

KOMMENTARER OG OVERSIGTER

DEN ØKONOMISKE ÅRSOVERSIGT

1. Den økonomiske Årsoversigt foreligger nu i 22 årgange. Det begynte med *Danmarks Nationalbudget* for året 1948. I 1951 skiftedes titel til *Økonomisk Årsoversigt*, og samtidig nøjedes man med at udsende publikationen i duplikeret form. I 1954 vendte man tilbage til det glittede papir, antog det nuværende format og fastholdt titlen.

I *Nationaløkonomisk Tidsskrift* har der kun været meget få kommentarer til denne ellers meget debatterede, og på de højere læreanstalter meget anvendte publikation. Der var et par artikler om de første nationalbudgetter¹. I 1967 kom en artikel af P. H. Østergaard, der behandler selve kvaliteten af de forudsigelser, som Det økonomiske Sekretariat bringer i årsoversigten.²

Østergårds artikel har sin baggrund i et ikke offentliggjort arbejde af betydeligt større omfang³. Heri gøres opmærksom på, at forudsigelserne som oftest er meget uklart formulerede. Der foretages imidlertid ingen særlig vurdering af dette forhold.

Det er hensigten med dette indlæg at forsøge en vurdering af selve udformningen af årsoversigtens forudsigelser. For at få et vist historisk perspektiv indledes med en kort omtale af de første nationalbudgetter. Endvidere gives nogle kommentarer til sigtet med og mulighederne for en årsoversigt, der kommer hvert år i marts måned. Det sidste er et forsøg på at følge de omtalte tidlige artikler her i tidsskriftet op.

2. Danmarks Nationalbudget for året 1948 repræsenterede en ny bølge i dansk økonomisk politik. Det var nyt i sit syn på efterspørgslens placering i analysen, og det var nyt i statistisk henseende i anvendelsen af nationalregnskabsteknikken⁴.

Det forekommer væsentligt ved vurderingen af den økonomiske årsoversigt, som den nu tager sig ud, at erindre sig baggrunden for de første nationalbudgetter. Verdenskrigens nedslidning af produktionsapparatet var endnu langt fra overvundet. Der forelå således meget betydelige investeringsbehov.

1. Viggo Kampmann, »Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer,« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1948; Kjeld Philip, »Danmarks Nationalbudget for året 1949,« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1949.
2. P. H. Østergård, »De økonomiske årsoversigtens korttidsforudsigelser – en vurdering,« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1967.
3. P. H. Østergård, *Forudsigelserne i de Økonomiske Årsoversigter*, 1965.
4. Som forløbere kan nævnes:
 - (a) *Økonomiske efterkrigstidsproblemer, betænkning afgivet af Finansministeriets udvalg af 30. januar 1943, 1. del, afsluttet den 1. maj 1945, specielt kap. VIII, »Finanspolitik og beskæftigelse«.*
 - (b) *Nationalproduktet og nationalindkomsten 1930–46*, St. m. 4. række, 129. bd., 5. hefte afsluttet februar 1948.

KOMMENTARER OG OVERSIGTER

DEN ØKONOMISKE ÅRSOVERSIGT

1. Den økonomiske Årsoversigt foreligger nu i 22 årgange. Det begynte med *Danmarks Nationalbudget* for året 1948. I 1951 skiftedes titel til *Økonomisk Årsoversigt*, og samtidig nøjedes man med at udsende publikationen i duplikeret form. I 1954 vendte man tilbage til det glittede papir, antog det nuværende format og fastholdt titlen.

I *Nationaløkonomisk Tidsskrift* har der kun været meget få kommentarer til denne ellers meget debatterede, og på de højere læreanstalter meget anvendte publikation. Der var et par artikler om de første nationalbudgetter¹. I 1967 kom en artikel af P. H. Østergaard, der behandler selve kvaliteten af de forudsigelser, som Det økonomiske Sekretariat bringer i årsoversigten.²

Østergårds artikel har sin baggrund i et ikke offentliggjort arbejde af betydeligt større omfang³. Heri gøres opmærksom på, at forudsigelserne som oftest er meget uklart formulerede. Der foretages imidlertid ingen særlig vurdering af dette forhold.

Det er hensigten med dette indlæg at forsøge en vurdering af selve udformningen af årsoversigtens forudsigelser. For at få et vist historisk perspektiv indledes med en kort omtale af de første nationalbudgetter. Endvidere gives nogle kommentarer til sigtet med og mulighederne for en årsoversigt, der kommer hvert år i marts måned. Det sidste er et forsøg på at følge de omtalte tidlige artikler her i tidsskriftet op.

2. Danmarks Nationalbudget for året 1948 repræsenterede en ny bølge i dansk økonomisk politik. Det var nyt i sit syn på efterspørgslens placering i analysen, og det var nyt i statistisk henseende i anvendelsen af nationalregnskabsteknikken⁴.

Det forekommer væsentligt ved vurderingen af den økonomiske årsoversigt, som den nu tager sig ud, at erindre sig baggrunden for de første nationalbudgetter. Verdenskrigens nedslidning af produktionsapparatet var endnu langt fra overvundet. Der forelå således meget betydelige investeringsbehov.

1. Viggo Kampmann, »Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer,« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1948; Kjeld Philip, »Danmarks Nationalbudget for året 1949,« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1949.

2. P. H. Østergård, »De økonomiske årsoversigtens korttidsforudsigelser – en vurdering,« *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1967.

3. P. H. Østergård, *Forudsigelserne i de Økonomiske Årsoversigter*, 1965.

4. Som forløbere kan nævnes:

(a) *Økonomiske efterkrigstidsproblemer, betænkning afgivet af Finansministeriets udvalg af 30. januar 1943, 1. del, afsluttet den 1. maj 1945, specielt kap. VIII, »Finanspolitik og beskæftigelse«.*

(b) *Nationalproduktet og nationalindkomsten 1930–46*, St. m. 4. række, 129. bd., 5. hefte afsluttet februar 1948.

Samtidig var råvaretilgangen knap. Der praktiseredes omfattende restriktions-systemer, med direkte indgreb i de fysiske varestrømme i form af importregulering, rationering af forbrugsgoder, materialetildeling o.s.v.

Investeringsbehovet søgtes tilgodeset dels ved hjælp af restriktionspolitikken, dels ved hjælp af finanspolitikken. Når de første nationalbudgetter nu forekommer læseren meget detailrige, må forklaringen uden tvivl søges i, at budgettet mere eller mindre tjente som rammeplan for administrationen af restriktionspolitikken. Ikke blot regnskabstallene blev fremlagt i kontoform, men også de fremadrettede budgettal blev lagt frem på denne måde. Det skabte klarhed over hovedtallenes indhold, at nationalbudgetternes tekststafnit var bygget således op, at det fra de totale størrelser – f.eks. samlet investering – var muligt at søge tilbage til delstørrelserne.

Den omtalte klarhed i fremstillingen blev i 50'erne og 60'erne afløst af meget komprimerede og uigennemskuelige verbale redegørelser. Endvidere har dispositionen ofte skiftet. Som eksempler herpå kan nævnes, at forudsigelserne har været i et kapitel for sig, de har været flettet sammen med den almindelige fremstilling af økonomien i det forløbne år, og de har været splittet op på specialkapitlerne om landbrug, industri o.s.v.

3. Den følgende mere detaljerede omtale af udformningen af årsoversigtens forudsigelser tager sit konkrete udgangspunkt i kapitel VI i *Økonomisk Årsoversigt 1969*: »Udsigterne for 1969« (s. 92-100).

Kapitlet bringes helt uden tabeller. Ej heller nogen af tabellerne i den iøvrigt ret fyldige samling bilagstabeller er sammensat af størrelser, der er samfaldende med forudsigelseskapitlets størrelser. Bilagstabel III, bruttonationalproduktet og dets anvendelse, er den tabel, der kommer nærmest. At årsoversigtens forfattere ikke ikke er helt fremmede over for tanken om at opstille tabeller vedrørende forventede størrelser, viser dog oversigtens afsluttende kapitel vedrørende »Balanceproblemer i dansk økonomi i de nærmeste år«. Her bringes for året 1972 en oversigt over de forventede størrelser for tilgang og anvendelse (Kap. VII, tab. 5: Bruttonationalproduktet og dets anvendelse).

Der er da heller ingen tvivl om, at Det økonomiske Sekretariat har tabeller, der ligger bag forudsigelseskapitlets tekst. Når Det økonomiske Råd kan opstille forsyningsbalancer over samlet efterspørgsel og tilgang, så kan man selvsagt lave noget tilsvarende i Det økonomiske Sekretariat. Ud fra forudsigelseskapitlet kan da også så nogenlunde rekonstrueres den tabel, som skrivebordsskuffen gemmer.

I tabel 1 vises en sådan rekonstruktion af forudsigelserne for 1969. Det fremgår dog af tabellen, at man kun delvis kan efterspore tallene.

Således kan den samlede anvendelse ikke findes, idet en vis talmæssig konkretisering af lagerforskydningen mangler. Dertil kommer, at der synes at mangle konsistens i de oplysninger, der gives. Hvis de samlede lager- og besætningsforskydninger er over +480 mill. kr., hvilket nok er årsoversigtens mening, se dog fodnote 4 til tabel 1, så bliver der i tabellen et tilgangsunderskud på i hvert fald op mod 1½ mia kr. (tabellens 985 + det ukendte tal). På det foreliggende tekstgrundlag kan nærværende forfattere ikke se, hvordan man kan slippe af med uoverensstemmelsen mellem tilgang og anvendelse. Selv om man går til den for årsoversigten mest gunstige grænse af dens egne usikkerhedsintervaller, bringes tilgangsunderskuddet ikke engang ned til 500 mill. kr.

Imidlertid er det ikke helt betryggende at fremsætte et sådant postulat om

inkonsistens. Som nævnt ovenfor, og som det også fremgår af tabellen, er der knyttet usikkerheder til oplysningerne, og der er fortolkningsvanskeligheder med teksten. Det er derfor muligt, at der i uklarhederne ligger muligheder for fortolkninger, der ikke strider mod teksten, og som kan eliminere mankoen i tabel 1.

Her kan nævnes 4 typer af uklarheder:

(1) Det gør ofte læsningen vanskelig, at ændringerne fra regnskabsår til prognoseår snart angives i procent og snart i absolutte størrelser, se tabel 1. Der skiftes uden systematik mellem disse angivelsesmåder. Nogle oplysninger er dobbeltdækket, idet der både gives en absolut og en relativ tilvækst. I det sidste tilfælde er det ikke altid muligt at få overensstemmelse mellem de to angivelser. Dette gælder i den foreliggende tekst oplysningerne om boligbyggeriet.

(2) Det kan være vanskeligt at se, om et tal er angivet i faste eller løbende priser. Dette gælder således i 69-årsoversigten oplysningerne vedrørende eksport og import.

Tabel 1. Bruttonationalproduktet og dets anvendelse.
(I tilvækstkolonnerne gengives Årsoversigtens angivelser). 1968-priser

	1968 (1) mill. kr.	Absolut tilvækst (2) mill. kr.	Relativ tilvækst (3) pet.	1969 (4) mill. kr.
Bruttonationalproduktet i markedspriser	101235		mindre end 6	106800
Import af varer og tjenester	28430	1600 ^(a)	...	30030
Samlet tilgang af varer og tjenester ..	129665			136830
Eksport af varer og tjenester.....	27215	2350 ^(a)		29565
Tilgang til hjemmemarkedet	102450			107265
Heraf:				
Offentligt forbrug	16350	...	6-7	17410
Privat forbrug.....	58555	...	5	61485
Boligbyggeri.....	5600	500	7-8 ^(b)	6100
Private erhvervsinvesteringer	13565	1000	6-7	14564
Offentlige investeringer	7900	...	omkring 10 ^(c)	8690
Lager- og besætningsforskydninger ..	480	480	større end positiv ^(d)	...
Total anvendelse på hjemmemarkedet.....	102450			(108250) ^(e)
Tilgang — anvendelse	0			(— 985)

Anm.: ... angiver at oplysninger ikke foreligger.

Noter: ^(a) Uklarhed vedrørende faste/løbende priser og brutto/nettoopgørelse. ^(b) Basistallet uoplyst. ^(c) Uklart om reparation og vedligeholdelse er inkluderet. ^(d) Tilsyneladende excl. eventuelle besætningsforskydninger. ^(e) Summationen er gennemført på trods af manglende oplysning om lager- og besætningsforskydninger.

(3) Der foretages modregninger, som gør det meget vanskeligt at overskue, om man af teksten kan uddrage indbyrdes konsistente tal for de størrelser, der påvirkes af modregningerne. I 69-årsoversigten gælder det export- og import-

tallene, hvor der blandt andet foretages nogle modregninger vedrørende udenrigshandelen med landbrugsvarer.

(4) Det kan være vanskeligt at se, hvilke begreber der anvendes. I bilagstabel III bruges de normale nationalregnskabsbegreber, som anvendes af Danmarks Statistik. I årsoversigtens kapitel VII om balanceproblemer i dansk økonomi opereres der med nogle lidt modificerede begreber. I selve forudsigelseskapitlet er det nogle gange uklart, om det er det ene eller det andet sæt af begreber, der anvendes, og om der overhovedet er indbyrdes konsistens mellem de begreber, hvori forudsigelserne løber. De nævnte uklarheder gør sig i 69-årsoversigten gældende vedrørende f.eks. offentligt forbrug og offentlig investering.

Det synes som før nævnt givet, at man i Det økonomiske Sekretariat har en afstemt tabel over de forudsagte størrelser. Derfor forekommer det utilfredsstillende at konstatere, at vandene forplumres så meget, at det bliver umuligt præcist at forstå, hvilke oplysninger det egentlig er, der bringes.

4. Teksten i forudsigelsesafsnittet burde støtte de forskellige tal, der bringes, men det sker kun i begrænset omfang.

Blader man 69-årsoversigtens forudsigelser igennem, begynder det ganske vist meget godt. Den samlede forudsagte stigning i eksporten, se tabel 1, er delt op på en række komponenter, og udviklingen i disse er behandlet hver for sig. Man kan dog sige, at der ikke er den rette balance i fremstillingen. Stigningen i industrieksporten, dog defineret excl. export af visse varer, er behandlet under et, medens fisk og pelsskind et andet sted er nævnt særskilt.

Ved omtalen af det offentliges efterspørgsel er der stadig nogen opsplitning af størrelserne.

Omtalen af den skønnede stigning i det private erhvervslivs investeringer er det første eksempel på en helt utilstrækkelig tekstmæssig støtte til tallene. Der er ellers en længere omtale af faktorer, der vil trække i én retning og faktorer, der vil trække i en anden retning. Der nævnes noget om institutionelle forhold f.eks. omkring kildeskattens indførelse, og der præsenteres lidt økonomisk teori f.eks. om investeringernes afhængighed af kapacitetsudnyttelsen og af kreditmarkedforholdene. Det hele virker noget tilfældigt og ukonkret, men pludselig kommer så et skøn over stigningen på 1 mia kr. Udviklingen i de private erhvervsinvesteringer, der er en størrelse af central betydning for konjunkturudviklingen, præsenteres som et fait accompli. Man har ganske vist hørt om en række tendenser, men om deres indbyrdes styrke og deres konkrete betydning for slutfacit på 1 mia kr. ved man ingenting.

En omtale af den videre tekst ville stort set give en gentagelse af fremførte kritikpunkter. Det skal blot nævnes, at den givne karakteristik af omtalen af erhvervsinvesteringerne kunne gentages for så vidt angår det private forbrug.

Vedrørende overenskomstforhandlingerne fremsættes nogle moralske betragtninger, hvor det antages, at resultatet ikke vil røkke ved den tendens til rolig prisudvikling man har haft.

Den tekstmæssige fremstilling kunne redegøre for den skønnede størrelse af de enkelte vigtigere påvirkninger af f.eks. forbrug og investering. Som nævnt sker dette kun i meget ringe grad.

5. Foruden den ledsagende tekst kunne forudsigelserne være støttet gennem en åbenhed om de modelrelationer, men arbejder med i Det økonomiske Sekretariat.

Nu er det et særskilt kritikpunkt, at man ikke har nogen udbygget model⁵. Herved tænkes på et system af relationer, der bestemmer de størrelser, der ønskes forudsagt, når visse forhold bl.a. vedrørende den økonomiske politik er fastlagt. Hvor meget eller hvor lidt model man har, vides ikke rigtigt, da dette spørgsmål altid har været omgærdet af hemmelighedskræmmeri.

Hvis der bag forudsigelserne lå en udbygget økonomisk model, og denne var offentliggjort, kunne der henvises til, at det var modelstrukturen og visse valgte forudsætninger vedrørende den økonomiske politik m.v., der lå bag en bestemt forudsigelse, f.eks. af væksten i de private investeringer. Selvom denne forudsigelse så kun var mangelfuldt omtalt i teksten, ville der ikke være knyttet nogen mystik til, hvordan den var fremkommet. Forklaringen ville være at finde i modellen. De, der ville ønske at studere forudsigelsen nærmere, kunne henvises til den offentliggjorte litteratur om modellen. Her ville forbrugsrelationer, investeringsrelationer o.s.v. direkte beskrive den forventede adfærd og dermed, hvorledes man var kommet til de konkrete skøn.

En yderligere fordel ville være, at en model ville gøre det nemmere at arbejde med alternative forudsigelser svarende til alternative sæt af forudsætninger.

6. Årsoversigten kommer midt i marts. Tanken hermed må være, at den skal benyttes ved folketingets afsluttende behandling af finanslovsforslaget. På dette tidspunkt er forslagens behandling imidlertid vidt fremskreden. Årsoversigten har derfor kun ganske ringe mulighed for at øve indflydelse på lovens endelige udseende. Som vejleder ved behandlingen af finanslovens udgiftsside kommer årsoversigten for sent. Eksistensen af fire-års budgetterne indeholder i sig selv en tydelig erkendelse af, at udformningen af statens udgiftspolitik ikke egner sig for hastebeslutninger truffet inden for de sidste fjorten dage af marts måned. Det ville, hvad angår finanslovens udgiftsside, være mere på sin plads, om årsoversigten kom samtidig med finanslovsforslaget, altså ca. fire måneder før end tilfældet nu er.

Ved en fremkomst om efteråret ville det endvidere blive undgået, at årsoversigten hvert andet år kom netop, som der var ved at blive afsluttet overenskomst, et forhold der gør det i allerhøjeste grad delikat, hvad der skrives om løndannelsen.

Problemet ved en fremkomst om efteråret ville selvsagt være, at prognosehorisonten ville blive udstrakt med omkring fire måneder. Det er givet, at usikkerheden med hensyn til bedømmelsen af mange af de marginale forskydninger, der er afgørende for konjunkturbevægelsen, øges stærkt når forudsigelsehorisonten udstrækkes. Denne svaghed skulle dog kunne imødekommes ved, at man lod analysen foregå under alternative forudsætninger.

En særlig komplikation følger af kildeskatten. Første gang, problemet må siges at have gjort sig gældende, var i 1969. Af administrationstekniske grunde må de satser, hvormed indkomstskatten udskrives, være kendt allerede det foregående efterår.

I 1969 gjorde folketinget sig færdig med den pågældende lovgivning allerede inden det tog på sommerferie. På længere sigt skulle der formentlig være mulighed for at udskyde vedtagelsen af skalaens udskrivningsprocent til hen mod 1. november. Folketinget kunne da nå at vedtage udskrivningsprocenten efter påbegyndelsen af den nye samling. Dette kunne tale for, at Det økonomiske Sekretariat

5. Dette omtales i førnævnte upublicerede arbejde af P. H. Østergaard.

fremlagde sin prognose for det følgende kalenderår straks ved folketingets åbning i forbindelse med åbningstalen. Blev finanslovsforslagets forelæggelse samtidig skudt frem, kunne fastlæggelsen af udskrivningsprocenten forenes med finanslovsdebatten. Folketinget ville i denne sammenhæng have god brug for økonomi-ministerens prognose. Herved ville prognosehorisonten ganske vist være udstrakt med yderligere halvanden måned eller med i alt godt fem måneder.

Med det nuværende udgivelsestidspunkt og den nuværende forudsigelsesperiode må nødvendigvis gælde, at årsoversigten er uden indflydelse på indkomstkattens udskrivning i vedkommende år. De pågældende satser er fastlagt et lille år tidligere. Tilbage er kun afgifterne. Årsoversigten er endvidere uden reel indflydelse på udgiftspolitikken, den kan i hvert fald højst danne grundlag for nogle pludseligt gennemførte besparelser.

*E. Damsgård Hansen og Lars Lund**

* Forfatterne er henholdsvis forskningsstipendiat og amanuensis ved Handelshøjskolen i København.