

De økonomiske problemer og de politiske beslutninger

Svend Jakobsen

Finansministeriet

SUMMARY: In this address the sombre situation of the Danish economy is described and some of the main problems analysed, including the steep increase of the foreign debt. The problems cannot be solved in the short run so the government has developed a medium term strategy: The balance of payment should be in fundamental equilibrium in the second part of the 1980'ies by three major lines of policy: an improvement of Danish competitiveness by 2-3 per cent pr. year, a decrease in real income pr. employed by 1-2 per cent per year for 2-3 years, and a gradual reduction of the growth of public expenditures in volume terms – for 1981 a reduction from 3 per cent to 1,5 per cent. This will demand changes in underlying, politically touchy, expenditure increasing »mechanisms«.

Indledning

1. Regeringen tilrettelægger de løbende økonomisk-politiske initiativer med baggrund i et langsigtet økonomisk-politisk handlingsprogram. Et centralt punkt i handlingsprogrammet er at opnå en nedbringelse af underskuddet på betalingsbalancen, således at der i anden halvdel af 80erne nås en situation, hvor saldoen på betalingsbalancen svinger omkring ligevægt samtidig med, at der skabes grundlag for en nedbringelse af arbejdsløsheden. Den situation vil regeringen sikre gennem fastlæggelse af udviklingslinier for *konkurrenceevnen*, der skal forbedres, og for det *private* og det *offentlige forbrug*, hvis udvikling skal afdæmpes. Udviklingen i de *offentlige udgifter* må derfor i løbet af kort tid afdæmpes til, at der ikke sker nogen vækst i faste priser og lønninger m.v., ligesom den reale disponible indkomst pr. beskæftiget må falde i endnu 2-3 år, omend det ikke skønnes at blive nødvendigt med så bratte fald som i indeværende år.

Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 28. oktober 1980.

De økonomiske problemer og de politiske beslutninger

Svend Jakobsen

Finansministeriet

SUMMARY: In this address the sombre situation of the Danish economy is described and some of the main problems analysed, including the steep increase of the foreign debt. The problems cannot be solved in the short run so the government has developed a medium term strategy: The balance of payment should be in fundamental equilibrium in the second part of the 1980'ies by three major lines of policy: an improvement of Danish competitiveness by 2-3 per cent pr. year, a decrease in real income pr. employed by 1-2 per cent per year for 2-3 years, and a gradual reduction of the growth of public expenditures in volume terms – for 1981 a reduction from 3 per cent to 1,5 per cent. This will demand changes in underlying, politically touchy, expenditure increasing »mechanisms«.

Indledning

1. Regeringen tilrettelægger de løbende økonomisk-politiske initiativer med baggrund i et langsigtet økonomisk-politisk handlingsprogram. Et centralt punkt i handlingsprogrammet er at opnå en nedbringelse af underskuddet på betalingsbalancen, således at der i anden halvdel af 80erne nås en situation, hvor saldoen på betalingsbalancen svinger omkring ligevægt samtidig med, at der skabes grundlag for en nedbringelse af arbejdsløsheden. Den situation vil regeringen sikre gennem fastlæggelse af udviklingslinier for *konkurrenceevnen*, der skal forbedres, og for det *private* og det *offentlige forbrug*, hvis udvikling skal afdæmpes. Udviklingen i de *offentlige udgifter* må derfor i løbet af kort tid afdæmpes til, at der ikke sker nogen vækst i faste priser og lønninger m.v., ligesom den reale disponible indkomst pr. beskæftiget må falde i endnu 2-3 år, omend det ikke skønnes at blive nødvendigt med så bratte fald som i indeværende år.

Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 28. oktober 1980.

Et fortsat fald i den disponible realindkomst er ikke et socialdemokratisk mål. Det er et nødvendigt middel for at sikre råderum for den uomgængeligt nødvendige udvidelse af den produktion, der skal sælges i udlandet og på hjemmemarkedet i konkurrence med udenlandske producenter.

Ændringen i den danske produktionsstruktur kan naturligvis ikke gennemføres med ét slag. Det må ske gradvis i løbet af indeværende årti, og processen – som ikke vil blive let – må understøttes af arbejdsmarkedspolitiske samt af uddannelsespolitiske foranstaltninger, tillige med en fortsat videreudbygning af erhvervs- og skattepolitiske foranstaltninger. Endvidere vil rente- og kreditpolitikken kunne lempes i takt med den gradvise forbedring af betalingsbalancestillingen. Det vil i sig selv bidrage til yderligere at forbedre konkurrenceevnen og dermed betalingsbalancen, hvorved penge- og kreditpolitikken yderligere kan lempes, og sådan videre i en selvforstærkende positiv proces. Det er desuden min overbevisning, at vi ikke kommer uden om i løbet af 80'erne at gennemføre én eller anden form for obligatorisk overskudsdeling i virksomhederne. Fremsynede ejere og ledere i erhvervslivet kunne lette de vanskelige politiske beslutninger med at sikre konkurrenceevneforbedringerne ved aktivt at støtte gennemførelsen af overskudsdeling.

Energi: Efterspørgsel og udbud (Nordsøen)

Vi må i det store og hele basere omstillingen af den danske økonomi på egne kræfter. De internationale konjunkturer vil næppe i 80'erne give vækstrater i verdensøkonomien, som vi kendte dem i 60'erne og i begyndelsen af 70'erne. Det spiller ikke mindst ind, at der ligger en *ubehagelig energirestriktion på vækstmulighederne*. En øget vækst i de industrialiserede lande vil jo give anledning til en øget efterspørgsel efter olie. På grund af den meget begrænsede forskel mellem produktion og efterspørgsel af olie, der vil være til stede i de kommende år, vil der meget let kunne forekomme overefterspørgsel og dermed stigende priser. Det heraf følgende realindkomsttab i de olieforbrugende lande vil begrænse den samlede efterspørgsel og herigennem virke som en bremse på bestræbelserne for at øge væksten i verdensøkonomien. Hertil kommer, at stigende oliepriser vil gøre det meget vanskeligere at holde stigningen i prisniveauet nede på et lavt niveau, ikke mindst fordi energiprisstigninger slår igennem over et meget bredt felt i økonomien.

Det er derfor, det er så vigtigt, at vi igennem en energipolitik får *afdæmpet udviklingen i energiforbruget* ud over, hvad den væsentlige, relative olieprisstigning i sig selv har givet og fortsat giver impulser til. Energibesparelser vil nemlig øge industrilandenes mulighed for at styrke den økonomiske vækst, uden at der af

den grund opstår overefterspørgsel efter energi og dermed risiko for nye prishop, og det er glædeligt, at vi i Danmark har haft held med i de senere år at gennemføre mærkbare besparelser i energiforbruget.

Men som bekendt er energiefterspørgslen kun den ene side af den prekære balance på oliemarkedet. I de internationale organisationer presses der til stadighed på for at få *udbygget olieproduktionen i de olieforbrugende lande*, og det er på denne baggrund opmuntrende, at vi i 80'erne kan se hen til væsentlige olieforstyrninger fra egen undergrund. Jeg tænker selvsagt på Nordsøen, hvor det påregnes, at der i 1981 påbegyndes råolieproduktion fra det danske Gorm-felt. Det skønnes at ville betyde en reduktion i 1981 af netto-energi-importen med godt 2 mia.kr. eller knap 10 pct.

Nordsø-oliens og -gassens betydning for den danske økonomi vil dog være væsentligt større. Således anslår vi forsigtigt, at den danske energiproduktion i 1990 vil komme til at dække over 1/3 af det totale energiforbrug. Da en del af overskuddet efter selskabsskat vil tilfalde de udenlandske parthavere i Dansk Undergrunds Consortium, vil forbedringen af betalingsbalancens løbende poster dog blive mindre end svarende til forbedringen af vare- og tjenestebalancen.

Disse forhold vil dog ikke i første omgang i fuldt omfang stille krav om valuta, idet selskaberne må antages fortsat at ville investere i efterforskning og udvinding af olie og naturgas. Men i det lange løb vil det danske samfund gå glip af en stor del af værdierne fra kendte felter.

Denne betragtning leder direkte over i det højaktuelle spørgsmål omkring de igangværende *forhandlinger mellem regeringen og den nuværende koncessionshaver*. Jeg skal ikke gå i dybden med dette spørgsmål, men blot pege på et par enkelte forhold. Det ene er relationen til regeringens langsigtede handlingsprogram. Udstikningen af hovedlinierne heri måtte baseres på de foreliggende oplysninger om udvindingen i Nordsøen, idet det selvsagt ikke ville være ansvarligt at forudsætte udnyttelse af fund, der endnu ikke er gjort. Regeringens ønske om en fremskyndelse af efterforskningen, skal ses i denne sammenhæng. Kun herved kan der tilvejebringes et fuldt realistisk grundlag for den langsigtede økonomiske politik.

Det andet forhold jeg vil nævne er, at det fra flere sider har været kritiseret, at staten ikke vil stå ved de hidtidige aftaler, specielt enekoncessionen fra begyndelsen af 1960'erne. I den anledning finder jeg, at der er grund til at understrege, at staten selvfølgelig ikke ville have fremsat forslag om ændringer i koncessionen, hvis der ikke var indtrådt *ændringer i de bagvedliggende forudsætninger*. Et afgørende problem som enhver regering må tage op i denne forbindelse er forsynings-sikkerheden. Regeringsoplæggets punkter vedrørende en statslig olierørledning og

vedrørende forpligtelse til levering af olie og gas til Danmark skal ses i denne sammenhæng. En anden afgørende ændring i forudsætningerne vedrører olieprisudviklingen. Som enhver ved, så er der sket en meget kraftig stigning i den reale oliepris – vel omkring en 4-dobling – mens forventningerne i sin tid vel nærmest var, at der ville blive tale om en faldende real oliepris. Denne helt afgørende ændring var ikke forudset af staten og – tror jeg det kan siges med sikkerhed – heller ikke af koncessionshaveren.

Uanset dette stiller vi ikke krav om øget andel af udbyttet fra de fund, der er gjort og som ikke alene dækker koncessionshavernes investeringer, men giver milliardgevinst i overskud. Derimod må vi kunne disponere over arealer, der ikke er udforsket og her sikre, at samfundet opnår en mere rimelig andel af råstofferne værdi. Der er ikke tale om ideologi, men om en nødvendig tilpasning til væsentligt ændrede vilkår, som jeg håber, der kan opnås en løsning på ad forhandlingens vej.

Uligevægten i dansk økonomi: Tre underskud

2. Lad mig herefter gå lidt nærmere ind på uligevægtsproblemerne i den danske økonomi. Disse kan vel karakteriseres ved 3 underskud: betalingsbalanceunderskuddet, beskæftigelsesunderskuddet og underskuddet på statsfinanserne.

Betalingsbalanceunderskuddet udgjorde i 1979 15,5 mia.kr. og er hidtil skønnet at ville andrage 18½ mia.kr. i 1980, eller næsten 5 pct. af bruttonationalproduktet. I en parentes kan indskydes, at de allerseneste oplysninger tyder på, at betalingsbalanceunderskuddet bliver lidt lavere end hidtil skønnet, bl.a. fordi omsvinget i udviklingen i den økonomiske aktivitet, er blevet kraftigere end hidtil skønnet.

Men tilbage til de tre underskud. Udover betalingsbalanceunderskuddet er der *beskæftigelsesunderskuddet*, eller arbejdsløsheden, der for 1980 anslås til omkring 175.000 registrerede ledige, omregnet til fuldtidsbasis. Det svarer til 8¾ pct. af den samlede lønmodtagerstyrke og til 6¾ pct. af den samlede arbejdsstyrke, hvori jo tillige indgår de selvstændigt erhvervsdrivende og disses medhjælpende ægtefæller. *Det tredje underskud: det på statsfinansernes drifts-, anlægs- og udlånsbudget* skønnes i 1980 til godt 15 mia.kr., eller til 4 pct. af bruttonationalproduktet.

3. For de tilstedeværende er det sikkert en banalitet at gøre opmærksom på, at der er en *sammenhæng imellem disse tre underskud i samfundsøkonomien*. Alligevel kan det ikke understreges for tit. Den offentlige debat præges i alt for høj grad af forslag, der søger at rette op på et af underskuddene uden samtidig at tænke på, hvad der sker med de to andre underskud.

Tag f.eks. underskuddet på statsfinanserne. Her peger mange på, at det er kommet for højt op, og at der må gøres noget drastisk for at få underskuddet reduceret. Jeg er naturligvis enig i, at vi ikke skal blive ved med at samle på statslige budgetunderskud. Men overvejelser om reduktioner heri må ikke ske løsrevet fra de økonomiske realiteter og en overordnet, sammenhængende økonomisk politik. Underskuddet, som i international målestok i øvrigt ikke er voldsomt, er udtryk for, at det også er et led i den økonomiske politik at modvirke tendenser til voksende beskæftigelsesunderskud. På den anden side må vi erkende, at den herved skabte stimulering af den økonomiske aktivitet bidrager til en forøgelse af betalingsbalanceunderskuddet.

Det er naturligvis rigtigt, som det er blevet fremført, at en væsentlig reduktion af statens budgetunderskud vil kunne bidrage til at skaffe plads for en mere lempelig pengepolitik. Men er prisen herfor en væsentlig forøgelse af ledigheden, der allerede er alt for høj, har jeg svært ved at forestille mig bred politisk dækning for en sådan reduktion af statens budgetunderskud.

Udviklingen i 60erne og 70erne så vel som de fremtidige ydre vilkår giver en vanskelig situation

4. Lad mig herefter et øjeblik søge at sætte den samfundsøkonomiske problemstilling ind i et historisk perspektiv.

Vi har i den sidste snes år haft underskud i vore betalinger over for udlandet. Igennem *60erne* måtte dette imidlertid ikke mindst vurderes i sammenhæng med det betydelige investeringsbehov, der fulgte i kølvandet på *forskydningen i erhvervsstrukturen fra landbrug til industri* og øvrige byerhverv. Denne omstilling blev gennemført på kort tid og med et resultat, vi alle kan være tilfredse med, nemlig en moderne og *veludbygget industrisektor*, som der imidlertid vil være behov for at ekspandere yderligere i *80erne*. Det var på sin plads at låne udenlandsk kapital til dette formål.

I *70erne* er betalingsbalanceproblemet blevet skærpet i uhyggelig grad af de voldsomme prisstigninger på energi. Realprisen herpå, det vil sige *oliens byttestørrelse* over til andre varer, er mere end *4-doblet* fra 1970 til 1980, hvor samtidig vort bruttonationalprodukt i faste priser kun er steget med godt 25 pct. Alene fra 1978 til 1980 er Danmarks udgifter til import af energi vokset fra 11 mia.kr. til 22 mia.kr. Der er altså alene på disse to år tale om en fordobling af valutaudgifterne til energiimport, – og det selv om Danmark, som allerede nævnt, har haft stort held med at gennemføre energibesparelser. Energiregningen er nu større end nettoværdien af vor samlede landbrugseksport.

Det er med den allerstørste bekymring, regeringen følger *krigen imellem Iran og Iraq*. 10 procent af den vestlige verdens olieimport kommer fra disse lande, først og fremmest fra Iraq. Udvikler krigen sig yderligere kan konsekvenserne for os blive uoverskuelige. En lukning af Hormuz Strædet vil ramme 60 pct. af den olie, de vestlige lande i dag importerer.

Selvom vi undgår, at krigen får følger for olieprisen tegner *udsigterne sig dystert* for den nærmeste fremtid. Den økonomiske *vækst i de vestlige industrilande* skønnes i 1980 at være faldet til 1 pct. mod 3,4 pct. i 1979 og 4 pct. i 1978. Tilbage-slaget i den internationale økonomi skønnes at ville række et stykke ind i 1981, hvor de seneste olieprisforhøjelser må antages så at sige at have arbejdet sig igennem økonomien og have fået deres fulde effekt. Vurderingen er dog forbundet med en betydelig usikkerhed. De toneangivende landes økonomiske politik er fortsat meget stram, og det kan ikke afvises, at der består en fare for, at tilbage-slaget udvikler sig til en selvforstærkende nedgangskonjunktur med endnu større væksttab til følge. For Danmarks vedkommende regner vi med nulvækst i produktionen i 2-årsperioden 1980 og 1981. Også denne kendsgerning, håber jeg, vil føre til besindighed og realisme i overenskomstforhandlingerne.

5. Den *stærkt øgede låntagning i udlandet i 70erne* til at finansiere betalingsbalanceunderskuddene har nok i det store og hele været uundgåelig – men disse års gældsætning må unægtelig betragtes med større alvor end 60ernes. I 60erne gælds-satte vi os for at sætte produktion og indkomster op. I 70erne har gældsætningen dækket over den kendsgerning, at vi blev fattigere, uden at vi tog de indkomst- og forbrugsmæssige konsekvenser, selv om den disponible realindkomst for brede befolkningsgrupper i de senere år har været og fortsat er for nedadgående.

De mange års underskud på betalingsbalancen har omsat sig i en *fortsat vækst i udlandsgælden*. Den nærmer sig nu de 100 mia.kr., eller 20.000 kr. pr. indbygger. Alene nettorentebetalingerne på udlandsgælden vil i 1980 andrage omkring 10 mia.kr., eller mere end halvdelen af det forventede underskud.

Denne situation er *uholdbar*. En fortsættelse af udviklingen vil være ødelæggende for vore muligheder for selv at bestemme, hvordan vi vil komme ud af krisen.

Langsigtet økonomisk-politisk handlingsprogram

6. Det var på denne baggrund, at regeringen tog initiativ til og fik gennemført dybtgående økonomisk-politiske indgreb i december 1979, der blev udbygget med de forslag, regeringen fremlagde i foråret, og de foranstaltninger, der er og vil blive gennemført som resultat af forårets forlig. Det er et led i regeringens lang-

sigtede økonomisk-politiske handlingsprogram, at der årligt skal sikres en forbedring af dansk erhvervslivs *konkurrenceevne på 2-3 procentenheder*. Samtidig skal der sikres en stærk opbremsning i den indenlandske efterspørgsel, for så vidt angår det private og det offentlige forbrug. Det er derfor nødvendigt, at den *gennemsnitlige disponible realindkomst pr. beskæftiget falder med 1-2 procent pr. år* i de næste 2-3 år, ligesom det er nødvendigt med en stærk tilbageholdenhed i de *offentlige udgifter*, ikke mindst til offentligt forbrug samt til indkomstoverførsler.

Der vil i handlingsprogrammet være plads til det nødvendige opsving i konkurrenceerhvervenes investeringer og til de offentlige følgeinvesteringer i bl.a. infrastruktur, teknologisk service, erhvervsrettede uddannelser, arbejdsmarkedsforanstaltninger m.v. Netop det forhold, at den offentlige sektor i 80'erne ikke vil komme til at beslaglægge flere ressourcer, er én af de forudsætninger, der muliggør *udbygningen af den udlandskonkurrerende produktion*, som alene kan bringe os ud af de samfundsøkonomiske uligevægtsproblemer.

Som De vil kunne forstå, er hovedlinien bag regeringens økonomiske politik, at de samfundsøkonomiske uligevægtsproblemer skal løses ved at *fremme investeringer, produktion og beskæftigelse i de eksporterende og i de importkonkurrerende erhverv*, – både absolut og relativt i forhold til økonomiens øvrige sektorer, herunder ikke blot den offentlige sektor. Privat produktion, der ikke er udsat for udenlandsk konkurrence, må klare sig for egen kraft.

Konkurrenceevneforbedring

Regeringen lægger derfor vægt på, at den økonomiske politik tilrettelægges på en sådan måde, at der i *videst muligt omfang sker en samtidig afhjælpning af uligevægtsproblemerne* i den danske økonomi. Derfor er *konkurrenceevneforbedring hvert år i de nærmeste år* et centralt element i regeringens økonomisk-politiske handlingsprogram. Forbedret konkurrenceevne vil jo give sig udslag i større eksport og i mindre import. *Betalingsbalanceunderskuddet vil falde*. Den større afsætning giver anledning til større produktion og dermed forøget beskæftigelse. *Beskæftigelsesunderskuddet vil falde*. Den større beskæftigelse giver anledning til sparede udgifter til arbejdsløshedsdagpenge samt til øgede indtægter fra skatter og afgifter. *Underskuddet på statsfinanserne vil falde*.

Det er ikke mindst på denne baggrund, regeringen så klart og utvetydigt har sagt til befolkningen og dermed til arbejdsmarkedets parter, hvorledes den samfundsøkonomiske baggrund er for fornyelsen af de kollektive *overenskomster*. Omkostningsstigninger pr. produceret enhed, der ligger under tilsvarende omkostningsstigninger i vore konkurrentlande, vil give et mærkbart bidrag til at for-

bedre erhvervslivets konkurrenceevne. I denne sammenhæng er det også vigtigt at sikre en behersket udvikling i skatternes og afgifternes andel af indkomsterne. Stigninger kan næppe undgås, men vi må holde os for øje, at kraftige ryk vil kunne give anledning til øget aktivitet i de lokale lønforhandlinger i private erhvervsvirksomheder, der efterhånden – via de vidtspændende taktreguleringsordninger, både på tværs på det private arbejdsmarked, men også imellem den private sektor og det offentlige arbejdsmarked – vil kunne omsætte sig i lønforhøjelser i hele samfundet. Derfor er der her et argument for gradvis at bringe væksten i de offentlige udgifter til ophør, men også for at der *ikke* vil kunne bevilges *store lønforhøjelser til foråret til de offentligt ansatte*. Det er her vigtigt at være opmærksom på, at beherskede lønstigninger på det private arbejdsmarked kan lette forståelsen for beherskede lønstigninger hos de offentligt ansatte. Disse har jo med deres forholdsvis stive lønssystemer en klar interesse i, at prisstignings-takten afdæmpes. Moderate omkostningsstigninger i de private erhvervsvirksomheder er en vigtig forudsætning for at undgå indenlandsk betingede prisstigninger.

I forbindelse med regeringens ønske om at forbedre erhvervsvirksomhedernes konkurrenceevne over for udlandet har der fra flere sider været tilkendegivet undren over, ja til tider *kritik af, at regeringen ikke fremlagde forslag til, hvordan konkurrenceevnen skal forbedres*. Jeg skal gerne medgive, at vi i Danmark er uvant med denne type af mellemfristede tilkendegivelser om hovedmidler i den økonomiske politik. Jeg vil imidlertid gerne understrege, at denne fastlæggelse af en mellemfristet strategi af regeringen og dens forligspartier er udgangspunktet for de enkelte års konkrete udformning af den økonomiske politik – og jeg vil samtidig bede om forståelse for, at den konkrete udmøntning flere år frem ikke er mulig. Vi er imidlertid godt på vej for så vidt angår 1980 og 1981. De foranstaltninger, der blev gennemført i efteråret 1979 og fastlagt i foråret i år har givet en klar forbedring af konkurrenceevnen i 1980, der er større end den årlige forbedring, vi sigter på. Endvidere har foranstaltningerne i et vist omfang haft en sådan karakter og ikrafttrædelsestidspunkt, at de forbedrer konkurrencestillingen i 1981 i forhold til 1980. Jeg tænker her ikke mindst på, at lovgivningen fra december 1979 reducerede den dyrtidsportion, der er påbegyndt udbetaling af her i efteråret, hvilket først i 1981 vil virke i et fuldt kalenderår. Endvidere vil devalueringen og lønafdæmpningens virkninger på flere områder først slå igennem i løbet af andet halvår 1980 og første halvår 1981. Regeringen har ikke sagt, at punkterne i det langsigtede handlingsprogram skal realiseres med præcist det angivne indhold i hvert enkelt år. Det afgørende er, at tendenserne, d.v.s. de flerårige udviklingslinier, holdes i gennemsnit, og der har vi som jeg har nævnt – i starten – taget et stort

ryk. Endelig kan der også blive tale om, at det kan vise sig hensigtsmæssigt at forskyde vægtfordelingen mellem de enkelte elementer.

Nogle kritikere har – som jeg nævnte – savnet en nærmere specifikation af, hvordan konkurrenceevneforbedringerne skal tilvejebringes. Her stiller det sig sådan, at vi i foråret redegjorde for, at *forbedringer af konkurrencesituationen* kan ske på en *række forskellige måder*. Selvom det mange gange er fornuftigt og godt at være i god tid, så ville man med rette have kunnet bebrejdet regeringen, at den lagde sig for tidligt fast, hvis man i april 1980 havde fastlagt, hvordan konkurrenceevneforbedringer for 1982 skal gennemføres. Man kunne med rette have indvendt, at det havde været mere fornuftigt at *vente, sådan at beslutningsgrundlaget kan blive bedst muligt*.

Men dette er ikke den eneste grund til, at regeringen fandt det uhensigtsmæssigt at proklamere, hvilke former for konkurrenceevneforbedrende politik, man gik ind for. Nok så væsentligt har det været, at *proklamationer om konkrete foranstaltninger direkte kan vanskeliggøre* den tilsigtede politik eller medføre nogle særdeles uheldige bivirkninger. Som et konkret eksempel herpå vil jeg gerne nævne *rente- og kreditpolitikken*.

Regeringen har hele tiden været opmærksom på, at renteudgifter udgør en belastning af danske virksomheders konkurrenceevne, og det danske renteniveau har i 1980 været så højt, at det uden tvivl har virket stærkt dæmpende på lysten i erhvervslivet til at iværksætte risikobetonede dispositioner, specielt investeringer og produktionsforøgelse uden forhåndsordrer. Vi har derfor især siden i sommer gennemført en række overvejelser af, hvilke lempelser af rente- og kreditpolitikken, der kunne være mulige. Sådanne overvejelser kan det være direkte ødelæggende at udbasunere, idet der derved kan skabes grundlag for spekulative dispositioner, der kan modvirke mulighederne for at gennemføre lempelser. Men der er klart nok i erhvervslivet behov for at dæmpe renteudgifterne, og det er da også særdeles opmuntrende, at der har vist sig muligheder for så hurtigt at gennemføre to diskontonedsættelser.

Det er regeringens ønske at gå videre ad denne vej, men det skal straks understreges, at regeringen ikke ønsker at kaste landet ud i uholdbar lavrentepolitik. Man må således fortsat holde sig for øje, at nødvendigheden af at få betalingsbalanceunderskuddet finansieret og af at sikre refinansieringen af den eksisterende gæld indsnævrer råderummet for at føre en mere aktiv og dynamisk pengepolitik. Det høje danske renteniveau er i sig selv et udslag af den samfundsøkonomiske uligevægt og kan ikke énsidigt nedsættes mærkbart, så længe den øvrige uligevægt består. Men her er der god grund til at hæfte sig ved mulighederne for at få iværk-

sat en god cirkel: en formindskelse af betalingsbalanceunderskuddet reducerer både behovet for at opnå privat låntagning i udlandet og reducerer risikoen ved at lempe på pengepolitikken. Herved forbedres konkurrenceevnen direkte, ligesom ekstra produktivtetsgevinster gennem investeringer og produktionsforøgelse fører frem til yderligere betalingsbalanceforbedringer, hvorved der kan køre en selvforstærkende, positiv proces.

Inden jeg forlader problemstillingerne omkring forbedring af konkurrenceevnen, vil jeg også erindre om, at der som led i regeringens *erhvervs- og beskæftigelsesplan B-81* gennemføres en lang række betydelige lempelser af skatter, der hviler på erhvervslivet, ligesom der også med gennemførelsen af finansloven for 1981 vil blive stillet betydelige midler til rådighed for bistand til erhvervslivet, med det overordnede sigte at forbedre konkurrenceevnen.

Der er ingen hurtige løsninger, men i det længere løb kan der opnås ligevægt

Lad mig endnu engang understrege, at regeringen ikke ordinerer nogen hurtig medicin. En ændring af den økonomiske udvikling presser sig på, men det skal ske gradvis, så der ikke slås i stykker. Vi er naturligvis på vagt over for, at det fortsat vil være muligt at sikre en tilstrækkelig kapitalimport til at dække vort betalingsbalanceunderskud og til at opretholde en rimelig størrelse af vore valuta-reserver. Det er regeringens bestemte indtryk, at der i udlandet er en forståelse for *sigtet med den økonomiske politik*, nemlig at betalingsbalanceunderskuddet *gradvis* i løbet af dette årti skal bringes ud af verden, – og uden at ville stikke problemerne under stolen vil jeg godt fremhæve, at der i bl.a. OECD også er en *positiv accept* for den kurs, der er lagt.

7. Med gennemførelse af regeringens økonomisk-politiske handlingsprogram regner vi med en *mærkbar opretning* af de samfundsøkonomiske uligevægtsproblemer *i midten af 80erne*.

I 1984 skønnes betalingsbalanceunderskuddet at være nedbragt til 8-9 mia.kr. Der skønnes at ville være næsten balance på statsfinanserne, og arbejdsløsheden vil være knap 30.000 mindre, end uden ændringer i den økonomiske politik. Beskæftigelsen vil vokse med 65-70.000 personer fra 1980 til 1984, hvoraf de ca. 25.000, eller godt 1/3, vil være udtryk for merbeskæftigelse i den private sektor, som herved vil have reableret beskæftigelsesniveauet fra 1979. Da nettotilgangen til arbejdsmarkedet skønnes at ville udgøre 115-120.000 personer frem til 1984, vil arbejdsløsheden i dette år fortsat være en del højere end i 1980, men udviklingstendensen vil være den rigtige, mens vi i øjeblikket må notere en stigning.

Afdæmpningen af udviklingen i de offentlige udgifter

8. Lad mig til afslutning gøre nogle mere specifikke betragtninger over regeringens målsætning om gradvist at bringe realstigningen i de offentlige udgifter til ophør.

Uden indgreb må vi regne med, at de offentlige udgifter i de nærmeste år vil vokse med mere end 3 pct. om året, regnet i faste priser.

Gennem en omfattende spareplan for 1981 er det lykkedes at reducere væksten i de samlede offentlige udgifter fra 1980 til 1981 til ca. 1,5 pct. Det er en halvering af stigningen i forhold til indeværende år. Statens udgifter ventes i 1981 at ville stige med ca. 1 pct., mens kommunernes budgetter forventes at ville holde sig inden for en stigning på 2 pct.

Regeringen har over for kommunerne givet udtryk for, at en yderligere begrænsning af udgiftsstigningen er nødvendig i de følgende år, og for statens vedkommende tilstræbes det at holde *udgiftsniveauet konstant*.

Denne opbremsning af den offentlige sektors udgiftsstigning er en *overordentlig krævende opgave*. Den indebærer, at vi indstiller os på, at større nydannelser og forbedringer i almindelighed ikke kan gennemføres, uden at vi samtidig skærer ned på eksisterende opgaver. Dette er i sig selv *en udfordring*, fordi et samfund uden nydannelser og eksperimenter er et samfund i dvale.

Omkostningsbevidstheden bør skærpes på alle niveauer i den offentlige sektor. Vi må endvidere se i øjnene, at det er nødvendigt med en *større opmærksomhed* omkring *standarden af offentlige ydelser*. Det er ikke acceptabelt, at de begrænsede midler til udvidelser bruges på de områder, hvor standarden i forvejen er høj.

Stigningen i statens udgifter i budgetoverslagsårene 1982 til 1984 giver et første overslag over de kommende års besparelsesmål. I forbindelse med udformningen af budgetpolitikken for 1982, vil regeringen tilrettelægge næste runde af besparelser.

Som et led i bestræbelserne på at dæmpe stigningen i de offentlige udgifter både på kortere og på længere sigt vil jeg pege på to nydannelser.

Finanslovforslaget for 1981 indeholder for første gang *flerårige reserver* til tilfølgelsesbevillinger, ny lovgivning og erhvervs- og beskæftigelsesforanstaltninger. Der er således, ikke alene for det kommende finansår, men også for budgetoverslagsårene, afsat rammebeløb til nye initiativer og videreførelsen af sådanne.

Det er tilstræbt herved at give så fuldstændigt et billede som muligt af de samlede statsudgifter for hele budgetteringsperioden. De flerårige reserver er en første tilkendegivelse fra regeringen om omfanget af nye initiativer i de kom-

mende år. Til ny lovgivning og tillægsbevillinger til bl.a. uforudsete merudgifter er som årsniveau afsat 250 mill. kr. Dette er kun ca. 1/3 af det hidtidige reserve-niveau. Sammenholdt med regeringens sigte om at fastholde niveauet for statens udgifter uændret, vil større reserver imidlertid øge besparelsesmålet.

En anden nydannelse er regeringens *cirkulæreprogram*. Hermed er der under hensyn til de kommunale budgetrammer foretaget en samordning af nye cirkulærer og bekendtgørelser. Regeringen har ved udformningen af cirkulæreprogrammet begrænset nye udgiftskrav til kommunerne til et minimum.

Besparelserne konfronterer socialdemokratiet med et alvorligt politisk problem. De gentagne sparerunder kan blive politisk opslidende for socialdemokratiet, mens det ikke på samme måde vil belaste de borgerlige partier. Vi må derfor overveje, hvorledes vi kan begrænse behovet for nedskæringer ved at standse de underliggende mekanismer, som så at sige automatisk får udgifterne til at vokse.

Jeg skal prøve at give nogle eksempler på mekanismer, som får udgifterne til at stige.

For det første bevirker en række *strukturendringer i samfundet*, at kravene til det offentlige vokser. De ændrede familiemønstre og bosætningsvaner betyder, at en stor del af de pleje- og pasningsfunktioner, som tidligere blev varetaget af de enkelte familier, i dag i stigende omfang varetages af det offentlige. Det er givet, at denne udvikling, som vi selv har understøttet, har indebåret nogle positive ting; den samfundsøkonomiske situation tvinger os imidlertid til at overveje, om de løsninger, det offentlige har stillet til rådighed, kan udformes på en billigere og ligeså forsvarlig måde, som vi kender dem idag. Så længe brugernes direkte betaling for disse ydelser kun udgør en mindre del af omkostningerne vil deres interesse for sådanne alternative løsninger være minimal. En højere egenbetaling på visse områder kan derfor medvirke til at dæmpe udgiftspresset.

En anden mekanisme jeg vil pege på, er hvad man kan kalde *de åbne indgange til den offentlige sektor*. Gymnasierne er i disse år et godt eksempel på et område, hvor uhindret adgang ikke alene her og nu stiller krav om en voldsom udbygning, men også kan forudses i løbet af få år at medføre et forstærket pres på de dyrere og længerevarende uddannelser, der som bekendt i stor udstrækning sigter på ansættelse i den offentlige sektor. Et andet eksempel er sygesikringen. Selvom man næppe kan påvise, at befolkningens almene sundhedstilstand er dalende, er det en kendsgerning, at sygesikringsudgifterne herhjemme er vokset meget kraftigt ud over stigningen i priser og lønninger. Øget efterspørgsel på dette område omsætter sig umiddelbart i højere udgifter, og ofte i højere indkomster til nogle af de grupper der i forvejen hører til de højest lønnede i samfundet.

Vi skal ikke lukke disse »åbne døre«, men vi må på en eller anden måde sikre, at de der kommer indenfor har et formål med det som står i rimeligt forhold til de omkostninger, der er forbundet hermed.

Den tredje mekanisme jeg vil nævne, som er med til at øge presset på budgetterne, er *den glidning, der i disse år sker bort fra det traditionelle bevillingsområde og over til forhandlingsområdet*. Bevillingsmyndigheden ligger formelt i folketinget og i de enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd. Vi oplever imidlertid, hvorledes personaleorganisationerne i stigende grad udvider deres interessefelt og bringer de traditionelle kampmetoder til anvendelse over for spørgsmål, som ikke er aftalestof. Vi har set, hvorledes en personaleorganisation har kontaktet kommune efter kommune og med aktioner presset bevillingsmyndighederne til at efterkomme krav om flere ansatte. På daginstitutionsområdet er der mellem 1979 og 1980 sket en forøgelse af personalet i de eksisterende institutioner på mere end 5 pct. eller op imod 1.800 flere ansatte. En merudgift på 150 mill. kr som følge af en aktiv personaleorganisations indsats. Vi har også set Danmarks Lærerforening seriøst overveje, om den skal iværksætte aktioner med det formål at presse bevillingsmyndighederne til at ansætte nogle flere lærere. Jeg forstår vel, at organisationerne har en interesse i, hvor mange der skal være om at løse et bestemt stykke arbejde, og hvorledes arbejdstiden skal fordeles mellem forskellige opgaver – eller med andre ord – hvad standarden af de offentlige ydelser skal være. Denne afgørelse ligger imidlertid hos de bevilgende myndigheder, og der bør den blive liggende.

Den sidste – og ikke mindst vigtige – af de udgiftsforøgende mekanismer, jeg vil pege på, er *reformerne*. En betydelig del af udgiftsstigningen gennem 70'erne skyldes enkeltstående reformer. Lad mig nævne kommunalreformen, socialreformen, dagpengereformen, boligydelsen og efterlønsordningen. Altsammen ting som vi skal kæmpe for at bevare. I de kommende år må vi meget bevidst tage stilling til, hvorledes de begrænsede muligheder skal udnyttes. Vi må indstille os på, at det offentliges muligheder for at påtage sig nye udgiftskrævende opgaver er yderst begrænsede. Det kræver nok en holdningsændring – både blandt politikere og i embedsværkerne. Arbejdet i ministerier og styrelser er i høj grad gearret til at gennemføre nye ting – at forbedre bestående ordninger eller lægge nyt til det bestående. Der nedsættes udvalg og kommissioner – der skabes forventninger, som er vanskelige og ubehagelige at skuffe.

En af de måder hvorpå vi mere bevidst kan økonomisere med de begrænsede muligheder er, at vi fremover udstikker mere præcise retningslinier og rammer for udvalgs- og kommissionsarbejde, således at prioriteringen sættes ind på et tidligere tidspunkt.

Jeg har prøvet at beskrive nogle af de forhold som er med til at øge udgiftspresset på de offentlige kasser og samtidig skitseret, hvorledes jeg mener vi kan dampe presset. I den udstrækning det lykkes, vil behovet for egentlige besparelser på længere sigt lettes. Vi undgår ikke besparelser, bl.a. fordi det vil være den måde, hvorpå vi kan skabe plads til påtrængende opgaver, men vi kan gøre opgaven mere overkommelig og mindre politisk ubehagelig.

Afslutning

Jeg er vel klar over, at regeringens økonomisk-politiske handlingsprogram i det hele ikke kalder på de »varme følelser« hos befolkningen.

Det er samtidig min overbevisning, at der ikke findes noget realistisk alternativ og på mange møder rundt omkring i landet fornemmer jeg, at denne opfattelse deles af brede grupper i befolkningen.

Derfor tror jeg, det vil lykkes for os at få genskabt den balance i dansk økonomi, der er forudsætningen for, at vi om nogle år kan bygge videre på den bygning som vi stadig - trods alt - har grund til at være stolte af - velfærdsstaten Danmark.