

DANSK ØKONOMI

NOVEMBER 1992

DANISH ECONOMY

NOVEMBER 1992

Konjunktursituationen

Konjunkturstimulerende finanspolitik - muligheder
og begrænsninger

Maastricht og Danmark: De økonomiske aspekter

Uddannelse, løn og mobilitet

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1992

FORMANDSKABETS REDEGØRELSE

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 børns- og valutakrisen. Den indenlandske konjunktur. Usikkerhed i arbejdsløshedsprognoser. Beregninger vedr. økonomisk politik. Nul-løsning og andre konkurrenceevneforan- staltninger. 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. Fast- kurspolitikken og den generelle økonomiske politik. Manglende incitament til løntil- bageholdenhed. Solidarisk lønpolitik eller solidarisk beskæftigelsespolitik. Ansættel- sestryghed. Overskudsdeling/andelsøkonomi. English Summary. 90 kr.
54. Dansk økonomi, december 1988. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Be- talingsbalance, 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. Skatteminimering. 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 oliepris- ændringer. 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.
62. Dansk økonomi, november 1992. Konjunktursituationen. Konjunkturstimulerende fi- nanspolitik - muligheder og begrænsninger. Maastricht og Danmark: De økonomiske aspekter. Uddannelse, løn og mobilitet. English Summary. 110 kr.

DANSK ØKONOMI

NOVEMBER 1992

DANISH ECONOMY
NOVEMBER 1992

Konjunktursituationen

**Konjunkturstimulerende finanspolitik - muligheder
og begrænsninger**

Maastricht og Danmark: De økonomiske aspekter

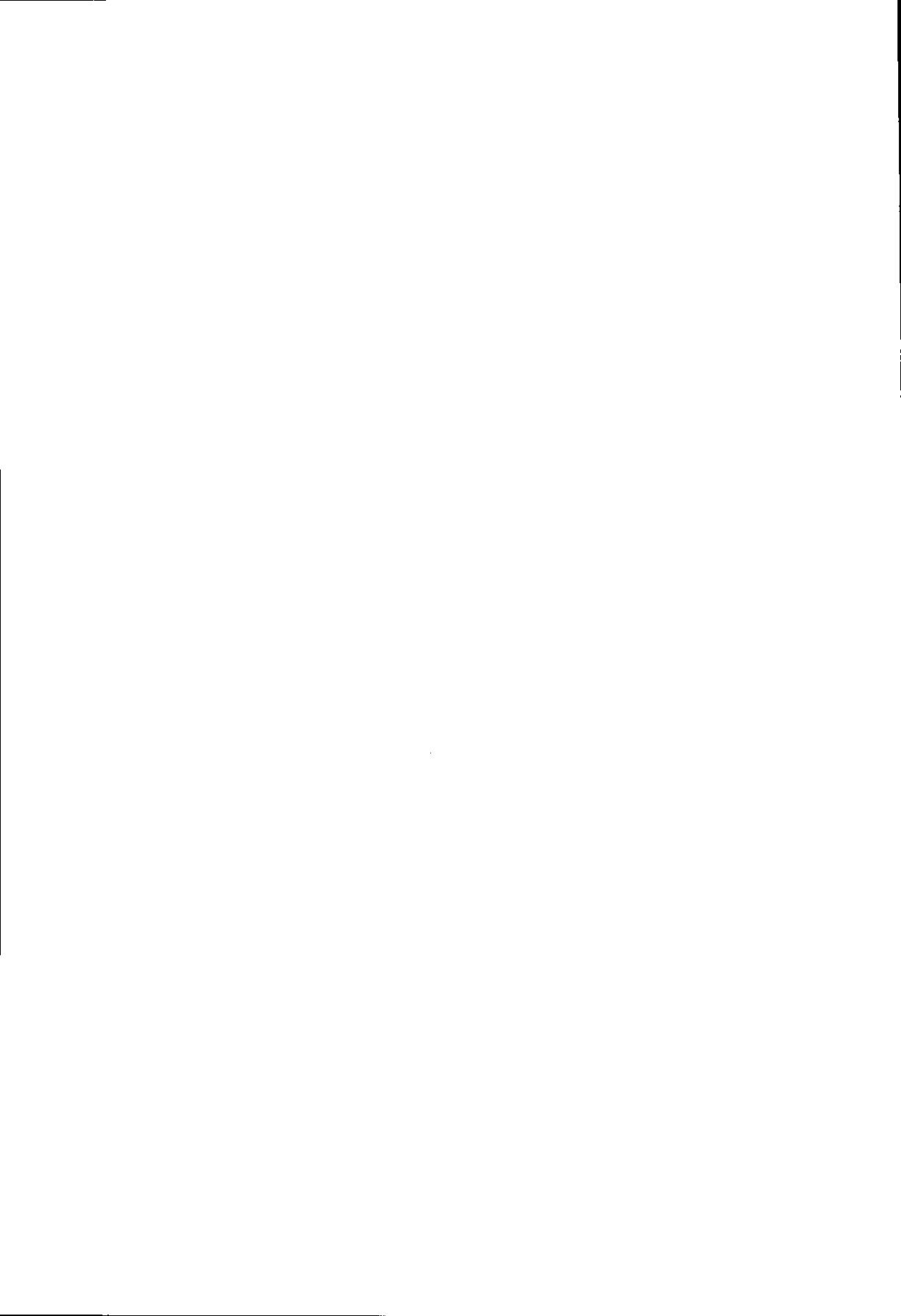
Uddannelse, løn og mobilitet

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1992



INDHOLD

Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	Resumé	1
Kapitel I:	Den internationale konjunktursituation	11
	Hovedtræk af konjunkturudviklingen	11
	Den økonomiske politik og den langvarige lavkonjunktur	14
	Rente- og valutakursudviklingen	17
	Nærmere konjunkturbeskrivelse	20
	Udviklingslandene	26
Kapitel II:	Den indenlandske konjunktur	29
	Oversigt	29
	International vækst og konkurrenceevne	34
	Eksporten	36
	Pris- og renteutviklingen	37
	Offentlige indtægter og udgifter	38
	Privat forbrug og boligbyggeri	42
	Produktion, beskæftigelse og investeringer	45
	Arbejdsstyrke og ledighed	48
	Import	50
	Betalingsbalance	50
	Ændringer i prognosen siden maj 1992	52
	Finanspolitikens muligheder og begrænsninger	54
	Problemstillinger i den økonomiske politik	73
	Bilagstabeller	77
Kapitel III:	Økonomisk politik i EF og økonomiske aspekter af det danske EF-problem	81
	Indledning	81
	Valutaunionsperspektiverne og Danmarks valgmuligheder i valutakurspolitikken	83
	Afgrænsningen af EF's kompetenceområder: Subsidiaritetsprincippet i økonomisk sammenhæng	99
	Industriens stilling i tilfælde af en eventuel dansk udtræden af EF	107
	Landbrugets stilling i tilfælde af en eventuel dansk udtræden af EF	109
	Fiskeriets stilling i tilfælde af en eventuel dansk udtræden af EF	112

fortsættes

Kapitel IV:	Uddannelse, løn og mobilitet	115
	Indledning	115
	Mobiliteten på arbejdsmarkedet	116
	En indikator for mismatch problemer på det danske arbejdsmarked	120
	Uddannelse og beskæftigelse	122
	Uddannelse, mobilitet og løn	132
	Afslutning og politikanbefalinger	142
	Bilag 1. Faglige uddannelser i industrien i udvalgte lande	147
	Bilag 2. Bilagstabeller	159
	English Summary	162

TIL REGERINGEN

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 23. november 1992. Svarende til den emneopdeling, der er foretaget i redegørelsen, er det følgende resumé af rådets drøftelser delt op i afsnit, omhandlende konjunktursituationen, den økonomiske politik, økonomiske aspekter af det danske EF-problem samt uddannelse, løn og mobilitet.

Konjunkturbeskrivelsen

I det mundtlige oplæg redegjorde *formandskabet* for, at de seneste devalueringer af den svenske, den spanske, den portugisiske og den islandske valuta ikke afgørende har ændret ved de udviklingslinier, som er angivet i redegørelsen. Prognosens overslag over forringelsen af den samlede konkurrenceevne med i alt godt 4 pct. i 1992 og 1993 forøges som følge af de omtalte devalueringer med godt 1 pct. point. Den væsentligste ændring i forhold til prognosen som følge af især den svenske devaluering vil være en forøgelse af arbejdsløsheden med anslået ca. 5.000 personer pr. år og et fald i virksomhedernes produktion og indtjening. Virkningerne på betalingsbalancen bliver meget begrænsede, og det betalingsbalancemæssige råderum vil således ikke blive bragt i fare ved en moderat lempelse af finanspolitikken, som foreslået i rapporten - men selvfølgelig skal dette også som følge af den fortsatte valutauro ske med forsigtighed.

Der var på rådsmødet generel tilslutning til formandskabets vurderinger af den internationale og danske konjunktursituation. Diskussionen på rådsmødet drejede sig primært om spørgsmål vedrørende den økonomiske politik, som var behandlet i redegørelsen, jf. nedenfor. Der var dog et par kommentarer, som relaterede sig direkte til konjunkturvurderingen. *Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* fremhævede således, at formandskabet undervurderer faldet i prisstigningstakten i de kommende år, som følge af bl.a. de seneste udenlandske devalueringer og dermed også undervurderer den fremtidige reallønsstigning. *Dansk Industris repræsentant* delte på baggrund af den seneste udvikling i konjunkturbarometeret og forbrugertilidsindikatoren

ikke formandskabets opfattelse af, at virksomhederne og forbrugerne ikke har ændret adfærd efter usikkerheden om Danmarks fortsatte tilhørsforhold til EF. Repræsentanten fra DI bemærkede i den sammenhæng, at industrien i 3. kvartal af 1992 har nedjusteret investeringsplanerne i et større omfang, end det er set i de seneste 10 år. DI fandt, at efterårets valutakrise vil få længerevarende konsekvenser for dansk erhvervsliv, idet valutauroen understregede behovet for en stramning af den økonomiske politik i en række af de lande, som udgør industriens vigtigste eksportmarkeder. Det fremhævedes i den forbindelse, at en finanspolitisk stramning i flere af de svage europæiske økonomier før eller siden skulle have fundet sted under alle omstændigheder på grund af de interne ubalancer. Man kunne derfor ikke ensidigt henføre de ugunstige eksportmarkedsudsigter til valutakrisen. *Formanden for Detailhandelens Fællesråd* fandt det på baggrund af udviklingen i detailomsætningen tvivlsomt, om der i 1992 ville blive tale om en forbrugsstigning på 2 pct., som anført i redegørelsen. *Formanden for Det danske Handelskammer* fandt det uklart, hvorfor det danske rentespænd til Tyskland ikke kan bringes under 1 pct. i løbet af fremskrivningsperioden, da de realøkonomiske betingelser er bedre i Danmark end Tyskland. En rentesækning ville ikke mindst være af stor betydning for engroshandelen i kraft af omkostningsbesparelsen på det store lagerhold. Det blev af *formanden for Dansk Metalarbejderforbund* nævnt, at der blandt forbundets medlemmer for øjeblikket er en alarmerende tilvækst i ledigheden, nemlig på ca. 400 personer hver 14. dag.

Formandskabet var enig i vurderingerne af, at redegørelsens skønnede inflationstakt kan vise sig at være overvurderet som følge af især den allerseneste svenske devaluering. Man forstod imidlertid ikke helt Dansk Industris indvendinger imod redegørelsens vurderinger af forbrugernes og virksomhedernes forventninger. Selv om man ved redaktionens afslutning ikke havde haft kendskab til de seneste oplysninger i konjunkturbarometeret og om forbrugertillidsindikatoren, var det fortsat formandskabets opfattelse, at de nævnte vurderinger i sig selv var relativt pessimistiske. Formandskabet svarede *Detailhandelens Fællesråd*, at man, som påpeget i redegørelsen, var opmærksom på usikkerheden omkring forbrugsudviklingen, og man delte den opfattelse, at forbruget meget vel kunne vise sig at stige mindre end de skønnede 2,0 pct. En sådan nedjustering fandt formandskabet også sandsynlig i lyset af de nye reviderede nationalregnskabstal, hvor bl.a. væksten i det private forbrug for 1991 er nedjusteret. Det var fortsat formandskabets vurdering, at det ikke var muligt

at indsnævre rentespændet til Tyskland til under 1 pct. i frem-skrivningsperioden. Rentespændet var ikke kun bestemt af de aktuelle realøkonomiske forhold, men også af den foregående periodes økonomiske udvikling. Et eksempel herpå var Holland og Belgien, der gennem en årrække de facto havde knyttet deres valuta fuldstændigt til D-marken. Selv disse lande har ikke formået at eliminere rentespændet til Tyskland fuldstændigt.

Den økonomiske politik

I det mundtlige oplæg fremførte *formandskabet* med henvisning til diskussionsoplæggets analyse af finanspolitikens muligheder og begrænsninger, at hverken den offentlige gæld eller gælden til udlandet på kort sigt forhindrer en forsigtig lempelse af finanspolitikken. Mulighederne for på længere sigt at videreføre en lempeligere finanspolitik afhænger af konkurrenceevnen, der bl.a. bestemmes ved de kommende overenskomster, men som på langt sigt vil afhænge af aftaler - på arbejdsmarkedet eller i Folketinget - om ændringer i de indkomstpoltiske rammer, der kan skabe større incitamenter til lavere stigninger i lønomkostningerne. De senere års erfaringer viser, at lave nominelle lønstigninger ikke er uforenelige med stigninger i reallønnen.

Formanden for LO fandt det afgørende, at der blev sat hurtigt og stærkt ind på at hindre, at diskussionsoplæggets forudsigelser om en ledighed på 330.000 personer i 1993 blev til virkelighed. Han støttede formandskabets anbefaling af en finanspolitisk lempelse og bemærkede, at anbefalingen syntes kraftigere end i forårsrapporten. Den statsfinansielle situation forhindrede ikke en lempelse af finanspolitikken, idet det aktuelle underskud på de offentlige finanser ikke - som mange steder i udlandet - var strukturelt, men var opstået som følge af konjunktursituationen. Underskuddet ville derfor også forsvinde af sig selv, når den økonomiske udvikling igen vender. Statsgældens og renteudgifternes størrelse kombineret med den høje ledighed gør det dog vigtigt, at der sikres mest mulig beskæftigelse af en finanspolitisk lempelse. Set på denne baggrund vurderedes skattelettelser ikke som særligt interessante i den aktuelle situation. I stedet pegedes der på uddannelses- og aktiveringsforanstaltninger som egnede elementer i en finanspolitisk lempelse.

LO stillede sig kritisk overfor formandskabets anbefaling af en sammenkobling af en finanspolitisk lempelse og en dagpengereform. Dels var det højst tvivlsomt, om en dagpengereform, der indebærer, at bidraget fra arbejdsmarkedets parter varierer

med ledigheden, ville styrke incitamenterne til løntilbageholdenhed; dels ville differentierede lønmodtagerbidrag, som LO også havde gjort gældende i forbindelse med Zeuthen-udvalgets rapport, resultere i en urimeligt skæv fordeling af byrden ved finansieringen af dagpengeudgifterne. Sidst men ikke mindst ville en sådan udformning af dagpengesystemet være noget nær umulig at administrere, jf. ligeledes Zeuthen-udvalgets rapport.

I relation til vurderingen af de økonomiske rammer for de kommende overenskomstforhandlinger anså LO det for meget problematisk at tage højde for valutakursudsving, både fordi de er vanskelige at forudsige, og fordi de kan gå i begge retninger. Dertil kommer, at de mere decentrale forhandlinger som følge af overgangen til minimallønssystemet gør det vanskeligere at tage indkomstpoltiske hensyn. Devalueringen af den svenske krone ville efter al sandsynlighed ikke lade den svenske lønudvikling uberørt, hvorfor den udenlandske lønstigningstakt i et lidt længere tidsperspektiv måtte forventes at blive højere end antaget i redegørelsen. LO havde bemærket sig, at flere i den offentlige debat havde hæftet sig ved kronekursstigningernes reallønsforbedrende virkninger i kraft af lavere forbrugerprisstigninger end ellers. LO stillede sig imidlertid tvivlende over for, om danske importører og virksomheder ville lade de lavere udenlandske priser slå igennem på de danske priser.

Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening fremhævede, at dansk økonomi på mange måder udvikler sig positivt, men at den høje og stadig stigende ledighed udgør et centralt problem. I den forbindelse understregedes vigtigheden af, at danske virksomheder ikke belastes af nye arbejdsgiverbidrag, og at de kommende overenskomstforhandlinger afsluttes uden at forringe virksomhedernes konkurrenceevne.

DA's formand pegede endvidere på behovet for en gennemgribende reform af dagpengesystemet. Det var afgørende, at denne ikke kun kom til at omfatte en omlægning af finansieringssiden i den retning, som var foreslået af formandskabet, men i lige så høj grad kommer til at omfatte ydelser og varighed i dagpengesystemet. Samtidig måtte der også ad andre veje sættes ind på at få ændret løndannelsen, således at der opnås en større grad af fleksibilitet heri. Bl.a. måtte der skabes en generel mulighed for en nedadgående løntilpasning, såfremt marginalgrupperne på arbejdsmarkedet skal sikres en fastere tilknytning til dette.

DA fandt ikke en generel finanspolitisk lempelse tilrådelig, men kunne tilslutte sig midlertidige og afgrænsede finanspolitiske tiltag rettet mod at skabe aktivitet og beskæftigelse i den private sektor, som f.eks. en målrettet indsats over for byggeriet og fremrykning af samfundsøkonomiske rentable investeringer eksempelvis på infrastruktur-området.

Formanden for Håndværksrådet gav udtryk for dyb bekymring over udsigterne for dansk økonomi i de kommende år. Den økonomiske politik, der gennem de senere år med succes har rettet sig mod betalingsbalance- og inflationsmålsætningen, har haft høje omkostninger i form af øget ledighed. Tidspunktet må nu være kommet, hvor denne politik omprioriteres, så den i højere grad rettes mod ledigheden, uden at de hårdt tilkæmpede resultater på betalingsbalancen og med hensyn til afdæmpningen af inflationen sættes over styr. Selv om den hjemlige økonomiske udvikling i høj grad bestemmes af udefra kommende forhold som den internationale konjunkturudvikling, udfaldet af GATT-forhandlingerne og de øvrige EF-landes samarbejdsevne og -vilje, så har man i Danmark rådighed over en række værdifulde instrumenter til påvirkning af den økonomiske udvikling i form af finanspolitik, strukturpolitik og erhvervs politik.

Man var i Håndværksrådet tilfreds med formandskabets anbefaling af en lempelse af finanspolitikken kombineret med reformer på arbejdsmarkedet, der tilskynder til en afdæmpet lønudvikling. Man burde fortsat overveje mulighederne for at skabe en direkte kobling mellem lønstigningstakt og finansieringsbyrde gennem en finansieringsreform på dagpengeområdet.

Håndværksrådet var ligeledes tilfreds med formandskabets analyser vedrørende specifikke erhvervspolitiske tiltag på områder, hvor markedsbrist ikke sikrer de rette markedsøkonomiske vilkår for erhvervslivet. Eksempler herpå kan være støtte til igangsætning af forsknings- og udviklingsprojekter for mindre og mellemstore virksomheder og en styrkelse af eksportfremmeaktiviteter. Man så denne tilkendegivelse som udtryk for en støtte til Håndværksrådets tidligere påpegning af specielle problemer for små og mellemstore virksomheder; disse problemer er blevet forværret af den seneste udvikling i den finansielle sektor. Håndværksrådet delte helt vurderingen af behovet for at støtte de sektorer i økonomien, der er særligt hårdt ramt af konjunkturfatningen, herunder bygge- og anlægssektoren.

Finansrådets formand kunne støtte formandskabets anbefaling af en mindre finanspolitisk lempelse, men understregede, at en sådan lempelse bør indgå som led i en samordnet økonomisk politik, således at lempelsen ikke omsættes i højere lønstigninger til skade for beskæftigelsen. Det anbefalede, at lempelsen i 1993 fik form af iværksættelse af infrastrukturarbejder, byfornyelse mv., mens den for 1994 burde have karakter af en skattereform, som letter skattetrykket. Efter Finansrådets opfattelse ville en sænkning af den meget høje danske marginalbeskatning af indkomst styrke incitamenterne til løntilbageholdenhed til fordel for vækst, beskæftigelse og de offentlige finanser. Finansrådet fandt i øvrigt, at personskatteudvalgets betænkning var et velegnet udgangspunkt for en skattereform.

Dansk Industris repræsentant fandt, at formandskabets opfordring til lavere stigninger i lønomkostningerne i Danmark end i udlandet var overordentligt velbegrundet. Der er ikke plads til nogen generelle lønstigninger ved forårets overenskomstforhandlinger, særlig ikke efter den valutamæssige forværring af konkurrenceevnen og i betragtning af de indirekte omkostningsbelastninger, der får virkning fra 1993. Det var DI's vurdering, at faren for en yderligere samlet konkurrenceevneforværring var overhængende, og at redegørelsens i forvejen beskedne skøn for industriens eksportvækst i 1993 derfor sandsynligvis var for optimistisk.

Fra DI's side fandt man det svært at forstå, at formandskabet kunne anbefale en lempelse af finanspolitikken og samtidig fremlægge en analyse, der korrekt angiver, at statsgældens andel af produktionen er voksende og fremhæver usikkerheden omkring Danmarks fremtidige tilknytning til EF og troværdighedsproblemer i forbindelse hermed. Finanspolitisk burde det netop nu været en helt afgørende målsætning at overbevise de internationale finans- og valutamarkeder om, at de sidste 10 års bemærkelsesværdige resultater i dansk økonomiske politik vil blive fastholdt. Hvis Danmark fortsat ønsker at være blandt kernelandene i EF og derfor vil fastholde sin fastkurspolitik, må der nødvendigvis også føres en stram finanspolitik. Han advarede dermed imod at signalere en "given efter"-politik, så meget mere som der kan være risiko for, at en lempelse overdoseres, så statsunderskuddet vokser stærkt med forstærket valutausikkerhed og rentestigning til følge.

Formandskabet henviste til redegørelsens karakteristik af de ændringer i finanspolitikken, som har fundet sted i løbet af 1980'erne. I denne periode er finanspolitikken strammingsgrad ændret, uden at dette implicerer en zig-zag kurs. Der ville heller ikke være tale herom i forbindelse med en moderat finanspolitisk lempelse i den nuværende situation. En sådan lempelse ville ikke sætte resultaterne vedrørende inflation og betalingsbalance over styr. Anbefalingen skal også ses på baggrund af, at man nu, efter at have opnået de gunstige resultater vedr. prisstigningstakten og betalingsbalancen, må tage fat på at finde løsninger, der kan nedbringe arbejdsløsheden. *Formandskabet* understregede, at konkurrenceevnen også er nok så afgørende for udviklingen i statsgælden og påpegede behovet for et samspil mellem en lempeligere finanspolitik og indgreb, der sikrer en gradvis forbedring af konkurrenceevnen.

Formanden for Detailhandelens Fællesråd fremhævede, at udviklingen klart havde vist, at en ensidig satsning på eksportsektoren alene ikke var tilstrækkelig til at skabe den nødvendige indenlandske vækst og derigennem nedbringe ledigheden. For ikke at sætte betalingsbalanceoverskuddet over styr, når der atter kom gang i den indenlandske efterspørgsel, var det dog af afgørende vigtighed, at initiativer til stimulering af den indenlandske efterspørgsel blev ledsaget af initiativer, der kunne bidrage til en yderligere opbremsning af pris- og lønudviklingen. Efter Fællesrådets opfattelse kunne man opnå begge mål ved hjælp af en momsnedsettelse. Dette ville samtidig have den virkning at mindske grænsehandelsproblemerne, hvor man ellers kunne komme ud for en kraftig genoplussen efter 1. januar 1993 som følge af forskelle i momsniveauet mellem Danmark og Tyskland på op til 18 pct.point.

Formanden for Det danske Handelskammer tilsluttede sig formandskabets anbefaling af en mindre finanspolitisk lempelse. Analytisk var det uhensigtsmæssigt, at der opereredes med for store aggregerede enheder og f.eks. ikke blev skelnet skarpere mellem produktions-, handels- og servicefag inden for byerhvervene. Engroshandelen havde ligeledes gerne set, at redegørelsen indeholdt flere og mere specificerede politikforslag. Han understregede samtidig, at 19. almindelige vurdering havde betydet mærkbare omkostningsstigninger for handelserhvervene.

Rigsstatistikeren var enig i de tidligere udtalelser vedrørende de reviderede nationalregnskabstal. Han anførte, at man på det

teoretiske plan kunne argumentere for det gunstige i en sammenkobling af finansieringen af arbejdsløshedsforsikring og ledighedsudviklingen, men fandt det straks mere tvivlsomt, hvorvidt det i praksis er muligt at matche løndannelsen og udviklingen i arbejdsløsheden. I forlængelse af ældre redegørelser fra Det økonomiske Råds formandskab fandt han det ønskeligt, om formandskabet kunne videreføre analyser vedrørende forskellige kombinationer af aktivitet, beskæftigelse og saldoen på statsbudgettet.

Formandskabet replicerede til dette og tidligere indlæg, at man var af den opfattelse, at de aktuelle underskud på statsfinanserne ingen større betydning har for den langsigtede udvikling i statsgælden i forhold til BFI, hvorimod udviklingen i konkurrenceevnen er langt vigtigere. Derfor er det ikke afgørende, at der finanspolitisk stiles med at opnå den største beskæftigelseeffekt pr. anvendt krone. Man fandt det vigtigere at tilrettelægge finanspolitikken under hensyntagen til udviklingen i de sektorer i økonomien, der i forhold til den forventede udvikling og behovet på længere sigt, er særligt hårdt ramt af konjunkturafmatningen. I relation til Handelskammerets efterlysning af en mere detaljeret opdeling af de private byerhverv beklagede formandskabet, at dette hidtil ikke havde været muligt at imødekomme.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var enig i anbefalingen af en lempelse af finanspolitikken. Han betegnede den internationale konjunkturbaggrund som helt usædvanlig dystre. 1991 havde konjunkturmæssigt været et endnu værre år end årene efter de to store olieprisstigninger. Dette kunne ikke henføres til stramninger i finanspolitikken, men var for Europas vedkommende snarere en effekt af forkert politikkomination i Tyskland i forbindelse med genforeningen kombineret med rentebindingerne i sammenhæng med de alt for ambitiøse valutakursbindinger. Der var grund til at kritisere det europæiske økonomiske system for manglende rentefleksibilitet i mindst lige så høj grad som for manglende lønfleksibilitet. Derudover negligerede man i europæisk økonomisk politik i alt for høj grad behovet for en koordineret finanspolitisk ekspansion. Han savnede nærmere forslag hertil i redegørelsen. Afslutningsvis pegede han på en mulig inkonsistens i betragtninger på siderne 16 og 91 i redegørelsen om de statsfinansielle virkninger af en internationalt koordineret finanspolitisk ekspansion.

Formandskabet replicerede, at man ikke havde et modelgrundlag for at kvantificere forslaget om en internationalt koordineret finanspolitisk lempelse. Man så ikke nogen inkonsistens mellem de to sæt synspunkter, som formanden for Erhvervsrådet pegede på, idet det første alene drejede sig om en gengivelse af formandskabets vurdering af de politiske udsigter for en koordineret finanspolitisk ekspansion.

Formanden for Akademikernes Centralorganisation efterlyste mere nytænkning omkring den økonomiske politik, specielt med hensyn til beskæftigelsen. Uden at man i AC havde gjort sig sin stilling til valutakurspolitikken helt klar, var man af den opfattelse, at debatten herom var for fastkursfikseret. Der kunne observeres en fortsat forringelse af konkurrenceevnen som følge af valutakursudviklingen. Dette måtte rejse tvivl om fastkurspolitikken hensigtsmæssighed. En kontrolleret nedskrivning af kronen ville ikke efter AC's opfattelse give anledning til inflation og kunne derfor måske være et hensigtsmæssigt instrument i den økonomiske politik, men foreløbig ønskede man kun at rejse spørgsmål herom, bl.a. også på baggrund af, at det for organisationernes medlemmer var vanskeligt at forstå, at langvarig løntilbageholdenhed ikke resulterede i en forbedring af beskæftigelsesudsigterne.

Med hensyn til spørgsmålet om en dagpengereform var AC enig med rigsstatistikeren i det umulige i fastsætte differentierede bidrag for de enkelte arbejdsløsheds-kasser, bestemt af kassernes ledighedsprocenter.

Formandskabet replicerede i relation til spørgsmålet om valutakurspolitikken, at det ikke er den nominelle lønstigning, der er afgørende for arbejdstagerne, men reallønnen. De senere års udvikling havde - i øvrigt ikke overraskende - vist, at lave nominelle lønstigninger er forenelige med en stigende realløn.

Finansministeriet repræsentant tog afstand fra formandskabets anbefaling af en finanspolitisk lempelse, med mindre den kunne ske på en måde, der ikke forværrede statsfinanserne. Den betydelige statsgæld, der ventes at vokse med ca. 40 mia. kr. i det kommende år, reducerer i høj grad råderummet for en lempelse af den økonomiske politik. Yderligere svækkelser af finanspolitikken kunne reducere tilliden til den økonomiske politik. De betydelige problemer, man nu stod over for i international økonomi, kunne næsten i alle tilfælde henføres til manglende kontrol med statsfinanserne i tidligere perioder. Dette straffede nu sig selv i form af den meget høje realrente, der virkede lammende på de

internationale konjunkturer. Efter finansministeriets opfattelse undervurderede formandskabet risikoen for en yderligere rentestigning herhjemme i tilfælde af en finanspolitisk lempelse. Finansministeriets repræsentant pegede i øvrigt på, at det relevante gældsbegreb er statens gæld og ikke den samlede offentlige sektors gæld, da sidstnævnte bl.a. er påvirket af pensionsopsparingen i de offentlige fonde.

Den specielle analyse af den offentlige gælds holdbarhed, der er gennemført i redegørelsen, fandt finansministeriet utilstrækkelig. Der henvistes i denne forbindelse til den samfundsøkonomiske fremskrivning i Finansredegørelse 92, hvor det er vist, at statens gældskvote under realistiske forudsætninger vil stige ved en lempelse af finanspolitikken.

Finansministeriets repræsentant var ligeledes uenig i diskussionsoplæggets historiske analyse af strammingsgraden i den økonomiske politik. I ministeriet drog man de stik modsatte konklusioner med hensyn til den historiske udvikling. Man mente i øvrigt, at figuren side 61 støttede ministeriets konklusion.

I relation til diskussionen om fastkurspolitikken fremhævede finansministeriets repræsentant, at de lande, der historisk har gennemført devalueringer, har været lande, der har ført en ekspansiv finanspolitik og samtidig har haft en kraftig vækst i lønningerne. I en sådan situation vil en devaluering nok på kortere sigt kunne bidrage til at vinde markedsandele på eksportmarkederne gennem en forbedring af konkurrenceevnen. På lidt længere sigt ville fordelene imidlertid blive spist op af løn- og prisstigninger. I Danmarks aktuelle situation er stigningen i kronekursen ikke uforenelig med fortsatte markedsandelsgevinster, da det er niveauet for konkurrenceevnen mere end udviklingen heri, der er afgørende, og niveauet må karakteriseres som gunstigt.

Formandskabet erklærede sig enig i, at det på langt sigt var nødvendigt at vende det offentlige opsparingsunderskud til et overskud, men dette forhindrede ikke en finanspolitisk lempelse i den aktuelle situation. Det var ikke uden videre oplagt, at en lempelse som den af formandskabet foreslåede ville reducere tilliden til den økonomiske politik. De senere års erfaringer tyder på, at troværdigheden af den økonomiske politik ikke kun afhænger af udviklingen på betalingsbalancen og i statens finanser, men også af bl.a. udviklingen i ledigheden. En økonomisk politik, der tilrettelægges, så alle målvariable bevæger sig mod

ligevægt, vil i højere grad virke troværdig også på valutamar-
kederne end en økonomisk politik, der styres snævert af hensynet
til 1-2 variable.

Finansministeriets repræsentant bemærkede hertil, at stramnin-
gen af finanspolitikken i Danmark i begyndelsen af 1980'erne var
årsagen til det betydelige rentefald i perioden. En slækkelse af
finanspolitikken på nuværende tidspunkt ville omvendt få renten
til at stige.

Formandskabet replicerede, at årsagen til det danske rentefald i
begyndelsen af 1980'erne snarere var skiftet til den faste krone-
kurspolitik.

Formanden for LO bemærkede til Finansministeriets repræsen-
tant, at det vil være problematisk for forhandlingsklimaet og hele
den økonomiske udvikling, hvis de af finansministeriets repræ-
sentant fremførte synspunkter i relation til en finanspolitisk
lempelse stak dybt i Finansministeriet. Hertil repliceredes fra
finansministeriets side, at de anførte synspunkter var dækkende
for ministeriets holdning. En finanspolitisk lempelse skulle øge
aktiviteten i den private sektor uden at forringe statens finanser.

Formanden for Dansk Metalarbejderforbund var enig i for-
mandskabets anbefaling af en kontrolleret finanspolitisk lempelse
såvel af hensyn til ledigheden blandt lønmodtagerne som af
hensyn til de mange små og mellemstore virksomheder, der er
ved at se deres eksistens truet. Den stramme økonomiske politik
rammer herved netop de strukturer i samfundsøkonomien, der
skulle stå som bærere af den fremtidige ekspansion i beskæfti-
gelsen. Det var nødvendigt med politiske initiativer, der sikrede
både eksisterende arbejdspladser og skabte nye arbejdspladser.

Formandskabets anbefaling af en afdæmpet lønudvikling anså
formanden for Dansk Metalarbejderforbund for lidt for firkantet.
Lønudviklingen skal ses i sammenhæng med produktivitetsud-
viklingen, og man ville derfor have haft større forståelse for en
anbefaling af at udbygge de produktivitetsfremmende lønsyste-
mer. Den efterlyste fleksibilitet i løndannelsen er tilstede i kraft
af minimallønssystemet. Det er vanskeligt at tage højde for de
sidste måneders valutakursfluktuationer ved de kommende
overenskomstforhandlinger, da overenskomsterne fastlægges for
en kommende 2-årig periode.

I relation til formandskabets anbefalinger omkring en dagpenge-reform advarede Dansk Metalarbejderforbunds formand imod at nære en tyrkertro med hensyn til, hvad der kan ordnes fra centralt hold i organisationerne. Forbundet var af den opfattelse, at det både var mest realistisk og mest hensigtsmæssigt, at initiativerne blev lagt så tæt på de enkelte arbejdspladser som muligt.

Formandskabet svarede Dansk Metalarbejderforbund, at real-lønsudviklingen påvirkes afgørende af valutakursudviklingen, der derfor ad denne vej også burde påvirke overenskomstfor-handlingerne. Det var imidlertid urealistisk at forvente, at lønfleksibiliteten kunne udjævne alle beskæftigelsesudsving herunder også alle udsving som følge af valutakursudviklingen. Derfor var der også behov for en smidig anvendelse af finans-politikken. Man var enig i de fremførte synspunkter med hensyn til de strukturer, der skulle bære den fremtidige beskæftigelses-udvikling.

Formanden for de samvirkende danske Andelsselskaber mente, at man nu med sikkerhed kunne sige, at usikkerheden, som efterfulgte den danske og franske folkeafstemning om Maa-stricht-traktaten og uroen på de internationale valutamarkeder, har påvirket forbrugernes og virksomhedernes forventninger i negativ retning. Han fremhævede også usikkerheden i relation til udfaldet af GATT-forhandlingerne. Det var hans indtryk, at det GATT-forlig, der var optræk til, for dansk landbrug ville betyde, at væsentlige indtjenings- og eksportmuligheder ville blive sat over styr. Den tvungne reduktion af eksportmængderne var for høj en pris at betale for forliget. Specielt mejeribruget syntes at blive ramt af den nye GATT-aftale.

Formandskabet bemærkede til dette indlæg, at det mængde-mæssigt skulle være muligt for Danmark at kompensere for tabet af eksport til lande udenfor EF gennem højere eksport til de øvrige EF-lande. Formandskabet var imidlertid enig i, at mejeribruget på nogle områder formentlig vil lide et indkomsttab som følge af GATT-forliget.

Maastricht og Danmark: de økonomiske aspekter

I det mundtlige oplæg redegjorde *formandskabet* for, at fremstillingen i kapitel III bl.a. viser, at det europæiske valutakurs-samarbejde vil skifte karakter som følge af ØMU-processen. Det er formandskabet opfattelse, at Danmark med en sådan udvikling er bedst tjent med en valutakurspolitik, der knytter kronens værdi

til fase III-landenes fremtidige fællesmønt, ECU'en. Troværdighedsproblemer omkring en sådan valutakurspolitik kan i perioder gøre det nødvendigt at føre en strammere økonomisk politik end i ØMU'ens kernelande.

Der blev på mødet kun taget enkelte forbehold over for analysen og konklusionerne i kapitel III. Deltagerne i denne del af diskussionen var enige i, at det ville få stærkt negative følger for dansk økonomi, hvis Danmark skulle se sig nødsaget til at forlade EF-samarbejdet helt. Der var således fuld tilslutning til analysen af konsekvenserne heraf for både landbruget, fiskeriet og industrien. Som en gennemgående linie i indlæggene understregedes vigtigheden af, at spørgsmålet om Danmarks EF-tilknytning finder en hurtig afklaring, således at aktiviteten og beskæftigelsen ikke skades unødigt.

LO's formand mente ikke, at der på nuværende tidspunkt var grund til at tage en diskussion om de mulige økonomiske konsekvenser af at stå uden for fase III i ØMU, eftersom der blandt 6 af Folketingets partier var enighed om, at Danmark ikke på forhånd ville tilslutte sig denne fase. Formandskabet burde i stedet have rejst denne diskussion forud for folkeafstemningen i juni 1992. I modsætning hertil gav *DI's repræsentant* udtryk for, at der allerede nu udgik negative signaler til investorerne på såvel de finansielle som de reale markeder fra annonceringen af en dansk afstandtagen fra fase III. *DI* var derfor helt uenig i redagørelsens vurdering af, at det i de første år under Maastricht-traktaten ville være relativt uproblematisk, at Danmark indtager et særstandpunkt til deltagelse i fase III. Vi ville allerede inden 1997/99 komme til at mærke konsekvenserne heraf i form af lavere økonomisk vækst og færre job i den private sektor.

DI fremhævede i denne forbindelse, dels at den begrænsning af arbejdsdelingen mellem landene, der ville følge af genindførelsen af oprindelsesregler for industrivarer, ville være særlig skadelig for en lille økonomi som den danske, dels at det indre marked slet ikke er færdigudviklet, hvilket gjorde det ekstra betænkeligt, hvis Danmark satte sig uden for indflydelse i EF. *Handelskammerets formand* føjede hertil, at det også i høj grad ville belaste serviceerhvervene, hvis vi mistede indflydelse på EF-lovgivningen og fremover blot passivt måtte tilpasse os denne lovgivning, idet serviceerhvervene er meget "regel-afhængige".

En række medlemmer udtalte på denne baggrund og på linie med LO-formanden, at kapitel III burde have været fremlagt forud for folkeafstemningen i foråret. Hertil bemærkede *formandskabet*, at man i en række rapporter fra de senere år systematisk havde behandlet centrale sider af EF-udviklingen og EF-politikken, således indre markeds-programmet og den fiskale harmonisering, ØMU-processen og de generelle penge- og valutakurspolitiske problemer i forbindelse hermed, landbrugspolitikken samt arbejdsmarkeds- og socialpolitikken ("den sociale dimension"). Endvidere nævnte formandskabet, at både den generelle økonomiske udvikling og vedtagelsen af det konkrete regelsæt for ØMU havde gjort det naturligt at tage de valutariske og pengepolitiske aspekter op på ny. Hertil kommer naturligvis, at udfaldet af folkeafstemningen og særstandpunktet til fuldt medlemskab af ØMU har givet også debatten om valutakurspolitikken en ny drejning.

På linie med DI udtalte *et af de særligt økonomisk fagkyndige medlemmer af rådet*, at Danmark på grund af særstillingen til fase III selv havde rokket ved troværdigheden af den danske valutakurspolitik (fastkurspolitikken) også i den aktuelle situation. Samtidig var redegørelsen efter hans opfattelse for optimistisk, hvad angår mulighederne for, at Danmark og Storbritannien efter realiseringen af den fulde økonomiske og monetære union kunne regne med fortsat valutastøtte fra unionen på samme måde som hidtil i EMS. I forhold til lande, der selv valgte ikke at være fuldgyldigt medlem af unionen, var der efter hans opfattelse langt fra nogen sikkerhed for sådanne fortsatte støttemuligheder. Det var derfor en meget risikabel position, Danmark nu havde placeret sig i. Det pågældende medlem fandt det i øvrigt tvivlsomt, om der, som antydtes i redegørelsen, var grund til at regne med forsinkelser i Maastricht-traktatens tidsplan for forløbet af ØMU-processen. Der var formentlig gode muligheder for, at de valutakursrelationer, som var gældende efter de ændringer, som markederne nu brutalt havde fremtvunget, kunne fastholdes helt frem til etableringen af den endelige union. Kursjusteringerne samt lirens flydning havde samtidig skabt bedre forudsætninger for, at Italien, Spanien og Portugal kunne gennemføre en hurtig finanspolitisk tilpasning, der ville sætte dem i stand til at opfylde konvergenskriterierne i traktaten. Trods officielle udsagn om det modsatte var det i øvrigt sandsynligt, at man ville fortolke optagelsesbetingelserne lempeligt og herunder bl.a. lægge afgørende vægt på, om udviklingen i gældskvoten gik den rigtige vej, snarere end på gældskvotens absolutte størrelse.

Formandskabet replicerede til dette indlæg, at der i redegørelsen netop var lagt vægt på en omtale af, at det til syvende og sidste i høj grad var politiske elementer, som ville blive afgørende for, om et medlemsland blev fundet kvalificeret til at være med i ØMU's slutfase. Også den tyske regerings tilsagn i Forbundsdagen om ikke at tilslutte sig fase III uden Forbundsdagens forudgående billigelse heraf kunne ses som en bekræftelse af de politiske elementers vægt i forhold til de rent traktatretlige. Til synspunktet om, at der med de mere realistiske valutakurser, som nu var gældende, var skabt væsentligt bedre konvergensudsigter i EF, bemærkede formandskabet, at det langt fra var sikkert, at det delvise opbrud i det europæiske valutasamarbejde ville understøtte en udvikling i retning af bedre og hurtigere opfyldelse af konvergenskriterierne i ØMU og andre målvariable for den økonomiske politik. Herhjemme var rentefaldet i 1980'erne som nævnt efter formandskabets opfattelse snarere en konsekvens af overgangen til fastkurspolitik i 1982 end af konkurrenceevneforbedringer som følge af de foregående års devalueringer.

Finansrådets formand var enig i, at det er mest sandsynligt, at EF i lang tid fremover valutarisk set bliver en union med flere hastigheder. Ud over tabet af indflydelse ved at stå uden for fase III samtidig med, at vi også efter Finansrådets opfattelse under alle omstændigheder må påtage os stærke de facto - bindinger til den økonomiske politik i fase III-landene, mente Finansrådet også, at det danske særstandpunkt ville betyde, at den danske rente *permanent* ville komme til at ligge over renten i kernelandene. Under diskussionen imødegik *rigsstatistikeren* det sidste nævnte synspunkt (og det mindre vidtgående synspunkt i redegørelsen) med, at Østrig typisk ikke har nogen mérrente i forhold til Tyskland, selv om landet står uden for EMS/ØMU. Bl.a. fra *finansministeriets* side blev der imidlertid henvist til, at Østrig gennem årtier har holdt et fast kursforhold mellem schilling og D-mark og derfor ikke møder tilsvarende troværdighedsproblemer som lande, der først sent er slået ind på en sådan politik.

DA's formand nævnte i relation til diskussionen af de økonomiske aspekter af subsidiaritetsprincippet, at afgrænsningen af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken i EF ofte er meget upræcis. Regulering på arbejdsmiljøområdet var et naturligt anliggende for EF, idet der ikke inden for rammerne af et tættere europæisk samarbejde burde konkurreres på f.eks. dårligt arbejdsmiljø. Derimod burde reguleringer vedrørende løn- og ansættelsesvilkår i øvrigt som alt overvejende hovedregel forhandles på nationalt plan og i Danmark dermed inden for rammerne af aftalesystemet. *DI's repræsentant* nævnte i tilknytning hertil, at redegørelsen i

forhold til den aktuelle EF-debat rummede en tiltrængt afklaring af subsidiaritetsprincippet, set fra økonomisk synsvinkel. Kun hvor fordele eller ulemper ved en regulering falder uden for det land, hvori de gennemføres, er der grund til at foretrække fælles regulering frem for national regulering. Hvor ulemperne alene falder på landet selv, som det er tilfældet på arbejdsmarkedsområdet, bør en eventuel EF-regulering være en minimumsregulering. DI fandt imidlertid også anledning til at advare mod tendenser til misbrug af subsidiaritetsprincippet i form af et generelt krav om decentralisering. Det kunne f.eks. virke undergravende for Det indre Marked, hvis man tillod en større national variation i den lovgivning, der skal afskaffe handelshindringer. Specielt ville det være faretruende, hvis man i EF fulgte tyske ønsker om overdragelse af kontrolbeføjelser fra Kommissionen til medlemslandene eller tilmed til de tyske enkeltstater.

Dansk Metalarbejderforbunds formand pegede på den uafklarede EF-situation som en stærkt medvirkende årsag til den alarmerende udvikling i ledigheden, man nu oplevede også i jern- og metalindustrien. *LO-formanden* vendte i en afsluttende replik omkring fastkurspolitikken tilbage til, at det ville være at overanstrenge kravene til lønfleksibilitet, hvis man forventede, at stort set alle tilpasningsproblemer i økonomien skulle klares ad denne vej. En generel økonomisk politik, der tog arbejdsløsheden alvorligt, ville derimod give et godt grundlag for fagbevægelsens fortsatte medvirken til løsningen af balanceproblemerne.

Formandskabet konstaterede i denne forbindelse påny, at troværdigheden af valutakurspolitikken ikke kun afhænger af udviklingen på de områder, der umiddelbart har betydning for valutamarkederne, men eksempelvis også af, om udviklingen på et så centralt område som beskæftigelsen bevæger sig i retning af en bedre ligevægt eller det modsatte.

Uddannelse, løn og mobilitet

I det mundtlige oplæg redegjorde *formandskabet* for, at analysen i kapitel IV bl.a. viser, at overenskomstforhandlingerne i 1987 resulterede i meget begrænsede forskelle mellem forskellige uddannelsesgruppers lønstigningstakt på trods af betydelige forskelle i gruppernes ledighedsgrad. Et sådan lønudvikling kan skyldes en løndannelse, hvor arbejdsmarkedsorganisationer spiller en væsentlig rolle, hvilket i princippet betyder, at der er

grundlag for en finansieringsreform med indbyggede incitamenter til en beskæftigelsesfremmende lønpolitik på områder eller i situationer med høj ledighed.

Repræsentanten fra Dansk Industri og Håndværksrådets formand tilsluttede sig generelt formandskabets redegørelse om uddannelse, løndannelse og mobilitet på det danske arbejdsmarked. Håndværksrådet fandt især den internationale sammenligning af de faglige uddannelser i industrien, herunder det tyske uddannelsessystem, interessant.

Dansk Arbejdsgiverforenings formand fandt med udgangspunkt i kapitel IV, at løndannelsen er ufleksibel og udgør et problem, som forstærkes i takt med den aftagende inflation. Med en sådan ringe lønfleksibilitet er afskedigelser ofte den eneste tilpasningsmulighed, hvilket kan være en mulig årsag til den store konstaterede mobilitet mellem virksomheder og erhverv. DA fremhævede i lyset af redegørelsens fundne resultater behovet for en skattereform, som sænker de alt for høje marginalsatser, idet disse uden tvivl har en uønsket løndrivende effekt. Man savnede analyser af den geografiske og faglige mobilitet og fremførte, at lav mobilitet i de to henseender kan medvirke til at skabe flaskehalse selv i perioder med høj ledighed. DA's formand fremhævede endelig, at en styrkelse af uddannelsesindsatsen i form af alene en prioritering af ressourceindsatsen efter konkrete lokale behov hos lønmodtagere og virksomheder - og ikke blot efter, hvor længe man har været ledig - vil forbedre virksomhedernes konkurrenceevne og samtidig forøge den faglige mobilitet.

Rigsstatistikerens påpegede, at man i internationale sammenligninger af arbejdsstyrkens uddannelsesniveau skal tage hensyn til forskelle i, hvorledes man opgør og registrerer arbejdstagerenes uddannelsesniveau. I Danmark kategoriseres arbejdstagerne efter deres faktiske gennemførte formelle uddannelse i modsætning til praksis i en række lande, hvor arbejdstagerne kategoriseres efter, hvad de angiver at have af uddannelse. Når man i redegørelsen kom frem til, at 48 pct. af de beskæftigede lønmodtagere i 1987 var uden erhvervskompetencegivende uddannelse, skulle man være opmærksom på, at dette tal bl.a. omfatter en række arbejdstagere, som har en betydelig sektorspecifik uddannelse eller har været igennem en omfattende efteruddannelse, som ikke har status som en autoriseret uddannelse.

Handelskammerets repræsentant erklærede sig enig i, at en reform af dagpengenes finansiering kan skabe større incitament til løntilbageholdenhed, forudsat at der ikke kun er tale om tekniske skatteomlægninger. Handelskammeret går principielt ind for indslusningsløn og vurderer, at målrettet uddannelse og efteruddannelse er essentiel i bekæmpelsen af ledigheden.

Formanden for Akademikernes Centralorganisation kunne tilslutte sig formandskabets understregning af behovet for en opkvalificering af den dårligst uddannede del af arbejdsstyrken, men han pegede også på nødvendigheden af løbende efteruddannelse af de grupper, der allerede har en erhvervskompetencegivende uddannelse. Der blev sat spørgsmålstejn ved analysens anvendelse af talmateriale for årene 1986/87, da erfaringerne fra en situation med betydeligt lavere ledighed end i dag vanskeligt kan generaliseres. Hertil svarede *formandskabet*, at mobilitetsanalysen af datamæssige grunde var baseret på et talmateriale for årene 1986/87.

FTF's repræsentant var forhindret i at deltage i rådsmødet, men havde i skriftlige kommentarer til redegørelsen opfordret til, at Danmark benytter sin formandsperiode i EF til at arbejde for international finanspolitisk koordination. FTF var enig i, at der herhjemme burde ske en finanspolitisk lempelse til gavn for beskæftigelsen. En sådan lempelse ville efter FTF's opfattelse være et klart og positivt signal fra politikerne forud for overenskomstforhandlingerne. Man var ligeledes enig i formandskabets sammenkobling af en finanspolitisk lempelse med reformer, der afhjælper strukturproblemerne på arbejdsmarkedet og pegede i den forbindelse på, at beslutningsgrundlaget er tilstede i form af Zeuthen-udvalgets arbejde.

København, den 30. november 1992

Niels Kærgård

Arne Larsen

Claus Vastrup

RESUMÉ

Den internationale konjunktursituation: Kapitel I

Udviklingen i verdensøkonomien er skuffende

Det internationale konjunkturopsving kommer kun langsomt, og væksten er nedjusteret i en række lande. Der er dog positive tendenser i den økonomiske udvikling, der formentligt vil give sig udslag i et mere sikkert omend stadig behersket opsving i løbet af 1993. De væsentligste positive tiltag i den økonomiske politik er en pengepolitisk lempelse i USA og Storbritannien og såvel en penge- som en finanspolitisk lempelse i Japan. Hertil kommer, at stigende realindkomster for de beskæftigede i mange lande ventes at medføre en fortsat stigning i forbruget. Arbejdsløsheden vil dog i mange OECD-lande fortsat være meget høj og muligvis stige i det næste år eller halvandet.

Valutauroen i ERM medfører lavere vækst

Den kortsigtede virkning af valutauroen i september ventes for en række europæiske lande at være en lavere vækst end ellers på grund af rentestigninger og den stramning af finanspolitikken, som er set i bl.a. Sverige, Italien og Finland.

Pengepolitikken ventes lempet i Tyskland

En international koordineret finanspolitisk lempelse ville være et velegnet instrument til at afbøde de værste virkninger af den nuværende konjunkturafmatning. Mens en finanspolitisk lempelse formentlig er undervejs i USA, gør de statsfinansielle bindinger en koordineret finanspolitisk lempelse i Europa mindre sandsynlig. Derimod forudses der en mere lempelig pengepolitik i Europa, da den tyske pengepolitik forventes lempet som følge af konjunkturafmatningen i Tyskland.

OECD-vækst på 2 pct. i 1993 og 3 pct. i 1994...

Den reale BNP-vækst for OECD-landene ventes at blive 2 pct. i 1993 og 3 pct. i 1994. Væksten for aftagerne af Danmarks industrieksport ventes dog at være lavere end for OECD-området som helhed, primært fordi produktionen ventes at falde i Sverige og kun at stige svagt i Tyskland. Den reale BNP-vækstrate for Danmarks aftagerlande ventes således kun at blive 1 1/4 pct. og 2 1/2 pct. i henholdsvis 1993 og 1994, hvilket er en nedjustering på henholdsvis 1 og 1/2 pct.point i forhold til skønnene i *Dansk økonomi, maj 1992*.

...men mindre for Danmarks aftagerlande

Samme stigning i Danmarks og konkurrenternes lønomkostninger

Stigningstakten i timelønsomkostningerne hos konkurrenterne til Danmarks industrieksport ventes stort set at svare til stigningen i de danske lønomkostninger. Forbrugerprisinflationen i både 1993 og 1994 ventes derimod at være over 1 pct.point højere hos vore konkurrenter end i Danmark.

Den indenlandske konjunktur: Kapitel II

Meget begrænset vækst i 1993 og kun svagt tiltagende vækst i 1994

I det sidste halve år er de i forvejen kun moderat positive udsigter for produktion og beskæftigelse blevet forringet. Konjunkturvurderingen er derfor ændret på væsentlige punkter i forhold til *Dansk økonomi, maj 1992*. Der forventes nu en svagt faldende og derfor meget begrænset økonomisk vækst i 1993 og kun en mindre forøgelse af væksten i 1994. Efter en vækst i produktionen (BFI) på godt 2 pct. i 1992 vurderes væksten således til ca. 1,5 pct. i 1993 og til godt 2 pct. i 1994.

330.000 og 320.000 ledige i henholdsvis 1993 og 1994

På denne baggrund skønnes arbejdsløsheden at vokse betydeligt i det kommende år, og først i slutningen af 1993 forventes en vending. I 1993 vurderes ledigheden således at stige med ca. 15.000 til ca. 330.000 personer. Hermed skulle ledighedsniveauet dog også kulminere. Med den ventede lidt bedre forbrugs- og investeringsudvikling skønnes ledigheden i 1994 at falde til godt 320.000 personer som gennemsnit for året. Det svarer til en ledighedsprocent på knap 11,5 pct.

Fortsat stort betalingsbalanceoverskud

Modstykket til den negative udvikling i arbejdsløsheden er et voksende overskud på betalingsbalancens løbende poster, som i fremskrivningsperioden anslås at stige fra ca. 25 mia. kr. i 1992 til omkring 32 mia. kr. i 1994.

Voksende statsgældskvotefrem til 1993...

Underskuddet på den offentlige sektors saldo reduceres i de kommende år; det skønnes at falde fra knap 19 mia. kr. i 1992 til ca. 5 mia. kr. i 1994. Statsgældens andel af produktionen er siden 1990 steget svagt som følge af konjunkturtilbageslaget. Stigningen i gældskvoten ventes at fortsætte til 1993, hvorefter gældens andel af produktionen stabiliseres i 1994. Et sådant underskud og udviklingen i den offentlige gæld vil efter formandskabets vurdering ikke give anledning til problemer for den økonomiske politik.

...men statsgælden skaber ikke problemer for den økonomiske politik

Udenrigs- og indenrigsøkonomiske ændringer

Det ændrede konjunkturbillede i forhold til vurderingerne i *Dansk økonomi, maj 1992* skyldes ændringer i såvel udenrigs- som indenrigsøkonomiske forhold, herunder gennemførelsen af økonomisk-politiske tiltag, som ikke var indeholdt i forårets prognose. Det internationale økonomiske opsving skønnes at komme langsommere og at blive mere afdæmpet end tidligere ventet. Samtidig er den danske konkurrenceevne som følge af bl.a. valutakursjusteringerne i EMS'en i september 1992 blevet forringet. Samlet resulterer de ændrede udenrigsøkonomiske forhold i en forøgelse af ledigheden i 1993 med omkring 25.000 personer i forhold til forårets skøn. Om hjemlige faktorer gælder, at usikkerheden i kølvandet på den danske og franske folkeafstemning om Maastricht-traktaten og uroen på de internationale valutamarkeder i september 1992 sandsynligvis har påvirket forbrugernes og virksomhedernes forventninger til fremtiden i negativ retning. Som følge af sådanne skift og rentestigninger er specielt investeringerne i erhvervene og boliginvesteringerne nedjusteret. Indregnes de skønnede virkninger af aktiveringsforliget, resulterer de ændrede indenrigsøkonomiske forhold samlet i en stigning i ledigheden i 1993 på omkring 5.000 personer. Det nu skønnede niveau for ledigheden i 1993 er dermed samlet 30.000 personer højere end ventet i *Dansk økonomi, maj 1992*.

Finanspolitisk råderum til gavn for beskæftigelsen...

Den nødvendige genopretning af betalingsbalancen og dermed råderummet i forhold til betalingsbalancen og udlandsgælden er især skabt af den forholdsvis stramme finanspolitik siden 1987. Erfaringerne fra denne periode viser således, at finanspolitikken kan være et effektivt instrument til påvirkning af balanceproblemerne. En finanspolitisk lempelse af begrænset størrelse vil derfor også kunne tage toppen af ledigheden og understøtte det usikre opsving, der tegner sig ved udgangen af 1993.

I *Dansk økonomi, maj 1992* anbefalede formandskabet en mindre finanspolitisk lempelse i forhold til de da foreliggende planer. Siden er den økonomiske situationen ændret, idet udsigterne for ledigheden i 1993-94 nu er blevet mere dystre, og de betalingsbalancemæssige muligheder er blevet bedre. Disse ændringer forøger behov og muligheder for en finanspolitisk lempelse.

Det langsigtede hensyn til en reduktion af udlandsgælden betyder imidlertid sammen med de statsfinansielle bindinger, at en lempelse af finanspolitikken efter en årrække kan nødvendiggøre en stramning af den efterspørgselsregulerende politik. Behovet herfor vil afhænge af de udenlandske konjunkturer og af, om finanspolitikken bliver ledsaget af foranstaltninger og aftaler, der sikrer en gradvis forbedring af konkurrenceevnen.

...men også behov for tiltag på arbejdsmarkedet

Det er derfor vigtigt, at en finanspolitisk lempelse i givet fald suppleres med initiativer, der understøtter en meget afdæmpet lønudvikling.

På længere sigt kan tiltag, der øger incitamenterne til løntilbageholdenhed, have betydelig virkning på den samlede lønstigningstakt og dermed fremme vækst og beskæftigelse også til gavn for de offentlige, herunder statens finanser. En finansieringsreform, der udformes, så arbejdsmarkedets parter i højere grad direkte bærer omkostningerne ved ændringer i ledigheden, kan virke lønafdæmpende. Det er formandskabets vurdering, at en sådan finansieringsreform vil give større incitament til lønafdæmpning end en dagpengereform, der alene har karakter af skatteomlægninger. De nuværende institutioner og mekanismer garanterer ikke en direkte forbindelse mellem skatte- og afgiftsreduktioner og en mindsket lønstigningstakt.

Overenskomstforhandlingerne i foråret 1993

På kort sigt er det af hensyn til beskæftigelsen vigtigt, at resultatet af de kommende overenskomstforhandlinger bliver lavere stigninger i lønomkostningerne i Danmark end i udlandet. Det skal i den forbindelse nævnes, at valutakursudviklingen i månederne frem til oktober 1992 særskilt forringede konkurrenceevnen med godt 5 pct., hvoraf ca. halvdelen kan tilskrives valutakursjusteringerne i september 1992.

Det følger af den skitserede problemstilling, at der - hvis en finanspolitisk lempelse gennemføres som en isoleret foranstaltning - kun er mulighed for en relativt beskedent lempelse. En del heraf synes der allerede at være disponeret over som følge af, at der tilsyneladende er politisk enighed om at se bort fra dele af bespareelserne indeholdt i Forslaget til Finanslov for 1993.

Økonomisk politik i EF og økonomiske aspekter af det danske EF-problem: Kapitel III

**To hovedemner:
De generelle
perspektiver for
den økonomiske
politik i EF
og de særlige
danske perspektiver**

Kapitlet belyser dels de økonomiske aspekter i Maastricht-traktaten (ØMU samt udbygningen af henholdsvis det arbejdsmarkeds- og socialpolitiske samarbejde og samarbejdet om miljøpolitikken), der er nye i forhold til det hidtidige traktatgrundlag for EF-samarbejdet, dels de økonomiske aspekter af det danske EF-problem, inkl. de mulige økonomiske konsekvenser af en situation, hvor Danmark af den ene eller den anden grund måtte komme til at stå uden for EF. Ved et bevaret dansk medlemskab

ØMU som en union med flere hastigheder

må den umiddelbart vigtigste økonomiske problemstilling for Danmark i relation til EF forventes at blive spørgsmålet om Danmarks særstilling til deltagelse i ØMU's slutfase.

Også flere andre eksempler

Vedrørende ØMU fremhæves det som mest sandsynligt, at EF (eller i fremtiden Den Europæiske Union) i lang tid fremover valutarisk set bliver en union med flere hastigheder. Baggrunden for denne vurdering er både Maastricht-traktatens bestemmelser om en ret stærk sortering af de lande, der til sin tid kan vente at blive erklæret kvalificerede til fuldt ØMU-medlemskab (deltagelse i unionens slutfase), og den udvikling, der førte til opbruddet i det valutariske samarbejde i EF i september i år.

Subsidiaritetsprincippet i økonomisk fortolkning...

Kapitlet peger også på andre områder end det valutariske, hvor EF må forventes at blive en union med forskellige regelsæt og former for politik og dermed flere "hastigheder", f.eks. med hensyn til den indirekte beskatning, anvendelse af tekniske normer og standarder, den sociale dimension og miljøpolitikken. De to førstnævnte områder var tidligere eksempler på, at man i EF stillede mod en vidtgående harmonisering, hvorimod man nu nøjes med at fastlægge visse overordnede regler på området, men derudover godkender et "hjemmestyreprincip" for deltagerne inden for de grænser, der afstikkes af konkurrencen og "hvad markedet kan bære". Med udgangspunkt i en økonomisk fortolkning af det såkaldte subsidiaritetsprincip konstateres det i redegørelsen, at dette ikke er uden betænkeligheder, idet det kan rumme en fare for en nedadgående harmonisering på områder som miljø- og forbrugerbeskyttelse mv. Arbejdsmarkeds- og socialpolitikken er i modsætning hertil eksempler, hvor den økonomiske fortolkning af subsidiaritetsprincippet resulterer i, at der kun er få økonomiske argumenter for en centralisering af beslutningskompetencen i EF, men stærke argumenter for "hjemmestyre".

...leder til forskellige konklusioner for forskellige "politikker"

Den danske særstilling til ØMU's tredje fase

Den danske særstilling til ØMU - med principiel afstandtagen fra deltagelse i dennes fase III - må ud fra en økonomisk synsvinkel vurderes som forholdsvis uproblematisk, for så vidt angår de første år under Maastricht-traktaten, hvor der endnu ikke vil være sket nogen selektering mellem fase II- og fase III-medlemmer. ØMU-samarbejdet vil i denne periode i alt væsentligt blot indebære en forlængelse af det hidtidige EMS/ØMU-samarbejde, hvortil der har været almindelig tilslutning i Danmark. Derimod vil den danske særstilling kunne give anledning til mere tungtvejende problemer fra og med det tidspunkt, hvor kerne-landene (ekskl. Danmark) i EF begynder at skille sig ud fra fase

II og i stedet i fase III valutarisk og pengepolitisk kommer til at fremstå som en enhed med fælles valuta (en helt ny ECU), og fælles pengepolitik fastlagt af Den Europæiske Centralbank.

De facto-binding til den fremtidige ECU sandsynlig...

I analysen af denne problematik konkluderes, at Danmark reelt ikke vil have andre muligheder end at knytte kronens kurs til den nye ECU som en fast, men justerbar kronekurs. Ud over de mulige politiske og psykologiske årsager, der eventuelt kan være til at vælge at holde sig uden for fase III, vil denne politik i princippet give mulighed for selvstændige danske valutakursændringer i de efterhånden ret få tilfælde, hvor sådanne justeringer endnu kan tænkes at have betydning som selvstændigt instrument i den økonomiske politik i en lille åben økonomi (som et alternativ på kort sigt til forøget lønflexibilitet). For at kunne opretholde fastkurspolitikken, bortset fra de formentlig meget sjældne ensidige justeringer, der i praksis ville kunne blive tale om, vil Danmark være nødt til at føre samme økonomiske politik og - på grund af de frie kapitalbevægelser - i særdeleshed samme pengepolitik som den, der føres inden for den fuldt udbyggede union. Hvis de internationale finansmarkeder sætter spørgsmålstejn ved fastkurspolitikken troværdighed, kan dette automatisk føre til højere rente i Danmark end i kernelandene, og muligvis vil det også derudover kunne blive nødvendigt at føre en strammere økonomisk politik i Danmark end den, der føres i kernelandene. Hertil kommer tabet af indflydelse ved at stå uden for. Der kan derfor være risiko for, at der skal betales en ikke helt uvæsentlig pris for de begrænsede økonomiske fordele, der i Danmarks tilfælde kan være forbundet med at stå uden for ØMU's tredje fase. Men som det er fremhævet i kapitel III er økonomiske hensyn ikke de eneste, der her kan komme på tale.

...muligvis ved højere renter mv. end i kernelandene

Situationen i tilfælde af ikke-medlemskab: Landbrug og fiskeri

Skulle Danmark af den ene eller den anden grund komme til at stå helt uden for EF, vil det få væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser. Først og fremmest må der forventes en meget følelig nedgang i landbrugseksporten både prismæssigt og mængdemæssigt, hvis vi kommer til at stå uden for EF's landbrugsordninger i en situation, hvor man i bedste fald (en snarlig overvindelse af modstanden mod en GATT-løsning) endnu kun står over for en begyndende global liberalisering af vilkårene for landbrugsproduktionen og handelen med fødevarer. Ud over de direkte følger, en sådan nedgang i landbrugseksporten vil få for betalingsbalancen, vil den også få mærkbare afledte virkninger for produktionen og beskæftigelsen, såvel i primærlandbruget som i forædlings-, leverandør- og salgsvirksomhederne. Også fiskeriet ville få stærkt forringede vilkår i en situation som den her nævnte. Både inden for EF og globalt er fiskeriets situation

karakteriseret ved (i nogle tilfælde dramatisk) mindskede fiskebestande og en samtidig overkapacitet i fiskeflåden, der sætter fiskeriets rentabilitet under pres. Med den sårbare økonomiske position, fiskeriet derfor befinder sig i i de fleste lande, kan der næppe ventes større hensyntagen til Danmark, hvis vi skulle komme til at stå uden for EF's fiskeripolitik og dermed uden ret til at fiske i de fælles EF-farvande. Også i forhold til situationen før Danmarks tilslutning til EF må fiskeriets stilling i så fald ventes markant forringet, navnlig som følge af udvidelsen af de nationale fiskerigrænser til 200 sømil.

Ingen forsøg på kvantificering

Med de mange usikkerhedsmomenter, der gør sig gældende, har formandskabet ikke forsøgt at kvantificere de økonomiske virkninger af en eventuel dansk udtræden af EF. Men det står klart, at konsekvenserne på de her nævnte to områder ville blive yderst følelige med hensyn til både beskæftigelsen og betalingsbalancen.

Også følelige virkninger for industrien...

For industrien ville der i tilfælde af en dansk udtræden rimeligvis kunne etableres en frihandelsordning med EF i lighed med EØS-ordningerne med EFTA-landene. I så tilfælde ville indre markedsfordelene i det væsentlige fortsat være intakte for industrien; men alligevel ville der også her blive tale om følelige virkninger, sammenlignet med medlemskabssituationen, ikke mindst på grund af de komplikationer, behovet for særlige oprindelsesregler mv. ville skabe for samhandelen. Hertil kommer, at Danmark sandsynligvis ville blive nødt til at udtræde af EMS-samarbejdet i den her nævnte, hypotetiske situation.

...og for valutapolitikken

Uddannelse, løn og mobilitet: Kapitel IV

Undersøgelsen viser, at halvdelen af de beskæftigede er ufaglærte...

Kapitlet indeholder en undersøgelse af uddannelse, løn og mobilitet, baseret på Danmarks Statistiks IDA-database, hvor 1987 er det seneste år, for hvilket alle relevante oplysninger foreligger. Undersøgelsen viser, at knap 48 pct. af de beskæftigede lønmodtagere i 1987 var uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, at knap 35 pct. havde en erhvervsuddannelse, og at knap 18 pct. havde en videregående uddannelse. Samtidig var arbejdsløsheden meget ulige fordelt på uddannelsesgrupper. Arbejdsløsheden var således højest for de ufaglærte. Derfor er der for denne gruppe et stort behov for uddannelse og i almindelighed behov for tiltag, som sikrer, at virksomhederne etablerer et tilstrækkeligt antal uddannelsespladser.

...som har en højere ledighed end personer med uddannelse

Ingen sammenhæng mellem relativ ledighed og lønstigninger

Behov for incitamentsforbedrende strukturreformer

Sektormæssige beskæftigelser af uddannelser

Ikke tegn på væsentlige mobilitetsproblemer mellem erhverv og sektorer...

...hvilket skærper kravene til andre midler til reduktion af ledigheden

Lønstigningerne ved overenskomstforhandlingerne i 1987 afspejlede hverken den samlede ledighed eller dennes ulige fordeling på uddannelsesgrupper. Denne manglende hensyntagen til ledigheden mindsker økonomiens tilpasningsevne. Der er derfor grund til igen at pege på behovet for økonomisk-politiske tiltag, der øger lønfleksibiliteten på arbejdsmarkedet. En dagpengereform, der udformes, så den øger incitamenterne til løntilbageholdenhed - især blandt grupper med stor ledighed - vil således have en mere gunstig indvirkning på den samlede ledighedsstørrelse og fordeling end en dagpengereform, der alene har karakter af en skatteomlægning.

Anvendelsen af uddannet arbejdskraft varierer meget mellem sektorerne. Den udlandskonkurrerende *K*-sektor (fremstillings-erhverv mm.) beskæftiger typisk personale med mindre uddannelse end både den hjemmemarkedsorienterede *H*-sektor (bygge- og anlægsvirksomhed, servicefag mm.) og den offentlige sektor, der klart beskæftiger den største andel af personer med videregående uddannelser. Undersøgelsen viser desuden, at *K*-sektoren er lønførende inden for de fleste uddannelseskategorier.

Arbejdskraftens mobilitet på tværs af arbejdspladser, erhverv og sektorer synes at være høj for de fleste grupper. Således skiftede knap 25 pct. af alle lønmodtagere og arbejdsløse arbejdsplads fra 1986 til 1987, og 12 pct. henholdsvis godt 8 pct. skiftede erhverv henholdsvis sektor. Der synes ikke at være baggrund for at konkludere, at der i almindelighed er væsentlige hindringer for mobilitet på tværs af erhverv og sektorer. Andre undersøgelser viser dog en ringere geografisk mobilitet på arbejdsmarkedet.

Mobiliteten er klart størst i de første erhvervsaktive år, og den mobile del af arbejdsstyrken har gennemgående haft en højere løn end den ikke-mobile del. Derimod er sammenhængen mellem lønstigning og mobilitet ikke entydigt positiv eller negativ. Resultaterne peger på, at høje lønstigninger kan have været årsag til frivillig mobilitet, samtidig med at en del formentlig ofte ledige og dermed ufrivilligt mobile i det efterfølgende job har accepteret en lavere aflønning end den tidligere.

Da mobiliteten mellem erhverv og sektorer ikke synes at være et omfattende problem, er det med henblik på en reduktion af arbejdsløsheden så meget desto vigtigere med større generel lønfleksibilitet og forøgelse af konkurrenceevnen gennem løntilbageholdenhed, produktivitetstigninger, uddannelse mv. Herved forøges også mulighederne for at opnå varige virkninger af en efterspørgselsudjævnende økonomisk politik.

Afviser ikke behov for uddannelse

Det bemærkes, at undersøgelsen ikke omfatter den faglige mobilitet (dvs. skift mellem uddannelser og jobfunktioner). Det kan derfor ikke på baggrund af undersøgelsen her udelukkes, at der er et stort udækket behov for initiativer til forøgelse af den faglige mobilitet, hvad den ulige fordeling af ledigheden på uddannelsesgrupper også peger på. En forøgelse af den faglige mobilitet vil ligesom en forøgelse af især de mindre kvalificeredes faglige kvalifikationer kunne omfordele og reducere ledigheden. Tillige kan der i uddannelsesplanlægningen være behov for initiativer, der på længere sigt sikrer en bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel efter grupper med bestemte faglige kvalifikationer.

Faglige uddannelser i udenlandsk industri

I *bilag 1 til kapitel IV* redegøres der for en række især engelske undersøgelser af sammensætningen af arbejdsstyrken i industrien på henholdsvis faglærte og ufaglærte i forskellige lande i Vesteuropa såvel som for kvalitet og indhold af lærlingeuddannelser og arbejdslederuddannelser i de pågældende lande. Disse data er i undersøgelseerne sammenholdt med data om produktivitsniveauet og produktivitsudviklingen i de undersøgte industrigrene, ligesom der er foretaget mere sporadiske sammenligninger med forholdene i USA og Japan. Undersøgelseerne peger i retning af en klar sammenhæng mellem niveauet for lærlingeuddannelser, frekvensen af faglærte, niveauet for arbejdslederuddannelser og produktivitsniveauet i industrien. De tillægger ikke mindst uddannelsesforholdene stor betydning for industriens omstillingsevne med hensyn til skiftende afsætningsvilkår og skiftende økonomiske vilkår i øvrigt. Bortset fra Storbritannien er der i Vesteuropa bestræbelser på - bl.a. med det tyske faglige uddannelsesmønster som forbillede - at øge lærlingefrekvenserne og niveauet for lærlingeuddannelserne.

KAPITEL I

DEN INTERNATIONALE KONJUNKTURSITUATION

I.1 Hovedtræk af konjunkturudviklingen

Udviklingen i verdensøkonomien er skuffende

Siden medio 1992 er det blevet klart, at det ellers ventede internationale opsving endnu en gang er blevet udskudt. Den almindelige opfattelse i starten af året var, at der efter et forholdsvis langvarigt økonomisk tilbageslag ville komme en svag, men stabil vending i konjunkturerne, som i løbet af 2. halvår 1992 ville tiltage i styrke. I stedet viste vendingen i USA sig at blive langsom og fragmentarisk og i Vesteuropa helt at udeblive. De heraf afledte ændringer og især nedjusteringer af forventningerne viste sig i faldende aktiekurser og ændrede valutakurser og rentevilkår.

Usædvanligt amerikansk konjunkturforløb

I tidligere amerikanske konjunkturcykler er aktiviteten accelereret, når den først er begyndt at stige. Denne acceleration er hidtil udeblevet i 1992. Det er baggrunden for, at den amerikanske pengepolitik i eftersommeren er blevet lempet yderligere. I Japan har afdæmpningen af den økonomiske vækst også været længere end ventet, hvilket primært skyldes den fortsat svage vækst i de private investeringer. I Tyskland har de store underskud på forbundsregeringens budget i forbindelse med genforeningen fremkaldt en yderligere stramning af den tyske pengepolitik, hvilket også har dæmpet den indenlandske efterspørgsel og dermed konjunkturerne i resten af Europa. I Storbritannien, Sverige og Finland fortsatte den egentlige recession i 1992 som følge af et fald i den indenlandske efterspørgsel og den kun begrænsede vækst i eksporten. Den resterende del af Vesteuropa har haft en stærkt afdæmpet vækst. Til de vækstafdæmpende faktorer hører den høje rente og faldet i dollarkursen.

Tysk pengepolitik har begrænset væksten i Europa

Virksomheden af valutauroen i ERM

Det ventes, at virkningen af valutauroen i ERM-samarbejdet (fastkurssamarbejdet) for en række europæiske lande umiddelbart vil være en lavere vækst end ellers som følge af større usikkerhed om valutakursudviklingen, rentestigninger samt stramninger af

finanspolitikken, som det er set i bl.a. Sverige, Finland og Italien, men ikke i Storbritannien, hvor den forbedrede konkurrenceevne og lempelige pengepolitik derfor vil få positiv betydning.

Inflationspresset er aftaget

Modstykket til den langsomme vækst i verdensøkonomien er en meget begrænset stigning i forbrugerpriserne i mange lande. Også i Tyskland er den underliggende pris- og lønstigningstakt på vej ned.

Begrænset stigning i råvarepriserne

Den meget afdæmpede udvikling i råvarepriserne, som har bidraget til den lave inflation, afspejler både den svage internationale konjunkturudvikling, de langsigtede tendenser til en mere effektiv udnyttelse af råstoffer i produktionen og et stigende forbrug af syntetiske materialer. Samtidig har den gennemsnitlige oliepris siden afslutningen af krigen i Kuwait ligget på omkring 20 dollar pr. tønde og dermed under OPEC's referencepris på 21 dollar pr. tønde. Råvarepriserne forventes kun at stige svagt i de kommende år i takt med den tiltagende vækst, men da opsvinget kun ventes at blive moderat, vil råvarepriserne fortsat være lave, således at der ikke herfra i større omfang vil udgå inflationære impulser.

Svag konjunkturvending og tidspunkt usikkert

På trods af den seneste valutauro og usikkerheden vedrørende tidspunktet for konjunkturvendingen er udsigterne for den internationale økonomi ikke udelukkende dystre. Produktionen vokser, selvom det er langsomt, inflationen er som nævnt lav, pengepolitikken er lempet i USA, Storbritannien og Japan og ventes at blive lempet i Tyskland, hvortil kommer, at stigende realindkomst for de beskæftigede i mange lande ventes at medføre en fortsat stigning i det private forbrug. Der er gode muligheder for, at disse positive tendenser i løbet af 1993 vil give sig udslag i et mere sikkert omend stadig behersket opsving. Den meget begrænsede vækst i produktionen er imidlertid ensbetydende med, at arbejdsløsheden i mange OECD-lande fortsat vil være meget høj og muligvis stige i det næste år eller halvandet.

Tabel 1.1 Realvækst, løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande, 1992-1994

Lande	Eksportvægte ^a	Realvækst (Stigning i BNP, faste priser)			Lønudvikling (Stigning i timelønsomk. ^b)			Prisudvikling (Stigning i forbrugerpriser ^c)			KE-vægte ^d
		1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994	
	Pct.	Procentvis stigning i forhold til foregående år									Pct.
USA	7,4	1,75	2,50	3,00	3,50	3,50	4,00	3,00	3,25	3,75	12,3
Japan	2,3	1,50	2,50	3,50	2,00	2,50	3,50	1,25	1,50	2,50	8,9
Tyskland ^e	20,5	1,00	1,00	2,50	6,00	4,50	4,50	3,75	3,00	3,00	20,7
Frankrig	6,8	1,75	2,00	3,00	4,00	4,00	4,00	3,00	2,75	2,75	8,5
Italien	3,3	1,25	1,50	3,00	6,00	5,75	5,50	5,50	5,00	4,75	6,2
UK	12,8	-0,50	2,00	2,50	7,00	6,00	6,00	4,00	3,00	3,25	11,8
Spanien	2,3	1,50	1,00	2,00	7,20	6,60	6,50	6,00	6,00	5,00	1,1
Holland	5,7	1,50	1,75	2,50	5,30	5,40	5,50	3,50	3,50	3,75	4,1
Belgien	2,8	1,50	2,00	3,00	5,50	5,00	5,00	3,25	3,25	3,50	3,0
Schweiz	3,0	1,00	2,00	3,00	6,00	3,50	5,00	4,50	3,50	3,25	3,1
Østrig	1,5	2,00	2,00	3,50	6,00	5,00	6,50	3,75	3,25	4,50	1,9
Sverige	16,5	-1,00	-1,50	0,50	3,00	-1,00	3,00	2,00	3,00	3,00	9,5
Norge	11,1	2,50	2,50	3,00	2,70	2,70	3,50	2,25	2,00	2,50	5,6
Finland	3,9	-2,00	2,50	3,00	2,00	2,50	3,00	3,00	4,00	3,00	3,3
OECD ^f		1,50	2,00	3,00				3,00	3,00	3,40	
Vesteuropa ^f		1,00	1,50	2,75				4,00	3,50	3,50	
Aftagere ^g	100,0	0,75	1,25	2,50				3,25	3,00	3,25	
Konkur. ^h					4,60	3,70	4,40	3,25	3,00	3,25	100,0
Danmark		2,10	1,60	2,30	3,60	3,80	3,80	2,20	1,80	2,10	

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 tredjelandes markeder (såkaldt dobbeltvejede eksportvægte).

e) Realvæksten vedrører hele Tyskland, mens pris- og lønudviklingen vedrører Vesttyskland.

f) Kun lande, der er medtaget ovenfor.

g) Sammenvejet med eksportvægte.

h) Sammenvejet med KE-vægte.

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

**OECD-vækst på
2 pct. i 1993 og
3 pct. i 1994,...**

**...men mindre for
Danmarks
aftagerlande**

**Parallel stigning i
Danmarks og
konkurrenternes
lønomkostninger**

**Lavkonjunktur bl.a.
som følge af behov
for nedbringelse af
statsgæld i USA**

**Mere ekspansiv
økonomisk politik
i Japan**

Efter en real BNP-vækst for OECD-landene på 1 1/2 pct. i 1992 ventes således en vending i konjunkturerne i 1993, hvor væksten ventes at blive 2 pct. stigende til 3 pct. i 1994, jf. tabel I.1. I Vesteuropa og især i Nordvesteuropa, dvs. for aftagerne af Danmarks industrieksport, tegner udsigterne sig dog svagere, idet produktionen i Sverige skønnes at falde yderligere i 1993 og kun at vokse meget begrænset i 1994, ligesom der kun vil være en svag vækst i Tyskland. Den reale BNP-vækstrate for aftagerne af Danmarks industrieksport ventes kun at blive 1 1/4 pct. og 2 1/2 pct. i henholdsvis 1993 og 1994, hvilket er en nedjustering på henholdsvis 1 og 1/2 pct.point i forhold til skønnene i *Dansk økonomi, maj 1992*.

Sammenlignet med de foregående års udvikling ventes en lavere stigningstakt i timelønsomkostningerne hos konkurrenterne til Danmarks industrieksport og derfor en stigning stort set svarende til stigningen i de danske lønomkostninger. Derimod ventes forbrugerprisinflationen i både 1993 og 1994 at være over 1 pct.point højere hos vores konkurrenter end i Danmark.

I.2 Den økonomiske politik og den langvarige lavkonjunktur

Der er flere faktorer, der bidrager til stagnationen i den internationale økonomi. Således kan nævnes den relativ store opsparringstilbøjelighed som følge af formuetab og tidligere overbelåning og de lave investeringer som følge af faldet i ejendomspriserne i mange lande. For Vesteuropas vedkommende gælder desuden, at den høje realrente lægger en bremse på væksten. Dertil kommer, at finanspolitikken bl.a. i USA blev strammet i slutningen af 1980'erne som følge af behovet for en nedbringelse af den store statsgæld efter den meget ekspansive finanspolitik i perioden 1982-1986. For at stimulere konjunktureren er den amerikanske pengepolitik dog siden slutningen af 1990 blevet lempet, hvilket har betydet et betragtelig fald i den korte rente, som dog endnu kun i begrænset omfang er smittet af på de lange rentesatser og aktiviteten.

Den japanske pengepolitik er siden midten af 1991 blevet lempet successivt for at stimulere den svage indenlandske efterspørgsel, ligesom finanspolitikken i både 1992 og 1993 vil være ekspansiv. Virkningen på konjunkturudviklingen i USA og Europa vil dog være ret begrænset, idet den japanske importkvote for industrivarer er beskeden.

Ekspansiv tysk finanspolitik, men...

Modsat USA har Tyskland i kølvandet på den tyske genforening ført en meget ekspansiv finanspolitik som følge af manglende politisk villighed til at forhøje skatterne til finansiering af de betydelige transfereringer til de 5 nye delstater. Inflationsbekæmpelsen og styringen af den indenlandske efterspørgselsudvikling har dermed alene været overladt til pengepolitikken, der er strammet i en sådan grad, at væksten i Vesttyskland er gået i stå.

...stram pengepolitik

Stram finanspolitik i øvrige Europa pga. budgetunderskud og ØMU-krav

Stramminger af finanspolitikken i en række af de øvrige europæiske lande har ligesom i USA været begrundet i store og voksende budgetunderskud, men en begyndende tilpasning til de ret restriktive ØMU-krav kan også have spillet ind. Hertil kommer virkningerne af den europæiske valutauro i september. Denne har bragt renten yderligere op i nogle lande og generelt øget usikkerheden. Samtidig har den stramme tyske pengepolitik medvirket til yderligere at afdæmpe konjunktoren i en stor del af Europa.

Stram pengepolitik yderligere dæmpet konjunktoren

G3-landenes betalingsbalancer

Forskelle i den førte økonomiske politik og de divergerende konjunkturcykler i USA, Japan og Tyskland afspejler sig også i de 3 landes betalingsbalanceudvikling, hvor Tysklands betalingsbalanceoverskud er blevet vendt til et underskud, mens USA og Japan har forbedret deres betalingsbalance position, jf. figur 1.1.

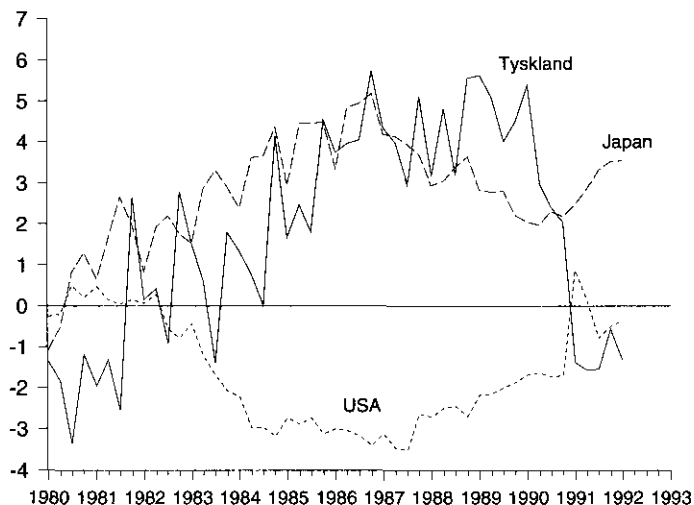
Finanspolitik kan bryde negative forventninger i USA

En mindre lempelse i den amerikanske finanspolitik kunne bidrage til at bryde de selvforstærkende negative forventninger til den økonomiske udvikling og kunne dermed medvirke til at bringe USA ud af den aktuelle lavkonjunktur. Der er dog fortsat behov for at nedbringe det strukturelle budgetunderskud på lidt længere sigt.

Lempeligere pengepolitik ventes

Der ventes kun at komme begrænsede ekspansive impulser fra den økonomiske politik i Europa og det navnlig i form af en mere lempelig pengepolitik. Drejningspunktet er her den tyske pengepolitik, der forventes lempet i takt med konjunkturafmatning i Tyskland.

Figur I.1 Udviklingen i betalingsbalancen for USA, Tyskland og Japan siden 1980, pct. af BNP



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

Koordineret finanspolitisk ekspansion velegnet instrument, men ikke store udsigter for en sådan lempelse

En finanspolitisk lempelse er sædvanligvis et velegnet instrument til at afbøde virkningerne af en konjunkturafmatning som følge af et fald i efterspørgslen. Selvom der er mange argumenter for en finanspolitisk lempelse i det nuværende langvarige konjunkturtillageslag, er der givetvis ikke store udsigter hertil især på grund af de bindinger, der er lagt på finanspolitikken som følge af, at landene ikke har sørget for at få nedbragt deres statslige budgetunderskud i den foregående lange højkonjunktur. Dette til trods for, at en koordineret finanspolitisk ekspansion har den fordel, at det kun vil påføre det enkelte land en begrænset forringelse af statsfinanserne og betalingsbalancen.

Behov for handelsåbninger og støtte til Østeuropa

Andre former for koordineret økonomisk politik uden større statsfinansielle eller rentemæssige virkninger kunne uafhængigt af eventuelle finanspolitiske initiativer også bidrage til at øge den langsigtede vækst. Således ville større åbenhed og en øget samhandel mellem de vest- og østeuropæiske lande koordineret med finansiel støtte til de betrængte økonomier i Østeuropa bidrage til øget vækst i både Øst- og Vesteuropa. På verdensplan ville et positivt resultat af de igangværende GATT-forhandlinger ligeledes betyde et løft i væksten, jf. *Dansk Økonomi*, maj 1992.

I.3 Rente- og valutakursudviklingen

Øget rentespænd mellem dollar og D-mark førte til en appreciering af D-marken

Den amerikanske pengepolitik er i løbet af 1991 og 1992 blevet lempet adskillige gange ved, at den korte rente er nedsat væsentligt for at stimulere den svage konjunktur i USA, mens en mere lempelig finanspolitik ikke har været forsøgt som følge af det betydelige statsunderskud. I samme periode har Tyskland strammet pengepolitikken betydeligt for at modvirke virkningen på tysk økonomi af den ekspansive finanspolitik i kølvandet på genforeningen. Den meget kraftige forøgelse af rentespændet mellem dollar og D-mark bragte i efteråret 1992 dollarens værdi over for D-mark tilbage på samme meget lave niveau som ved årsskiftet 1990/91, jf. figur I.2. Apprecieringen af D-marken i den forløbne del af 1992 er således i høj grad betinget af pengepolitiske faktorer. Den japanske pengepolitik er som led i den konjunkturstimulerende politik ligeledes blevet lempet adskillige gange, men samtidig har forskelle i produktivets- og betalingsbalanceudvikling betydet en mindre styrkelse af yen over for dollaren, jf. figur I.3.

Spændinger i ERM-samarbejdet

I perioden inden valutakursjusteringen i ERM-samarbejdet i september 1992 var der betydelige spændinger mellem Tyskland og resten af Europa som følge af forskelle i konjunkturudvikling og derfor tiltagende uvilje mod at binde sig til den stramme tyske pengepolitik.¹ De frie kapitalbevægelser betyder, at det ikke er muligt for de andre medlemmer af fastkurssamarbejdet at føre en pengepolitik, der afviger fra den tyske med mere end det, som følger af eventuelle valutakursforventninger.

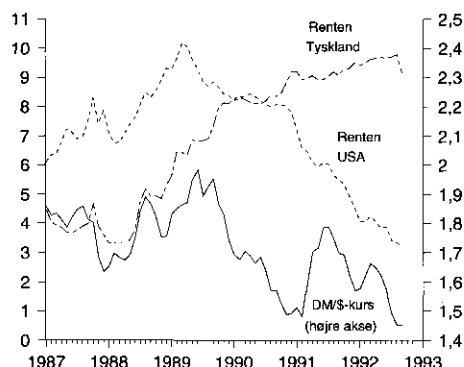
Manglende konvergens i ERM

Spændingen mellem ERM-valutaerne var i et længere perspektiv også et resultat af den manglende konvergens for prisniveauerne (i fælles valuta) især Storbritannien, Spanien og Italien til prisniveauerne i de andre lande i fastkurssamarbejdet, jf. figur I.4 og I.5. Samtidig var rentespændet mellem Tyskland på den ene side og Spanien, Italien og især Storbritannien på den anden side blevet indsnævret. Hertil kom, at resultatet af den danske og usikkerhed om den franske folkeafstemning sammen med en tysk renteforøgelse i juli aktuelt forøgede presset mod de svageste valutaer i ERM-samarbejdet ved bl.a. at forøge usikkerheden om indførelsen af den økonomiske og monetære unionen.

Folkeafstemninger betød usikkerhed om ØMU

1) Medlemmerne af ERM er alene de EF-lande, der har bundet deres kursrelationer med fast udsvingsmargin, mens EMS-landene omfatter alle EF-lande. IECU'ens vægtgrundlag indgår EMS-landenes og således alle EF-landes valutaer.

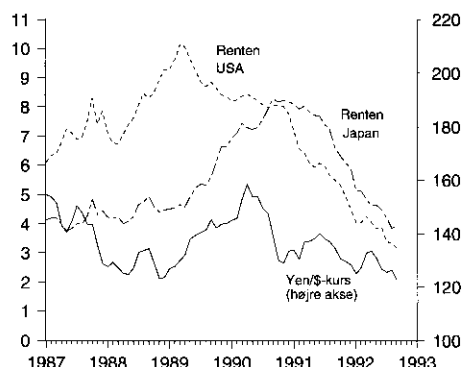
Figur I.2 Rente- og valutakurs-
udviklingen i USA og Tyskland



Anm.: Rentesatser for 3 måneders Euro-indskud.

Kilde: Danmarks Statistik, DSTB, og oplysninger fra Danmarks Nationalbank.

Figur I.3 Rente- og valutakurs-
udviklingen i USA og Japan



Anm.: Rentesatser for 3 måneders Euro-indskud.

Kilde: Danmarks Statistik, DSTB, og oplysninger fra Danmarks Nationalbank.

Interventioner ikke tilstrækkeligt

Problemerne i valutasamarbejdet blev i første omgang imødegået ved meget betydelige interventioner på de europæiske valutamarkeder, hvilket viste sig utilstrækkeligt. Dette understreger, at i længden er det kun muligt at dæmme op for valutaviske uligevægte gennem ændringer af den økonomiske politik.

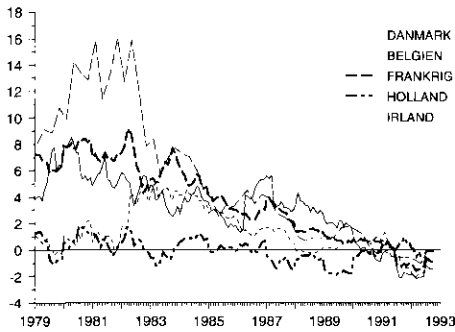
Finland opgiver binding til ECU

I begyndelsen af september valgte Finland, der ensidigt havde bundet den finske mark til ECU'en, at lade sin valutaen flyde. Der havde været en betydelig valutaudstrømning, og de nødvendige renteforhøjelser til at imødegå presset var uforenelige med den meget depressive indenlandske efterspørgsel og ikke tilstrækkelige med de vanskelige udenrigsøkonomiske vilkår for finsk økonomi. Derimod modstod Sverige presset mod den svenske krone ved at forøge sin valutareserve betydeligt gennem offentlig låntagning og ved samtidig at forhøje sin dag til dag rente til på et tidspunkt 500 pct. p.a. Omfanget af de finske og svenske myndigheders problemer med at imødegå presset mod deres valutaer skal også ses i lyset af den ensidige binding af disse valutaer til ECU'en, der ikke fuldt ud kan sammenlignes med et egentlig medlemskab af ERM-samarbejdet, som betyder en gensidig forpligtelse for de deltagende centralbanker til at stille kredit- og lånefaciliteter til rådighed og foretage støtteopkøb af de medlemmers valutaer, der måtte komme under pres.

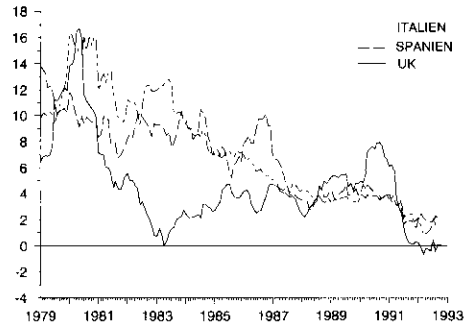
Svenske kroner under hårdt pres

Figur I.4 Forskelle i inflationsraten for udvalgte EMS-lande i forhold til Vesttyskland, pct.point

A. Oprindelige lande i smalle bånd

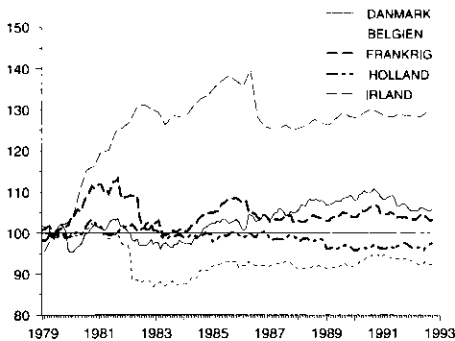


B. Lande der har været eller er i bredt bånd

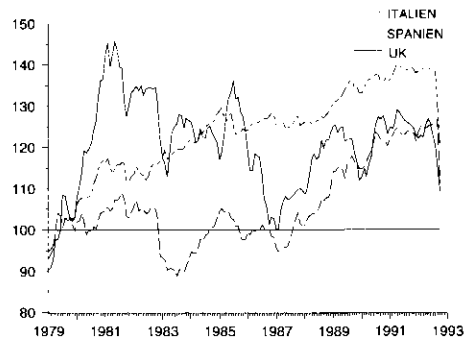


Figur I.5 Indeks for forbrugerpriser i de nuværende EMS-lande målt i D-mark, Vesttyskland=100 og 1979=100

A. Oprindelige lande i smalle bånd



B. Lande der har været eller er i bredt bånd



Anm.: EMS-samarbejdet indledtes i marts 1979, hvor Danmark, Belgien/Luxembourg, Vesttyskland, Frankrig, Holland og Irland indtrådte med den snævre udsvingsmargin (+/- 2,25 pct. tilladt bilateral afvigelse) og Italien med den brede udsvingsmargin (+/- 6 pct.). Spanien og UK indtrådte i henholdsvis juli 1989 og oktober 1990, mens Italien overgik til det smalle bånd i januar 1990. I september 1992 udtrådte UK og Italien muligvis midlertidigt af ERM-samarbejdet.

Prisudviklingen er beregnet til og med oktober 1992 og er for de ikke statistikdækkede måneder fremskrevet med den seneste observerede årlige stigningstakt.

Kilde: OECD, *Main Economic Indicators*, Paris, OECD, *Current Economic Indicators*, DSTB, Danmarks Statistik, samt egne beregninger.

Pund og lire udtræder af samarbejdet

Spændingerne inden for ERM-samarbejdet blev i første omgang imødegået dels ved en nedskrivning af liren den 13. september med 7 pct. i forhold til de andre valutaer, dels en mindre sænkning af den tyske diskonto på 1/2 pct.point og af Lombard renten på 1/4 pct.point. Men denne tilpasning af valuta- og pengepolitikken var ikke tilstrækkelig til at sikre valutarisk ro, og allerede den 16. september udtrådte Storbritannien og Italien af ERM-samarbejdet og lod deres valutaer flyde. Det skete, efter at Storbritannien først havde forsøgt at imødegå presset ved at hæve den korte rente med i alt 5 pct.point. Efter beslutningen om at forlade ERM blev renten igen nedsat til udgangsniveauet. Samtidig med Storbritannien og Italiens udtræden af fastkurssamarbejdet devaluerede Spanien med 5 pct. over for de andre valutaer i ERM-samarbejdet.

Presset på valutamarkedene fortsatte dog et stykke tid endnu, men med aftagende styrke. Således førte forventningerne til en nedsættelse af den franske rente, som var annonceret inden den franske folkeafstemning, til et betydeligt pres på den franske franc. Samtidig indførte både Spanien, Irland og Portugal begrænsninger på kapitalbevægelserne for at imødegå presset mod deres valutaer, hvilket dog kun kan ventes at have virkning på kortere sigt.

Vurdering af valutauroens betydning for det fremtidige valutakurssamarbejde i Europa fremgår af kapitel III.

I.4 Nærmere konjunkturbeskrivelse

USA:

Den seneste lavkonjunktur i USA begyndte i midten af 1990, efter at væksten siden 1988 havde været aftagende bl.a. som følge af stramning af finanspolitikken, jf. figur I.6. Baggrunden for tilbageslaget var dels krise i den finansielle sektor og gældsproblemerne i den private sektor som følge af betydelig gældssætning i slutningen af 1980'erne, og dels Golf-krisen der medførte stigende oliepriser.

Kun et behersket opsving

Væksten har siden medio 1991 været positiv, men svag. Normalt forlader den amerikanske økonomi en recession med vækstrater på omkring 6 pct. p.a. i de nærmeste efterfølgende kvartaler, men da den seneste recession kun har været moderat, ventes opsvinget uden yderligere ændringer i den økonomiske politik også kun at blive behersket. Opbremsningen i væksten skyldes bl.a. en aftagende vækst i det private forbrug på trods af, at pengepolitikken

Ingen sikre tegn på vending i forbruget

er blevet lempet adskillige gange siden slutningen af 1990. Den meget ekspansive pengepolitik har ikke påvirket kreditgivningen og dermed heller ikke forbruget i større omfang.

Men andre tegn på en vending

Der er endnu ingen sikre tegn på et opsving i det private forbrug, idet indikatorer for forbrugertilliden stadig ligger på et historisk lavt niveau. Negative forventninger til den økonomiske udvikling har i sig selv betydet en afdæmpet vækst i forbruget. Der er dog også faktorer, der peger i gunstig retning, og det må derfor forventes, at væksten i den nærmeste fremtid igen tiltager. Industriproduktionen er begyndt at vokse, og arbejdsløsheden er begyndt at falde, ligesom den lave rente har betydet, at investeringerne er vokset, og boligbyggeriet er i fremgang omend på et lavt niveau. Samtidig ventes den lave dollarkurs sammen med vækst i de latinamerikanske lande at medføre en voksende eksport. Dertil kommer, at den amerikanske finanspolitik efter præsidentvalget, men måske først med virkning fra slutningen af 1993 (finansår 1994) kan tænkes at blive drejet i en mere ekspansiv retning.

**Japan:
Meget lav vækst**

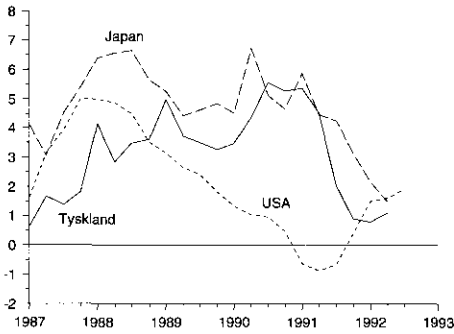
Siden slutningen af 1990 har den japanske økonomi været inde i en periode med mere afdæmpet vækst, og Japan havde efter japanske forhold en meget lav vækst i 1992 på omkring 1 1/2 pct. Det skal sammenlignes med en gennemsnitlig vækst i 1980'erne på 4 1/2 pct. Tilbageslaget i japansk økonomi er forårsaget af en mere begrænset indenlandsk efterspørgsel i kølvandet på den foregående periodes uholdbare og høje udgiftstilbøjelighed, bl.a. på grund af spekulationsboblen i aktiemarkedet og markedet for boliger og erhvervsbygninger.

Penge- og finanspolitikken lempet

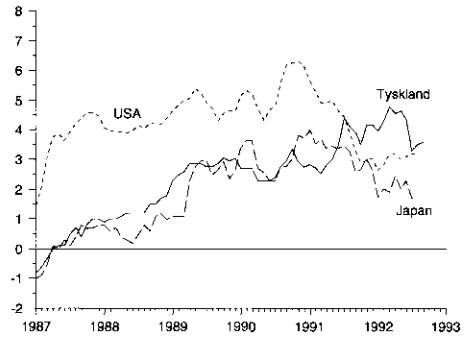
For at dæmme op for tilbageslaget er pengepolitikken i løbet af 1991 og 1992 blevet lempet successivt. Finanspolitikken er ligeledes blevet lempet to gange i løbet af 1992. Dels er der vedtaget en fremrykning af offentlige investeringer og igangsættelse af offentlige arbejder o.l., der dog først ventes at få virkning i løbet af 1993, og dels gives der for at stabilisere ejendomsmarkedet hjælp til ejendomsselskaber i form af offentligt opkøb af jord o.l. Det sidste tager også klart sigte på, at aflaste banksektoren for de vanskeligheder faldende ejendomspriser har medført i denne sektor.

Figur I.6 Nogle aktuelle konjunkturindikatorer for udvalgte lande siden januar 1987

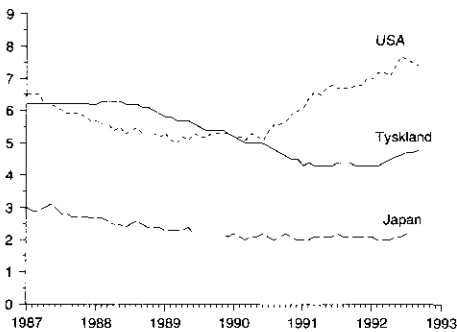
Real BNP. Vækst i forhold til samme periode året før



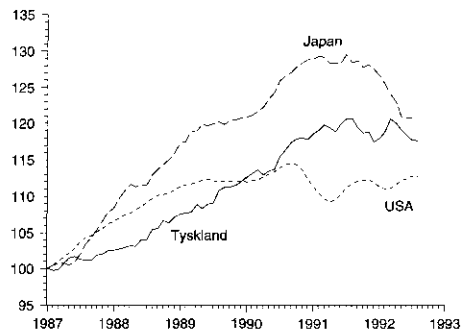
Forbrugerpriserne. Årlig vækst i pct.



Ledigheden. Pct. af arbejdsstyrken



Industriproduktion. 3 mdr. glidende gns. af sæsonkorrigerede indeks, januar 1987=100



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

Væksten tiltager	Modsat 1992, hvor det mest ekspansive element var eksporten især til det øvrige Asien, ventes væksten at tiltage i Japan i de nærmeste år, trukket både af den indenlandske efterspørgsel og eksporten. Selvom der ventes en forøget vækst, ventes denne dog i hvert fald i den nærmeste fremtid at ligge under gennemsnittet for 1980'erne.
Væksten i Vesttyskland ophørt	Vesttysk økonomi er stagneret siden foråret 1991, hvor både finans- og pengepolitikken blev strammet. På baggrund af de indgåede overenskomster og som følge af opbremsningen i den økonomiske vækst ventes lønstigningstakten også at aftage. Stigningen i forbrugerpriserne forventes at komme ned på omkring 3 pct., hvilket dog stadig er højere end Bundesbanks målsætning om en prisstigning på omkring 2 pct. Alligevel ventes den tyske rente nedsat noget som følge af sikre tegn på opbremsningen og muligvis også stagnation i den tyske økonomi. Finanspolitikken blev lempet i juli i forbindelse med bortfaldet af den midlertidige indkomstskatteforhøjelse, men der er annonceret en forhøjelse af momsens pr. 1. januar 1993.
Aftagende løn- og prisstigninger	
Penge- og finanspolitikken	
Østtyskland: Ingen tegn på selv bærende opsving	I Østtyskland, hvor vendepunktet i produktionen indtraf medio 1991, er der fortsat ikke tegn på, at der inden for de nærmeste år vil komme et selv bærende opsving baseret på privat produktion og investeringer. Det er fortsat de massive vesttyske subsidier i form af offentlig byggeri og erhvervsbyggeri og sociale transferinger, der bærer den tiltagende vækst.
Tiltagende vækst i 1993	Lempelsen i pengepolitikken og en tiltagende vækst på de tyske eksportmarkeder ventes at få væksten i Tyskland til at tiltage et stykke inde i 1993. For hele 1993 ventes væksten ligesom i 1992 at ligge på 1 pct. for siden at stige til 2 1/2 pct. i 1994.
Storbritannien: Recession, men vending i løbet af 1993	Recessionen i Storbritannien, der startede i midten af 1990, er fortsat ind i 1992, og der forventes nu først at komme en vending til positiv vækst i løbet af 1993. Storbritanniens udtræden af ERM-samarbejdet har betydet en lempelse af pengepolitikken, og den lempelige finanspolitik ventes ikke strammet. Der er dog ingen tegn på, at forbruget vil lede et opsving på trods af stigning i realindkomsterne. Det vigende forbrug skal ses i lyset af, at husholdningernes nettogældskvotet er steget som følge af de faldende boligpriser og på trods af de seneste års gældsreduktion. Der ventes derimod, at den forbedrede konkurrenceevne som følge af deprecieringen af pundet vil få positiv betydning for eksporten og den samlede vækst.
Forbedret konkurrenceevne øger væksten	

Stramning af finanspolitikken i Italien

Den italienske regering har modsat Storbritannien annonceret, at Italien hurtigst muligt ønsker at genindtræde i ERM-samarbejdet. Den italienske regering har derfor strammet pengepolitikken og foreslået en betydelig stramning af finanspolitikken til nedbringelse af statsunderskuddet, der er på ca. 11 pct. af BNP og stort set svarer til rentebetalingerne på statsgælden. Det er dog endnu ikke endeligt afklaret, i hvilket omfang den finanspolitiske stramning vil blive vedtaget i parlamentet.

Samlet ventes derfor kun en begrænset vækst trukket af eksporten, mens den indenlandske efterspørgsel ventes at være mere begrænset i fremskrivningsperioden. Løn- og prisstigninger ventes at ligge over gennemsnittet for OECD-landene.

Frankrig: Omsving i løbet af 1993

Den depressive internationale konjunktur betyder, at omsvinget i fransk økonomi først vil komme i løbet af 1993. Lønstigningerne ventes som følge af den høje ledighed også fremover at blive beherskede. Den begrænsede lønudvikling betyder, at eksporten kan stige i takt med en tiltagende international vækst. Den voksende eksport vil medføre stigende realindkomster og aflede stigende vækst i forbrug og erhvervsinvesteringer. I foråret 1992 blev der foretaget en begrænset lempelse af finanspolitikken især med det sigte at eliminere antallet af langtidsløse på omkring 900.000. Den faktiske udvikling har været, at antallet af langtidsløse har været stigende.

De nordiske lande: I Sverige fortsat recession efter valutauro

Krisen i svensk økonomi fortsætter, og det må forventes, at produktionen også falder næste år og kun vokser yderst behersket i 1994. Udviklingen skal ses i forbindelse med et klart omsving i svensk valutakurspolitik og afvikling af en tidligere ekspansiv finanspolitik, som indebar betydelige risici for betalingsbalance og inflation.

Pris- og lønstigningerne er dog aftaget mærkbart og er nede på omkring 2 - 3 pct. i årlig vækst, samtidig med at arbejdsløsheden er stadig stigende og i august nåede op på 5,8 pct.

Stramning af finanspolitikken

I kølvandet på valutauroen er der indgået aftaler mellem regeringen og oppositionen om betydelige stramninger af finanspolitikken ved en kombination af skattestigninger og udgiftsbegrænsninger. Den finanspolitiske stramning svarer til ca. 2 pct. af BNP i 1993 stigende til 2,5 pct. af BNP på længere sigt. Derudover er der indgået aftale om en nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne og en forkortelse af ferien med 2 dage svarende til en sænkning af de samlede lønomkostninger på omkring 5 pct.point.

Nedsættelse af arbejdsgiverafgifter

Bred vifte af indgreb

Udgiftsbegrænsningerne i forbindelse med stramninger af finanspolitikken rammer bredt og vedrører bl.a. begrænsninger i sygedagpengene, forhøjelse af pensionsalderen, nedsættelse af pensionsreguleringen, afløsning af planlagte forhøjelser af børnepenge, beskæring af U-landshjælp, kontanthjælp til flygtninge og boligstøtte og besparelser på politi, forsvar, avis-, parti-, studie- og landbrugsstøtte. Indtægtsforøgelserne vedrører forhøjelse af benzin- og tobaksafgifter og momssatsen på madvarer, forhøjelse af arbejdsgivernes og lønmodtagernes bidrag til syge- og arbejdsskadeforsikring og annullering af en lovet skattelettelse på formue og renteindtægter. Samtidig blev der vedtaget at igangsætte offentlige beskæftigelsesordninger omfattende 112.000 personer til næste år.

Aftagende pres på kronen

Den markante stramning af finanspolitikken betød, at presset mod den svenske krone blev markant afdæmpet, således at dag til dag renten hurtigt kunne nedsættes efter at have været oppe på 500 pct. p.a. under valutauroen i september.

Finland: En særlig vanskelig situation

Efter nedskrivningen af den finske mark i efteråret 1991 er eksporten vokset kraftigt, hvilket har modvirket den aktuelt meget depressive udvikling i den finske økonomi i øvrigt. Devalueringstrategien blev for så vidt videreført under valutakrisen i september, idet man her helt opgav den ensidige binding til ECU'en og lod den finske mark flyde.

Finanspolitikken også strammet

Finanspolitikken er også i Finland blevet strammet betydeligt efter valutauroen, svarende til en stramning på ca. 1 1/2 pct. af BNP. Udgiftsreduktionerne rammer bl.a. arbejdsløshedsunderstøttelsen, de offentlig lønninger, børnetilskud og landbrugs- og erhvervsstøtte. Samtidig indføres brugerbetaling på sundheds- og uddannelsesområdet. Marginalskatten og skatten på renteindtægter forhøjes, og de højeste indtægtsgrupper pålægges en bunden opsparing.

Eksporttrukket vækst

Det ventes, at de seneste års faldende produktion vil blive vendt til vækst, der først og fremmest er trukket af stigende eksport. Det ventes ikke, at nedskrivningen af den finske mark vil forøge lønstigningstakten væsentligt.

Norge: Stigende vækst og stort betalingsbalanceoverskud

Den højere vækst i Norge kan dels tilskrives et stigende privat forbrug, men især øgede investeringer og produktion i forbindelse med olie- og gasproduktionen. I 1993 ventes det derimod, at vækstimpulsen først og fremmest vil komme fra forbruget og traditionel eksport og kun i mindre omfang fra oliesektoren. Pris-

og lønstigningerne er moderate, og overskuddet på betalingsbalancen er voksende og udgør omkring 5 pct. af BNP. Selvom statsunderskuddet er stigende, har Norge ingen valutariske problemer.

I.5 Udviklingslandene

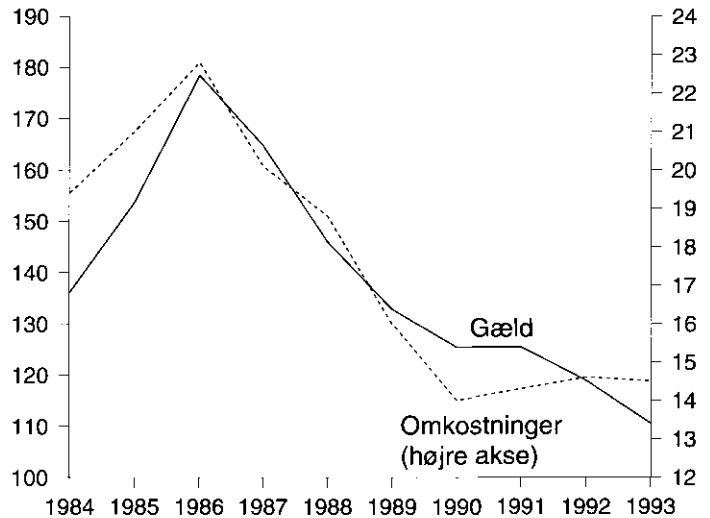
Højere vækst i udviklingslandene

På det seneste er situationen for en række udviklingslande forbedret betydeligt sammenlignet med situationen ved gældskrisens begyndelse i 1982. Det betyder, at en række udviklingslande i de nærmeste år vil få en forholdsvis høj vækst efter i en årrække at have haft meget begrænset eller direkte negativ vækst. Situationen er først og fremmest blevet bedret for de latinamerikanske lande og landene i Mellemøsten, hvorimod udsigterne for landene i det sydlige og østlige Afrika er forværret som følge af tørken i området. Væksten i Asien har i de seneste 10 år ligget forholdsvis konstant på mellem 6 - 9 pct.

Gældsproblemerne reduceret...

Den forbedrede økonomiske udvikling i Latinamerika skyldes bl.a. en forbedring af gældssituationen som følge af dels faldet i de amerikanske og japanske korte rentesatser og dels en omlægning af gælden, således at både gælden og omkostningerne ved gælden som andel af landenes eksport er faldet, jf. figur I.7. Udviklingslandene har derfor de seneste år haft en tiltagende kapitalimport. Ligeledes syntes de økonomiske reformer og liberaliseringer i flere udviklingslande nu at bære frugt.

Figur 1.7 *Udviklingslandenes gæld henholdsvis omkostninger ved gælden som andel af deres eksport af varer og tjenester, pct.*



Kilde: *World Economic Outlook*, IMF, Washington, oktober 1992.

...og ikke længere en trussel mod det internationale finansielle system

Udviklingslandenes gældsproblemer er derfor heller ikke i samme omfang som i 1980'erne en trussel mod stabiliteten af de industrialiserede landes finansielle system, hvilket også skyldes, at de internationale banker nu har tilpasset deres udlånspolitik, så de ikke længere er så sårbare ved manglende opfyldelse af lånebetingelserne.

Vanskelighederne dog stadig betragtelige

Problemerne for udviklingslandene er dog stadig betragtelige, idet reduktionen af gældsproblemerne i høj grad er sket ved en betydelig nedpresning af den indenlandske efterspørgsel og dermed afsavn i de enkelte lande og ikke ved en forbedret eksportudvikling, herunder højere priser for de eksporterede råvarer. Den seneste vækst i de latinamerikanske lande har således været afledt af en stigende indenlandsk efterspørgsel og et stigende betalingsbalanceunderskud.

KAPITEL II

DEN INDENLANDSKE KONJUNKTUR

II.1 Oversigt

Markant dårligere udsigter for produktion og beskæftigelse

I det sidste halve år er de i forvejen kun moderat positive udsigter for dansk produktion og beskæftigelse blevet forringet. Den her fremlagte konjunkturvurdering, hvis hovedtal er gengivet i tabel II.1, er derfor ændret på væsentlige punkter i forhold til vurderingerne i *Dansk økonomi, maj 1992*. Konjunkturvurderingen tegner et billede med svagt faldende og derfor meget begrænset vækst i 1993 og med kun svagt tiltagende vækst i 1994. En konsekvens heraf er en fortsat stigning i ledigheden i formentlig hele 1993. Det ændrede konjunkturbillede forklares af ændringer i såvel udenrigs- som indenrigsøkonomiske forhold, herunder gennemførelse af økonomisk-politiske tiltag, som ikke var indeholdt i forårets prognose. Det ventede internationale økonomiske opsving skønnes at komme langsommere og at blive mere afdæmpet end tidligere ventet. Samtidig er den danske konkurrenceevne, som følge af bl.a. valutakursjusteringer i EMS'en i september 1992, blevet forringet. Om hjemlige faktorer gælder, at specielt investeringerne i erhvervene og boliginvesteringerne er nedjusteret, ligesom de skønnede virkninger af aktiveringsforliget er indregnet.

Usikkerhed om skønnene

Konjunkturvurderingen er behæftet med usikkerhed, bl.a. som følge af usikkerhed om både tidspunktet for og styrken af det ventede internationale opsving, jf. kapitel I. Yderligere kan ændringer i den forudsatte økonomiske politik, hvor grundlaget er regeringens Forslag til Finanslov for 1993, også føre til et andet dansk forløb end her antaget. Endelig er fremskrivningen baseret på en forudsætning om, at Danmark ikke kommer til at stå udenfor EF, jf. diskussionen i kapitel III.

Tabel II.1 Hovedposter på forsyningsbalancen, 1991-1994

	Værdi i løbende priser				Realstigning fra året før				Prisstigning fra året før			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
	mia. kr.				pct.				pct.			
Privat forbrug	437,2	455,7	476,0	502,4	2,3	2,0	2,6	3,4	2,4	2,2	1,8	2,1
Nyt boligbyggeri	26,4	26,4	25,8	25,2	-12,3	-2,0	-5,0	-5,0	2,9	2,0	2,9	3,0
Private investeringer	98,9	92,7	94,2	101,3	0,2	-8,9	-1,5	3,9	3,0	3,0	3,1	3,5
Offentligt forbrug ^a	206,3	213,4	219,3	223,8	-1,2	1,2	0,1	-0,8	3,7	2,3	2,6	2,8
Offentlige investeringer	16,9	18,7	19,3	20,0	-3,3	6,0	-	-	6,0	4,8	3,3	3,5
Lager- og besætningsændringer ^b	-3,8	-1,4	3,7	7,3	-0,4	0,2	0,4	0,3				
Indenlandsk efterspørgsel i alt	781,8	805,5	838,4	880,0	0,1	0,5	1,7	2,4	2,8	2,5	2,4	2,5
Vareeksport (fob) ^c	241,4	252,2	257,0	271,6	5,9	5,3	2,4	4,6	-0,1	-0,8	-0,5	1,1
heraf industri ekskl. skibe og fly	156,8	164,7	172,5	184,7	4,2	5,0	2,7	5,0	1,1	-	2,0	2,0
heraf landbrug og konserver ^a	68,7	69,6	68,1	70,5	6,1	0,6	3,9	5,0	0,5	0,8	-5,8	-1,5
Tjenesteeksport	68,6	70,6	74,1	78,9	6,4	5,2	4,4	4,4	8,1	-2,2	0,5	1,9
Eksport i alt	310,0	322,8	331,1	350,4	6,0	5,3	2,8	4,5	1,6	-1,1	-0,3	1,3
Samlet efterspørgsel	1091,8	1128,3	1169,4	1230,5	2,0	2,1	2,1	3,1	2,2	1,2	1,5	2,0
Vareimport (cif)	208,3	208,0	214,5	232,2	5,4	2,2	3,5	5,4	0,6	-2,3	-0,4	2,7
heraf energiumport	14,4	13,3	14,4	15,1	5,0	2,5	8,5	4,7	1,1	-9,8	-0,5	-0,1
Tjenesteimport	43,7	46,4	48,5	52,1	-3,8	2,0	3,0	4,0	5,4	4,0	1,5	3,2
Import i alt	252,1	254,4	263,0	284,3	3,9	2,2	3,4	5,2	1,2	-1,2	-0,0	2,7
Bruttonationalprodukt ^d	839,7	873,9	906,5	946,2	1,2	2,1	1,6	2,3	2,8	2,0	2,1	2,0
Nettoafgifter ^e	122,8	124,7	134,4	141,4	2,8	2,0	2,6	3,4	-0,4	-0,4	5,0	1,8
Bruttofaktorindkomst	716,9	749,2	772,0	804,7	1,0	2,1	1,4	2,1	3,4	2,4	1,6	2,1

a) Timeforbruget 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 desuden overensstemmelse for så vidt angår bruttofaktorindkomsten.

Anm.:

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

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

Virkningerne af usikkerheden i sommeren 1992, med svag negativ effekt på forventninger

Den usikkerhed og diskussion om bl.a. vilkårene for Danmarks tilknytning til EF, som kom i kølvandet på den danske og franske folkeafstemning om Maastricht-traktaten i henholdsvis juni og september, har hidtil ikke vist sig i indikatorerne for forbrugernes og virksomhedernes adfærd. Det er imidlertid sandsynligt, at f.eks. uroen på de internationale valutamarkeder i september 1992 kan have påvirket forventningerne til fremtiden i negativ retning. Det er således vurderingen, at der med en vis forsinkelse vil udgå en negativ påvirkning af bolig- og erhvervsinvesteringerne fra usikkerheden og rentestigningen i denne forbindelse.

Produktionsvækst på 1,5 og 2 pct. i 1993 og 1994

Efter en vækst i den indenlandske produktion (BFI) på godt 2 pct. i 1992 skønnes væksten til ca. 1,5 pct. i 1993 stigende til godt 2 pct. i 1994. Mens væksten i 1992 primært skyldtes en stigende nettoeksport, er det så godt som udelukkende den indenlandske efterspørgsel, som trækker væksten i 1993 og 1994, jf. figur II.1.

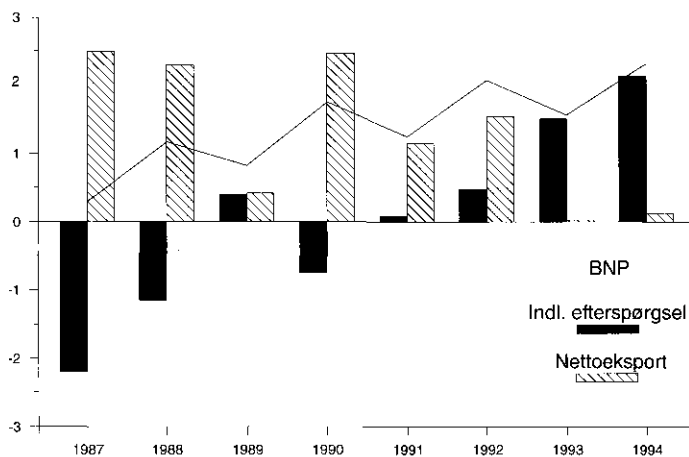
Nettoeksporten trak væksten i 1992

Den indenlandske efterspørgsel var i 1992 præget af en svag vækst som følge af stærkt afsvækkede erhvervsinvesteringer. Mens det private forbrug voksede med 2 pct., er erhvervsinvesteringerne formentlig faldet med ca. 9 pct. Dermed forklares væksten i nettoeksporten af både den relativt kraftige eksportvækst og den afdæmpede importefterspørgsel. Den dårlige høst prægede i høj grad udviklingen i landbrugsproduktionen og bidrog dermed også til den svage indenlandske vækst i 1992. På trods af svag vækst på eksportmarkederne opretholdes industrieksporten på et relativt højt niveau i 1993 og 1994, hvilket ud over en moderat lønudvikling tilskrives den betydelige produktivitetsvækst i de eksporterende erhverv i de senere år.

Konkurrenceevnetab med konsekvenser for væksten i primært 1993

Den internationale valutakursudvikling i september 1992 forværede umiddelbart konkurrenceevnen med ca. 2,5 pct. Med de anvendte forudsætninger om valutakursudviklingen for 1993 skønnes den danske konkurrenceevne herefter forringet med godt 4 pct. i 1992 og 1993. Samtidig skønnes væksten kun at stige svagt på de danske eksportmarkeder i 1993, jf. kapitel I.

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. Disse bidrag summer til den samlede vækst i BNP.

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

En stigning i ledigheden på i alt 25.000 fra 1991-94...

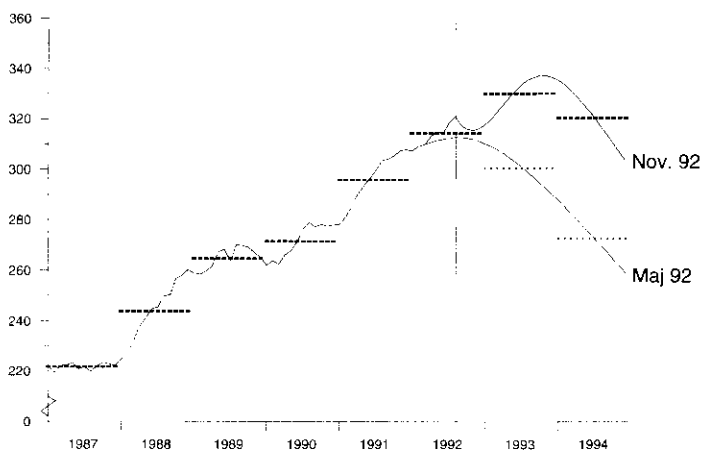
...mens betalingsbalancen forbedres med knap 20 mia. kr. i samme periode

På denne baggrund ventes arbejdsløsheden at vokse i det kommende år, jf. figur II.2. Først i slutningen af 1993 ventes en forholdsvis svag vending i ledighedsudviklingen, omend der hersker en vis usikkerhed mht. tidspunktet for et forøget aktivitetsstræk fra såvel udlandet som den indenlandske efterspørgsel. I 1992 vurderes arbejdsløsheden til ca. 315.000 personer på årsbasis, svarende til et beskæftigelsesfald på omkring 20.000 personer i forhold til 1991. I 1993 vurderes ledigheden med de her anvendte forudsætninger om den økonomiske politik at stige til ca. 330.000 personer. Hermed skulle ledighedsniveauet dog også kulminere. Med den ventede lidt bedre forbrugs- og investeringsudvikling skønnes ledigheden i 1994 at falde til i gennemsnit godt 320.000 personer, svarende til en ledighedsprocent på knap 11,5 pct. Udviklingen i arbejdsløsheden er påvirket af aktiveringspakken for ledige, som skønnes at reducere ledigheden med en helårseffekt på omkring 10.000 personer. Virkningerne af aktiveringsforliget er dog usikre og kan meget vel vise sig at blive mindre. Modstykket til den negative udvikling i arbejdsløsheden er et voksende overskud på betalingsbalancens

løbende poster, der udgør ca. 25 mia. kr. i 1992 og anslås at stige til godt 29 mia. kr. og knap 32 mia. kr. i henholdsvis 1993 og 1994.

Underskuddet på den offentlige sektors saldo reduceres fra knap 19 mia. kr. i 1992 til ca. 5 mia. kr. i 1994. Udviklingen i den offentlige gæld vurderes på denne baggrund ikke at give anledning til problemer for den økonomiske politik.

Figur II.2 Udviklingen i ledigheden i maj-vurderingen (stiplede kurve) og november-vurderingen, 1987-94, 1000 personer



Anm.: Sæsonkorrigerede månedstal for ledigheden for 1987:1 - 1992:8. Aktiveringspakken påvirker ledighedsudviklingen fra 1. august 1992 til udgangen af 1993, hvor pakken ophører. De vandrette linier angiver årsgennemsnit. Den stiplede kurve angiver skønnet i *Dansk Økonomi*, maj 1992.

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

II.2 International vækst og konkurrenceevne

Svag vækst på eksportmarkederne og en svækket dansk konkurrenceevne

Væksten i BNP på de danske industrieksportmarkeder udgjorde i 1992 0,75 pct., jf. kapitel I, og der er endnu ingen konkrete tegn på et internationalt opsving. I fremskrivningsperioden skønnes væksten at stige til 1,25 pct. i 1993 og til 2,5 pct. i 1994. Dette relativt moderate væksttempo på eksportmarkederne sammenholdt med en markant forringelse af den danske konkurrenceevne på i alt godt 4 pct. i 1992 og 1993, betyder, at den danske eksport kun ventes at vokse med knap 3 pct. i 1993 for at stige med 4,5 pct. i 1994 i takt med den tiltagende internationale vækst.

De udenlandske lønomkostninger stiger nu langsommere end tidligere

På Danmarks markeder for industrieksporten voksede de sammenvejede, samlede lønomkostninger knap 6 pct. i både 1990 og 1991. Siden er stigningstakten i de udenlandske lønomkostninger reduceret med ca. 1,5 pct.point, og i 1992 ventes derfor en samlet stigningstakt på godt 4,5 pct. Som følge af bl.a. højere ledighed i udlandet, skønnes de udenlandske lønomkostninger at vokse med knap 4,0 og 4,5 pct. i henholdsvis 1993 og 1994, jf. tabel II.2. Den lavere vækst i de udenlandske lønninger øger behovet for løntilbageholdenhed i Danmark ved de kommende overenskomstforhandlinger i foråret 1993.

Lønstigninger på godt 3 pct. også i 1993 og 1994

Stigningstakten i de samlede danske lønomkostninger ventes fortsat at ligge under de udenlandske lønomkostningsstigninger med undtagelse af 1993, hvor væksten i de danske og udenlandske lønomkostninger følges ad. De danske lønninger skønnes at vokse med godt 3 pct. p.a. i fremskrivningsperioden, hvilket er en mere afdæmpet lønudvikling end ventet i *Dansk økonomi, maj 1992*. Den lavere lønstigningstakt skal bl.a. ses i lyset af den fortsatte stigning i ledigheden. Den i tabel II.2 forudsatte udvikling i de indirekte lønomkostninger forudsætter, at bidragene til arbejdsmarkedspensionerne, som blev aftalt ved overenskomsterne i 1991 med virkning fra 1993, forøges med 0,9 pct. af lønsummen i 1994. Dermed vil bidraget til arbejdsmarkedspensionerne i 1994 udgøre 1,8 pct. af lønsummen, hvoraf arbejdsgiverne betaler 2/3. Som tidligere er det forudsat, at de heraf afledte omkostningsstigninger vil blive modregnet i de lønstigninger, som aftales ved overenskomsterne i 1993.

Stigningen i den effektive kronekurs forringer konkurrenceevnen betydeligt

I fremskrivningsperioden anvendes en beregningsteknisk forudsætning om uændrede valutakurser fra medio oktober 1992, dog kombineret med en antagelse om, at D-mark/dollar kursen gradvis stiger fra 1,48 til 1,70 ved udgangen af 1994. Som følge af valutakursudviklingen og den deraf afledte stigning i den

effektive danske kronekurs forringedes den danske konkurrenceevne med knap 1,5 pct. i 1992 og med knap 3 pct. i 1993.¹ Den gunstige virkning på konkurrenceevnen af en mere afdæmpet lønudvikling i Danmark end i udlandet vil således ikke være tilstrækkelig til at opveje virkningen af valutakursudviklingen.

Tabel II.2 Lønmæssig konkurrenceevne, pct.

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

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

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

Anm.: Stigningen i de indirekte lønomkostninger omfatter forhøjelse af ATP-bidrag, forlængelse af arbejdsgivernes sygedagpengeperiode, bortfald af refusionen af arbejdsskadeborsikring og fra 1993 arbejdsgivernes bidrag til de nye arbejdsmarkedspensionsordninger. Der er anvendt valutakurser fra den 13. oktober 1992 kombineret med en forudsætning om, at D-mark/dollar kursen gradvist stiger fra 1,48 (5,78 kroner/dollar) til 1,70 (6,55 kroner/dollar) ultimo 1994. Alle øvrige valutakurser fastholdes uændret i fremskrivningen.

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

1) En stigning i den effektive danske kronekurs antages at forværre den danske konkurrenceevne via lavere importpriser målt i kr. og højere eksportpriser målt i fremmed valuta. En opskrivning af den effektive danske kronekurs på 1 pct. point skønnes at medføre, at beskæftigelsen mindskes med gennemsnitligt ca. 4.000 personer i hvert af de tre år i fremskrivningsperioden. Således betyder isoleret set opskrivningen af den danske krone på 4,3 pct. i fremskrivningsperioden en forøgelse af ledigheden på gennemsnitligt omkring 17.000 personer pr. år.

II.3 Eksporten

Industrieksporten voksede pænt i 1992, men...

I 1992 øgedes industrieksporten med 5 pct., hvilket dækker over en stærk stigning i begyndelsen af året og stagnation i den resterende del af året. Den gunstige udvikling i 1992 skyldes bl.a., at de danske eksportører i årets første halvdel fortsat vandt markedsandele på det tyske marked efter et mindre fald i markedsandelene omkring midten af 1991. Derudover har afsætningen til en række OPEC- og u-lande været stigende.

...afdæmpes i 1993

Den ventede meget afdæmpede internationale vækst og stigningen i kronekursen betyder, at industrieksporten skønnes at vokse med knap 3 pct. i 1993. Der er ved fastlæggelsen af industrieksporten i 1993 forudsat, at de senere års gunstige udvikling i produktiviteten i fremstillingserhvervene i et vist omfang vil afbøde virkningen af stigningen i kronekursen i 1992. I 1994 ventes det internationale opsving og en mindre forbedring af konkurrenceevnen at ville øge industrieksporten med 5 pct.

Forudsætninger for fremskrivningen af landbrugseksporten

Der er fortsat betydelig usikkerhed om udfaldet af de igangværende GATT-forhandlinger; prognosen bygger på, at der ikke sker afgørende ændringer i de danske afsætningsmuligheder på de internationale landbrugsmarkeder. Ligeledes forudsættes det, at Danmark fortsat er tilknyttet EF's fælles landbrugspolitik.

Landbrugseksporten påvirkes af den dårlige høst i 1992

Landbrugseksporten voksede moderat i 1992. Den dårlige høst i 1992 i forhold til høsten i 1991 forventes samlet at resultere i et nettoeksporttab på 3-4 mia. kr. fordelt over 1992 og 1993. I modsat retning trak dog, at eksporten af svinekød mængdemæssigt fortsatte med at vokse med tocifrede procentsatser. Disse vækstrater ventes dog at aftage i 1993 og 1994. Den mængdemæssige landbrugseksport vurderes under forudsætning af en normalhøst at stige med næsten 4 pct. i 1993.

Landbrugspriserne falder

Prisen på svinekød er faldet fra det gunstige niveau ved midten af 1992 som følge af et stigende udbud af svinekød i hele Vesteuropa. Som helhed forventes reformerne af den fælles landbrugspolitik i EF fortsat at medføre et nedadgående pres på priserne for både animalske og vegetabiliske salgsprodukter.

Landbrugsforliget i EF: fra prisstøtte til arealstøtte

Landbrugsforliget i EF, der blev indgået i maj 1992, betød et brud med principperne i de hidtidige landbrugsstøtteordninger. Forliget indebærer en omlægning bort fra prisstøtte til direkte støtte i form af f.eks. arealpræmier til landbrugerne. Samtidig forstærkes de produktionsbegrænsende foranstaltninger, især ved krav om braklægning og en reduktion af mælkekvoternes størrelse. Omlægningen betyder en øget synliggørelse af de omkostninger,

som knytter sig til den fælles landbrugspolitik, idet den direkte støtte optræder på det fælles budget, hvorimod prisstøtten finansieres i form af højere fødevarepriser, der betales af forbrugerne eller over budgettet i form af eksportsubsidier. Den direkte støtte er dog produktionsrelateret, hvilket betyder, at ændringen i retning af markedsmæssige forhold er mindre end prisændringen antyder, samt at omlægningen medfører særdeles bureaukratiske kontrolforanstaltninger.

II.4 Pris- og renteudviklingen

Fortsat lav inflation

Stigningen i det danske forbrugerprisindeks blev i 1992 på godt 2 pct., og disse lave prisstigninger ventes fastholdt i 1993 og 1994.

Lave lønomkostninger pr. produceret enhed, men...

Baggrunden for den lave inflationstakt er bl.a. den moderate stigning i de indenlandske lønomkostninger samt produktivtetsudviklingen. Efter en stigning på 0,2 pct. i lønomkostningerne pr. produceret enhed i 1992 ventes stigninger på godt 2 pct. i 1993 og 1994. Dertil kommer, at de internationale råvarepriser stadig er vigende. Selv om de danske prisstigninger fortsat er lave i international sammenhæng, ventes der også i 1992 en stigning i restindkomsternes andel af den samlede produktion. En mindre del heraf skyldes dog eftergivelse af AMBI af indenlandsk omsætning, jf. afsnit II.5.

...fortsat stigning i restindkomstandelen

Betydningen af stigningen i kronekursen og grænsehandelspakken

Prisudviklingen i 1992-93 vil blive afdæmpet af både opskrivningen af kronekursen og lempelsen af afgifter på grænsehandelsfølsomme varer, der trådte i kraft den 1. oktober 1992. Det er usikkert, hvorvidt og i givet fald hvor hurtigt stigningen i den effektive kronekurs udløser et prisfald på importerede forbrugsvarer. Der er derfor kun indregnet en begrænset prisdæmpende effekt af den højere kronekurs.

Den danske og den tyske rente

Rentespændet til Tyskland for den 10-årige obligationsrente steg til knap 2 pct.point op til valutauroen i forbindelse med den franske afstemning om Maastricht-traktaten. Det er siden faldet til ca. 1,5 pct.point. Selv om der kommer en afklaring på Danmarks fremtidige tilknytning til de øvrige EF-lande, vurderes det ikke, at rentespændet vil blive under 1 pct. i årene 1993-94. Renten på 10-årige statsobligationer i Tyskland ventes uændret i 1992 på knap 8 pct. for derefter at falde i 1993 og 1994. Den lange danske obligationsrente ventes at falde med godt 1 pct. i perioden 1992-94. I kapitel I er baggrunden for forventningen om tysk rentefald diskuteret og i kapitel III Danmarks muligheder i valutakurspolitikken.

II.5 Offentlige indtægter og udgifter

Den politiske aftale om øget aktiveringsindsats for de ledige med virkning frem til 1. januar 1994 samt Forslag til Finanslov for 1993 ligger til grund for fremskrivningen af de offentlige indtægter og udgifter.² Den samlede offentlige sektors nettoopsparing skønnes reduceret fra et underskud på knap 19 mia. kr. i 1992 til et mindre underskud på ca. 5 mia. kr. i 1994. Den stigende opsparing i den offentlige sektor forklares af såvel et stigende skattetryk som et svagt faldende udgiftstryk.

De direkte skatter

De samlede skatteindtægter voksede med ca. 5 pct. i 1992, hvilket primært forklares af et øget personskatteprovenu, jf. tabel II.3. De stigende personskatter i 1992 skal ses i lyset af, at personfradrag og bundgrænser ikke er reguleret helt så meget som væksten i de skattepligtige indkomster, et mønster som i øvrigt kendetegner hele perioden siden 1987. I 1993 reguleres beløbsgrænserne med 3,5 pct., hvilket er lidt mere end væksten i de skattepligtige indkomster. Den gennemsnitlige kommunale og amtskommunale skattesats steg desuden i gennemsnit med 0,2 pct. i 1992, og dette niveau er forudsat fastholdt i fremskrivningsperioden på trods af aftalen mellem regeringen og de kommunale organisationer i juli 1992 om kommunernes økonomi 1992-1994.

Stigende provenu fra realrenteafgiften

Provenuet fra realrenteafgiften på afkast af pensionsopsparing voksede med godt 1,5 mia. kr. i 1992 til godt 11 mia. kr., og vokser yderligere med ca. 2,5 mia. kr. i 1993, som følge af en stigning i afgiftssatsen på henholdsvis 4,4 pct.point i 1992 og 5,2 pct.point i 1993. Dermed udgør afgiftssatsen i 1993 50,1 pct. Forklaringen på denne stigning er primært en faldende prisstigningstakt siden 1991.

2) Den her fremlagte prognose er som nævnt baseret på Forslag til Finanslov for 1993, som fremsat i august 1992. Prognosen bygger derfor på en antagelse om, at en række besparelser på dagpengeområdet, de øvrige indkomstoverførsler og en reduktion i den statslige beskæftigelse gennemføres i 1993 og videreføres uændret i 1994. Gennemføres disse besparelser imidlertid ikke, påvirkes prognosens skøn for udviklingen i bl.a. arbejdsløshed, betalingsbalance og den offentlige sektors saldo. Ikke gennemførte besparelser svarende til ca. 4,5 mia. kr., hvoraf 3/4 vedrører sociale overførsler og 1/4 vedrører den statslige beskæftigelse, reducerer den skønnede ledighed med ca. 7-8.000 personer, formindsker overskuddet på betalingsbalancen med ca. 1,5 mia. kr. og forværrer den offentlige sektors saldo med godt 1,5 mia. kr. i både 1993 og 1994.

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

	1991	1992	1993	1994
	Niveau	Ændring		
	Mia. kr.	Pct.		
Kildeskat	208	7,7	1,5	6,0
Selskabsskat	15	-4,3	6,9	5,0
Realrenteafgift	10	17,7	23,0	3,1
Afgifter ^a	123	1,6	7,8	5,2
Overførsler og skatter i øvrigt	32	2,2	8,3	-0,4
Indtægter i alt	387	5,1	4,7	5,1
Indkomstoverførsler	157	8,6	4,4	2,9
Renter, m.m.	31	0,1	10,9	2,0
Off. ansatte	150	4,6	3,1	1,8
Varer og tjenester	49	-0,6	0,8	2,2
Off. investeringer	17	11,1	3,3	3,5
Udgifter i alt	404	5,5	3,9	2,4
		Niveau		
Nettoopsparing	-16	-19	-16	-5

a) Ekskl. subsidier og eksportstøtte.

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

De indirekte skatter

I forlængelse af de afgiftsnedsettelse, som har fundet sted siden 1987, blev afgifterne på de grænsehandelsfølsomme varer øl og vin yderligere nedsat pr. 1. oktober 1992. Provenutabet skønnes opvejet af bl.a. forøgelsen af afgiften på dieselolie, som dermed er øget til EF's minimumssats på 1,94 kr. pr. liter. Der ydes i den forbindelse en delvis kompensation i form af en nedsættelse af bl.a. vægtafgiften for lastvogne, busser mv. Harmoniseringen af EF-landenes moms- og punktafgiftsregler i tilknytning til det indre marked betyder, at fra 1. januar 1993 vil alle varer kunne sendes fra et medlemsland til et andet uden toldformaliteter af nogen art. Desuden ophæves importmomsen ved indkøb i EF. Momsen på importvarer fra andre EF-lande pålægges derfor først den første omsætning her i landet.

Stigende skattetryk

Det samlede skattetryk skønnes at stige med ca. 1,5 pct.point fra 1991 til 1994, således at det samlede skattetryk i 1994 ventes at udgøre knap 58 pct. af bruttofaktorindkomsten, jf. figur II.3. Det stigende direkte skattetryk forklares bl.a. af, at personfradrag og bundgrænser i 1992 ikke er reguleret svarende til væksten i de skattepligtige indkomster, hvilket bidrager til en stigning i det direkte skattetryk på ca. 0,5 pct.point. Ligeledes påvirker provenuet fra realrenteafgiften skattetrykket i opadgående retning, svarende til en stigning i det direkte skattetryk på omkring 0,5 pct.point i prognoseperioden. Det indirekte skattetryk for 1992 og 1993 er i øvrigt påvirket af, at arbejdsmarkedsbidragene af indenlandsk omsætning vedr. fjerde kvartal 1991 ikke er blevet opkrævet i 1992, hvilket har medført et provenutab på godt 4 mia. kr., der er medtaget som et ikke-varetilknyttet subsidie i 1992. Dette svarer til et negativt bidrag på ca. 0,5 pct.point på afgiftstrykket i 1992 og et tilsvarende positivt bidrag i 1993, idet subsidiet her bortfalder. Dermed er den totale vækst i det samlede skattetryk fra 1991 til 1994 upåvirket af den manglende opkrævning af arbejdsmarkedsbidragene for fjerde kvartal 1991.

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



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

De offentlige udgifter

Udviklingen i de offentlige udgifter i fremskrivningsperioden er bl.a. bestemt af det i foråret 1992 indgåede forlig om aktivering af ledige og det fremlagte Forslag til Finanslov for 1993. For 1994 er det forudsat, at udgiftspolitikken fra 1993 videreføres med uændrede offentlige udgifter.

Aktiverings- indsatsens hovedelementer

Der er 3 hovedelementer i aftalen om aktivering af ledige. For det første et tilbud om uddannelse eller beskæftigelse til unge kontanthjælpsmodtagere mellem 21 og 24 år. For det andet orlovsordninger for børnefamilier og øget adgang til betalt frihed til uddannelse (Voksenuddannelsesstøtte (VUS)). Og for det tredje fremrykning af arbejdstilbud til forskellige grupper af ledige. Aktiveringsindsatsen bliver delvist finansieret ved, at lønnen for personer i beskæftigelsesprojekter nedsættes.

Aktivering af kontanthjælps- modtagere i alderen 21-24 år

Aktiveringen af ledige kontanthjælpsmodtagere i alderen 21-24 år er en udvidelse af den eksisterende ungdomsydelsesordning, der omfatter de 18-20 årige. Erfaringerne fra ungdomsydelsesordningen synes at indikere, at unge, der har gennemført et beskæftigelsestilbud, ikke i større omfang end andre ungdomsydelsesmodtagere får et arbejde eller påbegynder en uddannelse.³ Den reelle beskæftigelseseffekt af at aktivere de ikke-forsikrede ledige i aldersgruppen 21-24 år skønnes i lyset af erfaringerne med aktivering af de 18-20 årige derfor at være begrænset.

Orlovsordninger

Virkningen på ledigheden af adgangen til forældreorlov vurderes som begrænset, da ordningen er privatøkonomisk ugunstig for børnefamilierne, og formentlig også for arbejdsgiveren, der er pligtig til at ansætte en arbejdsløs i orlovsperioden. VUS-ordningen har hidtil fungeret som forsøg og har været en succes, idet den i et vist omfang har reduceret ledigheden. Det bør dog bemærkes, at den permanente VUS-ordning adskiller sig fra forsøgsordningen ved, at arbejdsgiveren er pligtig til at ansætte en ledig i orlovsperioden.

Fremrykning af arbejdstilbud

Virkningen på ledigheden af en fremrykning af arbejdstilbuddet er begrænset, da tilbuddet er frivilligt, samtidig med at der ikke er et umiddelbart privatøkonomisk incitament for den ledige til at deltage.

Aktiveringsforliget indeholder en række andre punkter end de ovenfor nævnte, bl.a. etableringen af erhvervszoner. Det er vurderingen, at nettovirkningen på ledigheden heraf er begrænset, da tilskyndelsen til at udnytte ordningerne er svag og de afsatte midler begrænsede.

3) Jf. *Socialforskningsinstituttet*, "At yde for at nyde?", København 1992.

Samlet vurdering af aktiveringspakken

Den kortsigtede aktiveringsindsats ventes at reducere ledigheden på årsniveauet med ca. 3.000 personer i 1992 og ca. 10.000 personer i 1993. Halvdelen af reduktionen af ledigheden antages at ske i form af øget kommunal- og statslig beskæftigelse, mens den anden halvdel vil ske ved øget uddannelsesindsats.

Set i relation til beskæftigelsesvirkningen af den samlede aktiveringspakke i 1993 er det vurderingen, at de ekspansive effekter fra aktiveringsforliget stort set opvejes af den foreslåede stramning i udgiftspolitikken på Forslaget til Finanslov for 1993.

Den offentlige beskæftigelse stiger i 1992...

Den offentlige beskæftigelse er i 1992 steget med ca. 3.000 personer. Hovedparten heraf skyldes aktiveringsforliget med virkning fra 1. august 1992. Den offentlige beskæftigelse falder i 1993, da finanslovsforslaget opererer med en reduktion i den statslige beskæftigelse på godt 4.000 personer, der opvejer aktiveringsforligets gunstige beskæftigelsesvirkninger. I 1994 mindskes den offentlige beskæftigelse med 5.000 personer, da aktiveringsforliget ophører ved udgangen af 1993.

...men falder i 1993 og 1994

Fald i det offentlige køb af varer og tjenester

Det offentlige køb af varer og tjenester vil med udgangspunkt i Forslag til Finanslov for 1993 falde med knap 0,5 pct. i 1993, hvilket svarer til faldet i 1992. Nedgangen i 1993 skyldes Forslaget til Finanslovens forudsætninger om effektiviseringer og begrænsninger i det statslige køb af varer og tjenester. I 1994 ventes et uændret realt varekøb i forhold til 1993.

Stigning i de offentlige investeringer i 1992

De reale offentlige investeringer voksede med 6 pct. i 1992 som følge af den indgåede aftale om fremrykningen af offentlige investeringsprojekter i forbindelse med forliget om finansloven for 1992. De reale offentlige investeringer forventes derefter at være uændrede.

Fortsat høj vækst i de samlede indkomstoverførsler

Væksten i de sociale overførsler ventes at blive ca. 4,5 pct. i 1993 og næsten 3 pct. i 1994. Den betydelige stigning i ledigheden i 1993 bidrager kraftigt til overførslernes vækst, der dog modvirkes af besparelser på dagpengene og andre overførselsindkomster på sammenlagt 3.3 mia. kr. i følge Forslag til Finanslov for 1993.

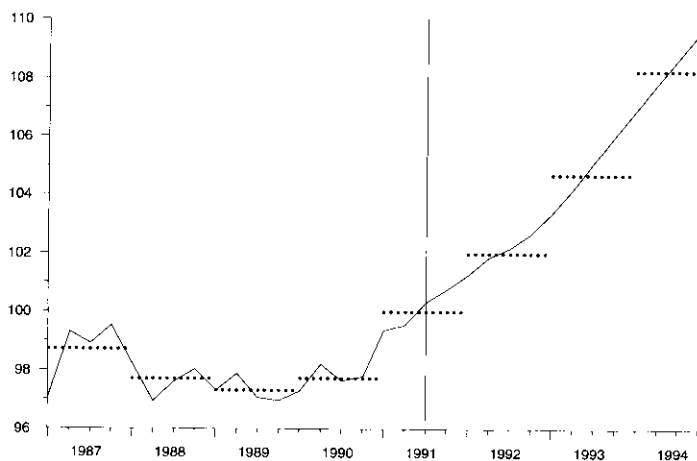
II.6 Privat forbrug og boligbyggeri

Stort set konstant vækstrate i det samlede private forbrug fra 1991-93

I 1992 steg det samlede private forbrug med 2 pct. efter en vækst på 2,3 pct. i 1991. De to første kvartaler i 1992 viste i følge nationalregnskabet en vækst i det private forbrug på 2,2 pct. i forhold til samme periode sidste år. Selv om vækstraterne er forholdsvis store i forhold til de sidste 5 års forbrugsudvikling,

er der intet der tyder på en afgørende vending i forbruget. Forbrugskvoten ventes fastholdt på det historisk lave 1991-niveau, jf. bilagstabel II.4. Det samlede private forbrug skønnes dermed at vokse med godt 2,5 og knap 3,5 pct. i henholdsvis 1993 og 1994, jf. figur II.4.

Figur II.4 Kvartalsforløb for det samlede private forbrug, indeks 1991=100, 1987-1994

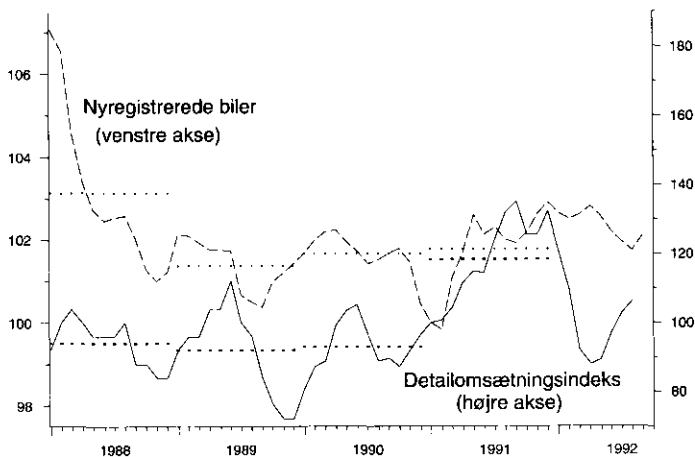


Kilde: Danmarks Statistik, 1992, *Det kvartalsvise nationalregnskab*, ADAM's databank, og egne beregninger.

Ingen klare tegn i forbrugsindikatorerne

Med hensyn til forbrugsudviklingen i 1992 hersker der en større usikkerhed end normalt. Udviklingen i f.eks. mængdeindekset for det samlede detailsalg (som udgør godt 25 pct. af det samlede private forbrug), jf. figur II.5, tyder på en mere afdæmpet forbrugsvækst i 1992 end tendensen i det kvartalsvise nationalregnskab for de to første kvartaler, som primært ligger til grund for den angivne vækst i forbruget i 1992. Men også på baggrund af den fortsatte forværring af arbejdsløsheden sammenholdt med, at det ikke kan afvises, at uro og fallitter i den finansielle sektor påvirker forventningsdannelsen negativt, synes der under alle omstændigheder at være udsigt til en afdæmpet stigning i det samlede private forbrug i 1992.

Figur II.5 Udviklingen i antallet af nyregistrerede biler og detailomsætningsindekset, indeks jan. 1991=100, 1988-1992



Anm.: 3 måneders glidende gennemsnit af de sæsonkorrigerede mængder. De vandrette linier angiver det gennemsnitlige årsniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, 1992, og egne beregninger.

Bilkøbet forventes de kommende år at vokse med 7 pct.

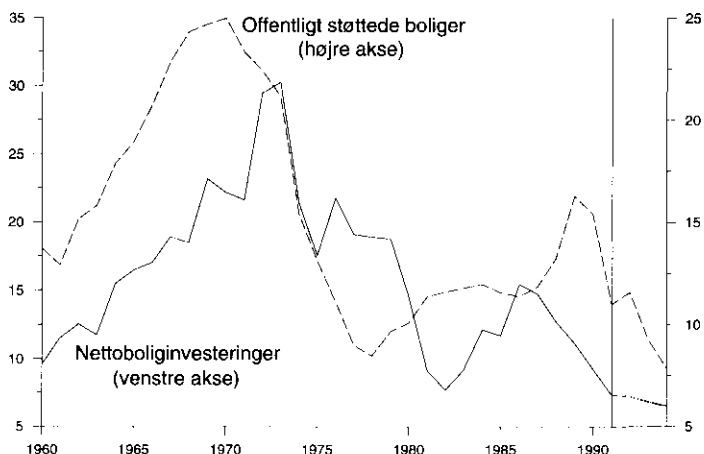
Bilkøbet voksede med 7 pct. i 1991. Efter en markant vækst i første kvartal af 1992 lå bilkøbet fladt i det følgende kvartal, og dermed blev væksten i første halvår af 1992 godt 8 pct. Et stort opsamlet behov for udskiftning af bilparken som følge af det historisk lave niveau for bilkøbet de seneste 4-5 år skulle isoleret set tale for en kraftigere stigning i bilkøbet i de kommende år. Men med den svage konjunkturudvikling, skønnes bilkøbet kun at vokse med omkring 7 pct. om året i perioden 1992-1994. Udviklingen i antallet af nyregistrerede biler siden 1988 er vist i figur II.5.

Markant fald i boligbyggeri siden 1987

Det samlede påbegyndte byggeri er faldet markant siden 1987, og nettoboliginvesteringerne ventes fortsat at falde de kommende år, jf. figur II.6. Den usikkerhed og rentestigning, som fulgte i kølvandet på den danske folkeafstemning den 2. juni 1992, og den fortsat meget høje realrente vurderes at påvirke den private byggeaktivitet i negativ retning. Efter et fald i nettoboliginvesteringerne på små 22 pct. i 1991, blev faldet i 1992 kun på 1 pct. Det reducerede fald i det samlede antal påbegyndte boliger i 1992 var påvirket af en sen igangsættelse af byggeriet i 1991 i henhold til kvoten for offentligt støttede boliger. Det må antages, at disse

boliger først er blevet færdiggjort i 1992. I fremskrivningsperioden skønnes boliginvesteringerne reduceret med 5 pct. i hvert af årene. For 1993 og 1994 forventes kraftigt faldende støttet byggeri til et niveau på ca. 6000-7000 påbegyndte boliger, samt en mindre reduktion i antallet af påbegyndte privat opførte boliger - til et niveau på omkring 5000 årligt.

Figur II.6 Nettoboliginvesteringer og antal offentligt støttede boliger under opførelse, mia. 1980-kr. og antal 1000 boliger, 1960-1994



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

II.7 Produktion, beskæftigelse og investeringer

Ujævnt forløb af produktionen i 1992-94

Bruttofaktorindkomsten (BFI), der steg med godt 2 pct. i 1992, ventes kun at vokse med knap 1,5 pct. i 1993 og godt 2 pct. i 1994, jf. tabel II.4. Årsagen til det ujævne forløb er, at vækstbidraget fra nettoeksporten ventes at bortfalde i 1993, mens den indenlandske efterspørgsel først for alvor vokser i 1994. Der ventes 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	2,1	1,4	2,1
Private sektor	2,3	1,7	2,9
Heraf:			
Byerhverv	2,5	0,5	3,1
Landbrug mv.	-1,6	10,0	3,0
Energi, transport mv.	3,4	2,7	3,5

Kilde: Egne beregninger.

Stagnation i byerhvervene i 1993

I 1993 ventes de private byerhverv at give et yderst begrænset bidrag til væksten i BFI som følge af den svage udvikling i især nettoeksporten og boliginvesteringerne. I 1994 øges væksten i byerhvervene til godt 3 pct., hvilket stort set svarer til væksten i landbruget og restsektoren (energi, transport mv.). De store udsving for landbrug mv. i 1992 og 1993 skyldes hovedsageligt den dårlige høst i 1992.

Betydeligt fald i de private materielinvesteringer i 1992 og...

Materielinvesteringerne faldt med godt 11 pct. i 1992. Dette er en forholdsvis kraftig forøgelse af faldet i forhold til prognosen i *Dansk økonomi, maj 1992*, men både usikkerheden om Danmarks fremtidige tilknytning til EF, de seneste måneders valutakursuro og heraf afledte rentestigninger samt udsættelsen af det internationale og indenlandske opsving må antages at lægge en betydelig dæmper på investeringslysten. Dertil kommer, at der gennem de foregående års moderat høje investeringsniveauer i kombination med den afdæmpede produktionsudvikling er skabt en stor ledig kapacitet. Det pessimistiske billede bekræftes af den tilgængelige statistik for 1992. Det kvartalsvise nationalregnskab viste et kraftigt fald i de private materielinvesteringer i første halvår af 1992 på godt 11 pct. i forhold til første halvår af 1991. Konjunkturbarometret for industrien viser på linie hermed, at udviklingen i investeringsgodeindustrien i 2. kvartal 1992 har været dårligere end ventet i den foregående måling. Samtidig viser barometret, at investeringsgodesektorens ordrebeholdning for 3. kvartal 1992 er under gennemsnittet for industrien, mens lagrene ligger over gennemsnittet. Det skal bemærkes, at dykket i erhvervsinvesteringerne indtrådte før afstemningen om Maastricht-traktaten den 2. juni.

...og et mindre fald i 1993

I 1993 ventes et fortsat fald i de private materielinvesteringer på små 2 pct., og først i 1994 ventes med betydelig usikkerhed en mindre stigning på godt 4 pct. De stigende investeringer falder sammen med en moderat opgang i den indenlandske efterspørgsel.

Private bygningsinvesteringer

De private bygningsinvesteringer ventes at falde i 1992 med 4 pct. pga. bl.a. en betydelig overkapacitet. Udviklingen ventes på samme måde som for materielinvesteringerne først at vende i 1994 med en årlig vækstrate på 3,5 pct.

Beskæftigelsen falder i 1992 og 1993...

Den samlede beskæftigelse ventes at falde med ca. 20.000 personer i både 1992 og 1993. Beskæftigelsesfaldet stopper først i slutningen af 1993, hvorefter den samlede beskæftigelse i 1994 vokser med næsten 20.000 personer på årsbasis. Ikke uventet er beskæftigelsen i de private byerhverv mest konjunkturfølsom, mens beskæftigelsen i de øvrige sektorer er mere stabil, jf. tabel II.5.

...men stiger svagt i 1994

Tabel II.5 Ændringen i beskæftigelsen fordelt på erhverv, 1992-94, 1000 personer.

	1992	1993	1994
Hele økonomien	-20,0	-20,1	18,6
Private sektor	-23,7	-19,4	23,6
Heraf:			
Byerhverv	-22,5	-16,4	26,6
Landbrug mv.	-2,0	-3,0	-3,0
Energi, transport mv.	0,8	0	0

Kilde: Egne beregninger.

II.8 Arbejdsstyrke og ledighed

Arbejdsstyrkens udvikling er bestemt af den underliggende udvikling i befolkningsgrundlaget og erhvervsfrekvensen. Mens antallet af 15-74 årige skønnes at vokse med ca. 14.000 personer fra 1991 til 1994, ventes erhvervsfrekvensen efter et fald i 1992 også at falde i 1993 bl.a. som følge af de ringe beskæftigelsesmuligheder og den aftalte aktiveringspakke for ledige. Nettoeffekten af disse to modgående tendenser er en mindre stigning i arbejdsudbuddet på ca. 3.000 personer fra 1991 til 1994. Den stigende erhvervsfrekvens i 1994, jf. tabel II.6, forklares af den aldersbetingede stigning i erhvervsfrekvensen og en antagelse om aktiveringspakkens udløb med udgangen af 1993.

Stigende ledighed

Det gennemsnitlige antal registrerede ledige i 1992 skønnes til ca. 315.000 personer, svarende til en stigning på knap 20.000 personer i forhold til 1991. På baggrund af den svage internationale vækst og konkurrenceevneforringelsen, kombineret med den ventede relativt moderate indenlandske efterspørgselsudvikling, vurderes ledigheden igennem 1993 at vokse til et årsniveau på omkring 330.000 personer. I takt med væksten i den samlede indenlandske efterspørgsel forbedres beskæftigelsen dog i slutningen af 1993, og i 1994 ventes derfor et fald i ledigheden. Dermed skønnes ledighedsprocenten til knap 11,5 pct. i 1994, svarende til 320.000 ledige. Ledighedsudviklingen påvirkes i prognoseperioden af den i foråret vedtagne aktiveringsplan for de ledige. Uden aktiveringspakken ville antallet af registrerede ledige have ligget på et årsgennemsnit på ca. 318.000 i 1992 og på ca. 340.000 i 1993. Som følge af aktiveringspakken og den begrænsede stigning i arbejdsudbuddet giver udviklingen i antallet af beskæftigede et klarere billede af den underliggende udvikling i arbejdsledigheden.

Tabel II.6 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed, 1991-1994

	1991	1992	1993	1994
	———— 1000 personer ————			
Befolkningsprognose				
15-74 årige	3921	3928	3932	3935
Erhvervsfrekvens	72,6	72,4	72,2	72,4
Arbejdsstyrke, personer	2846	2844	2839	2849
	— 1000 fuldtidspersoner ^a —			
Arbejdsstyrke (fuldtid)	2642	2640	2635	2644
Beskæftigede i alt (fuldtid)	2351	2331	2311	2330
heraf:				
Lønmodtagere i byerhverv	1162	1140	1123	1150
Lønmodtagere i øvrigt	225	227	226	225
Offentligt ansatte	676	680	679	674
Selvstændige	288	285	283	281
Ledige (fuldtid)	290	308	324	314
	———— 1000 personer ————			
Registrerede ledige	296	315	330	321
	———— pct. ————			
Produktivitetsstigning i byerhverv ^b	3,2	3,4	1,5	1,5
Ledighedsprocent				
Personer ^c	10,4	11,1	11,6	11,3
Fuldtidspersoner ^d	11,0	11,7	12,3	11,9

a) 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.

b) Stigning i real BFI pr. arbejdstime for alle beskæftigede i private byerhverv.

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

d) Fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken opgjort i fuldtidspersoner.

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

II.9 Import

Fald i importpriserne i 1992

Importpriserne faldt med 1,2 pct. fra 1991 til 1992, men skønnes at være uændrede i 1993 og stige med 2,7 pct. i 1994. Importprisfaldet i 1992 er bl.a. påvirket af en fortsat negativ prisudvikling på de internationale råvaremarkeder, jf. kapitel I. Dertil kommer for både 1992 og 1993 virkningerne af stigningen i den effektive kronekurs.

Bytteforholdet

Udviklingen i importpriserne i 1992 ventes at have forbedret bytteforholdet for varer med 1,5 pct. I 1993 sker der en svag forværring af varebytteforholdet, der yderligere forværres ca. 1,5 pct. i 1994. I både 1993 og 1994 bidrager en negativ prisudvikling på landbrugseksporten til forringelsen af bytteforholdet.

Svagt stigende importmængder

Der vil være en tiltagende vækst i de importerede mængder fra godt 2 pct. i 1992 til henholdsvis 3,4 og 5,2 pct. i 1993 og 1994. Den relativt svage vækst i importen i 1992 forklares hovedsageligt af de faldende erhvervsinvesteringer, der har et højt importindhold.

II.10 Betalingsbalance

Et overskud på 32 mia. kr. i 1994

Det forventes, at overskuddet på betalingsbalancen i fremskrivningsperioden vil vokse støt fra godt 25 mia. kr. i 1992 til ca. 32 mia. kr. i 1994, jf. tabel II.7.

Mindre renteudgifter, men faldende overskud på varebalancen

Det voksende overskud på betalingsbalancen skyldes faldende nettorenteudgifter og et svagt stigende overskud på tjenesteposterne. I modsat retning trækker et faldende overskud på varebalancen, øgede budgetbidrag til EF og en øget støtte til Østlandene.

De faldende nettorenteudgifter er en følge af dels et fald i gælden til udlandet, dels en lavere gennemsnitlig forrentningsprocent fra 1994. Den lavere forrentningsprocent skyldes især forventningen om, at D-mark-renten vil falde i løbet af fremskrivningsperioden.

Trods den svage udvikling i den indenlandske efterspørgsel, forværres handelsbalancen svagt pga. konkurrenceevneforringelsen fra stigningen i kronen.

Tabel II.7 *Betalingsbalanceregnskabet 1992-1994, mia. kr.*

	1992	1993	1994
Saldo på varebalancen ^a	44,2	42,5	39,3
Saldo på tjenestebalancen	24,2	25,6	26,8
Nettorenter	-30,4	-27,4	-22,2
Øvrige poster ^b	-12,6	-11,6	-12,0
Løbende poster i alt	25,4	29,1	31,9
Betbal.saldo i pct. af BFI	3,4	3,8	4,0
Gæld til udlandet ultimo	235,2	209,6	180,6
Gns. forrentningsprocent på udlandsgælden	12,2	12,3	11,4

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 Ændringer i prognosen siden maj 1992

Ændringer i de udenrigsøkonomiske forhold forværrer ledigheden med 25.000 personer i 1993...

Den fremlagte konjunkturvurdering afviger på en række punkter fra prognosen i *Dansk økonomi, maj 1992*. En række forhold har således ændret sig væsentligt siden forårets konjunkturvurdering, jf. tabel II.8, som angiver de isolerede og partielle virkninger på ledigheden i 1993 som følge af disse ændringer. For det første resulterede valutauroen i månederne frem til oktober 1992 i en markant forringelse af den danske konkurrenceevne, der kan anslås til et beskæftigelsestab på ca. 10.500 personer. For det andet kommer det internationale økonomiske opsving kun langsomt, og sammenlignet med forårets forventninger skønnes der i denne konjunkturvurdering en samlet nedgang i udlandsvæksten på i alt ca. 1,5 pct.point i fremskrivningsperioden. I tabellen er virkningen af en reduceret udlandsvækst vist som en reduktion i den mængdemæssige industrieksport og øvrige udenrigshandel. Virkningen heraf kan anslås til et beskæftigelsestab på i alt 15.000 personer i 1993. Ændringer i de udenrigsøkonomiske forhold har dermed samlet bidraget til en forøgelse af ledigheden med godt 25.000 personer.

...og lavere investeringer øger ledigheden med 13.000 personer

For det tredje vurderes investeringsudviklingen mere pessimistisk end tidligere, jf. afsnit II.7 ovenfor. Nedjusteringen af de samlede investeringer, herunder boliginvesteringerne, kan anslås at give et beskæftigelsestab på op imod 13.000 personer.

Også ændringer i den økonomiske politik

Som det fremgår af tabellen, er der også en række ændrede forhold i den økonomiske politik, såsom personalereduktioner i staten (4.000 personer), et mindre offentligt varekøb (2.000 personer), samt vedtagelsen af aktiveringspakken for ledige (-10.000 personer), som bidrager til det ændrede ledighedsskøn i 1993. Yderligere bidrager et mindsket arbejdsudbud udover virkningerne af aktiveringspakken (-2.500 personer) samt en række andre mindre revisioner til det ændrede skøn. Alt i alt betyder disse ændrede forhold, som angivet i tabellen, en samlet forøgelse af ledigheden på op imod 30.000 personer i 1993.

Tabel II.8 Ændrede forhold siden Dansk økonomi, maj 1992
for året 1993

	Maj 1992	Nov. 1992	Ændret ledighed
	— Pct.point —		— Personer —
Bytteforholdet	-0,2	1,5	10.500
Industrieksporten	5,0	2,7	11.500
Øvrige udenrigshandel	-	-	3.500
Boliginvesteringer	2,5	-5,0	6.500
Andre investeringer	3,6	-1,5	6.500
Offentligt varekøb	1,0	-0,4	2.000
Ændret adfærd	-	-	-4.500
Andet	-	-	-1.500
	————— Personer —————		
Offentligt ansatte	0	-4.000	4.000
Aktivering af ledige	0	10.000	-10.000
Arbejdsudbud i øvrigt	2.500	0	-2.500
Ændret niveau ved indgang til 1993		4.000	4.000
I alt	-	-	30.000

Anm.: I *Dansk økonomi, maj 1992*, var prognosen på 300.500 ledige i 1993, hvilket er 30.000 færre end i den her fremlagte vurdering. Tabellens tal angiver den isolerede og partielle virkning på ledigheden af ændrede skøn over centrale variable i en modelkørsel med endogen bestemmelse af forbrug, import og lagerinvesteringer, mens eksport, investeringer, indenlandske forbrugerpriser og løndannelsen af beregningstekniske grunde er eksogene. Dermed afviger de anførte tal fra de mere traditionelle multiplikatorberegninger. Posten "ændret adfærd" afspejler bl.a. ændrede justeringsled i forbrugsrelationen og importrelationerne.

Kilde: Egne beregninger.

II.12 Finanspolitikens muligheder og begrænsninger

Indledning

Finanspolitikens rolle i stabiliseringspolitikken

Finanspolitikken er hovedhjørnестenen i hvert fald i den hjemlige stabiliseringspolitik og omfatter skatte- og afgiftspolitikken samt udgiftspolitikken. Denne status skal ses i lyset af, at mulighederne for at benytte eksempelvis indkomst- og pengepolitikken til udjævning af hjemlige konjunkturudsving er yderst begrænsede. Den traditionelle indkomstpoltiks muligheder for på længere sigt at fastholde en lønudvikling for store grupper, der afviger fra den markedsbestemte aflønning af arbejdskraften, er også på kortere sigt svækket af en stigende decentralisering af lønfastsættelsen. Ligeledes er råderummet for en selvstændig dansk pengepolitik begrænset af de frie internationale kapitalbevægelser og Danmarks deltagelse i det europæiske valutakurssamarbejde.

Strukturpolitik og stabiliseringspolitik

I de senere år har interessen også omfattet den såkaldte strukturpolitik, der sigter mod at styrke markedsmechanismens og de økonomiske incitamenters rolle i økonomien. Strukturpolitiske overvejelser er bl.a. indgået i diskussionen af det danske arbejdsmarkeds virkemåde. Således består indkomstpoltikken under normale forhold ikke i direkte at fastsætte lønnen, men snarere i at tilvejebringe de rammer for arbejdsmarkedets funktionsmåde, som sikrer, at løndannelsen forløber i den samfundsøkonomisk ønskede retning, jf. *Dansk økonomi, juni 1990*. Der er ingen tvivl om, at velfungerende markeder med hensigtsmæssige incitamentsstrukturer har betydning for økonomiens langsigtede udvikling og vækstmuligheder. Det er imidlertid langt fra sikkert, at strukturpolitikken kan afhjælpe mere kortsigtede, men derfor ikke nødvendigvis uvæsentlige ubalancer i økonomien. Årsagen er, at strukturpolitikken ofte først virker fuldt ud efter en længere årrække, og at de frie markeds kræfter ikke nødvendigvis sikrer en stabil udvikling med fuld udnyttelse af alle ressourcer. Heroverfor står finanspolitikens styrke med hensyn til dens mulighed for at påvirke efterspørgsel og aktivitet på det kortere sigt. Dermed er der en vis arbejdsdeling mellem konjunktur- og strukturpolitikken, hvor den første sigter mod at afhjælpe ubalancer på kortere sigt, mens meningen med den sidste er at understøtte økonomiens langsigtede produktionspotentiale.

I det følgende analyseres finanspolitikens muligheder for at understøtte målene i den økonomiske politik og det diskuteres, hvilke begrænsninger udlandsgælden og statsgælden pålægger en sådan finanspolitik.

De kort- og langsigtede virkninger af finanspolitik

På kort sigt...

...øget produktion og beskæftigelse, men forringelse af betalingsbalancen og den offentlige saldo

På kort sigt vil en generel finanspolitisk lempelse øge produktion og beskæftigelse i en økonomi med ledige ressourcer. Den øgede aktivitet vil give sig udslag i højere privat eller offentligt forbrug og øgede investeringer, som forringer betalingsbalancen pga. den afledte import. Den øgede aktivitet vil presse priser og lønninger i opadgående retning, hvilket vil forringe konkurrenceevnen. Den umiddelbare forringelse af de offentlige budgetter modsvares delvist af et stigende indtægtsgrundlag og reducerede udgifter til især sociale overførsler.

På langt sigt mindses virkningerne på produktion og beskæftigelse

På langt sigt vil finanspolitikens virkninger på den samlede produktion og beskæftigelse efterhånden ebbe ud. Årsagen er, at den lønstigning, der er afledt af væksten i beskæftigelsen, fortsat vil forringe de eksport- og importkonkurrerende erhvervs konkurrenceevne og herigennem reducere og til sidst helt fjerne den positive virkning på produktion og beskæftigelse.

Den offentlige gæld skal forrentes og tilbagebetales

En anden ting, der trækker i retning af at reducere finanspolitikens langsigtede virkning, er, at den gæld, der stiftes i forbindelse med den ekspansive finanspolitik, skal forrentes og tilbagebetales. Den stramning af finanspolitikken, der er nødvendig for at sikre en passende udvikling i gælden, vil alt andet lige reducere den økonomiske aktivitet, hvorfor gælden repræsenterer et fremtidigt forbrugstab.

Finanspolitikens mulige langsigtede påvirkning af produktion og beskæftigelse

En ekspansiv finanspolitik kan også have gunstige effekter på produktion og beskæftigelse på langt sigt svarende til virkningerne af strukturpolitik. Øgede offentlige investeringer i eksempelvis infrastruktur, der er samfundsøkonomisk rentable, øger økonomiens langsigtede produktionsmuligheder. En offentligt finansieret (efter-)uddannelsesindsats kan øge arbejdskraftens kvalifikationsniveau og dermed produktiviteten til gavn for konkurrenceevne og realløn. En tilsvarende, men mindre virkning vil formentlig gøre sig gældende alene som følge af den aktivering og oplæring, der følger af, at en større del af arbejdsstyrken kommer i beskæftigelse.

En svag rentestigning er sandsynlig, men fare for at miste troværdighed i den økonomiske politik, hvis lempelsen bliver for stor

Selv om der er en betydelig grad af international kapitalmobilitet, vil den indenlandske rente sandsynligvis stige svagt som følge af en finanspolitisk ekspansion. En sådan tendens kan om ønsket i mange tilfælde imødegås gennem hjemlige pengepolitiske foranstaltninger. Den største fare består imidlertid i, at en for kraftig ekspansion eller kontraktion af finanspolitikken i visse situationer kan forrykke balanceproblemerne så kraftigt, at det vil reducere troværdigheden omkring den økonomiske politik. En ekspansion

kan mindske troværdigheden ved at fremkalde et betalingsbalanceunderskud. Ved en kontraktion kan det tænkes at ske, hvis ledigheden forøges væsentligt. Både danske og udenlandske investorer vil i sådanne situationer kræve en overrente af formueplaceringer i Danmark.

Målsætningerne i den økonomiske politik og finanspolitikken

Finanspolitikken kan understøtte målsætningerne i den økonomiske politik, men i det følgende fremføres også et eksempel på, at finanspolitikken ud fra en konjunkturvurdering har været uhensigtsmæssigt tilrettelagt. I forlængelse heraf diskuteres, hvorledes finanspolitikkens strammingsgrad kan måles.

Finanspolitikken kan udjævne svingninger i økonomien

Finanspolitikken har en vigtig rolle i den kortsigtede tilrettelæggelse af den økonomiske politik. Finanspolitikken kan være et effektivt og fleksibelt instrument til udjævning af svingninger i økonomien.

Ønsket om fleksibilitet skal vejes op mod...

Fleksibilitet i tilrettelæggelsen af stabiliseringspolitikken er en balancegang. På den ene side er det ønskværdigt at anvende finanspolitikken til at modvirke og afbøde stød til den danske økonomi, der rammer og påvirker os anderledes end vore samhandelslande. På den anden side kan tidspunktet for et indgreb blive forpasset, ligesom erfaringerne kunne tyde på, at hyppige ændringer i den økonomiske politik kan virke destabiliserende på den private sektors forventninger med negative konsekvenser for især langsigtede dispositioner som bl.a. investeringsbeslutninger.

Finanspolitikken og løndannelsen

Samtidig udgør finanspolitikken en del af rammerne for arbejdsmarkedets lønfastsættelse, da finanspolitikken gennem påvirkning af produktion og beskæftigelse påvirker lønstignings-takten. Det kan derfor ikke udelukkes, at en lempelse af finanspolitikken, der ud fra andre hensyn måtte være hensigtsmæssig, har en uheldig afsmittende effekt på lønnen og dermed beskæftigelsen især på længere sigt.

Finans- og pengepolitikken i midten af 1980'erne

Den økonomiske udvikling i midten af 1980'erne var kendetegnet ved, at den indenlandske efterspørgsel, især privatforbrug og boliginvesteringer, voksede betydeligt med negative konsekvenser for betalingsbalancen. En stramning af finans- og pengepolitikken på et tidligere tidspunkt end i 1986/87 ville sandsynligvis have begrænset overophedningen i den private sektor. Med en sådan politik ville det ikke have været nødvendigt

at stramme finanspolitikken så meget og senere fastholde den stramme politik i den langvarige konsoliderings- og tilpasningsperiode i årene derefter.

Måling af finanspolitikken

Ønsket om at anvende finanspolitikken aktivt i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik kræver derfor forholdsvis sikre konjunkturvurderinger og dermed målinger af finanspolitikken virkninger. Traditionelt skelnes der ved måling af finanspolitikken aktivitetens virkning mellem de diskretionære virkninger og de automatiske budgetvirkninger. Mens de diskretionære virkninger er resultatet af en ændret udgiftspolitik og en ændret skatte- og afgiftspolitik, afspejler de automatiske budgetvirkninger statsfinansernes konjunkturfølsomhed.

En hensigtsmæssig finanspolitik afhænger af målene og balanceproblemerne

Hvad der er en hensigtsmæssig strammingsgrad i finanspolitikken afhænger både af målsætningerne i den økonomiske politik og af de aktuelle balanceproblemer. Et isoleret kendskab til finanspolitikken diskretionære virkninger er ikke tilstrækkeligt til at afgøre politikken hensigtsmæssighed.

Råderummet for finanspolitikken

Begrænsninger på finanspolitikken

Den danske økonomi er underlagt en række begrænsninger, der tilsammen bestemmer råderummet for den økonomiske politik. I det følgende diskuteres de begrænsninger, som udlandsgælden og statsgælden pålægger stabiliseringspolitikken.

Udlandsgælden begrænser råderummet

Udlandsgælden kan være et resultat af, at konkurrenceevnen i fortiden ikke har været god nok til at sikre en tilstrækkelig produktion til at skabe ligevægt i handelen med udlandet. Det kan også være, at det indenlandske efterspørgselspres har været for stort i forhold til produktionen. En sådan udlandsgæld forpligter det danske samfund til at aflevere en del af sin produktion til udlandet i form af renter og afdrag af gælden. En stor udlandsgæld i kombination med en høj realrente kan ligesom et stort efterspørgselspres eller dårlig konkurrenceevne få udlandsgælden til at udgøre en voksende andel af den indenlandske produktion, som det har været tilfældet for Danmark fra midten af 1970'erne til midten af 1980'erne. Som følge af den store udlandsgæld er Danmark derfor blevet sårbar overfor ændringer i det internationale renteniveau, hvilket udviklingen siden begyndelsen af 1980'erne også har vist.

Betragtningerne om rentefølsomhed eller sårbarhed gør sig gældende for såvel udlandsgæld som statsgæld. Der er imidlertid den vigtige forskel, at statsgælden opstår som følge af forskelle mellem statens (eller det offentliges) indtægter og udgifter (inkl. renteudgifter) og derfor i første omgang i almindelighed kun er et internt dansk fordelingsproblem. De befolkningsgrupper, som nyder godt af statsgælden i form af eksempelvis et øget offentligt serviceniveau eller midlertidigt lavere skatter og dermed et højere nutidigt forbrug, er ikke nødvendigvis identiske med de grupper, som på et senere tidspunkt skal medvirke til at forrente og tilbagebetale gælden.

Stor statsgæld kan udgøre et troværdighedsproblem

Den indenlandske statsgæld overfører således forbrugsmuligheder mellem forskellige generationer. En stor indenlandsk statsgæld kan derfor skabe et troværdighedsproblem, hvis der opstår tvivl om fremtidige generationers (og deres politikeres) villighed til at bære byrden ved at forrente og tilbagebetale statsgælden. Byrden består i fremtidige forbrugstab og forvridninger som følge af eksempelvis højere skatter.

Statsgælden vil under de fleste omstændigheder virke ekspansivt på efterspørgslen i den private sektor i kraft af de formue- og renteeffekter, som udgår fra statsgælden. Den øgede indenlandske efterspørgsel vil gennem en negativ påvirkning af betalingsbalancen øge den udenlandske gæld. På langt sigt er der således en afsmitning fra statsgælden til udlandsgælden.

Statsgælden udgør en mindre begrænsning end udlandsgælden

En stor statsgæld lægger på kort sigt almindeligvis en mindre begrænsning på den økonomiske politik end en udlandsgæld af tilsvarende størrelse. Forrentning og afbetaling på udlandsgælden betyder, at det danske samfund må aflevere produktion og forbrugsmuligheder og ved uændret konkurrenceevne dermed også beskæftigelse til udlandet. Derimod er den indenlandske statsgæld ensbetydende med en intern omfordeling via skatter mv., som ikke i samme omfang påvirker den samlede efterspørgsel og dermed produktion og beskæftigelse. Fordelingseffekterne ved statsgælden bliver i øvrigt delvist modvirket af, at renteindtægterne hos indenlandske kreditorer bliver beskattet.

Råderum og udlandsgæld

I figur II.7 er derfor vist den udenlandske gældskvot (udlandsgælden i forhold til BFI) i perioden 1974-92 samt en mekanisk fremskrivning heraf til år 2000 under forskellige antagelser om de fremtidige betalingsbalanceoverskud.

Figur II.7 Udviklingen i den udenlandske gældskvot og dens afhængighed af 3 betalingsbalanceoverskud, pct. af BFI, 1975-2000



Anm.: I årene 1995-2000 er det antaget, at BFI vokser med 5 pct. årligt i løbende priser. Udlandsgælden i perioden 1993-2000 er mekanisk fremskrevet under 3 forskellige forudsætninger om overskuddet på betalingsbalancens løbende poster: 1, 2 og 3 pct. af BFI. Der er således ikke taget højde for, at væksten i nominel BFI er afhængig af størrelsen af overskuddet på betalingsbalancens løbende poster. En større BFI-vækst ved et mindre overskud på betalingsbalancen vil indsnævre forskellen i udlandsgælden i år 2000.

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

Gældskvoten steg frem til 1987...

Gældskvoten toppede i 1987 med næsten 50 pct. af BFI, hvilket var en af de højeste gældskvoter i OECD-landene på daværende tidspunkt. Stramningen af finanspolitikken og de resulterende overskud på betalingsbalancen i årene derefter har siden nedbragt udlandsgælden i hastigt tempo. I 1991 udgjorde gældskvoten godt 35 pct. af BFI, og lægges den her præsenterede prognose med tilhørende forudsætninger om den økonomiske politik til grund for vurderingen af den videre udvikling, kan gældskvoten skønnes nedbragt til godt 20 pct. ved udgangen af 1994.

De tre scenarier for gældsvoten frem til år 2000 har ikke karakter af en egentlig prognose. Scenarierne er en mekanisk fremskrivning af gældskvoten under antagelse af en nominel vækst i produktionen (BFI) på 5 pct. p.a. og 3 forskellige forudsætninger om det fremtidige overskud på betalingsbalancens løbende poster (henholdsvis 1, 2 og 3 pct. af BFI). Til sammenligning ventes

**...men er siden
reduceret kraftigt**

overskuddene på betalingsbalancen i 1992-94 at udgøre omkring 3-4 pct. af BFI. Under de skitserede forudsætninger reduceres gældskvoten til mellem 0 og 15 pct. af BFI i år 2000. Dette svarer til niveauet for gældskvoten i første halvdel af 1970'erne.

Konklusion

Figuren illustrerer, at en finanspolitisk lempelse, der ikke er større, end at der fortsat er overskud på betalingsbalancens løbende poster, ikke er i modstrid med målsætningen om en fortsat nedbringelse af udlandsgælden som andel af en voksende indenlandsk produktion. Et reduceret overskud vil alene betyde, at udlandsgælden nedbringes i et lidt langsommere tempo, men stadig til et forholdsvist lavt niveau.

Årsager til den offentlige sektors gæld

De diskretionære og automatiske budgetvirkninger

Udviklingen i den offentlige sektors finanser forklares af ændringer i de offentlige indtægter og udgifter, som er bestemt af såvel de diskretionære ændringer i den økonomiske politik som af de automatiske budgetvirkninger.⁴ Som i 1970'erne har de offentlige finanser også i 1980'erne vist sig at være særdeles konjunkturfølsomme, hvilket primært forklares af ændringer i ledigheden kombineret med forholdsvis høje marginale satser i skatteskalaer og regelsættet for udbetaling af sociale ydelser. Herudover påvirkes det offentliges finanser af rentebetalingerne på gælden.

Finanspolitikken frem til 1987

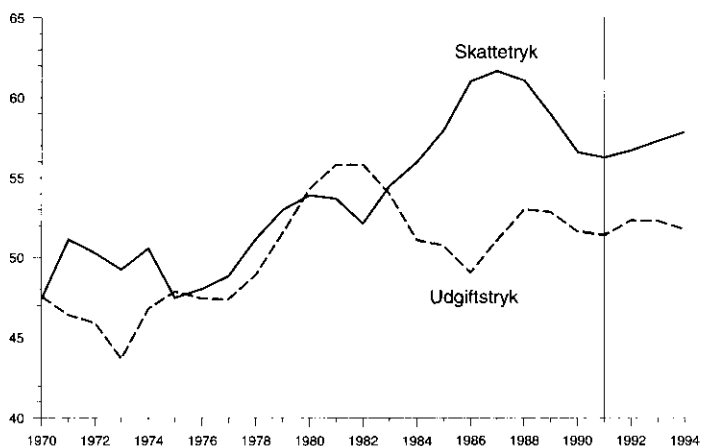
Fra 1982 til 1987 blev der gennemført stramninger på både indtægtssiden og udgiftssiden af de offentlige finanser i forhold til de foregående år. Af diskretionære ændringer kan nævnes indførelsen af realrenteafgiften, forhøjelserne af de kommunale skatteprocenter, samt en øget beskatning af indkomsterne i selskabssektoren. Derved steg det samlede skattetryk fra 1982 til 1986-88 med ca. 10 pct.point, og skattetrykket toppede med knap 62 pct. af BFI i 1987. Udgiftstrykket er samtidig reduceret markant, især fra 1982 til 1986, hvilket fortrinsvis skyldes en kraftig vækst i BFI, jf. figur II.8. I årene 1986-88 viste den offentlige sektors saldo et overskud, som i begyndelsen af 1970'erne, især som følge af den forholdsvise stærke økonomiske vækst og den faldende ledighed, jf. figur II.9.

⁴) I det følgende betragtes den samlede offentlige sektors saldo, som primært afspejler ændringer i den statslige nettofordringserhvervelse, idet saldi for amter, primærkommuner og offentlige fonde udviser relativt små udsving.

Stram finanspolitik de sidste 5 år...

I de seneste år er den offentlige saldo atter blevet negativ svarende til et underskud på omkring et par procent af BFI. Bl.a. afgiftsændringer i relation til skatteharmoniseringerne i EF og en reduceret selskabsbeskatning har påvirket udviklingen i skattetrykket. På udgiftssiden er væksten i det offentlige forbrug reduceret; men som følge af den afdæmpede generelle økonomiske vækst, ledighedsudviklingen og reguleringer af ydelsessatserne for dagpenge og pensioner i 1988 med helårsvirkning i 1989, har væksten i overførslerne været stigende. Det samlede udgiftstryk, eksklusiv arbejdsløshedsdagpenge og de offentlige nettorent-udgifter, har dog siden 1988 stort set ligget konstant på omkring 51-52 pct. af BFI.

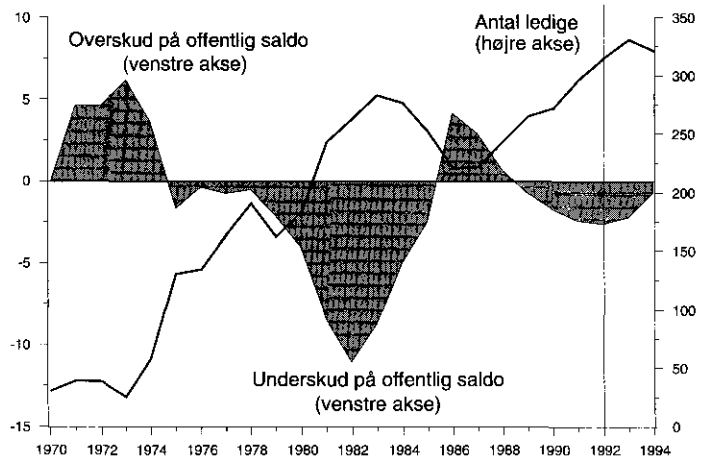
Figur 11.8 Udviklingen i skattetryk og udgiftstryk, pct. af BFI, 1970-1994



Anm.: Udgiftstrykket er eksklusiv arbejdsløshedsdagpenge og offentlige nettorentudgifter. Det bemærkes, at udviklingen i forskellen mellem skattetryk og udgiftstryk kun kan betragtes som en approksimation for de diskretionære ændringer i den økonomiske politik.

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

Figur II.9 *Udviklingen i den offentlige sektors saldo og den samlede ledighed, pct. af BFI og 1000 antal ledige personer, 1970-1994*



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

...med stigende ledighed til følge

Den relativt stramme styring af den indenlandske efterspørgsel igennem de seneste 5 år har resulteret i en kraftig vækst i ledigheden. Finanspolitikken kombineret med en gradvis forbedring af konkurrenceevnen har efter 1987, sammen med den øgede olieproduktion i Nordsøen og de gunstige virkninger fra genforeningen af de to Tysklunde, medført en vækst i nettoeksporten og en betydelig forbedring af betalingsbalancen. Som det desuden fremgår af figur II.9, er underskuddet på den offentlige sektors finanser væsentligt mindre i forhold til BFI end underskuddene i første halvdel af 1980'erne. Underskuddenes mindre størrelse de senere år forklares af de stramninger af finanspolitikken, som er gennemført op igennem 1980'erne, jf. figur II.8.

Definition af holdbarhed

Er statsgælden holdbar?

Som tidligere nævnt bør finanspolitikken hensigtsmæssighed vurderes med udgangspunkt i balanceproblemerne og de politiske målsætninger. I dette afsnit diskuteres et enkelt af disse aspekter, nemlig risikoen for, at statsgælden kommer ud af kontrol og vokser hurtigere end den indenlandske produktion, hvilket som ovenfor anført kan give visse problemer. Udviklingen i statsgælden kan opfattes som værende uholdbar, hvis dens andel af produktionen er stigende.⁵ Hvis en sådan udvikling fortsætter i længere tid, vil det på et tidspunkt resultere i en situation, hvor der nødvendigvis må ske en ændring af den økonomiske politik som forøger de offentlige indtægter eller reducerer de offentlige udgifter, således at gældsætningen bringes under kontrol. Manglende holdbarhed er ensbetydende med, at finanspolitikken af statsfinansielle grunde på et tidspunkt i fremtiden må ændres. En uholdbar udvikling i statsgælden behøver således ikke aktuelt at være et problem for konjunkturpolitikken, ligesom en holdbar udvikling ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at det af konjunkturpolitiske årsager er hensigtsmæssigt at lempe finanspolitikken. En finanspolitik, der styres snævert af statsfinansielle overvejelser i modsætning til bredere samfundsøkonomiske herunder konjunkturpolitiske hensyn, kan risikere at øge svingningerne i økonomien i stedet for at dæmpe dem. Det bemærkes, at det præsenterede holdbarhedsmål kun er én mulig indikator for, om en finanspolitisk ændring er nødvendig af statsfinansielle grunde.

5) Jf. Blanchard, Chouraqui, Hagemann og Sartor: "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an old Question", *Economic Studies No. 15*, OECD, Autumn 1990, Paris.

En beregning af statsgældens holdbarhed afhænger af forudsætningerne om den økonomiske politik, den underliggende konjunkturudvikling samt renteutviklingen. I dette afsnit præsenteres holdbarhedsberegninger for statsgælden i perioden 1979-94. Beregningerne tager udgangspunkt i statens nettogæld.⁶ I figur II.10 er vist statsgældens andel af BFI og det beregnede indeks for statsgældens holdbarhed. Et negativt (positivt) indeks angiver størrelsesordenen af den slækkelse (stramning) af finanspolitikken, der skal gennemføres for at fastholde statsgælden som uændret andel af BFI. Et positivt tal er således udtryk for en udvikling i statsgælden, der er uholdbar af statsfinansielle årsager.

Faldende statsgæld frem til 1990

Statsgælden som andel af BFI faldt fra 1984 frem til 1990 med over 10 pct. Reduktionen i den statslige gældskvoté skyldtes som tidligere beskrevet en gunstig konjunkturudvikling sammen med en moderat, men af andre årsager utilstrækkelig stramning af den økonomiske politik. Den faldende gældskvoté gav således i midten af 1980'erne statsfinansielt råderum for en lempelse af finanspolitikken. En sådan lempelse ville imidlertid have forøget det allerede store underskud på betalingsbalancen og have bidraget yderligere til at forøge lønpresset mv. i den private sektor.

6) Tal for statens nettogæld i perioden 1979-89 er præsenteret i *Økonomisk Oversigt, Oktober 1990*, Økonomiministeriet og *Økonomisk oversigt, april 1984*, Det økonomiske Sekretariat. Det er ikke muligt og heller ikke særligt relevant at beregne holdbarhedsindikatoren for statens bruttogæld, bl.a. fordi der ikke findes et oplagt mål for statens overskud/underskud, der svarer til ændringer i statens bruttogæld. Der anvendes følgende mål (jf. Blanchard mfl.):

$$t^* - t = g + h - t + (i - \phi)b,$$

hvor

$t^* - t$ er forskellen mellem det skattetryk, der sikrer en holdbar udvikling i statsgælden og det faktiske skattetryk;

g er det offentlige forbrug som andel af BFI;

h er de offentlige transfereringer som andel af BFI;

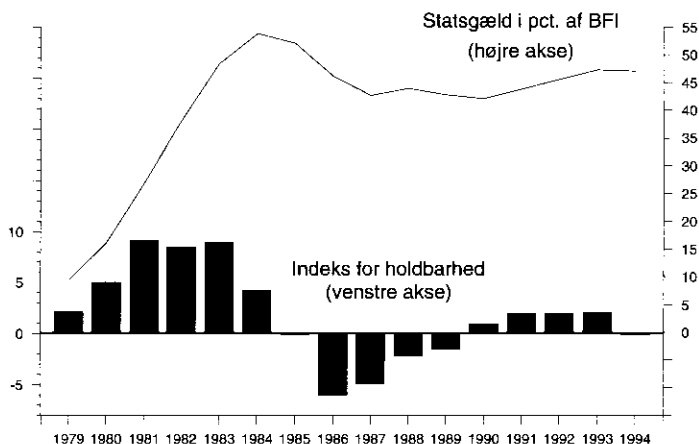
b er den offentlige gæld i procent af BFI;

i er realrenten og

ϕ er realvæksten i BFI.

En positiv værdi af målet, angiver størrelsen af den nødvendige finanspolitiske stramning for at sikre en statsfinansiell holdbar udvikling i statsgælden, dvs. uændret andel af BFI. En negativ værdi angiver størrelsen af den finanspolitiske lempelse, som det er muligt at gennemføre og alligevel sikre en holdbar statsgæld.

Figur II.10 Statsgælden og et indeks for statsgældens holdbarhed, 1979-94, pct. af BFI



Anm.: Beregningerne er baseret på den statslige nettogæld, jf. i øvrigt note 6. En positiv værdi af målet angiver størrelsen af den nødvendige finanspolitiske stramning for at sikre en statsfinansiell holdbar udvikling i statsgælden, dvs. uændret andel af BFI. En negativ værdi angiver størrelsen af den finanspolitiske lempelse, som det er muligt at gennemføre samtidig med, at statsgælden forbliver holdbar.

Kilde: Egne beregninger.

Midlertidig uholdbar statsgæld i 1991-93...

Med anvendelsen af prognosens tal for 1992-94, og derfor med de anvendte forudsætninger om den økonomiske politik, kan det anslås, at udviklingen i statsgælden fra 1990 til 1993 vil være uholdbar i ovennævnte forstand. Årsagen hertil er overvejende den afdæmpede konjunkturudvikling, som får gældskvoten til at stige med ca. 3,5 pct. i årene 1991-93, jf. figur II.10. I hvert af de 3 år er det nødvendigt at stramme finanspolitikken svarende til et reduceret underskud på ca. 2 pct. af BFI, hvis gældskvoten skal fastholdes uændret.

...som igen er holdbar i 1994

I 1994 bliver statsgælden igen holdbar, men gældskvoten vil selvfølgelig være på et højere niveau end i 1990 som følge af, at gældskvoten i den mellemliggende periode har været stigende. Årsagen til den skønnede holdbarhed i 1994 er den moderate opgang i den indenlandske konjunktur.

Ud fra en statsfinansiell betragtning afhænger statsgældens holdbarhed af både konjunkturudviklingen, herunder konkurrenceevnen, og af strammingsgraden i finanspolitikken. Selv om

statsgælden ventes at være uholdbar i 1993, vil den med de anvendte forudsætninger om den økonomiske politik og dermed vurderet på grundlag af Forslag til Finanslov for 1993 igen netop blive holdbar i 1994. Det bemærkes, at den offentlige gæld som andel af produktionen i alle årene er mindre end i midten af 1980'erne.

Forsigtighed ved anvendelse af holdbarhedsmål

Som allerede nævnt kan resultaterne af sådanne mekaniske beregninger af statsgældens holdbarhed ikke anvendes ukritisk i relation til konjunkturpolitikken. En finanspolitik, der styres snævert af statsfinansielle overvejelser i modsætning til bredere samfundsøkonomiske hensyn, kan risikere at øge svingningerne i økonomien i stedet for at dæmpe dem. På lang sigt må konjunkturpolitikken, herunder konkurrenceevnen, imidlertid også tage hensyn til udviklingen i statsgælden.

Overvejelser om størrelsen af den offentlige sektors gæld

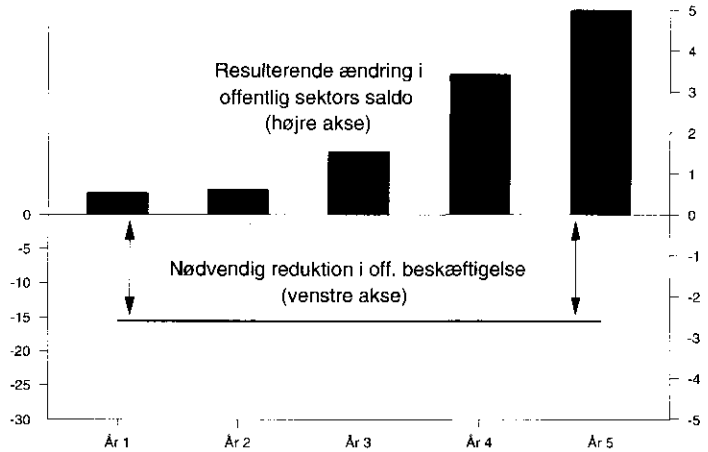
Reduktion af den offentlige gæld

Sådanne resultater kan selvfølgelig give anledning til flere overvejelser. Man kunne f.eks. mene, at den forbedring af de offentlige finanser, som i henhold til prognosen opnås i 1994, er for snæver eller skrøbelig, og at der derfor er behov for et mindre underskud/større overskud. Man kan også mene, at selv om holdbarheden måtte være til stede, kunne der af hensyn til kommende skatteydere være behov for en lavere offentlig nettogæld. Spørgsmålet kan derfor tænkes at være, hvor meget finanspolitikken skal strammes for at reducere væksten eller forøge reduktionen i gælden med et givet beløb gennem offentlige besparelser f.eks. i form af færre offentlige ansatte.

Offentlige besparelser

Modelberegninger viser, at for at opnå en årlig forbedring af den offentlige saldo på i alt 5 mia. kr. efter en 5 årig tilpasningsperiode kræves der - uden andre foranstaltninger - en permanent reduktion af antallet af beskæftigede i den offentlige sektor i størrelsesordenen godt 15.000 personer. De betydelige krav til den offentlige personalereduktion, uden tilsvarende besparelser på de offentlige finanser de første 2-3 år, skyldes de offentlige finansernes konjunkturfølsomhed. Skattegrundlaget reduceres og udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse forøges gennem det omtalte indgreb. Derfor er virkningen på den offentlige sektors saldo i de 2-3 første år også begrænsede, jf. figur II.11.

Figur II.11 Reduceret offentligt beskæftigelse, som netop sikrer en årlig forbedring af den offentlige saldo på 5 mia. kr. efter 5 års forløb, 1000 personer, mia. kr.

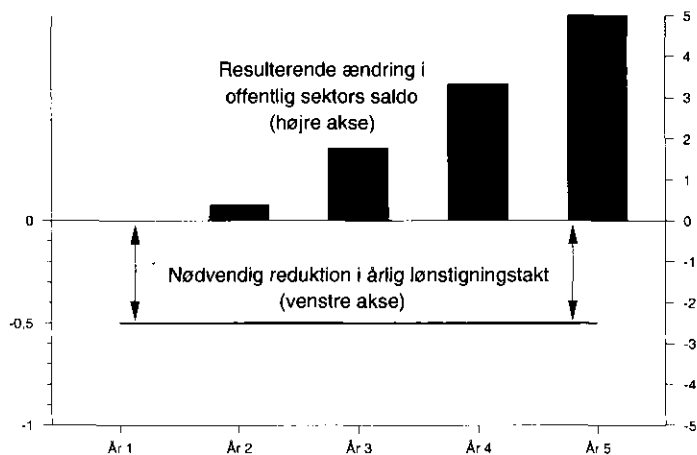


Kilde: Egne beregninger.

Lavere lønstigningstakt

Som følge af omkostningerne i form af arbejdsløshed kunne de offentlige besparelser tænkes erstattet med en forbedring af konkurrenceevnen. Tiltag, der øger den økonomiske vækst, vil forbedre beskæftigelsen i den private sektor og de offentlige finanser. Som eksempel kan nævnes strukturpolitiske tiltag på arbejdsmarkedet, der reducerer lønstigningstakten og herved forøger konkurrenceevnen. Modelberegninger viser, at reduceres den nominelle lønstigningstakt med 0,5 pct.point permanent i en 5-årig periode, forbedres den offentlige saldo efter 5 år med 5 mia. kr., svarende til samme virkning som anført ovenfor, jf. figur II.12. Arbejdsmarkedets funktionsmåde har således betydning også for saldoen på de offentlige finanser.

Figur II.12 Reduceret lønstigningstakt, som netop sikrer en forbedring af den offentlige saldo på 5 mia. kr. efter 5 års forløb, pct.point og mia. kr.



Kilde: Egne beregninger.

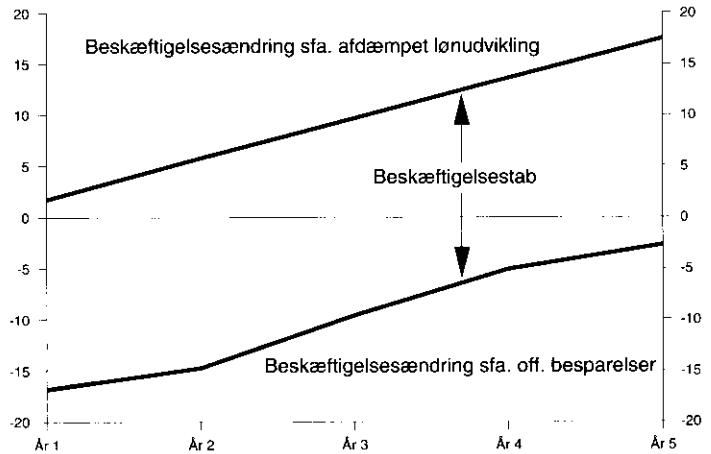
Besparelser vs. strukturpolitiske tiltag har meget forskellig effekt på beskæftigelsen

De to beskrevne indgreb har således samme sluteffekt på den offentlige sektors saldo, men har vidt forskellige konsekvenser for bl.a. udviklingen i den samlede beskæftigelse. I figur II.13 er vist ændringen i den samlede beskæftigelse som følge af de nævnte tiltag. Således øges den samlede beskæftigelse med op imod 20.000 personer, såfremt det lykkes at reducere lønstigningstakten med 0,5 pct.point årligt i forhold til grundforløbet. Derimod mindskes den samlede beskæftigelse væsentligt i de første år, såfremt der gennemføres offentlige besparelser. I slutåret er beskæftigelsen knapt reetableret i forløbet med offentlige besparelser som følge af en vækst i beskæftigelsen i den private sektor. Væksten i beskæftigelsen i den private sektor forklares af en reduceret lønstigningstakt som følge af den voksende arbejdsløshed i de første år efter, at de offentlige besparelser er sat i værk.

De to sæt af beregninger viser således, at en forbedring af saldoen på de offentlige finanser bedst opnås gennem en aktivitetsstigning som følge af en forbedring af konkurrenceevnen. Afhængigt af hvilke offentlige udgifter eventuelt indtægter, der er tale om, vil en forbedring af finanserne gennem rene statsfinansielle dispositioner almindeligvis kun kunne opnås ved et større eller mindre fald i produktionen og en forøgelse af arbejdsløsheden på

kort og mellemlangt sigt. På langt sigt vil produktion og beskæftigelse dog vende tilbage til deres udgangsniveau, således at en stramning primært vil have betydning for skatteniveauet samt produktionens og beskæftigelsens fordeling på den offentlige henholdsvis den private sektor.

Figur II.13 Beskæftigelseseffekten som følge af reduceret offentlig beskæftigelse resp. mindsket lønstigningstakt som begge forbedrer den offentlige saldo med 5 mia. kr. efter 5 års forløb, 1000 personer.



Anm.: De to forløb illustrerer beskæftigelsesudviklingen, svarende til multiplikatoreksperimenterne i figur II.11 og figur II.12.

Kilde: Egne beregninger.

Finanspolitiske lempelser, strukturreformer og udlandsgælden

I det følgende belyses konsekvenserne af en isoleret finanspolitisk lempelse overfor konsekvenserne af en lempelse i kombination med tiltag, der forbedrer konkurrenceevnen.

Udlandsgælden begrænser råderummet

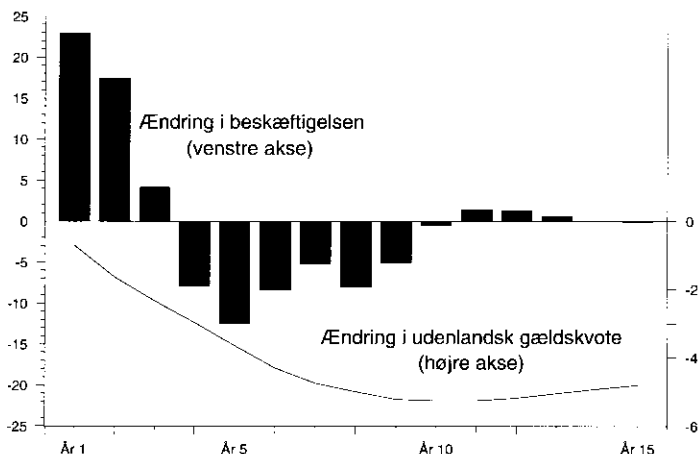
Som allerede nævnt udgør udlandsgælden en begrænsning af råderummet for den økonomiske politik og dermed mulighederne for at lempe på finanspolitikken. Både rentebetalinger og afdrag på udlandsgælden repræsenterer et tab af forbrugsmuligheder for det danske samfund. På den anden side kan der være et behov for en forøgelse af aktiviteten og beskæftigelsen som følge af høj og stigende arbejdsløshed og ringe indtjening især i hjemmemarkedsektoren. Af hensyn til en fortsat reduktion af udlandsgælden kan det samtidig være væsentligt, at overskuddet på betalingsbalancen ikke bringes i fare, og at hastigheden i nedbringelsen af udlandsgælden derfor kun reduceres i en kortere årrække. I en sådan situation må en lempelse af finanspolitikken tilrettelægges således, at afviklingen af udlandsgælden efter en kort årrække (som i nedenstående eksempel 5 år) fortsættes i samme tempo og parallelt med udviklingen uden den finanspolitiske lempelse. Et sådant forløb er illustreret i figur II.14. Figuren viser ændringer i forhold til et grundforløb uden finanspolitisk lempelse.

Et eksempel

Konsekvenserne af en finanspolitisk lempelse

Gennemføres en finanspolitisk lempelse, der i gennemsnit i en femårig periode er i størrelsesordenen 12 mia. kr., forbedres beskæftigelsen uden andre foranstaltninger de første par år med omkring 20.000 personer, mens udlandsgælden i forhold til BFI øges med omkring 5 pct.point i forhold til grundforløbet. Tilrettelægges finanspolitikken efterfølgende, så der sikres en fortsat afvikling af udlandsgælden parallelt med udviklingen i grundforløbet (jf. kurven for gældskvoten i nederste del af figur II.14, som efter 7-8 år nærmest forløber parallelt med den vandrette akse), bringes overskuddet på betalingsbalancen ikke i fare, men effekten på beskæftigelsen på langt sigt er ringe eller negativ. Gevinsten på kortere og mellemlangt sigt i form af højere beskæftigelse har dermed sin pris på længere sigt i form af en højere udlandsgæld med tilsvarende højere rente- og afdragsbetalinger til udlandet, uden at den omtalte lempelse af finanspolitikken varigt sikrer en højere beskæftigelse.

Figur II.14 *Beskæftigelsesvirkningen og effekten på gældskvoten som følge af en midlertidig finanspolitisk lempelse, 1000 personer og pct. af BFI*



Anm.: I eksemplet lempes finanspolitikken de første 5 år, hvorefter finanspolitikken justeres, således at gældskvoten ikke overstiger gældskvoten i grundforløbet med mere end 5 pct.point. Eksemplet er gennemført som en sænkning af momsen. Lempelsen er udformet, så momsned sættelsen gradvist aftrappes fra 5 pct.point i år 1 til 1 pct.point i år 5. Den gunstige beskæftigelseseffekt i de første år øger lønstigningstakten, som efterfølgende isoleret set reducerer beskæftigelsen. Dette mere end opvejer den gunstige effekt fra den reducerede finanspolitiske lempelse i år 4 og 5, hvorfor den samlede beskæftigelse er mindre end i grundforløbet i disse to år.

Kilde: Egne beregninger.

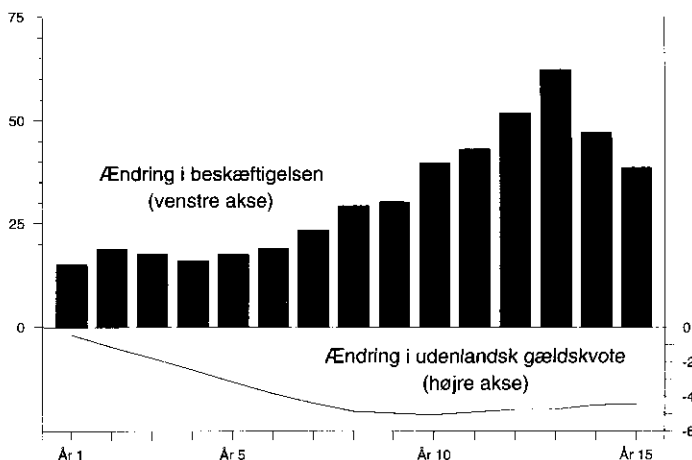
Finanspolitik og strukturændringer på arbejdsmarkedet udelukker ikke hinanden

Politiske tiltag, som øger konkurrenceevnen, udelukker ikke en lempelse af finanspolitikken eller omvendt. En mindre finanspolitisk lempelse kan være medvirkende til at hjælpe på den øjeblikkelige beskæftigelsessituation, mens en samtidig gennemførelse af strukturpolitiske tiltag kan medvirke til at øge lønfleksibiliteten på det danske arbejdsmarked og dermed den danske konkurrenceevne på lidt længere sigt. Ved denne kombination reduceres de fremtidige omkostninger ved at lempe finanspolitikken.

Konsekvenser af en samtidig gennemførelse af finanspolitisk lempelse og strukturpolitiske tiltag

Lempes finanspolitikken svarende til det foregående eksempel, samtidig med at der iværksættes foranstaltninger, som permanent betyder en 0,5 pct.point lavere lønstigningstakt end ellers, fås betydelige positive virkninger på beskæftigelsen, jf. figur II.15. Overskuddet på betalingsbalancen reduceres; men udlandsgælden reduceres kun i et langsommere tempo (nederste del af figuren), og beskæftigelsen forbedres med 15-20.000 personer de første 3-6 år. På længere sigt resulterer den forudsatte reduktion i den årlige lønstigningstakt på 0,5 pct. point i en markant forbedring af den samlede beskæftigelse. De fremtidige omkostninger i form af højere rentebetalinger til udlandet er fastlagt som de samme i de to eksempler.

Figur II.15 Beskæftigelsesvirkningen og effekten på gældskvoten som følge af en midlertidig finanspolitisk lempelse kombineret med strukturpolitiske tiltag, 1000 personer og pct. af BFI



Anm.: Multiplikatoreksperimentet omfatter såvel en permanent reduktion af lønstigningstakten på 0,5 pct.point i samtlige år, som en lempelse af finanspolitikken (svarende til en momssænkning), der netop sikrer, at gældskvoten ikke overstiger gældskvoten i grundforløbet med mere end 5 pct.point. Den langsommere lønstigningstakt svarer efter 15 års forløb til ca. 5 pct. lavere lønniveau i forhold til lønudviklingen i grundforløbet. Ved beregning af virkningerne af de strukturpolitiske tiltag er der ikke taget højde for den stigende beskæftigelses påvirkning af lønstigningstakten. Effekten heraf er imidlertid meget begrænset.

Kilde: Egne beregninger.

Konklusion

En kombineret indsats til forbedring af beskæftigelsen kan således give hurtige og varige gevinster ved udsættelse i tid af nedbringeren af den udenlandske gældskvote. Beregningerne ovenfor viser, at en sådan kombineret indsats også er forsvarlig i relation til udviklingen i statsgælden. Det er forbedringen af konkurrenceevnen, som på langt sigt forbedrer beskæftigelsen, og samtidig gør det muligt med begrænsede omkostninger i form af renteutgifter på udlandsgælden at fremskynde en indsats til fordel for beskæftigelsen gennem en lempelse af finanspolitikken.

Udsigt til betydelig stigning i ledigheden,...

...men også stort overskud på betalingsbalancen

Behov for tiltag mod ledigheden

De finanspolitiske muligheder,...

II.13 Problemstillinger i den økonomiske politik

I henhold til den fremlagte konjunkturvurdering vil dansk økonomis balanceproblemer i 1993 fortsat ændres i retning af større ledighed og større overskud på betalingsbalancen. Ledigheden stiger forholdsvis kraftigt frem til udgangen af 1993 og forventes derefter at falde til et årsniveau på ca. 320.000 personer i 1994. Overskuddet på betalingsbalancen forbedres gennem hele fremskrivningsperioden fra godt 25 mia. kr. i 1992 til et niveau på ca. 32 mia. kr. i 1994. I et længere tidsperspektiv bliver ændringerne i balanceproblemerne endnu mere markante. I forhold til 1987 indebærer prognosen for 1994 en stigning i ledigheden på ca. 100.000 personer og en betalingsbalanceforbedring på over 50 mia. kr. Udviklingen i den danske ledighed og betalingsbalance er også markant i international sammenhæng.

Efter etableringen af et solidt overskud på betalingsbalancen taler hensynet til både beskæftigelsen og indtjeningen især i hjemmemarkedserhvervene for, at der ved tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i særlig grad tages hensyn til den ugunstige udvikling i ledigheden. Den nødvendige genopretning af betalingsbalancen og dermed råderummet i forhold til betalingsbalancen og udlandsgælden er især skabt af den forholdsvis stramme finanspolitik siden 1987. Erfaringerne fra denne periode viser således, at finanspolitikken kan være et effektivt instrument til påvirkning af balanceproblemerne. En finanspolitisk lempelse af begrænset størrelse vil derfor også kunne tage toppen af ledigheden og understøtte det usikre opsving, der tegner sig ved udgangen af 1993.

I *Dansk Økonomi*, maj 1992 anbefalede formandskabet en mindre finanspolitisk lempelse i forhold til de da foreliggende planer. Siden er den økonomiske situationen ændret, idet udsigterne for

ledigheden i 1993-94 nu er blevet mere dystre, og de betalingsbalancemæssige muligheder er blevet bedre. Disse ændringer forøger behov og muligheder for en finanspolitisk lempelse. Derimod er de statsfinansielle muligheder for at gennemføre en lempelse forringet, da den forbedring af de offentlige, herunder statens finanser, der tegnede sig i forårets fremskrivning, nu i nogen grad er afsvækket. Årsagen hertil er, at både det internationale og det indenlandske konjunkturopsving er udskudt og tegner sig mere uvist.

Det langsigtede hensyn til en reduktion af udlandsgælden betyder sammen med de statsfinansielle bindinger, at en lempelse af finanspolitikken efter en årrække kan nødvendiggøre en stramning af den efterspørgselsregulerende politik. Behovet herfor vil afhænge af de udenlandske konjunkturer og af, om finanspolitikken bliver ledsaget af foranstaltninger og aftaler, der sikrer en gradvis forbedring af konkurrenceevnen.

**...men også behov
for tiltag på
arbejdsmarkedet**

Det er derfor vigtigt, at en finanspolitisk lempelse i givet fald suppleres med initiativer, der understøtter en meget afdæmpet lønudvikling.

På længere sigt kan tiltag, der øger incitamenterne til løntilbageholdenhed, have betydelig virkning på lønstigningstakten og dermed fremme vækst og beskæftigelse også til gavn for de offentlige, herunder statens finanser. En finansieringsreform, der udformes, så arbejdsmarkedets parter i højere grad direkte bærer omkostningerne ved ændringer i ledigheden, kan virke lønafdæmpende. Det er formandskabets vurdering, at en sådan finansieringsreform vil give større incitament til lønafdæmpning end en dagpengereform, der alene har karakter af en skatteomlægning. De nuværende institutioner og mekanismer garanterer ikke en direkte forbindelse mellem skatte- og afgiftsreduktioner og en mindsket lønstigningstakt.

**Overenskomst-
forhandlingerne i
foråret 1993**

På kort sigt er det af hensyn til beskæftigelsen vigtigt, at resultatet af de kommende overenskomstforhandlinger bliver lavere stigninger i lønomkostningerne i Danmark end i udlandet. Det skal i den forbindelse gentages, at valutakursudviklingen i månederne frem til oktober 1992 særskilt forringede konkurrenceevnen med godt 5 pct., hvoraf ca. halvdelen kan tilskrives valutakursjusteringerne i september 1992.

Det følger af den skitserede problemstilling, at der - hvis en finanspolitisk lempelse gennemføres som en isoleret foranstaltning - kun er mulighed for en relativt beskedent lempelse. En del heraf synes der allerede at være disponeret over som følge af, at

der tilsyneladende er politisk enighed om at se bort fra dele af besparelserne indeholdt i Forslaget til Finanslov for 1993. I øvrigt blev finanspolitikken lempet mere i 1992 end aftalt i finanslovsforliget for 1992.

Det kræver i høj grad også en politisk vurdering og afvejning at angive, hvordan en finanspolitisk lempelse skal udformes.

Bygge- og anlægssektoren

Der kan dog peges på et særligt behov for at støtte de sektorer i økonomien, der i forhold til den forventede udvikling og behovet på længere sigt, er særligt hårdt ramt af konjunkturafmatningen, i den aktuelle situation især bygge- og anlægssektoren. En øget aktivitet i bygge- og anlægssektoren kan opnås ved at fremskynde anlægsarbejder mv. og ved for eksempel at afsætte flere ressourcer til byfornyelse og vedligeholdelse.

Erhvervspolitikken spiller en mindre rolle i konjunkturpolitikken

Det er ikke vurderingen, at specifikke erhvervspolitiske tiltag i større omfang kan øge produktion og beskæftigelse. Sådanne foranstaltninger har en berettigelse i de situationer, hvor mækkedsbrist på afgrænsede områder ikke sikrer erhvervslivet hensigtsmæssige mækkedsøkonomiske vilkår. Eksempler herpå kan være støtte til igangsætning af forsknings- og udviklingsprojekter for mindre og mellemstore virksomheder, kapitalformidling til især nyetablerede mindre virksomheder og en styrkelse af eksportfremmeaktiviteter. Som konjunkturpolitisk instrument er erhvervspolitik i almindelighed ikke velegnet. Derimod kan finanspolitikken være et velegnet instrument i situationer, hvor der er behov for en generel indsats til gavn for produktion og beskæftigelse.

Bilagstabel III.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	716,9	749,2	772,0	804,7
Heraf: Lønindkomst	306,1	330,8	356,2	388,9	407,1	421,4	434,3	446,0	459,4	472,6	492,0
Restindkomst	175,6	189,7	199,4	197,1	210,7	235,2	252,5	271,0	289,8	299,4	312,7
Afskrivninger	50,2	54,8	57,6	61,6	64,8	69,2	73,4	77,2	81,5	86,2	91,0
Nettofaktorindkomst	431,5	465,7	498,1	524,3	553,0	587,4	613,4	639,7	667,7	685,8	713,7
Privat nettofaktorindkomst ^a	326,6	355,4	383,7	398,6	416,7	445,2	467,5	490,1	511,9	525,1	550,2
Heraf: Lønindkomst	201,2	220,6	241,8	263,1	270,8	279,2	288,4	296,3	303,6	311,9	328,5
Restindkomst	125,4	134,9	141,8	135,5	145,9	166,0	179,1	193,8	208,3	213,2	221,7
Indkomstudviklingen	vækstprocent										
Privat nettofaktorindkomst ^a	12,7	8,8	7,9	3,9	4,5	6,8	5,0	4,8	4,4	2,6	4,8
Heraf: Lønindkomst	10,5	9,6	9,6	8,8	2,9	3,1	3,3	2,8	2,5	2,7	5,3
Restindkomst	16,5	7,6	5,2	-4,5	7,7	13,7	7,9	8,2	7,5	2,4	4,0
Lønkvote ^b	63,5	63,6	64,1	66,4	65,9	64,2	63,2	62,2	61,3	61,2	61,1
Lønkvote ^c	54,0	54,4	55,5	57,9	57,0	55,0	54,0	53,0	51,9	51,8	52,0
Lønkvote ^d	61,6	62,1	63,0	66,0	65,0	62,7	61,7	60,5	59,3	59,4	59,7
	procent										

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	303,6	311,9	328,5
Restindkomst i privat sektor	171,3	184,7	194,0	191,1	204,3	228,2	245,2	263,2	281,5	290,5	303,3
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	372,5	405,3	435,9	454,2	475,1	507,3	533,6	559,6	585,1	602,4	631,7
+ Lønsum for offentligt ansatte	104,8	110,3	114,4	125,8	136,3	142,2	145,9	149,6	155,8	160,7	163,5
+ Nettoeranter ^a	1,6	4,0	-1,7	-1,5	-3,8	-11,4	-13,2	-10,9	-11,4	-6,2	-0,7
+ Sociale og andre løbende overførsler	96,2	100,4	103,3	113,7	127,0	140,4	147,3	157,2	170,8	178,3	183,5
Bruttoindkomst	575,1	619,9	651,9	692,2	734,6	778,5	813,6	855,5	900,4	935,2	978,1
- Direkte personskatter	135,1	147,7	159,4	176,0	192,1	199,8	206,1	211,6	227,8	230,7	244,3
- Tvungne bidrag til sociale ordninger ^b	16,2	16,8	16,6	20,4	16,0	17,0	19,2	22,6	24,6	25,4	26,2
- Selskabsskatter	14,2	14,6	21,0	16,1	16,6	16,2	12,9	14,7	14,1	15,0	15,8
- Realrenteafgift ^c	3,2	5,2	7,3	10,2	11,3	12,3	9,7	9,5	11,2	13,8	14,2
- Vægtafgift, rentefgift, AUD, AER mv. ^d	3,3	8,9	8,5	7,6	7,4	8,4	6,6	8,3	8,4	8,5	8,6
- Øvrige overførsler ^e	2,1	3,3	4,2	4,2	4,7	4,4	5,2	5,7	5,9	6,9	7,3
Disponible bruttoindkomster	400,9	423,3	434,9	457,7	486,4	520,4	553,9	583,1	608,4	634,9	661,7
- Afskrivninger	45,9	49,9	52,2	55,6	58,4	62,2	66,1	69,5	73,2	77,3	81,5
Disponibile nettoindkomster	355,1	373,5	382,7	402,1	428,0	458,2	487,8	513,7	535,2	557,6	580,1
Anvendt til privat forbrug	307,9	337,2	366,7	377,9	388,8	406,6	417,1	437,2	455,7	476,0	502,4
Anvendt til privat nettoopsparing	47,2	36,3	15,9	24,2	39,2	51,7	70,7	76,5	79,5	81,6	77,7
Forbrugsprisindeflatoren (1980 = 100)	140,3	146,4	150,6	157,5	163,7	171,9	175,6	179,9	183,8	187,1	191,0

a) Nettoeranter til den private sektor inkluderer nettoeranter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettoeranter fra den offentlige sektor samt den offentlige sektors nettoindtægter fra offentlige virksomheder og Nationalbanken, der statistisk er registreret under den private sektor.

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

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

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

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	2,8	2,5	2,7	5,3
Restindkomst i privat sektor	13,8	7,9	5,0	-1,5	6,9	11,7	7,5	7,4	6,9	3,2	4,4
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	12,0	8,8	7,5	4,2	4,6	6,8	5,2	4,9	4,6	3,0	4,9
Lønsum for offentligt ansatte	3,6	5,2	3,7	9,9	8,4	4,3	2,6	2,5	4,1	3,1	1,8
Nettorenter ^a	473,8	147,7	-142,1	10,8	-157,0	-199,4	-15,8	17,4	-4,0	45,6	8,9
Sociale og andre løbende overførsler	5,5	4,4	2,9	10,1	11,6	10,6	5,0	6,7	8,6	4,4	2,9
Bruttoindkomst	9,6	7,8	5,2	6,2	6,1	6,0	4,5	5,1	5,2	3,9	4,6
Direkte personskatter	8,9	9,3	8,0	10,4	9,2	4,0	3,1	2,7	7,6	1,3	5,9
Tvungne bidrag til sociale ordninger ^b	10,5	3,7	-1,3	23,2	-21,4	6,0	12,9	17,9	9,0	3,1	3,3
Selskabsskatter	103,4	2,9	43,4	-23,1	2,7	-2,5	-20,1	14,0	-4,3	6,9	5,0
Realrenteafgift ^c	15,1	64,2	39,6	39,3	11,2	8,5	-20,9	-2,4	17,7	23,0	3,1
Vægtafgift, renteaftgift, AUD, AER mv. ^d	1,8	166,6	-4,5	-11,0	-2,0	13,1	-21,1	25,3	0,7	1,2	1,7
Øvrige overførsler ^e	-22,6	58,7	27,0	-0,3	11,4	-6,6	19,0	8,7	5,0	16,8	5,0
Disponible bruttoindkomster	8,3	5,6	2,7	5,3	6,3	7,0	6,4	5,3	4,3	4,4	4,2
Afskrivninger	7,0	8,7	4,7	6,5	5,0	6,5	6,4	5,0	5,4	5,6	5,5
Disponible nettoindkomster	8,5	5,2	2,5	5,1	6,4	7,1	6,4	5,3	4,2	4,2	4,0
Anvendt til privat forbrug	10,0	9,5	8,8	3,0	2,9	4,6	2,6	4,8	4,2	4,5	5,6
Anvendt til privat nettoopsparing	-0,2	-23,1	-56,1	52,1	61,9	31,7	36,8	8,2	4,0	2,6	-4,8
Forbrugsprisindeflationen	6,4	4,3	2,9	4,6	4,0	5,0	2,1	2,4	2,2	1,8	2,1

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 (eksemplvis 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 skatetryk 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	56,3	56,7	57,3	57,9
Heraf: Direkte skatter	32,2	33,7	35,2	35,7	36,6	35,9	34,1	33,9	34,7	34,5	35,0
Indirekte skatter	21,2	21,7	23,6	23,2	22,6	21,2	20,5	20,0	19,5	20,3	20,4
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	2,0	2,0	2,0
Forbrugskvote iflg. nationalregnskabet, pct.	86,7	90,3	95,8	94,0	90,8	88,7	85,5	85,1	85,1	85,4	86,6
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdef. ^a	93,6	97,3	102,3	99,4	97,3	94,1	90,2	89,7	89,3	89,4	90,6
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef. ^b	92,3	95,6	100,7	99,5	98,6	95,3	90,9	90,0	89,2	89,0	90,0

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

ØKONOMISK POLITIK I EF OG ØKONOMISKE ASPEKTER AF DET DANSKE EF-PROBLEM

III.1 Indledning

Kapitlets hovedemner:

De rent konjunkturmæssige aspekter af den usikkerhed, der er opstået omkring den fremtidige udvikling inden for EF, er søgt inddraget i analysen i kapitel I og II. I nærværende kapitel diskuteres nogle mere langsigtede perspektiver i relation til EF, nemlig dels perspektiver for den økonomiske politik i EF, dels spørgsmålet om de økonomiske konsekvenser for Danmark af alternative fremtidige tilknytningsforhold til EF.

ØMU, den sociale dimension, miljøpolitik mv.

Afsnittene om den økonomiske politik i EF belyser især spørgsmål vedrørende Den økonomiske og monetære union (ØMU), udbygningen af det arbejdsmarkeds- og socialpolitiske samarbejde i unionen (den sociale dimension) samt holdninger til miljøpolitikken mv. Hovedindholdet i ØMU-afsnittene er en analyse af udsigterne til et "EF i flere hastigheder", hvad angår det valutariske område. Dette belyses med udgangspunkt både i Maastricht-traktatens bestemmelser om konvergens og koordination i den økonomiske udvikling og politik og i de aktuelle divergenser mellem landene i begge henseender, hvor ikke mindst opbruddet i dele af det europæiske valutasamarbejde i efteråret 1992 har sat spørgsmålstegn ved udsigterne til en snarlig etablering af et omfattende "unitært" valutafællesskab i EF. Selv om der efter de foreliggende tilkendegivelser næppe er udsigt til ændringer i selve traktaten eller i procedurene for dens gennemførelse, kan tidshorisonten for den faktiske gennemførelse af traktatens ØMU-afsnit tænkes at blive forskudt i forhold til de hidtidige planer. I denne forbindelse kan der ikke mindst være grund til at hæfte sig ved den kritik af ØMU-planerne, der er kommet til udtryk i Tyskland.

Et EF med flere hastigheder

Ændrede tidsfølgeplaner?

Kapitlet er færdigredigeret den 6. november 1992.

**Subsidiaritets-
princippet set
fra en økonomisk
synsvinkel**

I forbindelse med ratifikationsprocessen er der i adskillige medlemslande blevet fremført en mere generel kritik af udviklingen inden for EF, bl.a. ud fra en opfattelse af, at EF har søgt at tiltage sig for stor kompetence i forhold til medlemsstaterne og i Tyskland i forhold til de tyske enkeltstater. Kritikken har i EF udløst bestræbelser for bl.a. en præcisering af indholdet af det såkaldte subsidiaritetsprincip, som er blevet lovfæstet i Maastricht-traktaten. I det følgende indgår derfor en analyse af subsidiaritetsprincippet, set ud fra en økonomisk synsvinkel.

**Spørgsmål
vedrørende
Danmarks
fremtidige
tilknytningsforhold
til EF**

I afsnittene om det danske EF-problem omtales også den situation, at Danmark eventuelt måtte blive nødt til at søge en anden tilknytningsform end fortsat medlemskab (hvor medlemskab foruden i fuld unionsdeltagelse også antages at kunne bestå i forskellige mellemløsninger). Det er i relation til tilknytningsformer, hvor Danmark tænkes at stå uden for selve EF, at vandene for alvor skiller med hensyn til de økonomiske konsekvenser af alternative relationer til det fremtidige EF.

**EØS-aftalen som
sammenlignings-
grundlag**

Som grundlag for en bedømmelse af de økonomiske konsekvenser for Danmark af at stå uden for EF, er benyttet en tilknytningsform, svarende til aftalerne om europæisk økonomisk samarbejde (EØS-aftalerne) mellem EF og EFTA-landene. I overensstemmelse med "Løsningskitse 2" i Udenrigsministeriets Hvidbog om Danmark og Maastricht-traktaten er man således gået ud fra, at Danmark - såfremt vi af den ene eller den anden grund skulle komme til at stå uden for EF - som minimum ville kunne opnå en frihandelsordning mv. (eller med en vis tilnærmelse en indre markeds-løsning) for industrivarer, svarende til EØS-ordningen.

**Valutapolitikken i en
tænkt ikke-
medlemsituation**

EØS-aftalen omfatter ikke valutakurspolitikken eller andre valutaspørgsmål i de to sæt deltagerlande. Flere af EFTA-landene har dog ensidigt knyttet udviklingen i deres valutakurser til udviklingen i EMS-valutaerne eller direkte til D-marken. Udenforstående lande har imidlertid ikke hidtil haft adgang til at blive optaget i EMS, uanset om de således ensidigt har bundet sig til at følge EMS-landenes penge- og valutapolitik. Det er derfor også et åbent spørgsmål, om Danmark i ikke-medlemsituationen ville kunne bevare sit EMS-medlemskab og det hertil knyttede fastkursamarbejde ERM med tilhørende låne- og trækingsrettigheder i de øvrige EMS-lande. Medens konsekvenserne af ikke-medlemskab i øvrigt først behandles sidst i kapitlet (i afsnit III.4-III.7), vil dette valutapolitiske aspekt af en eventuel ikke-medlemskabssituation i det følgende blive behandlet i afsnit

III.2 i forlængelse af en omtale af de problemer, der vil melde sig for den længeresigtede valutakurspolitik som følge af Danmarks særstilling til deltagelse i fase III i ØMU.

III.2 Valutaunionsperspektiverne og Danmarks valgmuligheder i valutakurspolitikken

A. De generelle ØMU-perspektiver

Traktaten restriktiv med hensyn til fuld unionsdeltagelse

Ligesom Delors-rapporten opererer Maastricht-traktaten med en 3-faset opbygning af ØMU'en og fastsætter samtidig datoer for påbegyndelsen af de tre faser. Traktaten adskiller sig imidlertid fra Delors-rapporten ved at fastlægge en række umiddelbart ret stramme vilkår for adgangen til fuld deltagelse i ØMU (deltagelse i fase III) og ved derfor også at forudsætte, at fase III eventuelt gennem længere tid eventuelt kun kommer til at bestå af et mindretal af EF's medlemmer, samtidig med, at den giver Storbritannien og Danmark mulighed for permanent at holde sig uden for fase III.¹ Derimod sker overgangen fra fase I til fase II i ØMU samtidig for alle medlemmer, nemlig ifølge traktaten pr. 1/1 1994.

**De tre ØMU-faser:
Fase I**

Fase I i ØMU-processen er det nuværende EMS/ERM-samarbejde. Heri sker der ved Maastricht-traktatens ikrafttræden alene den ændring, at sammensætningen af den fælles valutakurv i EF, ECU'en, låses fast fra ikrafttrædelsestidspunktet.² Medlemslandene skal afvikle tilbageværende restriktioner for deres kapitalbevægelser i løbet af fase I, idet der dog er givet enkelte lande dispensation til 1995.

Fase II

Fase II har ligesom i Delors-rapporten karakter af en overgangsfase, der snarere er karakteriseret gennem sin målsætning (gradvis tilnærmelse og tilvænnning til fase III-medlemskabet) end ved nye bindinger af medlemslandenes økonomiske politik i denne periode. Dog må landene efter 1/1 1994 ikke længere finansiere offentlige udgifter ved træk på deres centralbanker eller til sin tid (i fase III) på Den europæiske Centralbank. Som en udbygning af den principielt allerede eksisterende "multilaterale

- 1) Også Delors-rapporten lod dog muligheden stå åben for, at nogle medlemslande først kom med i den definitive union på et senere tidspunkt end de øvrige. Der regnedes imidlertid ikke med muligheden af, at kun et mindretal kom med i den færdige union.
- 2) Den praktiske betydning heraf ligger antagelig navnlig i, at valutaerne i eventuelle nye medlemslande ikke kommer til at indgå i ECU'ens vægtgrundlag, hvorfor valutakursændringer i disse lande heller ikke kommer til at påvirke ECU'ens værdi. Derimod vil denne frem til fase III fortsat blive påvirket af kursjusteringer mellem de 12 medlemslande, men fastlåsningen af vægtene kan få betydning ved at modvirke planer om indførelse af en såkaldt "hård ECU".

overvågning" af landenes økonomiske udvikling vil medlemmerne endvidere i fase II blive forpligtede til udarbejdelse og gennemførelse af såkaldte konvergensprogrammer med henblik på gradvis opfyldelse af de nedenfor omtalte konvergenskriterier for overgang til fase III. Alle deltagerlandene skal desuden i løbet af fase II tilslutte sig fastkursmekanismen ERM i EMS inden for systemets snævre valutakursbånd på plus/minus 2 1/4 pct. Til forskel fra fase III kan der imidlertid ikke i fase II blive tale om sanktioner mod lande, der ikke opfylder konvergenskravene. Som led i forberedelsen til etableringen af det fælles centralbanksystem fra starten af fase III skal de kommende fase III-lande i løbet af fase II om nødvendigt tilpasse deres centralbanklovgivning således, at de enkelte centralbanker bliver uafhængige. Dette er en forudsætning for, at landene i fase III kan indgå i Det Europæiske Centralbanksystem. Det eksisterende samarbejde mellem centralbankerne i EF styrkes ved indgangen til fase II gennem oprettelsen af Det Europæiske Monetære Institut (EMI), som overtager de arbejdsopgaver, der hidtil har været varetaget af centralbankchefkomiteen i EF, og som derudover ikke mindst skal forberede den tredje fase af ØMU'en.

Fase III

Fase III karakteriseres primært ved, at de indbyrdes valutakurser mellem deltagerne fra starten af denne fase låses definitivt fast, og ved, at de pågældende lande som nævnt får fælles centralbanksystem. Sammen med fastlåsningen af vægtgrundlaget for ECU'en straks fra Maastricht-traktatens ikrafttræden indebærer dette, at ECU'en fra starten af fase III automatisk vil være fællesvaluta i de deltagende lande og dermed vil være en selvstændig valutaenhed på linie med andre valutaer. Der er derimod endnu ikke taget stilling til, om og fra hvilket tidspunkt ECU'en eventuelt som en enhedsvaluta helt skal afløse de nationale valutaer. Beslutning herom træffes i henhold til traktatens regler af fase III-landene og kræver enstemmighed blandt disse. Fasen indledes ifølge Maastricht-traktaten - for de medlemslande, der opfylder konvergenskravene, jf. nedenfor - tidligst den 1. januar 1997 og senest 1. januar 1999. Den tidlige ikrafttrædelsesdato 1/1 1997 bliver imidlertid kun aktuel, hvis der til den tid er et flertal af EF's medlemmer, der opfylder kravene (og ikke som Storbritannien og Danmark har taget forbehold over for deltagelse i tredje fase). Derimod sker der en stort set automatisk overgang til fase III pr. 1/1 1999, dog stadig kun for de medlemmer, som ikke har taget forbehold, og som er kvalificerede til at deltage ifølge en vurdering af deres økonomiske situation i lyset af konvergenskravene, men nu uden hensyn til, om de pågældende

medlemmer udgør en majoritet i EF.³ De øvrige medlemslande får en særstatus som "lande med dispensation". I de fleste henseender svarer dette til den stilling, Storbritannien og Danmark har forbeholdt sig i traktaten. Dispensationslandene forventes imidlertid at overgå til fuldt medlemskab, så snart de opfylder kravene, og det er hensigten, at unionsmyndighederne fortsat regelmæssigt skal foretage en vurdering af, om dette er tilfældet.

Storbritannien og Danmark er således de eneste lande, der - i kraft af særbetingelser, som med forskellige begrundelser er aftalt under forhandlingerne om Maastricht-traktaten - har adgang til at holde sig helt uden for fase III. Imidlertid har den tyske regering for nylig i forbindelse med ratifikationsprocessen vedrørende Maastricht-traktaten givet Forbundsdagen det løfte, at Tyskland ikke går med i fase III uden Forbundsagens forudgående godkendelse til den tid. Dette svarer til et ensidigt tysk forbehold, der i praksis formentlig vil veje ligeså tungt som de traktatfæstede engelske og danske forbehold.

**Konklusion:
Valutarisk et område
med "variabel
geometri"**

Som det fremgår af det anførte, må fase II i ØMU-processen forventes at blive af forskellig varighed i forskellige medlemslande eller grupper af lande i unionen. For nogle lande kan deltagelse i ØMU på fase-II-niveau principielt tænkes at blive permanent. Allerede konstruktionen af ØMU ifølge Maastricht-traktaten åbner således mulighed for, at Den Europæiske Union på det valutariske område kan blive et Europa i flere hastigheder eller med "variabel geometri".

**Baggrund for
selektiviteten med
hensyn til adgangen
til fase III**

Maastricht-traktatens konvergenskrav og dermed dens betydelige grad af selektivitet med hensyn til adgangen til fuld deltagelse i ØMU skal givetvis ses på baggrund af de økonomiske spændinger, der vil komme inden for en sådan union, medmindre den består af lande med nogenlunde ensartede økonomiske strukturer og en tilsvarende, nogenlunde ensartet udvikling i beskæftigelse, lønninger og priser mv. Uden en sådan ensartethed vil en valutaunion med det deraf følgende fællesskab om væsentlige dele af den økonomiske politik let give anledning til kritik af samarbejdsresultatet med hensyn til enten at fremkalde arbejdsløshed i dele af unionen eller inflation i andre dele af denne.

3) Det skal dog nævnes, at formuleringen i traktatens art. 109 J 4 ("Hvis datoen for indledning af tredje fase ikke er blevet fastsat ved udgangen af 1997, indledes den tredje fase den 1. januar 1999") ud fra en rent sproglig fortolkning lader den mulighed stå åben, at det Europæiske Råd inden udgangen af 1997 beslutter at udskyde fase III's ikrafttræden til et tidspunkt, der principielt kan tænkes at ligge efter 1. januar 1999. Forudsætningen for, at Rådet kan træffe en sådan beslutning vil dog være, at et flertal blandt medlemslandene på beslutningstidspunktet opfylder kriterierne for overgang til fase III.

**Formelle
konvergenskrav
meget restriktive**

I omstående ramme er anført de specificerede betingelser for deltagelse i ØMU's fase III ifølge Maastricht-traktaten. Anvendt mekanisk er betingelserne skrappe, hvilket eksempelvis illustreres af, at de i den aktuelle situation ville udelukke alle andre end nogle ganske få lande (Frankrig, Luxembourg og eventuelt Danmark) fra deltagelse, jf. oversigten nedenfor i tabel III.1. Selv om starten af tredje fase ligger nogle år fremme i tid, og der således er indbygget en tilpasningsperiode, vil det kræve en overordentlig restriktiv finanspolitik i flere EF-lande, hvis de skal kunne opfylde kravene i 1997 eller 1999. Selv for traditionelle kernelande som Holland og Belgien vil det formentlig være meget vanskeligt at opfylde de fiskale krav inden da. Derimod vil nogle af de potentielle medlemslande blandt EFTA-landene ud fra de her nævnte kriterier godt kunne tænkes at indgå i "kernen". Disse lande er med andre ord tættere på opfyldelse af de formelle konvergenskrav end EF-landene selv.

**Men i praksis
mulighed for skøn
og for politiske
elementer i
afgørelsen**

Imidlertid indeholder traktaten flere bestemmelser, der i sidste instans giver spillerum for udøvelsen af et skøn og for at lade politiske elementer indgå i afgørelsen om et lands optagelse i fase III. Afgørelsen træffes af Det europæiske Råd efter forudgående behandling i Kommissionen og Ministerrådet (ECOFIN-rådet). Bl.a. vil man ved afgørelsen kunne lægge vægt på, om et land er inde i en stabil bevægelse i retning af de formelle konvergenskriterier. Eftersom en vidtgående dispensationspraksis ville kunne udløse spændinger blandt deltagerlandene og aktualisere den nedenfor omtalte "frijulsproblematik", er der på den anden side også klare, omend udefinerede grænser for, hvor langt man i praksis vil kunne gå i retning af dispensation fra de anførte kriterier.

Optagelsesbetingelser i ØMU's fase III ifølge Maastricht-traktaten

Traktaten med tilhørende protokoller opstiller følgende forudsætninger for et lands deltagelse i ØMU som fuldt medlem (deltagelse i fase III):

- landet skal have opnået vedvarende prisstabilitet. Dette er nærmere defineret på den måde, at prisstigningen i landet i det sidste år før dets overgang til fase III ikke må ligge mere end 1 1/2 pct. over stigningen i de tre medlemslande i EF, der har den laveste inflation,
- de offentlige budgetter (for stat, kommuner, offentlige fonde mv. under ét, dvs. det såkaldte konsoliderede offentlige budget) må højst udvise et underskud på 3 pct. af landets bruttonationalprodukt,
- den offentlige gæld, opgjort på tilsvarende måde, må ikke overstige 60 pct. af landets bruttonationalprodukt,
- den lange rente, defineret som renten af statsobligationer eller andre langsigtede statsforskrivninger, må i det sidste år før optagelsen højst have ligget 2 pct. over renten i de tre EF-lande, der udviser størst prisstabilitet,
- landet skal deltage i fastkursmekanismen ERM i EMS, og skal for en periode på mindst 2 år forud for optagelsen have været i stand til at holde sig inden for ERM's normale udsvingsmarginaler, uden at det må have givet anledning til væsentlige spændinger. I denne periode må der ikke på landets eget initiativ være sket en nedjustering af landets centalkurs inden for EMS/ERM.

Af de nævnte 5 krav kan de to sidste siges mere eller mindre at afspejle de tre øvrige, hvorimod der ikke nødvendigvis er nogen snæver sammenhæng mellem disse tre indbyrdes. Konvergerende inflationsrater er en konsekvens af fastlåste valutakurser, respektive en enhedsvaluta. Dette indebærer ikke nødvendigvis konvergens om en lav inflation, men i ØMU er det tillige en klar målsætning, at der skal være en *lav* inflation. Loftet over statsgælden på 60 pct. af BNP svarer til det nuværende gennemsnitsniveau for hele EF. Det samtidige krav om et loft over det løbende budgetunderskud på 3 pct. af BNP vil sikre overholdelsen af 60 pct.'s-kravet under antagelse om en real BNP-vækst på ligeledes omkring 3 pct. p.a. og en prisstigning på et par pct. p.a.

Tabel III.1 Konvergensindikatorer for 1991 og 1992, pct.

	Forbrugerpris-inflation		Offentlige finanser ^a		Offentlig bruttogæld ^a		Lange renter	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
EF-lande:								
Frankrig	3,1	2,7	-2,1	-2,2	47,1	47,6	9,2	8,5
Tyskland	3,5	3,9	-2,8	-3,2	41,7	42,7	8,5	7,9
Italien	6,4	5,3	-10,2	-10,4	103,5	108,0	13,0	12,2
Storbritannien	5,9	3,7	-2,1	-5,1	34,4	34,2	9,9	8,9
Belgien	3,2	3,0	-6,3	-5,5	134,4	133,4	9,3	8,7
Danmark	2,4	2,5	-2,0	-2,0	66,7	65,9	9,6	8,7
Grækenland	19,5	15,2	-17,5	-14,9	115,5	118,0	23,3	21,0
Irland	3,2	3,7	-2,8	-1,8	98,0	96,0	9,2	9,1
Luxembourg	3,1	3,1	1,5	1,5	6,2	5,8	8,2	7,9
Holland	3,9	3,3	-3,3	-3,6	79,6	80,0	8,7	8,1
Portugal	11,4	8,5	-6,8	-5,8	65,3	62,5	18,5	16,0
Spanien	5,9	5,8	-4,4	-4,5	46,0	47,3	12,8	10,9
Hele EF	4,7	4,1	-4,3	-4,9	59,4	60,6	10,3	9,5
Maastricht konvergens-kriterier	4,5	4,2	-3,0	-3,0	60,0	60,0	11,2	10,5
EFTA-lande ekskl. Island								
Østrig	3,3	3,8	-2,1	-1,9	56,5	55,8	8,6	8,0
Finland	4,1	3,5	-6,4	-8,6	16,0	25,0	12,2	12,4
Norge	3,4	2,5	-0,4	-2,6	39,7	48,5	9,9	9,0
Sverige	9,4	2,5	-1,5	-3,9	44,8	45,8	10,7	9,5
Schweiz	5,8	4,5	-1,7	-1,8	32,1	33,0	6,4	6,4
5 EFTA-lande	5,8	3,6	-2,4	-3,7	37,2	38,9	9,3	8,7

a) 1 pct. af BNP. De anførte gældsprocenter, der vedrører bruttogælden, bygger for alle lande på nationale kilder. De nationale opgørelser er ikke nødvendigvis konsistente med Maastricht-traktatens definition, jf. rammen ovenfor. Med anvendelse af denne definition ville procenten for Danmark formentlig være kommet ned under 60.

Kilde: IMF, World Economic Outlook, oktober 1992. Tallene for 1992 er forudsigelser.

De principielle målsætninger bag konvergenskravene centrale for alle lande...

...men Maastricht-reglerne er forholdsvis stramme og tillige ensidige

Illustration af konvergenskravene

Ved vurderingen af betydningen af konvergenskravene i ØMU må det tages i betragtning, at der utvivlsomt i medlemslandene er tilslutning til de principielle målsætninger bag kravene. Det må derfor antages, at de samme målsætninger i vid udstrækning ville præge den økonomiske politik i de fleste EF-lande, også uden de formelle konvergenskrav i Maastricht-traktaten. Specielt råder der efterhånden vidtgående enighed om den vægt, der må lægges på inflationsbekæmpelsen. Sammen med bl.a. betalingsbalancehensyn stiller dette i sig selv krav til finanspolitikken, hvortil kommer, at der ved en fortsat underbalancering kan være risiko for en eksplosiv udvikling i landenes budgetunderskud og statsgæld. I en valutaunion opstår der behov for særlige "normer" for finanspolitikken, bl.a. fordi det enkelte land her kan føle sig fristet til at føre en for ekspansiv finanspolitik, når det ikke længere er udsat for en betalingsbalancerisiko eller en risiko for isolerede rentestigninger som følge af en sådan politik ("frijulsproblematikken"). I praksis er sådanne normer imidlertid svære at udforme. Ikke mindst er det vanskeligt at forene det praktiske behov for forholdsvis simple normer med behovet for, at kravene gøres fleksible med hensyn til medlemslandenes særlige vilkår og muligheder. Maastricht-traktatens regler må i deres specifikke udformning karakteriseres som restriktive og tillige som ensidige i relation til konjunkturpolitikken. De vender sig ensidigt mod tendenser til en for ekspansiv politik, hvorimod de ikke tager hensyn til, at der i visse situationer kan være behov for at pålægge et land at føre en mere ekspansiv økonomisk politik af hensyn til beskæftigelsen i andre lande.

Til illustration af, i hvor høj grad konvergenskriterierne (i deres præcise udformning) aktuelt er opfyldt i forskellige lande, anføres oversigten i tabel III.1. Til sammenligning er heri indeholdt tilsvarende oplysninger for de 5 EFTA-lande, der har ansøgt om eller forventes at ville ansøge om EF-medlemskab, og hvoriblandt flere som nævnt er tættere på målopfyldelse end EF-landene selv, når det drejer sig om de her omtalte kriterier. Af EF-landene opfylder således kun Frankrig, Danmark og Luxembourg de fiskale kriterier for fuldt ØMU-medlemskab og i Danmarks tilfælde kun ved en afgrænsning af den offentlige gæld efter Maastricht-definitionen.⁴ Tyskland og Storbritannien er imidlertid ikke langt fra at opfylde de fiskale betingelser, hvorimod ingen af de øvrige EF-lande kan forventes at komme til at opfylde disse kriterier i løbet af de nærmest kommende år, medmindre de

4) Jf. "rammen" ovenfor defineres den offentlige gæld ifølge Maastricht-traktaten som gælder for stat, kommuner og offentlige fonde under ét, målt brutto, dvs. uden modregning for finansielle aktiver. Traktatens ordlyd er imidlertid meget knap, og en række afgrænsningsspørgsmål mv. er endnu ikke afklarede.

gennemfører betydelige stramninger af finanspolitikken. I Italiens tilfælde er det blevet anslået, at en opfyldelse af 60 pct.'s kravet i 1996 ville kræve et omsving på den offentlige løbende budgetbalance fra nu minus 10 pct. af det italienske BNP til et omtrent lige så stort plus (godt 9 pct.) i 1996. En stramning af denne størrelse ville have så store konsekvenser, at man i praksis ikke kan forestille sig, at den gennemføres.⁵ Selv for et land som Holland vurderes det, at en hurtig opfyldelse af gældsnormen ville kræve betydelige beskæringer af de offentlige udgifter, respektive betydelige skatteforhøjelser.⁶

For så vidt angår 60 pct.'s grænsen skal i øvrigt bemærkes, at denne grænse stort set svarer til den nuværende gældskvotet for hele EF, et forhold, der imidlertid dækker over, at nogle lande har en højere - i visse tilfælde langt højere - offentlig gæld end de 60 pct., andre en betydeligt lavere gæld. Anvendelsen af 60 pct.'s grænsen som en generel norm vil i sig selv tendere mod at give finanspolitikken i EF slagside i kontraktiv retning i de kommende år med heraf følgende negative konsekvenser for produktion og beskæftigelse, i hvert fald på kortere sigt.⁷

Sanktionsbestemmelser i fase III

Til forskel fra, hvad der gælder i fase II, kan der i fase III tages sanktioner i anvendelse over for lande, der her opretholder et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud. Sanktionsbestemmelserne er dog forholdsvis lempelige; de strækker sig fra a) øget offentlighed omkring det pågældende lands budgetbalance over b) mulige lånebegrænsninger i Den Europæiske Investeringsbank og c) krav om deponering af et beløb i fællesskabets kasse uden rentebetaling til d) pålæggelse af en bod af "passende størrelse".

5) Kilde: Guglielmo Maria Caporale: "Fiscal Solvency in Europe", *National Institute Economic Review* 2/92. Caporales artikel er igen baseret på bl.a. en officiel italiensk rapport fra september 1991.

6) Kilde: Willem H. Buiters: "Should we worry about the fiscal numerology of Maastricht?" *CEPR Discussion Paper no. 668, June 1992*. Det konkluderes i undersøgelsen, at de mulige gevinster for Holland ved opfyldelse af Maastricht-normerne inden udgangen af 1996, respektive 1998 ikke står mål med de samfundsmæssige omkostninger herved i form af mindsket produktion og beskæftigelse: "If the price of a single European Currency is the fiscal strait-jacket of Maastricht, it would be better to forgo monetary union".

7) På kortere sigt vil disse virkninger vanskeligt kunne opvejes gennem det lavere renteniveau, der sandsynligvis også ville blive følgen af de omtalte stramninger. På længere sigt er der mulighed for, at virkningerne af ændringer i finanspolitikken vil blive opvejet gennem virkningen af de samtidigt udløste rentændringer.

Automatisk konvergens i inflation og rente i fase III

Der er ikke fastlagt tilsvarende sanktionsbestemmelser i forbindelse med reglerne om inflationskonvergens. Dette skyldes, at der i en så tæt sammenknyttet union, som fase III-landene vil udgøre - med en fælles valuta (eventuelt en enhedsvaluta) og fælles penge- og valutapolitik, fri bevægelighed for varer, arbejdskraft og kapital etc. - ikke kan være mere end forbigående forskelle på prisstigningstakten i de forskellige deltagerlande. Der kan heller ikke eksistere væsentlige renteforskelle mellem deltagerne i den færdige valutaunion med endeligt fastlåste valutakurser og fuldstændig frie kapitalbevægelser imellem landene. Konvergenskriterierne med hensyn til inflation og rente har derfor kun relevans i ØMU's første og anden fase. I fase III vil konvergens på disse områder så at sige fremkomme af sig selv i kraft af den fælles økonomiske politik og den frie bevægelighed etc. Noget andet er så, at denne automatik i fase III som nævnt kan komme til at udspille sig omkring et niveau for henholdsvis inflation og arbejdsløshed, hvor nogle af deltagerlandene måske vil føle, at de må affinde sig med en større inflation, end de synes om, medens andre måske i kortere eller længere tid vil føle det samme med hensyn til arbejdsløsheden. Dette forhold forklarer, hvorfor spørgsmålet om, hvem der kan få adgang til at deltage i den definitive union, til syvende og sidst må bero på en politisk vurdering af forskelle og ligheder i landenes økonomiske og politiske strukturer, præferencer og præstationer.

Kravene til konvergens omkring en lav inflationstakt ser i øvrigt ifølge tabel III.1 umiddelbart ud til at have været lettere at opfylde end kravene om loft over de offentlige budgetunderskud og den offentlige gæld. De første er aktuelt opfyldt af et flertal af EF-landene, de sidste som nævnt kun af to-tre af landene. Det skyldes, at en restriktiv økonomisk politik i en længere overgangsperiode påvirker inflation og de offentlige budgetter i hver sin retning: inflationen vil tendere at falde som reaktion på en stramning af den økonomiske politik; men virkningen vil i hvert fald i første omgang typisk fremkomme via reduceret vækst og forøget arbejdsløshed, hvilket igen kan resultere i en nettoforværring af de offentlige budgetter.

B. Den danske valutakurspolitik og formen for EF-tilknytning

Fastkurspolitikken i EMS

For en diskussion af Danmarks valgmuligheder i valutakurspolitikken, set i lyset af udviklingen i det europæiske monetære samarbejde og spørgsmålet om Danmarks fremtidige tilkynningsforhold til EF, kan det være hensigtsmæssigt indledningsvist at omtale nogle tekniske aspekter af den hidtidige danske fastkurspolitik inden for EMS/ERM.

Politikken defineret ved de bilaterale pariteter...

Fastkurspolitikken er klarest defineret ved de bilaterale pariteter, der gælder i forhold til andre deltagere i fastkurssamarbejdet i EMS, og som kun ændres ved de periodisk foretagne mindre justeringer. En ensidig dansk ændring i kronens paritet i EMS/ERM har ikke fundet sted siden begyndelsen af 1982, hvor der skete en nedskrivning af kronen med 3 pct. samtidig med, at den belgiske franc blev nedskrevet med 8,5 pct. Derimod har kursjusteringer i andre lande fra tid til anden ført til afledte ændringer også af kronens paritet.

I forhold til de fastsatte bilaterale pariteter, kan kurserne på selve valutamarkedene bevæge sig i forhold til hinanden inden for et interval på +/- 2,25 pct. Støder markedskurserne mod disse grænser, er de deltagende centralbanker forpligtet til ubegrænset intervention i markederne, dvs. at de skal købe og sælge hinandens valutaer, så kurserne holdes inden for det nævnte spillerum. Der findes også andre støttemuligheder bl.a. i forbindelse med såkaldt intramarginal intervention; men først og fremmest er det op til den økonomiske politik og i særdeleshed pengepolitikken i deltagerlandene at sikre opretholdelsen af fastkurssamarbejdet.

...og ved centralkurserne

Sættet af bilaterale pariteter modsvares af (og er i princippet afledt af) et sæt centralkurser for de pågældende valutaer, udtrykt i ECU. ECU'en er som officiel enhed en valutakurv (respektive kurvvaluta) i lighed med f.eks. de kurve, Norge og Sverige tidligere betjente sig af.⁸ Den består af samtlige EF-landenes valutaer, inkl. de valutaer, som ikke er med i fastkurssamarbejdet. De sidstnævnte indgår i ECU'en med en fiktiv værdi.⁹ ECU'en var oprindeligt tænkt som et stabilt gennemsnit af EF-landenes valutaer, og det har i EMS været almindeligt - således også i Danmark - at definere en fast kurs for et lands valuta som en kurs (in casu

8) Der findes også en privat ECU, der spiller en vis rolle som regningsenhed mv. på finansmarkederne, men dette skal ikke omtales nærmere her.

9) Udover drachmer, som aldrig har været med i ERM, drejer det sig for tiden (siden valutakrisen i september) om pund og lire.

**Valutakrisen
"sorterede"
EMS-landene**

kronkursen), der ligger fast i forhold til ECU'en. Imidlertid udgør ECU'en ikke nødvendigvis et sådant stabilt gennemsnit, så længe de deltagende valutaers vægte og især deres centalkurser ændres.

Valutakrisen i september 1992 bragte indtil videre den brede "de facto-valutaunion" til ophør, som EMS/ERM-samarbejdet tilsyneladende havde udviklet sig til siden begyndelsen af 1987. Da krisen næppe kun var et resultat af en forbigående, tilfældig spekulationsbølge, men også af hele konvergenssituationen (den manglende konvergens) i EF, og af valutamarkedernes voksende opmærksomhed omkring dette forhold, vil det næppe være realistisk at forvente en snarlig tilbagevenden til tilsvarende stabile valutakursstrukturer i Vesteuropa som i den nævnte periode. Det er ganske vist muligt, at både Italien og Storbritanniens forholdvis hurtigt påny tilslutter sig selve fastkursmekanismen i EMS; men sandsynligvis forestår der under alle omstændigheder en måske længere periode med tilbagevendende kursjusteringer både for disse og andre valutaer i samarbejdet, herunder også for nye deltagere heri, afhængigt af hvilken politik, der vil blive ført i EF med hensyn til udvidelser af medlemsantallet. I denne forbindelse skal påny nævnes, at medlemslandene fortsat vil have mulighed for at foretage sådanne justeringer i ØMU's anden fase.

Efter valutakrisen tegner de hidtidige kernelande (i valutarisk henseende) i EF inkl. Danmark, sig sammen med Sverige, Schweiz og Østrig tydeligere end før som fremtidige "hårde" fastkurslande og potentielle centerlande i valutaunionssamarbejdet i Europa. Fremover må der efter den her foretagne vurdering ventes at blive tale om et stadig tydeligere skel mellem centerlande og "periferilande" i dette samarbejde. Fastkurslandene må ventes at orientere sig i retning af en stadig mere ufravigelig fastkurspolitik, medens de øvrige lande inden for EMS/ØMU sandsynligvis snarere vil orientere sig i retning af et system med lejlighedsvis kursjusteringer som i 1982-87 eller måske snarere med hyppigere justeringer som i EMS's mere turbulente startperiode 1979-82.¹⁰

**Inflation,
fastkurspolitik og
konkurrenceevne**

Den nævnte vurdering understøttes af, at der under faste valutakurser selv med tiltagende konvergens med hensyn til udviklingen i inflationstakten i forskellige lande vil være tendens til, at konkurrenceevnen forringes i lande, der traditionelt har ført an i inflationen gennem længere perioder. For sådanne lande er det

10) Som følge af de tekniske og økonomiske forhold, der bevirker, at ECU'en ikke i sin nuværende form (modsat fase III) er en fast enhed, kan flere EMS-lande måske efterhånden tænkes at ændre orienteringspunktet for deres fastkurspolitik, jf. at Holland og Frankrig har erklæret, at deres D-mark-paritet i fremtiden ligger helt fast.

ikke tilstrækkeligt, at løn- og prisstigningstakten nærmer sig til forholdene i lavinflationslandene og dermed typisk de konkurrencesterke lande. Det vil være nødvendigt, at stigningerne igennem en længere periode bringes ned under stigningerne i de stærke lande. IEF er der foreløbig ikke tegn på, at periferilanden inflation er på vej ned under den tyske inflation, hvorimod kernelandene i ØMU under det i øvrigt moderate tyske inflationspres i forbindelse med genforeningen har haft en lavere inflation end Tyskland, jf. kapitel I, figur I.4 og I.5.

Asymmetri i pengepolitikken

EMS har også været præget af en vis asymmetri med hensyn til pengepolitikken i medlemslandene. Tyskland har som det ledende land i samarbejdet haft forholdsvis stor frihed til at udforme sin pengepolitik ud fra interne tyske formål, medens partnerlandene i fastkurssamarbejdet - afhængigt af, i hvor høj grad de har benyttet sig af adgangen til at justere deres centralkurser og pariteter, og af, hvor hurtigt og hvor omfattende de har liberaliseret deres kapitalbevægelser - har måttet indrette deres pengepolitik efter den tyske. Det følger dog ikke heraf, at Tyskland helt autonomt har kunnet sætte takten for pengepolitikken, eller at EMS-samarbejdet har været helt uden omkostninger for Tyskland. Således har forpligtelserne til at intervenere i valutamarkederne til støtte for medlemsvalutaer, der er under pres, i perioder ført til større pengemængde og dermed til en lempeligere pengepolitik i Tyskland end ønsket af de tyske pengepolitiske myndigheder. Det har også virket dæmpende på asymmetrien, at Bundesbank ikke kun har ladet sin pengepolitik bestemmes af hensynet til prisstabilitet mv. men i praksis bl.a. også har ladet valutakursudviklingen influere på denne politik, jf. det såkaldte G3- eller G7-samarbejde i IMF om udviklingen i dollarkursen.

Ingen tilsvarende asymmetri i fase III i ØMU

Mellem deltagerne i fase III til sin tid vil der ikke kunne forekomme en tilsvarende asymmetri som i EMS, idet den pengepolitiske kompetence som nævnt her overgår til Den Europæiske Centralbank. Det er netop hensigten hermed, at alle deltagerne i fase III (inden for de rammer, der sættes af bankens principielle uafhængighed) skal have medindflydelse på pengepolitikken. Selv om denne politik nødvendigvis må være ens for alle fase III-landene, er det strengt taget ikke nødvendigt for landene at oprette en fælles centralbank. Principielt kunne det godt fortsat være overladt til et ledende land i unionen at bestemme den fælles pengepolitik på samme måde, som det hidtil har været tilfældet i EMS-samarbejdet og i øvrigt har været tilfældet i alle historisk kendte eksempler på møntunioner mellem selvstændige lande.

Når man ikke har ønsket dette i ØMU, rummer det i sig selv en markering af utilfredshed i nogle af EF-landene med den hidtidige asymmetri i EMS.

Den Europæiske Centralbank vil ved udformningen af sin pengepolitik næppe være underlagt samme begrænsninger, som Bundesbank har været og er i kraft af forpligtelserne til støtteopkøb af andre valutaer i EMS/ØMU. Årsagen til denne forskel er bortfaldet af valutariske spændinger inden for fase III-området. Behovet for støtteopkøb af fase II-valutaer vil afhænge af, hvor forskellig den økonomiske udvikling bliver i de to landegrupper, og dermed af resultaterne af konvergenspolitikken, jf. ovenfor. På kort sigt vil det tillige spille en rolle, hvor smidigt der i fremtiden foretages kursjusteringer for fase II-landenes valutaer, når de er kommet ud af balance. I Centralbankens forhold til fase II-landene trækker dette i retning af større asymmetri, sammenlignet med Bundesbanks hidtidige stilling i EMS/ØMU.

Den Europæiske Centralbank vil på baggrund af det væsentligt større økonomiske potentiale, den vil repræsentere, områdets mindre grad af afhængighed af handel med tredjelande etc. formentlig også blive mindre bundet af hensyn til den eksterne valutakurspolitik, end Bundesbank har været.

**Fase II frem til
selektionen:
Fortsættelse af EMS**

**Efter selektionen:
Skår i
EMS-relationerne**

Fase II i ØMU kan, som det fremgår af gennemgangen ovenfor, i det store og hele betragtes som en forlængelse af det hidtidige EMS/ØMU-samarbejde uden væsentlige nye forpligtelser for deltagerne. Fra det tidspunkt, hvor nogle af landene begynder at skille sig ud gennem deres overgang til fase III, må det dog forventes, at der tillige begynder at ske ændringer i samarbejdet og samarbejdsrelationerne inden for det bredere ØMU. Fase III-landene, der indtil da vil have deltaget som selvstændige nationale enheder, vil derefter optræde som én samlet blok med én og kun én valuta, ECU'en, der dermed helt vil skifte karakter i forhold til den hidtidige ECU og for så vidt kun have navnet til fælles med denne. De tilbageværende lande i fase II vil sandsynligvis få en mere tilbagetrukket rolle i samarbejdet end hidtil, dels af de foran nævnte grunde (det større økonomiske potentiale hos det nye ØMU-center, kernelandene, og det mindre behov hos dette center for at tage hensyn til de øvrige lande), dels fordi samarbejdet også kan blive påvirket af, at fase II-landene, bortset fra Storbritannien og Danmark, alle vil være blevet frasorteret på konvergenskravene. Endelig kan det måske også tænkes at spille en rolle for samarbejdsrelationerne i ØMU i denne blandede situation med både fase II- og fase III-lande, at fase II-landene

ifølge forudsætningerne vil udgøre et faldende antal, dog beroende på den politik, der vil blive ført med hensyn til udvidelse af EF.

Større asymmetri...

...kan tvinge fastkurslande i restgruppen til at overveje at omlægge deres valutakurspolitik...

...i mere fastkursorienteret retning

Den endelige etablering af og måske også processen mod den endelige monetære union blandt kernelandene (ekskl. Danmark) synes således at medføre, at det pengepolitiske og valutariske samarbejde mellem disse lande (den monetære union) og de resterende fase II-lande vil bevæge sig i retning af større asymmetri. Senest, når nogle af ØMU-landene (fra 1997 eller 1999) begynder at skille sig ud i fase III, kan nogle af de fastkurslande, der forbliver i fase II, derfor tænkes at blive nødt til at overveje deres valutakurspolitik.

Parallelt med den politik, Holland og Frankrig allerede har ført gennem længere tid ved at tilkendegive, at deres valutaer i fremtiden helt vil følge D-marken, kunne de formentlig ret få lande, der her kan blive tale om i hvert fald i begyndelsen, tænkes ensidigt at binde deres valuta til den nye ECU i fase III-landene. Det vil formentlig også bidrage til en sådan drejning af penge- og valutapolitikken i de pågældende lande, hvis troværdigheden af deres politik ellers eventuelt anfægtes gennem afsmitning fra en mere turbulent udvikling i andre og mindre stabile fase II-lande i det brede ØMU-samarbejde. Det skal dog samtidig nævnes, at for andre medlemslande end Storbritannien og Danmark med deres traktatmæssige forbehold vil mulighederne for at vælge mellem en stærkere eller svagere udformning af fastkurspolitikken kun være midlertidige, idet Maastricht-traktaten klart forudsætter, at fase II skal være en mellemstation på vejen til den fulde union, og at der under opholdet her skal føres konvergenspolitik for at muliggøre en senere indtræden i fase III. Som led heri skal landene (ekskl. Storbritannien og Danmark), jf. afsnit III.2, også indføre eller genindføre fastkurspolitik vis-à-vis de øvrige medlemslande fra et ikke angivet tidspunkt i løbet af fase II-medlemskabet. De samme betingelser må antages at komme til at gælde fremtidige nye medlemslande. Flere af EFTA-landene må som nævnt antages at opfylde betingelserne for hurtig deltagelse i fase III.

Fortsat eller snarest øget asymmetri med hensyn til indflydelse på pengepolitikken

Alle rest-EMS-lande vil få en vis institutionel tilknytning til Det Europæiske Centralbanksystem. De vil imidlertid ikke få indflydelse på pengepolitikken eller den fælles valutakurspolitik udadtil i fase III-landene, selv om fastkurslandene iblandt dem i praksis vil være bundet til at følge denne politik, alene med de modifikationer der følger af, at deres valutakurser i princippet

**Danmarks
fremtidige stilling
i relation til penge-
og valutapolitikken
i EF**

fortsat med mellemrum vil være justerbare. Formentlig vil de imidlertid kunne regne med en automatisk støtte fra Den Europæiske Centralbank i tilfælde af valutauro og -vanskeligheder.

For Danmarks vedkommende synes der - givet den danske særstilling til fuld ØMU-deltagelse (deltagelse i fase III) - reelt ikke at være noget alternativ til en politik, der knytter kronens værdi til fase III-landenes fremtidige fællesmønt, ECU'en (ved fast men i princippet justerbar kurs). Som lige nævnt vil vi dermed også være bundet til at følge disse landes, dvs. Den Europæiske Centralbanks pengepolitik, alene med den modifikation, at den usikkerhed om den fremtidige kronekurs, som følger af adgangen til fortsatte justeringer af denne kurs i forhold til ECU, vil skabe et begrænset spillerum (en "grå zone") for udøvelse af en selvstændig dansk pengepolitik. Med erfaringerne fra EMS'en in mente vil dette spillerum dog fortrinsvis kunne benyttes til defensive foranstaltninger med hensyn til valutaeserven og betalingsbalancen og således næppe kunne få betydning i relation til f.eks. en politik til forbedring af beskæftigelsen. På trods af den støtte til fastkurspolitikken, der vil ligge i de fortsatte interventionsforpligtelser for og trærkningsrettigheder mv. hos centralbankerne i de øvrige ØMU-lande (inkl. Den Europæiske Centralbank), kan man ikke se bort fra, at troværdighedsproblemer omkring valutakurspolitikken i hvert fald i perioder kan gøre det nødvendigt at føre en strammere økonomisk politik her i landet end den, der føres i kernelandene i fase III, for derigennem at sikre en given kronekurs over for disse. Specielt vil der her kunne blive tale om en højere rente i Danmark end i disse lande.

**Økonomiske fordele
ved forbliven i
fase II?**

Som ofte fremhævet består den afgørende økonomiske forskel mellem fase III i ØMU på den ene side og fase I og II i EMS/ØMU på den anden side i, at deltagerne i fase III definitivt fraskriver sig brugen af valutakursændringer som instrument i den økonomiske politik. Om de derudover tager det yderligere skridt at indføre en enhedsvaluta er økonomisk set af relativt underordnet betydning, og det er f.eks. næppe korrekt, at overgang til en enhedsvaluta skulle være en forudsætning for, at det indre marked kommer til at fungere efter hensigten. Det vil dog medføre en vis reduktion af virksomhedernes og husholdningernes transaktionsomkostninger.

Bortset fra politiske og psykologiske elementer i vurderingen, herunder af ØMU som et essentielt led i unionsprocessen som sådan, synes ønsket om, at Danmark skal holde sig uden for fase III, derfor at skulle forstås som et ønske om - i erkendelse af faktiske eller formodede begrænsninger i lønflexibiliteten - at

bevare muligheden for, at der i enkeltstående situationer kan ske en justering af den danske kronens kurs inden for EMS/ØMU. Som diskuteret i tidligere redegørelser kunne dette især tænkes at få betydning i situationer, hvor negative påvirkninger udefra rammer Danmark forholdsmæssigt hårdere end andre lande. Derimod er valutakursændringer almindeligvis uegnede til at korrigere for uligevægte opstået på grund af tendenser til for store indenlandske omkostningsstigninger eller af andre indenlandske årsager.

Sammenfatning vedrørende den fremtidige danske valutakurspolitik i medlemskabs- situationen

Ved den endelige beslutning til sin tid om den danske valutakurspolitik efter påbegyndelsen af selektionen mellem fase II- og fase III-lande i ØMU skal der ske en afvejning af de her nævnte meget begrænsede fordele ved at holde sig uden for ØMU's fase III over for tabet af indflydelse ved at stå uden for, kombineret med, at Danmark under alle omstændigheder må påtage sig stærke de facto bindinger af den økonomiske politik til politikken i fase III-landene, såfremt fastkurspolitikken (faste, men justerbare kronekurser) ønskes opretholdt.

En fri flydning for kronen ville under ingen omstændigheder være en anbefalelsesværdig kurs, og også en fælles flydning sammen med Storbritanniens (fast kronekurs i forhold til pundet) ville givetvis udsætte den relativt høje grad af omkostnings- og prisstabilitet, som Danmark har opnået, for meget betydelige risici.

Politiske versus økonomiske elementer i vurderingen. Politikkens primat?

Det skal understreges, at den foran anførte vurdering alene bygger på økonomiske præmisser. Det er imidlertid åbenbart, at spørgsmålet om deltagelse i ØMU's fase III også rummer klare politiske aspekter. Det danske særstandpunkt har f.eks. også et klart modstykke i, at den økonomiske og monetære union for mange snarere er et instrument til realisering af en politisk union end et mål i sig selv. Her som i andre sammenhænge er afvejningen mellem forskellige hensyn en politisk funktion; men det er naturligvis væsentligt, at den politiske afgørelse træffes med klar bevidsthed om de økonomiske konsekvenser.

Situationen i tilfælde af ikke-medlemskab?

Skulle Danmark af den ene eller anden grund komme til at stå helt uden for EF/Den Europæiske Union, vil det sandsynligvis medføre, at vi også må udtræde af EMS-samarbejdet, jf. at deltagelse heri hidtil har været forbeholdt EF-medlemmer. Bortset fra en mulig engangstilpasning af kronekursen til den forværrede samfundsøkonomiske situation, ville det imidlertid af hensyn til konsekvenserne for inflation og rente samt generelt for troværdigheden af den danske økonomiske politik næppe heller i så tilfælde være i dansk interesse at opgive fastkurspolitikken. En overgang til en frit flydende kronekurs ville heller ikke i denne

situation på nogen måde være tilrådelig. Også en fastkurspolitik, baseret på en ensidig dansk deklaration ville dog for et lille land som Danmark risikere at støde på betydelige troværdighedsproblemer.

III.3 Afgrænsningen af EF's kompetenceområder: Subsidiaritetsprincippet i økonomisk sammenhæng

Klarere kompetence-afgrænsning end tidligere

Maastricht-traktaten tager hensyn til kritikken af tendenser til stor magtfuldkommenhed fra EF's side gennem stadfæstelse i traktaten af det såkaldte subsidiaritetsprincip, jf. rammen nedenfor.¹¹ Indholdet af dette princip er (jf. også *Dansk økonomi, december 1990, kapitel III*), at der kun skal ske en fælles regulering eller føres en fælles politik i øvrigt, hvis der derigennem kan opnås en mere effektiv løsning, end hvis beslutningerne træffes på "lavere niveau", dvs. i de enkelte medlemsstater, eventuelt decentralt i disse. Det eksisterende traktatgrundlag (Rom-traktaten som ændret ved Fællesakten fra 1987) indeholder ingen tilsvarende bestemmelser; men i praksis har princippet dog været knæsat i EF gennem nogle år. I EF-debatten er det i denne forbindelse almindeligt at trække en skillelinie ved lanceringen af indre markeds-programmet i EF-Kommissionens hvidbog om det indre marked fra 1985, jf. nedenfor om bekæmpelsen af tekniske handelshindringer. Indtil dette program blev fremsat, var der i EF en tendens til i relativt stort omfang at søge national lovgivning og administration erstattet af EF-lovgivning og administration, men i perioder også med det resultat, at integrationsarbejdet mere eller mindre gik i stå. Siden har der på flere måder været anlagt en mere pluralistisk kurs.

"Dobbelt" subsidiaritetsprincip

Undertiden tales der i EF-debatten også om et "dobbelt" subsidiaritetsprincip. Hermed tænkes på situationer, hvor fællesskabskompetence bliver delegeret ud til private organisationer (branche- eller arbejdsmarkedsorganisationer) i stedet for til nationale eller lokale offentlige organisationer. Det er klart, at en sådan uddelegering af offentligretlige funktioner til private kan give anledning til betænkeligheder med hensyn til interesse-sammenblanding, muligt monopolistisk misbrug mv. På den

11) Under ratifikationsprocessen er de pågældende bestemmelser i mange lande blevet kritiseret for at være for elastisk udformede. Der er derfor i EF taget skridt til en præcisering, ligesom det er hensigten at gennemgå den eksisterende EF-lovgivning med henblik på, om visse dele af den eventuelt skal ændres i lyset af subsidiaritetsprincippet.

anden side tilsiger subsidiaritetsprincippet også, at man så vidt muligt undgår EF-lovgivning på områder, der i et eller flere medlemslandene traditionelt er overladt f.eks. arbejdsmarkedets parter både hvad angår indholdet af de retslige og økonomiske regler på området og formen for deres praktiske gennemførelse.

Maastricht-traktatens hovedbestemmelser vedrørende subsidiaritetsprincippet

Artikel A, stk. 2

"Denne Traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt".

Artikel 3 B, stk. 2 og 3

"På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af Medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne Traktats mål".

Diskussionen i det følgende af subsidiaritetsprincippet set ud fra en økonomisk synsvinkel er begrænset til nogle generelle kriterier og anvendelse af disse kriterier på nogle generelle politikområder. Det skal samtidig fremhæves, at man naturligvis også kan anskue spørgsmålet ud fra andre synsvinkler, der politisk måske kan være af større relevans end de økonomiske. Men selv, hvor dette er tilfældet, gør det ikke den økonomiske diskussion overflødig, idet tilsidesættelse i større omfang af de økonomiske aspekter i anvendelsen af princippet vil udløse økonomisk betingede spændinger i EF-samarbejdet.

Spørgsmålet om eksternalitetsvirkninger

For en økonomisk vurdering af behovet for en harmonisering af lovgivningen i EF, respektive en direkte overladelse af beslutningskompetencen på området til EF, er det afgørende, om en politik, ført isoleret af det enkelte land, har væsentlige positive eller negative konsekvenser for de øvrige deltagerlande. Hvis dette er tilfældet, kan der ved centraliseringen opnås en økonomisk velfærdsgavn for EF som helhed, omend ikke nødvendigvis for det enkelte land. Hvor der er tale om negative virkninger for andre medlemslande som f.eks. typisk ved accept af skadelige miljøpåvirkninger uden for landets egne grænser, giver det sig selv, at der er behov for en overstatslig regulering. Hvor der omvendt er tale om positive virkninger - her kan også virkninger af miljøforbedringer tages som eksempel - kan det føre til for få indgreb og underinvesteringer på området, hvis politikken helt er overladt til medlemslandene selv, fordi det enkelte land vil være tilbøjelig til kun at lægge vægt på de positive, interne virkninger (de interne "benefits"), når det skal overveje, hvor store omkostninger det vil afholde i forbindelse med en bestemt politik.

Hvem bærer omkostningerne, og hvem får fordelene?

Generelt vil det gælde, at hvor et land både selv bærer de fulde omkostninger ved gennemførelsen af en bestemt politik og selv høster det fulde udbytte af denne politik, vil der som følge af forskelle i behov og økonomiske præferencer, forskel i informationsniveau mv. være økonomiske argumenter for at overlade afgørelsen til medlemslandene selv som enekompetence. Jo større eksterne virkninger en given foranstaltning har, jo stærkere argumenter vil der være for en harmonisering af regelsættet, eventuelt ved helt at overlade beslutningskompetencen på området til fællesskabsinstitutionerne.

Områder med enekompetence for EF...

Uafhængigt af definitions-mæssige afgrænsninger står det klart, jf. også rammen med citat fra Maastricht-traktatens grundprincipper, at der er områder, hvor EF i princippet automatisk må have enekompetence. På de økonomiske områder gælder dette efter det nuværende traktatgrundlag for told- og handelspolitikken og - med vidt forskellig motivering, jf. nedenfor - de overnationale dele af landbrugspolitikken og fiskeripolitikken. Ifølge Maastricht-traktaten vil det også komme til at gælde for pengepoli-

**...men ikke
tilsvarende klare
eksempler på
"hjemmestyre"**

**Finanspolitikken
i ØMU**

**Valutaunionen som
en kontrakt om
andre elementer i
den økonomiske
politik**

tikken i ØMU's fase III.¹² Derimod vil det efter de gældende og foreslåede regler være vanskeligt at pege på klart definerede områder med rent "hjemmestyre" for medlemslandene. Her får subsidiaritetsprincippet betydning ved afgrænsningen.

For finanspolitikken vedkommende indebærer Maastricht-traktaten og deltagelse i ØMU ikke en traktatretlig eller automatisk overdragelse af økonomisk-politiske beføjelser fra det nationale eller regionale niveau til unionsmyndighederne, heller ikke i ØMU's slutfase, således som det er tilfældet med hensyn til pengepolitikken. Tværtimod kan deltagelse i en fuldt integreret monetær union umiddelbart siges at styrke det enkelte medlemslands finansielle autonomi ved både i vidt omfang at friholde det for betalingsbalancevirkningerne og de almindelige rentemæssige konsekvenser af dets finanspolitik. Rente og betalingsbalance vil i stedet være en funktion af alle de deltagende landes politik. Det er netop i høj grad dette samspil, der gør, at der er et særlig stærkt behov for finanspolitisk koordination i en definitiv valutaunion. Samtidig kan der som nævnt også være behov for at forhindre, at et eller flere medlemslande - især blandt sværvægterne i unionen - fører en for stram politik til skade for produktion og beskæftigelse i de øvrige deltagerlande.

Ved valutakursbindingen og centraliseringen af pengepolitikken giver medlemslandene i en valutaunion afkald på et sæt økonomisk-politiske instrumenter, der i hvert fald i visse situationer og på kortere sigt kunne være med til at løse særlige balanceproblemer for det enkelte land. Det gælder f.eks. problemer i forbindelse med efterspørgselsbortfald, der i særlig grad retter sig mod det pågældende lands produkter, eller problemer i forbindelse med omkostningsstigninger som f.eks. de to store olieprishop, der rammer deltagerne i unionen i ulige omfang. Det kan derfor være en forudsætning for, at alle medlemslande kan få udbytte af en valutaunion (og i visse situationer for, at nogle lande kan undgå negativt udbytte af deres medlemskab), at landene i hvert fald i en vis udstrækning samordner deres finanspolitik, således at de ikke kun forfølger nationale formål, men også tager hensyn til virkningerne af deres politik i andre lande.

12) Ifølge det gældende traktatgrundlag er pengepolitikken et nationalt anliggende for de nationale centralbanker og øvrige nationale pengepolitiske instanser. Det samme vil ifølge Maastricht-traktaten gælde i ØMU's fase II. Reelt har deltagerne i et fastkurssamarbejde med frie kapitalbevægelser dog højst en yderst begrænset pengepolitisk autonomi, bortset fra ankerlandet i et sådant samarbejde, jf. omtalen heraf ovenfor.

Overnational finanspolitik?

Behovet for en samordning af finanspolitikken i ØMU kunne principielt også imødekommes gennem etablering af en egentlig overnational finanspolitik i EF. EF-Kommissionen var under forberedelserne til regeringskonferencen om ØMU inde på tanker herom, herunder at det fælles EF-budget burde udvides væsentligt, og at det hidtidige princip om løbende balance mellem EF-budgettets indtægts- og udgiftsside burde opgives for at give mulighed for at påvirke økonomien i EF i ekspansiv retning gennem et budgetunderskud eller i kontraktiv retning gennem et budgetoverskud.¹³ Kommissionen vandt dog ikke gehør for disse tanker, der givetvis også forudsætter et stærkt overnationalt beslutningscenter. Selv i så fald må det i øvrigt betvivles, at en egentlig overnational finanspolitik i EF ville kunne udformes tilstrækkelig fleksibelt og derfor med tilstrækkelig hensyntagen til de forskellige og skiftende vilkår i medlemslandene.

Konklusion med hensyn til finanspolitikken

Med hensyn til finanspolitikken kan det herefter konkluderes, at ØMU-landene er bundet af Maastricht-traktatens konvergenzkriterier (dog med undtagelse af Storbritannien og Danmark, jf. afsnit III.2), men ikke forpligtede til en fleksibel finanspolitisk koordination med henblik på konjunkturudjævning. På grund af de afledte virkninger, den nationalt førte politik har for andre lande, er der imidlertid behov for en sådan konjunkturpolitisk koordination i ØMU, hvis man vil undgå spændinger i ØMU og sikre medlemmerne de fulde fordele ved dette samarbejde.

13) Tilsvarende forslag har tidligere været fremsat i bl.a. den såkaldte *Mac Dougal-rapport 1977*. På basis af en række indgående analyser og sammenligninger med bl.a. USA og den tyske forbundsrepublik konkluderedes det heri, at den indkomstudligning, der kan gennemføres inden for rammerne af et fælles EF-budget på som hidtil 1-2 pct. af landenes samlede nationalprodukt, langt fra ville være tilstrækkelig til at underbygge oprettelsen af en udbygget monetær union. På den anden side var det også en hovedkonklusion i rapporten, at det ved at koncentrere indsatsen af fællesskabsmidler anvendt til indkomstudligning ville være muligt at nå langt i retning af regional indkomstudligning i EF ved hjælp af forholdsvis beskedne midler. I rapporten blev der i øvrigt lagt vægt på, at man på en del områder med fordel ville kunne erstatte nationale udgifter med udgifter afholdt over det fælles EF-budget, bl.a. fordi det sidste kunne give anledning til stordriftsfordele. Behovet for en fælles overstatslig stabiliseringspolitik i ØMU - specielt i fravær af en meget stor lønfleksibilitet - understreges også i rapporten *"One market, one money"* fra EF-Kommissionen, 1990 (European Economy, no. 44). Senest er der bl.a. på en *konference i London i september 1992* blevet fremlagt en række yderligere analyser af de her nævnte problemstillinger med særlig vægt på overførsler via det fælles EF-budget eller via etablering af mellemstatslige refusionsordninger i EF til fordel for lande, der har særlig stor stigning i arbejdsløsheden. Analyserne er bebudet offentliggjort i European Economy. Et bærende synspunkt i de pågældende analyser er, at det enkelte land har behov for en form for EF-forsikring med erstatning for uønskede makroøkonomiske følger ved at give afkald på valutakursinstrumentet. Set ud fra ØMU's synsvinkel kan sådanne ordninger alternativt betragtes som en forsikring mod, at landene eventuelt bryder ud af unionen i håb om at opnå en bedre beskæftigelsesmæssig og indkomstmæssig situation.

Indre markedsprogrammet:

Nedbrydelse af de fiskale barrierer

I nedbrydelsen af de såkaldte fiskale barrierer i EF (usynlige handelsskranker i forbindelse med den indirekte beskatning i medlemslandene) sigtedes der oprindeligt mod en stort set fuldstændig harmonisering af moms og punktskatter i EF. Denne linie er senere blevet afløst af en politik, der alene kræver overholdelse af visse minimumssatser (jf. at det i EF er almindeligt at anvende differentieret moms), men i øvrigt lader det stå frit for landene at anvende højere satser inden for de grænser, der sættes af den frie vareudveksling og persontrafik og dermed af, hvad konkurrencen og markedet kan bære.

Tekniske handelshindringer

I nedbrydelsen af tekniske handelshindringer anvendes i overensstemmelse med anbefalinger i EF-Kommissionens hvidbog om det indre marked følgende 2 fremgangsmåder i stedet for den tidligere, væsentligt mere besværlige fremgangsmåde med fastlæggelse af detaljerede overnationalt normer og standarder til afløsning af eksisterende nationale normer for produktion, produktionsprocesser, uddannelse mv.:

- gensidig anerkendelse af nationale regler, så et produkt, en uddannelse etc., der er godkendt i ét af landene, dermed også automatisk er godkendt i de øvrige deltagerlande og
- indførelse af en ny harmoniseringsmetode i de tilfælde, hvor der fortsat findes at være et klart behov for fælles sikkerhedsforskrifter etc. i EF. Princippet indebærer, at man begrænser harmoniseringen af myndighedsforskrifter til de væsentligste krav og overlader de tekniske detaljløsninger til de europæiske standardiseringsorganer og andre ekspertgrupper, for en stor del bestående af brancherepræsentanter.

Forsyndelser mod subsidiaritetsprincippet

Det er værd at gøre opmærksom på, at hvidbogens anbefaling af de nye fremgangsmåder primært udsprang af ønsket om at sikre varernes frie bevægelighed over landegrænserne og kun i anden række byggede på en fortolkning og overførsel af tankegangen fra subsidiaritetsprincippet til disse områder. Tværtimod kan der ved anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af nationale normer og standarder være risiko for at forsynde sig mod de ovenfor nævnte krav om hensyntagen til de i dette tilfælde negative eksternalitetsvirkninger i andre lande af det enkelte lands politik. Der kan således opstå en tendens til "nedadgående harmonisering", hvis man anvender princippet om gensidig anerkendelse samtidig med, at de enkelte lande måske søger at løse økonomiske problemer ved tilsidesættelse af miljø- eller forbrugerbeskyttelseshensyn. En tilsvarende risiko gør sig næppe gældende ved den omtalte nye harmoniseringsmetode, hvor de

Fare for nedadgående harmonisering

centrale myndigheder alene fastlægger de overordnede harmoniseringskrav, medens det med virkning for hele EF overlades til ekspertorganer at udfylde de overordnede rammer med detailregler. Til gengæld vil der som nævnt her være fare for monopolistiske islet i afgørelserne især i tilfælde, hvor specialorganerne også omfatter interesserepræsentanter.

Miljøpolitikken og unionskompetencen

Miljøpolitikken er i øvrigt et eksempel på, at en fælles EF-politik har kunnet etableres uden et specifikt traktatmæssigt retsgrundlag. Miljøproblemerne stod ikke højt på dagsordenen, da Romtraktaten blev vedtaget i 1957, og et specifikt retsgrundlag for en miljøpolitik i EF kom først ind i traktaten med Fællesakten fra 1987. Igennem det sidste par årtier er der imidlertid gradvist vokset en fælles miljøpolitik frem i EF, der er resulteret i omfattende sæt af bindende forskrifter for landene. Ved Maastricht-traktaten styrkes og udvides fællesskabskompetencen på dette område bl.a. derigennem, at flere beslutninger i fremtiden kan træffes med kvalificeret majoritet, hvor hovedreglen hidtil har været, at der krævedes enstemmighed.

Minimumskrav - ikke egentlig harmonisering

Flertallet af de eksisterende EF-regler på miljøområdet er af minimums-karakter, hvilket også skal gælde i fremtiden. Det er ikke hensigten at indføre harmoniserede regler. De miljømæssigt mere progressive lande kan gennemføre mere vidtgående regler end de i fællesskab fastlagte, forudsat at der ikke heri ligger en skjult handelshindring. Ikke mindst på miljøområdet kan der imidlertid være fare for, at konkurrencen blandt landene kan føre til harmonisering omkring mindsteniveauerne. Især med hensyn til luftforurening og havvandsforurening består der således for det enkelte land en mulighed for at vælte en del af byrden ved undladte miljøforanstaltninger over på nabolandene, og forholdet tilsiger under alle omstændigheder underinvestering i miljøforanstaltninger, sammenlignet med en situation, hvor det enkelte land tager hensyn til virkningerne i andre lande. En høj grad af hensyntagen til de økonomiske aspekter af subsidiaritetsprincippet er således ikke mindst af betydning i miljøpolitikken.

Harmonisering omkring mindsteniveau?

Arbejdsmarkeds- politikken og socialpolitikken: den sociale dimension

Med hensyn til "den sociale dimension" fører en økonomisk fortolkning af subsidiaritetsprincippet derimod til de modsatte resultater. Normalt har foranstaltninger på dette område hverken positive eller negative eksternalitetsvirkninger for andre lande. Typisk bærer landene selv de fulde omkostninger ved forhøjelse af de sociale og arbejdsmarkedspolitiske standarder, ligesom de typisk selv får de fulde fordele herved. Som nærmere belyst i *Dansk økonomi, december 1990*, er der derfor her kun på få områder selvstændige økonomiske argumenter for at overføre

lovgivningskompetence mv. fra medlemslandene til EF. Efter formandskabets opfattelse er det således også et tvivlsomt argument, når der henvises til risikoen for "social dumping" som begrundelse for en overnational arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Dels har forskelle i lønniveau og omkostninger ved arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger normalt modstykke i produktivitetforskelle, som ophæver en stor del og på længere sigt formentlig alle de forskelle i konkurrenceevne, som ellers ville gøre sig gældende. Dels er de svagere stillede landes muligheder for at kunne konkurrere på deres komparative fordele helt afgørende for deres muligheder for ved egen hjælp at forøge deres produktion og levestandard.

EF ingen social union

Der kan være grund til at nævne, at der i EF ikke er hjemmel til at gennemføre en socialpolitisk harmonisering, hverken i det gældende traktatgrundlag eller i Maastricht-traktaten trods dennes bestemmelser (i den særlige protokol om arbejdsmarkeds- og socialpolitikken) om adgang til for de 11 at gå videre med virkeliggørelsen af det tidligere vedtagne sociale charter i EF. Bestemmelserne åbner heller ikke mulighed for rent socialpolitisk motiverede personvandringer som - via afvandring af skatteborgere og tilstrømning af modtagere af indkomstoverførsler - kunne fremtvinge en sådan harmonisering, respektive en nedsættelse af den sociale standard i de lande, der har den højeste standard. Der sker heller ikke nogen udvidelse af de socialpolitiske rettigheder for de berørte grupper gennem Maastricht-traktatens indførelse af det såkaldte unions-borgerskab. Ophold uden for ens eget land vil fortsat være betinget af, at de pågældende ikke belaster det sociale system i opholdslandet. Det ligestillingsprincip mellem "egne borgere" og "andre EF-borgere" som EF-samarbejdet ellers bygger på som et grundprincip, er ikke hidtil blevet ført igennem på det socialpolitiske område.

I et langtids- perspektiv kan vurderingen måske blive en anden

I et langtidsperspektiv kan vurderingen af harmoniseringsbehovet på socialpolitikens område imidlertid stille sig anderledes. Som ikke mindst fremhævet i Udenrigsministeriets Hvidbog om Danmark og Maastricht-traktaten er EF-traktaterne opbygget som "rammetraktater, hvor den konkrete udformning af fremtidens svar på fremtidens problemer sker i institutionerne på grundlag af de målsætninger og principper, som er fastlagt i traktaterne". Samtidig ændres traktatgrundlaget, når der er behov for og anledning til det. I fremtiden kan man derfor principielt også forestille sig EF suppleret med en "social union" med en vidtgående standardisering af de sociale regimer i medlemslandene både med hensyn til finansiering og ydelser. Efter alt foreliggende ligger en sådan udvikling dog givetvis meget langt ude i fremtiden.

III.4 Industriens stilling i tilfælde af en eventuel dansk udtræden af EF

Konsekvenserne af eventuelt at stå uden for mere begrænsede for industrien end for landbrug og fiskeri...

Ved en analyse af konsekvenserne for dansk industri af alternative udgange af de problemer, der er opstået med hensyn til Danmarks fremtidige placering i relation til EF kan det af præsentationsmæssige grunde være hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i ydertilfældet med dansk udtræden af EF, Maastricht-traktaten gennemført af de 11 øvrige medlemslande og indgåelse af en EØS-aftale for Danmark ("løsnings"-skitse 2 i Udenrigsministeriets Hvidbog om Danmark og Maastricht-traktaten). Det skal understreges, at når der i det følgende bruges forholdsvis megen plads på en omtale af dette scenario, skyldes det ikke, at man anser den for det mest sandsynlige eller blot tillægger det en stor sandsynlighed. Vægten på ikke-medlemsituationen skyldes, at det primært er i alternativerne medlemskab/ikke-medlemskab, der fremkommer klare forskelle med hensyn til de økonomiske konsekvenser af alternative tilknytningsformer til EF. Hertil kommer naturligvis, at man ikke med sikkerhed synes at kunne udelukke en sådan ikke-medlemskabssituation.

...som følge af GATT og en forventelig EØS-ordning

Selv om en eventuel dansk udtræden af EF også (i hvert fald midlertidigt) vil få væsentlige negative konsekvenser for industrien og øvrige byerhverv, må følgerne for disse erhverv dog, anskuet relativt og for industrien under ét, forventes at blive langt mindre end for landbruget og fiskeriet. Der er to hovedårsager hertil. For det første giver GATT en vis garanti mod, at industrieksporten bliver mødt med nye eller øgede afsætningsbarrierer. For det andet må det antages, at Danmark i tilfælde af udtræden som minimum måtte kunne opnå en associeringslignende ordning som den, EFTA-landene har opnået med EF via aftalen om europæisk økonomisk samarbejde (EØS-aftalen). For så vidt angår landbrug og fiskeri kan man måske også, specielt for en overgangsperiode, forestille sig en noget bedre ordning for Danmark i kraft af det mangeårige danske EF-medlemskab og de meget betydelige vanskeligheder, Danmark ellers ville komme ud for.

EØS-aftalen...

I handelspolitisk henseende er EØS-aftalen (eller rettere aftalerne, idet EF indgår en aftale med hvert enkelt EFTA-land, der ønsker at være med i ordningen) en forlængelse af de eksisterende aftaler om et frihandelsområde for industrivarer i Europa, bestående af EF og EFTA. I forhold til den eksisterende ordning indebærer EØS-aftalen imidlertid et mere effektivt frihandelsområde med

...giver EFTA-landene del i det indre marked

Men væsentlige forskelle mellem EØS-deltagelse og af EF-medlemskab

Oprindelsesregler som handelshindring

forenklede oprindelsesregler, jf. nedenfor, og forenklede grænsekontrolformaliteter mv. Samtidig udbygger og uddyber aftalen det hidtidige aftalekompleks med regler og principper både fra Romtraktaten (som ændret ved Fællesakten) og betydelige dele af de i EF gældende forordninger og direktiver mv. I kort begreb kan EØS-aftalen siges at indebære en udvidelse af det indre marked (inkl. både varemarkedet, arbejdsmarkedet og kapitalmarkedet, den frie etableringsret mv.) til både at bestå af EF og EFTA samtidig med, at samarbejdet også kommer til at omfatte forskellige tilgrænsende områder som sociale spørgsmål, miljø, forbrugerbeskyttelse, forskning, udvikling og uddannelse. På den anden side er der også betydelige forskelle mellem EØS-deltagelse og EF-medlemskab. Områder som den fælles handelspolitik, toldunionen, den økonomiske og monetære union, kul- og stålunionen, EURATOM, den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik, samarbejde om ulandsbistand og det generelle politiske samarbejde indgår ikke i EØS-aftalen. EFTA-landene er ikke med i EF's institutioner eller i beslutningsprocesserne i EF i øvrigt, selv om de i mange tilfælde vil være bundet af disse beslutninger, herunder de bestemmelser, der resterer at blive gennemført i det indre marked og fremtidige nye regler herom, inkl. fiskal harmonisering.¹⁴ Via en særlig EØS-fond bidrager EFTA-landene til overførslerne til målområderne for EF's regionalpolitik i Sydeuropa og Irland mv. De pågældende overførsler omfatter dels billige lån via en særlig lånefacilitet, dels også et gavelement.

Som i andre frihandelsområder er det ifølge EØS-aftalen kun varer med oprindelse inden for EEA, der omfattes af den frie bevægelighed ifølge aftalen. I modsat fald ville EF's og/eller det enkelte EFTA-land kunne se deres toldbestemmelser omgået ved, at importerede varer blev taget hjem via det af deltagerlandene, der i det konkrete tilfælde har den laveste toldsats ("gennemtræksproblemet"). Følgelig må der ved handel over landegrænserne inden for et frihandelsområde - hvis en vare skal kunne indføres toldfrit i det enkelte land - føres kontrol med varens oprindelse og fastlægges nærmere regler for, hvorledes oprindelsen skal fastslås. Administrationen af sådanne regler og dokumentationen for deres overholdelse (inkl. dokumentation af, hvor mange varer af tredjelandsoprindelse, der er medgået til fremstillingen af et bestemt produkt) er ofte ganske omkostningskrævende. Dette må

14) Ifølge EF-Kommissionen er omkring 90 pct. af hvidbogsprogrammet for det indre marked nu vedtaget af Ministerrådet. Dermed foreligger der et ret stort "efterslæb" med hensyn til at omsætte de i EF vedtagne direktiver til national lovgivning i de enkelte medlemslande, men over halvdelen af programmet skønnes dog nu at være blevet til virkelighed. I Danmark skønnes procenten at være tæt på 90.

også forventes at gælde i EØS, selv om der her er gennemført en forenkling i forhold til reglerne i den tidligere frihandelsordning. De restriktioner for samhandelen, der måtte blive en følge af oprindelsesreglerne, vil samtidig også begrænse importen og dermed bl.a. betyde en konkurrencebegrænsning på det danske marked.

Men næppe større tekniske handelshindringer mv.

Med hensyn til tekniske handelshindringer, offentlige indkøb, antidumpingbestemmelser skulle der derimod i princippet ikke være store forskelle på en medlemskabsløsning og en EØS-løsning, idet der på disse områder stort set gælder de samme regler i hele EØS. Hvad angår tekniske handelshindringer, skal nævnes, at de tidligere omtalte europæiske standardiseringsorganisationer typisk omfatter både EF-lande og lande uden for EF.

Det skal endelig nævnes, at det i en situation, hvor Danmark står uden for EF, netop af ovennævnte grunde må forventes at blive vanskeligere for Danmark at tiltrække sig udenlandske direkte investeringer. Det samme vil muligvis gælde i medlemskabssituationer, baseret på mindre end fuldt medlemskab. I begge tilfælde vil der i hvert fald i perioder også være grund til at regne med højere dansk rente end ved fuldt medlemskab, fordi det kan vise sig vanskeligere at opnå den fornødne troværdighed til den danske økonomiske politik, jf. ovenfor.

Konklusion vedrørende dansk industri

På den anførte baggrund må det derfor også for dansk industri vurderes at blive en væsentlig belastning, hvis Danmark skulle komme til at stå uden for EF, uanset at Danmark som alternativ til medlemskab må forventes at kunne få en aftale i stand, der svarer til EØS-aftalen.

III.5 Landbrugets stilling i tilfælde af en eventuel dansk udtræden af EF

Landbrugsprodukter stort set holdt uden for EØS-aftalen...

EØS-aftalen indeholder ikke noget modstykke til den fælles landbrugspolitik i EF¹⁵ og indebærer ikke frihandel med landbrugsvarer, bortset fra punktvisse liberaliseringer for enkelte varer og visse afgiftsfri kvoter mv. i henhold til bilaterale landbrugsaftaler med EF, indgået inden for rammerne af EØS-aftalen. Hovedformålet med disse bilaterale landbrugsaftaler er tilsyneladende, at EFTA-landene skal give middelhavslandene samt Irland særlige koncessioner med hensyn til produkter, der spiller

15) Dog indgår EF's veterinære sundhedsbestemmelser mv. i EØS-aftalen.

...og stadig uvist, om landbrug kommer med ind under GATT-regimet

en specielt stor rolle for disse lande og som modstykke hertil opnår visse lempelser i EF's barrierer for importen i medfør af den fælles landbrugspolitik.

Samtidig med, at landbruget således i det store og hele er holdt uden for EØS-aftalen, er der stadig ikke sket nogen afklaring af den mangeårige usikre forhandlingssituation i GATT (Uruguay-runden). Det er derfor stadig uvist, om og hvornår det vil lykkes at få landbruget bragt ind under GATT-regimet, jf. den nærmere redegørelse for denne problemstilling i *Dansk økonomi, maj 1992*. I givet fald kan der formentlig kun ventes at ske en partiel og gradvis liberalisering af den internationale landbrugspolitik.

En eventuel dansk udtræden af EF ville på den anførte baggrund og i fraværet af en GATT-liberalisering betyde, at dansk landbrug i hvert fald for den del (størstedelen) af produktionen, der afsættes på eksportmarkederne, skulle overgå fra et reguleret og støttet til et afreguleret marked under omstændigheder, hvor de fleste lande - med overproduktion til følge - har regulerende markeder og beskyttet produktion. Hvor den danske landbrugsproduktion, set under ét, som følge af EF-medlemskabet endnu afsættes til relativt høje priser, respektive med indkomststøtte fra EF til kompensation for foretagne prisnedsættelser, måtte afsætningen i denne situation for en stor del ske til kunstigt lave priser. Selv om hjemmemarkedet eventuelt (som det var tilfældet, før Danmark blev medlem af EF) kunne tænkes afskærmet via særlige hjemmemarkedsordninger, der overskærer forbindelsen mellem hjemmemarkeds- og eksportpriser, er det åbenbart, at dette ville føre til en stærk nedgang i landbrugsproduktionen og -eksporten og fremskynde afvandringen fra landbruget. Dette ville have negative konsekvenser både for beskæftigelsen i landbrugets forædlings- og leverandørvirksomheder mv., og for betalingsbalancen. Mulighederne for - foruden gennem hjemmemarkedsordninger - at reducere takten i den nødvendige tilpasningsproces ved hjælp af skattefinansierede tilskud ville sandsynligvis være ret begrænsede. Endvidere måtte tilpasningsprocessen ventes at skulle foregå under et højere renteniveau end i udlandet. Dette ville i sig selv øge tilpasningskravet.

Kvantificering ville være problematisk

På grund af de mange uoverskuelige forhold i forbindelse med en tænkt dansk udtræden har formandskabet ikke forsøgt at kvantificere de økonomiske virkninger heraf. Det er imidlertid åbenbart, at de negative konsekvenser i hvert fald på kortere sigt let ville kunne blive meget betydelige både med hensyn til landbrugets indtjening, ejendomspriserne, den samlede beskæftigelse og betalingsbalancen. Pris- og produktionsnedgangen ville blive størst

for mejeriprodukter samt okse- og kalvekød, dvs. de særligt arbejdsintensive produktioner, medmindre der samtidig skulle ske en omfattende international liberalisering af landbrugspolitikken i kraft af et GATT-forlig. I givet fald må en sådan liberalisering dog ventes at blive strakt over en længere årrække, hvilket set fra dansk synspunkt ville reducere betydningen af liberaliseringen i den her tænkte situation. For korn har EF-priserne i de senere år nærmet sig verdensmarkedspriserne i kraft af relative prisnedsættelser i EF. Denne udvikling vil blive videreført i de kommende år i forbindelse med gennemførelsen af EF's reformprogram vedrørende landbrugspolitikken (McSharry-planen); men EF-priserne vil dog fortsat komme til at ligge noget over verdensmarkedsniveauet. De danske kornproducenter ville derfor opleve en vis yderligere prisnedgang i tilfælde af en dansk udtræden af EF. Hertil ville komme et bortfald af den forholdsvis store kontantstøtte (arealtilskud), der er vedtaget i EF til kompensation for prisnedsættelserne. Der måtte derfor i en sådan situation ventes en betydelig nedgang i kornarealerne. Svinekødproduktionen har derimod hidtil kun nydt en relativt beskednen beskyttelse i EF, og her skulle det derfor principielt være muligt nogenlunde at bevare status quo, forstået således, at der ganske vist nok måtte ventes et betydeligt prisfald, men fortsat ville være balance mellem kornpriser og svinekødpriiser. Der skulle derfor være mulighed for en fortsat stor og formentlig også fortsat ekspanderende svinekødproduktion. Danmark ville dog kunne risikere at blive mødt af en usynlig handelshindring i EF som følge af den måde, hvorpå EF kompenserer fællesskabets svinekødproducenter for det højere kornprisniveau. Som medlem af EF har Danmark hidtil haft fordel af dette forhold. Ved en udtræden ville det blive vendt til sin modsætning.

Valutarisk og fiskalt vil tabene ved en eventuel dansk udtræden i nogen grad blive modvirket gennem bortfald af Danmarks bidrag til det fælles EF-budget på i øjeblikket godt 8 mia. kr. om året. I den forbindelse må det dog erindres, at Danmark jf. EØS-aftalen må regne med at blive pålagt bidrag til Sydeuropa, selv om vi skulle komme til at stå uden for EF.

III.6 Fiskeriets stilling i tilfælde af en eventuel dansk udtræden af EF

Indførelse af fiskerigrænser fra midten af 1970'erne

Indtil midten af 1970'erne var der internationalt omtrent fri adgang til at udnytte fiskeriressourcerne. På grund af den voksende ubalance mellem fangstkapacitet og fiskebestandenes størrelse blev der i de efterfølgende år gennemført internationale aftaler om fiskerirettigheder, herunder en udvidelse af de nationale fiskerigrænser fra 12 sømil til 200 sømil.

En EØS-aftale betyder en afgørende ændring også i forhold til før 1972

EØS-aftalen indeholder ikke noget modstykke til den fælles fiskeripolitik i EF. Aftalen indeholder kun visse regler om liberalisering af handel med fisk og fiskeprodukter og eksempler på begrænset fiskeriadgang til EF's fiskerizone. Hvis Danmark ikke deltager i EF's fiskeripolitik, vil dansk fiskeris vilkår blive markant forringede ikke alene i forhold til den nuværende situation, men også i forhold til situationen før tilslutningen til EF i 1972.

Bevaringspolitikken

Et centralt princip i EF's fiskeripolitik er bevaringspolitikken, herunder kvotereguleringen. Hvis Danmarks samarbejde med EF-landene alene sker i henhold til en EØS-aftale, vil Danmark ikke kunne fiske i EF-fiskerizone, medmindre der særskilt indgås aftale med EF. Hvis en sådan aftale ikke opnås, vil dansk fiskeri blive afskåret fra nogle af de bedste fiskepladser for konsumfisk i Nordsøen. Dermed vil en større del af fiskeriet skulle foregå på små bestande i dansk fiskerizone, hvilket vil betyde højere fangstomkostninger. Hertil kommer vanskeligheder for det særlige industrifiskeri efter ikke konsumegnede arter, som forarbejdes til fiskemel og -olie på danske fabrikker. Danmark har langt den største aktivitet i EF på dette område.

En EØS-aftale afskærer Danmark fra de bedste fiskepladser

Ingen gunstige aftaler og...

De øvrige EF-lande har kun i begrænset omfang interesse i at opnå fiskeriadgang til Danmarks fiskerizone, idet de bedste fiskepladser findes i andre EF-landes farvande. Det kan derfor ikke forventes, at Danmark generelt kan opnå gunstige fiskeriaftaler, og aftaler vil i alle tilfælde reducere danske fiskeres fangstmuligheder i Danmarks fiskerizone.

...især dansk industrifiskeri rammes hårdt

Dansk industrifiskeri vil blive særlig hårdt ramt, idet en væsentlig del af dette fiskeri foregår uden for dansk fiskerizone og ved anvendelse af de største fartøjer. Det er ikke sandsynligt, at de øvrige lande vil acceptere, at dette fiskeri fortsætter i EF's fiskerizone og i givet fald kun mod afgivelse af danske fiskekvoter.

Danmark bundet af internationale kvoteaftaler

Det vil ikke være muligt for Danmark at kompensere tabet af fiskeriadgang med højere nationale kvoter, idet Danmark fortsat er nød til at indgå i det internationale samarbejde om kvotefastsættelse, idet fiskebestandene i dansk fiskerizone er fællesbestande for en række lande.

Strukturpolitikken bliver national ved en EØS-aftale

Den indgåede EØS-aftale vedrører ikke strukturpolitikken, hvilket betyder, at Danmark i givet fald ikke længere vil kunne anvende de eksisterende støtteordninger i forbindelse med fiskeflådens tilpasninger til fangstmuligheder og heller ikke kunne søge støtte i forbindelse med omlægninger af fiskeriet og fiskeindustrien og opdræt af fisk. Det vil være en økonomisk belastning at skulle gennemføre de nødvendige tilpasninger og omlægninger alene med nationale midler.

Danmark er stor nettoeksportør af fisk, hvilket giver problemer ved en EØS-aftale

Markedsordningen på fiskeriområdet ligner markedsordningen på landbrugsområdet, men er ikke af samme økonomiske betydning, idet der i EF og på verdensmarkedet er knaphed på fisk. Men ordningen er med til at stabilisere priserne, hvilket i tilfælde af en EØS-ordning dog også kan sikres ved en national ordning med bistand fra statskassen. I tilfælde af en EØS-aftale vil det være vigtigt at opnå markedsadgang for danske fiskeprodukter i de nære EF-lande. For en del produkter må det antages at være muligt at opnå gunstige aftaler, men nogle produkter vil uanset markedsadgang blive belastet med EF-told. Det er desuden sandsynligt, at EF vil kræve fiskeriadgang mod at give markedsadgang. Dette vil betyde en yderligere reduktion i danske fiskeres fangstmuligheder. Ligesom for andre produkter kan der komme markedsadgangsproblemer som følge af tekniske standarders udformning, især i fiskeforarbejdningsindustrien. Vanskeligere markedsadgang, told og andre restriktioner vil betyde, at afregningsprisen til fiskerne vil falde, hvilket også vil nedsætte landingerne i Danmark fra udenlandske fiskere. Samlet vil det betyde en væsentlig reduktion i dansk forarbejdning og eksport af fisk og fiskeprodukter.

Danmark vil stå alene ved forhandlinger om kvoter og markedsadgang

Som for andre varer gennemfører EF på medlemslandenes vegne forhandlingerne med tredjelande vedrørende fiskeprodukter. For fiskeriet indebærer dette endvidere forhandlinger om fiskeriadgang og fiskekvoter. Ved en eventuel EØS-aftale skal Danmark gennemføre disse forhandlinger alene, hvilket både vil være omfattende og vanskelige forhandlinger, bl.a. fordi adgang til Danmarks fiskerizone kun i begrænset omfang og på snævre områder er interessant for andre landes fiskere.

**Dansk indflydelse
reduceres**

Siden indgåelsen af aftalen om EF's fiskeripolitik i 1983 har Danmark haft betydelig indflydelse på den fælles fiskeripolitik. En sådan indflydelse vil være vanskelig at bevare uden et direkte EF-medlemskab. En samlet vurdering er derfor, at dansk fiskeri og fiskeindustri med en EØS-aftale vil blive påført store økonomisk tab, og at dette især vil reducere indtjeningen i fiskeflåden.

KAPITEL IV

UDDANNELSE, LØN OG MOBILITET

IV.1 Indledning

Ledigheden i en lille åben økonomi...

...afhænger af arbejdskraftens mobilitet

Erhvervs- og sektormobilitet

I en lille åben økonomi som den danske vil ledighedens størrelse afhænge af lønniveauets højde, arbejdskraftens generelle uddannelsesniveau, historisk betingede lønstrukturer og arbejdskraftens mobilitet. Dertil kommer betydningen af den samlede efterspørgsel. Arbejdskraftens større eller mindre mobilitet spiller især en rolle for løsningen af ledighedsproblemet på kortere sigt i forbindelse med konjunktursvingninger, hvor en stor mobilitet mindsker risikoen for, at der opstår arbejdsløshedsøer og flaskehalsproblemer, der kan resultere i uhensigtsmæssigt høje lønstigninger til skade for beskæftigelsen på andre områder eller på et senere tidspunkt. Arbejdskraftens mobilitet afhænger af dens evne, villighed og mulighed for at tilpasse sig ændrede efterspørgsels- og udbudsforhold.

Det er derfor af interesse at undersøge, om der er sektormæssige barrierer for arbejdskraftens mobilitet, og i bekræftende fald hvilke faktorer som f.eks. uddannelse, erhvervs erfaring mv., der har indflydelse på denne mobilitet.

I afsnit IV.2 diskuteres mobilitetsbegrebet og en række barrierer for mobilitet, og i afsnit IV.3 præsenteres der et makroøkonomisk mål for størrelsen af mismatch problemer på det danske arbejdsmarked. Arbejdsstyrkens sammensætning på uddannelser og erhverv og det offentlige arbejdskraftefterspørgsel beskrives nærmere i afsnit IV.4, hvor sammenhænge mellem beskæftigelses- og ledighedsudvikling, lønniveau og lønstigningstakt fra 1986 til 1987 analyseres. I afsnit IV.5 analyseres den erhvervs- og sektormæssige mobilitet, og en række karakteristika ved den mobile del af arbejdsstyrken trækkes frem til sammenligning med den ikke-mobile del. I et bilag til kapitlet redegøres for nogle udenlandske erfaringer mht. erhvervsuddannelser i industrien.

Kapitlet er færdigredigeret den 4. november 1992.

IV.2 Mobiliteten på arbejdsmarkedet

På ethvert givet tidspunkt vil der samtidig være både ledige jobs og arbejdsløshed, og derfor vil både ledige og arbejdsgivere være i gang med en søgeproces, der gerne skulle lede til besættelse af ledige jobs og beskæftigelse af ledig arbejdskraft. Arbejdsmarkedets evne til at matche udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft er derfor sammen med andre forhold af betydning for antallet og længden af ledighedsperioderne og dermed for den samlede arbejdsløsheds størrelse.

Mismatch problemer kan forårsage flaskehalse på arbejdsmarkedet,...

...der fører til lønstigninger og faldende beskæftigelse

Årsager til mismatch problemer

Mobilitet på arbejdsmarkedet

Hvis arbejdsmarkedet er dårligt til at sikre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft på delmarkeder, betegnes problemet som et mismatch problem, der i en periode med stigende beskæftigelse kan vise sig som flaskehalse på arbejdsmarkedet; dvs. at der er overefterspørgsel i bestemte områder eller efter bestemte kategorier af arbejdskraft, samtidig med at der er ledige i andre områder eller kategorier. Denne overefterspørgsel efter arbejdskraft vil føre til lønstigninger for de efterspurte kategorier af arbejdskraft, hvilket kan få afsmittende effekter på andre gruppers løn til skade for den samlede produktion og beskæftigelse på længere sigt. I perioder, hvor der er stor ledighed i mange faggrupper og inden for mange erhverv, er betydningen af mismatch problemet mindre, omend der også i en sådan situation kan være mangel på særlige kategorier af arbejdskraft.

Mismatch problemer og andre vanskeligheder med at skabe overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet kan hænge sammen med (1) lav søgeintensitet hos såvel arbejdsgiver som arbejdstager og således være en følge af dårlig information om enten de ledige stillinger eller de arbejdsløse, (2) lav mobilitet på arbejdsmarkedet, forstået som ringe evne, vilje eller muligheder for arbejdstagerne til at skifte arbejdsplads eller jobfunktion og endelig (3) en ringe lønfleksibilitet.

Mobilitetsbegrebet anvendes om arbejdskraftens bevægelser mellem arbejdspladser eller jobfunktioner. Ofte skelnes der mellem

- (1) faglig mobilitet,
- (2) arbejdspladsmobilitet,
- (3) erhvervsmobilitet,
- (4) geografisk mobilitet og
- (5) social eller stillingsmæssig mobilitet.

Ved faglig mobilitet forstås der omstilling til udførelse af andet arbejde end det hidtil udførte eller det, som den pågældendes uddannelse eller oplæring umiddelbart kvalificerer til. Faglig mobilitet kan finde sted såvel på samme arbejdsplads som ved skift mellem arbejdspladser. Ved arbejdspladsmobilitet forstås skift i beskæftigelse fra en arbejdsplads til en anden. Der er tale om erhvervsmobilitet, når flytningen sker til en arbejdsplads i et andet erhverv. Tilsvarende er geografisk mobilitet flytning mellem arbejdspladser på forskellige geografiske lokaliteter. Endelig er social eller stillingsmæssig mobilitet betegnelsen for den sociale eller stillingsmæssige op- og nedrykning i et givet stillingshierarki. Social eller stillingsmæssig mobilitet behøver ikke involvere skiftende arbejdsplads, og dette er strengt taget heller ikke nødvendigt i tilfælde med faglig, geografisk eller erhvervsmæssig mobilitet.

Lønflexibilitet

Mobilitetsbegrebet bruges ofte synonymt med begrebet fleksibilitet. Begrebet fleksibilitet vil her dog kun blive anvendt om *lønflexibilitet*, hvorved forstås lønnens reaktion på uligevægte på arbejdsmarkedet. På et arbejdsmarked med stor lønflexibilitet vil lønningerne stige for kategorier af arbejdskraft, som der er mangel på, og falde for kategorier af arbejdskraft, som har stor ledighed. En høj grad af lønflexibilitet vil mindske kravene til arbejdskraftens mobilitet. Omvendt er en mobil arbejdsstyrke ikke under alle omstændigheder en erstatning for høj lønflexibilitet, men for en given begrænset lønflexibilitet vil en ringere mobilitet øge mismatch problemerne.

Mobilitetsårsager

Grunden til, at der skelnes mellem forskellige former for mobilitet, er, at der kan være forskellige motiver til eller barrierer for en arbejdstagers mobilitet på arbejdsmarkedet. Set fra arbejdstagerens synsvinkel kan mobilitet desuden være mere eller mindre frivillig. Arbejdstagerens egen opsigelse med henblik på søgning efter nyt job er sædvanligvis frivillig, hvorimod beskæftigelse på en ny arbejdsplads efter en fyring er et eksempel på ufrivillig mobilitet.

Økonomiske incitamenter og mobilitet

Et væsentligt motiv til frivillig mobilitet er udsigten til højere løn eller på anden måde bedre arbejdsvilkår. Det vil antagelig i mindre grad være lønnen i det enkelte år, end den samlede sum af de tilbagediskonterede forventede fremtidige indkomster, der er afgørende for jobskifte. Forventningerne til et fremtidigt karriereforløb vil derfor også spille ind. Fordi unge har flere år tilbage på arbejdsmarkedet vil de derfor typisk være mere mobile end ældre. I samme retning trækker, at ældre kan have mange års erhvervs erfaring i samme virksomhed og herved have opbygget

virksomhedsspecifikke kundskaber, der afspejler sig i lønnen, men som ikke vil blive honoreret i samme omfang ved skift til en ny arbejdsplads. Fordelen ved jobskifte må afvejes med ulemperne, og personer med relativt kort erhvervs erfaring vil derfor typisk være mere mobile end personer med længere erhvervs erfaring. På samme måde må personer med et højt niveau af generelle kvalifikationer antages at være mere mobile end personer med især virksomhedsspecifikke kvalifikationer, idet oplæringstiden i et nyt job må formodes at blive afkortet, jo bedre generelle kvalifikationer den pågældende har. I overensstemmelse hermed må personer uden formelle kvalifikationer, der ansættes til jobs, hvor der stilles få krav til både det formelle uddannelsesniveau og de specifikke kvalifikationer, antages at være relativt mobile, idet sådanne ufaglærte ofte let vil kunne erstatte andre ufaglærte.

Den optimale mobilitet kan ikke måles

I empiriske undersøgelser af mobilitet har man det problem, at det er svært at afgøre, hvor stor en mobilitet, der ville være tilstrækkelig eller optimal, idet behovet for arbejdskraftens mobilitet er vanskelig at opgøre. Ligeledes gælder, at det i empiriske undersøgelser som regel kun er den faktisk observerede mobilitet, der kan gøres til genstand for analyse, fordi den potentielle er vanskelig at fastslå. Det kan således registreres hvor mange personer, der faktisk skifter arbejdsplads på tværs af erhverv eller regioner, men det er vanskeligt at opgøre hvor mange, der ville have været mobile, hvis der havde været større incitamenter til at søge anden beskæftigelse.

Barrierer for geografisk mobilitet

Den ulige geografiske fordeling af arbejdsløsheden viser, at der er betydelige barrierer for arbejdskraftens geografiske mobilitet, der forhindrer en udligning af ledigheden mellem regioner. Den manglende geografiske mobilitet kan for det første skyldes manglende økonomiske incitamenter til at flytte, herunder at en arbejdstager først flytter, når vedkommende har fået sikkerhed for beskæftigelse i en anden region. Er der arbejdsløshed inden for en given stillingskategori overalt i landet, vil der formentlig kun være ringe geografisk mobilitet. For det andet afspejler de regionale lønforskelle af aftalemæssige og andre grunde kun i ringe grad forskelle i de regionale beskæftigelsesmuligheder. For det tredje er der ofte betydelige økonomiske og ikke-økonomiske omkostninger forbundet med selve den geografiske mobilitet - f.eks. engangsomkostninger i forbindelse med køb og salg af fast ejendom. I husholdninger med mere end en person vil ægtefællens beskæftigelsesmuligheder ligeledes ofte spille en rolle, ligesom familiemæssige og sociale bindinger, herunder børns skolegang mv. kan være af betydning.

Geografisk mobilitet er blevet behandlet indgående af blandt andre Gelting (1992). Gelting finder, at der er en betydelig arbejdspladsmobilitet i Danmark, således at godt 20 pct. af de beskæftigede overgår til en ny arbejdsplads i løbet af et år. Den geografiske mobilitet er imidlertid ringere, idet kun 10 pct. af dem, der skifter arbejdsplads, samtidig skifter bopæl. Gelting finder endvidere, at der er større geografisk mobilitet i perioder med højkonjunkturer, idet de samtidige skift af arbejdspladser og bopæl steg med ca. 1/3 fra lavkonjunkturåret 1981 til højkonjunkturåret 1986. Betragtes den geografiske mobilitet over en længere periode, findes denne at have været aftagende i Danmark frem til begyndelsen af 1980'erne. Dette forklares hovedsagelig med demografiske forskydninger, ligesom bedre transportmuligheder mindsker det her opgjorte behov for geografisk mobilitet. De store strukturforskydninger i dansk økonomi især frem til omkring 1970 med afvandringen fra landbruget, urbaniseringen mv. må dog også antages at kunne forklare en del af den målte geografiske mobilitet.

Barrierer for arbejdspladsmobilitet...

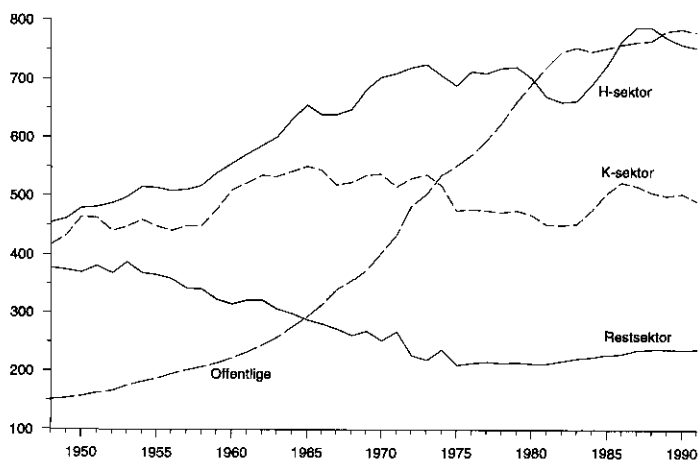
...og erhvervs-mobilitet

Der er ikke store barrierer for arbejdspladsmobilitet inden for samme erhverv, og de lønmæssige incitamenters til mobilitet må her antages at spille en hovedrolle sammen med ikke-pekuniære fordele ved jobskifte. Derimod kan der tænkes at være væsentlige erhvervs- og sektormæssige barrierer for mobiliteten. I den udstrækning personer med samme uddannelse i forskellige erhverv er beskæftiget med vidt forskelligt arbejde, således at de erhvervs-specifikke kvalifikationer er store, kan det være svært for en arbejdstager eller ledig fra et erhverv eller en sektor at få beskæftigelse i et andet erhverv eller en anden sektor. Det kan ligeledes være et problem ved sektormæssige forskydninger af produktion og beskæftigelse, hvis uddannelser er rettet specifikt mod bestemte erhverv eller sektorer. En meget erhvervs- eller sektorspecifik uddannelse kan således reducere arbejdskraftens mobilitet. Det er især den uddannelsesmæssige mobilitet, der gøres til genstand for en nærmere analyse i afsnit IV.5.

Betragtes den økonomiske udvikling i Danmark i efterkrigstiden, har der været meget betydelige skift i produktionens og beskæftigelsens fordeling på sektorer, jf. figur IV.1. Afvandringen fra landbruget, den offentlige sektors vækst samt frem til begyndelsen af 1970'erne også væksten i hjemmemarkedserhvervenes beskæftigelse af lønmodtagere har således været karakteristiske træk ved udviklingen i dansk økonomi i efterkrigstiden. Selv på det lidt kortere sigt - f.eks. de sidste ti år - har der

været ganske store konjunkturelt betingede sektormæssige forskydninger i beskæftigelsen. Således er den private sektors beskæftigelse vokset hurtigt i perioden 1982-87 og hurtigere end den offentlige sektors, der dog voksede svagt og næsten uafbrudt fra 1982 til 1990, hvorimod beskæftigelsen i den private sektor er faldet siden 1987. Betragtes beskæftigelsesudviklingen i den private sektor opdelt i den udlandskonkurrerende *K*-sektor og den hjemmemarkedsorienterede *H*-sektor, har disse sektorer dog udviklet sig omtrent parallelt i årene 1982-91, jf. *Dansk økonomi*, maj 1992.

Figur IV.1 Den sektormæssige fordeling af beskæftigede lønmodtagere 1948-91, 1000 personer



Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*.

IV.3 En indikator for mismatch problemer på det danske arbejdsmarked

Det har ofte været fremført, at ledighedsproblemet i Europa i 1980'erne skyldes strukturproblemer på arbejdsmarkedene, der viser sig ved en utilstrækkelig lønflexibilitet og en lav arbejdskraftmobilitet, der forringer arbejdsmarkedets evne til at matche udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft.

Er der alvorlige mismatch problemer på det danske arbejdsmarked?

Beveridge-kurven som indikator...

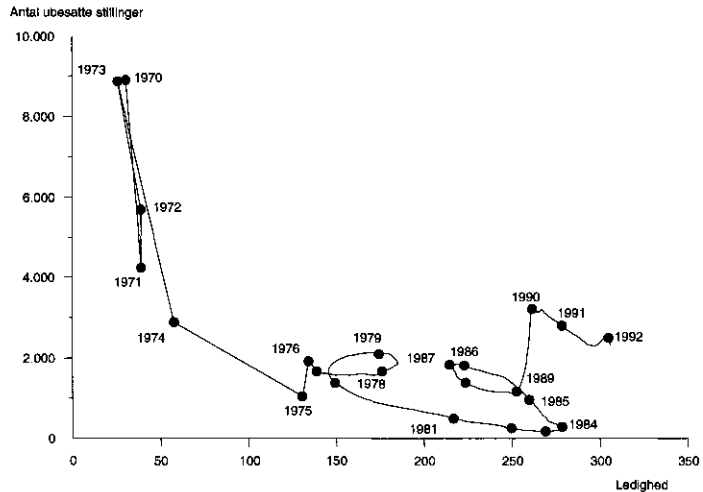
...for mismatch

Ingen tegn på mismatch problemer på det danske arbejdsmarked

Mismatch problemer viser sig som omtalt ovenfor ved, at der samtidig med en høj ledighed er mangel på arbejdskraft med bestemte kvalifikationer i et bestemt erhverv eller sektor eller i en bestemt region. Afsættes i et diagram antallet af registrerede ubesatte stillinger mod antallet af arbejdsløse på forskellige tidspunkter, fremkommer den såkaldte "Beveridge-kurve", jf. figur IV.2. Under et økonomisk tilbageslag, hvor ledigheden stiger og antallet af ledige jobs falder, bevæger økonomien sig ned mod højre som i perioden 1973-75, 1980-84 og 1987-89. Under et økonomisk opsving vil økonomien bevæge sig i et kontracyklisk loop tilbage op mod venstre, som i perioden 1984-87. Stigende mismatch vil vise sig ved en forskydning af Beveridge-kurven ud af i diagrammet, dvs. en samtidig stigning i antal ledige stillinger og i ledigheden. Det forudsætter dog, at statistikken for antal ubesatte stillinger hos arbejdsformidlingen er en god og dermed stabil indikator for det samlede antal ledige stillinger, hvilket kræver at en omtrent konstant andel af de ledige stillinger anmeldes til arbejdsformidlingen. Denne forudsætning var ikke opfyldt i hele perioden, idet skiftet i Beveridge-kurvens placering f.eks. fra 1989 til 1990 kan tilskrives en ændring i registreringen hos arbejdsformidlingen.

I internationale undersøgelser af mismatch problemer på arbejdsmarkedet, jf. Padoa Schioppa (1991), betragtes en stigning i antal ubesatte stillinger i forhold til antal ledige ved samme eller stigende ledighedsniveau som en nødvendig men ikke tilstrækkelig betingelse for stigende mismatch problemer. Det beskedne skift ud af i Beveridge-kurven i tiåret fra begyndelsen af 1980'erne til slutningen af 1980'erne kan næppe tolkes som udtryk for betydelige mismatch problemer. Det er således værd at bemærke, at der slet ikke i årene 1986-87 er tegn på sådanne problemer: Beveridge-kurven følger næsten eksemplarisk det mønster, man ville forvente i en konjunkturopgang. I overensstemmelse hermed fortolker også Jackman, Pissarides, og Savouri (1990) samt Bjørn og Pedersen (1992) den danske Beveridge-kurve som et eksempel på en økonomi, der hovedsagelig er domineret af efterspørgselschok. Med dette udgangspunkt er der således ikke grundlag for at antage, at stigende mismatch problemer på det danske arbejdsmarked kan forklare nogen væsentlig del af den høje ledighed. Den samme konklusion drages af Scioppa (1991) for så vidt angår 8 europæiske lande, heriblandt Danmark.

Figur IV.2 Beveridge-kurven, 1970-1992:1, antal ubesatte stillinger og antal ledige i 1000 personer



Anm.: Årsdata 1970-76. Måneddata 1977:1-1992:1, 12 måneders centrerede glidende gennemsnit af antal ubesatte stillinger og sæsonkorrigerede måneddata for antal arbejdsløse. Årstallene er angivet ud for januar i året.

Kilde: OECD: *Main Economic Indicators*, Arbejdsmarkedsstyrelsen: *Arbejdsformidlingsstatistik* og Danmarks Statistik: DSTB.

Da der er usikkerhed om datagrundlaget for Beveridge-kurven, er der grund til at advare mod for håndfaste konklusioner. Det gælder så meget mere som niveauet for antal ubesatte stillinger har været meget lavt siden midten af 1970'erne, samtidig med at antallet af beregnede fuldtidsledige er blevet kraftigt forøget. I afsnit IV.5 undersøges mobiliteten på det danske arbejdsmarked derfor ved en direkte analyse af arbejdstagernes mobilitet.

IV.4 Uddannelse og beskæftigelse

I dette afsnit redegøres der for datagrundlaget og samtidig belyses den uddannelsesmæssige struktur i beskæftigelsen i økonomiens forskellige sektorer. Endvidere undersøges i hvilket omfang forskellige uddannelsesgrupper aflønnes forskelligt i sektorerne og endelig betragtes de enkelte uddannelsesgruppers lønstigning og ledighedsgrad i forbindelse med 1987-overenskomsten, der

Datagrundlaget baseret på IDA-databasen

trods en betydelig arbejdsløshed og forholdsvis lave prisstigninger på omkring 4 pct. som bekendt resulterede i store, generelle lønstigninger i niveauet 10 pct.

Datagrundlaget er Danmarks Statistiks såkaldte IDA-database, der indeholder en række oplysninger om især befolkningens tilknytningsforhold til arbejdsmarkedet. Der er udtaget en stikprøve for 1987, der pt. er det seneste år, hvor alle relevante oplysninger findes. Der anvendes en 10 pct.'s stikprøve af de beskæftigede og arbejdsløse lønmodtagere mellem 16 og 66 år, svarende til 252.050 personer.

IDA-databasen sammenfatter oplysninger fra såvel den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) som det såkaldte uddannelsesklassifikationsmodul (UKM), der rummer oplysninger om befolkningens uddannelsesniveau. I UKM-registret tages der udgangspunkt i den højest gennemførte formelle uddannelse, hvilket indebærer, at personer, der er beskæftiget i erhverv eller i funktioner som uddannelsen ikke umiddelbart kvalificerer til, stadig vil blive registreret under deres højest gennemførte uddannelse. Personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse er i den her foretagne undersøgelse kategoriseret efter a-kasse medlemskab.

De enkelte personers *time* aflønning findes ikke eksplicit opgjort, men beregnes ud fra oplysningssedlernes oplysninger om personens A-indkomst, inkl. dobbeltarbejde, overarbejde og diverse former for tillæg (fri kost, smudstillæg, natpenge mv.) samt et arbejdstidsmål, der skønnes ud fra det indbetalte ATP-beløb, samt oplysninger om sygedage, ferier mv. De beregnede timelønninger er derfor forbundet med usikkerhed.¹

Den anvendte sektoropdeling i undersøgelsen

Økonomien deles op i en udlandskonkurrerende sektor, betegnet *K*-sektoren, en hjemmemarkedsorienteret sektor, betegnet *H*-sektoren, den offentlige sektor, *O*-sektoren, samt en rest-sektor, der benævnes *R*-sektoren. Kort karakteriseret består *K*-sektoren typisk af fremstillingsvirksomheder, *H*-sektoren af bygge- og anlæg, den finansielle sektor, detailhandel samt en række servicefag, dog ikke transport, der sammen med øvrige private erhverv samles i *R*-sektoren. Kriteriet for opdelingen af den private sektor i en *K*- og en *H*-sektor er erhvervenes konkurrencemæssige vilkår

1) Personer, hvis således beregnede timeløn kun kan bestemmes under meget stor usikkerhed er derfor udeladt af analysen. Af samme grund er også den højst aflønnede procent af den resterende population ligeledes udeladt i behandlingen af lønoplysningerne. For en nærmere beskrivelse af beregningen af timelønnen henvises til arbejdsnotat nr. 31, "Timeløn og arbejdsomfang i den enkelte ansættelse", Danmarks Statistik, 1991.

**Beskæftigelsen
fordelt på
uddannelse**

i forhold til konkurrence fra udenlandske virksomheder. Denne sektoropdeling af økonomien følger den anvendte opdeling i *Dansk økonomi, maj 1991*.²

I tabel IV.1 er angivet de enkelte sektorer beskæftigelse fordelt på i alt 36 uddannelsesgrupper. Tabellen læses lodret, og det fremgår, at for alle sektorer under et er gruppen uden en erhvervskompetencegivende uddannelse klart den største med omkring halvdelen af de beskæftigede, mens de erhvervsuddannede udgør ca. en tredjedel og beskæftigede med en videregående uddannelse den resterende sjettedel. Denne fordeling af beskæftigelses uddannelsesmæssige indhold skal vurderes i lyset af de forventede, fremtidige beskæftigelsesudsigter for de enkelte uddannelsesniveauer.

Uddannelsesniveaet kan også sammenlignes med tilsvarende forhold i lande, som vi normalt sammenligner os med. I bilag 1 er der redegjort for arbejdsstyrkens fordeling på ufaglærte og faglærte og især karakteren af de faglige uddannelser i industrien i en række kontinentaleuropæiske lande (herunder Tyskland) samt Storbritannien, Japan og USA. Til sammenligning med danske forhold kan nævnes, at blandt de ansatte udgør gruppen uden erhvervskompetencegivende uddannelse ca. 33 pct. i Vesttyskland, ca. 40 pct. i Holland, mens Frankrig med ca. 50 pct. ligger på niveau med Danmark. I Storbritannien og USA er andelen af ufaglærte væsentlig større.

I Zeuthen-rapporten (se dennes bilag 4) er der foretaget beregninger, der meget klart viser, at beskæftigelsesmulighederne for grupper uden en erhvervskompetencegivende uddannelse også i fremtiden vil være meget begrænsede.

**Lavt
uddannelsesindhold
i K-sektoren...**

Beskæftigelses sammensætning på uddannelsesgrupper i de enkelte sektorer varierer meget. Det er bemærkelsesværdigt, at den udlandskonkurrerende K-sektor anvender en over gennemsnitlig andel af de to lavest uddannede grupper af beskæftigede, og at det omvendte er tilfældet for K-sektorens beskæftigelse af personer med en videregående uddannelse.

**...større i
H-sektoren...**

Beskæftigelsesmønstret i den hjemmemarkedsorienterede H-sektor ligger tæt på gennemsnittet, idet dog andelen af erhvervsuddannede ligger over og andelen af de videregående uddannelser under gennemsnittet for alle erhverv. Endelig ses det, at den offentlige sektor har et mønster, der næsten er modsat K-sektorens. Personer uden en erhvervskompetencegivende eller

2) For den præcise opdeling henvises til *Dansk økonomi, maj 1991*.

**...og størst i
O-sektoren**

med en erhvervsmæssig uddannelse udgør en meget lille del af den offentlige beskæftigelse, mens andelen af personer med en videregående uddannelse er klart højere end gennemsnittet - som den eneste sektor. Udover disse mere overordnede forskelle ses det, at sektorerne anvender forskellige typer af arbejdskraft indenfor de enkelte uddannelseshovedgrupper, hvilket naturligt kan henføres til den anvendte sektoropdeling af økonomien. Eksempelvis beskæftiger *K*-sektoren mange smede, mens der i *H*-sektoren er ansat en stor gruppe med butik- og kontormæssig baggrund.

**Uddannelsers
tilknytning til
sektorer**

På samme måde viser tabel IV.2, som læses vandret, at mere end halvdelen af de enkelte uddannelsesgrupper hovedsageligt finder beskæftigelse i en enkelt af de tre sektorer, *K*-, *H*- eller *O*-sektoren. De grupper, hvis medlemmer primært er beskæftiget i *K*-sektoren, er typisk ufaglærte. Derimod sigter en række erhvervsuddannelser hovedsageligt mod *H*-sektoren. Den offentlige sektor er arbejdsplads for mange med kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse. Der er her typisk tale om ansættelser indenfor sundheds- og retsvæsenet samt uddannelsessektoren.

***K*-sektoren
lønførende i forhold
til *H*-sektoren...**

Betragtes de enkelte sektorer gennemsnitlige aflønning til en fuldtidsbeskæftiget - der her er defineret som ikke-deltidsforsikrede personer, der har en ledighedsgrad på nul - fremgår det, jf. tabel IV.3, at *K*-sektoren i hovedparten af uddannelsesgrupperne er lønførende (dvs. højere lønniveau) sammenlignet med *H*-sektoren.

**...mens det offentlige
ligger lavest**

Tabel IV.3 viser videre, at den offentlige sektor som hovedregel aflønner sit personale markant lavere end den private sektor, samt at *H*-sektoren ligger over den gennemsnitlige aflønning. Dette gælder specielt personer med en mellemlang videregående uddannelse i *H*-sektoren, der aflønnes markant over gennemsnittet.

Tabel IV.1. Beskæftigelsen fordelt på uddannelsesgrupper, 1987, pct.

Uddannelse	Sektor					Uoplyst	I alt
	K-	H-	O-	R-			
Ikke-erhvervskomp.g.	53,5	47,1	40,4	60,0	59,4	47,6	47,6
1 Beklædnings- og tekstilarbejdere	3,4	0,2	0,2	0,2	2,1	0,8	0,8
2 Bryggeriarbejdere	0,7	0,1	0,0	0,0	-	0,2	0,2
3 Huslige arbejdere	0,1	0,2	6,1	0,2	1,4	2,1	2,1
4 Kommunalarbejdere	0,1	0,5	6,4	1,4	-	2,4	2,4
5 Specialarbejdere	13,1	7,4	2,8	17,0	7,7	8,1	8,1
6 Metalarbejdere	2,3	0,5	0,1	0,7	-	0,8	0,8
7 Træindustriarbejdere	1,8	0,2	0,1	0,2	-	0,5	0,5
8 Murerfaget	0,0	0,1	0,0	0,0	-	0,0	0,0
9 Kvindelige arbejdere	6,0	1,7	3,1	0,8	0,7	2,9	2,9
10 Uoplyst	26,0	36,2	21,7	39,4	47,6	29,8	29,8
Erhvervsuddannelser	37,8	41,7	26,0	32,7	26,6	34,8	34,8
11 Butik	4,7	9,5	3,0	3,9	4,9	5,8	5,8
12 Kontor	4,4	7,6	7,9	6,0	4,9	6,8	6,8
13 Smed	8,0	1,9	1,0	3,7	1,4	3,1	3,1
14 Mekaniker	2,1	2,4	0,7	3,6	0,7	1,9	1,9
15 Jern og metal, øvrige	2,5	1,1	0,6	1,6	1,4	1,3	1,3
16 Murer	0,4	1,3	0,2	0,3	-	0,6	0,6
17 Elektriker	1,0	1,5	0,3	1,3	-	1,0	1,0
18 Bygge- og anlæg, øvrige	3,3	5,1	1,1	2,5	2,8	3,2	3,2
19 Bankassistenter	0,2	2,4	0,4	0,2	0,7	1,1	1,1
20 Øvrige	11,3	8,9	10,9	9,4	9,8	10,1	10,1
Kort videregående	3,4	3,7	14,0	3,5	5,6	7,0	7,0
21 Pædagog	0,1	0,2	6,0	0,1	2,8	2,1	2,1
22 Tekniker	1,6	1,0	0,5	0,8	-	0,9	0,9
23 Sygeplejerske	0,1	0,7	4,3	0,1	-	1,6	1,6
24 Politibetjent	0,0	0,0	0,8	0,0	-	0,3	0,3
25 Øvrige	1,6	1,8	2,5	2,5	2,8	2,1	2,1
Mellemlang videregående	3,3	4,1	12,7	2,3	4,2	6,5	6,5
26 Folkeskolelærer	0,1	0,3	9,0	0,1	0,7	3,1	3,1
27 Erhvervsøkonomi	0,4	0,7	0,2	0,2	-	0,4	0,4
28 Teknikumingeniør	1,9	1,1	0,5	0,7	-	1,0	1,0
29 Sygeplejerske (udbygget)	0,0	0,2	0,4	-	-	0,2	0,2
30 Øvrige	0,9	1,7	2,6	1,2	3,5	1,8	1,8
Lang videregående	1,9	3,4	6,9	1,6	4,2	4,0	4,0
31 Gymnasielærer	0,0	0,1	0,3	0,0	-	0,1	0,1
32 Økonom	0,2	0,3	0,2	0,1	-	0,2	0,2
33 Jurist	0,0	0,3	0,6	0,1	1,4	0,3	0,3
34 Civilingeniør	0,6	0,4	0,4	0,4	1,4	0,5	0,5
35 Læger	0,0	0,1	1,1	0,0	-	0,4	0,4
36 Øvrige	1,1	2,2	4,1	1,0	1,4	2,5	2,5
Erhvervskomp.g. i alt	46,5	52,9	59,4	40,0	40,6	52,4	52,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel IV.2 Uddannelsesgrupperes beskæftigelsesfordeling på sektorer, 1987, pct.

Uddannelse	Sektor					I alt
	K-	H-	O-	R-	Uoplyst	
Ikke-erhvervskomp.g.	22,8	36,2	27,5	13,5	0,1	100,0
1 Beklædnings- og tekstilarbejdere	82,5	8,5	6,0	2,7	0,2	100,0
2 Bryggeriarbejdere	78,7	17,8	1,4	2,1	-	100,0
3 Huslige arbejdere	1,2	4,2	93,4	1,1	0,0	100,0
4 Kommunalarbejdere	0,8	6,9	86,0	6,3	-	100,0
5 Specialarbejdere	32,8	33,5	11,2	22,5	0,1	100,0
6 Metalarbejdere	59,9	25,2	5,6	9,2	-	100,0
7 Træindustriarbejdere	77,9	14,0	4,4	3,7	-	100,0
8 Murerfaget	3,4	89,9	5,6	1,1	-	100,0
9 Kvindelige arbejdere	41,3	21,5	34,1	3,1	0,0	100,0
10 Uoplyst	17,7	44,4	23,6	14,2	0,1	100,0
Erhvervsuddannelser	22,0	43,8	24,1	10,0	0,1	100,0
11 Butik	16,4	59,7	16,6	7,2	0,1	100,0
12 Kontor	13,0	40,4	37,2	9,4	0,0	100,0
13 Smed	53,0	23,2	10,8	13,0	0,0	100,0
14 Mekaniker	21,9	46,6	11,1	20,3	0,0	100,0
15 Jern og metal, øvrige	40,4	31,7	14,3	13,5	0,1	100,0
16 Murer	11,6	74,5	8,0	5,8	-	100,0
17 Elektriker	20,3	55,7	9,7	14,3	-	100,0
18 Bygge- og anlæg, øvrige	21,2	59,0	11,2	8,5	0,1	100,0
19 Bankassistenten	3,0	82,5	12,2	2,2	0,0	100,0
20 Øvrige	22,7	32,2	35,0	10,0	0,1	100,0
Kort videregående	10,0	19,5	65,1	5,3	0,0	100,0
21 Pædagog	1,1	3,7	94,5	0,7	0,1	100,0
22 Tekniker	35,5	39,0	16,2	9,3	-	100,0
23 Sygeplejerske	0,8	14,7	84,1	0,4	-	100,0
24 Politibetjent	1,4	2,4	96,1	0,2	-	100,0
25 Øvrige	15,8	32,5	38,9	12,8	0,1	100,0
Mellemlang videregående	10,3	22,9	63,0	3,8	0,0	100,0
26 Folkeskolelærer	0,8	3,9	94,8	0,5	0,0	100,0
27 Erhvervsøkonomi	17,9	62,8	14,1	5,3	-	100,0
28 Teknikumingeniør	37,1	40,5	14,9	7,5	-	100,0
29 Sygeplejerske (udbygget)	0,2	31,0	68,8	-	-	100,0
30 Øvrige	10,7	35,5	46,3	7,4	0,1	100,0
Lang videregående	9,8	30,5	55,4	4,3	0,1	100,0
31 Gymnasielærer	3,1	17,8	77,9	1,2	-	100,0
32 Økonom	15,5	45,8	32,8	5,9	-	100,0
33 Jurist	1,4	33,7	62,4	2,2	0,3	100,0
34 Civilingeniør	26,0	36,0	28,2	9,7	0,2	100,0
35 Læger	0,8	6,6	92,5	0,2	-	100,0
36 Øvrige	9,2	32,2	54,3	4,3	0,0	100,0
Erhvervskomp.g. i alt	18,0	36,9	36,8	8,2	0,0	100,0
I alt	20,3	36,6	32,4	10,7	0,1	100,0

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel IV.3 Løn-niveau 1987, kr. pr. time

Uddannelse	Sektor					I alt
	K-	H-	O-	R-	Uoplyst	
Ikke-erhvervskomp.g.	102,43	90,29	86,51	100,16	75,00	93,82
Erhvervsuddannelser	120,15	110,81	95,16	106,16	109,31	108,86
Kort videregående	129,68	118,62	100,61	126,60	112,00	109,03
Mellemlang videregående	159,23	147,81	112,28	142,57	101,33	125,64
Lang videregående	169,05	158,29	151,53	156,24	108,00	155,41
Erhvervskomp.g. i alt	126,13	117,27	107,59	111,83	108,52	114,88
I alt	115,25	106,64	101,04	105,41	93,22	106,47

Anm. I tabel IV.3A i bilag 2 er angivet lønniveau opdelt på sektorer og 36 uddannelsesgrupper.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Denne forskel i aflønning sektorerne imellem kan skyldes forskelle i produktivitet og karrieremønstre samt forskellige sammensætninger på køn og erhvervs erfaring. Sammenlignes *K*- og *H*-sektoren synes dette dog ikke at være tilfældet for erhvervs erfaringens vedkommende, jf. tabel IV.4, der for forskellige kombinationer af uddannelse og erhvervs erfaring angiver *forholdet* mellem lønniveauet i *K*- og *H*-sektoren, udtrykt i procent. Tendensen til *K*-sektorens lønførerskab er mest udtalt ved en lav erhvervs erfaring.

Lønførerskabet i *K*-sektoren har endvidere gjort sig gældende for samtlige hoveduddannelsesgrupper i samtlige år i perioden 1981-1987.

Ingen klar sammenhæng mellem uddannelses-niveau og aflønning

Underopdeles uddannelsesgrupperne ses det, jf. tabel IV.3A i bilag 2, at der - uafhængigt af beskæftigelsessted - er relativt store forskelle i aflønningen af de enkelte uddannelser inden for hvert uddannelsesniveau. Eksempelvis ligger folkeskolelæreres timeløn betydeligt under teknikumingeniørers, til trods for at begge grupper har en mellemlang videregående uddannelse.

Tabel IV.4 Timeløn i K-sektor i forhold til H-sektoren, fordelt på erhvervs erfaring og uddannelsesniveau, 1987, pct.

Uddannelse	Erhvervs erfaring i år						Alle
	0	1	2-4	5-9	10-15	>15	
Ikke-erhvervskomp.g.	117,5	126,2	122,3	109,6	105,1	105,8	113,4
Erhvervsuddannelser	81,5	102,8	115,7	110,2	108,0	102,8	108,4
Kort videregående udd.	168,1	109,5	102,9	104,9	109,0	110,3	109,3
Mellemlang videreg. udd.	105,9	142,8	113,5	106,5	109,3	103,1	107,7
Lang videregående udd.	-	119,7	108,2	105,5	104,1	109,6	106,8
Erhvervskomp.g. i alt	89,7	106,0	114,3	108,0	107,3	102,9	107,6
I alt	114,3	121,4	115,5	107,4	105,8	102,7	108,1

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

De ovenfor beregnede timelønninger for de enkelte uddannelsesgrupper er et gennemsnit af aflønningen til fuldtidsbeskæftigede personer, der indbyrdes adskiller sig fra hinanden med hensyn til alder, køn, erhvervs erfaring mv. En mere komplet beskrivelse af indtjeningen set over et helt livsforløb - såkaldte livsindkomstberegninger - er indeholdt i *Dansk økonomi, November 1991*.

Ledigheden vender den tunge ende nedad

I tabel IV.5 angives uddannelseshovedgruppernes ledighedsgrad i 1986. Denne er opdelt på sektorer, idet alle stikprøvens personer er henført til den sektor, som de senest har været tilknyttet. Tabellen illustrerer det forhold, at ledighedens fordeling på uddannelsesgrupper er meget skæv, således at de uddannelsesmæssigt svageste grupper er hårdest ramt af arbejdsløshed. Dette gælder i særdeleshed personer uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse, hvis ledighed i 1986 på godt 10 pct. lå klart over gennemsnittet på 8 pct. Modsvarende ligger ledighedsgraden for grupperne med en videregående uddannelse under gennemsnittet. Dette gør sig især gældende for gruppen med en mellemlang videregående uddannelse.

Tabel IV.5 Ledighedsgrad opdelt på uddannelsesgrupper, 1986, pct.

Uddannelse	Sektor					I alt
	K-	H-	O-	R-	Uoplyst	
Ikke-erhvervskomp.g.	6,9	6,7	10,6	6,4	66,2	10,5
Erhvervsuddannelser	4,1	4,8	5,8	4,4	58,5	6,0
Kort videregående	3,7	4,0	4,2	3,6	63,3	4,7
Mellemlang videregående	2,5	2,6	3,1	3,1	50,3	3,3
Lang videregående	2,6	4,6	6,1	3,7	62,6	6,2
Erhvervskomp.g. i alt	3,9	4,6	4,9	4,3	58,7	5,5
I alt	5,6	5,6	7,3	5,6	64,0	8,0

Anm.: I tabel IV.5A i bilag 2 er angivet ledighedsgrad opdelt på sektorer og 36 uddannelsesgrupper. For personer med en meget høj ledighedsgrad er sektortilknytningsforholdet ofte uoplyst, hvorfor denne kategori har en væsentlig højere ledighed end de sektortilknyttedes ledighed. Gruppen er dog forholdsvis lille, jf. tabel IV.2.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Betydelig variation i ledigheden for de enkelte uddannelsesgrupper:

SID og KAD meget hårdt ramt...

...samtidig med tendens til flaskehalse for visse grupper

Denne hovedtendens med hensyn til ledighedens fordeling går igen i tabel IV.5A i bilag 2, hvor uddannelseshovedgrupperne er underopdelt. Imidlertid peger tabellen på en ikke ubetydelig variation indenfor de enkelte hovedgrupper. Eksempelvis havde medlemmer af SID og KAD i 1986 arbejdsløshedsprocenter i nærheden af 20 pct. Samtidig er der grupper med erhvervsuddannelser og videregående uddannelser, hvis ledighedsprocent nærmer sig det niveau på 2-3 pct., der ofte karakteriseres som fuld beskæftigelse. Dette drejer sig om grupper som civilingeniører, erhvervs- og universitetsuddannede økonomer, sygeplejersker, politibetjente, teknikere, bankassistenter og i knap så udtalt grad faglærte indenfor jern- og metal (smede, mekanikere, øvrige jern- og metal) og bygge- og anlægsbranchen (elektrikere). Der synes derfor at være tegn på, at der i 1986 var flaskehalse for visse typer af uddannet arbejdskraft.

Ledighedsgraden synes ikke at være særlig afhængig af i hvilken sektor den ledige sidst har været beskæftiget. En markant undtagelse er dog personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse i den offentlige sektor.

Tabel IV.6 Lønstigning fra 1986 til 1987, opdelt på uddannelsesgrupper, pct.

Uddannelse	Sektor					I alt
	K-	H-	O-	R-	Uoplyst	
Ikke-erhvervskomp.g.	10,0	10,1	11,1	11,4	-13,9	10,3
Erhvervsuddannelser	9,2	8,3	10,7	9,9	1,0	8,9
Kort videregående	8,9	7,9	10,7	10,2	4,1	9,8
Mellemlang videregående	9,9	7,4	12,5	11,3	-20,9	11,0
Lang videregående	10,9	7,7	11,7	11,6	-24,4	10,5
Erhvervskomp.g. i alt	9,5	8,3	11,2	10,1	-3,9	9,5
I alt	10,2	9,3	11,4	11,0	-8,5	10,1

Anm. I tabel IV.6A i bilag 2 er angivet lønstigning opdelt på sektorer og 36 uddannelsesgrupper.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Lønstigningen fra 1986 til 1987

Stigningen i timelønnen for fuldtidsbeskæftigede fra 1986 til 1987 er angivet i tabel IV.6. Hovedindtrykket er, at der ved 1987-overenskomsten blev indgået aftaler, der gav stort set alle uddannelsesgrupper omkring 10 pct. mere i løn. Offentligt ansatte fik typisk en smule mere end gennemsnittet, og beskæftigede i K- og H-sektoren lidt mindre end gennemsnittet.

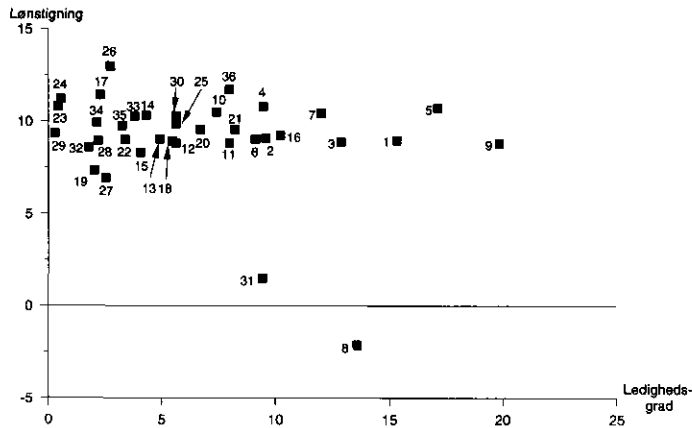
Forklaringer på 1987-overenskomsternes størrelse

De høje lønstigninger, der blev aftalt ved overenskomstforhandlingerne i 1987 har ofte været forklaret med, at den store beskæftigelsesfremgang i 1985 og 1986 førte til flaskehalsproblemer og dermed kraftige lønstigninger på arbejdsmarkedet for afgrænsede kategorier af arbejdskraft, hvilket herefter smittede af på andre lønmodtagergruppers lønninger. Lønstigningerne i 1987 har også været forklaret med et forsøg fra arbejdstagerside på at vende de foregående års forskydninger i den funktionelle indkomstfordeling til fordel for restindkomst.

Ingen sammenhæng mellem uddannelsers lønstigninger og arbejdsløshed

Sammenholdes de enkelte uddannelsesgruppers lønstigning fra 1986 til 1987 med deres ledighedsgrad i 1986, jf. figur IV.3, fremgår det tydeligt, at den meget skæve fordeling af arbejdsløsheden ikke har været en bestemmende faktor for uddannelsesgruppernes lønstigning ved 1987-overenskomsten.

Figur IV.3 Lønstigning 1986-1987 og ledighedsgrad, 1986, opdelt på uddannelsesgrupper, pct.



Anm.: De enkelte uddannelsesgrupper er nummereret som i tabel IV.1 mfl.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

IV.5 Uddannelse, mobilitet og løn

Undersøgelsens genstand

I denne analyse undersøges de forskellige uddannelseskategoriers mobilitet mellem arbejdssteder, erhverv og sektorer. Der opereres med en opdeling af økonomien i 54 erhverv og de 4 sektorer: den udlandskonkurrerende sektor, den hjemmemarkedsorienterede sektor, den offentlige sektor og en rest-sektor. Der tages udgangspunkt i beskæftigelsen i den sidste uge af november 1986, og det undersøges dernæst, hvor samme person havde beskæftigelse (eller position uden for arbejdsstyrken, ledighed mv.) i sidste uge af november 1987. I modsætning til undersøgelsen i afsnit IV.4 tages der ikke her udgangspunkt i en 10 pct.'s stikprøve, men i hele populationen, men ellers med samme afgrænsning som i afsnit IV.4.

Mobilitet og flaskehalse i 1986 og 1987

Årene 1986 til 1987 er valgt ud fra flere hensyn. For det første toppede beskæftigelsesvæksten i 1986 og selve beskæftigelsen i første halvdel af 1987, og da det er i en højkonjunktur, at mobiliteten er størst er det derfor på det tidspunkt, at eventuelle strukturelle mobilitetsproblemer tydeligst viser sig. I en lavkonjunktur, hvor der kun er få ubesatte stillinger, vil undersøgelser af mobiliteten kun sige lidt om den potentielle mobilitet. For det

andet har det været af særlig interesse at undersøge forløbet op til overenskomstforhandlingerne i 1987, hvor der blev aftalt ekstraordinært høje lønstigninger.

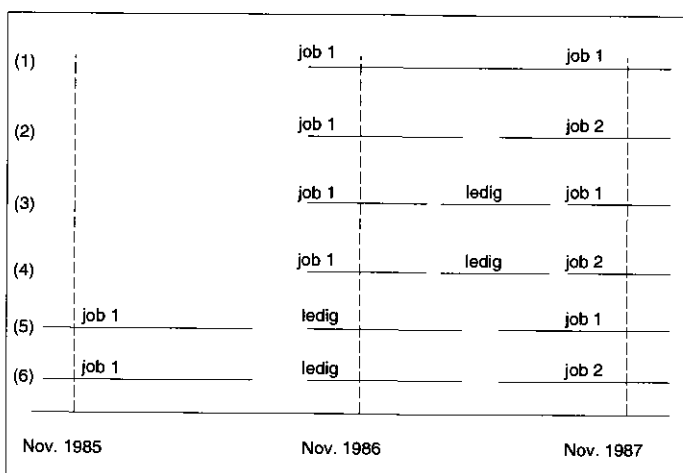
Mobilitetsmønstre på arbejdsmarkedet

I den empiriske undersøgelse af mobiliteten udgør de ledige et særligt problem. Dels fordi de skal tilskrives en sektormæssig tilknytning, og dels fordi ledighedsperioder mellem de to opgørelsestidspunkter ikke registreres. I skematisk form kan nogle mulige og særlig karakteristiske mobilitetsmønstre illustreres som i figur IV.4. I eksempel (1) har personen haft uafbrudt beskæftigelse i det samme job i 1986 og 1987 og registreres som ikke-mobil. I eksempel (2) registreres personen som frivillig mobil, idet denne er flyttet direkte fra job 1 til job 2 uden mellemliggende ledighedsperioder. I eksempel (3) har personen haft en ledighedsperiode mellem de to opgørelsestidspunkter, men er vendt tilbage til den samme arbejdsplads. En sådan ledighed kan karakteriseres som midlertidig hjemsendelse. Da mellemliggende ledighedsperioder ikke er registreret i undersøgelsen, vil personen her blive registreret sammen med gruppen af personer i eksempel (1). I eksempel (4) har personen haft en ledighedsperiode mellem to forskellige arbejdspladser, men vil fejlagtigt blive registreret som værende frivillig mobil - på linie med personen i eksempel 2. I eksempel (5) har personen været ledig i november 1986, men har tidligere været beskæftiget i samme job, som i november 1987. I eksempel (6) har personen haft en ledighedsperiode i november 1986, og kommer fra ansættelse i job 1 og skifter til ansættelse i job 2. Afhængigt af, hvad der i det følgende fokuseres på, kan job 1 og job 2 henvises til henholdsvis samme arbejdsplads, samme erhverv eller samme sektor. I undersøgelsen er også personer, der i november 1986 var uddannelsessøgende og træder ind på arbejdsmarkedet i 1987, ligesom der er personer, der overgår til ledighed eller en position uden for arbejdsstyrken i 1987.

Den empiriske undersøgelse

Som det fremgår af ovenstående, tages der ikke alene udgangspunkt i de personer, der var i beskæftigelse i sidste uge af november måned 1986, men tillige i dem, der var arbejdsløse. På baggrund af data for oplysninger om i hvilket erhverv den ledige i foregående kalenderår havde størstedelen af sin beskæftigelse, er den ledige blevet tildelt en erhvervmæssig tilknytning. Ved at medtage de ledige inkluderes såvel frivilligt som ufrivilligt mobile i undersøgelsen.

Figur IV.4 Mobilitetsmønstre på arbejdsmarkedet



Oversigt over mobilitetsmønstre: arbejdsplads-,...

erhvervs- og...

...sektormobilitet

Blandt de beskæftigede lønmodtagere i november 1986 skiftede ca. 25 pct. arbejdsplads inden for det efterfølgende år, og blandt de ledige i november 1986 fik omkring halvdelen beskæftigelse på en anden arbejdsplads end den tidligere, jf. tabel IV.7. Det usædvanligt store antal jobskift hænger sammen med de gunstige konjunkturer i 1986 og 1987. Mobiliteten på tværs af erhverv synes ligeledes at have været relativ høj. Således skiftede knap 12 pct. af de beskæftigede i 1986 til en arbejdsplads i et andet erhverv, og knap 34 pct. af de ledige fik beskæftigelse i et andet erhverv, end der hvor de sidst havde beskæftigelse. Der er tydelig forskel på mobiliteten i forhold til den her anvendte opdeling hos de beskæftigede og de ledige. De ledige og dermed ufrivilligt mobile skifter således erhverv i større udstrækning end de frivilligt mobile. Den samlede sektormobilitet er omtrent lige så høj som erhvervsmobiliteten. Der var 8,5 pct. af de beskæftigede, der skiftede til en arbejdsplads i en anden af de 4 hovedsektorer, og godt 30 pct. af de ledige. I betragtning af det store antal arbejdsplads- og erhvervs- og sektorskift er der ikke noget, der tyder på, at erhvervs- eller sektorgrænser udgør væsentlige barrierer for arbejdskraftens mobilitet. Der synes derfor ikke at være belæg for, at antage at det danske arbejdsmarked er segmenteret langs de her undersøgte erhvervs- og sektorgrænser.

Tabel IV.7 Antal personer, der har skiftet arbejdsplads, erhverv og sektor fra 1986 til 1987, opdelt på uddannelsesgrupper, antal personer og pct. af samtlige

			Antal personer, der har skiftet			
	Arbejds- plads	Pct.	Erhverv	Pct.	Sektor	Pct.
Ikke-erhvervskomp.g.	245064	25,0	131134	13,4	96049	9,8
Ledig	57577	45,9	41219	32,9	36982	29,4
Erhvervsuddannelser	212135	24,0	96887	11,0	68916	7,8
Ledig	24304	54,2	16527	36,9	14141	31,6
Kort videregående udd.	39446	23,0	11415	6,6	9230	5,4
Ledig	3676	60,9	1761	29,2	1604	26,6
Mellemlang videreg. udd.	33925	21,2	12564	7,8	9535	5,9
Ledig	2285	62,9	1256	34,6	1156	31,8
Lang videregående udd.	33912	29,5	14220	12,4	11421	9,9
Ledig	2745	64,3	1709	40,1	1600	37,5
Beskæftigede i alt	564482	24,5	266220	11,5	195151	8,5
Ledige i alt	90587	49,2	64472	33,9	55483	30,1

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Mobilitetens afhængighed af uddannelse

Antallet af skift mellem arbejdspladser har været omtrent ens for alle fem hovedgrupper af uddannelser, varierende fra 29,5 pct. for personer med en lang videregående uddannelse til 21,2 pct. for personer med en mellemlang videregående uddannelse. Betragtes antallet af arbejdspladsskift på tværs af erhverv, viser det sig, at personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse (u-faglærte) er de mest mobile tæt fulgt af personer med en lang videregående uddannelse. De mindst erhvervsmobile findes blandt gruppen med en kort videregående uddannelse, jf. nedenfor. Den uddannelsesmæssige fordeling af andelen af de beskæftigede, der skiftede til en arbejdsplads i en anden sektor, er omtrent som fordelingen af personer, der skifter arbejdsplads mellem to erhverv. Det uddannelsesmæssige mobilitetsmønster kan måske tilskrives de tidligere omtalte forklaringer på, at personer, der efterspørges til job, hvortil der ikke behøves specifikke kvalifikationer, samt personer med en stor mængde generel human kapital, vil være de mest mobile. Samtidig har navnlig personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse haft en højere ledighedsgrad end de andre grupper, og de usikre beskæftigelsesmuligheder kan muligvis have bidraget til den høje målte mobilitet, jf. ovenfor om højere mobilitet for ledige end for beskæftigede.

Mobiliteten for enkeltgrupper af uddannelser

Dekomponeres hovedkategorierne af uddannelser yderligere i 36 underkategorier, viser der sig tydelige forskelle i arbejdspladsmobilitet og i erhvervs- og sektormobilitet, jf. tabel IV.8. Blandt læger finder man den største andel, der med den anvendte opgørelsesmåde har skiftet arbejdssted inden for et år, men også blandt murerarbejdsmænd, gymnasielærere og økonomer med lange og mellemlange videregående uddannelser har over 30 pct. skiftet arbejdssted fra 1986 til 1987. De mindst arbejdspladsmobile har været huslige arbejdere, hvoraf kun 12,2 pct. skiftede arbejdsplads. For mange uddannelsesgrupper er der væsentlige forskelle mellem arbejdspladsmobilitet og erhvervs- og sektormobilitet. Umiddelbart viser det sig, at højtuddannede og personer uden sektorspecifikke uddannelser har en høj mobilitetsgrad på tværs af erhverv og sektorer, hvorimod en række uddannelsesgrupper med meget specifikke uddannelser, især erhvervsuddannelser og korte videregående uddannelser, omvendt er mindre mobile. Til den første grupper hører økonomer med lange og mellemlange videregående uddannelser samt jurister, gymnasielærere og civilingeniører. Mekanikere, træindustriarbejdere og specialarbejdere har ligeledes haft en høj sektormobilitet. De mindst sektormobile er huslige arbejdere, kommunalarbejdere, bankassistenter, pædagoger, sygeplejersker, politibetjente og folkeskolelærere - alle sammen uddannelser og faggrupper, der traditionelt har været beskæftigelsesmæssigt koncentreret i en enkelt sektor inden for de konkurrencebeskyttede hjemmemarkedserhverv eller under de samme vilkår i den offentlige sektor. Til støtte for hypotesen om, at personer med en stor mængde human kapital er mere mobile, taler bl.a., at sygeplejersker med en udbygget uddannelse er mere end tre gange så erhvervs- og sektormobile som almindelige sygeplejersker, at gymnasielærere er mere end tre gange så erhvervs- og sektormobile som folkeskolelærere, og at civilingeniører er mere mobile end teknikumingeniører.

Tabel IV.8 Den uddannelsesfordelte mobilitet fra 1986 til 1987, antal personer

	Skiftet arbejdssted	I pct.	Skiftet erhverv	I pct.	Skiftet sektor	I pct.
Ikke-erhvervskomp.g.	245064	25,0	131134	13,4	96049	9,8
1 Beklædnings- og tekstilarb.	4366	22,8	2182	11,4	1556	8,1
2 Bryggeriarbejdere	595	14,6	250	6,1	178	4,4
3 Huslige arbejdere	5737	12,2	1677	3,6	1610	3,4
4 Kommunalarbejdere	8275	16,0	2231	4,3	2067	4,0
5 Specialarbejdere	43719	23,9	26674	14,6	18855	10,3
6 Metalarbejdere	3798	23,1	1953	11,9	1330	8,1
7 Træindustriarbejdere	2675	26,2	1883	18,4	1155	11,3
8 Murerfaget	310	31,7	179	18,3	55	5,6
9 Kvindelige arbejdere	12376	19,4	5892	9,2	4576	7,2
10 Uoplyst	163213	28,0	88213	15,1	64667	11,1
Erhvervsuddannelser	212135	24,0	96887	11,0	68916	7,8
11 Butik	35773	24,2	14422	9,8	11090	7,5
12 Kontor	30021	18,5	13277	8,2	9900	6,1
13 Smed	20084	24,5	9763	11,9	6994	8,5
14 Mekaniker	13622	26,3	7203	13,9	5318	10,3
15 Jern og metal, øvrige	8744	26,7	3660	11,2	2694	8,2
16 Murer	4832	29,3	2675	16,2	1085	6,6
17 Elektriker	7465	27,1	3762	13,7	2698	9,8
18 Bygge- og anlæg, øvrige	22571	26,6	12106	14,3	7084	8,4
19 Bankassistenter	4525	19,1	973	4,1	574	2,4
20 Øvrige	64498	25,5	29046	11,5	21479	8,5
Kort videregående udd.	39446	23,0	11415	6,6	9230	5,4
21 Pædagog	12177	25,1	1823	3,8	1752	3,6
22 Tekniker	5079	23,0	2603	11,8	1812	8,2
23 Sygeplejerske	1683	22,2	152	2,0	140	1,9
24 Politibetjent	7798	18,0	1712	4,0	1676	3,9
25 Øvrige	12709	25,3	5125	10,2	3850	7,7
Mellemlang videreg. udd.	33925	21,2	12564	7,8	9535	5,9
26 Folkeskolelærer	11399	15,5	2528	3,4	2376	3,2
27 Erhvervsøkonomi	3447	31,5	1938	17,7	1201	11,0
28 Teknikumingeniør	5520	22,2	2782	11,2	1947	7,8
29 Sygeplejerske(udbygget)	982	20,6	299	6,3	293	6,2
30 Øvrige	12577	27,2	5017	10,9	3718	8,1
Lang videregående udd.	33912	29,5	14220	12,4	11421	9,9
31 Gymnasielærer	1229	33,7	404	11,1	364	10,0
32 Økonom	2995	32,8	1676	18,4	1181	12,9
33 Jurist	2465	27,1	1012	11,1	821	9,0
34 Civilingeniør	3126	24,0	1567	12,0	1208	9,3
35 Læger	3902	34,1	1010	8,8	917	8,0
36 Øvrige	20195	29,4	8551	12,4	6930	10,1
I alt	564482	24,5	266220	11,5	195151	8,5

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sektormæssige skift

Betragtes arbejdskraftmobiliteten mellem den konkurrenceudsatte sektor, hjemmemarkedssektoren og den offentlige sektor, jf. tabel IV.9, fremgår det, at lønmodtagere med ansættelse i *K*-sektoren var mest sektormobile. Størstedelen af sektorskiftet var til *H*-sektoren, hvorimod kun 2,6 pct. skiftede over til *O*-sektoren. Personer med ansættelse i hjemmemarkedserhvervene var gennemgående mindre sektormobile. Blandt lønmodtagerne i *H*-sektoren skiftede 6,8 pct. sektor, og over halvdelen af disse fandt beskæftigelse i den offentlige sektor og under halvdelen i den konkurrenceudsatte. Dette mønster afspejler den lidt forskellige konjunkturudvikling i hhv. *K*- og *H*-sektoren; mens den samlede beskæftigelse i *K*-sektoren var faldende fra 1986 til 1987, var beskæftigelsen i *H*-sektoren svagt stigende. De offentligt ansatte var de mindst mobile, idet kun 4,7 pct. skiftede beskæftigelse til enten *H*- eller *K*-sektoren i 1987. Størstedelen af disse fandt beskæftigelse i *H*-sektoren, hvorimod kun 1,3 pct. af de beskæftigede i *O*-sektoren skiftede til beskæftigelse i *K*-sektoren. Der tegner sig således et mønster, hvor beskæftigelse i *H*- og *O*-sektoren er de næreste substitutter, hvorimod der ikke er mange, der på trods af lønforskelle, skifter fra den offentlige til den konkurrenceudsatte sektor eller omvendt.

Tabel IV.9 Antal personer, der skifter arbejdsplads mellem udvalgte sektorer fra 1986 til 1987 samt i pct. af antal beskæftigede i fraflytningssektoren

	Antal	I pct.
Flyttet fra sektor <i>K</i> til sektor <i>H</i>	31417	6,2
Flyttet fra sektor <i>K</i> til sektor <i>O</i>	13266	2,6
Flyttet fra sektor <i>H</i> til sektor <i>K</i>	28034	3,2
Flyttet fra sektor <i>H</i> til sektor <i>O</i>	31421	3,6
Flyttet fra sektor <i>O</i> til sektor <i>K</i>	10201	1,3
Flyttet fra sektor <i>O</i> til sektor <i>H</i>	27172	3,4

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Karakteristik af den mobile del af arbejdsstyrken

Karakteristik af den mobile del af arbejdsstyrken

Udover at belyse de uddannelsesbestemte forskelle på den mobile og den ikke-mobile del af arbejdsstyrken kan undersøgelsen også kaste lys over, hvad der karakteriserer den mobile del af arbejdsstyrken ved at undersøge sammenhængen mellem mobilitet på den ene side og erhvervs erfaring og løn på den anden. På samme måde kan mobilitetsårsager afdækkes ved at se på sammenhængen mellem f.eks. lønstigningstakt og mobilitet.

Mobilitet og erhvervs erfaring

Der er en tydelig negativ sammenhæng mellem sektormobilitet og erhvervs erfaring, jf. tabel IV.10. Der sker således et markant fald i sektormobiliteten fra gruppen af personer med en erhvervs erfaring på under 1 år, til gruppen af personer med erhvervs erfaring på 1 til 4 år og igen et fald til gruppen af personer med en erhvervs erfaring på over 5 år. Dette er i overensstemmelse med antagelsen om, at det hovedsagelig vil være de unge med kort, specifik erhvervs erfaring, der er mest mobile, men kan også skyldes anvendelsen af et "sidst-ind-først-ud" princip ved fyringer på arbejdsmarkedet.

Mobilitet og løn

Betragtes lønniveauet for den sektormobile del af arbejdsstyrken i forhold til den ikke mobile del, fremgår det, at den mobile del af de fuldtidsbeskæftigede gennemgående har været højere lønnet end de fuldtidsbeskæftigede blandt de ikke-mobile for de kortere uddannelser og for lang erhvervs erfaring, medens det for personer med lange videregående uddannelser med erhvervs erfaring under 10 år og personer med mellemlange videregående uddannelser med erhvervs erfaring under 2 år er modsat, jf. tabel IV.11. Som mål for lønnen er anvendt en beregnet timeløn for alle personer, jf. afsnit IV.4, der var fuldtidsbeskæftigede i 1986. De fuldtidsbeskæftigede er udvalgt for at forskelle i ledighedsgrad blandt de mobile og de ikke-mobile ikke skulle påvirke måleresultaterne.

Tabel IV.10 Antal personer, der har skiftet sektor i pct. af samlet antal personer fordelt på erhvervs erfaring og uddannelser fra 1986 til 1987, pct.

Uddannelse	Erhvervs erfaring i år						Alle
	0	1	2-4	5-9	10-15	>15	
Ikke-erhvervskomp.g.	28,7	23,9	16,5	9,8	6,1	5,5	11,3
Erhvervsuddannelser	21,6	12,0	17,4	11,4	6,8	4,7	8,3
Kort videregående udd.	21,0	15,0	10,0	7,0	4,9	3,6	5,6
Mellemlang videreg. udd.	31,2	24,2	14,4	7,1	4,3	3,3	6,2
Lang videregående udd.	34,5	28,8	20,1	9,1	5,6	4,3	10,7
Total	36,1	22,8	17,8	10,4	6,3	4,9	9,3

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Tabel IV.11 Forskel i timeløn mellem sektor-mobile og ikke-sektor-mobile for fuldtidsbeskæftigede i 1986 fordelt på hoveduddannelseskategorier og erhvervs erfaring, kr. pr. time

Uddannelse	Erhvervs erfaring i år					
	0	1	2-4	5-9	10-15	>15
Ikke-erhvervskomp.g.	3,7	0,0	-0,8	3,4	3,5	-0,6
Erhvervsuddannelser	10,1	7,6	-0,8	1,8	3,3	-1,2
Kort videregående udd.	11,2	11,2	11,8	9,9	6,4	7,8
Mellemlang videreg. udd.	-7,5	-2,1	0,5	9,0	14,5	12,5
Lang videregående udd.	-9,9	-12,3	-6,2	-0,9	0,5	-11,0

Anm.: Fuldtidsbeskæftigede er defineret som ikke-deltidsforsikrede personer uden ledighedsperioder.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Lønstigninger og mobilitet

Der findes ikke nogen entydig positiv eller negativ sammenhæng mellem lønstigningstakt og mobilitet, så der er i hvert fald andre forhold end lønstigninger, der også er af betydning for mobiliteten. I tabel IV.12 er angivet forskellen mellem den procentvise fordeling af personerne i hhv. den mobile del af de fuldtidsbeskæftigede og den ikke-mobile del af de fuldtidsbeskæftigede på intervaller for lønstigningstakten. Det fremgår heraf, at en større procentvis andel af de mobile end af de ikke-mobile har haft faldende lønninger fra 1986 til 1987, at en mindre procentvis andel af de mobile har haft lønstigninger i intervallet 0 til 20 pct. (angivet ved de negative fortegn), og at en større andel af de mobile end blandt de ikke-mobile har haft lønstigninger på over 20 pct. Det første forhold kan tyde på, at der er en vis nedadgående lønflexibilitet formentlig især i forbindelse med ufrivillig mobilitet. Det sidste forhold kan tyde på, at en del personer er mobile i forbindelse med avancement, således at frivillig mobilitet i et vist omfang er forbundet med lønstigninger. Dette mønster er det samme for alle uddannelsesgrupper.

Tabel IV.12 Forskellen mellem den procentvise fordeling af de mobile og den procentvise fordeling af de ikke-mobile fuldtidsbeskæftigede fordelt på intervaller for lønstigningstakten fra 1986 til 1987, pct.

Uddannelse	Lønstigningsintervaller i pct.							Uoplyst
	< -5	-5 - -0,01	0 - 4,9	5 - 9,9	10 - 14,9	15 - 19,9	> 20	
Ikke-erhvervskomp.g.	10,6	0,0	-3,2	-13,7	-16,6	-4,7	12,4	15,2
Erhvervsuddannelser	7,9	-0,3	-3,2	-13,1	-13,2	-3,8	16,5	9,2
Kort videregående udd.	11,8	1,9	-1,9	-15,5	-18,5	-3,7	11,4	14,5
Mellemlang videreg. udd.	8,9	1,1	0,3	-7,9	-21,5	-8,8	11,7	16,1
Lang videregående udd.	6,8	0,6	-1,0	-13,5	-11,2	-5,2	4,7	18,9
I alt	9,2	0,2	-2,7	-13,1	-15,6	-4,7	14,0	12,6

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

IV.6 Afslutning og politikanbefalinger

Arbejdsmarkedets fleksibilitet...

Arbejdsmarkedets funktionsmåde har betydning for arbejdsløshedens omfang især gennem to kanaler. For det første har den generelle fleksibilitet i løndannelsen betydning for den strukturelle såvel som for den konjunkturelle arbejdsløshed. En bedre konkurrenceevne for dele eller hele arbejdsmarkedet vil direkte forbedre beskæftigelsen ved produktion og afsætning til udlandet og vil samtidig indirekte forøge den økonomiske politiks manøvrer muligheder. For det andet har de her analyserede mismatch problemer på arbejdsmarkedet betydning især for den konjunkturelle arbejdsløshed og dermed for en reduktion af arbejdsløsheden som følge af udefra kommende eller politikforårsagede stød til dansk økonomi.

... og dets betydning for ledigheden

Stor andel af ufaglærte...

Til belysning af den uddannelsesmæssige struktur på arbejdsmarkedet i perioden 1981 til 1987 samt erhvervs- og sektormobiliteten i Danmark fra 1986 til 1987 er der foretaget en undersøgelse på et omfattende datamateriale fra Danmarks Statistiks IDA-database. Det fremgår bl.a. heraf, at ikke mindre end 48 pct. af de beskæftigede lønmodtagere i 1987 var uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, at knap 35 pct. havde en erhvervsuddannelse, og at knap 18 pct. havde en videregående uddannelse. Til belysning af muligheden på nogle erhvervsuddannelsesområder er der i et bilag til kapitlet redegjort for nogle sammenligninger af erhvervsuddannelser i bl.a. Tyskland, England og USA.

...har en langt højere ledighed end andre

Der er en snæver sammenhæng mellem uddannelse og ledighed. Gruppen af ufaglærte under et havde i 1986 en ledighedsgrad på 10,5 pct., hvorimod gruppen med en erhvervskompetencegivende uddannelse havde en gennemsnitlig ledighedsgrad på 5,5 pct. Samtidig har der været en langsigtet tendens til faldende efterspørgsel efter ufaglært arbejdskraft. Denne tendens kan ventes at fortsætte i de kommende år, jf. Zeuthen-udvalgets fremskrivninger.

Behov for uddannelse og efteruddannelse blandt ufaglærte

På denne baggrund synes det oplagt, at der er et stort behov for en opkvalificering af den ufaglærte del af arbejdsstyrken. Der er for disse grupper behov for uddannelse og efteruddannelse, ligesom der er behov for tiltag, der løser det problem, der ligger i, at den enkelte virksomheds incitament til at etablere uddannelsespladser ikke er stærkt nok i forhold til det samfundsmæssige behov for uddannet arbejdskraft, der opstår i bedre konjunktursituationer end den nuværende.

Ingen sammenhæng mellem relativ ledighed og lønstigninger

Undersøgelsen viser, at de opnåede lønstigninger ved overenskomstforhandlingerne i 1987 ikke afspejlede den ulige fordeling af ledigheden på uddannelsesgrupper. Dette kan tages som udtryk for, at markedsmekanismen i vid udstrækning har været sat ud af kraft. Lønnens manglende reaktion på uligevægte på arbejdsmarkedet mindsker økonomiens evne til at tilpasse sig udefra kommende stød, ligesom det øger den strukturelle ledighedsstørrelse.

Behov for strukturreformer på arbejdsmarkedet

Der er derfor grund til igen at pege på behovet for økonomisk-politiske tiltag, der så vidt muligt uden at reducere mobiliteten øger lønfleksibiliteten på arbejdsmarkedet. En dagpengereform, der udformes, så den øger incitamenterne til løntilbageholdenhed - især blandt grupper med stor ledighed - vil således have en mere gunstig indvirkning på den samlede ledighedsstørrelse og fordeling end en dagpengereform, der alene har karakter af en skatteomlægning.

Sektormæssig beskæftigelse af uddannelser

Anvendelsen af uddannet arbejdskraft er meget ulige fordelt på sektorer. Således beskæftigede den konkurrenceudsatte sektor forholdsmæssig flere ufaglærte arbejdere end hjemmemarkedssektoren eller den offentlige sektor, men relativt færre personer med videregående uddannelser. Den offentlige sektor har den største andel af beskæftigelsen af personer med videregående uddannelser. Det lave uddannelsesindehold i de konkurrenceudsatte erhverv kan være et problem, i den udstrækning produkter med et ringe uddannelsesindehold har en lav vækst på de danske eksportmarkeder. Undersøgelsen viser desuden, at den konkurrenceudsatte sektor er lønførende inden for de fleste uddannelseskategorier.

Ikke tegn på væsentlige mobilitetsproblemer mellem arbejdspladser, erhverv og sektorer

I undersøgelsen af arbejdskraftens mobilitet på tværs af arbejdspladser, erhverv og sektorer viste der sig en forholdsvis høj grad af mobilitet på alle niveauer. Således skiftede knap 25 pct. arbejdsplads fra 1986 til 1987, og 12 pct. hhv. 9 pct. skiftede erhverv hhv. sektor. Med det forbehold, at den optimale mobilitet ikke kan beregnes, er det formandskabets opfattelse, at der formentlig også som følge af de lempelige regler på det danske arbejdsmarked for opsigelse af medarbejdere ikke er baggrund for at konkludere, at der i almindelighed er væsentlige hindringer for mobilitet på tværs af erhverv og sektorer. Disse resultater er i overensstemmelse med resultaterne i flere andre danske mobilitetsundersøgelser. Andre undersøgelser viser en noget lavere geografisk mobilitet på arbejdsmarkedet, hvilket for dette aspekts vedkommende kan reducere arbejdsmarkedets evne til at tilpasse sig erhvervslivets ændrede afsætnings- og produktionsvilkår.

Mobilitet og uddannelse

Der er i det store hele kun fundet mindre forskelle på mobilitetsgraden blandt de undersøgte uddannelsesgrupper. Dog er der lavere mobilitet for personer med korterevarende videregående uddannelser beskæftiget i den offentlige sektor og i visse hjemmemarkedserhverv.

Mobilitet, erhvervs-erfaring,...

Der har vist sig at være en klar negativ sammenhæng mellem mobilitet og erhvervs-erfaring, og den mobile del af arbejdsstyrken har gennemgående haft en højere løn end den ikke-mobile del. Derimod er sammenhængen mellem lønstigningstakt og mobilitet mindre entydig. Resultaterne kunne tyde på, at høje lønstigninger kan have været en årsag til mobilitet blandt de frivilligt mobile, samtidig med at en del af de ufrivilligt mobile i efterfølgende job har accepteret en lavere aflønning end den tidligere.

...løn og...

...lønstigninger

Da mismatch problemer - herunder mobilitet mellem erhverv og sektorer - ikke synes at være et omfattende problem, er det med henblik på en reduktion af arbejdsløsheden så meget desto vigtigere med større generel lønfleksibilitet og forøgelse af konkurrenceevnen gennem løntilbageholdenhed, produktivitetsstigninger, uddannelse mv. Herved forøges også mulighederne for at opnå mere varige virkninger af en efterspørgselsudjævrende økonomisk politik.

Afviser ikke behov for uddannelse

Det bemærkes, at undersøgelsen ikke omfatter den faglige mobilitet (dvs. skift mellem uddannelser og jobfunktioner). Det kan derfor ikke på baggrund af undersøgelsen her udelukkes, at der er et stort udækket behov for initiativer til forøgelse af den faglige mobilitet, hvad den ulige fordeling af ledigheden på uddannelsesgrupper også peger på. En forøgelse af den faglige mobilitet vil ligesom en forøgelse af især de mindre kvalificeredes faglige kvalifikationer kunne omfordele og reducere ledigheden. Tillige kan der i uddannelsesplanlægningen være behov for initiativer, der på længere sigt sikrer en bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel efter grupper med bestemte faglige kvalifikationer.

Litteraturliste

Bjørn, Niels Henning og Torben Mark Pedersen, "Insiders and Outsiders in the Danish Labour Market", *Det økonomiske Råds Sekretariat, Arbejdsrapport 1992:1.*, København, 1992.

Gelting, Thomas, *Geografisk mobilitet i arbejdsstyrken*, Rockwool Fondens Forskningsprojekt, København, 1992.

Jackman, Richard, Christopher Pissarides, and Savvas Savvouri, "Labour Market Policies and Unemployment in the OECD", *Economic Policy*, 1990.

Padoa Schioppa, Fiorella (red.), *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

BILAG 1

Faglige uddannelser i industrien i udvalgte lande: Nogle udenlandske undersøgelser og sammenligninger

Indledning

De faglige uddannelser og produktiviteten

Tyskland som model

I den internationale debat om produktivitet og økonomisk vækst, herunder konkurrenceevne og omstillingsevne i virksomhederne, har man i høj grad interesseret sig for udbredelsen af og niveauet for faglige uddannelser i industrien. Især i Storbritannien har der været en betydelig interesse herfor med baggrund såvel i en mangeårig produktivitetskløft i forhold til andre lande som i iøjnefaldende forskelle med hensyn til arbejdsstyrkens sammensætning på faglærte og ufaglærte. Som modpol hertil peges ofte på den høje kvote af faglærte i den tyske industri, et formodet højere fagligt niveau for de tyske lærlingeuddannelser og ikke mindst uddannelserne til værkførere og andre arbejdslederfunktioner ("Meister"-uddannelserne). For en stor del med det tyske uddannelsesmønster som forbillede kan der i flere lande i Vesteuropa iagttages en tendens til at lægge øget vægt på at inddrage flere unge under lærlingeuddannelserne og på at hæve niveauet for disse uddannelser.

I dette bilag skal der i forlængelse af analysen i kapitel IV redegøres især for en række undersøgelser af uddannelsesforholdene i industrien i henholdsvis Storbritannien, Vesttyskland, Frankrig og Holland, foretaget op gennem 1980'erne af det uafhængige engelske økonomiske analyseinstitut National Institute for Economic and Social Research.¹ Institutet har suppleret

1) De engelske undersøgelser omfatter hver for sig kun et lille udsnit af industri-virksomheder i de respektive lande; men tilsammen dækker de dog et forholdsvis bredt spektrum af industrien i de pågældende lande. I sammenligningerne mellem Storbritannien og Tyskland indgår således virksomheder i henholdsvis jern- og metalindustri, træindustri (industriel køkkenfremstilling) og beklædningsindustri og såvel teknologisk avancerede som mere simple produktioner. Alligevel er der fra branche til branche stor parallelitet med hensyn til de udviste forskelle i arbejdsstyrkens kvalifikationer i de to lande. Undersøgelserne er gennemført ved virksomhedsbesøg, interview- og spørgeskemaundersøgelser, analyser af den industrielle produktionsstatistik mv. hos virksomheder i de parvist sammenlignede lande, udvalgt efter det kriterium, at de fremstiller ensartede eller så vidt muligt ensartede produkter. Dette krav har dog kun kunnet opfyldes med en vis tilnærmelse, eftersom der i mange tilfælde består en nær sammenhæng mellem produktkvalitet, arbejdets kvalitet og den anvendte produktionsproces. I de engelsk/tyske sammenligninger er ganske mange virksomheder således faldet ud af de oprindeligt planlagte stikprøver på grund af kravet om ensartet produktionskvalitet, idet kvalitetsniveauet i Tyskland typisk ligger over niveauet i England.

disse undersøgelser med mere begrænsede sammenligninger af produktivitet og uddannelse mv. i Storbritannien, USA og Japan. Også disse undersøgelser er omtalt i det følgende, ligesom der bringes en kort omtale af en analog amerikansk sammenligning af engelsk og amerikansk industri.

Produktivitetskløften mellem Storbritannien og andre lande

Den betydelige engelske interesse for spørgsmålet skal som nævnt ses på baggrund af den produktivitetskløft, der består mellem Storbritannien og andre lande. Målt pr. arbejdstime skønnes den mængdemæssige produktion i den vesttyske industri i slutningen af 1980'erne at have ligget godt 20 pct. over niveauet i Storbritannien. Forskellen menes tidligere at have været væsentligt større, men den blev indsnævret i 1980'erne som følge af betydelige omstruktureringer i den engelske industri og nedbrydelse af faggrænser mv. i denne periode. I forhold til Frankrig er der efter de foreliggende undersøgelser tale om en tilsvarende produktivitsforskul som mellem Storbritannien og Tyskland.

Sammenligninger mellem Storbritannien og Vesttyskland

Generelle arbejdsstyrkesammenligninger

Arbejdsstyrken i Vesttyskland omfatter ca. dobbelt så mange faglærte som i Storbritannien, nemlig ca. 2/3 mod ca. 1/3. Dette gælder, hvad enten man ser på den samlede arbejdsstyrke i byerhvervene (ekskl. videregående uddannelser, men inkl. arbejdsledere mv.) eller kun på den industrielle arbejdsstyrke. Samtidig er de formelle uddannelseskrav til de tyske faglærte væsentligt højere end de tilsvarende krav til en engelsk "skilled worker", der hidtil snarere har svaret til det danske begreb "tillært". Egentlige lærlingeuddannelser har kun ringe udbredelse i Storbritannien, jf. nedenfor. For Tysklands vedkommende består kravene i en treårig lærlingeuddannelse, kombineret med en deltids teoretisk og praktisk skoleuddannelse. Lærlingeuddannelsen afsluttes med såvel teoretiske som praktiske prøver, hvorunder f.eks. også krav til matematikkundskaber er relativt omfattende.

Lærlingeuddannelse i Tyskland "quasi-obligatorisk"

Lærlingeuddannelsen betegnes i Tyskland som "quasi-obligatorisk" for alle unge, der forlader grundskolen (Hauptschule) eller det næste trin (Realschule) uden at fortsætte i gymnasieskolen. I betegnelsen quasi-obligatorisk ligger, at de unge helt fra skoleårene er udsat for et stærkt socialt og kulturelt pres for at tage en uddannelse, og samtidig er der gennem lovgivningen lagt bremses på deres muligheder for f.eks. i stedet at tage jobs som

**Bremser på
ansættelsen af
ungarbejdere mv.**

ungarbejdere, bude etc. (via restriktioner på arbejdsgivernes muligheder for at rekruttere unge under 18 år til sådanne jobs). Unge, der af den ene eller anden grund ikke kommer i gang med en lærlingeuddannelse, er under alle omstændigheder tvunget til at deltage i en erhvervsorienteret skoleundervisning, indtil de fylder 18. Dette krav gælder således også for ungarbejdere etc. De arbejdsmarkedspolitiske myndigheder er forpligtede til at sørge for, at der er et tilstrækkeligt antal uddannelsespladser til rådighed således, at ingen, der er kvalificeret til en lærlingeuddannelse, bliver afvist. Blandt de elever, der ikke kan præstere et tilfredsstillende afgangresultat, når de forlader grundskolen eller eventuelt realskolen, synes dog kun et fåtal at opnå en erhvervs-kompetencegivende uddannelse.

**Omstillingsevne
som element i
konkurrenceevnen**

På basis af de foretagne undersøgelser konkluderer National Institute, at tysk industris produktivitetsforspring og stærke internationale konkurrenceposition i høj grad må tilskrives det både absolut og relativt større antal faglærte i Tyskland og et højere uddannelsesniveau for de tyske fagarbejdere. Det fremhæves således som resultat af de konkrete branchesammenligninger, at tyske fabrikker kan levere produkter af en gennemgående højere kvalitet end de engelske med et lavere arbejdskraftforbrug pr. enhed af produktionen, og uden at der samtidig er tale om en højere kapitalintensitet. Konkret peges der bl.a. på mindre spildprocenter, færre produktionsafbrydelser og kortere reparationstider, hvor det samtidig er karakteristisk for den tyske produktion, at de ansatte i vid udstrækning selv er i stand til at foretage nødvendige reparationer og udskiftninger af maskineriet. I sammenhæng hermed - og som forhold af snarest endnu større betydning - peges der på større omstillingsevne i den tyske industri, hvad angår omstilling til nye produktioner og produktionsmetoder mv. Dette har ifølge undersøgelserne sat tysk industri i stand til at satse på produktioner (ofte i små serier og derfor med hyppige omstillinger til nye serier) med høj samlet faktor aflønning, hvor engelsk industri i højere grad har karakter af masseproduktion af standardvarer i konkurrence med lavtlønslande og -områder. Større evne hos tysk industri til overholdelse af leveringsfrister mv., der ligeledes betragtes som en væsentlig årsag til den tyske industris bedre konkurrenceevne, anses ligeledes for at have en nær sammenhæng med uddannelsesniveaut.

**Specialiseret
produktion contra
masseproduktion**

Leveringsfrister

Arbejdsleder-uddannelser: Den tyske "Meister"-uddannelse

De nævnte synspunkter er ikke uomstridte. F.eks. er den tyske faguddannelse i kraft af stor specialisering også blevet kritiseret for at fremme monopoliseringsstendenser og nedsætte arbejdskraftens mobilitet,² ligesom kritikere har henvist til, at også Japan og USA har et højt produktivitsniveau uden at have formelle faguddannelsessystemer i industri og håndværk mv. Kritikken er dog af generel karakter og de anfægter derfor ikke de konkrete undersøgelsesresultater. Samtidig finder National Institute også det tyske faglige uddannelsesmønster meget anbefalelsesværdigt på et andet punkt, nemlig med hensyn til uddannelsen af arbejdsledere (værkførere).

Ingen paralleller i Storbritannien

I Storbritannien sker rekrutteringen af arbejdsledere typisk enten blandt medarbejderne på gulvet uden nogen specifik formaliseret uddannelse til arbejdslederposten eller fra grupper med kortere eller længere videregående uddannelser, men typisk uden større arbejdspladserfaring eller specifikke fagkundskaber. I Tyskland er rekrutteringsvejen for værkførere og andre arbejdsledergrupper helt overvejende den, at man først gennemgår en lærlingeuddannelse og aflægger svendeprøve; efter nogle års ansættelse som svend/faglært arbejder gennemgår ca. 10 pct. af de faglærte derpå en to-årig teknisk uddannelse, der tilsyneladende både kan være fuldtidsstudium borte fra jobbet og ske ved aftenundervisning. Bortset fra eventuelle offentlige tilskud til selve undervisningen sker uddannelsen for de pågældendes egen bekostning. Den afsluttes med "Mesterprøven" og kvalificerer til ansættelse som arbejdsleder (Meister) i industrien.³

Arbejdslederfunktioner i tysk industri

De pågældende mellemledere⁴ er i Tyskland ansvarlige både for en kontinuerlig arbejdsgang i virksomheden (inkl. materialestrømmen) og for omkostningskontrol, overholdelse af tidsfrister mv. De har i kraft af deres uddannelse typisk gode forudsætninger for at kommunikere med både overordnede og underordnede og bidrager dermed ifølge National Institute til at sikre et bedre samspil mellem alle virksomhedens ansatte. Programmering af produktionen er i høj grad deres ansvar (men kan i et vist omfang også være delegeret "længere ned", f.eks. når det gælder programmering af den enkelte numerisk styrede maskine), og det konkluderes i undersøgelserne, at arbejdslederinstitutionen,

2) Jf. f.eks. kritikken hos Shackleton, 1992.

3) I Danmark kan teknikumingeniøruddannelserne i nogen grad siges at være en pendant til Meisteruddannelserne i Tyskland, men tilsyneladende ikke med tilsvarende stærk orientering i retning også af økonomisk virksomhedsledelse mv. som disse. Generelt synes udviklingen i Danmark med hensyn til de kortere og mellemfristede videregående tekniske uddannelser (inkl. akademiingeniører) at gå mere i angelsaksisk retning.

4) Der skelnes i Tyskland ofte mellem "Obermeister" og "Untermeister".

således som den har fungeret i Tyskland, har bidraget væsentligt til at fremme automatiseringstendenserne. Samtidig lægges der i undersøgelserne vægt på, at uddannelsesmønstret i Vesttyskland har stor betydning for samarbejdet mellem arbejdere, arbejdsledere og virksomhedsledere.

Krav til konkurrenceevnen

Kravene til de faglige uddannelser karakteriseres også af National Institute på den måde, at en detaljeret fremadrettet planlægning i virksomhederne og evnen til at imødekomme krav om levering inden for snævre tidsgrænser nu spiller en langt større rolle end tidligere for produktionens rentabilitet, inkl. aflønningen til de ansatte. Medens de videregående uddannelser i Storbritannien ligger på et meget højt niveau, lader kvalifikationsstrukturen på gulvet (inkl. mellemledere) ifølge undersøgelserne meget tilbage at ønske. I denne sammenhæng peges der i undersøgelserne også på, at lønstrukturen i Storbritannien er meget flad og derfor giver arbejderne færre incitamenter til at kvalificere sig til arbejdsledere end f.eks. i Tyskland. Samtidig vurderes det, at virksomhederne i Storbritannien ikke er særligt interesserede i at finansiere uddannelse af potentielt egnede, fordi de ikke kan være sikre på at beholde dem efter endt uddannelse.⁵

Sammenligninger med Holland og Frankrig

Som omtalt har National Institute også i begrænset omfang foretaget sammenligninger af produktivetsforholdene i den engelske industri med forholdene i henholdsvis Holland og Frankrig efter samme mønster som sammenligningerne Storbritannien/Tyskland.

Holland: Værkstedsskoler etc. med stor søgning

Produktivetsniveauet i *Holland* ligger ligesom i Tyskland betydeligt over det engelske niveau, omend forskellen er indsnævret væsentligt i de senere år. Forskellen henføres af National Institute ligesom for Tysklands vedkommende i høj grad til en betragteligt større andel af faglærte end i Storbritannien,

5) Der kan være grund til at nævne, at National Institute i nogle ældre undersøgelser har søgt at belyse, i hvilken grad uddannelsesforskellene i industrien kan føres tilbage til forhold i skolen. Herom konkluderedes, at *det engelske skolesystem* forsømmer erhvervsrettet og svigter "den nederste halvdel" af eleverne, forstået som de bogligt mindst begavede. *Det tyske grund- og realskolesystem* er fra et tidligt tidspunkt rettet ind på elevernes senere indslusning på arbejdsmarkedet med en relativt omfattende og alsidig "Arbeitslehre", som stærkt dominerende fag fra 13-års alderen. I 15-16-års alderen formodes den tyske skoleelev at have truffet sit erhvervsvalg, og i det sidste obligatoriske skoleår relateres undervisningen meget stærkt til dette fag. I øvrigt sættes der ifølge undersøgelserne på alle klassefrin i det tyske grund- og realskolesystem særlig intensivt på den "nederste" halvdel, og niveauet ved afgang vurderes for det store flertal som ganske højt. Det hører imidlertid med i billedet, at der anvendes disciplineringsmetoder - bl.a. i betydeligt omfang undladelse af oprykning -, som næppe ville blive accepteret i f.eks. Danmark.

Erhvervspræget grundskole

Obligatorisk fagskole for 16-17 årige

Bevidst centralisering af lærlinge- uddannelserne i Frankrig: Mesterlære fortrængt af offentlige værkstedkoler etc.

Sammenligning med det engelske "Youth Training Scheme"

men derudover i Hollands tilfælde også til et nyere og bedre kapitalapparat. Erhvervsuddannelsen sker i Holland hovedsagelig som værkstedsskole- eller anden tilsvarende skoleundervisning i forlængelse af den almindelige skolegang: 75 pct. af alle 17-18 årige fortsætter over i anden skoleuddannelse, fordelt med halvdelen i værksteds- og andre fagskoler, halvdelen i gymnasieundervisning mv. Standarden i grund- og sekundærskolen karakteriseres som høj, specielt med hensyn til matematikkundskaber. En tredjedel af alle 14-16 årige får erhvervspræget undervisning som en del af uddannelsesstilbuddet. For 16-17 årige, der har forladt grundskolen, er der pligt til at følge en undervisning på fagskole 2 dage om ugen og pligt for deres arbejdsgivere til at give dem frihed dertil. Der er ikke i sammenligningerne med Holland fokuseret på arbejdslederuddannelserne på samme måde som i de engelsk/tyske undersøgelser. Men det konstateres, at en større andel af arbejdsstyrken i den hollandske jern- og metalindustri er personer med videregående uddannelser. Det højere gennemsnitlige kvalifikationsniveau i Holland skønnes primært at have bidraget til en større produktivitet via bedre vedligeholdelse af kapitalapparatet, en højere og mere ensartet kvalitet af de fremstillede produkter og lavere bemandingsniveauer (større fleksibilitet, kortere indlæringsstid ved oprettelse af nye jobs etc.). Produktivitsforspringet var størst på områder, hvor efterspørgslen kræver produktion i små serier.

Antallet af faglærte i industrien i *Frankrig* udgør omkring halvdelen af den industrielle arbejdsstyrke mod 60 pct. i Holland og som nævnt 2/3 i Tyskland, men kun 1/3 i Storbritannien. Uddannelsespolitikken i *Frankrig* er interessant ved, at den traditionelle lærlingeuddannelse hos private mestre (mesterlære) i det sidste par årtier er blevet så godt som fortrængt af et centraliseret, skolebaseret system inden for det offentlige skolevæsen. Mesterlæren tegner sig i dag kun for højst 15 pct. af lærlingeuddannelsen. Der er tale om en meget bevidst omlægning, som især har skullet tjene to formål: at sikre såvel en stigning i andelen af faglærte som en generel forøgelse af kvalifikationsniveauet hos disse. Ad begge veje håber man ifølge undersøgelserne også at kunne ændre arbejdsledergruppens sammensætning i retning af den tyske model. I øjeblikket rekrutteres arbejdslederne, ligesom det er tilfældet i Storbritannien, dels direkte fra "gulvet", dels blandt personer med videregående uddannelser.

Kvaliteten af de franske skolebaserede lærlingeuddannelser vurderes i National Institute's undersøgelser som liggende meget betydeligt over niveauet for det engelske "Youth Training Scheme", der blev etableret for en halv snes år siden dels som led

i beskæftigelsespolitikken (aktiveringspolitikken for ledige), dels for at aflaste de engelske arbejdsgivere for bidrag til de eksisterende lærlingeuddannelser, der i øvrigt til stadighed kun synes at have haft en forholdsvis beskeden udbredelse. At dømme efter National Institute's analyser har uddannelserne under Youth Training Scheme ikke været meget bevendt; men vurderingerne kan eventuelt være påvirket af, at tidspunktet for instituttets undersøgelser nu for alle undersøgelser vedkommende ligger nogle år tilbage i tiden. Institutet karakteriserer niveauet for de pågældende uddannelser som liggende under internationalt anerkendte mindstestandarder. Systemets reelle indhold synes at være løntilskud til virksomhederne til beskæftigelse af unge, og den uddannelse, de unge får i virksomhederne, synes i høj grad at være virksomhedsspecifik. Det ser ud til at være forholdsvis almindeligt, at de unge, der er inde under systemet, forlader deres job til fordel for et bedre betalt job i en anden virksomhed, ofte med akkordaflønning. I undersøgelsen af forholdene i tekstilindustrien konstateres det, at den tyske lærling efter to måneders læretid har tilegnet sig omkring to tredjedel af de praktiske færdigheder, hans eller hendes engelske kollega er to år om at lære, og efter et halvt år har den tyske lærling nået et niveau svarende til de fulde engelske kvalifikationer ved udstået læretid.

Sammenligninger med USA og Japan

Sammenligningerne begrænset til bilindustrien

Lærlingeuddannelse stort set ukendt i amerikansk industri

Den japanske model for livslang oplæring i virksomheden

I National Institute's produktivetsforskningsprogram er også indgået sammenligninger af produktivetsniveauet i Storbritannien og Tyskland med niveauet i USA og Japan, idet undersøgelsen dog her er afgrænset til kun at omfatte bilindustrien. Oplysningerne vedrørende USA er i øvrigt ret sporadiske - nok ikke uden sammenhæng med, at der i den amerikanske industri stort set slet ikke findes nogen form for formaliseret lærlingeuddannelse, hverken som privat mesterlære eller som en uddannelse, der tilbydes af det offentlige undervisningssystem.

Derimod kaster undersøgelsen et interessant lys over nogle sider af det japanske uddannelsessystem. Heller ikke i Japan eksisterer der en formaliseret lærlingeuddannelse; men i virksomhederne foregår der en intensiv oplæringsvirksomhed, som ikke er afgrænset til de traditionelle lærlingealder, men fortsætter som en mere eller mindre livslang uddannelse (til pensionering omkring 55 års alderen), tildels med de lidt ældre arbejdere som instruktører. Denne intensive "on the job training" kan profitere af

et højt basalt kundskabsniveau hos nytilgangen til arbejdsmarkedet i kraft af skoleundervisningen. Derimod er National Institute ikke imponeret over kvaliteten af de videregående uddannelser på universiteter og højere læreanstalter i Japan, specielt ikke i forhold til niveauet i Storbritannien. Men dette bødes der ifølge undersøgelserne i høj grad på, når dimittenderne kommer ud i virksomhederne, med det resultat, at Japan også på lederniveau har et konkurrenceevneforspring. På mellemniveauet af arbejdsledere/værkførere menes det japanske niveau at ligge på linie med det tyske i kraft af rekruttering til arbejdslederfunktioner både fra "gulvet" og fra de videregående uddannelser og i begge tilfælde med målrettet intern oplæring til disse funktioner.

**Amerikansk
undersøgelse:
USA generelt
underlegen med
hensyn til
uddannelser
"på gulvet"**

I en amerikansk undersøgelse (Blanchflower og Lynch, 1992) af uddannelsesforløbet for unge, der forlader skolesystemet efter grundskolen henholdsvis i USA og Storbritannien, konstateres det, at uddannelsesniveauet for disse grupper er væsentligt lavere i USA end i Storbritannien, hvor det som nævnt igen er væsentligt lavere end i Tyskland.⁶ Egentlige lærlinguddannelser er meget sjældne i USA for denne kategori unge, som i hovedsagen er henvist til almindelig "on the job training". Formelle lærlinguddannelser synes, i det omfang de forekommer, at være reserveret unge, der kommer ud af high school/college. De foregår udelukkende i virksomhedsregi og kommer i stand på virksomhedernes initiativ. De suppleres i et vist omfang med kurser på private, erhvervsmæssigt drevne kurser, betalt enten af arbejdsgiveren eller eleven selv. De arbejdsmarkedsgrupper, der omfattes af den her nævnte undersøgelse (de, der ikke har været på college), deltager kun mere sjældent i sådanne former for "off the job training", og når det sker, er det kun sjældent for arbejdsgiverens midler.

Alt i alt konstaterer Blanchflower og Lynch, at de unge, der i Storbritannien forlader skolesystemet efter grundskolen, bliver stillet over for større og bedre uddannelsesmuligheder end deres ligestillede i USA, at flere af dem gennemgår en eller anden form for "off the job training", og at det gennemsnitlige uddannelsesniveau for de pågældende er højere end i USA. En undersøgelse af aflønningsforholdene viser, at afkastet for den enkelte af et højere kvalifikationsniveau er betydeligt både i USA og Storbritannien, dog med den ikke uvæsentlige modifikation for Storbritanniens vedkommende, at der blandt kvinder i Storbritannien ikke kan iagttages nogen klar tendens til højere løn for

6) Blanchflower og Lynch har i det væsentlige baseret deres analyse på resultaterne af eksisterende undersøgelser, hvor man i hvert af de to lande har fulgt uddannelsesforløbet for en gruppe unge, der i 1978 var mellem 14 og 21 år.

faglærte end for ufaglærte. I USA menes størrelsen af merafkastet for uddannelse klart at hænge sammen med, at der sker en underinvestering på uddannelsesområderne.

Sammenfattende bemærkninger

**Trods
vanskeligheder ved
at sammenligne
undervisnings-
systemer og
-erfaringer
internationalt...**

**...ingen tvivl om
forskelle og tendens
til forbedret niveau**

**Desuden tendens til
centralisering af
lærlingeuddannelser
mv....**

**...og
undervisningspligt
for ungarbejdere etc.**

Både af historiske, institutionelle og andre årsager har uddannelsessystemerne udviklet sig forskelligt i de her omtalte lande, ikke mindst med hensyn til de ikke-boglige uddannelser. I hvert fald på kortere sigt er der derfor også kun begrænsede muligheder for at overføre erfaringer og systemer fra ét land til et andet. På trods heraf kan det foranstående dog give anledning til nogle generelle konklusioner. Med undtagelse af USA og Storbritannien er der således i alle de undersøgte lande klare tendenser til en opgradering af kvalifikationsniveauet for industriarbejdere mv. i retning af relativt færre egentlige ikke-faglærte, men flere faglærte og måske også tillærte. Dette afspejler naturligvis også en forskydning i arbejdskraftefterspørgsels sammensætning over mod disse grupper.

Forskydningerne har både været et resultat af markedskræfterne og af en bevidst uddannelsespolitik. I Holland og Frankrig foregår lærlingeuddannelserne nu helt overvejende på værksteds- og andre fagskoler både ud fra et hensyn til at sikre niveauet for uddannelserne og for at fremme udbredelsen af lærlingeuddannelserne. I Tyskland anvendes derimod en blanding af traditionel lærlingeuddannelse og uddannelse på tekniske skoler mv. med to dages obligatorisk skoleundervisning pr. uge (i såvel almene fag som værksteds-, respektive kommercielle eller administrative fag mv.). I undersøgelserne har der ikke kunnet påvises klare forskelle mellem kvaliteten af lærlingeuddannelserne i henholdsvis Tyskland, Frankrig og Holland. I relation til "den tyske model" fremhæves bl.a., at indslusningen af unge på arbejdsmarkedet ifølge undersøgelserne foregår væsentlig glattere i Tyskland end i de andre lande, man har sammenlignet med.

Det engelske Youth Training Scheme, der skal give alle 16-årige mulighed for en toårig formel lærlingeuddannelse og alle 17-årige mulighed for en etårig uddannelse, vurderes som nævnt ikke højt i de pågældende undersøgelser og analyser. De, der har gennemgået en sådan uddannelse, har dog mulighed for at udbygge denne til den traditionelle engelske lærlingeuddannelse via såkaldte City and Guilds-kurser. Men kun et ringe antal benytter sig tilsyneladende heraf. I USA hører lærlinge- og elevuddannelser som nævnt til sjældenhederne uden for de liberale erhverv mv.

Endelig har Japan på alle niveauer et helt specifikt oplærings-system inden for virksomhederne, hvis resultater vurderes højt i de internationale sammenligninger. Det synes at være en almen observation, at alle de ansatte i japanske virksomheder har erfaring med arbejde i den løbende produktion og ved behov kan tage del heri. Ingen har monopol på bestemte funktioner. De, der deltager i den løbende produktion, medvirker også til udviklingen af nye processer og produkter. Hvor man i internationale diskussioner måske tidligere især interesserede sig for ledelsesformer og produktionsorganisation som årsager til høj produktivitet og stor ekspansion i virksomhederne i Japan, fokuseres der nu i diskussionen også i høj grad på disse uddannelsesmæssige aspekter.

Grundskolens andel i forskellene

I nogle af de refererede sammenligninger har man som nævnt søgt at belyse, i hvor høj grad det var muligt at spore forskelle i teknisk viden og kunnen mv. inden for sammenlignelige produktioner i de forskellige lande tilbage til forskelle i niveauet for grundskoleuddannelserne i landene. Der er ved undersøgelserne tilsyneladende fundet et vist belæg for eksistensen af sådanne sammenhænge, særlig for så vidt angår matematikundervisning og fagligt orienteret undervisning.

Den tyske "Meister"-uddannelse

Sammenligningerne mellem Tyskland og andre lande betoner samstemmende værdien af den tyske arbejdslederuddannelse (uddannelse til "Meister"). Der synes ikke at eksistere en nøjagtig pendant hertil i andre lande,⁷ men det japanske uddannelsessystem kan siges at rumme et vist modstykke dertil i kraft af en tradition for, at alle ingeniører mv. starter deres karriere "på gulvet".

Brede contra specifikke lærlinguddannelser

Endelig skal nævnes, at det i undersøgelserne påpeges som noget karakteristisk for uddannelsessystemerne på kontinentet i Europa, at offentlig støtte til uddannelse fortrinsvis gives til uddannelser, der bibringer modtagerne et bredt sæt af kvalifikationer inden for deres fagområde og dermed også er generelt anerkendte af virksomhederne. Modsætningen hertil er de meget virksomhedsspecifikke uddannelser. National Institute anbefaler den kontinentale fordeling af støttemidlerne, især når det er nødvendigt at holde igen på de offentlige uddannelsesbudgetter. De virksomhedsspecifikke uddannelser bør ifølge undersøgelserne i større udstrækning betales af de interesserede virksomheder.

7) Jf. dog noten ovenfor om de danske teknikuddannelser mv.

Litteraturliste

National Institute of Economic and Social Research, 1990, "*Productivity, Education and Training: Britain and other Countries Compared*". (Genoptryk af i alt 15 undersøgelser, der tidligere har været offentliggjort i instituttets kvartalskrift, *National Institute Economic Review*).

Endvidere følgende senere offentliggjorte artikler i *National Institute Economic Review*:

Carr, Christopher, "Productivity and skills in vehicle component manufactures in Britain, Germany, the USA and Japan", 1992, *no. 1*.

O'Mahony, Mary, 1992, "Productivity levels in British and German manufacturing industry", *no. 1*.

Oulton, Nicholas, 1990, "Labour Productivity in UK manufacturing in the 1970's and 1980's", *no. 2*.

Prais, S.J., 1991, "Vocational qualifications in Britain and Europe: theory and practice", *no. 2*.

Steedman, Hilary, 1990, "Improvements in workforce qualifications: Britain and France 1979-88", *no. 3*.

Steedman, Hilary, Geoff Mason og Karin Wagner, 1991, "Intermediate skills in the workplace: deployment, standard and supply in Britain, France and Germany", *no. 2*.

Van Ark, Bart, 1990 "Comparative levels of labour productivity in Dutch and British manufacturing", *no. 1*.

Van Ark, Bart, 1990, "Manufacturing levels in France and the United Kingdom", *no. 3*.

Øvrige kilder:

Blanchflower, David G. og Lisa M. Lynch, 1991, "Training at work: A Comparison of US and British Youths", *Working Paper no. 4037*, NBER. Ventes offentliggjort i Lynch, Lisa M. (ed), 1993, *International Comparisons of Private Sector Training*, NBER og CEP.

Blossfeld, Hans-Peter, 1990, *Is the German Dual System a Model for a Modern Vocational Training System?* European University Institute, Firenze.

Eltis, Walter, Douglas Fraser og Martin Ricketts, 1992, "The Lessons for Britain from the Superior Economic Performance of Germany and Japan", National Westminster Bank. *Quarterly Review*, february.

Shackleton, J.G., 1992, *Training Too Much? - A Sceptical Look at the Economics of Skill Provision in the UK*, IEA, Institute of Economic Affairs.

BILAG 2

Tabel IV.3A Lønniveau, 1987, kr. pr. time

Uddannelse	Sektor					I alt
	K-	H-	O-	R-	Uoplyst	
Ikke-erhvervskomp.g.	102,43	90,29	86,51	100,16	75,00	93,82
1 Beklædnings- og tekstilarbejdere	95,61	89,49	76,58	83,25	99,00	93,60
2 Bryggeriarbejdere	123,99	111,77	84,00	109,83	-	120,91
3 Huslige arbejdere	71,63	83,90	78,04	65,00	107,00	78,14
4 Kommunalarbejdere	87,80	97,84	85,37	98,30	-	87,27
5 Specialarbejdere	111,03	105,53	95,03	109,75	114,50	107,77
6 Metalarbejdere	118,61	114,58	101,22	115,92	-	116,15
7 Træindustriarbejdere	96,31	94,80	76,19	100,00	-	95,57
8 Murerfaget	110,50	107,37	94,00	96,00	-	106,04
9 Kvindelige arbejdere	98,55	88,99	79,24	83,23	-	90,33
10 Uoplyst	97,06	86,55	88,56	96,08	65,06	90,56
Erhvervsuddannelser	120,15	110,81	95,16	106,16	109,31	108,86
11 Butik	114,68	103,64	90,59	102,30	105,00	103,77
12 Kontor	105,80	105,30	95,87	104,76	93,50	101,89
13 Smed	125,18	125,44	105,41	113,22	82,00	121,03
14 Mekaniker	120,81	111,81	100,47	115,75	77,00	112,94
15 Jern og metal, øvrige	124,98	129,15	107,66	113,81	-	122,21
16 Murer	121,84	131,78	97,97	105,66	-	122,13
17 Elektriker	136,02	125,83	105,60	111,75	-	123,65
18 Bygge- og anlæg, øvrige	119,77	120,72	102,07	105,93	92,50	116,16
19 Bankassistenten	120,09	125,68	100,09	117,89	-	123,23
20 Øvrige	121,68	103,28	91,38	98,25	123,67	103,43
Kort videregående	129,68	118,62	100,61	126,60	112,00	109,03
21 Pædagog	105,26	105,41	94,10	99,13	99,00	94,60
22 Tekniker	134,35	132,49	115,09	125,49	-	129,63
23 Sygeplejerske	111,87	102,26	100,42	103,11	-	100,70
24 Politibetjent	126,43	135,56	116,54	-	-	117,12
25 Øvrige	126,10	114,09	102,48	128,39	138,00	113,67
Mellemlang videregående	159,23	147,81	112,28	142,57	101,33	125,64
26 Folkeskolelærer	126,29	118,87	110,74	124,20	61,00	111,10
27 Erhvervsøkonomi	158,73	151,17	145,93	141,47	-	151,57
28 Teknikumingeniør	166,72	168,22	149,88	161,63	-	164,15
29 Sygeplejerske (udbygget)	110,00	103,15	109,51	-	-	107,89
30 Øvrige	148,82	140,93	108,50	132,08	121,50	128,10
Lang videregående	169,05	158,29	151,53	156,24	108,00	155,41
31 Gymnasielærer	181,29	137,88	128,26	173,00	-	132,68
32 Økonom	163,26	172,02	162,02	152,15	-	165,85
33 Jurist	141,50	157,13	152,74	172,00	-	154,26
34 Civilingeniør	183,40	182,91	157,05	172,95	98,50	173,89
35 Læger	187,25	148,65	182,91	187,50	-	181,90
36 Øvrige	162,29	151,42	142,21	143,49	127,00	147,01
Erhvervskomp.g. i alt	126,13	117,27	107,59	111,83	108,52	114,88
I alt	115,25	106,64	101,04	105,41	93,22	106,47

Kilde: Stikprøve af IDA-databasen og egne beregninger.

Tabel IV.5A Ledighedsgrad, 1986, pct.

Uddannelse	Sektor					I alt
	K-	H-	O-	R-	Uoplyst	
Ikke-erhvervskomp.g.	6,9	6,7	10,6	6,4	66,2	10,5
1 Beklædnings- og tekstilarbejdere	10,8	14,9	38,9	18,2	78,0	15,3
2 Bryggeriarbejdere	5,9	6,3	37,6	12,5	90,5	9,6
3 Huslige arbejdere	22,5	17,8	9,6	24,6	84,3	12,9
4 Kommunalarbejdere	24,8	7,0	7,1	5,4	81,6	9,4
5 Specialarbejdere	9,4	14,4	29,7	12,1	75,7	17,1
6 Metalarbejdere	5,8	8,6	20,5	7,6	76,3	9,1
7 Træindustriarbejdere	7,3	13,6	41,0	20,4	69,7	12,0
8 Murerfaget	5,9	14,1	13,0	0,0	17,8	13,6
9 Kvindelige arbejdere	12,0	15,7	20,3	20,7	82,2	19,9
10 Uoplyst	4,0	4,5	7,5	3,5	58,6	7,4
Erhvervsuddannelser	4,1	4,8	5,8	4,4	58,5	6,0
11 Butik	5,4	5,2	10,9	5,9	62,8	8,0
12 Kontor	3,8	4,2	4,4	4,0	70,9	5,6
13 Smed	3,6	5,0	5,6	3,2	52,9	4,9
14 Mekaniker	3,6	3,7	5,0	2,8	44,4	4,3
15 Jern og metal, øvrige	3,1	3,3	4,2	2,9	57,0	4,1
16 Murer	4,2	11,0	6,4	8,5	33,8	10,2
17 Elektriker	1,2	2,1	2,8	1,4	35,8	2,3
18 Bygge- og anlæg, øvrige	4,3	5,4	4,5	4,0	32,9	5,5
19 Bankassistenter	1,3	0,8	4,4	3,2	80,6	2,0
20 Øvrige	4,5	5,6	5,6	6,0	59,1	6,7
Kort videregående	3,7	4,0	4,2	3,6	63,3	4,7
21 Pædagog	13,8	11,7	7,3	14,4	67,3	8,2
22 Tekniker	2,9	2,3	3,5	1,5	55,1	3,4
23 Sygeplejerske	0,6	0,6	0,4	2,2	58,3	0,5
24 Politibetjent	0,0	0,9	0,1	2,5	86,9	0,4
25 Øvrige	3,9	5,3	5,0	3,7	63,5	5,6
Mellemlang videregående	2,5	2,6	3,1	3,1	50,3	3,3
26 Folkeskolelærer	7,9	6,1	2,3	12,7	55,1	2,7
27 Erhvervsøkonomi	1,1	2,0	3,1	2,0	31,1	2,5
28 Teknikumingeniør	1,7	1,8	3,0	0,6	36,1	2,2
29 Sygeplejerske (udbygget)	-	0,4	0,2	0,0	-	0,3
30 Øvrige	3,9	3,1	6,3	3,7	58,2	5,6
Lang videregående	2,6	4,6	6,1	3,7	62,6	6,2
31 Gymnasielærer	5,5	2,5	11,6	0,0	8,3	9,4
32 Økonom	1,2	1,5	1,0	2,9	35,6	1,8
33 Jurist	1,7	3,6	2,5	4,2	60,4	3,8
34 Civilingeniør	1,4	1,4	2,3	1,1	55,4	2,1
35 Læger	7,2	6,9	2,9	0,0	24,2	3,2
36 Øvrige	3,3	5,8	7,6	4,9	65,8	8,0
Erhvervskomp.g. i alt	3,9	4,6	4,9	4,3	58,7	5,5
I alt	5,6	5,6	7,3	5,6	64,0	8,0

Kilde: Stikprøve af IDA-databasen og egne beregninger.

Tabel IV.6A Lønstigning fra 1986 til 1987, pct.

Uddannelse	Sektor					I alt
	K-	H-	O-	R-	Uoplyst	
Ikke-erhvervskomp.g.	10,0	10,1	11,1	11,4	-13,9	10,3
1 Beklædnings- og tekstilarbejdere	10,9	2,2	8,7	3,6	-3,9	9,0
2 Bryggeriarbejdere	10,2	7,0	73,2	28,5	-	9,1
3 Huslige arbejdere	1,3	8,4	8,9	22,6	-	8,9
4 Kommunalarbejdere	-5,4	8,8	11,0	10,4	-	10,8
5 Specialarbejdere	11,1	9,6	12,8	11,2	10,5	10,7
6 Metalarbejdere	10,5	6,8	4,1	12,4	-	9,0
7 Træindustriarbejdere	10,0	15,0	13,2	-15,5	-	10,4
8 Murerfaget	5,2	-4,3	-40,1	79,4	-	-2,2
9 Kvindelige arbejdere	10,0	8,8	14,3	3,7	-	8,8
10 Uoplyst	9,7	10,3	11,8	11,2	-21,3	10,5
Erhvervsuddannelser	9,2	8,3	10,7	9,9	1,0	8,9
11 Butik	8,6	8,4	10,9	10,9	-4,2	8,8
12 Kontor	8,6	7,9	9,9	9,0	-18,0	8,8
13 Smed	9,5	7,8	10,5	10,1	-32,7	9,0
14 Mekaniker	10,0	10,0	10,3	12,0	-27,0	10,3
15 Jern og metal, øvrige	7,9	7,5	11,9	9,2	-	8,3
16 Murer	9,1	8,7	10,4	12,2	-	9,2
17 Elektriker	12,4	11,3	12,3	11,8	-	11,4
18 Bygge- og anlæg, øvrige	9,2	8,7	11,9	9,1	-20,0	8,9
19 Bankassistenter	5,6	6,8	12,3	15,0	-	7,3
20 Øvrige	10,1	9,0	11,3	9,9	18,9	9,5
Kort videregående	8,9	7,9	10,7	10,2	4,1	9,8
21 Pædagog	8,6	1,2	9,8	11,7	-4,8	9,5
22 Tekniker	8,6	8,2	11,0	10,5	-	9,0
23 Sygeplejerske	7,3	-0,5	10,7	-	-	10,8
24 Politibetjent	18,9	7,4	11,6	-0,4	-	11,2
25 Øvrige	9,4	8,4	10,8	10,1	22,9	9,8
Mellemlang videregående	9,9	7,4	12,5	11,3	-20,9	11,0
26 Folkeskolelærere	11,2	7,6	13,0	28,3	-46,9	13,0
27 Erhvervsøkonomi	8,7	5,4	13,4	1,7	-	6,9
28 Teknikumingeniør	9,4	7,8	11,6	9,7	-	8,9
29 Sygeplejerske (udbygget)	-	7,5	10,0	-	-	9,3
30 Øvrige	12,4	9,0	10,7	12,5	16,4	10,3
Lang videregående	10,9	7,7	11,7	11,6	-24,4	10,5
31 Gymnasielærere	15,9	-6,7	5,8	-1,4	-	1,4
32 Økonom	6,1	8,4	9,8	7,5	-	8,6
33 Jurist	0,5	8,9	11,1	12,2	-	10,2
34 Civilingeniør	10,8	10,2	8,0	13,5	-30,1	9,9
35 Læger	14,2	-3,7	10,0	68,9	-	9,8
36 Øvrige	11,9	8,1	13,4	11,8	-13,1	11,7
Erhvervskomp.g. i alt	9,5	8,3	11,2	10,1	-3,9	9,5
I alt	10,2	9,3	11,4	11,0	-8,5	10,1

Kilde: Stikprøve af IDA-databasen og egne beregninger.

ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The International Outlook

The expected international upturn besides being very much delayed will only be slow and gradual. In the short run, the currency turmoil in September (which did not hit the Krone much) is another depressing factor, but in a little longer run, growth should respond to increasing real incomes for the employed in many countries and to fiscal and monetary easing in some countries. The forecasts for real GDP growth have been adjusted downwards for most countries and there are noteworthy revisions for Germany and especially for Sweden, which are the 2 most important Danish trading partners.

In conclusion, the weighted real GDP growth at the markets for Danish manufacturing exports will only increase from 1/2 per cent and 3/4 per cent in 1991 and 1992, respectively, to 1 1/4 per cent and 2 1/2 per cent, respectively, in 1993 and 1994. For each year this is around 1/2-3/4 percentage point lower than for the OECD-area and 1/4 percentage point lower than for Western Europe.

Hourly wage increases in manufacturing abroad are expected to decline further and approach the Danish level of below 4 per cent in 1993, whereas in 1994 international inflation is expected to rebound a little.

An internationally coordinated fiscal expansion could help to overcome the worst period of slow growth, but such initiatives are not likely, due i.a. to the large budget deficits in many European countries. However, European monetary policies will be eased when Germany eases monetary policy along with the stalling growth of West Germany. A certain fiscal stimulus seems likely in the US and definitely so in Japan.

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	437.2	52.1	2.3	2.0	2.6	3.4
Public consumption	206.3	24.6	-1.2	1.2	0.1	-0.8
Gross fixed capital formation	142.1	16.9	-2.6	-6.1	-1.9	1.9
of which:						
Private residential invest- ments	26.4	3.1	-12.3	-2.0	-5.0	-5.0
Business fixed investments	98.9	11.8	0.2	-8.9	-1.5	3.9
Public investments	16.9	2.0	-3.3	6.0	0.0	0.0
Stockbuilding ^a	-3.8	-0.5	-0.4	0.2	0.4	0.3
Total domestic demand	781.8	93.1	0.1	0.5	1.7	2.4
Exports of goods and services	310.0	36.9	6.0	5.3	2.8	4.5
Imports of goods and services	252.1	30.0	3.9	2.2	3.4	5.2
GDP	839.7	100.0	1.2	2.1	1.6	2.3
Memorandum items						
Consumer prices, percentage change ^b			2.4	2.2	1.8	2.1
Unemployment, per cent ^c			10.4	11.1	11.6	11.3
Current account, US\$ billion			2.3	4.3	5.0	5.0
Current account, per cent of GDP			1.7	2.9	3.2	3.4
Hourly wage earnings, percentage change			4.0	3.2	3.8	3.8
Terms of trade, percentage change			0.4	0.1	-0.2	-1.4

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.

Chapter II: The Domestic Economy

The prospects for growth and employment have worsened compared with the already moderate outlook reported in *Danish Economy, May 1992*. The forecast for real GDP growth has been revised downwards by a total of 1 1/2 percentage point for the years 1992-1994. Real GDP is now expected to grow by 1.6 per cent in 1993 after growing 2.1 per cent in 1992, cp. the summary table. In fact the underlying drop in growth between the two years is larger than revealed by these aggregate numbers: A poor harvest deducts 0.4 percentage points from growth in 1992 but adds correspondingly in 1993 assuming a normal harvest in that year.

The basic reason for the declining growth in 1993 is that export growth will be almost halved due to a deteriorating competitive position. The Krone has appreciated by more than 5 per cent in the months till October 1992 - half of which is due to the currency realignments in September - bringing the increase in Denmark's hourly wage costs, as measured in a common currency, in the years 1992 and 1993 more than 4 percentage points above the weighted average of our competitors. In addition, labour productivity will probably not continue to grow more than abroad as it did in 1991 and in the first part of 1992.

In the period 1987 to 1991, net exports have been the sole factor behind overall GDP growth (of only 1 per cent a year in average for this period) with domestic demand falling. In 1992 net exports added around 1 1/2 percentage points to real GDP growth, but domestic demand also picked up and added around 1/2 percentage point to GDP growth. In 1993 and 1994 net exports are expected to make only a slight contribution to overall growth while domestic demand accelerates. In conclusion, the meagre growth of 1993 is due to the fact that domestic demand picks up more slowly than the contribution from net exports ceases.

The forecast of a recovery of domestic demand is based on the expectation that business investments, after steep declines in 1992, will bottom out during 1993 and expand somewhat in 1994 as more capacity is needed along with the sustained advance of private consumption and the rebound of exports. However, the depressed residential construction will continue to decline further throughout the entire forecast period. Unsubsidized residential construction will fall a little from its very low level and subsidized housing starts will also decline further - if the original fiscal budget proposal will be adopted (cf. below).

Long-term interest rates are expected to decline by 100 basis points during the forecast period along with sliding German rates and a diminishing of the interest rate spread against Germany to below 100 basis points.

Private consumption is predicted to sustain its upward trend initiated in 1991 mainly due to increasing private disposable real income. The savings ratio is not expected to decline from its historically very high level until 1994 and then only marginally. The high savings ratio can probably be ascribed essentially to poor consumer confidence due to the poor employment performance etc.

Indicators published until now do not suggest that the Danish rejection of the Maastricht Treaty at the referendum of June 2 1992 has had any major immediate impact on consumers' and business behaviour. However, the subsequent hike in interest rates and the currency turmoil combined with the general uncertainty concerning the future Danish relations to the EC have probably had an adverse impact upon the expectations of both consumers and business firms. This is one reason for the downward revisions of the outlook for especially private business and residential investments, but the depressive state of investments was already very apparent in the data for the first half of 1992.

This picture implies an increase in the rate of unemployment from 10.4 per cent of the labour force in 1991 to the post-war high of 11.6 per cent (330,000 persons) in 1993, sliding only to 11.3 per cent in 1994. The rise of unemployment occurs in spite of a labour market policy package implemented in July 1992 and due to the end of 1993. The major ingredient in this package is that future social benefits for all young people aged 21-24 years are made contingent upon their acceptance of a job or an education offer of several months' duration after an unemployment spell of only 2 weeks. Those employed under the new scheme should receive a payment corresponding to their previous social benefit - their working week being considerably smaller than normal to keep up hourly wages. For the employers the wage cost of this employment is therefore zero. Essentially, this is an extension of the arrangements already in existence for young people in the ages of 18-20 years. Empirical evidence suggests that the later employment prospects of these groups have not been enhanced by participation in such job offer schemes. The package contains several other measures such as conversion of unemployment benefits to payments for specific jobs in the social sector, enhanced access to leaves, creation of some local zones with less regulations for

business, etc. The package is fiscally neutral as the increased public expenditures are financed by savings on public transfers and increased tax revenues. In conclusion, it is estimated that the entire package will only reduce unemployment by 3,000 persons in 1992 and 10,000 persons in 1993. These figures are far below official estimates.

The current account surplus is expected to increase further to 32 bill. D.Kr. in 1994 or 3.4 per cent of GDP reflecting a private sector surplus of savings over investments as the entire public sector net saving will still be -5 bill. D.Kr. This implies that compared to 1987, in 1994 the current account will have been improved by more than 50 bill. D.Kr. (5.3 per cent of 1994 GDP); the net foreign debt in 1994 according to these estimates will be down to 19 per cent of GDP (from 39 per cent of GDP in 1987) while simultaneously unemployment will have increased by 100,000 (3.5 per cent of the 1994 labour force). The report assesses that contrary to what was the case a few years ago there is now room for a moderate easing of the previously very restrictive fiscal policy in order to contain the rise of unemployment and support the uncertain expansion of domestic demand in 1993.

The central government budget deficit is larger than the total public sector deficit and the central government net debt is stabilizing at a level amounting to almost half of GDP. Model calculations show that reduced general wage increases besides being vital for employment are a powerful way of curbing the government deficit through the net revenue benefits from increased private sector activity and employment, while at the same time diminishing the foreign debt.

The constraints imposed by both the foreign debt and the government debt imply that in the absence of an increased international upswing and an improved competitive position, easing fiscal policy now could require a tightening some time in the future. The room for an isolated fiscal expansion is therefore rather limited but would be notably enhanced if combined with measures to dampen wage increases. In the short run it is important that the general labour market negotiations in the spring of 1993 end up with wage increases below the international level. In the longer run labour market reforms, such as a financing scheme for unemployment benefits which puts more of the marginal costs of unemployment on the insiders of the labour market and less on the government, could dampen the rate of wage increases.

The political negotiations on the budget for 1993, to be adopted in December, already seem to indicate that fiscal policy will be eased compared with the original government proposal (on which this forecast is based), some savings proposals having apparently been dismissed. Thus, part of the room for an isolated easing could be considered disposed of already. The report contains no specific proposals concerning the question of how to ease, this being clearly a political matter, but it is mentioned that especially construction activity is below the long run equilibrium.

Chapter III: Economic Policy in the EC and Economic Aspects of Denmark's Future Relationship to the EC

The chapter deals with the economic aspects of the Maastricht Treaty and the economic consequences of possible future Danish arrangements with the EC if Denmark should for one reason or another find itself in a position outside the EC. In the probably much more likely case of continued Danish membership, the most important economic considerations can be expected to center around the Danish reservations as to taking part in stage 3 of the EMU.

It is held likely that the future integration of the EC will move at least at two speeds both with respect to the EMU and in other areas. Several countries will not satisfy the Maastricht convergence criteria in due time. The turmoil in the exchange markets and the realignments inside the EMS this autumn would seem to confirm this.

Like Great Britain, Denmark in the text of Maastricht treaty has taken special reservations against joining stage 3 of the EMU. This will not pose special problems during the period of stage 2. When other countries begin to enter stage 3, given the well known Danish preference for a policy of a fixed exchange rate for the Krone, Denmark will have virtually no other choice than to link the Krone to the new ECU at a fixed but adjustable exchange rate. Beside the possible political and psychological purposes of the Danish reservations, Denmark through these reservations retains the possibility of using the exchange rate as an instrument for its economic policy. However, this instrument would probably only be activated unilaterally under very exceptional circumstances and, consequently, the costs of keeping the option could be quite high. With free capital movements and the Krone linked to the future ECU, Denmark will have to perform practically the same economic policies - especially monetary policy - as the stage 3

countries of the EMU anyway, but we will have no influence on the policy decisions of these countries. If the financial markets question the credibility of the exchange rate policy, Denmark will have to face an interest rate gap against the stage 3 countries of the EMU and possibly also may have to perform a generally tighter economic policy than these countries.

A two-speed union is also likely with regard to domains such as excise taxes, technical norms and standards, the social dimension and environmental policies. With respect to technical norms and standards, the current practice of mutual recognition implies a relatively modest harmonization at the community level. An economic interpretation of the subsidiarity principle stressing the importance of externalities between countries leads to the conclusion that this practice could lead to a relatively low state of environmental and consumer protection. On the other hand, labour market and social policies are fields where an economic interpretation of the subsidiarity principle delivers strong arguments for keeping decision making at the national level.

It would be very costly if for one reason or another Denmark should at some future date find itself outside the EC. First of all, the agricultural sector is heavily dependent on the CAP, at least as long as a broad GATT-solution has not been agreed upon and fully implemented. Under such circumstances, agricultural exports would be hard hit both in price and in quantity terms with severe negative impacts on the current account and on employment in agriculture and downstream processing industries. In addition, the fishery sector will be hard hit if Denmark's comparatively large fishing fleet will be denied access to the EC fishing zone. As to manufacturing, the consequences would be less aggravating. In the event of ceasing to be an EC-member, Denmark would probably have at least similar arrangements with the EC as the EFTA-countries under the EEA agreement. Accordingly, manufacturing would have free access to the internal market, but nevertheless this position would also take its toll due to the more complicated procedures for exports to the EC (documentation of country of origin), deprived influence on the decisions concerning the internal market and the generally deteriorated macroeconomic environment outside the EMU.

Chapter IV: Education, Wages and Mobility

This chapter inquires into aspects of education, wages and mobility by means of examining times series of cross section data for the individuals at the Danish labour market (the so-called IDA data base). The years of 1986 and 1987 (the latest year covered by the data) are chosen for the investigation because 1986 marked the peak of a virtual boom in activity and employment and wages in 1987 - the first year of sluggish growth - soared by more than 10 per cent.

Almost half of the employed wage earners did not have a vocational training in 1987. Among the remaining, close to 18 per cent had a higher education. Unemployment was very unevenly distributed among the different educational categories with unskilled workers having the largest unemployment rates. In spite of this and in spite of an aggregate rate of unemployment amounting to 7.9 per cent, wages soared by around 10 per cent in 1987 for most educational categories without any correlation between unemployment rates and wage increments. These observations support the assessment that the incentives to wage restraint for the wage-setting insiders should be enhanced by exposing them more to the marginal costs of unemployment e.g. by means of increasing their marginal financing of unemployment benefits, cp. chapter 2.

On average, the manufacturing sector exposed to international competition employs less skilled labour than the shielded private sector as well as the public sector which also employs the largest share of the top educated. Inside most educational categories, the competitive sector gives the lead as regards wages.

The mobility of labour with regard to workplace, industry and sector seems to be rather high and sufficient - although the optimal degree of mobility is unknown. From 1986 to 1987 25 per cent of the wage earners and the unemployed shifted to another workplace whereas 12 per cent changed their industrial occupation and 8 per cent changed their sectorial occupation. However, other surveys have found a lower geographical mobility. It is also important to note that the investigation does not deal with the vocational and educational mobility, i.e. shifting between different functionings. The uneven distribution of unemployment among the different educational categories suggests that this type of mobility is not sufficient.

In conclusion, fighting unemployment should give top priority to an improvement of the competitive position through improved wage flexibility and enhanced productivity and education especially for the unskilled, but improved vocational and functional mobility and a better match of demand for and supply of educations are also important.

With reference to some recent international comparative investigations, especially from the British National Institute of Economic and Social Research, it is concluded in an appendix to chapter IV that beside the share of skilled workers, the quality of the training of apprentices and foremen have significant impacts on the productivity and flexibility of labour in manufacturing and on the general ability of firms to adapt themselves to new technology, changed market conditions etc. In several aspects the German training system and not least the "Meister" education, according to the investigations referred to, could serve as a model for other countries.



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

Danske Boghandleres Kommissionsanstalt
Pris 110 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-17-5
ISSN 0904-7778

Tryk: Notex - Tryk & Design a-s