

BALANCEPROBLEMER I DANSK ØKONOMI

Af P. NYBOE ANDERSEN*

Dansk økonomi har i efterkrigstiden næsten til stadighed været præget af manglende ligevægt. Symptomerne på den manglende balance har imidlertid været forskellige i 50'erne og 60'erne. Indtil slutningen af 50'erne var det mest iøjnefaldende uligevægtsfænomen den høje arbejdsløshed – ledigheden lå gennemgående på et niveau på opimod 10 procent. I 60'erne er det stort set lykkedes at opnå fuld beskæftigelse, og den svigtende balance er her kommet til udtryk i betydelige pris- og lønstigninger og et underskud på betalingsbalancen på mellem 1 og 1,5 milliarder kroner årligt, i 1967 endog godt 2 milliarder kroner.

Bag denne forskel ligger væsentlige forskydninger i de udenrigsøkonomiske vilkår og i den indre økonomiske politik. Forandringerne i udenrigsøkonomien vedrører kun i ringe grad udviklingen i efterspørgslen efter danske eksportvarer. Der har været kortsigtede svingninger i afsætningen, men som en rød tråd går gennem de sidste 15 år den svigtende vækst i eksportmulighederne for landbrugsvarer og samtidig de voksende muligheder for industrieksport, der har medført den stærke omlægning fra landbrugsvarer til industrivarer, som genfindes i den danske erhvervsstruktur. Både i udenrigshandelen og i den indre økonomi er tilpasningen af erhvervs mønsteret skredet frem med forbavsende hast, men på den anden side ikke hurtigere, end der til stadighed har været vanskeligheder ved at finansiere den vækst i de danske valutaudgifter, som indtræffer, når økonomien ekspanderer.

Denne snart velkendte problematik i forbindelse med ubetydelige valuta-reserver og næsten ingen mulighed for udenlandsk låntagning bevirkede, at dansk økonomi og økonomisk politik i 50'erne blev holdt i en spændetrøje med arbejdsløshed og produktionstab til følge.

Denne situation ændredes fra 50'ernes slutning gennem råvareprisfaldet og derved, at både ydre og indre faktorer betingede en omfattende kapitalimport. Dette dannede baggrunden for en ændring i *målsætningen* for den økonomiske politik – mens det i 50'erne var betalingsbalancehensynet, der

* Økonomi- og handelsminister. Artiklen er trykt efter manuskriptet til et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 26. november 1968.

BALANCEPROBLEMER I DANSK ØKONOMI

Af P. NYBOE ANDERSEN*

Dansk økonomi har i efterkrigstiden næsten til stadighed været præget af manglende ligevægt. Symptomerne på den manglende balance har imidlertid været forskellige i 50'erne og 60'erne. Indtil slutningen af 50'erne var det mest iøjnefaldende uligevægtsfænomen den høje arbejdsløshed – ledigheden lå gennemgående på et niveau på opimod 10 procent. I 60'erne er det stort set lykkedes at opnå fuld beskæftigelse, og den svigtende balance er her kommet til udtryk i betydelige pris- og lønstigninger og et underskud på betalingsbalancen på mellem 1 og 1,5 milliarder kroner årligt, i 1967 endog godt 2 milliarder kroner.

Bag denne forskel ligger væsentlige forskydninger i de udenrigsøkonomiske vilkår og i den indre økonomiske politik. Forandringerne i udenrigsøkonomien vedrører kun i ringe grad udviklingen i efterspørgslen efter danske eksportvarer. Der har været kortsigtede svingninger i afsætningen, men som en rød tråd går gennem de sidste 15 år den svigtende vækst i eksportmulighederne for landbrugsvarer og samtidig de voksende muligheder for industrieksport, der har medført den stærke omlægning fra landbrugsvarer til industrivarer, som genfindes i den danske erhvervsstruktur. Både i udenrigshandelen og i den indre økonomi er tilpasningen af erhvervs mønsteret skredet frem med forbavsende hast, men på den anden side ikke hurtigere, end der til stadighed har været vanskeligheder ved at finansiere den vækst i de danske valutaudgifter, som indtræffer, når økonomien ekspanderer.

Denne snart velkendte problematik i forbindelse med ubetydelige valuta-reserver og næsten ingen mulighed for udenlandsk låntagning bevirkede, at dansk økonomi og økonomisk politik i 50'erne blev holdt i en spændetrøje med arbejdsløshed og produktionstab til følge.

Denne situation ændredes fra 50'ernes slutning gennem råvareprisfaldet og derved, at både ydre og indre faktorer betingede en omfattende kapitalimport. Dette dannede baggrunden for en ændring i *målsætningen* for den økonomiske politik – mens det i 50'erne var betalingsbalancehensynet, der

* Økonomi- og handelsminister. Artiklen er trykt efter manuskriptet til et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 26. november 1968.

var sat i højsædet, har det i 60'erne været fuld beskæftigelse og hurtig økonomisk vækst. 50'ernes uligevægtsfænomen – arbejdsløshed og svag vækst – elimineredes, men fulgtes som nævnt af nye symptomer på svigtende balance – prisstigninger og valutaunderskud.

Til trods for disse tegn på manglende ligevægt – som vel i øvrigt altid vil forekomme i en økonomi præget af stærk vækst – er det hævet over enhver tvivl, at overgangen til en fuld beskæftigelsesøkonomi har bragt os mange store fordele – både rent øjeblikkeligt i form af højere levestandard og bedre social balance og på længere sigt i kraft af den erhvervsmæssige udvikling. Når jeg nu diskuterer balanceproblemet i den danske økonomi, er det derfor ud fra det synspunkt, at vi må søge at forvalte vor politik på en sådan måde, at disse værdifulde goder kan bevares.

Spørgsmålet er nemlig, om ikke de symptomer på svigtende balance, der har præget økonomien i de senere år, har været så stærke, og navnlig så vedholdende, at man kan nære berettiget frygt for, om vi kan fastholde fuld beskæftigelse og høj vækstrate i de kommende år, hvis ikke de stærke kræfter, der skaber uligevægten, holdes noget tilbage.

Det foruroligende er jo nemlig, at uligevægten har været så stor og vedholdende. Man kan ikke gennemføre en omfattende omstilling i en voksende økonomi uden periodisk prisstigning og en vis kapitalimport. Men her i landet har vi i de senere år set, at tendenserne til prisstigning og valutatab snarere blev stærkere end svagere, og når der i 1968 for første gang i fem år er sket en vending, hænger det sammen med, at ekspansionen er blevet dæmpet ned – omend ikke så stærkt som i 1963.

Der gives ikke nogen simpel forklaring på, at det ikke – trods de store fremskridt inden for erhvervene – på en mere overbevisende måde er gået mod bedre balance. Nogle af de faktorer, der har gjort sig gældende, er af udenlandsk oprindelse, som f.eks. konjunkturdæmpningen i Tyskland i 1966. Men skal man alligevel med den fare, der ligger i forenklingen, søge at sammenfatte de forhold, der spiller ind, må det nok være deri, at vi ikke på en realistisk måde har søgt de samlede krav tilpassede efter det muliges rammer. Hvert af de ønsker, der fremsættes – øget boligbyggeri, bedre uddannelsesfaciliteter, udvidede forbrugsmuligheder for de ældre etc., etc. – synes beskedne i forhold til den samlede produktion, og der er kun i de færreste tilfælde nogen absolut fysisk grænse for, i hvilket omfang de kan tilgodeses. Men grænserne sættes af, at så mange andre ønsker også trænger sig på.

Det er dette valg mellem de mange ønsker, der er det essentielle i den økonomiske politik, og det er i mange henseender en utaknemlig opgave at træffe et sådant valg. Det bliver anset for en selvfølge, at man imødekommer nogle ønsker, men tages som et tegn på uduelighed, at der må siges nej til andre. Men hvis man viger tilbage for at træffe disse afgørelser, vil kravene blive tilpasset til det realisable på en anden og som oftest mindre tilfreds-

stillende måde. Det kan f.eks. ske gennem pris- og omkostningsstigninger, hvad der er en farlig metode, fordi den ikke skaber en ny varig ligevægt, men har en tendens til at fortsætte af sig selv, indtil den dag konkurrenceevnen sætter bom for det. Men en for stor indre efterspørgsel vil også direkte ramme betalingsbalancen, indtil også denne udvej lukker, og en nedskæring af aktivitet og velstand bliver uundgåelig.

Det er i mange henseender denne proces, vi har kunnet iagttage i de senere år. En efter vore forhold ret rummelig valutareserve og mulighederne for kapitalimport har haft til følge, at man er vejet tilbage for at finde en realistisk balance mellem krav og muligheder. Der har været lavet budgetter og kalkuler for både ét, to og tre år frem, men deres reelle betydning har været ringe, især fordi de ikke var dimensioneret efter en realistisk vurdering af udviklingen i samfundets økonomi som helhed.

Hvad man nu end vil mene om forløbet gennem de senere år og den økonomiske politik, der har været ført, så er der for mig ingen tvivl om, at vi nu er nået til et punkt, hvor hensynet til betalingsbalancen må veje tungere end hidtil ved tilrettelæggelsen af vor økonomiske politik. Det vil sige, at fordelingen af samfundets ressourcer må forskydes fra hjemmemarkedet til eksportproduktion. Det var i høj grad dette hensyn, der lå til grund for den politik, den nuværende regering lagde sig fast på efter sin tiltræden i foråret, og de forholdsregler, der dengang blev truffet, har medvirket til, at prisstigningerne er blevet dæmpet stærkt ned, ja næsten er ophørt, og at betalingsbalancens underskud er kommet et godt stykke ned under tallene for i fjor til trods for den forringelse af bytteforholdet, som den engelske devaluering medførte.

En sådan ændring i fordelingen af ressourcerne kan, som vi alle ved, ikke gennemføres fra den ene måned til den næste, og vi er derfor også passeret gennem en tilpasningsperiode, hvor tempoet i den økonomiske fremgang har været noget langsommere, og hvor ledigheden er vokset. I det store hele tror jeg, at vi her i efteråret er nået til afslutningen af den første fase i denne tilpasningsproces, og at den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen nu igen ligger på en stigende linie. Selv om tilpasningen derfor alt i alt er forløbet relativt hurtigt, har den alligevel givet anledning til kritik. Det er blevet fremført, at en alt for ensidig vægt på betalingsbalancehensynet måtte resultere i en udvikling, der var til skade for produktion og beskæftigelse. Det forløb, vi har kunnet iagttage i verden omkring os inden for det sidste år, har imidlertid været præget af voldsom uro på valutamarkederne og stor usikkerhed omkring muligheden for at gennemføre kapitalimport af den størrelsesorden, vi synes at have vænnet os til. På den baggrund kunne der være en nærliggende risiko for langt stærkere aktivitetsdæmpende forholdsregler i fremtiden, hvis ikke underskuddet på betalingsbalancen blev nedbragt til en sådan størrelse, at risikoen for en akut valutakrise var væsent-

ligt reduceret. Denne problematik, der er sat i grell belysning af de sidste ugers hændelser, bliver yderligere underbygget, hvis man prøver at gennemtænke de perspektiver, der tegner sig for den danske økonomi i de nærmeste år.

Det er denne problemkreds, jeg skal beskæftige mig med i det følgende, og som udgangspunkt for disse betragtninger har jeg valgt et rids af de tendenser, som man kunne tænke sig ville præge billedet i femårsperioden 1967-72. Jeg behøver vel knap nok understrege den meget hypotetiske karakter af sådanne spekulationer over for det fremtidige forløb i en økonomi som den danske, der er præget af en voldsom strukturomlægning og samtidig er åben for stærk påvirkning fra udlandet. Alligevel finder jeg, at nogle af de perspektiver, man ser for sig ved et sådant tankeeksperiment, må spille en væsentlig rolle for den linie, vi lægger i vor politik.

Udgangspunktet må være en analyse af de muligheder, der består for at udnytte vore voksende *ressourcer* fuldtud, samtidig med at uligevægten i udenrigsomsætningen rettes op. Der er meget, der taler for, at vi under gunstige ydre vilkår skulle kunne øge den samlede produktion i det nævnte femår med op imod en snes procent. Det er lidt mindre end i det forudgående femår fra 1962 til 1967, hvor produktionen voksede med lidt over 20 pct., hvilket bl.a. beror på, at *arbejdsstyrken* fremover snarest vil vokse lidt langsommere end hidtil, mens produktiviteten stort set skulle kunne øges i samme tempo som i de senere år.

Et overslag over den mulige produktionsstigning må naturligvis derudover være beroende på mange andre faktorer såsom forskydninger mellem erhvervene, arbejdstidens længde, erhvervsfrekvenserne for gamle og unge, gifte kvinder o.s.v., men som udgangspunkt for de videre overvejelser er et meget nøjagtigt tal ikke nødvendigt. I store træk skulle vi kunne gå ud fra, at udviklingslinien i produktionen ikke vil adskille sig stærkt fra, hvad vi har set i de senere år.

Det næste er da, hvorledes man kan tænke sig, at betalingsbalancen vil stille sig. Her er man naturligvis på langt mere usikker grund, og både forholdene i udlandet og den økonomiske politik her i landet vil være af væsentlig betydning. Traditionelt regner man med, at *importen* er den af betalingsbalancens hovedposter, det er lettest at skønne over ved givne forudsætninger om den indre aktivitet. Igennem en lang periode har der været en ret fast tendens til, at importmængden steg halvanden til to gange så hurtigt som den danske produktion. Om den også vil gøre sig gældende fremover, kan man naturligvis ikke vide, men de erfaringer, man har gjort indtil de seneste år, har ikke vist nogen afgørende ændring i mønstret.

Bedømmelsen af de *valutaindtægter*, der skal finansiere importstigningen, må blive meget mere hypotetisk. Lad os imidlertid indtil videre se væk fra de tilpasningsproblemer, som måtte foreligge i den indre økonomi. Vi kan da

søge et foreløbigt holdepunkt for en bedømmelse deri, at væksten i produktion og levestandard i de lande, der betyder mest for vor eksport, ser ud til at blive af nogenlunde samme styrke i de kommende fem år som fra 1962 til 1967. Jeg understreger, at der også her er tale om en bedømmelse af den langsigtede tendens i de pågældende økonomier og ikke om et mere kontant skøn over et konkret udviklingsforløb.

Vi ser endvidere bort fra mulige ændringer i udlandets handelspolitik og i Danmarks placering i relation til de forskellige europæiske markedsdannelser, uden at der heri kan lægges, at jeg anser sådanne ændringer for utænkelige på denne side 1972. Under disse forudsætninger kan man ganske primitivt prøve at forestille sig, hvorledes størrelsen og sammensætningen af de danske valutaindtægter kunne tænkes at være i de kommende år. Mere konkret ville dette sige, at der i femåret 1967-72 ligesom i det foregående femår skulle ske næsten en fordobling af den danske industrieksport – altså en vækst på 13-14 pct. om året – og en væsentlig langsommere fremgang i nettovalutaindtjeningen ved landbrug, skibsfart o.s.v. Man kan unægtelig med baggrund i de senere års erfaringer spørge, om det overhovedet er rimeligt at regne med nævneværdig fremgang i landbrugets valutaindtjening. En vækst af den størrelse, vi hidtil har set, må nærmest forekomme optimistisk, selv om man må tage med ind i billedet, at importen af råvarer til landbrugsproduktionen efterhånden kan nedbringes noget. Men som sagt, dette er heller ikke en egentlig prognose over eksportudviklingen, men en forlængelse af de hidtil iagttagne tendenser, byggende på den antagelse, at tempoet i den økonomiske fremgang i udlandet vil være lige så kraftigt som hidtil.

Under disse forudsætninger, som i hvert fald for så vidt angår eksporten er meget hypotetiske og snarest optimistiske, når man til, at vi i 1972 skulle have nået nogenlunde ligevægt på vare- og tjenestebalancen over for udlandet. De forudsatte stigninger i industrieksport og anden indtjening vil kunne dække dels den importstigning, der følger af en produktionsforøgelse på 20 pct., dels det nuværende underskud.

Inden jeg fordyber mig nærmere i, hvilke konklusioner med hensyn til udviklingen i den indre økonomi og den økonomiske politik man skal uddrage af dette overslag, må jeg dog gøre den tilføjelse, at ligevægt på vare- og tjenestebalancen i 1972 – hvor tilfredsstillende det end kunne være – ikke er ensbetydende med, at vore *valutaproblemer* da er løst. Vi må nemlig i de kommende år regne med meget hurtigt stigende kapitalbetalinger til udlandet, dels som følge af voksende afdrag på de lån, der er optaget, og dels fordi den danske U-landsbistand efter den vedtagne femårsplan skal sættes i vejret fra knap 200 mill. i 1967 til 700 mill. i 1972. Vi må derfor regne med, at de offentlige kapitalbetalinger til udlandet, der i 1967 udgjorde omkring 500 mill. kr., vil være mere end fordoblet i 1972, således at der til den tid

til trods for ligevægten på balancen for varer og tjenester vil være et lånebehov på omkring 1 milliard kr. om året, hvis valutareserverne ikke skal falde. Det er naturligvis væsentligt mindre end de 2,5 milliarder i 1967, og man må også gå ud fra, at en betydelig del af lånebehovet ligesom nu dækkes gennem private kapitalbevægelser. Men alene tilstedeværelsen af dette betydelige lånebehov i en situation med ligevægt på vare- og tjenestebalancen, viser os, at det bestemt ikke er for beskedent at stile efter en nedbringelse af betalingsbalancens underskud i det tempo, jeg har nævnt.

Det må derfor nu være på tide at drøfte den betydning, disse overslag over produktion og udenrigshandel kan få for den indre økonomi og den økonomiske politik.

Jeg skal her først ganske kort omtale den betydning, en sådan udvikling vil have for erhvervenes stilling. Det ligger i selve karakteren af de overslag, jeg nævnte, at der må imødeses en videreførelse af den kraftige forskydning i erhvervsmønstret, vi har været vidne til i de senere år. Jeg vil imidlertid meget advare mod den opfattelse, at en sådan banal forlængelse af kendte udviklingstendenser skulle betyde, at problemerne i vor erhvervsudvikling var enkle og ligetil. Hvis man prøver at forestille sig, hvad en fordobling af industrieksporten i en periode på fem år betyder i henseende til skabelse af nye virksomheder, investeringer i bestående virksomheder, uddannelse af arbejdskraft og fremkaldelse af nyt initiativ, forekommer perspektivet frygtindgydende, og hvis det ikke var sådan, at man nu igennem en snart lang årrække havde kunnet se en så dynamisk udvikling inden for dansk industri, ville man næppe vove at forlænge den kendte kurve.

På samme måde gælder inden for landbruget, at en videreførelse af den hidtidige udvikling med svag eksportstigning og et næsten stagnerende hjemmemarked forudsætter store og vanskelige omlægninger inden for landbruget, hvis der skal kunne opretholdes et acceptabelt indkomstniveau uden støtteordninger af et sådant omfang, at det bliver en belastning for de øvrige erhvervsgrupper.

Til disse problemer føjer sig – som jeg skal vende tilbage til om lidt – at ekspansionen på hjemmemarkedet efter sagens natur må blive en del svagere end hidtil, når en del af produktionsstigningen skal anvendes til forbedring af betalingsbalancen, samtidig med at importen fortsat øges. Det vil betyde, at den andel af industriproduktionen, der skal sælges i udlandet, sættes kraftigt i vejret, og det vil bestemt ikke gøre industriens problemer mindre.

Jeg skal her ikke fordybe mig i alle de sider af erhvervspolitikken, som et forløb efter disse linier vil aktualisere. Ej heller vil jeg gå nærmere ind på de konsekvenser, som den voksende industrialisering vil medføre med hensyn til byudvikling, trafiknet, uddannelse o.s.v. Det gælder om alle disse spørgsmål, at den første forudsætning for, at vi kan løse dem på tilfreds-

stillende måde, er en balance i den indre økonomi, så erhvervenes udvikling ikke vanskeliggøres gennem knaphed på arbejdskraft og kapital og manglende bevægelighed på kapital- og arbejdsmarkedet, og således at det danske omkostningsniveau ikke presses i vejret af en stærk indre efterspørgsel. En passende balance i den indre økonomi vil også være en forudsætning for, at vi kan løse de spørgsmål inden for den offentlige sektor, der står i nær forbindelse med erhvervsudviklingen. En løsning af disse problemer kan kun ske på en effektiv måde gennem en langsigtet budgetlægning, der ikke bestandig slås i stykker på grund af manglende balance i økonomien.

Vi er dermed tilbage ved den centrale problemstilling, som jeg berørte til indledning, nemlig spørgsmålet om at afpasse ønsker og krav efter det, der kan realiseres i lyset af produktionsmuligheder og valutaudvikling. Allerede nedbringelsen af valutaunderskuddet er ensbetydende med, at indenlandsk forbrug og investering tilsammen må stige svagere end den samlede produktion. Hvilken betydning vil dette få for væksten i henholdsvis den private investering, de offentlige udgifter og det private forbrug?

Vi må gå ud fra, at forskydningerne i erhvervsmønstret og udenrigshandelen vil kræve, at de erhvervsmæssige *investeringer* må øges i mindst samme takt som produktionen, måske hurtigere. Det er meget vanskeligt med den viden, vi besidder, at fastlægge nogen klar sammenhæng mellem produktionsudviklingen og investeringsomfanget. Efter den hurtige vækst i investeringerne fra 1958 til 1961 er det ligesom investeringsraten har været nogenlunde stabil, men forløbet er vanskeligt at tolke, ikke mindst fordi industrien i de sidste år næppe har arbejdet med fuld kapacitetsudnyttelse. Man kan derfor næppe afvise den mulighed, at en fortsat høj stigningstakt i industrieksporten efterhånden vil fremkalde en opgang i investeringsraten. Det gælder så meget mere, som voksende reinvesteringer og den teknologiske udvikling trækker i samme retning. På den anden side vil en sådan stigning i investeringsraten sikkert forudsætte, at der også er tale om en vækst i erhvervenes indtjening, og man kan måske derfor antage, at der samtidig vil ske en vis stigning i opsparingstilbøjeligheden, således at presset på ressourcerne fra den kant ikke bliver så voldsomt. Men alligevel bliver tilbage, at den nødvendige tilpasning i den indre økonomi til en svagere vækst i de disponible ressourcer må forudsætte, at væksten i offentligt og privat forbrug må blive noget lavere end i produktionen.

Et vist holdepunkt for bedømmelsen af udviklingen i *det offentliges udgifter* vil foreligge, når finansministeren om nogle dage forelægger sine langsigtede budgetoverslag, der rækker frem til 1972. Jeg må dog minde om, at disse budgetoverslag kun vedrører statens budget, og selv om det i dag er således, at staten gennem beskatningen finansierer omkring tre fjerdedele af det offentliges virksomhed, så er det kun omkring to trediedele af de offentlige udgifter, som staten gennem sine egne dispositioner eller lov-

givning har detailleret indflydelse på. Også på dette område må der derfor i ganske høj grad blive tale om prognoser og skøn, også af den grund, at vi i den periode, vi betragter, må imødesee ganske store omlægninger af de refusionsordninger, hvorigennem staten finansierer en del af kommunernes udgifter, noget, der igen påvirker størrelsen af de samlede offentlige udgifter, selv om man næppe på kort sigt skal vente de store forskydninger. Jeg kan ikke her foregribe de overslag, finansministeren skal komme med, men det er jo ikke nogen hemmelighed, at regeringen på de områder, hvor den står for udgiftsdispositionerne, har tilstræbt at bringe væksten i udgifterne i bedre overensstemmelse med udviklingen i den samlede produktion, end tilfældet hidtil har været. I betragtning af det stærke udgiftspres, der følger bl.a. af forskydninger i befolkningens aldersfordeling og af industrialisering og byudvikling, må man dog regne med, at stigningstakten i de offentlige udgifter fortsat vil være noget stærkere end i den samlede produktion.

Ud fra disse meget grove overslag over fordelingen af vore ressourcer når man da frem til, at en stigning i *det private forbrug* – jeg tager her det private forbrug i bred betydning, også omfattende boligbyggeriet – ikke kan blive nævneværdigt større end en halv snes procent i de kommende fem år, hvis vi skal nå den tilsigtede forbedring af betalingsbalancen. Heroverfor står en vækst i forbruget på 22 pct. i perioden 1962-67, da betalingsbalancen forværredes. Gældsstiftelsen i denne periode har bidraget til at skabe urealistiske forestillinger hos befolkningen om det forbrug – privat og offentligt – der er samfundsøkonomisk forsvarligt.

Man kan naturligvis anfægte mange enkeltheder i disse skøn, men jeg tror, det giver et ganske godt indtryk af balanceproblematikken i den danske økonomi, at vi må indstille os på, at stigningstakten i det private forbrug kun kan blive halvt så stor som stigningen i den samlede produktion og dermed i de samlede indtægter. Det er den opgave, der skal løses i de kommende år, hvis vi skal rette betalingsbalancen op og imødekomme krav om en større offentlig indsats på mangfoldige områder. Der er ingen grund til at skjule, at dette lægger en meget tung byrde på den økonomiske politik og herunder især på finanspolitikken.

På baggrund af denne problemstilling kan man unægtelig stille sig selv det spørgsmål, om den politiske beslutningsproces, der fører frem til afvejningen mellem privat forbrug og offentligt forbrug og investeringer, er så tilfredsstillende, som man kunne ønske. Det er vanskeligt at frigøre sig fra den tanke, at det politiske ønske om at tilgodese de hver for sig oftest moderate og berettigede krav, der rettes til den offentlige sektor, resulterer i en vækst i det offentliges aktivitet, som i virkeligheden går ud over, hvad befolkningen som helhed ville ønske, hvis den klart kunne se konsekvenserne.

Man må i denne sammenhæng erindre, at over de offentlige budgetter finansieres ikke blot statens og kommunernes egen efterspørgsel efter varer og arbejdskraft, men også overførselsudgifter i form af sociale ydelser, bistand til studerende m.v., med andre ord i betydelig udstrækning ydelser, der har en stærk forbrugsvirkning og overvejende går til de ikke-erhvervsaktive grupper. Hvis vi tager hensyn hertil, er det ikke vanskeligt at se, at en væsentlig del af den stigning i det samlede private forbrug på et par procent, der er mulighed for, vil komme disse grupper til gode, mens stigningen i den materielle levestandard hos de store erhvervsaktive grupper – vi kan også kalde dem skatteyderne – bliver nok så beskeden. I virkeligheden er der her tale om en tendens, der har gjort sig gældende allerede i de senere år – omend sløret af de store betalingsbalanceunderskud – og man kan ikke se væk fra den mulighed, at tendenserne til efterspørgselspres og for stærke pengeindkomststigninger bl.a. har sin rod heri. At de store krav om pengeindkomststigninger med andre ord i nogen grad kan ses som bestræbelser på at forsvare det private forbrug over for de hurtigt voksende offentlige udgifter.

På den anden side må det erkendes, at der findes meget få anvendelige muligheder for at bedømme det virkelige behov for offentlige udgifter, fordi de ikke er underkastet en egentlig prisdannelse. Efterhånden som samfundet bliver rigere og den økonomiske ulighed mindre, kunne man dog sikkert på nogle områder tænke sig, at priser eller takster kunne bringes til anvendelse for at belyse behovene og således hindre en overdreven ekspansion i den offentlige sektor. Det er en mulighed, der diskuteres med stigende interesse i andre lande, og jeg tror også, at den efterhånden vil indgå i den hjemlige debat igen.

En anden udvej til at opnå en sikrere behovsprøvning er afviklingen af *refusionsordningerne* fra staten til kommuner m.v., således at beslutning om udgifter og deres finansiering i højere grad følges ad. Regeringen arbejder stærkt med dette spørgsmål såvel som med spørgsmålet om flytning af offentlige opgaver fra staten til kommunerne, og på længere sigt er jeg ikke i tvivl om, at der herigennem kan skabes mulighed for en mere nøjagtig bedømmelse af behovet for offentlig indsats.

Jeg skal heller ikke lade unævnt de muligheder, der på langt sigt ligger i en langt stærkere indsats for *rationalisering* og god økonomi i det offentliges virksomhed, end der gøres i dag.

Alle disse forholdsregler virker i den rigtige retning, men de er problemfyldte og tidskrævende. Det vigtigste middel til at sikre en rimelig afvejning mellem offentlig indsats og privat forbrug er derfor uden tvivl, at det langt tydeligere end hidtil bringes klart til udtryk i den offentlige debat, hvad det faktisk er for et valg, der træffes, når de offentlige udgifter og

dermed beskatningen fastlægges. En præsentation af de langsigtede budgetoverslag på baggrund af en bedømmelse af velstandsudviklingen som helhed kan være et af midlerne hertil.

Men indtil videre må vi jo holde os til, at resultatet af allerede truffne beslutninger om det offentliges aktivitet bliver en vækst i efterspørgsel efter varer og arbejdskraft, der sammenlagt er en del stærkere end væksten i den samlede produktion. Den omstændighed, at en meget stor del af de offentlige udgifter består af lønninger og sociale ydelser, der stort set følger arbejdslønnen, betyder, at de offentlige ydelser stiger relativt stærkere i pris end varerne, hvilket naturligvis komplicerer den finanspolitiske problemstilling. Når vi i disse år konstaterer, at den andel, de offentlige udgifter udgør af nationalproduktet, vokser med over et procent-point om året, må inddrages i forklaringen, at alene den omstændighed, at lønninger og pensioner stiger hurtigere end varepriserne, betyder en vækst i det offentlige andel af nationalproduktet på omkring $\frac{3}{4}$ procentpoint.

På den anden side er vort beskatningssystem indrettet således, at den samlede sum af skatter og afgifter ved uforandrede skattesatser ikke stiger nævneværdigt meget stærkere end de samlede indkomster i samfundet. For indkomstskatten er stigningen ganske vist stærkere, men væksten i den indirekte beskatning og i andre offentlige indtægter er næppe meget stærkere end i indkomstniveauet, bl.a. fordi punktafgifter stort set er mængdeafgifter eller værdiafgifter på varer, der stiger langsomt i pris.

Vor finanspolitik vil derfor i de kommende år blive stillet over for en vanskelig opgave, når både de offentlige budgetters vækst skal finansieres, og den skal yde et bidrag til den stabilisering af den indre økonomi, som er forudsætningen for, at betalingsbalancen kan rettes op.

Nu er spørgsmålet om at sikre denne balance i økonomien imidlertid ikke udelukkende et spørgsmål om finanspolitik. En række andre faktorer er også bestemmende for, hvor stærkt presset i den indre økonomi vil være.

En af disse størrelser er den private *opsparing*, som klart nok kan bidrage til at holde et indenlandsk efterspørgselspres tilbage. Jeg har allerede strejft problemet i forbindelse med finansieringen af erhvervenes investeringer og kan i denne forbindelse minde om de ændringer i afskrivningslovgivningen, regeringen har gennemført for at lette vilkårene for denne del af opsparingen. Den øvrige private opsparring er selvsagt vanskelig at påvirke direkte, selvom de forskellige præmieringsordninger nok har en vis virkning. Langt væsentligere tror jeg imidlertid, det vil være, om vi kan fastholde den prisstabilitet, der er opnået i løbet af 1968, idet man herved fjerner den stærke tilskyndelse til hurtigt at omsætte den indtjente indkomst i køb af varer, der ligger i stadige prisstigninger.

I denne forbindelse er det også nærliggende at gå ind på boligbyggeriets udvikling. Mens det indtil krigen var således, at finansieringsformen for

boligbyggeriet i ikke uvæsentlig grad bidrog til sideløbende med investeringen i boligbyggeri at fremkalde en privat opsparing, har efterkrigstidens finansieringsordninger og de stadige prisstigninger stort set fjernet denne sammenhæng med det resultat, at boligbyggeriet er blevet en ekspansiv faktor i den økonomiske udvikling af betydelig styrke.

Det er overordentligt vanskeligt at bedømme den fremtidige udvikling i boligbyggeriet, ikke mindst fordi der her ligesom inden for de offentlige finanser er tale om et område, hvor prismekanismen er af begrænset virkning som følge af restriktioner og direkte og indirekte tilskud.

Disse forhold i forbindelse med velstandsstigningen taler for, at boligefterspørgslen også fremover vil stige stærkt. Da der her er tale om et forbrug finansieret gennem en meget lang afbetalingskontrakt, vil udviklingen i boligbyggeriet komme til at spille en rolle for, hvor stærkt behovet vil være for en forbrugsdæmpende finanspolitik. Alternativet er at styre boligefterspørgselen gennem renten eller kreditrestriktioner – d.v.s. gennem en pengepolitik, der på længere sigt vil være til ulempe for erhvervslivets finansiering.

Det er et fælles træk ved de to eksempler, jeg her har nævnt – opsparingen og boligbyggeriet – at de samtidig viser den belastning af finanspolitikken, som er følgen af en stærk opgang i *pengeindkomster* og priser. En tilsvarende sammenhæng gør sig også gældende på andre områder. En inflatorisk udvikling rummer en tilskyndelse til øget efterspørgsel og har også – i hvert fald indtil kildeskatten er indarbejdet – en tendens til umiddelbart at svække de offentlige finanser.

Langt vigtigere er imidlertid, at en fortsat stærk stigning i pengeindkomsterne også indebærer en hævnning af det danske omkostningsniveau, der kan vanskeliggøre den udvikling af eksporterhvervene, der er nødvendig, hvis vi skal bevæge os mod bedre balance i udenrigsomsætningen uden at sætte den fulde beskæftigelse over styr. Hvis vi ikke løser dette problem, vil dansk økonomi meget hurtigt kunne befinde sig i den samme spændetrøje som i 50'erne, hvor betalingsbalancestillingen hindrer den økonomiske vækst.

Den første forudsætning for, at denne opgave kan klares, er, at der tilvejebringes den nødvendige indre balance mellem krav og ressourcer. Dette vil også i sig selv bidrage til at dæmpe den inflatoriske udvikling. Erfaringer fra de sidste 10-15 år har imidlertid tydeligt vist os, at der er selvstændige kræfter af betydelig styrke, der tenderer mod at hæve pengeindkomsterne hurtigere end produktionen – i særdeleshed ved et højt beskæftigelsesniveau.

Baggrunden herfor har bl.a. været, at det har været almindeligt accepteret, at det offentlige ikke var direkte engageret i fastlæggelsen af pengeindkomsterne undtagen på de områder, hvor det offentlige selv betalte, og

hvor man har stræbt efter at følge udviklingen på det private arbejdsmarked.

Jeg tror, at denne grundindstilling til indkomstfastsættelsen er rigtig, så meget mere som det ikke er givet, at indkomststudviklingen i det længere løb vil blive svagere, hvis den var fastlagt ved lov. Den stivhed i indkomstmønstret, som nemt kunne blive følgen, ville heller ikke være til gavn i perioder præget af stærk strukturomlægning.

På den anden side kan det ikke nægtes, at det nuværende system for fastlæggelse af pengeindkomsterne komplicerer opgaverne for den økonomiske politik, fordi en inflatorisk udvikling nødvendiggør stramninger af finans- og pengepolitikken, som ellers kunne være undgået, og som endda ikke neutraliserer stigningen i omkostningsniveauet.

Når man betragter den proces, hvori pengeindkomsterne fastlægges, er det iøjnefaldende, at der ligesom på andre områder – f.eks. de offentlige budgetter, som jeg har omtalt – er tale om en række enkeltafgørelser, der hver for sig kan forekomme moderate og velmotiverede, men hvis samlede resultat nemt kan blive utilfredsstillende. Hvis man f.eks. ser på lønfastsættelsen, så er det formentlig sjældent, at de lønstigninger, der aftales ved nye overenskomster, er afgørende ude af trit med produktivitetsudviklingen. Ligeledes er lønglidningen – hvis der ikke er overtryk i økonomien – i større eller mindre grad udtryk for produktivitetsfremskridt i enkelte sektorer, som det kan være rimeligt at honorere. Endelig er der dyrtidsreguleringen, som efter sin karakter skulle gardere mod indtrådte prisstigninger. Taget hver for sig kan disse elementer i løndannelsen synes velmotiverede, men det samlede resultat er alligevel i de senere år blevet lønstigninger på omkring 10 pct. årlig. Det er langt mere end stigningen i produktiviteten og udlandets lønstigninger med pris- og skattestigninger og svækket betalingsbalance som følge.

Det er svært at se, hvilke fordele der opnås ved at bevare et system for indkomstfastsættelsen, der næsten med sikkerhed fører til indkomststigninger, der er ude af trit med de samfundsøkonomiske realiteter. Dette gælder så meget mere, som erfaringen tydeligt viser, at systemet ikke bidrager til en jævnere indkomstfordeling i samfundet, men tværtimod resulterer i en større skævhed i formuefordelingen via inflationens virkninger på ejendomspriser m.v. Det burde derfor være muligt at finde former for indkomstfastsættelse, der varetager de virkeligt væsentlige interesser i indkomstfordelingen uden at medføre en inflatorisk stigning i de samlede pengeindkomster. Forholdet er yderligere det, at hvis statens finanspolitik ikke var så stærkt belastet af nødvendigheden af at dæmme op for de inflatoriske kræfter, ville der åbne sig mulighed for finanspolitiske ændringer, der på en langt mere effektiv måde kunne bidrage til at løse de fordelingspolitiske problemer, der ubestrideligt foreligger.