økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

49. årgang · nummer 2 · 1975

Munksgaards Forlag · København 1975

ØKONOMI OG POLITIK

49. årgang nr. 2 1975

Indhold

Lars Lund: Den mislykkede pengepolitik 1972–74 99

J. Ørstrøm Møller: Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske styrke 112

Hans Ejvind Hansen: Hvordan styrer vi byggeriet? 124

Bruno Amoroso og Ole Jess Olsen: Offentlige virksomheder i Vesteuropa – en oversigt 141

Hans Bjering: En kommentar til Lars Lund 165

Udviklingen i den internationale og danske økonomi 167

Kvartalsskrift
udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag . København 1975

FORFATTERNE

Lars Lund, lektor ved Handelshøjskolen i København, cand. polit.
J. Ørstrøm Møller, fuldmægtig i Udenrigsministeriet, cand. polit.
Hans Ejvind Hansen, sekretariatschef i Realkreditrådet, cand. polit.
Bruno Amoroso, dr. oecon. ved Roms Universitet, lektor ved Roskilde Universitetscenter.
Ole Jess Olsen, mag. scient. soc., adjunkt ved Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet.
Hans Bjering, fuldmægtig i Danmarks Statistik, cand. polit.

Den økonomiske oversigt udarbejdes af fuldmægtig, cand. polit. *Svend Lundgren,* Privatbanken.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 75 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 23 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Kontorchef, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN, tlf. (01) 13 11 11. Selskabets formand: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN. Redaktionsudvalg: Afdelingsleder, cand. polit. BODIL NYBOE ANDERSEN, professor H. P. CLAUSEN, lektor, cand. mag. KNUD LARSEN, professor MOGENS PEDERSEN og lektor, cand. mag. CHRISTIAN THUNE. Redaktion: Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Rosenborggade 15, 1130 København K. Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Nørre Søgade 35, 1370 København K, tlf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen september 1975.

Den mislykkede pengepolitik 1972-74

Lars Lund

1. Indledning.

I denne artikel følges artiklen »Er obligationsmarkedet et jordbærmarked?« fra Økonomi og Politik 1974 nr. 3 op, idet emnekredsen udvides til en mere almindelig diskussion af pengepolitikken i Danmark. Argumentationen i den nævnte artikel var selvsagt tænkt som tilstrækkelig til belysning af udbuds–efterspørgselssammenhængen på obligationsmarkedet. Imidlertid har Hans Bjering i sidste nummer af Økonomi og Politik angrebet min fremstilling. Dette må give anledning til nogle enkelte kommentarer og navnlig til uddybning på områder, hvor sammenhængene synes at være svært tilgængelige.[1])

Min artikel indeholdt implicit en kritik af pengepolitikken for 1972–74. Med udgangspunkt heri diskuteres, hvordan en bedre pengepolitik skulle have været ført, og i forbindelse hermed er det naturligt at omtale de eksperimenter med ændret pengepolitik, der pågår i Danmark.

2. Svar til Bjering.

Hans Bjering refererer rigtigt, at mit hovedpoint er, at udbudet på obligationsmarkedet skaber sin egen efterspørgsel. Det må dog erindres, at denne påstand er specielt knyttet til den form for obligationsudbud ,artiklen omhandler, nemlig obligationer, der fremkommer i forbindelse med afvikling af byggelån, altså en situation, hvor der skiftes fra en form for financiering til en anden. Det er derimod forkert, når Hans Bjering siger, at jeg søger støtte for dette synspunkt i to andre forfatteres skriftlige arbejder. Der kan ikke stemmes om en tankegang. Jeg nævner blot, at andre har fremsat samme synspunkt.

1) Jeg har selv kun en enkelt korrektion til min første artikel. Under omtalen af foråret 1974, op. cit., side 254, nævntes som et udtryk for bankernes stramme likviditet, at deres bruttotilgodehavender i Nationalbanken faldt til 0. Henning Holten har overbevist mig om, at et sådant tal under de da gældende institutionelle forhold ikke kan bruges som et mål for banklikviditeten. Denne afhænger bl. a. også af bankernes lånemuligheder i Nationalbanken. At bankernes likviditet faktisk kunne bedømmes som stram fremgår af Nationalbankens beretning for 1974. Jeg mener derfor stadig, at fremstillingens indhold det pågældende sted fuldt ud er rigtigt.

Hans Bjering mener, at mit hovedpoint skulle medføre, at bankernes obligationsbeholdning går op, når deres byggelånstilgodehavender går ned. Det er forkert. Ud over ændringer i byggelånstilgodehavender er der mange andre forhold, der kan motivere bankerne til at købe eller sælge obligationer.

3. *Uddybning af udbud–efterspørgselssammenhængen.*

Penge har den åbenlyse anvendelse, at de, der køber varer, kan betale med dem. Den, der har penge, er dog ikke på nogen måde tvunget til straks at anvende dem. Med en vis fortrøstning om, at pengene bevarer deres værdi, kan man gemme dem i kortere eller længere tid. Så snart det drejer sig om lidt større beløb, er det dog nærliggende for den, der ejer pengene, at overveje placering i obligationer, pantebreve, direkte udlån til en anden person eller lignende. Motivet hertil er naturligvis et ønske om at opnå en bedre effektiv forrentning, herunder kursgevinster.

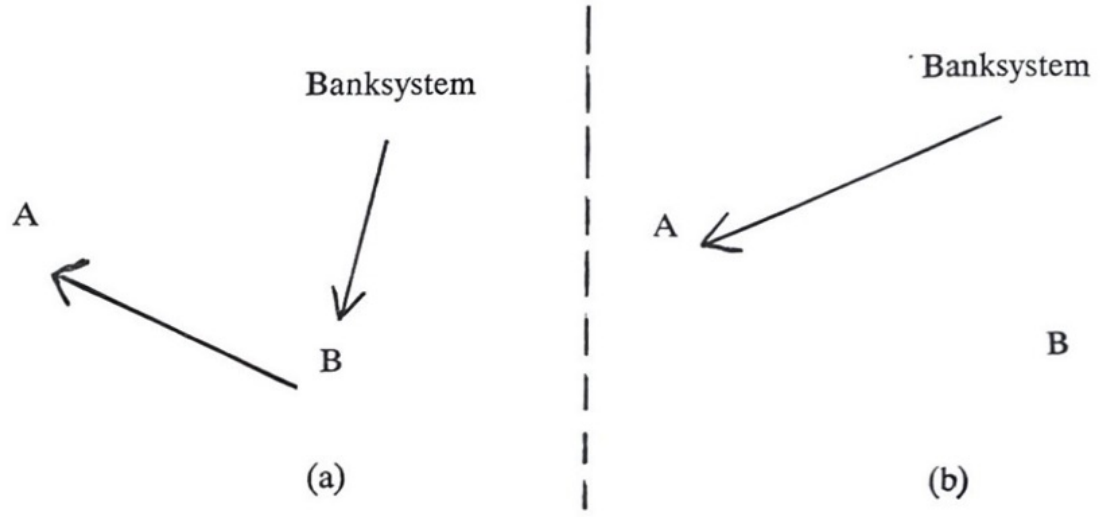
Beslutningstagere træffer bl. a. ud fra sådanne motiver bestemmelse om sammensætningen af deres finansielle aktiver og passiver. I overensstemmelse med disse beslutninger er der på et givent tidspunkt visse mængder af forskellige slags gældsbeviser i økonomien. De repræsenterer en vis gæld og et tilsvarende tilgodehavende. Mit hovedpoint var da, at ved gældsomlægning eller gældsmodregning, hvor udbud af en slags fordringer[1] modsvares af efterspørgsel af en anden slags, vil udbud skabe sin egen efterspørgsel. Endvidere vil sådanne omlægninger, alt andet lige[2], ikke medføre ændringer i renteniveauet. Derimod kan der blive tale om ændringer i rentestrukturen, således at en rentesats går lidt ned og en anden lidt op. Til illustration betragtes først et eksempel, hvor en obligationsgæld ønskes omlagt til en bankgæld.

Antag, at en person, A, der har en obligationsdækket gæld (d.v.s. en prioritetsgæld, der som modstykke har nogle realkreditobligationer), optager et banklån, køber nogle obligationer svarende til hans gæld og indfrier sin prioritetsgæld ved til kreditforeningen at aflevere disse obligatoner. A køber obligationerne af, lad os sige, en anden privatperson, B. Denne sidste sætter pengene ind på sin bankkonto. Banksystemets likviditet er således ikke blevet belastet ved transaktionerne. Imidlertid er bankernes udlån blevet øget, og pengemængden er blevet øget med B's tilgodehavende i sin bank. Nu ligger der ikke i eksemplet nogen begrundelse for, at folk, her symboliseret ved B, skulle ønske at holde flere penge. I konsekvens heraf kan det eksempelvis antages, at B afvikler en gæld til sin bank. Situationerne før og efter transaktionerne er resumerede med fig. 1. Pilene repræsenterer tilgodehavender. I (a) har B en bankgæld. Endvidere besidder B obligationer, og derved har han på en lidt indi-

1) Med fordringer menes penge og forskellige slags værdipapirer (gældsbeviser).
2) »alt andet lige« betyder her groft sagt kun, at der ikke pludselig sker en systematisk hamstring af sedler.

rekte måde et tilgodehavende på A, der har en prioritetsgæld. Endelig kan det siges, at banksystemet via B har et tilgodehavende på A. I (b) er det modregnet, således at banksystemet har et direkte tilgodehavende på A.

Fig. 1.



Med udgangspunkt i eksemplet er der to forhold, der skal trækkes frem:

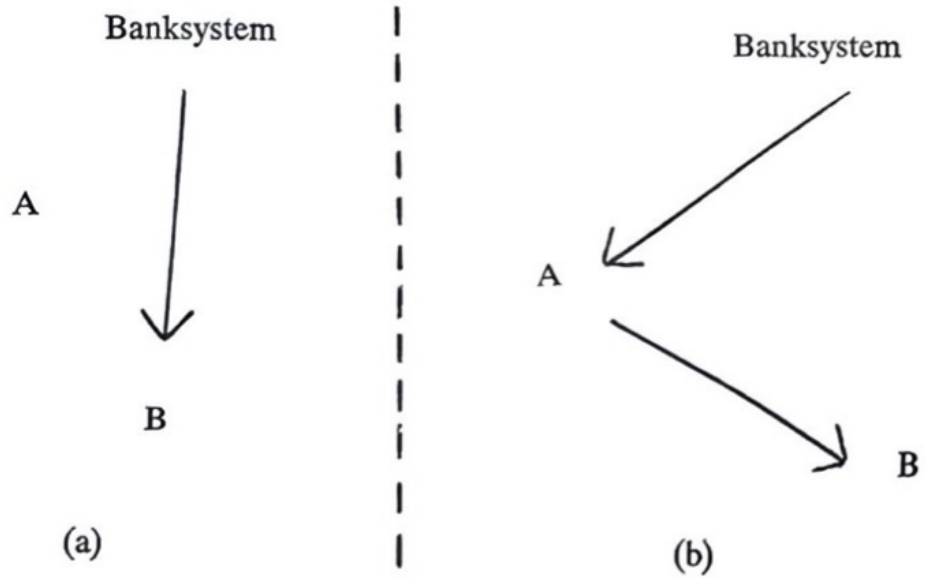
i. Udbuds–efterspørgselssammenhængen er her bl. a. illustreret på følgende måde. A udbyder et gældsbrev til banksystemet, der via B beholder sin likviditet. Derfor efterspørger banksystemet gældsbrevet.[1] Når der laves et eksempel, vil dette synes at indebære en tidsmæssig rækkefølge af transaktionerne. I det betragtede tilfælde er en sådan rækkefølge ikke af betydning. Hver enkelttransaktion repræsenterer en type af transaktioner, hvoraf der hver dag foretages et stort antal. I praksis kan eksemplets transaktioner derfor opfattes som samtidige.

ii. Det er ovenfor nævnt, at rentestrukturen kan ændres. Transaktionerne indebærer imidlertid ombytning mellem gældsposter eller tilgodehavender, som det er nærliggende at erstatte (substituere) med hinanden. A bytter en obligationsdækket gæld med en bankgæld. B bytter en obligationsbeholdning med et banktilgodehavende eller et fald i sin bankgæld. Ifølge almindelig økonomisk teori kan den slags ombytninger foregå i et vist omfang, uden at de enkelte rentesatser behøver at ændre sig. Jo nærmere substitutter, de betragtede poster er, jo mindre skal rentesatserne ændre sig i forhold til hinanden, selv om der sker en noget større ombytning. I det konkrete eksempel er det ikke let at se, hvilke rentestrukturændringstendenser der skulle være udløst.

1) Dette er en omskrivning af det almindeligt kendte princip, at udlån skaber indlån.

Der skal nu ses på et tilfælde, hvor en bankgæld ønskes omlagt til en obligationsdækket gæld. Herved illustreres den centrale problemstilling i min første artikel. Antag at B er bygherre, og at banksystemets udlånsvirksomhed er begrænset af et effektivt udlånsloft. I udgangssituationen har B en gæld på en byggelånskonto. B har endvidere netop modtaget realkreditobligationer. Banksystemet ved nu, at byggelånet bliver indfriet, og det kan derfor give et lån til A, der køber B's obligationer. Fig. 2 viser udgangs- og slutsituationen, henholdsvis (a) og (b). Banksystemets samlede udlån er uændret. Da A på grund af udlånsloftet tidligere var afskåret fra at få banklån, kan der ikke siges noget om, hvorvidt A, før han eller hun opnåede banklånet, var villig til til de gældende rentesatser at foretage de i situation (b) realiserede transaktioner. Eksemplet siger derfor ikke noget om, hvorvidt obligationsrenten skulle ændre sig i den ene eller den anden retning. Det viser derimod, at udbuds–efterspørgselssammenhængen på obligationsmarkedet også gælder i denne lidt komplicerede situation, hvor det ikke er bankerne, der umiddelbart beholder obligationerne.

Fig. 2.



De givne eksempler kan diskuteres. De belyser kun nogle tænkelige typer af omlægninger. De er simplificerede. Imidlertid repræsenterer de en stringens, som må overholdes, hvis virkningen af rent finansielle transaktioner skal drøftes på en meningsfuld måde. Endvidere viser det sidste eksempel endnu engang hulheden i den megen snak om renten og antallet af nyudstedte obligationer hidrørende fra byggeri, der er foregået ét, halvandet og to år tidligere. Der kan spørges, hvorfor der har været så megen uklarhed på dette område, en uklarhed som givetvis i et vist omfang har hindret en fornuftig diskussion af pengepolitikken. Udtrykket nettotilgang af obligationer er tilladeligt, og siger noget om væksten i den cirkulerende obligationsmængde. Associeres der fra

dette udtryk over til udtrykkene udbud eller nettoudbud, har uklarhed sænket sig over tankegangene. Tal for væksten i den cirkulerende obligationsmængde siger intet om, hvorvidt væksten hidrører fra de her omtalte gældsomlægninger eller direkte fra finansierng af vareefterspørgsel. Men netop denne sondring er uomgængelig, hvis det er økonomiske realiteter, der skal diskuteres.

4. Pengepolitikken 1972–74.

I min tidligere artikel skrev jeg, at det var helt tosset, at renten faldt i forbindelse med Danmarks indtræden i EF. Endvidere blev det fremført, at rentestigningen i foråret 1974 måske nok kunne begrundes med den efterhånden ødelæggende løninflation, men at den samtidig måtte beklages, da den placerede absolut set meget store tab hos den begrænsede kreds af personer, der havde bygget tidligere, og som var tvungne til at realisere obligationer.[1])

I nævnte artikel blev der gjort op med den vildledende forklaring, at obligationsrenten i væsentligt omfang påvirkes af nettoobligationstilgangen. Det er derfor muligt nu at gå direkte ind i mere frugtbare overvejelser af de pengepolitiske problemstillinger i 1972–74. Formålet er at se, om en anden pengepolitik kunne have givet en jævnere økonomisk udvikling. Heri ligger ikke, at det kun er pengepolitikken, der kunne have været anderledes. Indkomstpolitikken f. eks. kunne også have været anderledes og bedre. Emneafgrænsningen indebærer imidlertid, at det her kun er pengepolitikken, der drøftes.

Inden der ses på tal for perioden, er der behov for kort at præsentere et fragment af en generel tankegang omkring en pengepolitisk problemstilling. Virksomheder og privatpersoner (husholdninger) bruger penge og er derfor nødt til at have en beholdning af penge. Det er blevet mere og mere almindeligt at se på *den sekundære pengeforsyning i videre forstand* som et mål for denne beholdning. Nationalbanken omtaler slet og ret dennne størrelse som *pengemængden* M_2. I det følgende bruges udtrykket, *pengemængden*. Heri indgår mønter, sedler, postgirotilgodehavender og indskud i banker og sparekasser.

Hvis pengepolitikken er stram, udnyttes pengemængden intensivt. Kunne f. eks. virksomhederne låne flere penge i bankerne, evt. til en lidt lavere rente, må det antages, at de ville udvide deres efterspørgsel. Er der i forvejen fuld beskæftigelse, betyder dette en forøgelse af det inflationære pres. Gives der ikke mulighed for yderligere udlån, sker der en tilsvarende begrænsning af den mulige inflation ved fuld beskæftigelse. Ved bankudlån øges pengemængden. Den, der låner, får rådighed over et til lånet svarende pengebeløb. Det netop sagte om udlånsomfang og inflationspres kan derfor gentages, idet der i stedet for øgede udlån siges øget pengemængde. Forudsat fuld beskæftigelse kan det konkluderes, at der er en vis sammenhæng mellem pengemængde og inflationsmuligheder.

1) op. cit. siderne 255–56.

5. Fjerde kvartal 1972 og første halvår 1973.

I tabel 1. viser den første søjle den relative udvidelse af pengemængden. Den næste søjle viser tilsvarende tal for gennemsnitlig timefortjeneste i industri, håndværk samt bygge- og anlægsvirksomhed. Tabellen viser ikke tal for samlet beskæftigelse. Denne udviklede sig i retning af en stadig stramning af situationen på arbejdsmarkedet til og med 1. kvartal 1974.

Tabel 1. *Forskellige kvartalstal vedrørende 1971–74.*

		Procentvis stigning i pengemængden i forhold til året før	Procentvis lønstigning (se tekst) i forhold til året før	Obligationsrente 1. prioritet 7 pct. ca. 30 år	Boligbyggeri Areal under opførelse	Beskæftigede ved nybyggeri og tilbygning
		Ultimo kv.		Ultimo kv.	Ultimo kv.	Medio kv.
		pct.	pct.	pct. p.a.	mill. m^2	1000 pers.
1971	1. kv.	–	–	11,4	5,9	78,8
–	2. kv.	–	–	11,9	6,2	81,7
–	3. kv.	–	–	11,1	6,6	84,7
–	4. kv.	–	–	11,2	6,5	79,8
1972	1. kv.	11	14	11,1	6,7	72,8
–	2. kv.	9	12	10,9	8,9	79,8
–	3. kv.	8	11	10,7	9,0	81,8
–	4. kv.	15	11	10,9	9,0	84,3
1973	1. kv.	13	11	11,7	9,5	78,3
–	2. kv.	15	13	11,6	9,6	83,1
–	3. kv.	15	16	12,9	9,3	83,8
–	4. kv.	13	18	13,1	8,9	82,2
1974	1. kv.	10	20	14,4	8,3	76,8
–	2. kv.	8	21	16,8	7,6	73,9
–	3. kv.	7	19	15,1	6,7	64,1
–	4. kv.	9	19	15,2	5,6	56,6

Kilder: Danmarks Statistik og Nationalbankens kvartalsoversigt.

I relation til lønudviklingen falder det i øjnene, at pengemængden er steget ret kraftigt i 4. kvartal 1972 og de to første kvartaler i det følgende år. Denne udvikling var næppe heldig. Den 2. oktober 1972 blev det endelig afgjort, at Danmark skulle indtræde i EF. Det var ventet, at dette ville medføre en øget optimisme i erhvervslivet. Der regnedes med en udvidelse af investeringerne bl. a. med henblik på en tilpasning til strukturen inden for det større marked. Endvidere regnedes der med forbedrede konjunkturer på landet og en forøgelse af landbrugets investeringer. Dette kunne bremse eller helt standse tilgang af arbejdskraft fra landet til byerhvervene. De nævnte forhold måtte trække i retning af et øget inflationspres.

Nu er én ting at observere stigningen i pengemængden i de nævnte kvartaler. Noget andet er at sige, om det kan hævdes, at pengepolitikken var lempelig, eller at det ville have været let at undgå stigningen i pengemængden. Således er

det næppe muligt for Nationalbanken at foretage en præcis styring af pengemængden. Nationalbanken kan sælge obligationer og derved inddrage likviditet, og den kan på forskellig måde påvirke bankernes muligheder for at låne ud, men disse midler indebærer langt fra, at Nationalbanken på kroner og ører kan fastlægge pengemængden.[1])

Det er dog muligt kvalitativt at danne sig et indtryk af, om den førte pengepolitik var tilfredsstillende. 3. søjle i tabel 1 viser renteudviklingen for en bestemt type realkreditobligationer. Renten på andre papirer har bevæget sig parallelt, og de anførte tal kan derfor betragtes som repræsentative. Igennem 1972 var renten stabil bortset fra et enkelt dyk i oktober. Til og med 3. kvartal var tendensen nærmest faldende. Ifølge tallene kan denne udvikling ikke tilskrives en lempelse i pengepolitikken. Årsagen var da utvivlsomt også, at markedet registrerede en overvejende forventning om, at befolkningen ville sige ja til EF, og at der var talt meget om en lavere rente inden for EF.

I årets sidste kvartal havde det været rimeligt, at pengepolitikken havde været brugt til at bringe renten op. Formålet hermed skulle have været at dæmpe de forskellige former for aktivitetsudvidelser, der er omtalt ovenfor. Disse aktiviteter er givetvis ikke alle direkte afhængige af finansiering over obligationsmarkedet. Når vilkårene på obligationsmarkedet strammes, vil finansiering på andre måder (bankkredit, pantebrevsmarkedet o.s.v.) også blive dyrere eller vanskeligere at opnå. Den omtalte stramning ville derfor have haft et bredt virkningsområde.

Ligesom for styringen af pengemængden gælder det, at styringen af obligationsrenten ikke er så ligetil en sag. Et muligt middel til påvirkning af obligationsrenten er, at Nationalbanken køber eller sælger obligationer. Hvis Nationalbanken i 4. kvartal havde solgt obligationer med det sigte at begrænse stigningen i pengemængden til omkring 10 pct., eventuelt ud fra en opfattelse af, at en tilsvarende lønstigning var acceptabel, så kan det ikke vides, hvor meget renten var steget. Og hvis Nationalbanken ville have gennemtrumfet en obligationsrente på 12 pct., kan det ikke vides, hvor meget pengemængdestigningen skulle være begrænset. Men hvis myndighederne ønskede, at inflationen skulle holdes nede på det niveau, den var faldet til i løbet af 1972, ville det have været fornuftigt at gøre noget i den nævnte retning, altså i et vist omfang at sælge obligationer. I stedet holdt Nationalbanken i 4. kvartal 1972 sin obligationsbeholdning uændret.

Her i 1975 er det kommet frem, at Nationalbanken ikke finder, at dens realkreditobligationer er de bedste papirer at sælge. Problemet er, at Nationalbanken har købt i åbne lange serier, men at den ønsker at sælge obligationer med kortere restløbetid. I 1972 var situationen, som det vil fremgå senere, når

1) Når der her tales om Nationalbanken, er der ikke taget stilling til den faktiske magtfordeling vedrørende pengepolitikken mellem Nationalbanken, regeringen og folketinget. Denne magtfordeling er iøvrigt totalt underordnet for nærværende fremstilling.

byggeriet omtales, en noget anden. Havde banken alligevel ønsket at sælge kortere papirer, havde det været et godt tidspunkt for banken til at optage et stort obligationslån hos staten. Hvis den formelle transaktion mellem stat og Nationalbank i sig selv havde påvirket forventningerne i retning af et højere renteniveau, havde det ikke haft særlige ulemper.

4. kvartal 1972 er kommenteret udførligt. Dette er rimeligt ud fra den betragtning, at problemet med økonomisk politik næsten altid er at sætte tilstrækkeligt hurtigt ind. I 1972–73 blev der hverken sat ind årle eller silde. Ved udgangen af 2. kvartal 1973 var pengeudvidelsestakten stadig hurtigere end inflationstakten (her forstået som lønstigningen). Hen i 1973, og endnu inden olievanskelighederne meldte sig, var inflationen kommet op på 17 pct. forstået som stigninger i forhold til lønniveauet et år tidligere. Dette var nærmest sket under tilskyndelse fra den førte pengepolitik.

6. Byggeriet 1972–73.

Når en periode er gået, er det ofte lettere at se, hvad det var, der gik galt, end det er at erkende fejlene, medens de begås. Af de ovenfor omtalte forhold var der dog mange, der hurtigt kune observeres, og specielt obligationsrenten kunne selvsagt konstateres fra dag til dag.

Dommen over pengepolitikken bliver imidlertid endnu hårdere, når der ses på udviklingen i byggeriet. Produktionen i denne sektor er statistisk set fyldigt belyst, og myndighederne har hurtig adgang til forskellige indikatorer af udviklingen. Og den faktiske udvikling i 1972–73 forstærkede de allerede omtalte tendenser til øget efterspørgselspres og inflation. Nogle vil nok mene, at som enkeltårsag til efterspørgselspresset var byggeriet så langt den mest tungtvejende.

De to sidste søjler i tabel 1 vedrører byggeriet. Den første viser boligbyggeri under opførelse. Den stærke stigning i 2. kvartal 1972 springer i øjnene. En del af forklaringen herpå er skærpelsen af reglerne om momsrefusion pr. 1. juli. Det kunne derfor være vanskeligt at vide, hvilken sammenhæng, der ville være mellem antallet af støbte fundamenter og den byggeaktivitet, der faktisk ville blive tale om i den følgende tid. På den anden side kunne der vel regnes med, at inden for en overskuelig fremtid, et par år eller mindre, ville byggeri svarende til det store antal påbegyndte m² faktisk gå i gang. Under indtryk af den stramme beskæftigelsessituation må de mange påbegyndelser snarere have taget sig ud som en truende tordensky end som en let sommersky.

Den sidste søjle i tabellen viser beskæftigelsen ved nybyggeri. Disse tal er valgt, fordi det må antages, at stigende nybyggeri bl. a. indebærer, at det bliver vanskeligere at få udført reparationsarbejde. Derfor siger svingningerne i beskæftigelsen ved nybyggeri mere om knapheden på arbejdskraft inden for sektoren end tal for nybyggeri og reparation under et.

I de tre første kvartaler af 1972 ligger beskæftigelsen under niveauet fra 1971. I det allerede omtalte 4. kvartal 1972 skifter situationen. Medio kvartalet ligger beskæftigelsen 6 pct. højere end året før. Derefter fortsætter beskæftigelsen på et højt niveau ind i 1973.

Ved vurdering af beskæftigelsestallene er der to forhold, der må tages i betragtning. For det første kommer den øgede efterspørgsel efter arbejdskraft oveni den almindelige efterspørgselsstigning på andre områder, der tidligere er omtalt. For det andet viser tallene kun den mængde arbejdskraft, der har været anvendt ved byggeri, men ikke det pres i retning af en endnu stærkere stigning i beskæftigelsen, der måtte have været.

I forbindelse med det sidste må det erindres, at netop byggesektoren som hjemmemarkedserhverv og som et overvejende minimallønsområde[1]) anses for et særligt arnested for lønglidning, så snart efterspørgselsforholdene tillader det.

For at undgå gentagelser skal pengepolitikken ikke omtales specielt i relation til byggeriet. Kun obligationsrenten skal nævnes. Denne er af speciel direkte betydning for byggeriet. Jo tidligere obligationsrenten var steget, jo bedre ville det have været. I 4. kvartal 1972 og første halvår 1973 lå påbegyndelserne (ikke vist i tabellen) på et højt niveau også sammenlignet med de store byggeår 1969–71. Det må antages, at en højere rente havde kunnet dæmpe påbegyndelserne og også i et vist omfang aktiviteten inden for det byggeri, der var startet.

De sidste betragtninger leder tanken hen på forhåndsprioritering i realkreditinstitutterne. Skal en bygherre have adgang til gennem forhåndsbelåning at gøre brug af gældende vilkår for den langfristede finansiering, eller skal han tvinges ud i en risiko for forringede langfristede lånevilkår. Dette må ubetinget besvares med et ja til det første og et nej til det sidste. Hvorfor påtvinge bygherrerne en risiko, som er unødvendig? Nogle går herfra det stykke videre og mener, at en forhåndslåneordning ikke alene bør være mulig, men tilmed bør være tvnugen. Begrundelsen herfor er ikke indllysende.

En tvangsordning kan tænkes begrundet med et ønske om at beskytte bygherrerne og med, at den skulle gøre det lettere at føre pengepolitik. Den første begrundelse virker formynderagtig. Den sidste begrundelse er falsk. Det fremgår nemlig af dette og det foregående afsnit, at det absolut havde været muligt at føre en bedre pengepolitik ved at bruge eksisterende pengepolitiske midler. Og den information, der forelå, gav en tilstrækkelig baggrund. Altså er en ny institutionel ordning, der indebærer tvang, ikke nødvendig.

7. *Konklusion vedrørende 1972–74.*

1974 er ikke omtalt i de foregående afsnit. Læseren kan selv i tabel 1 se, hvordan det gik på nogle områder. Vedrørende andre forhold, f. eks. beskæf-

1) På minimallønsområderne er det forudsat, at der *løbende* under lønoverenskomstperioden kan forhandles om lønændringer.

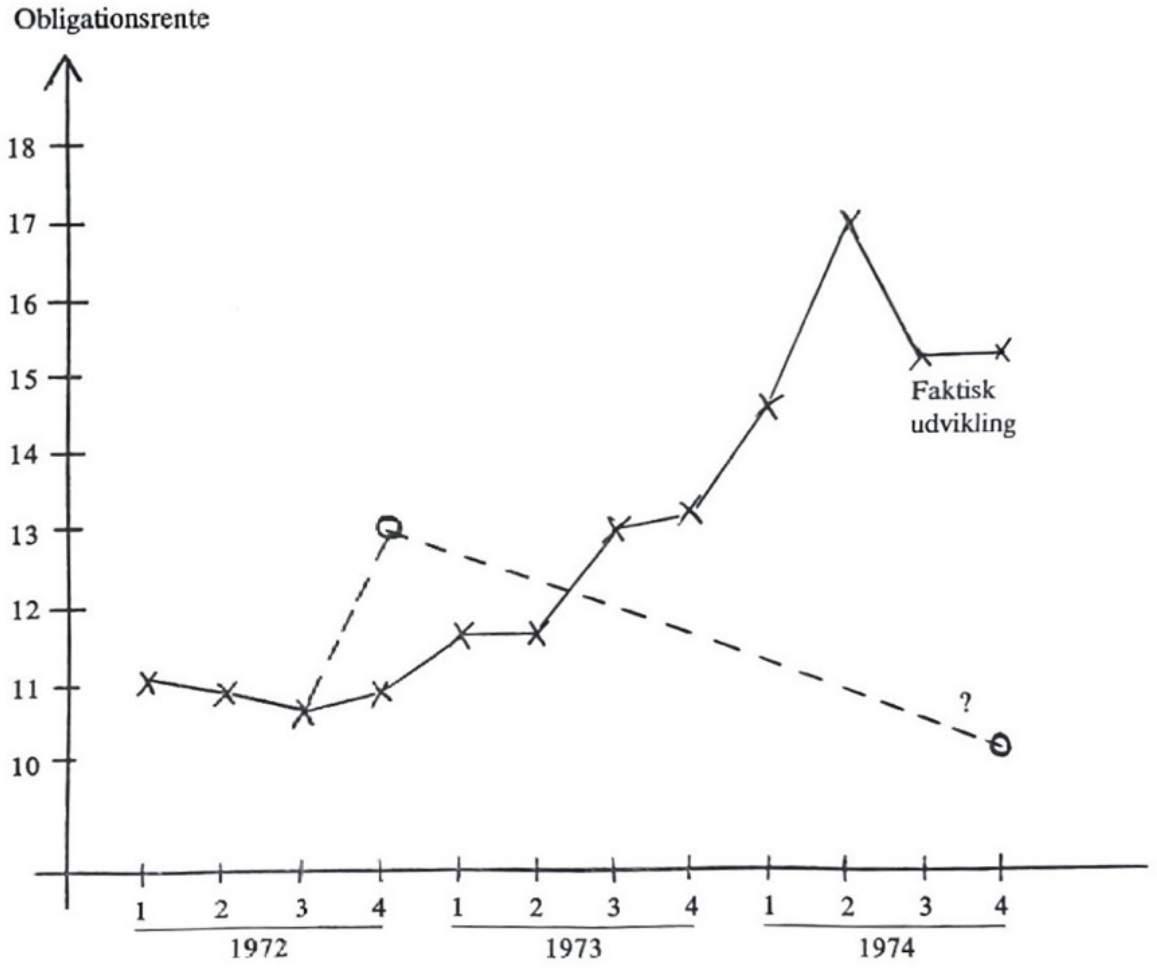
tigelsen, er udviklingen selvsagt sørgeligt velkendt. Det skal blot nævnes, at tabel 1 dokumenterer den stærke pengepolitiske stramning i 1974. Jeg nærer ikke tvivl om, at den stærke rentestigning må ses i denne sammenhæng. I første halvår 1974, hvor der stadig var fuld beskæftigelse, var lønstigningstakten 10–13 procentpoint større end pengeudvidelsestakten. Selve denne forskel mellem tallene er 4 gange så stor som gennemsnittet for de foregående 2 år, selv om der ses bort fra, om det var pengeudvidelsen eller lønstigningen, der var stærkest.

Den afgørende konklusion vedrører imidlertid ikke specielt en beskrivelse af de begrædelige forhold i 1974, men derimod følgende problemstilling. Hvordan ville udvikling i inflation og beskæftigelse have været i hele perioden, hvis der havde været ført en anden pengepolitik? Karakteren af dette hypotetiske spørgsmål er belyst i fig. 3. Den faktiske udvikling er tegnet på baggrund af tallene i tabel 1. Den hypotetiske kurve er, specielt hvad linien fra 4. kvartal 1972 til 4. kvartal 1974 angår, en frihåndstegning. Der kan dog næppe principielt have været noget til hinder for, at renten var steget til f. eks. 13 pct., som figuren viser i 4. kvartal 1972.

I meget brede vendinger kan kritikken af pengepolitikken formuleres på følgende måde. Et stigende efterspørgselspres finansieres nærmest under tilskyndelse fra en lempelig pengepolitik. Derefter bremses der voldsomt op under indtryk af den tiltagende inflation. Derved bringes beskæftigelsen i fare. Dette forløb kan ses i 1968–71. Igennem 1970 blev der efterhånden strammet ret betydeligt, og ledigheden steg, omend moderat, i 1971. Og forløbet kan som sagt ses igen i 1972–74.

Mange vil måske sige, at hele min fremstilling giver et stærkt forvrænget billede af forløbet i den behandlede periode. Ingen kunne nemlig vide, hvor galt det ville gå. En sådan kritik vil jeg tage mig let, hvis den ikke kan sandsynliggøre, at inflation, betalingsbalance og beskæftigelse ville have udviklet sig bedst med den faktisk førte politik, hvis bare der ikke var kommet oliekrise og international lavkonjunktur.

Fig. 3. Renteudvikling 1972–74.



8. Pengepolitisk diskussion i 1975.

I Det økonomiske Råd's seneste rapport[1]) refereres en diskussion i rådet. Ifølge dette gav Nationalbanken udtryk for, at udlånsloftet fortsat skulle bruges som pengepolitisk instrument. Udlånsloftet har været kritiseret, fordi det giver unaturlige finansieringsomveje, idet det kun er visse dele af bankernes og sparekassernes kreditformidling, der reguleres af loftet. Intentionen med udlånsloftet er klart at styre den samlede udlånsekspansion. I det omfang, dette mål nås, vil der samtidig, som forklaret ovenfor, ske en styring af pengemængden.

Det, der savnes, er en strategi, eller en diskussion heraf, for en styring af pengemængden. Det ville næppe være heldigt, hvis det officielt var Nationalbanken, der kom med forslag til en strategi. Men politikere og befolkning burde være stærkt interesserede i, at pengepolitikken i fremtiden anvendes på en mindre diffus måde.

1) **Det økonomiske Råd, Formandskabet:** *Dansk økonomi, maj 1975.*

Nærværende fremstilling anviser en strategi for en periode med et stigende efterspørgselspres. I en sådan situation må pengepolitikken så hurtigt som muligt gennem en fastholdelse af pengemængden (eller stigningen heri) dæmme op for presset. Dette må antages at medføre rentestigninger, og disse er netop de prisstigninger, der er behov for med henblik på en afbalancereret dæmpning af efterspørgslen. Uden at gå i detaljer skal det nævnes, at Nationalbanken kan trække i retning af begge mål, begrænsning af pengemængden og forhøjelse af renten, ved at forhøje sine indlåns- og udlånssatser over for bankerne.

Der kan ud fra denne tankegang godt siges noget om, hvad strategien så burde være nu i 1975 med udsigt til en arbejdsløshedsprocent på op mod 10. Hovedsynspunktet er, at når aktiviteten igen stiger, vil det være en fordel, hvis pengepolitikken gradvis strammer til. Under denne udvikling er det ønskeligt, at renten er stigende. En sådan udvikling på et senere tidspunkt forudsætter, at pengemængden er rigelig nu, hvor aktiviteten er lav. For Danmark kan der være to vanskeligheder ved en sådan politik. For det første må det danske renteniveau, specielt bankernes udlånsrente, ikke blive for lavt, da det stadig må være attraktivt for virksomhederne i et vist omfang at låne i udlandet. For det andet må en stor pengemængde ikke give anledning til øget lønstigning, da landets konkurrenceevne knapt kan bære den lønstigning, der er i forvejen. Den sidste fare er næppe aktuel, og i øvrigt må det anses for helt urimeligt, om pengepolitikken i den nuværende situation skulle være et middel til at bremse nominelle indkomststigninger.

Den første fare er mere nærliggende. Foreløbig har spekulationen imidlertid holdt obligationsrenten oppe. Dette skyldes sikkert, at folk godt ved, at Danmark ikke kan tåle et lavt renteniveau. Når obligationsrenten er holdt oppe, er det ikke vanskeligt at have tilstrækkeligt høje bankrenter til, at underskuddet over for udlandet kan finansieres. Så længe renteudviklingen er acceptabel, er der grund til at tage afslappet på den udvidelse af likviditeten, der foregår over statsfinanserne. Ud fra denne tankegang er det helt uforståeligt, at Nationalbanken ifølge det nævnte referat i Det økonomiske Råds rapport gav udtryk for, at det aktuelle pengepolitiske problem er at imødegå en stærk stigning i pengemængden.

Nærværende fremstilling er udtryk for, at intentionen i udlånsloftet som pengepolitisk middel accepteres, men at der savnes en strategi for midlets anvendelse. Efter min mening er udlånsloftet dog ikke det bedste instrument.[1]) Jeg har andet steds[2]) slået til lyd for, at der i stedet anvendes kassedæknings-regler[3]), da disse skulle dæmpe udsvingene i bankernes udlånsmuligheder. Det

1) Det må understreges, at der hele tiden både eksisterer og anvendes andre pengepolitiske instrumenter, f. eks. køb og salg af obligationer.
2) »Baggrund for en stærk lempelse af pengepolitikken«, *Sparekassen*, maj 1975.
3) Se E. Damsgård Hansen: Om påvirkning af pengeforsyningen, *Økonomi og Politik* 1975, 1.

skulle indebære, at udlånsniveauet og dermed pengemængden kunne styres, uden at denne styring skulle give anledning til udlånsloftets forvridninger. Når der her er anlagt en ret positiv vurdering af udlånsloftet, er det ud fra en erkendelse af, at der i den pengepolitiske debat er et stærkt behov for, at man bevæger sig fra en diskussion af midlerne over til målene, d.v.s. at det, der her er kaldt den pengepolitiske strategi, diskuteres først.

Det økonomiske Råd's formandskab har i den nævnte rapport selv givet bidrag til den pengepolitiske debat. Målsætningen, der vælges, er en mere stabil udvikling i obligationsrenten, i den nuværende situation eventuelt hen imod et lavere niveau. Dermed er der ikke taget nærmere stilling til en strategi vedrørende udviklingen i pengemængden. Ifølge nærværende fremstilling er dette en mangel. Som et middel til at opnå en mere stabil udvikling ønsker Formandskabet, at der oprettes et marked for korte statspapirer. Der tænkes på 3–9 måneders papirer, der sælges under fri kursdannelse både til banker, virksomheder og private. Jeg har forskellige indvendinger, ikke mod papirerne, men til de virkninger, der ifølge Formandskabet kan opnås med disse. For ikke at bringe nye momenter ind i fremstillingen skal kun en enkelt indvending nævnes, nemlig at den del af de omtalte korte papirer, der måtte befinde sig hos virksomheder og husholdninger, bør indregnes i pengemængden. Disse papirer er således irrelevante i relation til en styring af denne. Jeg er helt enig med finansministeriets repræsentant, der, stadig ifølge det før nævnte referat, fremførte, at de »korte papirer for praktiske formål kunne betragtes som identiske med rede penge . . . «.[1])

1) op. cit. side 13.

Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske styrke

J. Ørstrøm Møller

1. Den tyske økonomis udvikling efter Den anden Verdenskrig

Med pengeombytningen i slutningen af 1940erne og etablering af en stabil politisk situation blev grundlaget lagt for en stærk tysk økonomi i halvtredserne. Medvirkende hertil var delingen af Tyskland i 1945. For det første forsvandt den indflydelse, som storgodserne i de østtyske områder (Pommern, Preussen) havde udøvet på Tysklands økonomiske politik. Disse godser havde været en klods om benet for den tyske økonomi. For det andet førte flygtningestrømmen fra øst både i krigens sidste år og indtil Berlinmuren i 1961 til en tilførsel af veluddannet arbejdskraft. Det dæmpede tendenserne til lønstigninger og tilvejebragte arbejdskraftmæssige forudsætninger for en økonomisk ekspansion. For det tredje må nævnes den betydelige Marshall-hjælp, der tilflød forbundsrepublikken. I alt 1,4 mia. US dollars.

Den tyske økonomi ekspanderede igennem 1950erne. Den var godt udrustet til at nyde godt af den internationale højkonjunktur, der startede i 1958.

Fra 1960 til 1973 steg bruttonationalproduktet i faste priser med 79 % og industriproduktionen med 97 %.

Valutarisk kom D-mark til at stå som en af verdens stærkeste valutaer. Den blev opskrevet i 1961 (5 %), 1969 (9,3 %), 1971 (4,6 %) og 1973 to gange (3 % og 5,5 %). I 1960 gik der 4,20 D-mark pr. dollar. I begyndelsen af 1975 skulle der 2,35 D-mark til for at købe en US dollar. De tyske valutareserver er steget fra ca. 28 mia. D-mark (ca. 12 % af totale valutareserver i verden) i 1960 til ca. 85 mia. D-mark i begyndelsen af 1975.

I 1950 udgjorde Forbundsrepublikkens eksport 17,3 % af den samlede produktion. I 1960 var tallet 31,7 % og i 1972 kom det op på 41,8 %. Det har ført til en stigende tysk andel i den samlede verdenshandel.

I 1960 var nationalindkomsten pr. indbygger under halvdelen af den amerikanske. I 1975 er afstanden indsnævret til nogle få procent.

2. *Den tyske industri*

Den vigtigste faktor i denne udvikling har været udbygningen af industriapparatet. Den del af nationalproduktet, som anvendes til investeringer, har i hele perioden været blandt de højeste i Vesteuropa.

Nedenstående tabel viser Forbundsrepublikkens andel i de produktive investeringer i det oprindelige EF (6 lande).

Tabel 1. Forbundsrepublikken Tysklands andele af EF (6 lande) investeringer. %

	1964	1972
Industri i alt	34,6	42,8
elektrisk og elektronisk industri	47,1	51,6
tekstilindustri	35,6	35,1
maskinindustri	58,4	58,0
kemisk industri	44,3	36,7
bilindustri	51,8	45,6
stålindustri	33,2	27,8

Denne tabel viser, at investeringsniveauet i Forbundsrepublikken til stadighed har været højt sammenlignet med de øvrige europæiske lande.

a) *Maskinindustrien*

Forbundsrepublikken har placeret sig som en af verdens største producenter af udstyr og maskiner til investeringer. Et væsentligt bidrag til den økonomiske ekspansion kommer fra denne industrisektor.

Maskinindustrien beskæftiger 1,2 mio. arbejdere svarende til ca. 14 % af den samlede arbejdsstyrke. Omkring 20 % af Forbundsrepublikkens samlede eksport kommer fra denne industrisektor.

Virksomheder som GHH (omsætning ca. 20 mia. d. kr.), MAN (omsætning ca. 11 mia. d. kr.), KHD (omsætning ca. 10 mia. d. kr.) og Demag (omsætning ca. 4 mia. d. kr.) har i mange år været blandt de mest kendte i Europa.

Den høje eksportandel i denne sektor fører til, at den påvirkes kraftigt af D-markens opskrivning. Virkningen heraf kunne allerede spores omkring 1972–1973, hvor de tyske virksomheder havde en lavere stigningsrate for såvel omsætning som overskud end størsteparten af sine europæiske konkurrenter. Det er særlig over for den amerikanske maskinindustri, at ændringen i kursforholdet D-mark/dollar har ført til forskydninger i konkurrenceforholdet. Virkningen heraf, der i første række viste sig på det amerikanske marked, vil formentlig sprede sig til tredjelande-markederne (udviklingslande, statshandelslande, OPEC-lande) hvor tysk og amerikansk industri konkurrerer.

Hidtil har virkningerne af forskydningen af konkurrenceevnen i første række påvirket de tyske virksomheders overskud og i mindre grad deres salg og produktion.

Årsagerne til, at Forbundsrepublikken ikke i højere grad kommer ud for faldende markedsandele er formentlig først og fremmest følgende:

- maskin- og investeringsindustri er en sektor, hvor der går lang tid fra køberens planlægning, ordregivelse til varens levering. Der er et betydeligt timelag, før ændringer i købernes præferencer giver sig udslag i maskinindustriens produktion;
- hensyn til reservedele, vedligeholdelse m.v. gør, at prisforskellen skal nå op over en vis grænse, før der indkøbes maskiner af et andet mærke end de allerede eksisterende i en virksomhed;
- en del købere handler formentlig noget i blinde uden at foretage dybtgående analyser. Gennem 1960erne opnåede tyske maskiner ry for at være bedst og billigst. Dette ry holder sig muligvis nogen tid efter, at det er hørt op med at være korrekt.

Det er sandsynligt, at Forbundsrepublikkens maskinindustri i den kommende tid i højere grad vil mærke følgerne af de ændrede valutakursrelationer også med hensyn til udviklingen af maskinindustriens markedsandele.

b) *Elektrisk industri*

Dette er ligeledes en meget eksportafhængig sektor. Omkring 25 % af produktionen går til eksport. Netto er der et overskud på næsten 10 mia. D-mark på handelsbalancen for elektriske produkter.

Bortset fra Philips er de to giganter i europæisk elektrisk industri Siemens (omsætning ca. 35 mia. d. kr.) og AEG-Telefunken (omsætning ca. 22 mia. d. kr.).

Det er imidlertid karakteristisk, at de tyske virksomheder har et lavere overskud og mindre stigende omsætning end størsteparten af sine europæiske konkurrenter.

Særligt den del af industrien, som producerer forbrugsvarer, er inde i en ugunstig udvikling.

Den tungere elektriske industri har derimod gode muligheder for at nyde godt af de kommende års forventelige store investeringer i energisektoren.

Endelig er det værd at mærke sig, at det tyske hjemmemarked i meget stort omfang forsynes af tyske virksomheder. Import udgør kun ca. 15–20 % af det samlede salg.

c) *Stålindustrien*

Forbundsrepublikken er verdens fjerdestørste producent med en produktion på omkring 50 mio. tons pr. år. Omkring 50 % af produktionen går til eksport.

Thyssen-Rheinstahl er Forbundsrepublikkens tredjestørste industrivirksomhed med en stålproduktion pr. år på omkring 15 mio. tons og en omsætning på henimod 40 mia. d. kr. Derefter kommer Salzgitter med en produktion på 5 mio. tons og Krupp med 4 mio. tons.

For den tyske stålindustri var 1974 et relativt godt år. Der er imidlertid næppe tvivl om, at også på dette felt gør ændringen i konkurrencevilkårene sig gældende. Hertil kommer at moderne stålindustri fortrinsvis placeres nær ved dybtvandshavne. Geografisk set er den tyske industri således dårligt placeret.

Det er formentlig overvejelser af denne karakter, som ligger bag Thyssens beslutning om at deltage i opbygningen af et nyt stort stålværk i Fos nær Marseille.

d) *Bilindustrien*

De tyske bilfabrikker er blevet ramt med ulige tyngde af energikrisen.

Mercedes-Benz har som følge af stor lastvognsproduktion og dieseldrevne biler klaret sig rimeligt godt.

VW derimod har fået forstærket sin allerede i forvejen vanskelige situation. Virksomheden planlægger på indeværende tidspunkt en kraftig reduktion af arbejdsstyrken.

BMW har klaret sig bedre, end man kunne have ventet af en producent af luksusbiler.

På længere sigt vil den tyske bilindustri formentlig komme ud for forstærkede vanskeligheder. For det første fører oliekrisen til et mindre marked, end der ellers ville have været tale om samt større prisbevidsthed hos kunderne. For det andet vil valutakursudviklingen også på dette område gøre sig gældende med stigende styrke.

e) *Kemisk industri*

Den kemiske industri er traditionelt stærk i Tyskland.

Virksomheder som Bayer, BASF, Hoechst (alle med en omsætning på omkring 37 mia. d. kr.) dominerer i Europa. Såvel overskud som stigning i omsætning ligger i den bedste halvdel sammenlignet med deres europæiske konkurrenter.

Udviklingen inden for denne sektor er imidlertid svær at bedømme som følge af oliekrisens virkninger. Både med hensyn til produktionens totale størrelse og forskydninger mellem de forskellige brancher.

Sammenfattende kan det om Forbundsrepublikkens industri siges, at den fortsat er stærk, men der er tendenser til en svagere stilling. Det gælder først og fremmest vedrørende overskuddet, medens der ikke er faste holdepunkter for at tale om aftagende markedsandele for størsteparten af tysk industri. Det faldende overskud kan imidlertid tages som et tegn på en dårligere konkurrencesituation, som virksomhederne i første omgang prøver at klare ved at holde igen på priserne. Det svækker profitraten og dermed virksomhedernes ekspansionsmuligheder på længere sigt.

3. Den tyske konkurrenceevne

Et blik på pris- og lønforhold i den tyske industri viser i hvilket omfang konkurrenceevnen er blevet forringet de sidste par år.

Tabel 2. Lønomkostning pr. produceret enhed. Stigning i procent pr. år. Målt i national valuta og US dollar.

		1961–72	1971	1972	1973
Forbunds-	målt i D-mark	3,9	8,6	4,0	4,9
rep. Tyskland	målt i Dollar	6,3	13,9	13,8	26,0
USA	målt i Dollar	1,5	÷ 0,2	1,0	2,5
UK	målt i Sterling	4,0	7,0	3,8	10,4
	målt i Dollar	3,0	8,5	6,7	8,3
Japan	målt i Yen	4,0	11,7	5,5	1,7
	målt i Dollar	5,4	14,6	20,4	14,6

Et stort set tilsvarende billede fremgår af udviklingen i eksportpriser for industrien målt i US dollar (procentvis stigning pr. år).

Tabel 3. Prisudviklingen for eksport

	1961–72	1971	1972	1973
Forbundsrep. Tyskland	3,3	7,8	10,4	29,7
USA	2,2	2,4	2,4	7,0
UK	3,3	10,4	10,2	7,1
Japan	1,4	3,6	11,2	20,2

På baggrund af disse tal skulle man vente, at Forbundsrepublikken i de sidste år havde haft en faldende markedsandel på verdens vigtigste eksportmarkeder. OECD har undersøgt dette forhold ved at sammenligne de vigtigste industrilandes mængdemæssige eksportstigning med stigningen i efterspørgselen på deres markeder. Herved fås et groft skøn over stigning eller fald i markedsandele.

Tabel 4. Ændring i markedsandele. Procentvis forskydning pr. år

	1960–71	1972	1973	1974	1975 (skøn)
Forbunds-					
rep. Tyskland	0,7	÷ 1,5	5,5	5,5	÷ 2,0
USA	÷ 2,2	÷ 0,5	4,0	0,5	0,5
UK	÷ 3,3	÷ 2,5	÷ 0,5	÷ 2,0	÷ 0,5
Japan	8,7	÷ 2,5	÷ 8,0	4,0	3,5

Disse tal er overraskende i den forstand, at den tyske markedsandel er forbedret i 1973 og 1974, hvor opskrivningen af D-mark har forringet den tyske industris konkurrenceevne. Forklaringen på, at der tværtimod en forringelse er sket en forbedring er formentlig

- for det første, at den uafbrudte opskrivning af D-mark har ført til, at Forbundsrepublikken hele tiden har befundet sig på det stadium af en revaluerings eftervirkning, hvor de stigende eksportpriser endnu ikke har ført til faldende afsætning. Køberen har endnu ikke haft tid til at ændre sine indkøbsvaner. Han køber de samme produkter til en højere pris;
- for det andet at 1973 var et højkonjunkturår med stærk efterspørgsel efter investeringsvarer. Netop på det punkt hvor den tyske økonomi er stærkest. Tallene for 1974 er utvivlsomt præget af effektueringen af ordrer modtaget i løbet af 1973.

Udviklingen i 1975 vil være overordentlig interessant som signal for, om tysk industri begynder at tabe markedsandele, eller om Forbundsrepublikken til trods for en effektiv opskrivning (dvs. målt i forhold til de vigtigste handelspartnere) på ca. 23 % siden 1970 formår at fastholde de udvidede markedsandele opnået de sidste par år.

Der er ingen tvivl om, at Forbundsrepublikkens industri formår at udnytte de muligheder for eksportforøgelse, som viser sig. Den tyske industrieksport ekspanderede kraftigt i 1974 til de to eneste markeder i verden, som ikke tabte købekraft i kølvandet på energikrisen (OPEC-lande og statshandelslande).

Tabel 5. Den tyske industrieksports udvikling

	Stigning i eksport til de vigtigste handelspartnere 1973–1974 %	Andele i samlet tysk eksport % 1973	1974
USA	16	8,5	7,5
EF-lande	24	47,0	45,0
EFTA-lande	23	16,0	15,0
Statshandelslande	47	6,5	6,9
OPEC-lande	74	3,3	4,4

En nærmere analyse af eksporten til OPEC-landene viser omfanget af de tyske eksportanstrengelser.

Tabel 6. Eksport til OPEC-landene i mio. D-mark

	1972	1973	Jan.–okt. 1973	1974	Jan.–okt. 1973–1974 stign. i %
OPEC-lande *i alt*	4.674	5.918	4.875	7.887	62
Abu Dhabi	44	29	24	67	172
Irak	104	113	87	537	520
Iran	1330	1886	1526	2312	51
Kuwait	175	186	151	315	109
Quatar	24	27	24	41	71
Saudi-Arabien	263	333	272	581	114
Algeriet	712	826	688	957	39
Ecuador	101	122	101	173	71
Indonesien	355	515	413	686	66
Libyen	356	560	471	846	80
Nigeria	495	549	461	672	46
Venezuela	716	772	657	700	7

Af disse 12 lande er der kun et, hvor stigningen i den tyske eksport har været under 39 %.

Det viser styrken i den tyske industris eksportbestræbelser både med hensyn til at uddybe allerede eksisterende markeder og til at opdyrke nye.

En væsentlig del af forklaringen på denne eksportstigning er utvivlsomt, at disse lande efterspørger investeringsgoder til økonomisk udvikling og opbygning af en national industri. Netop på dette område ligger tysk industris store styrke.

4. *Tyske investeringer i udlandet og udenlandske investeringer i Forbundsrepublikken*

a) Fra 1952 til 1973 har Forbundsrepublikkens industri investeret for i alt ca. 32 mia. D-mark i udlandet. Udviklingen har været stigende de sidste par år. 1971 var beløbet 2.600 mio. D-mark; i 1972 2.800 mio. D-mark og i 1973 5.600 mio. D-mark. Spørgsmålet rejser sig, om denne udvikling kan fortolkes på den måde, at tysk industri søger at overflytte produktion til lande med mere gunstige konkurrencevilkår.

Tallene giver ikke nogen klar indikation i den retning. Den stærkeste stigning er sket til Spanien, Holland, Israel, medens der til Belgien, Schweiz, Frankrig, Italien, USA, Canada og Brasilien er en moderat stigningstakt.

Opdelt på sektorer tegner der sig følgende billede: Kemisk industri (6.2 mia. D-mark), elektrisk og elektronisk industri (3.4 mia. D-mark), stålindustri (2.8 mia. D-mark), maskinindustri (2.4 mia. D-mark), bilindustri (2.3 mia. D-mark).

b) De udenlandske investeringer i Forbundsrepublikken beløb sig i 1973 til 6.100 mio. D-mark. De vigtigste investorer siden 1961 er USA (15.2 mia.

D-mark), Schweiz (5.0 mia. D-mark), Holland (4.6 mia. D-mark), Storbritannien (3.6 mia. D-mark) og Frankrig og Belgien (begge 1.9 mia. D-mark).

I de sidste par år er den største stigning kommet fra USA.

Opdelt på sektorer ligger oliesektoren i spidsen med 5.5 mia. D-mark, efterfulgt af maskinindustri (3.2 mia. D-mark), kemisk industri (2.9 mia. D-mark), elektrisk og elektronisk industri (2.8 mia. D-mark), bilindustri (1.8 mia. D-mark) og fødevareindustri (1.5 mia. D-mark).

Det er ikke noget entydigt billede, der her aftegner sig.

5. Arbejdsmarkedet

Det tyske arbejdsmarked er kendt (berømt?) for hovedsagelig tre ting. For det første fagforeningernes tilbageholdenhed i lønspørgsmål. For det andet det store antal fremmedarbejdere. For det tredje arbejdstagernes ret til medbestemmelse.

a) Nedenstående tabel viser den årlige procentvise stigning i lønomkostning pr. arbejdstime i en række vigtige industrilande.

Tabel 7. Lønstigning for fem industrilande. %

	1962–72	1972	1973	1974
Forbundsrep. Tyskland	7,5	8,7	10,7	11
USA	4,3	6,7	6,8	11
UK	8,2	12,8	12,6	16
Japan	13,4	15,6	23,6	27
Frankrig	9,0	11,3	12,4	19

Disse tal viser en lønstigning for Forbundsrepublikken, der ligger i underkanten af tallene for de vigtigste industrilande, men forskellen synes at være mindre, end den megen tale om de tyske fagforeningers enestående ansvarsbevidsthed kunne give indtryk af.

De i løbet af vinteren 1974/75 indgåede lønaftaler indebærer stigninger på mellem 7 og 10 %. Det er ret beskedne stigninger, men spørgsmålet er, om det er tilstrækkeligt lavt, når den internationale konjunktur og opskrivningen af D-mark tages i betragtning.

Der er derimod ingen tvivl om, at med hensyn til arbejdskonflikter udmærker Forbundsrepublikken sig ved et meget lavt antal tabte arbejdsdage. I perioden fra 1960 ligger Forbundsrepublikken Tyskland og Danmark stort set på linie lidt over Holland, som har det laveste antal tabte arbejdsdage blandt de ni EF-lande, men til gengæld langt under de øvrige lande.

b) Siden november 1973, hvor der indførtes forbud mod rekrutering af gæstearbejdere, har antallet af disse ligget på omkring 2,5 mio. ud af en samlet arbejdsstyrke på ca. 26 mio.

Det store antal gæstearbejdere virker dels trykkende på lønstigningerne, dels som stødpude for udsving i beskæftigelsen. Arbejdsløsheden blandt gæstearbejdere er 40 % højere end for tyske statsborgere.

c) De tyske bestræbelser på medbestemmelse går tilbage til 1951. På det tidspunkt gennemførtes en lov om, at i alle kul- og stålvirksomheder med mere end 1.000 beskæftigede, skulle bestyrelsen bestå af 5 repræsentanter for aktionærerne, 5 repræsentanter for arbejdstagerne og 1 person acceptabel for begge parter.

Dette system er siden blevet udbygget, men har endnu ikke fundet en endelig form, som anvendes i hele den tyske industri.

6. *Forbundsbankens og Ländernes stilling*

Ingen redegørelse for den tyske økonomi er korrekt uden at nævne de særlige institutionelle problemer, som Forbundsbanken og Länderne frembyder.

a) Forbundsbanken blev oprettet i 1948, dvs. et år før Forbundsrepublikken. Den indtog en fremtrædende plads under pengereformen i slutningen af 1940-erne. Dens institutionelle placering er bestemt af centralbankloven fra 1957, hvoraf det fremgår, at Forbundsbankens vigtigste opgave er at overvåge et stabilt pengevæsen.

I praksis har det givet sig udslag i en meget selvstændig stilling for Forbundsbanken, som måske symbolsk understreges af, at den er placeret i Frankfurt a/Main, medens Forbundsregeringen har sit hovedsæde i Bonn.

b) De 11 länderregeringer samt forskellige lokale myndigheder har rådighed over størstedelen af de offentlige udgifter i Forbundsrepublikken. Det gælder specielt investeringsudgifterne.

Forbundsregringens budget er en mindre del af de offentlige udgifter. Det omfatter bl. a. forsvarsudgifter og det tyske bidrag til EF.

Disse to institutionelle forhold medfører, at det er vanskeligt for Forbundsregeringen at føre en effektiv og hurtigtvirkende finans- og pengepolitik. På en række centrale områder har den ganske enkelt ikke beføjelser til at handle. Dette misforhold er der blevet forsøgt rådet bod på ved forskellige lovbestemmelser, der dog stadigt efterlader et betydeligt vacuum i den økonomisk-politiske beslutningsproces.

7. *Den aktuelle økonomiske situation*

Forbundsrepublikken Tyskland har i mange år levet i, hvad der betegnes som en god cirkel eller eksportstimuleret vækst. Den tyske industris konkurrenceevne var tilstrækkelig god til at virke som motor for den øvrige industri ved at trække ordrer til sig. Det stimulerede den interne økonomiske aktivitet. Da

det samtidig gav sig udslag i stigende eksport, var der ikke betalingsbalancevanskeligheder, som påtvang regeringen at gribe ind.

De stadige opskrivninger af D-mark dæmpede inflationen ved at holde priserne nede på importerede varer. Det virkede i retning af mindre lønkrav, som forbedrede industriens konkurrenceevne osv.

Der er en del, som tyder på, at denne udvikling er ved at vende.

a) Analyse af den tyske industris stilling pegede i retning af faldende overskud og stærkt stigende lønomkostninger pr. produceret enhed.

b) Ordreindgangen til industrien har været kraftig faldende i perioden november 1974 – februar 1975.

Tabel 8. Ordreindgang i industrien i forhold til tilsvarende periode året før. %

	1971	1972	1973	1974	dec. 1974	jan. 1975	febr. 1975
Industri, i alt	2,5	7,9	16,0	8,4	÷ 1,5	÷ 2,4	÷ 4,9
a) hjemmemarkedsindustri	2,1	6,9	10,3	3,5	1,8	0,8	÷ 3,4
b) eksportindustri	3,4	11,4	33,4	20,1	÷ 7,3	÷ 8,3	÷ 7,0
Investeringsindustri	0	7,1	20,5	3,7	2,2	8,0	4,6
a) hjemmemarked	÷ 1,0	6,0	11,9	÷ 2,7	9,0	14,3	5,7
b) eksport	2,0	10,1	39,1	14,9	÷ 6,2	÷ 0,9	3,4
Forbrugsindustri	10,4	8,3	4,5	2,2	÷ 4,9	÷11,7	÷ 9,5
a) hjemmemarked	10,2	8,1	2,3	1,5	÷ 3,2	÷ 9,5	÷ 6,8
b) eksport	12,1	10,0	20,8	6,2	÷13,9	÷23,8	÷23,7

Denne tabel understreger to ting:

- den tyske økonomi blev i 1973 båret frem af en meget stor ordreindgang fra udlandet. Den var stærkest vedrørende investeringsgoder, men også betydelig inden for forbrugssektoren;
- omkring årsskiftet 1974/75 er dette billede totalt ændret. Ordreindgangen inden for eksportindustrien falder meget stærkere end vedrørende hjemmemarkedsindustrien. Det er mest tydeligt for forbrugsvarer, men der er også faldende tendens for investeringsvarer. Den eneste sektor, som har stigende ordreindgang, er investeringsgoder til hjemmemarkedet.

Disse tal peger ikke i retning af, at tidligere års eksportstimuleret vækst gentager sig. Tværtimod.

c) Der er heller intet i den økonomiske politik, som giver holdepunkter for en gentagelse af de sidste 10–15 års eksportstimulerede vækst.

Med et stort set uændret nationalprodukt i 1974 og en arbejdsløshed på ca. 1.2 mio. i begyndelsen af 1975 samt ca. 800.000 på kort- eller deltid har Forbundsregeringen gradvis lempet den økonomiske politik i ekspansiv retning.

Fra 1. januar gennemførtes en skattereform, som vil forøge forbrugernes disponible realindkomst.

Den offentlige sektor anslås i 1975 til at ville have et samlet underskud på 55–60 mia. D-mark svarende til 5.5–6.0 % af bruttonationalproduktet.

Denne ekspansive økonomiske politik vil gradvis gøre sig gældende i løbet af 1975. Det er rimeligt at antage, *at* den tyske økonomi langsomt vil begynde at accelerere i 2. halvår 1975 og *at* der i 1976 vil være tale om en reel højkonjunktur med hjemmemarkedet som den ledende kraft.

d) Det vil gå ud over betalingsbalancen, som fra og med medio 1975 må ventes gradvis at få et mindre overskud. Det er sandsynligt, at der i løbet af 1976 vil blive tale om et ganske betydeligt fald i det tyske handelsbalanceoverskud, som i 1974 har ligget på gennemsnitligt 4 mia. D-mark pr. måned. Overskuddet på den løbende balance var i 1974 23.9 mia. D-mark.

Spørgsmålet er herefter, hvorledes udlandet vil reagere på en svækkelse af den tyske handelsbalance.

Der er næppe tvivl om, at en betydelig del af de ca. 60 mia. D-mark i udenlandsk valuta, som befinder sig i den tyske valutakasse, er kapital, som med kort varsel kan flyttes til andre lande. De er blevet anbragt i Forbundsrepublikken, fordi man anså den placering for den bedste.

Det kan ikke udelukkes, at der i 1976 vil ske en ganske betydelig valutaudstrømning fra Forbundsrepublikken.

e) De økonomiske udsigter bærer præg af, at Forbundsregeringen ventede for længe med at gennemføre ekspansive foranstaltninger, efter det økonomiske tilbageslag startede omkring årsskiftet 1973/74. Resultatet heraf kan meget vel blive, at de i sammenhæng med den internationale økonomiske udvikling vil føre til en form for ophedning af den tyske økonomi i 1976 med større pris- og lønstigninger og mindre overskud på handelsbalancen end beregnet.

8. Konklusion

Den tyske økonomis styrke har været baseret på følgende faktorer:

a) opgivelse af de østtyske landbrugsområder;

b) flygtningestrømmen fra øst;

c) det store antal gæstearbejdere (2,5 mio.) svarende til ca. 10 % af den samlede arbejdsstyrke;

d) den tyske industris struktur med tyngden inden for investeringsgodeindustrien;

e) dygtighed til at finde nye markeder og uddybe allerede eksisterende i kølvandet på ændringer i den internationale købekraft;

f) en noget – men ikke meget – lavere stigning i industrilønningerne i Forbundsrepublikken sammenlignet med de øvrige industrilande.

Disse faktorer vil formentlig ikke have samme gunstige indflydelse på Forbundsrepublikkens økonomi i fremtiden.

a) Gæstearbejderne vil formentlig ikke i samme grad som tidligere kunne virke som stødpude. Der vil sikkert også fra de tyske myndigheders side være en mere forsigtig holdning over for forøgelse af antallet i tilfælde af en ny højkonjunktur.

b) Investeringsgodesektoren er typisk en sektor, hvor de økonomiske konjunkturer slår igennem med et vist timelag. Under det økonomiske tilbageslag har denne for Forbundsrepublikken meget vigtige sektor virket i retning af at formindske det økonomiske tilbageslag. Omvendt tager det tilsvarende lang tid, før tendenserne til et internationalt økonomisk opsving får virkning for investeringsgoder. Det er derfor langt fra givet, at denne sektor i den kommende tid vil virke i ekspansiv retning.

c) Opskrivningerne af D-marken igennem de sidste par år har formentlig i 1974 endnu ikke for alvor slået igennem på den tyske eksport. Eksporten har befundet sig på, hvad der betegnes som den nedadgående del af J-kurven. Det betyder, at tysk eksport sælges til de højere priser, og at køberne endnu ikke har reageret over for prisstigningerne ved at omlægge deres køb til andre landes produkter. I denne fase er virkningen af en opskrivning, således en større valutaindtjening (højere priser for samme mængde). Først på et senere tidspunkt afgør prisfølsomheden (priselasticiteten) for tyske eksportører, hvordan valutaindtjeningen og eksportmængden udvikler sig.

d) Den prisdæmpende virkning, som opskrivningen af D-mark har medført, ophæves nu, hvor D-mark stort set ligger konstant over for de vigtigste øvrige valutaer.

Hertil kommer, at den indenlandske efterspørgsel vil stige stærkt i løbet af 2. halvår 1975 og begyndelsen af 1976. Det vil opsuge ledig arbejdskraft, men på et senere tidspunkt også give sig udslag i stigende import.

Det er nok en dristig konklusion, og det statistiske grundlag er meget spinkelt, men jeg vil alligevel vove den hypotese, at Forbundsrepublikken Tysklands tid som Europas stærkeste økonomiske magt med eksportstimuleret vækst og store overskud på handelsbalancen er forbi.

Hvordan styrer vi byggeriet?

Hans Ejvind Hansen

I Indledning

I forbindelse med debatten omkring perspektivplanredegørelse nr. II og ved det sekskantede boligforlig i sommeren 1974 synes at være tilvejebragt to ret klare målsætninger for det fremtidige byggeri her i landet.

Dels er der politisk enighed om, at den stigning i byggesektorens andel af samfundets ressourcer, som har fundet sted igennem 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, må bringes til ophør. Der skal således stiles mod en gennemsnitlig årlig boligproduktion på ca. 40.000 lejligheder imod over 50.000 færdiggjorte lejligheder pr. år i perioden 1970–1974. Denne målsætning kunne betegnes som *niveaumålsætningen* eller allokeringsmålsætningen.

Dels har de store svingninger i byggeaktiviteten i perioden 1973–1975 fremkaldt et stærkt ønske om at få skabt en større stabilitet i byggesektoren. Denne målsætning kunne betegnes *stabilitetsmålsætningen*.

De følgende overvejelser vil først og fremmest dreje sig om, hvorledes disse mål vil kunne realiseres, ikke så meget i lyset af den øjeblikkelige problemstilling for 1975, men set i et perspektiv af en lidt længere årrække.

Der er grund til at understrege, at formuleringen af de nævnte målsætninger for byggeriet alene sigter mod boligbyggeriet, mens der ikke tilsvarende er formuleret eksakte målsætninger, hverken for det offentlige byggeri eller for det private erhvervsbyggeri. I det følgende vil det blive forudsat, at de målsætninger, der gælder for boligbyggeriet i det store og hele og i tilpasset form kan anvendes som baggrund for en politik til styring af det samlede byggeri.

Indledningsvis kunne man dog rette det spørgsmål, hvorfor der er særlig grund til at styre produktionen i byggeriet fremfor produktionen i andre sektorer som f. eks. landbrug og industri.

Den *første grund* til at styre byggeriet særskilt er, at det – eller i hvert fald en stor del deraf, nemlig boligbyggeriet – er et politisk mål i sig selv, som er side-, over- eller underordnet andre økonomisk-politiske målsætninger som f. eks. betalingsbalanceligevægt, prisstabilitet og fuld beskæftigelse. I den øjeblikkelige situation må den økonomsk-politiske målsætning vedrørende bolig-

byggeriet nok snarest betragtes som en sideordnet målsætning, mens byggeriet f. eks. i 1950'erne klart var underordnet betalingsbalancemålsætningen.

Der er imidlertid *andre grunde* til, at styring af byggeriet er vigtig. De bunder først og fremmest i det forhold, at der i byggesektoren er en iboende tendens til, at produktionen svinger. Årsagerne hertil vil blive nærmere drøftet i afsnit II. Svingninger i byggeaktiviteten medfører tilsvarende svingninger i beskæftigelsen, dels i byggesektoren selv, men også i den øvrige økonomi, som leverer varer og tjenester til byggesektoren. Sådanne svingninger i kapacitetsudnyttelse og beskæftigelse virker hæmmende på væksten i produktiviteten. Hertil kommer, at der i perioder med en overophedet byggesektor udgår et inflationært lønpres fra denne sektor, som har en tendens til at smitte af i de øvrige sektorer.

Den følgende gennemgang vil kun i mindre grad beskæftige sig med niveaumålsætningen, som altså vedrører niveauet for eller trenden i byggeriets udvikling, og især blive koncentreret om de muligheder, der foreligger for at imødegå for stærke svingninger omkring dette niveau eller denne trend, altså om stabilitetsmålsætningen.

Forinden kunne der dog nok være grund til kort at resumere, hvorledes byggeriet har udviklet sig i de forskellige økonomiske perioder af efterkrigstiden her i landet samt at se på, hvilke faktorer, der har været medbestemmende for, at udviklingen har formet sig, som den har.

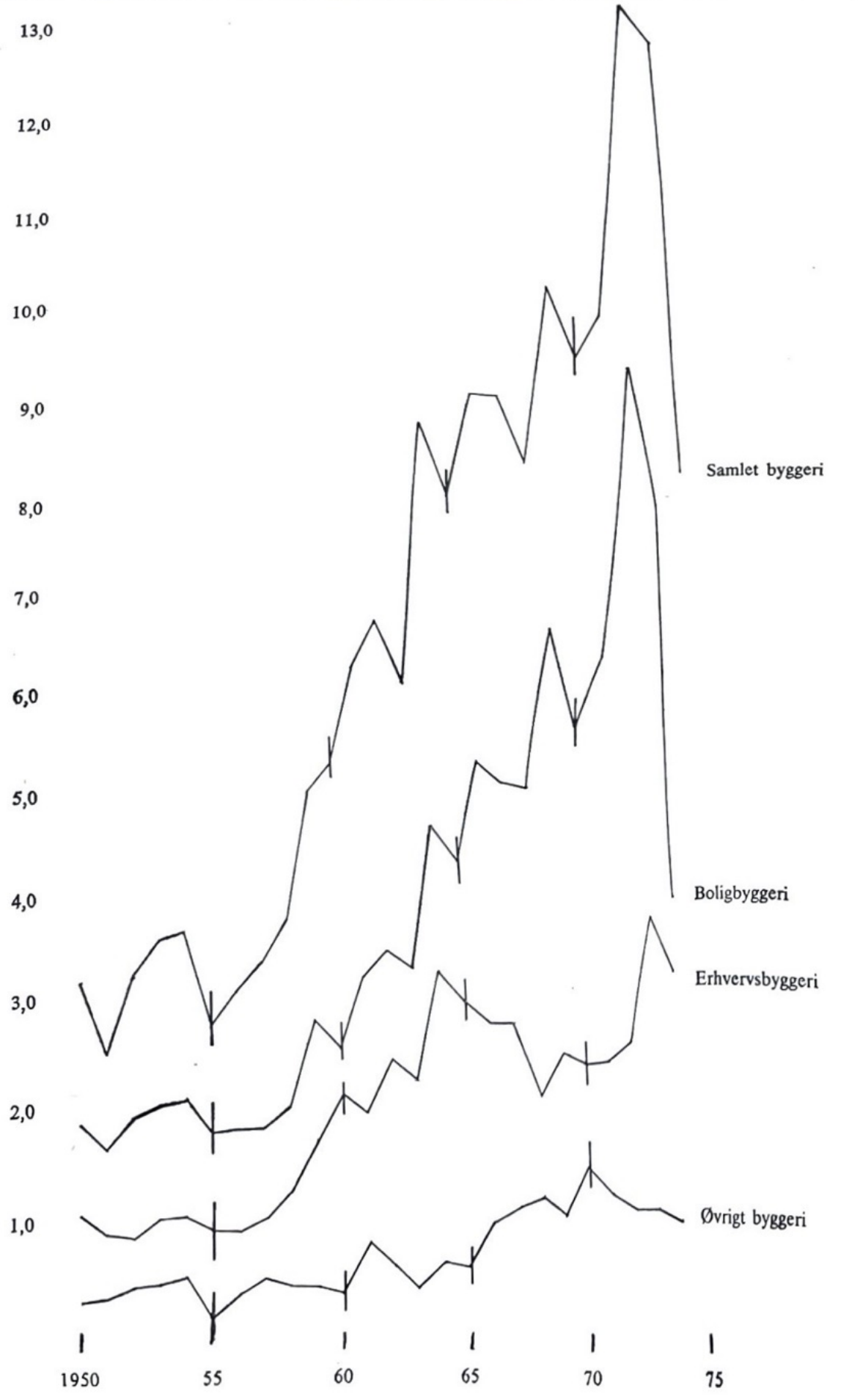
II Hvordan har byggeriet udviklet sig i efterkrigstiden og hvorfor?

A. Udviklingen

Oplysninger om byggesektorens udvikling kan dels fås fra nationalregnskabet og dels fra den detaljerede byggestatistik, som indsamles af Danmarks Statistik.

Statistikken om byggevirksomheden omfatter en opgørelse af påbegyndt, fuldført og igangværende byggeri opgjort i 1.000 m² etageareal og fordelt på forskellige typer af byggeri. Herudover findes der for boligbyggeriet en oversigt over antallet af påbegyndte, fuldførte og igangværende lejligheder. I denne forbindelse vil det være tilstrækkeligt at koncentrere sig om udviklingen og sammensætningen af det påbegyndte byggeri opgjort i antal m² etageareal. Udover at give et tilfredsstillende billede af langtidsudviklingen, er det tallene for påbegyndelserne, der bedst reflekterer byggeriets kortsigtsreaktioner på forskellige ydre påvirkninger. *Figur 1* illustrerer udviklingen i det årlige påbegyndte byggeri i perioden 1950–1974 opgjort i mill m² etageareal. Det fremgår af figuren, at byggeriet, endda i noget forstærket form, har fulgt de økonomiske hovedperioder, som kendetegner udviklingen i den øvrige samfundsøkonomi. Ser man bort fra de første efterkrigsår, vedrører den første periode tiden op til konjunkturopsvinget i 1957–58. I denne periode svingede påbegyndelserne af nyt byggeri forholdsvis stærkt fra år til år med lavpunkter på under 3 mill. m² i 1951 og 1955 og et mellemliggende højdepunkt i 1954 på 3,7 mill. m². I

Fig. 1: Påbegyndt byggeri 1950–1974 (mio. m² etageareal).



Kilde: Danmarks Statistiks 10 års-oversigt samt Statistiske Efterretninger.

samme periode var den samlede danske økonomi karakteriseret ved lav vækst og ringe kapacitetsudnyttelse. Med indledningen af den stærke vækstperiode i slutningen af 50'erne og de ledsagende økonomisk-politiske initiativer, også på boligområdet, voksede byggeaktiviteten med meget betydelig styrke, men med flere direkte tilbageslag igennem 1960'erne og helt frem til de allerseneste år. De direkte tilbageslag fandt sted i årene 1963, 1965, 1967, 1968, 1970 og 1974, hvilket delvis er de samme år, i hvilke væksthastigheden i den øvrige økonomi var lavest. For perioden som helhed steg påbegyndelserne fra knap 4 mill. m² i 1958 til over 13 mill. m² i 1972 og 1973. Herefter fulgte i 1974 det største fald, som har kunnet konstateres i hele efterkrigsperioden. I 1974 påbegyndtes således kun 8 mill. m² nyt byggeri.

Tallene for det samlede byggeri skyldes i afgørende grad boligbyggeriet, som i de enkelte år har udgjort mellem halvdelen og to trediedele af det samlede byggeri. Såvel 50'ernes svingninger, 60'ernes ekspansion som de seneste års eksplosion og fald kan henføres til denne del af byggeriet. For erhvervsbyggeriets vedkommende er tallene noget præget af tilbagegangen i landbrugsbyggeriet fra midten af 60'erne og frem til de allerseneste år. For det øvrige byggeris vedkommende, som i periodens løb er kommet til at spille en forholdsvis beskeden rolle i det samlede byggeri, kan det konstateres, at det absolut set har ligget noget mere stabilt end boligbyggeriet, mens de procentvise svingninger dog har været ganske store. I den overvejende del af perioden kan der ikke konstateres nogen modgående bevægelse i det øvrige byggeri i forhold til boligbyggeret, hvilket skulle have været tilfældet, såfremt man havde benyttet det offentlige byggeri som stabilisator for det samlede byggeris udvikling. I perioden siden 1969 synes der dog at være sket en ændring vedrørende dette forhold.

B. Årsagerne

Ved en gennemgang af årsagerne til udviklingen vil det være rimeligt at betragte trenden i byggeriet og de årlige udsving i byggeriet hver for sig.

Det forhold, at byggeriet i det store og hele har fulgt aktivitetsudviklingen i den øvrige økonomi, tyder på, at det først og fremmest har været indkomstudviklingen, der har haft indflydelse på *niveauet* for eller trenden i byggeriet. Herudover kommer dog en ikke ubetydelig indflydelse fra den førte social-, bolig- og skattepolitik samt fra den økonomiske politik i øvrigt.

I *1950'erne* var den boligpolitiske målsætning underlagt andre økonomisk-politiske målsætninger. Boligpolitikken benyttedes bevidst som led i konjunkturpolitikken som følge af den betydelige gennemslagskraft, som ændringer i aktiviteten i byggesektoren har på den øvrige økonomi. Betalingsbalancemålsætningen var den overordnede målsætning. I denne periode fandt finansieringen af boligbyggeriet sted ved hjælp af billige statslån, som samtidig kunne benyttes som led i reguleringen af boligbyggeriet. I forbindelse med anvendelse af boligpolitikken som led i konjunkturpolitikken kan der være grund

til at hæfte sig ved, at de betalingsbalancepåvirkninger, der udgår fra byggeriet, i det væsentlige er indirekte, idet de først og fremmest er et resultat af de svingninger, der opstår i de øvrige sektorers indkomster og hermed i disses efterspørgsel og import, når byggeaktiviteten svinger.

I *1960'erne* var det den høje økonomiske vækst, der prægede efterspørgselen efter og dermed produktionen af byggeri. Efterspørgselsstigningen skyldtes dels *indkomstudviklingen* og dels det forhold, at der opretholdtes en betydelig direkte eller indirekte *subsidiering* af boligefterspørgselen. Ved boligforliget i 1966 erstattedes den tidligere form for støtte via billige statslån, m²-tilskud og huslejetilskud af andre støtteformer. For udlejningsbyggeriets vedkommende drejede det sig først og fremmest om indførelse af en boligsikringsordning som direkte kom lejerne til gode og en rentesikringsordning til nedbringelse af huslejen for lejligheder i almennyttigt byggeri. Den formindskelse af huslejespændingen mellem gammelt og nyt boligbyggeri, som tilstræbes ved forliget, viste sig i de følgende år ikke at finde sted, idet der tværtimod i 1974 kunne konstateres en forøget huslejespænding i forhold til før forliget i 1966. For ejerboliger fortsattes den indirekte subsidiering via fastlæggelse af en lejeværdi for bolig i egen ejendom, som ganske vist blev forhøjet, men som stadig lå langt under markedsrenten, samtidig med at fradragsretten for renter af privat gæld opretholdtes. Hertil kom, at efterspørgslen efter fast ejendom påvirkedes af økonomiens *inflationære* udvikling. Denne indebar, at en huslejeudgift som i starten var betydelig, med årene efter en kraftig indkomstvækst fik aftagende relativ betydning. Endelig skyldtes en del af efterspørgselsstigningen præferenceændringer som følge af demografiske og sociologiske forskydninger.

Set i relation til trenden i byggeriet må man regne med, at de ovenfor nævnte forhold har haft en altafgørende betydning, mens f. eks. lånevilkår og renteniveau kun i meget beskedent omfang har haft indflydelse på den del af samfundets ressourcer, som benyttedes i byggesektoren.

Hvad angår årsagerne til den *manglende stabilitet*, er det allerede nævnt, at de svingninger, som opstod i 50'erne, i vid udstrækning kunne henføres til, at en regulering af byggeriet blev anvendt som konjunkturpolitisk middel. Herudover er der imidlertid en række selvstændige forhold, som indebærer, at mulighederne for svingninger i byggesektoren er større end for samfundsøkonomien som helhed.

1. Et meget væsentligt forhold er, at konjunkturbestemte indkomstsvingninger i samfundet slår særligt ud i efterspørgslen efter nybyggeri. Dette fænomen har også vist sig ved de konjunkturtilbageslag, som har fundet sted i efterkrigstiden. Dette skyldes først og fremmest, at hovedparten af produktionen af boligydelser stammer fra den eksisterende boligmasse. En lille procentisk forøgelse af efterspørgslen efter boligtjenester må derfor honoreres alene ved ændringer i nybyggeriet, hvorved ændringen målt i procent mangedobles. For-

enklet kan det siges, at udgør nybyggeriet f. eks. en tyvendedel af den samlede boligmasse vil en efterspørgselsstigning på 1 % efter boligydelser, hvis den skal honoreres, nødvendiggøre en stigning i nybyggeriet på 20 %.

Til forklaring af de store efterspørgselssvingninger kommer tillige, at boliginvesteringer er langvarige investeringer, hvor efterspørgslen i højere grad end for andre goder lader sig påvirke frem eller tilbage af finansieringsvilkårene, som følge af den lange periode, der gælder for investeringens afkast og for dens finansielle følgevirkninger.

2. Som et andet forhold kan nævnes, at politiske beslutninger i høj grad har en direkte indflydelse på byggeriet også på helt kort sigt. Et skoleeksempel herpå er fremgangsmåden i forbindelse med momsrefusionens ophævelse i to etaper i 1972 og 1973. Her ønskede alle, der havde mulighed herfor, at bevare muligheden for at få momsrefusion, hvorfor byggerierne fremskyndedes. Dette forhold var stærkt medvirkende til det kolossale investeringsopsving i 1972–1973 inden for byggeriet. Det bør dog fremhæves, at den betydelige konjunkturbestemte indkomststigning i samme periode må antages i sig selv at have været medvirkende til en del af eksplosionen, ligesom den tilsvarende indkomsttilbagegang i 1974–1975 bærer sin del af ansvaret for faldet i byggeriet. Dette forhold underbygges af, at det ikke alene er i Danmark, at byggeriet for tiden befinder sig i en krise. Samme fænomen kan konstateres i en række af de øvrige vesteuropæiske lande. Om tilbagegangen i byggeriet tillige er et resultat af, at boligbehovet i højere grad har nærmet sig et mæthedspunkt, er et andet spørgsmål, som ikke her vil blive gjort til genstand for omtale.

III Hvordan styrer vi byggeriet?

I det foregående er det understreget, at der er to uafhængige målsætninger for byggeriet, en niveaumålsætning og en stabilitetsmålsætning. Midlerne til at opnå de to målsætninger er også forskellige. I det følgende vil midlerne til at opnå niveaumålsætningen kun blive omtalt i beskedent omfang, mens fremstillingen især vil dreje sig om, hvilke midler man har i hænde til at mindske ustabiliteten.

A. Niveaumålsætningen

Som anført ovenfor er det efterspørgselsudviklingen, der har været hoveddeterminant for udviklingen i boligbyggeriet i efterkrigstiden. De midler, der fremmer en stabil kapacitetsudnyttelse og dermed en begrænsning af inflationen, vil sammen med en afvikling af subsidierne derfor være de bedst egnede midler til en politisk ønsket opbremsning af byggeriet.

Hvad subsidierne angår, var det boligforlig, der blev indgået i 1966 som omtalt ovenfor, kun et meget beskedent skridt i retning af nedbringelse af subsidierne. Ved boligforliget i 1974 er den normalisering af boligmarkedet, som tilstræbtes ved forliget 1966, dog gennemført i en noget forstærket form. Dels er der gennemført øjeblikkelige lejestigninger og indført et system med omkost-

ningsbestemt leje i udlejningsbyggeriet, og dels er der sket en forhøjelse af den procent, som anvendes ved beregning af lejeværdi af egen bolig. Der er imidlertid lang vej igen, før de betydelige efterspørgselsfremmende foranstaltninger, som er gennemført i form af subsidier til boligefterspørgslen, er fjernet. Rentesikringsordningen for det almennyttige byggeri, boligsikringsordningen og huslejereguleringen i en række kommuner er fortsat medvirkende til, at efterspørgslen efter boliger er højere, end den ville have været på et frit marked. Nok så vigtigt er det imidlertid, at fastsættelsen af lejeværdien af egen bolig fortsat sker ved anvendelse af en procentsats langt under markedsrenten. I samvirke med rentefradragsretten bevirker dette forhold – under det gældende indkomstskattesystem med høje marginale skattesatser – at de reelle private udgifter ved at opføre og bebo ejerboliger mindskes betydeligt. Alle disse forhold medvirker til, at boligbygeriet får en fortrinsstilling, ikke alene i forhold til andre erhverv, men også i forhold til erhvervsbyggeri, ved efterspørgsel efter kapital.[1])

I en situation hvor man på længere sigt ønsker at sænke niveauet for boligproduktionen, vil en bevægelse mod afvikling af disse subsidier i forbindelse med en generel økonomisk politik til bekæmpelse af inflationen derfor være de vigtigste midler.

B. Stabilitetsmålsætningen

Ved anvendelse af generelle midler reguleres den samlede efterspørgsel og produktion i samfundet, mens specifikke midler tilsigter at påvirke enkeltsektorernes forhold. Teorien bag anvendelse af generelle midler er, at disse midler betinger, at markedet selv tilpasser sig de forhold og spændinger, som eksisterer mellem de forskellige sektorer, således at forbrugeren selv bestemmer, hvad han ønsker at købe til de givne markedspriser, og at producenterne indretter deres produktion herefter. Resultatet heraf skulle være, at man opnåede den størst mulige velfærd, herunder optimal allokering af produktionsfaktorerne i relation til befolkningens efterspørgsel og produktionsomkostningerne.

Omvendt skulle anvendelsen af specifikke midler bevirke, at konkrete mål på delområder mere præcis skulle kunne opnås.

1. Generelle midler

Af generelle midler bør især nævnes finanspolitik på den ene side og penge- og kreditpolitik på den anden.

a. Finanspolitik

Ved finanspolitikken påvirkes efterspørgslen i den private sektor over det offentliges indtægter – i form af skatter m.v. – og udgifter – i form af køb af varer og tjenester samt ydelse af indkomstoverførsler. Ved en regulering af den samlede efterspørgsel over finanspolitikken reguleres tillige efterspørgslen på de enkelte

[1]) For en nærmere diskussion af disse forhold kan bl. a. henvises til: Det økonomiske Råds formandskab: Boligmarkedet og boligbyggeriet, København 1970.

delområder. Finanspolitikken kan eventuelt suppleres af en eller anden form for indkomstpolitik, der søger at påvirke udviklingen i de nominelle indkomster og disses fordeling på personer og på indkomstarter. Det vil fremgå af det foregående, at en styring af økonomien, som sikrer en stabil indkomstudvikling, vil indebære, at den væsentligste årsag til svingningerne i byggeriet bliver elimineret.

b. Penge- og kreditpolitik

Den anden type generelle midler til påvirkning af den økonomiske aktivitet findes i penge- og kreditpolitikken. Ved penge- og kreditpolitikken bestemmes den pris (renten) og den mængde kapital (likviditeten), som den private sektor må arbejde med ved finansiering af investering og forbrug.

i. Pris (rente)

Der findes som bekendt ikke én rente, men et spektrum af forskellige rentesatser, som i nogen udstrækning følges ad, men hvor der er mulighed for ikke ubetydelige relative svingninger. Finansieringen af byggeriet finder sted ved, at der i forbindelse med byggeriets opførelse sker optagelse af byggelån, og at der efterfølgende optages prioritetslån, i almindelighed i et realkreditinstitut. Det er den efterfølgende finansiering over realkreditinstitutternes obligationslån, som er afgørende for betalingsvilkårene i investeringens løbetid, og det er følgelig obligationsrenten, der er afgørende for bygherrens påvirkelighed, for så vidt angår renten.

I et *lukket system* skulle teorien for sammenhæng mellem byggeri, obligationsudstedelse og rente være som følger: Med givne færdiggørelser af byggeri fremkommer en bestemt obligationsudstedelse, der konfronteret med efterspørgslen efter obligationer giver sig udslag i fastsættelse af en gennemsnitlig kurs og en gennemsnitlig rente for obligationer. Denne rente er atter afgørende for, hvor meget byggeri, der sættes i gang i fremtiden, og derved for obligationsudstedelse og rentevilkår. I dette system skabes en balance mellem byggeri og rente. Hvis byggeriet går i vejret, stiger renten, hvilket bidrager til at sænke byggeriet igen. Omvendt hvis byggeriet falder, skulle renten også falde og dermed stimulere til øgede igangsættelser af byggeri. I dette system er der således indbygget en automatisk stabilisering, hvilende på markedsmekanismen.

Denne teoretiske sammenhæng er ganske vist vigtig for ræsonnementerne i det følgende, men det virkelige liv er forskelligt fra det lukkede system. Af afgørende generelle faktorer til *forklaring af renteudviklingen* bør især fremhæves:

Inflationstakten og inflationsforventningerne.
Den udenlandske rente (ved betalingsbalanceunderskud).
Den indenlandske likviditet – og endelig naturligvis
Den samlede efterspørgsel.

Inflationstakten påvirker opsparingen i nedadgående retning, således at der med en given inflationstakt ønskes kompensation for forringelsen af dennes reelle værdi. Tilsvarende øger en høj inflationstakt lysten til at foretage langfristede investeringer. Disse to faktorer bevirker tilsammen, at renten må antages at være større, jo større inflationstakten er.

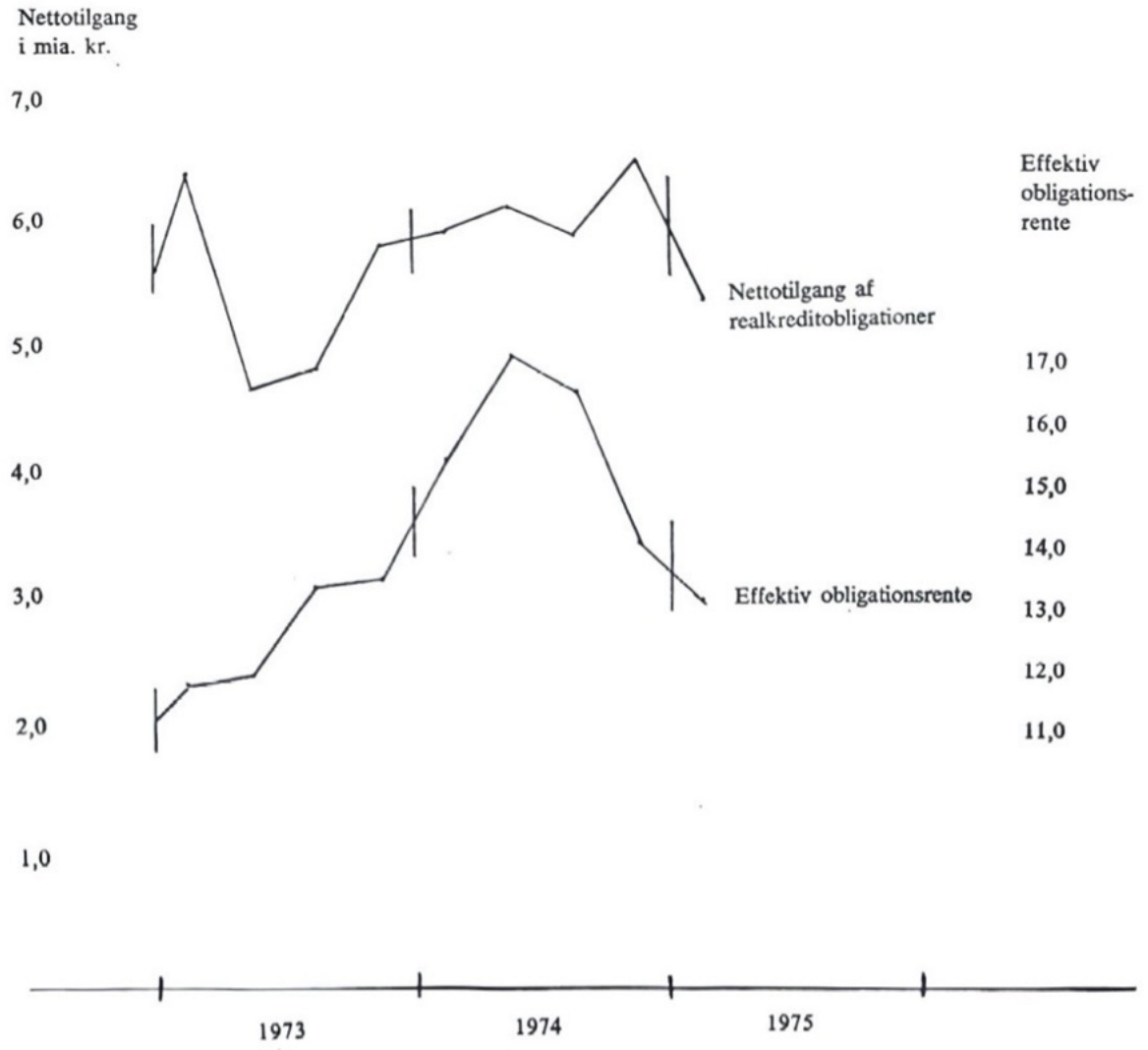
Forekomsten af et vedvarende betalingsbalanceunderskud over for udlandet indebærer, at der må lægges vægt på, at dette underskud til stadighed finansieres ved lånoptagning, idet der i modsat fald, i forbindelse med tilbagebetaling af allerede indgået gæld, vil blive tale om træk på valutakassen med øget følsomhed over for svingninger i den udenlandske efterspørgsel og i tilliden til den indenlandske valuta til følge. I en sådan situation vil Nationalbanken ønske, at virksomheder skal have incitament til udenlandsk fremfor indenlandsk låntagning. Dette kræver, at den indenlandske rente er mindre tiltrækkende, altså højere, end den udenlandske. Spillerummet for Nationalbankens rentepolitik er således nedadtil begrænset af den udenlandske rente.

Den indenlandske likviditet bestemmes af forholdet mellem stat, Nationalbank og udland på den ene side, og den private sektor på den anden. Med givet aktivitetsniveau vil efterspørgslen efter obligationer være større jo større likviditeten i samfundet er. Af betydning for pengeinstitutternes efterspørgsel efter obligationer er tillige, hvilke andre midler, der tages i anvendelse ved reguleringen af deres virksomhed. Her tænkes ikke mindst på anvendelsen af lofter over de samlede lånetilsagn.

Endelig bør fremhæves *den samlede efterspørgsel,* der retter sig mod indenlandsk producerede varer og hermed mod produktionsfaktorer beskæftiget i indlandet. Det er nok denne samlede efterspørgsel efter produktionsfaktorer, herunder kapital, som må tillægges den afgørende betydning ved bestemmelsen af renteudviklingen. Det er vigtigt at bemærke, at efterspørgslen efter produktionsfaktorer til boligbyggeri kun er en del af den samlede efterspørgsel, og at der – i hvert fald ikke direkte – udgår en større rentepåvirkning fra en ændring i efterspørgslen efter produktionsfaktorer i boligbyggeri end fra en ændring i efterspørgslen efter produktionsfaktorer til andre formål.
Et tydeligt eksempel på, hvor stor forsigtighed, der må anvendes ved vurdering af obligationsudstedelsens betydning på rentedannelsen i forhold til de her nævnte faktorer, findes ved at se på udviklingen igennem konjunkturforløbet 1973–75. Renteudviklingen i denne periode er karakteriseret ved en forholdsvis jævn stigning igennem 1973, en meget kraftig stigning i løbet af første halvår af 1974 fra omkring 13 % ved årets be-

gyndelse op til 18 % ved årets midte og derefter et kraftigt fald til omkring 13 % ved udgangen af 1974. Den kvartalsvise udvikling er illustreret i *figur 2,* i hvilken figur tillige den kvartalsvise nominelle tilgang af realkreditobligationer er afbildet. Af figuren fremgår, at tilgangen af realkreditobligationer efter en af særlige forhold betinget meget høj tilgang i første kvartal 1973 og et efterfølgende fald i andet kvartal 1973 steg ganske kraftigt i løbet af andet halvår 1973, for igennem 1974 at ligge forholdsvis stabilt med omkring godt 6 mia. kr. i nettotilgang pr. kvartal. I første kvartal 1975 skete der en vis nedgang, som dog specielt er betinget af en meget lav nettotilgang i januar, som følge af meget store udtrækninger i denne måned. Disse udtrækninger vokser fra år til år, ikke mindst

Figur 2: Nettotilgang af realkreditobligationer (kvartalsvis) opgjort til nominel værdi samt udviklingen i den effektive obligationsrente (opgjort ultimo måneden midt i kvartalet) i perioden 1. kvartal 1973 til 1. kvartal 1975.



Kilde: Danmarks Nationalbanks kvartalsoversigt.

i første halvår 1974 og den herefter stærkt faldende aktivitet. Renteudviklingen hænger ligeledes godt sammen med udviklingen i den *udenlandske rente*. Hermed tænkes på, at eurodollarrenten i løbet af første halvår 1974 steg op til et meget højt niveau, hvilket uden tvivl var medvirkende til Nationalbankens stramme kreditpolitik. Fra slutningen af 1973 og i første halvår af 1974 var *likviditeten i den private sektor,* og herunder i pengeinstitutterne, særdeles stram. Først i løbet af andet halvår 1974 fandt der en lettelse sted, dels som følge af direkte lempelser i udlånsloftet og dels som resultat af en vigende udlånsefterspørgsel. Endelig er *inflationstakten,* og dermed vel også inflationsforventningerne kulmineret i 1974 for igen at falde ikke ubetydeligt i de seneste kvartaler.

Understregningen af disse faktorers indflydelse indebærer ikke, at renten skal påstås at være ganske uafhængig af obligationsudbudet. Dels fremkommer udbudet af obligationer ikke alene i form af en nettotilgang, men tillige i form af udbud fra den betydeligt større allerede eksisterende beholdning. Det er derfor naturligvis for simpelt alene at betragte nettotilgangen. Dels er den behandlede periode netop karakteriseret ved så betydelige svingninger i de øvrige bestemmende faktorer, at virkningen fra obligationsudstedelsen forsvinder.

I tilknytning til den diskussion som har været ført i dette skrift i de seneste numre – og hvortil der henvises[1]) – skal alene nævnes, at man nok ikke helt kan underkende betydningen af de institutionelle forhold på penge- og kapitalmarkedet ved en belysning af rentedannelsen. Her tænkes ikke mindst på forskellen mellem rentedannelsen i pengeinstitutterne, hvor prisdannelsen er administreret, og på obligationsmarkedet, hvor prisdannelsen er langt friere. Dette forhold indebærer f. eks., at den øgede efterspørgsel efter byggelån i pengeinstitutterne nok snarere giver sig udslag i en kreditbegrænsning end i en rentestigning. Denne kreditbegrænsning transformeres imidlertid til en rentestigning ved ombytningen af byggelånet til et obligationslån. Herved får obligationstilgangen en vis, selvstændig renteeffekt.

På den anden side skal det afslutningsvis understreges, at renteudviklingen i den beskrevne periode i alle tilfælde må mane til forsigtighed med at som følge af den afkortning af løbetiderne for realkreditlån, der fandt sted i forbindelse med realkreditreformen 1970.

Forklaringen på renteudviklingen i de sidste år må søges i andre faktorer, end i obligationstilgangen. Renteudviklingen svarer bedre til det betydelige *konjunkturopsving* igennem 1973, den fortsatte knaphed på ressourcer

1) For en diskussion af sammenhængen mellem obligationsudstedelse og rente skal bl. a. henvises til Lars Lund: »Er obligationsmarkedet et jordbærmarked?« Økonomi og Politik 1974/3, samt til Hans Bjering: »Obligationsrente og obligationsudbud«, Økonomi og Politik 1975/1.

benytte obligationstilgangen som den væsentligste indikator ved prognoser for renteudviklingen. Obligationstilgangen er kun en af de faktorer, der bestemmer renteudviklingen, og bestemt ikke den vigtigste.

I det følgende vil den anden del af sammenhængen, nemlig *byggeriets afhængighed af renten,* blive diskuteret. Det er tidligere beskrevet, at der er en ret lang række øvrige forhold, som spiller afgørende ind på byggeriets størrelse, også på kort sigt, herunder ikke mindst indkomstudvikling og politiske indgreb. På den anden side er der grund til at antage, at renteudviklingen i hvert fald på kort sigt faktisk har en selvstændig indflydelse på den langfristede investering, som byggeri er. Hvis renten direkte skal påvirke påbegyndelserne af nyt byggeri, må det imidlertid gælde, at finansieringsforholdene kendes på det tidspunkt, hvor beslutning om byggeriets påbegyndelse træffes. Under det hidtidige system i de senere år har det været således, at det store flertal af bygherrer har påbegyndt deres byggeri uden kendskab til, hvilken rente der ville komme til at gælde ved byggeriets endelige finansiering. Efter teorien skulle det her være bygherrens forventning om renten på det senere endelige finansieringstidspunkt ved afslutningen af hans byggeri, der var afgørende for tidspunktet for igangsættelse af byggeriet. Det er vel imidlertid nok de færreste bygherrer, der har en artikuleret fornemmelse af, hvad renten vil være et halvt til et år frem i tiden. Under hidtidige mere stabile renteforhold kunne der måske være grund til som en tommelfingerregel at gå ud fra, at renten på finansieringstidspunktet var den samme, som ved påbegyndelsestidspunktet. De seneste års erfaringer har nok bidraget til at ændre denne generelle antagelse.

Ønsker man derfor at benytte renten som et væsentligt instrument for påvirkning af påbegyndelserne af nyt byggeri, kræves det, at finansieringssystemet indrettes således, at bygherren har mulighed for at kende sin endelige finansiering ved påbegyndelsestidspunktet. Dette kan gøres på flere måder. Gennemførelsen af en forhåndslåneordning, som der nu ved en ændring af realkreditloven er givet boligministeren bemyndigelse til at foretage, er en af disse måder. Andre måder er indførelse af et organiseret terminsmarked eller af organiserede baissehandelsmuligheder. For så vidt angår forhåndslåneordningen kan der anføres en række argumenter for og imod, om en forhåndslåneordning bør være obligatorisk eller frivillig. I denne relation, hvor det er de styringsmæssige aspekter, der omtales, ville det afgjort være en fordel, om den var obligatorisk.

I forbindelse med omtalen af rentens indflydelse på byggeriets størrelse, skal det fremhæves, at det ikke kan være et argument mod rentens anvendelse, at den er for høj. Den af inflationen og subsidierne til boligefterspørgslen betingede høje rente kan udmærket anvendes, når blot man erkender, at niveauet må være tilstrækkeligt højt, samt at der – som følge

af rentefradragsret og høje indkomstmarginalskatteprocenter – skal forholdsvis store rentesvingninger til, for at fremtvinge de ønskede ændringer i byggeriet.

På den anden side er det lige så vigtigt at erkende, at renten *alene* ikke vil kunne anvendes som regulator af byggeriet. For det første ville dette forudsætte, at indkomstudviklingen og inflationstakten forløb forholdsvis stabilt, og for det andet kunne der opstå situationer, hvor renten ikke kunne sænkes eller ikke var høj nok af forskellige årsager.

Et eksempel på en situation, hvor renten ikke kan sænkes med henblik på at fremme aktiviteten, er situationen i 1. halvår 1975, hvor hensynet til finansieringen af betalingsbalanceunderskudet indebærer, at mulighederne for en rentesænkning begrænses, selv om der ønskes igangsat øget byggeri. I denne situation må yderligere instrumenter sættes ind, hvis målsætningen om byggeriet skal fremmes.

Et eksempel på den modsatte situation, hvor renten ikke var høj nok til at bremse byggeriet, findes i 1972 og 1973. Her var virkningen af indkomstudvikling og politisk indgreb langt større end af renten. Over for en sådan situation må yderligere arrangementer haves i beredskab.

Sådanne *beredskabsarrangementer,* som f. eks. fysisk regulering af byggeriet, må imidlertid indrettes efter det forhold, at der går fra et halvt til et år mellem det tidspunkt, hvor byggeriet startes og det tidspunkt, hvor det er færdigt. Dette indebærer, at en stramning på det tidspunkt hvor påbegyndelserne har toppet, eller en lempelse i en situation, hvor påbegyndelserne har nået bunden, bidrager til at forstærke svingningerne og ikke til at formindske dem. Indgrebene må komme, inden udsvingene er størst for at få en stabiliserende effekt. Som eksempel på et indgreb, der er kommet på et uheldigt tidspunkt, kan nævnes indførelsen af generel kvantitativ regulering af byggeriet i efteråret 1973.

Det må *konkluderes,* at skal renten anvendes til regulering af byggeriet, forudsætter det, at den generelle økonomiske politik tilrettelægges på en sådan måde, at en rimelig stabilitet opnås i indkomstudviklingen. Samtidig stilles der krav til udformningen af finansieringssystemet og om indførelse af forskellige beredskabsarrangementer som imidlertid kræver en tidsmæssig nøje afstemning i forhold til udviklingen. Sådanne supplerende arrangementer bliver vigtigere, desto større grad af international kapitalmobilitet, der eksisterer.

ii. Mængde (likviditet)

Som nævnt ovenfor er udviklingen i den private sektors likviditet afhængig af sektorens relationer til stat, nationalbank og udland. Under det nuværende realkreditsystem vil det ikke være mængdereguleringen i sig selv, men mængdereguleringens rentevirkninger, der påvirker byggeriet. Und-

taget herfra er dog den påvirkning af byggelånene, som kan antages at finde sted via en regulering af den private sektors likviditet og af pengeinstitutternes udlånsmuligheder. Denne reguleringsmulighed vil ikke blive omtalt i denne sammenhæng.

2. Selektive midler

Mens fordelen ved anvendelse af generelle midler var en lille nødvendig administration og en højere grad af tilpasning, baseret på markedsmekanismen, må selektive midler finde anvendelse, såfremt der opereres med nøje specificerede målsætninger. Anvendelsen af selektive midler muliggør tillige i relation til byggesektoren, at det bliver muligt at give boligbyggeri og erhvervsbyggeri forskellige vilkår, såfremt det ønskes.

Af selektive midler til påvirkning af byggeriet kan dels nævnes en direkte fysisk regulering af byggeriet og dels regulering via finansieringssystemet.

Anvendelsen af en *fysisk regulering af byggeriet* er sket flere gange, senest i 1973–74. Fordelen ved at anvende en fysisk regulering, f. eks. over for boligbyggeriet, er netop, at man her f. eks. kan bestemme overgrænsen for antallet af boliger, til hvilke der skal gives byggetilladelse i en given periode. Ulempen ved dette system er imidlertid, at en administrativ fastlæggelse af antal og geografisk beliggenhed for nybyggeri kan skabe forvridninger i forhold til efterspørgslen. Herudover vil der meget let kunne opstå et køproblem, som dog kan formindskes ved en begrænsning af byggetilladelsernes anvendelsestid. Der er næppe tvivl om, at en fysisk regulering anvendt i kortere perioder som beredskabsarrangement er et særdeles effektivt middel, når blot det tilpasses korrekt tidsmæssigt.

For så vidt angår de muligheder der foreligger til at påvirke byggeriet selektivt *ved hjælp af finansieringssystemet,* kunne man forestille sig indgrebene ske på forskellige stadier på vejen fra byggeriets påbegyndelse til den endelige finansiering. Reguleringen kunne f. eks. ske ved en styring af pengeinstitutternes byggelångivning. Dette kunne med de nuværende lovregler ske ved at anvende de i kreditformidlingsloven indgående beføjelser til nærmere at fastsætte udlånslofter for særlige typer af udlån. Tilsvarende effekt kunne dog opnås ved en frivillig aftale mellem pengeinstitutterne og nationalbanken.

Næste trin på vejen vil være at regulere byggeriet over realkreditinstitutternes lånetilbud. Det var denne metode, der benyttedes i perioden 1965–1968 under den såkaldte obligationsrationering. Erfaringerne fra denne periode taler dog ikke for en genoplivning af denne mulighed.[1]) Dels var rationeringen forbundet med ikke ubetydelige administrative problemer og kødannelser, og dels skete der i forbindelse med indførelse og afskaffelse store destabiliserende svingninger

[1]) For en nærmere drøftelse af obligationsrationeringens virkninger kan bl. a. henvises til Steen Leth Jeppesen: Kapitalmarkedets udvikling gennem 10 år. 1959–1969, BRF, København 1969.

i obligationsudstedelsen. En effektivisering af denne ordning ville dog kunne finde sted under en obligatorisk forhåndslåneordning. Herved ville den kvantitative regulering af forhåndslånenes størrelse direkte give sig udslag i tilgangen på obligationsmarkedet og dermed i den samlede kapitalmængde, som byggeriet beslaglagde på kapitalmarkedet. Såfremt lånetilbudene skulle anvendes i forbindelse med den nu eksisterende ordning, ville virkningen på kapitalmarkedet komme med en forsinkelse svarende til byggeperiodens længde.

Endelig vil der være mulighed for at regulere byggeriet over finansieringen via de endelige udbetalinger af realkreditlån. Dette ville indebære, at institutterne skulle skønne over, hvornår de af dem afgivne lånetilbud måtte skønnes at blive bragt til berigtigelse, og indrette tilbudenes mængde herefter. Dette ville ud fra ethvert styringssynspunkt være en særdeles uheldig fremgangsmåde.

I tilknytning hertil bør det nævnes, at indførelse af blokemissioner, efter hvilke realkreditinstitutterne skulle foretage store samlede salg af obligationer og derefter låne provenuet ud til låntagerne, ikke i sig selv ville hjælpe på mulighederne for at gennemføre en succesrig regulering af kreditgivningen til byggeriet. Der ville stort set være de samme muligheder uden blokemissioner, især hvis reguleringen i givet fald blev lagt på byggelångivningen eller ved anvendelse af en forhåndslåneordning.

For samtlige de ovenfor nævnte selektive midler gælder det, at de selvsagt kun er af betydning i situationer, hvor der er behov for at sætte en overgrænse for byggeriet og ikke i situationer, hvor der er behov for at fremme dette. Det drejer sig således om typiske »stand-by« midler.

Af selektive midler som kan anvendes til påvirkning af byggeriet i såvel opadgående som nedadgående retning bør endelig nævnes det offentliges muligheder for at tilpasse sin byggeaktivitet under hensyntagen til udviklingen i det øvrige byggeri. Denne mulighed må imidlertid også vurderes ud fra, at det offentliges investeringer i højere grad på langt sigt bør bestemmes af behovskriterier i forholdet mellem den offentlige og den private sektor og i mindre grad benyttes med konjunkturpolitisk sigte, i hvert fald hvis aktiviteten skal vurderes ud fra en velfærdsøkonomisk betragtning.

IV Skitse til en løsning

Det vil være fremgået af det foregående, at opnåelse af et bestemt niveau for og stabilitet i byggeriet først og fremmest forudsætter en generel styring, der sikrer en stabil indkomstudvikling. Under sådanne forudsætninger vil renten kunne fungere som et væsentligt instrument til styring af byggeriet. Anvendelsen af renten kan imidlertid ikke ske uden supplerende foranstaltninger. Disse foranstaltninger vil især være vigtige for at sikre, at byggeriet ikke løber løbsk i situationer med overophedning af økonomien. De kan bestå af reguleringsmuligheder for de fysiske igangsættelser, for byggelångivningen eller for afgivelsen af forhåndslån under en forhåndslåneordning. En styring over renten kunne

tænkes suppleret med en vis variationsmulighed inden for realkreditlovens rammer af lånegrænser og løbetider for realkreditgivningen. Det er dog her vigtigt at bemærke, at variationer af løbetiden for lån på 20 år og derover er af særdeles begrænset betydning for ydelsernes størrelse og dermed for bygherrens økonomi, samt at der ved regulering af realkreditgivningen ved midlertidig ændring af lånegrænser må tages vare på, at finansieringen ikke blot flyttes fra realkreditsystemet til et uorganiseret marked, hvor finansieringsvilkårene kun er noget ringere end realkredittens. Dette kræver, at realkredittens lånegrænser ikke gennem for lang tid befinder sig på et for lavt niveau. Historien viser, at der i perioder med lave belåningsgrænser enten bevidst oprettes institutioner til ydelse af supplerende långivning (hypotekforeninger og tredieprioritetsinstitutter), eller at det uorganiserede marked organiseres, hvorefter man er lige vidt. Anvendelsen af variationsmuligheder i lånegrænser og løbetider vil med det nuværende lovmæssige grundlag – og som følge af de eksisterende time-lags – først og fremmest kunne anvendes, når byggeriet skal stimuleres. Ved stramninger over for byggeriet, må der af tidsmæssige grunde først og fremmest være en præference for anvendelse af de øvrige selektive midler, som blev nævnt ovenfor. Styringen af byggeriet på denne måde kan fortsat suppleres med ændring af tidspunkter for iværksættelse af offentligt byggeri, under hensyntagen til svingningerne i det private byggeri.

Et sådant system baseret på en generel styring, men med beredskabsarrangementer i opadgående og nedadgående retning vil ikke med fuld sikkerhed indebære, at der årligt opføres et ganske bestemt antal boliger. Imidlertid vil systemet indebære, at spillerummet inden for hvilket den årlige boligproduktion kommer til at foregå, indsnævres i forhold til, hvad tilfældet har været i de senere år. I den udstrækning det kan opnås, at byggeriet ikke svinger væsentligt stærkere end det øvrige samfunds produktion, vil meget være opnået.

Der har været argumenteret for, at en egentlig styring af byggeriet ikke ville kunne lade sig gennemføre ved opretholdelse af det nuværende realkreditsystem, selv med visse ændringer. I den forbindelse har man ikke mindst hæftet sig ved muligheden for i Danmark at indføre et system, hvor långivningen skete på mindre automatisk basis end i dag. Der har specielt været tænkt på et system som f. eks. det engelske, hvor udlån til boligbyggeri er betinget af tilvejebringelse af forudgående indlån. Det blev allerede i indledningen understreget, at såfremt den generelle efterspørgsel styres tilfredsstillende, vil automatikken i finansieringssystemet ikke i sig selv være et angrebspunkt. Tværtimod kunne man sige, at ødelæggelsen af automatikken ville svare til, at man brækkede termometret i stykker, fordi man var vred over, at det ikke altid viste 37°.

I en situation med for lidt byggeri ville mulighederne for at sætte noget i gang ved et sådant ændret system være yderst begrænsede, idet udlånsmulighederne er begrænsede af de tilstedeværende indlånsmidler. I en situation med for stort byggeri ville et sådant ændret system derimod måske nok kunne virke

bremsende på igangsættelserne, både hvis systemet var baseret på øget individuel långivning, og hvis det var baseret på tilvejebringelse af forudgående indlån. Imidlertid vil det følge af det foregående, at der allerede inden for det nuværende systems rammer findes instrumenter, som kan varetage samme begrænsende funktion. Hertil kommer, at man i de lande – f. eks. netop i England – hvor sådanne systemer anvendes, har haft samme stabilitetsproblemer som her i landet.

Disse synspunkter indebærer ikke, at man på forhånd kan afvise muligheden af, at man i en situation, hvor man i dag stod ganske frit over for at vælge et finansieringssystem for byggeri, ville vælge et system, der så anderledes ud end det danske. Det vil imidlertid fremgå, at de tilbygninger og ændringer til det eksisterende system, som kunne være ønskelige for at opnå en bedre styring af byggeriet, forholdsvis let kan gennemføres. En forudsætning for effektiviteten af denne styring – som for al anden form for styring – er, at den sker som et resultat af en bevidst langsigtet politik, og ikke på grundlag af kortsigtede økonomisk-politiske overvejelser.

Litteratur

Af litteratur i forbindelse med emnekredsen kan fra de senere år bl. a. nævnes:

Bjering, Hans: Obligationsrente og obligationsudbud. Økonomi og politik 1975/1.

Boligministeriet: Redegørelse vedrørende nogle reformforslag inden for realkreditområdet. Redegørelse afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af boligministeren den 22. oktober 1974. København 1974.

Dansk Ingeniørforening/ Danske Økonomers forening: Boligbyggeriet i samfundsmæssig belysning. (Skrift med bidrag fra en række økonomer og ingeniører). København 1971. Teknisk Forlag.

Grue, Olav: Byggevirksomheden og den økonomiske udvikling. Studie nr. 12 fra Københavns Universitets Økonomiske institut. 1967.

Gørtz, Erik: En simpel model for rentedannelsen i Danmark i de senere år. Nationaløkonomisk tidsskrift 1968, 3.–4. hefte.

Leth Jeppesen, Steen: Kapitalmarkedets udvikling gennem 10 år, 1959–1969. Byggeriets Realkreditfond, København, 1969.

Lund, Lars: »Er obligationsmarkedet et jordbærmarked?«. Økonomi og politik 1974/3.

Realkreditrådet: Dansk finansieringsproblemer – og realkreditten (skrift i anledning af 125-året for den første realkreditlov med bidrag af Per Bendix, Thorkil Kristensen, Jørgen H. Gelting, Henning Christophersen, Lauge Dahlgaard og Ivar Nørgaard). Realkreditrådet, København, november 1974.

Wendt, Peter: Byggeri og boligforhold (i serien Erhverv og Samfund). Universitetsforlaget i København, 1972.

Økonomiske råd, Det: Boligmarkedet og boligbyggeriet, problemer og perspektiver. Statens Trykningskontor, København, maj 1970 (med bibliografi).

Offentlige virksomheder i Vesteuropa - en oversigt*)

Bruno Amoroso og Ole Jess Olsen

I. Indledning.

1. Der eksisterer i dag en række indicier på de offentlige virksomheders stigende betydning i Vesteuropa, en udvikling der mange steder har været i gang siden slutningen af tresserne. Der har i denne periode fundet en betydelig udvidelse sted i både det relative og absolutte omfang af disse virksomheders aktiviteter, ligesom der er indført organisatoriske ændringer, der i sig selv skulle indebære en mere ekspansiv linie for offentlige virksomheder fremover. Dette gælder således for lande som Belgien, Frankrig, England, Norge, Sverige og Vesttyskland. Denne nye udvikling er sat ind efter en lang periode med forholdsvis ubetydelige ændringer i den offentlige virksomhedssektor og en vækst, der nærmest har haltet lidt efter væksten i den private sektor. Sidste gang, der skete omfattende og generelle udvidelser af den offentlige virksomhedssektor i det privatkapitalistiske Vesteuropa, var i forbindelse med mellemkrigstidens kriser og den umiddelbare efterkrigstids store genopbygningsproblemer.

Det er selvfølgelig muligt for hvert enkelt land at fremhæve en række specifikke faktorer, der ligger til grund for denne nye udvikling, men det er vor opfattelse, at der også i høj grad er tale om årsager af en mere generel karakter. Et nærliggende eksempel er energikrisen, der på afgørende måde har ramt nogle af nøglesektorerne i efterkrigstidens kapitalistiske vækst, og hvor statslig deltagelse eller overtagelse er højaktuel i dag – udover energisektoren kan næv-

*) Denne artikel udspringer af en større undersøgelse af de politiske og økonomiske determinanter for de statslige holdingselskabers udvikling i Italien under de sidste 10–15 års Centrum-venstreregeringer, som vi for tiden er i fuld gang med. Vi har fundet det påkrævet at udbygge undersøgelsen med en sammenligning med forholdene i andre vesteuropæiske lande for at opnå et videre perspektiv for at forstå de italienske forholds særegne karakter. Det har selvsagt ikke været muligt at gennemføre mere dybtgående parallelundersøgelser til den italienske, og med denne artikel vil vi blot på grundlag af eksisterende litteratur præsentere en summarisk oversigt over de offentlige virksomheder i nogle andre vesteuropæiske lande. Under vort arbejde har vi modtaget megen støtte fra professor F. Caffè, lederen af Institut for Økonomisk Politik ved Roms Universitet, professor Pedone, dr. A. Mortara og dr. F. Archibugi, hvilket vi gerne vil takke for.

nes fremstillingen af varige forbrugsgoder (i første række bilindustrien, der også i en videre social og politisk forstand er en yderst følsom sektor som følge af dens store antal beskæftigede – direkte og afledt). Til disse nøglesektorers særlige problemer og i snæver sammenhæng hermed er desuden blevet føjet den alvorligste og mest omfattende økonomiske tilbagegang i de sidste 25 år i den vestlige verden.

Man kan altså i dag konstatere en lignende udvidelse af den offentlige virksomhedssektor som den, der fandt sted i forbindelse med mellemkrigstidens og efterkrigstidens store økonomiske kriser og omstillingsproblemer. I det enkelte tilfælde sker den statslige overtagelse nu som tidligere for at redde privat kapital fra fallit, for at standse farlige kædereaktioner til andre virksomheder og sektorer, for at forhindre en for voldsom vækst i arbejdsløsheden eller for at sikre den nationale forsyning af vigtige varer og ydelser, hvor det implicerede investeringsomfang er meget stort eller hvor monopolstillinger udnyttes for groft. Men også andre forholdsregler i den aktuelle politiske og økonomiske situation kan meget vel få som bieffekt, at den offentlige virksomhedssektor udvides og styrkes. Et allerede nævnt eksempel er energisektoren, hvor mange lande har påbegyndt en mere omfattende planlægning af forsyningerne. Et andet eksempel er de stigende ressource-udnyttelses- og forureningsproblemer og et tredie eksempel er de store regionale forskelle og forsøgene på at tvinge industrien til at flytte ud i udkantområderne. Endelig bør det nævnes, at krisen i den vestlige verden også er blevet en krise for de herskende doktriner for den økonomiske politik (stagflationsfænomenet). De senere års forsøg – ofte lidet vellykkede – på at introducere nye metoder (f. eks. indkomstpolitik og national langtidsplanlægning) i den økonomiske politik er derfor blevet endnu mere presserende. Der er altså i den igangværende udvikling både klare paralleller til 30ernes og 40ernes udvikling og klare forskelle og nydannelser. I forbindelse med det sidste er det vort indtryk, at udviklingen i visse lande meget vel kan ende med en kvalitativ ændring i den forstand, at tyngdepunktet definitivt flyttes fra den private til den statslige erhvervsvirksomhed (dvs. at de statslige virksomheder dominerer alle basissektorerne indenfor industri, transport og kommunikation).

2. I tidligere faser af den kapitalistiske udvikling var det normale område for offentlig virksomhed begrænset til nogle få basissektorer som jernbaner, sporveje, postvæsen og lokal energiforsyning. De offentlige virksomheder var i de fleste tilfælde direkte indbefattede i den statslige eller kommunale administration med tilsvarende forvaltningsmæssig status og administrativ og driftsøkonomisk praksis. Den udvikling, der fandt sted før og efter 2. verdenskrig, har i betydelig grad ændret på disse karakteristika. På den ene side blev virksomhedsområdet udvidet og kom f. eks. til at omfatte en række industrielle aktiviteter, der ofte befandt sig i direkte konkurrence med private foretagender. På

den anden side fik mange af de nye virksomheder en mere selvstændig status med begrænset kontrol fra de politiske myndigheders side. Dette skete af bekvemmelighedsgrunde (et selskab blev overtaget ved aktieopkøb og blev bevaret som aktieselskab), eller fordi man i stigende grad fandt den traditionelle offentlige administration for uegnet til at bestride kommercielle aktiviteter.

Man kan derfor – og det er almindeligt i litteraturen – opdele de offentlige virksomheder i tre hovedgrupper efter deres forvaltningsmæssige status. Dette giver en meget grov indikator på omfanget og direktheden – i hvert fald den tilsigtede – af den politiske kontrol og indsigt:

1. Virksomheden er *direkte underlagt den statslige administration* som kontor eller departement i et ministerum (alt. kommunal forvaltning).
2. Virksomheden har status som et *privat aktieselskab*, hvori en offentlig institution besidder en kontrollerende aktiepost. Virksomheden er derfor underlagt sædvanlige regler for private aktieselskaber i det pågældende land, og dens karakter af 'offentlig virksomhed' er helt bestemt af det omfang, hvori den pågældende institution benytter sin aktiepost til faktisk at styre virksomheden.[1])
3. Virksomheden har status som *'Public Corporation'*. Dette er en slags mellemting mellem den direkte, ministerielt administrerede virksomhed og det statsejede aktieselskab. 'Public Corporations' har selvstændig juridisk og økonomisk status og er kun via deres statutter ansvarlige overfor et ministerium, der har visse nærmere definerede beføjelser; udpegning af bestyrelse og direktion, godkendelse af investeringsplaner osv. Herudover har virksomheden ret frie hænder til sine dispositioner. I Vesteuropa findes der ikke nogen klar juridisk præcedens, og i litteraturen benytter man normalt henvisninger til modereksemplet, de engelske nationaliserede virksomheder, for at definere fænomenet. (W. Friedmann (1970), s. 312).

Som nævnt ovenfor har der i dette århundrede fundet en vis udvikling sted fra den førstnævnte til de to sidstnævnte typer som den fortrukne for offentlig virksomhed. I de senere år har man i forlængelse af denne udvikling kunnet observere flere nye tendenser indenfor den offentlige virksomhedssektor: På den ene side en liberalisering og kommercialisering af de mere traditionelle virksomheder – f. eks. jernbaner og postvæsen – og på den anden side en betydelig interesse for og faktisk udbredelse af en ny type organisation, *det statslige holdingselskab*, dvs. en selvstændig finansiel institution til at administrere statslige aktieselskaber. Baggrunden for denne udvikling er de organisatoriske

1) En underkategori er det koncessionerede selskab – dvs. et privat selskab, der har fået eneret til en bestemt type virksomhed mod at underlægge sig visse begrænsninger og en vis kontrol. Typiske eksempler er »naturlige monopoler« som telefonvæsen, elforsyning og busdrift. I praksis har stat og kommune dog ofte aktier i disse selskaber.

og økonomiske problemer for de offentlige virksomheder i en moderne kapitalistisk økonomi og den i denne forbindelse ofte udtalte kritik af deres ringe kommercielle effektivitet. Introduktonen af nye organisationsformer, der netop er hentet fra den private storkoncern, skulle råde bod på disse problemer ved at gøre de offentlige virksomheder mere robuste og i stand til at begå sig i en markedsdirigeret økonomi.

Især det statslige holdingselskab har været omgærdet af meget store forventninger i denne sammenhæng[2]). De ofte spredte og passive statslige aktiebesiddelser skulle gennem en samlet og kompetent administration opnå en række finansielle (tilstrækkelige kapitaltilførsler, bedre låntagningsmuligheder, flytninger af over- og underskud indenfor koncernen, skattemæssige rokeringer osv.) og tekniske (vertikal og horisontal produktionsintegration mellem beslægtede virksomheder, samlet salgsorganisation osv.) fordele. I England, Frankrig, Norge, Holland, Sverige og Vesttyskland er der i de senere år enten oprettet store holdingselskaber eller været planer om noget sådant. Udover den private storkoncern har modellen været de statslige italienske holdingselskaber, *IRI* og *ENI,* hvis kommercielle succes og meget betydelige ekspansion i efterkrigstiden ofte benyttes som argumentation for denne organisationsform.

Selv om det statslige holdingselskab er kalkeret efter hævdvundne privatkapitalistiske principper, hvilket øjensynligt burde tilfredsstille det private erhvervsliv og dets politiske repræsentanter, har dets potentielle effektivitet også rejst en del betænkelighed hos disse grupper. Der er nemlig for denne virksomhedstype ikke længere så veldefinerede grænser for de offentlige virksomheders ekspansion, som tilfældet er med både de ministerielt styrede virksomheder, de mere indirekte styrede 'Public Corporations' og de passive statslige aktiebesiddelser. Man frygter derfor, at disse nye holdingselskaber med statens enorme finansielle potentiel i ryggen på afgørende vis skal være i stand til at flytte 'demarkationslinien' mellem privat og statslig kapital.

II. Den offentlige virksomhedssektor i de enkelte lande.

1. I dette afsnit har vi samlet forskellige oplysninger om offentlige virksomheder i nogle udvalgte vesteuropæiske lande, om deres økonomiske tyngde, sektorfordeling, organisation og historie. Udvalget af lande er ikke foretaget efter noget repræsentativitetskriterium, men blot efter hvilke lande vi kunne skaffe tilstrækkeligt med oplysninger om. Dog er næsten alle vigtige industrilande i Vesteuropa repræsenterede.

Førend vi går over til at behandle det enkelte land, skal vi præsentere en kort oversigt, hvor de udvalgte lande søges fordelt efter nogle få vigtige kriterier. Disse er på den ene side udtryk for de offentlige virksomheders position

2) Eksempler vil blive fremhævet ved gennemgangen af de enkelte lande.

i de respektive landes økonomi; andel af *bruttonationalprodukt* (eller tilsvarende indikator), *beskæftigelse* og *investeringer* samt deres *sektorfordeling*. Og på den anden side udtryk for den formelle politiske kontrol bestemt ved *forvaltningsmæssig status*. I slutningen af dette afsnit findes nogle summariske statistiske sammenligniger af landene.

Der findes ikke nogen entydig metode til at afgøre de offentlige virksomheders økonomiske 'tyngde' i det enkelte land, da denne varierer betydeligt alt efter, hvilket kriterium der anvendes. Stort set gælder det, at opgørelser over investeringsandel giver langt større tal end andelen af bruttonationalprodukt eller beskæftigelse, der derimod ikke afviger så meget fra hinanden. Disse forskelle skyldes den store andel af meget investeringskrævende virksomheder i den offentlige sektor: Jernbaner, telefonselskaber, elektricitetsværker, miner, stålværker etc. Men da dette gælder for alle lande, betyder valg af kriterium ikke noget videre for rangordningen.

Italien, Frankrig og Østrig er de vesteuropæiske lande, hvor de offentlige virksomheder 'vejer' mest til. De offentlige virksomheder udgør her omkring 10 pct. af bruttonationalproduktet (produktionsværdien), ligeledes omkring 10 pct. af beskæftigelsen og omkring 25 pct. af de samlede bruttoinvesteringer. Derefter følger lande som England, Holland, Norge, Sverige og Vesttyskland med omkring 7–8 pct. af bruttonationalproduktet, ligeledes omkring 7–8 pct. af beskæftigelsen og omkring 15–20 pct. af bruttoinvesteringerne. Eksempler på lande med relativt få offentlige virksomheder er Danmark og Belgien med omkring 4–5 pct. af bruttonationalproduktet og beskæftigelsen og ca. 10–15 pct. af de samlede bruttoinvesteringer.

Med hensyn til brancheforde ling forholder det sig på følgende måde:

1. El, gas og vand, jernbane- og lufttransport samt post- og telekommunikation er stort set i samtlige lande på offentlige hænder.
2. I lande med betydelige mineindustrier (kul og jernmalm) og stålindustrier har det offentlige for det meste en stor andel i disse brancher. Det gælder således England, Frankrig, Italien, Norge, Sverige og Østrig (i mindre udstrækning Holland og Vesttyskland). Udvinding, fremstilling og distribution af olie- og naturgasprodukter er kun i nævneværdig grad varetaget af offentlige virksomheder i Frankrig og Italien (i Holland er naturgasudvindingen dog delvist ejet af staten, ligesom der i dag er ved at ske betydelige ændringer i disse brancher i Norge, England og Vesttyskland).
3. Den offentlige deltagelse i anden fremstillingsvirksomhed er ret omfattende i Frankrig, Italien og Østrig, af en vis, men mindre betydning i Holland, Norge, England, Sverige og Vesttyskland, og endelig er den ubetydelig i de resterende lande.
4. I bygge- og anlægssektoren er den offentlige deltagelse gennemgående ringe (her tænkes kun på offentlige produktionsselskaber og ikke på bo-

ligselskaber). Undtagelser er Frankrig og Italien, hvor statslige entreprenørfirmaer bl. a. dominerer motorvejsbyggeriet.

5. Inden for bank- og forsikringsvirksomhed er der en betydelig statslig deltagelse i Frankrig, Italien og Østrig, en noget mindre i Vesttyskland og Sverige og en meget ringe deltagelse i de andre lande (fortrinsvis særlige kreditinstitutioner for landbrug, fiskeri, boligbyggeri etc.).
6. Den offentlige deltagelse i andre brancher er gennemgående meget ringe.

Med hensyn til de statslige virksomheders forvaltningsmæssige status gælder følgende: De tidligt nationaliserede områder som jernbaner, postvæsen og vand- og gasværker er for det meste direkte integrerede i den offentlige administration. For nyere områder for offentlig virksomhed er det typiske enten 'Public Corporations' eller aktieselskaber, evt. samlet i statslige holdingselskaber. Egentlige industrielle aktiviteter er dog næsten udelukkende varetaget gennem aktieselskaber og holdingselskaber. Betydelige afvigelser fra dette mønster findes i England, hvor 'Public Corporations' er det dominerende, og i Italien, hvor holdingselskabet er den dominerende form for offentlig virksomhed.

2. England.

England er nok det land, hvor problemerne omkring de offentlige virksomheder har modtaget størst opmærksomhed herhjemme. Dette skyldes selvfølgelig den nære tilknytning mellem de to lande, men vel også nationaliseringsspørgsmålets permanente og meget fremtrædende placering i den politiske debat mellem Labour og Konservative i efterkrigstiden. Denne klare deling mellem et nationaliseringsparti og et antinationaliseringsparti findes ikke i ret mange af de andre lande, hvor det tværtimod ofte er konservative regeringer, der har forestået nationaliseringerne – i efterkrigstiden nationale samlingsregeringer af tværpolitisk tilsnit. Flere iagttagere af den engelske nationaliseringshistorie har imidlertid hævdet, at denne deling mellem Labour og Konservative i vid udstrækning er af propagandistisk karakter. Både de nationaliseringer, som Labour foretog efter verdenskrigen, og de nationaliseringer, som slagsmålet står om i dag, har i høj grad været forberedt under tidligere konservative regeringer. Der er også meget få eksempler på de-nationaliseringer i forbindelse med regeringsskift.

Den store engelske nationaliseringsbølge fandt sted under Labour-regeringen efter 2. verdenskrig og omfattede energi, transport og stålindustri. Flere af disse nationaliseringer var som nævnt blevet forberedt under tidligere konservative regeringer; de var simpelthen en nødvendighed som følge af disse sektorers miserable finansielle og tekniske tilstand, hvortil kom deres vigtighed for genopbygningen og frygten for arbejdernes reaktioner[3]). De efterfølgende konser-

3) Dette gælder således el-industrien (*Central Electricity Board* fra 1926), nærtrafikken i Londonområdet (*The London Passenger Transport Board* i 1933), visse kulminer i 1938 samt luftfarten (*Imperial Airways*, nu *BOAC* i 1940). (Thompson & Hunter (1973), s. 8).

vative regeringer førte da også kun stålindustrien tilbage til private interessenter (Wilson-regeringen nationaliserede pånyt stålindustrien i 1967, hvilket ikke blev ændret af den efterfølgende konservative Heath-regering).

Efter fyrrernes store nationaliseringer er der ikke sket nævneværdige udvidelser af de offentlige virksomheders område førend i de allersidste år. Den statslige virksomhedssektor i England har i den forløbne periode omfattet følgende brancher: Jernbaner, luftfart (samt en del lastbiltransport), el, gas, kul og stål (der som nævnt har stået uden for den offentlige sektor i en periode) samt post- og telekommunikation.

De enkelte virksomheder omfatter normalt en hel branche og er organiserede som 'Public Corporations', underlagt forskellige fagministerier, der dels udpeger selskabets bestyrelse og dels skal godkende større beslutninger vedrørende priser, investeringer og udvidelser (for jernbanernes og kulmineindustriens vedkommende er det normalt indskrænkninger)[4]). Ifølge bestemmelserne er det enkelte selskab forpligtet til at 'hvile i sig selv økonomisk', hvilket i perioder har været helt urealistisk for flere af de statslige selskaber, ligesom fortolkningen af dette krav er uklar og har været et permanent stridsemne – skulle det gælde for det enkelte år eller var det blot et mål, man efterhånden skulle nå frem til, og da for en længere periode. Især for jernbanerne og kulmineindustrien har rentabilitetskravet været helt urealistisk, da de statslige selskaber her skulle genrejse og rationalisere nedkørte virksomheder i en situation med stigende konkurrence (olie og landevejstrafik) og faldende efterspørgsel. I den første tid efter krigen havde de sociale og produktionsmæssige argumenter – faren for arbejdsløshed, industriens og befolkningens krav om billige ydelser fra basissektorerne – også betydelig vægt over for de snævre driftsøkonomiske rentabilitetskrav. Som følge af de sidenhen ændrede ydre og indre vilkår er kravene om rationaliseringer, produktivitetsforbedringer og en omkostningsbestemt prispolitik blevet mere fremherskende, hvilket har kunnet aflæses af stigende investeringer, faldende beskæftigelse og bedre regnskabsresultater[5]).

De skiftende regeringers politik over for de nationaliserede selskaber har ofte været modsætningsfyldt og præget af mere kortsigtede tilskyndelser. De uheldige virkninger af denne zig-zagkurs er blevet fremhævet adskillige gange (se

4) De vigtigste er: *National Coal Board* for kulmineindustrien, *British Transport Commission* for hele landtransportområdet (senere opløst i flere selskaber), *British Electricity Authority and Area Electricity Boards* for elektricitetsindustrien (senere omorganiseret), *Gas Council and Area Gas Boards* for by- og naturgas, *British Overseas Airways Corporation* og *British European Airways Corporation* for luftfarten. (Pryke (1971), s. 10–12).

5) En oversigt over de vigtigste dokumenter og beslutninger for de nationaliserede industrier er samlet i L. Tivey (1973). Især fra tresserne findes en række rapporter og hvidbøger om den driftsøkonomiske målsætning for disse industrier. De nationaliserede selskabers økonomiske udvikling og resultaterne af de forskellige bestræbelser på at gøre dem mere rentable er behandlet i Pryke (1971), Thompson & Hunter (1973) samt i Reid, Allen & Harris (1973).

de i note 5 nævnte publikationer) og de blev særligt åbenlyse under den sidste konservative regering, der brugte statsselskaberne som rambuk under den tilspidsede økonomiske situation i begyndelsen af halvfjerdserne. For at bremse inflationen og lindre på den private kapitals problemer prøvede regeringen at forhindre pris- og lønstigninger i de offentlge virksomheder, hvilket på den ene side førte til nogle af de senere års hårdeste arbejdskonflikter (poststrejke og kulminestrejker) og på den anden side til betydelige underskud for samtlige selskaber efter de foregående års stabilisering af deres driftsresultater. (Glyn & Sutcliffe (1972), s. 163).

Som nævnt er der ikke sket større ændringer i den nationaliserede sektors omfang siden 1950. Under den forrige Labourregering var der visse planer om nye nationaliseringer, til hvilket formål man oprettede et statsligt holdingselskab, *The Industrial Reorganisation Corporation,* der efter italiensk mønster skulle overtage aktieposter i kriseramte industrier med henblik på en omorganisering og videreudvikling af disse. Dette var aktuelt for nogle store virksomheder inden for jern- og metalindustrien, der var i vanskeligheder. Den efterfølgende konservative regering bremsede initiativet og nedlagde IRC, der imidlertid har fået fornyet aktualitet i forbindelse med den nuværende industriministers nationaliseringsplaner. Disse er sammenkædede med forslag om en samlet planlægning af investeringer, priser og fusioner i de vigtigste industrigrene og om en mere ekspansiv linie for de nationaliserede industrier (de skal f. eks. modvirke udenlandske overtagelser af britiske industrier og forhindre kapitalflugt gennem flytning af britiske investeringer til udlandet, endvidere skal de fremme en mere ligelig regional industrilokalisering og en mere aktiv beskæftigelsespolitik m. v.)[6]). Ligesom i de tidligere tilfælde er de af Labour påtænkte udvidelser af den statslige sektor også denne gang påbegyndt under en foregående konservativ regering, der nødtvungent måtte gå med til at støtte og overtage aktier i flere store virksomheder[7]).

Et nyt og vigtigt område, hvor den nuværende Labourregering også har udvidet aktiviteten, er oliesektoren i forbindelse med Nordsøolien. Labour tilstræber her at indføre norske forhold med et statsligt olieselskab *(British National Oil Company),* der både skal deltage i de givne koncessioner og efterhånden

6) De vigtigste af de planlagte nye nationaliseringsområder er flyvemaskineindustrien, skibsværfter og skibsmaskineindustrien. Industriministeren Wedgwood Benn's plan er gengivet i hovedtræk i *The Economist* 15–21 June 1974.

7) Den konservative Heath-regering støttede således datamaskineselskabet *ICL,* de store skibsværfter, *Upper Clyde Shipbuilding* og *Harland & Wolff,* samt bil- og flyvemaskinemotorfabrikken *Rolls Royce.* (Thompson & Hunter (1973), s. 28).

overtage udvinding, raffinering og distribution af olieprodukter[8]). Den allerseneste udvidelse af den offentlige deltagelse i industrien er opstået i forbindelse med *British Leyland's* store økonomiske vanskeligheder, hvor regeringen af en dertil nedsat kommission er blevet opfordret til at yde betydelige lån og indgå som aktionær i selskabet.

3. Italien.

Italien skiller sig på flere afgørende punkter ud fra de andre vesteuropæiske lande. De offentlige virksomheder har både inden for fremstillingsvirksomhed og inden for bank- og kreditvæsen en så stærk position, at kun forholdene i Østrig tåler sammenligning hermed. På grund af særlige historiske omstændigheder har holdingselskabet endvidere været den foretrukne form for statslig virksomhed, hvilket i dag som nævnt i indledningen er forbillede for organisatoriske fornyelser i en række andre vesteuropæiske lande[9]). Endelig har de to store holdingselskaber, *IRI* og *ENI*, spillet en meget betydelig rolle som økonomisk og politisk magtfaktor i efterkrigstidens udvikling, noget som går langt ud over deres stadigt stigende andel af den italienske økonomi, udtrykt ved forskellige statistiske indikatorer[10]). Dette sidste er dog også forskelligt fra andre lande, hvor de offentlige virksomheders andel har været nogenlunde konstant siden 1950.

Den statslige overtagelse af så betydelige positioner i det italienske erhvervsliv er kun i meget ringe grad sket på grund af politiske ønsker om større samfundskontrol med vigtige områder. De store statslige holdingselskaber har deres oprindelse i mellemkrigstidens økonomiske kriser og det daværende fascistiske regimes forsøg på at redde privatkapitalismen. Den italienske industri og finansverden blev ramt særlig hårdt på grund af en uholdbar ekspansion under 1. verdenskrig, utilstrækkelig omstilling efter krigen og en meget sårbar finansiel sammenfiltring mellem industri og banker.

For at redde de af krak truede banker og industrier foretog den fascistiske

8) Den nye labourregerings oliepolitik er bl. a. beskrevet i dagbladet *Information* 31. juli 1974. Her fremhæves det mærkelige i, at Labour's olieforslag intet indeholder om en eventuel udnyttelse af den store statslige aktiepost i olieselskabet BP (nationaliseret under 1. verdenskrig), der er blevet tildelt en del af de givne koncessioner i Nordsøen. I stedet for har man oprettet et nyt statsligt olieselskab. En ny situation er muligvis opstået i forbindelse med det mindre olieselskab *Burmah Oil,* der netop er kommet i vanskeligheder og kun reddet fra fallit af en garanti fra Bank of England. Burmah Oil's betydelige interesse i Nordsøen vil efter sigende blive overtaget af regeringen (selskabet har også en stor aktiepost i BP). *The Economist* 4–10 Jan. 1975, s. 63–64.

9) I 1972 udgjorde de statslige holdingselskaber 53,4 pct. af de offentlige virksomheders bidrag til bruttonationalproduktet. *Mondo Economico* N. 4, 1975.

10) *IRI* og *ENI* tilhører giganternes selskab efter både italiensk og europæisk målestok. Ifølge en »hitliste« for de 500 største industriselskaber i Vesteuropa i 1973 (regnet efter omsætning) var *IRI* trediestørst efter *Shell* og *Unilever, ENI* var nr. 22 og *FIAT* nr. 24. *Vision* N. 47, 1974, s. 65.

regering omfattende støtteopkøb af aktier, der blev placerede i et dertil oprettet statsligt selskab, *Istituto per la ricostruzione industriale* (IRI). Dets opgaver var i første omgang af mere passiv og tidsbegrænset karakter, idet man regnede med at sælge aktierne tilbage til private interesser, når konjunkturerne vendte[11]). Dette skete i mindre udstrækning, men efterhånden blev det klart, at det ikke i en overskuelig fremtid ville være muligt at gennemføre en mere omfattende reprivatisering og samtidig var et statsligt industriselskab blevet en bekvem foranstaltning i forbindelse med selvforsyningspolitikken og de tiltagende krigsforberedelser. IRI blev derfor i 1936–37 omdannet til en permanent institution med det formål at koordinere og reorganisere aktiviteten i en række vigtige brancher: Bankvæsen, telekommunikation, stålindustri, flyvemaskine-, skibsværft- og automobilindustri samt skibsfart. Under koalitionsregeringerne umiddelbart efter krigen – bestående af kommunister, kristelige demokrater og socialister – besluttede man at lade IRI fortsætte og tildelte selskabet vigtige opgaver i genopbygningen og under omstillingen af selvforsyningsøkonomien til mere åbne internationale handelsforhold[12]). Ligeledes blev et tidligere fascistisk olieselskab af ringe betydning omdannet til en stor statslig olie- og naturgaskoncern, *Ente nazionale idrocarburi* (ENI), der som startgrundlag fik enekoncession til de betydelige naturgasfund på Posletten. ENI har senere ekspanderet meget og har i dag betydelige interesser inden for alle grene af oliebranchen og inden for den kemiske industri. De tre største private banker blev allerede i trediverne underlagt IRI, og efter krigen styrkede staten sin position yderligere i denne sektor ved at oprette (eller videreføre) en række kreditinstitutioner for den langsigtede finansiering af erhvervslivet. *(IMI* er langt det vigtigste).

De offentlige virksomheder i Italien har haft en dominerende rolle i den økonomiske udvikling i hele efterkrigstiden, og ikke blot i genopbygningsperioden og de sidste års økonomiske krise. Afhjælpning af produktionsmæssige flaskehalse og modernisering af vigtige sektorer, som den private industri havde ladet ligge, var vigtige forudsætninger for det 'økonomiske mirakel' i slutningen af halvtredserne og begyndelsen af tresserne (de vigtigste eksempler er stålindustrien og naturgasforsyningen af den norditalienske industri), ligesom en anselig del af storindustriens vækst i resten af tresserne hidrører fra statsindustrien.

11) De italienske storbanker havde betydelige industriinteresser, der var opnået gennem aktieudstedelser, og store dele af bankernes reserver og indlån var bundet i aktier. Under verdenskrisen kom bankerne derfor ud i en akut likviditetskrise, der uden indgreb fra statsmagtens side ville have medført deres undergang med efterfølgende krak i de involverede industrier; og det var mange. (Saraceno (1956)).

12) Det vigtigste eksempel, er stålindustrien, *Finsider,* der hidtil havde været et stærkt beskyttet og subsidieret nationalt prestigeforetagende. Efter krigen omdannede IRI med støtte fra Kul- og Stålunionen Finsider til et konkurrencedygtigt foretagende, der efterhånden har gjort Italien til en af verdens største stålproducenter. (S. Holland (1972) og Posner & Woolf (1967)).

Dette har også medført, at den statslige andel af den italienske industri er steget det meste af tiden, en udvikling der har været særlig markant i de sidste ti år[13]).

Af vigtige nydannelser i den statslige sektor kan nævnes motorvejsbyggeriet, der næsten udelukkende varetages af IRI, nationaliseringen af hele elektricitetsindustrien i 1962 (samlet i et dertil oprettet selskab, *ENEL),* oprettelsen af to nye statslige holdingselskaber, *EFIM* og *EGAM,* der især er aktive inden for aluminiums- og maskinindustri samt minedrift. IRI's datterholding *SME* har de senere år overtaget kontrollen med en række af Italiens vigtigste fødevarevirksomheder og er nu landets største koncern inden for denne branche.

Syditaliens industrialisering er et andet vigtigt eksempel på de statslige selskabers betydning for udviklingen. I 1959 vedtog man en lov, ifølge hvilken disse selskaber fremover skulle placere mindst 40 pct. af deres investeringer i Syditalien. Loven har medført en række store industrianlæg, der næsten alle er statslige, medens den private industri først efterhånden er begyndt at flytte sydpå. Den foretageraktivisme, der præger de statslige selskaber, har også fundet udtryk i omfattende aktieopkøb i private koncerner, hvor de mest betydningsfulde eksempler er de to kemiske giganter, *Montedison* og *Snia Viscosa.* IRI og ENI kontrollerer så store aktieposter, at de to nævnte selskaber i dag regnes for halvstatslige[14]).

I Italien er der som i Frankrig enighed mellem de store politiske partier om at bevare den offentlige industri. Denne tilslutning har dog forskellige årsager i de forskellige partier. Kommunister og socialister støtter ud fra en principiel holdning statsindustrien og er normalt sikre stemmer for udvidelser. Derimod er de stærkt kritiske over for statsindustriens nuværende opbygning og funktion, fordi den parlamentariske styring er lig nul og fordi industrien fortrinsvis følger en privatkapitalistisk linie. Endelig anser de – og med rette – statsindustrien for at være en af de kristelige demokraters betydeligste politiske og finansielle bastioner. Omvendt støtter de kristelige demokrater statsindustrien af mere pragmatiske grunde, fordi der er en snæver forbindelse mellem partiets og industriens ledere, og fordi partiet kan bruge statsindustrien til at købe opbakning og stemmer med (et vigtigt 'klientel' for de kristelige demokrater). De kristelige demokrater har også modtaget store beløb fra statsindustrien under valgkampe.

Den private storkapital har gennem hele efterkrigstiden haft et meget ambivalent forhold til statsindustrien. På den ene side har man gennem flere perioder haft betydelige fordele (f. eks. gennem forsyninger af stål og naturgas til

13) I løbet af tresserne steg de statslige selskabers andel af værditilvæksten fra under 10 pct. til en 15–16 pct. Blandt de store industrivirksomheder med over 500 ansatte udgjorde de statslige 38 pct. af den samlede beskæftigelse. (F. Forte (1974), s. 341).

14) Også i udlandet er IRI og især ENI meget aktive. IRI deltager f. eks. i projekter under FN's udviklingsorganisationer, og ENI har gennem mange år deltaget i udenlandske olieprojekter – ofte på tværs af de »syv oliesøstre« – ligesom selskabet har raffinaderier og distributionsnet i en række afrikanske lande. (R. Crespi, (1968)).

billige priser) og på den anden side har man været angst for, at statsindustrien skulle blive for magtfuld (politisk på grund af den snævre tilknytning til ledende grupper i det regerende parti og økonomisk på grund af den stadig større kontrol med en række vigtige industrigrene) og få bedre finansielle betingelser end den private industri. I de seneste år har den negative indstilling vundet overhånd på grund af statsindustriens betydelige ekspansion under de kriseagtige økonomiske forhold, og fordi de offentlige virksomheder er begyndt at optræde mere selvstændigt over for den private sektor. I parlamentet er denne kritik af de 'statslige baronier' fortrinsvis blevet rejst af det, politisk set, ubetydelige liberale parti[15]).

Den interesse, som de italienske statslige holdingselskaber har vakt i udlandet, skyldes først og fremmest deres succes efter privatkapitalistiske normer – foretageraktivisme og tilsyneladende gode regnskabsmæssige resultater (hvad enten de er opnåede ved egentlig produktiv indsats eller ved finansielle manipulationer). Disse resultater tilskrives den organisatoriske opbygning i holdingselskaber, der som nævnt skulle sikre en koordineret produktionsmæssig og finansiel styring og således give større robusthed i en dynamisk markedsøkonomis omskiftelser. På den anden side har de politiske kontrol- og styringsmuligheder været overordentlig ringe. I 1956 oprettede man et særligt ministerium for statsindustrien for at råde bod på disse problemer. Udviklingen har dog sidenhen vist, at ministeren for statsindustrien snarere er industriens repræsentant i regeringen end regeringens repræsentant overfor industrien.

4. Frankrig.

Frankrig er et af de vesteuropæiske lande, hvor direkte statslige indgreb i den private sektor har været mest omfattende i efterkrigstiden. Dette er først og fremmest kommet til udtryk gennem nationale femårsplaner, hvor finansministeriet sammen med de store industrivirksomheder og brancheorganisationer har aftalt vækstrater og investeringer for de forskellige økonomiske sektorer. Frankrig adskiller sig på dette felt meget fra England (A. Shonfield (1969) kap. V, VI og VII og S. Cohen (1969)). For de offentlige virksomheders vedkommende er der ikke så store forskelle mellem de to lande, hvad angår denne sektors andel af økonomien, medens der er meget store forskelle med hensyn til organisation, sektorsammensætning og politisk kontrol. Den franske stat er også langt mere positiv end den engelske over for de offentlige virksomheders aktive anvendelse i den økonomiske politik (en forskel, der sandsynligvis vil blive mindre under den nuværende Labourregering i England). De franske forhold min-

15) På det allersidste er kritikken dog blevet mere omfattende og implicerer stort set alle partier på nær de kristelige demokrater. De statslige holdingselskaber har på forskellig måde været indblandet i flere af de sidste par års store finans- og korruptionsskandaler, der igen næsten allesammen har forbindelser til fraktionsstridigheder inden for det dominerende kristelige-demokratiske parti.

der på mange måder mere om de italienske, hvor staten også kontrollerer mange industrivirksomheder og hvor man ligeledes har forsøgt sig med national langtidsplanlægning. Denne lighed er dog kun tilsyneladende; på den ene side er de statslige koncerner langt mere magtfulde i Italien og på den anden side har den nationale planlægning her – i modsætning til i Frankrig – været én stor fiasko.

Lige så lidt som i andre lande er det muligt at indføje den franske nationaliseringshistorie under nogen fællesnævner. Udover de tidlige og meget begrænsede statslige overtagelser (f. eks. postvæsenet) kom den første nationaliseringsbølge i forbindelse med verdenskrisen i 1930, hvor staten overtog aktieposter i store kriseramte selskaber for at redde disse fra at krakke. De vigtigste var jernbanerne *(SNCF)* samt olieselskabet, *Compagnie Francaise des Pétroles.* Under folkefrontsregeringen i midten af trediverne overtog man dernæst af politiske grunde kontrollerende aktieposter i en række virksomheder inden for rustnings- og flyvemaskineindustrien. Den næste – og hidtil sidste – store nationaliseringsbølge fandt sted efter 2. verdenskrig i forbindelse med oprettelsen af 'den Fjerde Republik'. Dette omfattede nøglesektorer af finansiel eller produktiv betydning for genopbygningen, storbanker og forsikringsselskaber samt kulminer, gas- og elværker. Disse områder blev ligesom i England organiseret i 'Public Corporations'. En af de betydeligste nationaliseringer efter krigen, overtagelsen af bilfabrikken *Renault,* adskiller sig fra denne hovedgruppe, idet overtagelsen fandt sted som sanktion mod ejeren, der havde samarbejdet med tyskerne. Endelig overtog staten efter krigen aktierne i *Air France.* Sidenhen er der ikke foretaget større overtagelser af private virksomheder, og de offentlige virksomheders betydelige vækst i efterkrigstiden er enten sket ved udvidelser af allerede eksisterende virksomheder eller ved oprettelse af nye. [16]).

De betydelige statslige indgreb i den private sektor i Frankrig i efterkrigstiden og den aktive anvendelse af de statslige virksomheder har stort set været varetaget af konservative regeringer – især siden de Gaulle's magtovertagelse i 1958. Som i Italien er de offentlige indgreb i princippet ikke blevet anfægtet af den parlamentariske opposition, bestående af socialister og kommunister. Derimod er den korporative og udemokratiske styring af de offentlige indgreb og de offentlige virksomheder, hvor de ansatte, forbrugerne og parlamentet i modstrid med de oprindelige bestemmelser og intentioner er sat uden for indsigt og indflydelse, blevet stærkt kritiseret. (Friedmann and Garner (1970), s. 113 og 125). Under de nationale samlingsregeringer efter 2. verdenskrig tilstræbte man en demokratisk styring af de offentlige virksomheder ved at bestemme, at bestyrelserne skulle være sammensat af repræsentanter for de 'interesserede'

16) Se udover CEEP-publikationen også P. Brachet (1973) og J. de Soto (1971), del. V. Vigtige udvidelser har fundet sted inden for flyvemaskineindustrien, *Sud Aviation,* rustningsindustrien, atomkraft samt i forbindelse med udnyttelsen af naturgasforekomster i Aquitaineprovinsen.

parter; staten, de ansatte og forbrugerne. Ligeledes blev parlamentskontrollen gjort ret omfattende på papiret. Ingen af disse foranstaltninger fungerede i praksis under 'den Fjerde Republik', og efter de Gaulle's magtovertagelse har man i en række tilfælde stadfæstet denne praksis ved at ændre i virksomhedernes statutter. (CEEP-publikation (1967), s. 55).

På trods af intentionerne om at anvende de offentlige virksomheder i den nationale planlægning, har udfaldet ikke altid været lige vellykket. Dette skyldes bl. a. den organisatoriske opsplitning, hvor de offentlige virksomheder er underlagt en række forskellige fagministerier, hvilket har ført til kompetencestridigheder både mellem virksomheder og fagministerium og mellem dette sidste og finansministeriet ,der er ansvarligt for den nationale planlægning[17]). Som følge heraf har man i de senere år foretaget forskellige omorganisationer af strukturen i den offentlige virksomhedssektor.

En af løsningerne har været at samle virksomheder inden for en eller flere beslægtede sektorer i holdingselskaber som de italienske[18]). En vigtig nydannelse, som også falder i tråd med denne udvikling, skete i 1970 ved oprettelsen af et fransk IRI, *Institut pour le Dévelopment Industriel* (IDI), der fik til opgave at koordinere og forstærke udviklingen af det nationale telekommunikationssystem, at varetage udbygningen af det franske motorvejsnet og endelig at deltage i udviklingen af ny teknologi.

5. Vesttyskland.

I Vesttyskland udgør den offentlige sektor en anselig del af økonomien efter vesteuropæiske forhold, hvilket også gælder for den offentlige virksomhedssektor taget for sig selv. Dette står lidt i modsætning til det 'image', Vesttyskland har haft i efterkrigstiden som en af den liberale kapitalismes sidste bastioner[19]). På den anden side er det i overensstemmelse med de foregående perioder i tysk historie – kejsertid, Weimarrepublik og tredivernes naziregime – hvor de statslige indgreb i økonomien var betydelige efter datidens forhold. De fleste af de nuværende offentlige virksomheder er overleveringer fra disse perioder, og der har kun fundet få nydannelser sted i efterkrigstiden. Den vigtigste undtagelse er

17) »On the economic plane, the *enterprises publiques* find themselves today faced with major questions, which they are not always capable of solving; these include price fixing, choice of investments, salary and employment policy and financial solvency. Operating within a free economy but subject to a sensitive system of national planning, they frequently find themselves in an equivocal situation.« (Friedmann & Garner, (1970) s. 120). Se endv. Cohen (1969), s. 25–27.

18) I tressernes sidste del blev de offentlige virksomheder inden for anlægssektor, olieindustri og kemisk industri samlet i holdingselskaber. (Friedmann & Garner (1970), s. 119).

19) Den liberale myte holder heller ikke for andre sider af det offentliges indgreb i økonomien. På en række områder som f. eks. kreditgivningen har den vesttyske praksis ligget tættere på den franske stats stærkt interventionistiske praksis end på den engelske stats langt mere tilbageholdnede praksis. (Shonfield (1969), s. 282).

bank- og kreditvæsenet, hvor den betydelige offentlige deltagelse fortrinsvis er et fænomen, der hidrører fra perioden umiddelbart efter 2. verdenskrig (dette gælder også luftfarten, der nu er samlet i det statslige selskab *Lufthansa).*

Ligesom andetsteds var mellemkrigstiden for Tyskland en periode med meget betydelige nationaliseringer i forbindelse med de store økonomiske og politiske kriser. Udover basissektorer som jernbaner, el, gas og vand, omfattede mellemkrigstidens nationaliseringer fortrinsvis minedrift (kul- og jernmalm) samt jern- og metalindustri (stål, aluminum, skibsværfter og bilindustri – *Volkswagen* er oprettet under naziregimet).

På grund af den føderale forfatning er en stor del af de offentlige virksomheder ikke underlagt forbundsregeringen, men derimod de enkelte 'länder', ligesom den kommunale andel af de offentlige virksomheder er langt større end f. eks. i England, Frankrig og Italien. De fleste virksomheder er enten direkte underlagt den offentlige administration eller har en begrænset selvstændig status (der på trods af betydelige forskelle mellem engelsk og tysk forvaltningspraksis minder en del om de engelske 'Public Corporations'). Dette gælder jernbaner, busselskaber, postvæsen, kommunale værker og kreditinstitutioner. De statslige industriselskaber er for de flestes vedkommende aktieselskaber, hvoraf en del er samlet i nogle store holdingselskaber[20]). Moderselskaberne er også aktieselskaber – i modsætning til f. eks. i Italien, Frankrig og Sverige (hvor de har status som 'Public Corporations') – og der findes klausuler, der begrænser myndighedernes muligheder for indgreb. Dette svarer til den officielle ikke-indgrebspolitik over for de offentlige virksomheder, som især var herskende under de tidligere kristelige-demokratiske regeringer. Denne politik er også begrundet med, at industrivirksomhederne normalt befinder sig i en konkurrencesituation – i modsætning til f. eks. den nationaliserede industri i England.

Det liberalistiske vesttyske image stammer fra den lange periode med stabile konservative regeringer. Holdningen til statslig virksomhedsdrift var her i princippet negativ, men i modsætning til England førte denne holdning ikke til stadige indgreb over for de statslige virksomheders drift, men derimod til en laissez-faire politik, ifølge hvilken disse virksomheder helst skulle drives som private virksomheder og derfor overlades mest muligt til sig selv. I overensstemmelse med den principielle favorisering af privat drift påbegyndte man i 1959 en delvis reprivatisering af *Volkswagenfabrikkerne* samt af det store mine- og elektricitetsselskab *VEBA*. Der var dog kun tale om et begrænset salg af såkaldte 'folkeaktier', og kontrollen med selskaberne forblev på offentlige hænder. Sidenhen er man ikke gået videre med reprivatiseringen. (CEEP-publikationen (1967), s. 191).

Under de senere års socialdemokratiske regeringer har der derimod været

20) De vigtigste er: *Salzgitter AG* (minedrift), *Vereinigte Industrieunternehmungen AG* (aluminium og elektricitet), *VEBA AG* (kul, el, naturgas og olie).

klare tendenser i retning af en ændret og mere positiv holdning til de offentlige virksomheders rolle i økonomien. Man har bl. a. haft planer om at samle statens industrielle virksomheder i et 'Bundesholding' med henblik på en mere ekspansiv linie. (Cozzi og Olmeda (1973), s. 10-11). Denne tendens har fået yderligere næring gennem de problemer, som oliekrisen har rejst. I 1974 begyndte man at samle nogle mindre tyske, statslige og private, olieselskaber til en statslig oliekoncern, der vil blive en af Vesttysklands største *(Economia Pubblica* N. 5–6, 1974, s. 58).

6. Østrig.

Sammen med Italien er Østrig det land i Vesteuropa, hvor den offentlige industri – udover de mere traditionelle basissektorer – er mest udbredt. Dette skyldes først og fremmest landets særlige skæbne i tiden under og omkring 2. verdenskrig, hvor landet først blev indlemmet i det tyske rige og senere i en periode var besat af de allierede. En betydelig del af den østrigske sværindustri var under krigen kommet på tyske hænder (var det i visse tilfælde allerede inden 1938) og stod efter krigsafslutningen uden ejere, da disse var flygtet. De 'herreløse' industrivirksomheder blev med de allieredes samtykke overdraget den østrigske stat i 1946 (Sovjetunionen modsatte sig ordningen i sin besættelseszone og oprettede egne selskaber for de tidligere tyskejede virksomheder. Efter 1955 blev disse inkluderede i den østrigske statsindustri sammen med de tre største banker). (Smekal (1963), s. 20–21).

Udover jernbaner, postvæsen, telefonselskaber og kommunale værker omfatter de offentlige virksomheder i Østrig i dag et stort antal virksomheder inden for følgende brancher: jern- og metalindustri, maskin- og transportmiddelindustri, kemisk industri samt industri til fremstilling af elektriske artikler, endvidere kul-, olie- og gasudvinding. Den statslige dominans er især betydelig blandt de store virksomheder, hvilket fremgår af, at 10 af de 11 største aktieselskaber i 1960 var statslige[21]). De to store partier i Østrig var enige om statens overtagelse af de tidligere tyske virksomheder og har siden været enige om deres videreførsel.

7. De skandinaviske lande.

Blandt de skandinaviske lande har de offentlige virksomheder en relativt ringe udbredelse i *Danmark* og en noget større i *Sverige* og *Norge*. Dette skyldes dels helt specielle politiske omstændigheder – f. eks. vin- og spiritusmonopoler i de to sidste lande – og dels den betydelige minedrift i Norge og Sverige. Netop minedrift og de heraf afledte produktionsgrene som stålfremstilling er som nævnt et typisk område for statslige virksomheder i Vesteuropa. For de skandi-

21) 22 pct. af det samlede antal beskæftigede i industrien var beskæftiget i statsindustrien, som bidrog med 23,8 pct. af industriens værditilvækst. (Smekal (1963), s. 27 ff).

naviske lande som helhed udgør de offentlige virksomheder dog ikke nogen særlig stor andel af økonomi sammenlignet med de ovenfor nævnte vesteuropæiske lande. Der er dog klare tendenser fra de senere år i både Norge og Sverige i retning af en betydelig styrkelse af den offentlige virksomhedssektor, medens der kun er ingen eller ringe tilløb af denne karakter i Danmark. De nævnte udvidelser sker her som andetsteds i Vesteuropa især inden for industrien, ligesom man i denne forbindelse eksperimenterer med nye organisationsformer for de offentlige virksomheder.

Den offentlige virksomhedssektor i Serige består af 1) kommunale selskaber, 2) syv *Affärsverken* – for henholdsvis postvæsen, jernbaner, vandkraft, skovbrug, telekommunikation, rustningsindustri og lufthavnsvæsen – der er direkte underlagt de ministerielle departementer, 3) en række aktieposter i forskellige industri-, transport- og servicefag – de vigtigste er minedrift, jern- og metalindustri, vin- og spiritushandel, lastbiltransport samt apotekervirksomhed – og 4) en række bank- og kreditinstitutioner – udover mindre kreditinstitutioner, oprettet til særlige formål, også nogle store forretningsbanker. Blandt de større aktieselskaber blev de nordsvenske mine- og stålselskaber, *LKAB* og *NJA,* overtaget af staten på et ret tidligt tidspunkt for at sikre den nationale forsyning fra de nordsvenske jernmalmsforekomster. Af andre større selskaber blev *Tobaksbolaget* overtaget af staten allerede i 1914, medens *AB Statens Skogsindustrier* blev udskilt som selvstændigt aktieselskab fra *Domänverket* i 1941 for at varetage dettes træindustrielle aktiviteter. Efter krigen har man bl. a. overtaget nogle store skibsværfter. *(SAS)*[22]).

I 1970 blev de fleste statsejede industriaktieselskaber samlet i et holdingselskab, *Statsföretag AB,* og sammen med tre af Affärsverken underlagt et nyoprettet industriministerium. De resterende Affärsveken blev på anden måde koordineret med industriministeriet, som fremover skulle være det overordnede organ for den svenske statsindustri. Begrundelsen for disse ændringer var fra regeringens (dvs. Socialdemokratiets) side ønsket om at skabe en kommercielt mere slagkraftig organisation af statens virksomheder, der så i større udstrækning, end det havde været tilfældet tidligere, skulle blande sig i den industrielle udvikling, f. eks. gennem omstrukturering og udvidelse af vigtige brancher. Fra borgerlig side gik man imod ændringen med den begrundelse, at det ville give staten for store muligheder for at ekspandere på bekostning af den private sektor og endvidere medføre spild af penge til at redde 'syge' og urentable virksomheder af kommercielt uvedkommende årsager. (D. Coombes (1971), s. 177-93 og U. Källström (1971), s. 46-50). Det svenske Statsföretag er dog endnu af ret

22) *Karlskronavarvet* (tidligere orlogsværft) og *Uddevallavarvet.* (R. Henning (1974), kap. III).
Værftsindustrien er påny blevet aktuel i forbindelse med den nuværende krise. Staten har således planer om at overtage *Eriksbergvarvet* og om en sammenlægning af hele den svenske værftsindustri. *Dagens Nyheter* 17. maj 1975.

beskedne dimensioner, og dets virksomhed er spredt over mange og funktionelt lidet sammenhængende aktiviteter.

Efter at de første år af Statsföretags eksistens var præget af store organisatoriske og økonomiske problemer – de tilbagevendende dårlige regnskabsresultater kølnede også Socialdemokratiets begejstring –, synes selskabet i de to sidste år at have konsolideret sig, ligesom det har ekspanderet betydeligt. I en undersøgelse af Statsföretags oprettelse og første år peger Henning på, at man i Sverige – stik imod de oprindelige hensigter – er ved at gentage de italienske erfaringer, dvs. at den større uafhængighed og anvendelse af markedsøkonomiske kriterier samtidig gør de statslige virksomheder vanskelige at kontrollere og bruge i den økonomiske politik.[23]).

Blandt de allerseneste nydannelser inden for den statslige virksomhedssektor bør nævnes sammenlægningen af *Postbanken* (minus girokontoret) og *Sveriges Kreditbank* til *Post- og Kreditbanken,* der efter indlån nu er Sveriges største forretningsbank, samt det påbegyndte anlæg af *Stålverk 80* i Luleå under Statsföretag (projekteret til at blive Sveriges største). (*Statliga Företag* 1974), s. 8).

Strukturen i den statslige norske virksomhedssektor minder en del om den svenske. Jernbaner, postvæsen, telekommunikation, vandkraft og skovbrug er direkte underlagt de respektive ministerielle departementer. Dette gælder også for *Statens Kornforretning* og *Statens Kraftformonopol,* samt en række kreditinstitutioner til støtte for særlige erhverv (landbrug, fiskeri etc.). Herudover har den norske stat aktieposter i en række industriforetagender (samt i *SAS),* hvoraf de vigtigste findes inden for følgende brancher: Udvinding og videreforarbejdning af olie, jern, stål og aluminium, maskin- og værftsindustri samt kemisk og petrokemisk industri (i tilknytning til det norske fiskeri deltager staten i en række mindre fiskeindustrivirksomheder, ligesom den varetager et antal køle- og fryseanlæg). De vigtigste selskaber er giganten inden for den kemiske industri, *Norsk Hydro,* det nyoprettede statslige olieselskab, *Statoil, Norsk Jernverk* (jern og stål), samt *Årdal og Sunndal Verk* (aluminium).[24]).

De betydeligste udvidelser af den norske statsindustri i de senere år er sket i forbindelse med oliefundene i Nordsøen. På grund af den meget restriktive norske oliepolitik har denne nye gren af statsindustrien med integreret udvinding, transport, raffinering og salg af olie- og naturgasprodukter udsigt til at blive det største industrielle kompleks i Norge overhovedet. I 1972 overførte staten en række af sine rettigheder i Nordsøen til et dertil oprettet selskab, *Den norske stats oljeselskap A/S* (Statoil), der i dag er engageret i stort set samtlige projekterede udvindinger i den norske del af kontinentalsoklen (Norsk Hydro deltager også i flere koncessioner). Statoil har dels overtaget optioner,

23) Både Källström og Henning fremhæver Statsföretags dårlige regnskabsresultater og konkluderer nærmest, at foretagendet er et kommercielt fejlgreb. De seneste tal fra 1973 og 1974 peger dog i en anden retning. (*Statliga Företag* 1974).

24) *St. meld.* nr. 23 (1974–75), Industridepartementet.

givet til den norske stat ved tidligere koncessioner til udenlandske selskaber, og dels er det selv gået ind i samarbejde omkring nye koncessioner. Siden 1974 udstedes der kun tilladelser til olie- og naturgasboringer i Nordsøen på betingelse af, at Statoil deltager med mindst 50 pct.[25]). Sidste år påbegyndte man også anlægget af et stort petrokemisk industrikompleks i Telemarken med henblik på raffinering af nordsøolien til forskellige råplastprodukter. Dette sker i samarbejde med Statoil, Norsk Hydro og *Saga Petrokjemi* (et norsk selskab, der er oprettet til formålet af en række store private og statslige industriforetagender).

Ved oprettelsen af Statoil blev det fra politisk hold besluttet, at den mest hensigtsmæssig organisation ville være et statsligt holdingselskab, ejet 100 pct. af den norske stat, der efter behov skulle kunne deltage i alle slags olieindustrielle aktiviteter – gennem oprettelse af egne datterselskaber eller i samarbejde med andre. Som det hed i motiveringen for lovforslaget, »det må være siktemålet at statsselskapet skal kunne handle like raskt som sine medkontrahenter«[26]).

8. Beneluxlandene.

Holland og Belgien hører ligesom de skandinaviske lande til de vesteuropæiske lande, hvor de offentlige virksomheder udgør en relativt ringe andel af økonomien. Den offentlige virksomhedssektor er dog ret forskellig i de to lande, både med hensyn til størrelse, sammensætning og forvaltningsmæssig status. I Belgien findes der kun meget få offentlige virksomheder uden for de traditionelle sektorer, jernbane- og lufttransport samt el, gas, postvæsen og telekommunikation. Derudover besidder det offentlige et antal pengeinstitutter – landbrugskasser, hypoteksforeninger, livsforsikringsanstalter osv. Efter 1960 er der dog sket en betydelig nydannelse i forbindelse med oprettelsen af en statslig investeringsfond, *Societé Nationale d'Investissement* (SNI), i 1962, som meget vel på længere sigt kan medføre en overflytning af en del af landets industrielle potentiel på statslige hænder. SNI, der til at begynde med kun kunne deltage midlertidigt for at reorganisere og ophjælpe virksomheder, der havde vanskeligheder med at finde midler af de sædvanlige kanaler, har sidenhen fået udvidet sine beføjelser flere gange og kan f. eks. nu bevare de erhvervede aktieposter. (M. van Hecke 1972), s. 11-14).

I Holland er de offentlige virksomheder af noget større betydning end i Belgien. På en måde minder de hollandske forhold mere om de vesttyske. I den offentlige sektor indgår en række virksomheder inden for industri og ekstraktiv virksomhed: Kul og stål, kemisk industri og naturgas. Ligeledes kontrollerer det

25) Statoil's vigtigste aktiviteter i dag er henholdsvis deltagelse i *Norpipe*selskaberne, der anlægger olieledning fra Ekofiskfeltet til England og naturgasledning til Holland, i Friggfeltet, hvorfra naturgas skal ledes til Skotland, samt i Statfjordfeltet, der skal forsyne Norge. *(Statoil Årsberetning* 1974).

26) *St. prp.* nr. 113 (1971–72), Industridepartementet, s. 21.

offentlige en række pengeinstitutter. Aktieselskabsformen er meget udbredt blandt de offentlige virksomheder i Holland[27]). Der har i tresserne ligesom i Vesttyskland været flere eksempler på en delvis denationalisering gennem salg af statsligt ejede aktier til private. På den anden side er der også blevet oprettet nye selskaber som fællesfortagender mellem statslige og private interesser[28]).

III. Afsluttende bemærkninger.

Vi nævnte i indledningen, at de senere års udvidelser af de offentlige virksomheders område og indflydelse har visse ligheder til mellemkrigstidens og den umiddelbare efterkrigstids udvikling. Der er dog også betydelige forskelle mellem dengang og i dag, især med hensyn til den offentlige virksomhedssektors organisation og politiske baggrund. Tiden omkring 2. verdenskrig var den periode, hvor en bred vifte af statsindgreb fandt sted for at løse de akutte problemer i forbindelse med krise og krig – i første omgang på en ofte kaotisk og ad hoc-præget måde og måske på tværs af herskende forestillinger om de tilladelige grænser for statens indgreb. Efterhånden er de statslige indgreb blevet politisk akcepterede og økonomisk-teoretisk begrundede som nødvendige for at sikre en stabil udvikling. Et af den seneste tids fremherskende træk har været bestræbelserne på at omstille og modernisere den offentlige sektor fra at være et begrænset administrerende organ af statens indtægter og udgifter til at være en aktiv og central faktor i den økonomiske udvikling.

For den statslige virksomhedssektor har vi set en tilsvarende udvikling. Nationaliseringerne i trediverne og i fyrrerne var ofte dikteret af øjeblikkets nødvendighed, og uden at der fandtes nogen tilbøjelighed hos de pågældende regeringer eller regimer til statsdrift, ja ofte på trods af en udtalt modvilje mod noget sådant. I efterkrigstiden er statslig virksomhedsdrift efterhånden blevet et akcepteret fænomen (i videre betydning end den i de traditionelle lærebøger angivne), og i den allerseneste tid har man set en tendens til, at en mere ekspansiv holdning til den statslige virksomhedssektor er ved at vinde indpas i mange lande. Dette er sket samtidigt med betydelige udvidelser af denne sektor og med introduktion af nye organisationsformer for at rationalisere og effektivisere de statslige virksomheder.

Nationaliseringsspørgsmålet er et typisk eksempel på et politisk stridsemne, hvor vandene skilles mellem liberalister og socialister. Udviklingen i Vesteuropa tyder dog på, at striden for en stor del har haft karakter af overfladepolemik.

27) Således er de hollandske jernbaner et aktieselskab, og man har flere gange – omend forgæves – søgt at omdanne postvæsenet til et aktieselskab. Endvidere blev et af de største statslige industriselskaber, *Staatsmijnen,* omdannet til aktieselskab i 1966. (CEEP (1967), s. 515).

28) De vigtigste er oprettet af *Statsmijnen* i samarbejde med *Shell* og *Esso* for at udnytte de store hollandske naturgasfund.

Nationaliseringer er nemlig lige så ofte – eller oftere – blevet foretaget af konservative regeringer som af socialistiske (socialdemokratiske) regeringer; lande med tradition for det sidste som de skandinaviske har ikke nær så stor og vidtforgrenet en offentlig virksomhedssektor som Frankrig og Italien med traditionelt konservative regeringer; i det engelske tilfælde, hvor nationaliseringsspørgsmålet har optaget megen plads i den politiske strid, har de nationaliseringer, som Labour har taget den politiske ære og dadel for, ofte været påbegyndt under konservative regeringer osv. osv.

Det er vor opfattelse (og her er vi stærkt påvirkede af de italienske erfaringer), at den vesteuropæiske nationaliseringshistorie kun i ringe udstrækning kan anskues som resultat af den politiske strid mellem socialister og konservative, men at den først og fremmest må opfattes som gentagne forsøg på at redde det privatkapitalistiske samfundssysem (i mellemkrigstiden) og på at rationalisere dets økonomiske grundlag (i efterkrigstiden). Virksomhedsovertagelser er sjældent sket på tværs af den private storindustris interesser, men derimod ofte for »at socialisere tab og monopolisere profitter« (F. Caffé). Også for den seneste tids udvikling mener vi, at dette perspektiv er vigtigt. Det nye og interessante er imidlertid, om man i forbindelse med den offentlige virksomhedssektors stadig større tyngde og selvstændighed kommer til at udvikle statslige kapital- og industrigrupper med særlige interesser og – som følge af den snævre tilknytning til staten – med særlige muligheder for at forfølge disse interesser. En sådan udvikling, hvor de statslige grupper fra at være et redskab for den private industri bliver den dominerende faktor i udviklingen, er efter vor – og andres – opfattelse meget fremskreden i Italien i dag.

Appendiks: Den offentlige virksomhedssektors sammensætning og andel af bruttonationalprodukt (produktionsværdi), beskæftigelse og investeringer.

De i tabellerne angivne oplysninger er i de fleste tilfælde ret gamle, hvilket skyldes de meget store vanskeligheder med at skaffe oplysninger af nyere dato, som er lige så fuldstændige og sammenlignelige. De oplysninger, som vi her er interesseret i, er det nemlig for de fleste landes vedkommende ikke muligt at skaffe fra den officielle statistik, hvor offentlige virksomheder ikke skilles ud som en særlig kategori. Hertil kommer de sædvanlige klassifikationsproblemer – hvad er en offentlig virksomhed og hvilke virksomheder placeres i hvilke sektorer – der er særligt store ved komparative undersøgelser. Da vi ikke har fundet det umagen værd at starte en større rundspørge til de forskellige landes ministerier og offentlige virksomheder – i de få tilfælde, hvor vi har prøvet, har resultaterne heller ikke været opmuntrende (det norske industridepartement svarede, at det kun 'teoretisk' var muligt at fremskaffe de tal vi ønskede) – har vi valgt at klare os med de for hånden værende søm, og det vil især sige CEEP-undersøgelsen af de seks gamle fællesmarkedslande med tal fra 1963. Denne undersøgelse er efter vort kendskab den mest (eneste) anvendelige til et sådant komparativt formål, og selv her advarer forfatterne mod at tage tallene som andet end en meget grov sammenligning. Vi kan selvfølgelig kun gentage denne advarsel.

Tabel 1. De offentlige virksomheder bidrag til bruttonationalproduktet (produktionsværdi el. an.) fordelt efter sektor (pct.) (Tallet i parentes angiver årstal for de pågældende oplysninger).

Sektor/Land	England[1]) (67)	Frankrig[2]) (63)	V. Tyskland[2]) (63)	Holland[2]) (63)	Belgien[2]) (63)	Italien[2]) (63) (71)[3])	Sverige[4]) (73)	Norge ([5])
Energi (kul, gas, olie, el og vand)	44	30	33	29	21	27	28	8
Transport og telekomm.	23 (÷ postv.)	33	39	42	73	34	45	50
Industri	33 (+ postv.)	26	23	25	5	36	20	30
Andet (handel, servicefag)	–	11	5	5	1	2	7	12
Total	100	100	100	101	100	99	100	100
I pct. af det nationale BNP:	11	11	7	9	5	8	14	7 (65) 8 (72) For industri:

1) Gross Domestic Product
2) Chiffre d'affaires (produktionsværdi) Uden landbrugssektor
3) Prodotto Lordo Nazionale (bruttofaktorindkomst) Uden landbrugssektor
4) Produktionsværdi (uden kommunale virksomheder)
5) Værditilvækst

Kilder: 1) Pryke (1971)
2) CEEP (1967)
3) *Relazione Programmatica* (1973) og F. Forte (1974)
4) *Statliga Företag* (1974)
5) *Industristatistik* (1972)

Tabel 2. De offentlige virksomheder bruttoinvesteringer fordelt efter sektor (pct.):

Sektor/Land	England[1]) (69)	Frankrig[2]) (63)	V. Tyskland[2]) (63)	Holland[2]) (63)	Belgien[2]) (63)	Italien[2]) (63)	(71)[3])	Sverige[4]) (73)	Norge (5)
Energi (kul, gas, olie, el og vand)	47	42	42	36	16	36	30	32	
Transport og telekomm.	40	31	50	35	61	26	28	41	
Industri	6	4	8	9	22	31	41	24	
Andet (handel, servicefag, bank)	8	23	0	21		8	1	3	
Total	101	100	100	101	99	101	100	100	
I pct. af de nationale invest.	18	34	18	21	14	28	40	16 (72)	15 (72)

2) og 3) Uden landbrugssektoren
4) Uden kommunale virksomheder

Kilder: 1) Cozzi og Olmeda (1973), Reid og Allen (1970)
2) CEEP (1967)
3), 4) og 5) Se tabel 1

Tabel 3. Beskæftigelsen i de offentlige virksomheder fordelt efter sektor (pct.):

Sektor/Land	England[1]) (68)	Frankrig[2]) (63)	V. Tyskland[2]) (63)	Holland[2]) (63)	Belgien[2]) (63)	Italien[2]) (63)	(71)[3])	Sverige[4]) (73)	Norge (5)
Energi (kul, gas, olie, el og vand)	46	26	18	33	10	13	14	6	
Transport og telekomm.	54	52	62	55	90	51	44	62	
Industri	–	12	9	6	–	26	31	24	
Andet (handel, servicefag, bank)	–	10	11	7	0	11	12	9	
Total	100	100	100	101	100	101	101	101	
I pct. af den nationale besk.	7	11	9	8	8	12	13	7 (72)	For industri: 8 (72)

1) Uden 'Industri' og 'Andet', hvilket af betydning kun implicerer stålindustrien. Kilder: Se tabel 2.
2) og 3) Uden landbrugssektoren
4) Uden kommunale virksomheder

Anvendt litteratur:

P. Brachet, *L'État-Entrepreneur: théories et réalités,* Paris 1973.

CEEP (Centre européen de l'entreprise publique), *Les entreprises publiques dans la Communauté Économique Européenne,* Paris 1967.

S. S. Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model,* London 1969.

D. Coombes, *State Enterprise, Business or Politics,* London 1971.

G. Cozzi og G. Olmeda, La presenza delle imprese pubbliche nei paesi della CEE, i *Quaderni di Politica ed Economia,* N. 8, 1973.

R. Crespi, ENI, i Centro di »Luigi Einaudi«, *Le baronie di Stato,* Torino 1968.

F. Forte, L'Impresa, i F. L. Cavazza og S. R. Graubard (red.), *Il caso italiano,* Vol. II, Milano 1974.

W. Friedmann, Government Enterprise: A Comparative Analysis, i W. Friedmann og J. F. Garner, *Government Enterprise,* London 1970.

A. Glyn og B. Sutcliffe, *British Capitalism, Workers and the Profits Squeeze,* London 1972.

R. Henning, *Staten som företagere,* Stockholm 1974.

M. van Hecke, *Problèmes et perspectives de l'entreprise publique en Belgique,* Centro di studi e piani economici, Rom 1972.

S. Holland (red.), *The State as Entrepreneur: the IRI State Shareholding Formula,* London 1972.

U. Källström, *Så sköttes Statsföretag AB,* Stockholm 1971.

M. V. Posner og S. J. Woolf, *Italian Public Enterprise,* London 1967.

R. Pryke, *Public Enterprise in Practice,* London 1971.

G. L. Reid og K. Allen, *Nationalized Industries,* Penguin 1970.

G. L. Reid, K. Allen og D. J. Harris, *The Nationalized Fuel Industries,* London 1973.

P. Saraceno, *L'Istituto per la ricostruzione industriale – IRI,* Vol. III, Torino 1956.

A. Shonfield, *Modern Capitalism,* London 1969.

C. Smekal, *Die verstaatlichte Industrie in der Marktwirtschaft,* Köln 1963.

J. de Soto, *Grands services publics et enterprises nationales,* Paris 1971.

Statliga Företag 1974 (Industridepartementet), Stockholm 1974.

A. W. J. Thompson og L. C. Hunter, *The Nationalized Transport Industries,* London 1973.

L. Tivey (red.), *The Nationalized Industries since 1960,* London 1973.

En kommentar til Lars Lund

Hans Bjering

Lars Lund har i sin artikel »Den mislykkede pengepolitik« over et par sider beskæftiget sig med min kommentar til hans artikel »Er obligationsmarkedet et jordbærmarked?«. Lars Lunds svar til mig klargør i nogen grad meningsforskellen og indbyder til en afsluttende bemærkning.

Det centrale spørgsmål i diskussionen var, i hvilket omfang nettotilgangen af obligationer kan antages at påvirke obligationsrenten. Lars Lund mente, at der ingen, eller i alle tilfælde kun en uhyre svag, sammenhæng er mellem udbudet af obligationer og obligationsrenten. Han begrundede dette synspunkt med, at obligationsudbudet »skaber sin egen efterspørgsel«. I min kommentar til Lars Lund hævder jeg, at det af mange grunde ikke er rimeligt at frakende obligationstilgangen enhver betydning for obligationsrentes højde.

I sit svar til min kommentar søger Lars Lund at underbygge sit synspunkt ved hjælp af en række eksempler. Om et af eksemplerne anfører Lars Lund, at det præcist illustrerer problemstillingen i hans første artikel. Eksemplet søger at vise hvad der sker, når en person indfrier et byggelån i en bank ved at udbyde obligationer, og derved giver banksystemet mulighed for at yde et fornyet udlån.

I eksemplet antages ikke at denne transaktion medfører en kreditudvidelse fra banksystemet. Sker dette ikke, og forekommer der heller ikke en kreditudvidelse fra andre, i forhold til den private, ikke-finansielle sektor eksogene sektorer, kan nettotilgangen af obligationer kun opsuges, såfremt der i den private ikke-finansielle sektor sker en omlægning af porteføljerne i retning af et relativt forøget indhold af langfristet gæld og tilgodehavender.

En sådan omlægning eller ombytning, hvor den samlede kreditmængde er uændret, men sammensætningen forskellig, giver Lars Lund også et eksempel på. Han anfører, at ifølge almindelig økonomisk teori kan sådanne ombytninger ske i et vist omfang, uden at de enkelte rentesatser ændres. Dette forudsætter blot at de finansielle aktiver, imellem hvilke ombytningen sker, er nære substi-

tutter. Og Lars Lund hævder at der er nær substitution mellem f. eks. bankindskud og obligationer.

Af mange grunde er dette synspunkt bemærkelsesværdigt, og da i alle tilfælde temmelig på tværs af gængs opfattelse af de karakteristiske egenskaber ved kortfristede og langfristede finansielle fordringer. Men navnlig i en periode som den Lars Lund betragter, hvor inflationsraten var mellem 10 og 15 pct. må det anses for temmelig usandsynligt at folk betragter anfordrings- eller tidsindskud i pengeinstitutterne som subsitute med 10-, 20- eller 30-årige obligationer. Det er således vanskeligt at se at Lars Lund har sandsynliggjort, at de krav om porteføljeomlægning et øget udbud af obligationer under de givne forudsætninger rejser, vil kunne ske uden påvirkning af renteniveauet i almindelighed og obligationsrenten i særdeleshed.

Nu er det naturligvis ikke nødvendigt at antage at pengeinstitutterne overhovedet ikke efterspørger obligationer, d.v.s. at kreditudvidelsen, selv under et effektivt udlånsloft, er nul. En porteføljetilpasning i den private, ikke-finansielle sektor er imidlertid stadig nødvendig, hvis ikke kreditudvidelsen fra pengeinstitutterne er af et sådant omfang, at hele nettotilgangen af obligationer overtages af disse. Alternativt kunne man tænke sig en tilsvarende kreditudvidelse fra andre sektorers side. At kreditudvidelsen fra pengeinstitutternes side ikke har været af et omfang der kunne sikre en opsugning af obligationstilgangen uden renteændringer, fremgik af de data, der blev bragt i forbindelse med min første kommentar til Lars Lund. At kreditudvidelsen fra øvrige sektorer ikke har været tilstrækkelig til at kunne kompensere herfor fremgår bl. a. af Danmarks Statistiks nytårsoversigter og de økonomiske oversigter fra Det økonomiske Sekretariat.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

Et sikkert tegn på et opsving i det internationale konjunkturforløb har endnu ikke vist sig omkring midten af 1975. Der kan fortsat registreres nedgang i ordreindgang og produktion i alle større industrialiserede lande. Selv om bruttonationalproduktet (i faste priser) for hele OECD-området i 1975 skønsmæssigt vil falde 1 til 2 pct., er der dog lyspunkter forude. Det kan blandt andet nævnes, at nedgangstakten i produktion og ordreindgang i U.S.A., Japan og Vesttyskland er dæmpet betydeligt, og at lagerreduktioner er sket i et tempo, der indicerer en lageropbygning i 2. halvår af 1975. Det er derfor realistisk at tro, at »bunden« i konjunkturforløbet i de 3 lande er nået.

Bruttonationalproduktet i U.S.A. faldt i 1. kvartal 1975 i forhold til 4. kvartal 1974 med 11,3 pct. på årsbasis, og arbejdsløshedsprocenten var i gennemsnit ca. 8,5. For at modvirke dette blev det besluttet, at der fra begyndelsen af maj skulle ske skattelettelser, der frem til ultimo 1975 beløber sig til 23 mia dollar. Virkningerne af skattelettelsen vil fra og med 3. kvartal kunne registreres på den indenlandske efterspørgsel. I begyndelsen vil det sandsynligvis ikke få den store effekt på produktionen. Dels vil efterspørgselsstigningen blive imødekommet ved en yderligere lagerreduktion, og dels vil et virkeligt konjunkturopsving næppe ske, før boligbyggeriet og bilproduktionen kommer op på et mere normalt niveau. Under indtryk af disse forhold må OECD's skøn fra februar, der anslår faldet i U.S.A.'s bruttonationalprodukt i 1975 i faste priser til 4 pct., fortsat betegnes som realistisk.

I Japan er udviklingen i de seneste måneder forløbet på et meget lavt aktivitetsniveau. Lønstigningerne i 1975 kan i gennemsnit forventes at blive ca. 15 pct. Dette er i forhold til de forventede forbrugerprisstigninger på ca. 13 pct. i 1975 moderat, og derfor kan det påregnes, at også Japans økonomi vil blive stimuleret i årets 3. kvartal. Konjunkturopsvinget i Japan bliver med stor sandsynlighed kraftigere end i U.S.A., men vil dog næppe kunne medvirke til, at bruttonationalproduktet i faste priser i 1975 vil stige mere end 1 pct.

De politisk-økonomiske indgreb, der blev foretaget i Vesttyskland i begyndelsen af 1975 til stimulering af økonomien, har endnu ikke haft en synderlig stor effekt. Selv om de gennemførte skattelettelser har haft en vis virkning på det private forbrug, har investeringsstøtteordningen på 7,5 pct. (ophævet den 30. juni) ikke været tilstrækkelig til at stimulere investeringsaktiviteten, idet der forventes et fald i de private faste investeringer på 5 pct. (i faste priser) i forhold til 1974. Da eksportordreindgangen i 1. halvår samtidig har været markant faldende, kan bruttonationalproduktet i faste priser skønnes at falde mellem 1 og 2 pct. i forhold til 1974.

Uligevægtstendenserne i U.K.'s økonomi fortsætter. Mens andre industrialiserede lande begynder at få kontrol med inflationstakten, accelererer prisstigningerne i U.K. I de seneste 3 måneder er priserne steget i et tempo, der svarer til 34,9 pct. på årsbasis. En dominerende faktor bag den galopperende inflation er lønstigningerne, der i øjeblikket ligger omtrent 30 pct. over samme tidspunkt i 1974. Af den seneste »Survey of Business Opinion«, som Financial Times har offentliggjort, fremgår, hvilke pessimistiske forventninger den engelske industri har til fremtiden. 81 pct. af de adspurgte virksomheder har konstateret en nedgang i ordreindgangen i de seneste måneder og regner med en produktionsnedgang på 10 pct. for 1975 som helhed. Med hensyn til investeringsomfanget forventer virksomhederne et fald på 9 pct. i forhold til 1974.

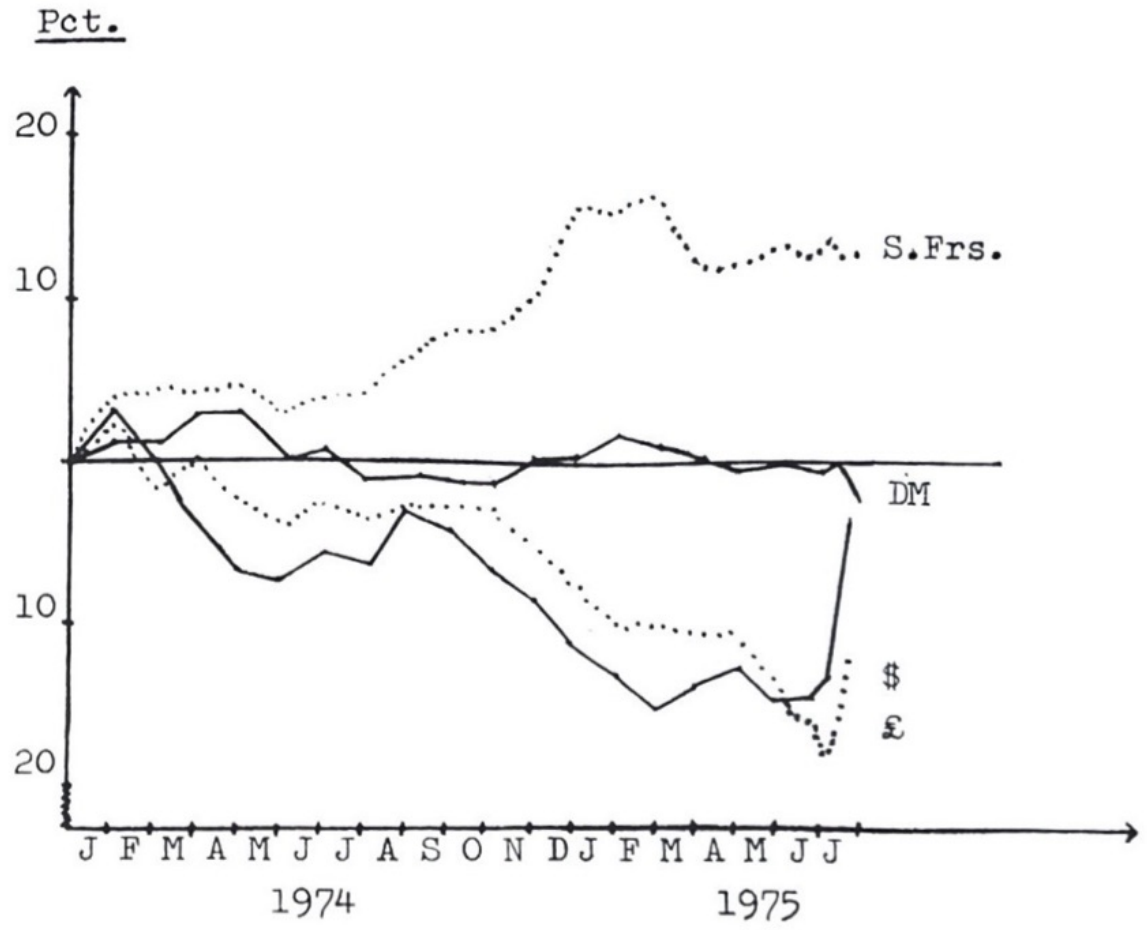
Den 1. juli fremlagde finansminister Healey de planer, regeringen vil søge gennemført til bekæmpelse af den ugunstige udvikling i engelsk økonomi. Inflationen skal bringes ned på 10 pct. ved afslutningen af 1975, og endnu længere ned i 1976. Løn- og udbyttestigninger må ikke overstige 10 pct. i indeværende forhandlingsrunde og endelig kan nævnes, at det offentliges udgiftspolitik skal kontrolleres ved hjælp af begrænsninger i de midler, der stilles til rådighed.

Valutaudviklingen

Som det fremgår af nedenstående figur, har den alvorlige økonomiske udvikling i U.K. i de seneste måneder influeret betydeligt på pundets værdi. Pundkursen begyndte allerede at falde i slutningen af april og blev i forhold til danske kroner noteret til 1.290,50 den 30. april. I løbet af maj måned og frem til den 27. juni skete der en gradvis international svækkelse af pundets værdi. Den 27. juni var kursen i forhold til den danske krone 1.221,50. Årsagen til svækkelsen var først og fremmest, at de mange forventninger til hurtigt »kriseindgreb« i den engelske økonomi efter EF-afstemningen ikke blev indfriet. Den 30. juni og 1. juli var 2 dage, hvor mistilliden til pundet for alvor satte ind med kurser på henholdsvis 1.206,40 og 1.201,95. Da imidlertid de føromtalte kriseindgreb blev offentliggjort den 2. juli, steg kursen straks til 1.225,50, og er siden blevet yderligere styrket til 1.280,95 den 31.. juli.

Nye rentefald i U.S.A. og rapporter om en kraftig nedgang i bruttonational-

Udvalgte valutaers procentvise afvigelse over for kronen[1])



1) Udgangspunktet er kurserne, der var gældende pr. 2/1-1974.

produktet i 1. kvartal 1975 var medvirkende til forringelsen af dollarværdien i maj. Fra begyndelsen af juni til slutningen af juli er der imidlertid sket en gradvis styrkelse af dollarkursen, der til dels kan baseres på den føromtalte forbedring, der er registreret i U.S.A.'s økonomi. Den 31. juli var kursen i relation til den danske krone 596,65 mod 541,40 den 29. maj.

Udviklingen inden for »EF-slangen« har i den sidste måned været rolig. DM og hollandske gylden ligger i den nedre halvdel, mens danske, norske og svenske kroner er placeret i den øvre del. Centralbankinterventioner for at holde kursudsvingene under de tilladte 2¼ pct. har været beskedne.

Den 10. juli vendte franske franc igen tilbage i »EF-slangen«. Da den franske regering den 19. januar 1974 besluttede at lade francen flyde, opgav man som

årsag, at oliekrisen ville give Frankrig et meget stort underskud på betalingsbalancens løbende poster og dermed også store valutatab. Derfor ville francen komme under betydeligt pres i valutasamarbejdet. En relativ gunstig handelsbalanceudvikling, et højt renteniveau og optagelse af betydelige udlandslån medførte, at francen den 10. juli atter blev optaget i »EF-slangen« på den centralkurs, der var gældende før udmeldelsen. Dette betyder over for danske kroner et nedre interventionspunkt på 133,403 og et øvre interventionspunkt på 139,550. Den 31. juli blev kursen noteret til 136,55.

Spørgsmålet om schweizerfrancens (S.Fr.) eventuelle tilslutning til det europæiske valutasamarbejde er endnu uløst. Der har været spekuleret i, at S.Fr. skulle tilknyttes »slangen« engang i efteråret, og at den italienske lire – efter en formel devaluering over for de øvrige slangevalutaer – skulle følge efter i slutningen af 1975. Endnu tyder intet på, at dette vil ske.

Den 10.–11. juni mødtes i Paris Den internationale Valutafonds såkaldte interimskomité for at fortsætte arbejdet med gennemførelse af en ny international valutareform. Noget virkelig konkret kom der ikke ud af mødet, idet modsætningerne mellem Frankrig og U.S.A. var for store. Frankrig går fortsat ind for, at en kommende valutareform skal hvile på princippet om »faste, men justerbare kurser«, dvs. et system, hvor der er en maksimal svingningsmargin mellem de enkelte valutaer, men hvor udviklingen i nærmere bestemte økonomiske indikatorer (handelsbalancen, priser, lønninger m.v.) automatisk kan udløse reeller devalueringer. Derimod fremfører U.S.A., at det nuværende system med flydende kurser er nødvendigt i lang tid fremover. Den 31. august mødes interimskomiteen igen i Washington for at gøre et nyt forsøg på at blive enige.

DEN DANSKE ØKONOMI

I slutningen af maj og i begyndelsen af juni fremkom både Det økonomiske Råds Formandskab og Det økonomiske Sekretariat med en vurdering af den fremtidige udvikling i dansk økonomi.

Det økonomiske Råds Formandskab siger i sin rapport, at det dominerende spørgsmål i den økonomiske politik i de kommende år vedrører mulighederne for en nedbringelse af arbejdsløsheden. Der gøres opmærksom på, at med den nuværende internationale konjunktursituation vil det blive vanskeligt at nedbringe arbejdsløshedsprocenten uden samtidig at ville acceptere en kraftig forøgelse af underskuddet på betalingsbalancens løbende poster.

Med hensyn til de enkelte efterspørgselskomponenter forudsiger Formandskabet en udvikling i 1975 og 1976, som er gengivet i følgende tabel.

Som forudsætning for beregningerne er valgt en vækst i OECD-Europa på 1 pct. fra 1974 til 1975 og 2 pct. fra 1975 til 1976. Endvidere er forudsat, at den økonomiske politik vil være uændret fra 1975 til 1976.

Den indenlandske efterspørgsel, opdelt på komponenter, i 1974, 1975 og 1976

Pct.	Realstigning 1974	1975	1976	Prisstigning 1974	1975	1976
Privat forbrug	÷ 3,2	5	6	15,3	9½	6
Nyt boligbyggeri	÷21,5	÷35	10	27,0	13	8
Erhvervsinvesteringer (incl. reparation og vedligeholdelse	0,0	÷10	3	17,4	10	6½
Off. køb af varer og tjenester	2,5	2½	1¾	18,6	14	7
Indenlandsk efterspørgsel i alt	÷ 2,4	÷ 1¾	5	17,8	11	6½

Nedgangen i de importerede varemængder på 5 pct. i 1974 forventes fortsat i 1975 og snarest i forstærket takt. Da samtidig eksporten af varer skønnes at udvise en realstigning på godt 1 pct., og der herudover regnes med en bytteforholdsforbedring, er handelsbalanceunderskuddet i 1975 estimeret til ca. 7 mia kr. Når der tages hensyn til udviklingen i de øvrige poster på betalingsbalancen, kan underskuddet på de løbende poster forventes at blive ca. 2,5 mia kr. i 1975. I 1976 skønner Formandskabet, at underskuddet bliver omkring 4 mia kr., først og fremmest på grund af en kraftig stigning i de importerede varemængder.

Det skønnes, at en del af den efterspørgselsstigning, der vil forekomme i 1975, vil blive imødeset ved en reduktion i den utilsigtede lageropbygning, der skete i 1974. Derfor forudsiges, at den samlede produktion ikke vil blive større i 1975 end i 1974. Arbejdsløshedsprocenten skønnes i gennemsnit at blive godt 8 pct. i 1975. For 1976 forudsiges en realøkonomisk vækstrate på ca. 4 pct. og en gennemsnitlig arbejdsløshedsprocent på omkring 7.

En direkte sammenligning mellem de enkelte økonomiske størrelser i publikationerne fra Det økonomiske Råds Formandskab og Det økonomiske Sekretariat er vanskelig. I hovedtræk kan det dog siges, at hvad angår udviklingen i betalingsbalancen og beskæftigelsen, er der overensstemmelse for 1975 og 1976. Dette gælder også pris- og lønudviklingen. Forbrugerpriserne forventes i 1975 i gennemsnit at blive ca. 10 pct. højere end i 1974, mens den tilsvarende stigning fra 1975 til 1976 estimeres til 6–7 pct. Med hensyn til lønudviklingen forudsiger Sekretariatet, at »lønomkostningerne fra foråret 1975 og ind i 1976 vil stige i et betydeligt roligere tempo end hidtil«. Formandskabet sætter tal på lønstigningstempoet, idet der regnes med, at lønniveauet (timefortjenesterne) i gennemsnit for hele året 1975 vil ligge ca. 16 pct. over 1974-niveauet, og den tilsvarende stigning fra 1975 til 1976 vil blive omkring 8 pct.

Betalingsbalance og udenrigshandel

Den markante forbedring i betalingsbalanceudviklingen i 1975, som begge rapporter giver udtryk for, kommer tydeligt frem i betalingsbalancestatistikken for

1. kvartal 1975. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev opgjort til 635 mill. kr. Dette er i forhold til samme kvartal i 1974 en reduktion på 2.735 mill. kr. Denne forbedring skyldes først og fremmest udviklingen i de importerede og eksporterede varer. På denne post var underskuddet i 1. kvartal 1974 4.090 mill. kr. mod 1.390 mill. kr. i 1975.

Betalingsbalancen for 2. kvartal offentliggøres først i slutningen af august. Af den månedlige udenrigshandelsstatistik fremgår, at den gunstige udvikling vil fortsætte. Underskuddet i 2. kvartal blev her 1.462 mill. kr. mod 3.863 mill. kr. i tilsvarende kvartal 1974. Underskuddet på de løbende poster var i 2. kvartal 1974 1.870 mill. kr.

Den nye forbrugerundersøgelse

Danmarks Statistik har offentliggjort resultaterne af en ny forbrugerundersøgelse. Undersøgelserne, der foretages 3 gange om året (januar, maj og oktober), er baseret på interviews med 5.000 familier. De spørgsmål, der bliver stillet, er: spørgsmål om befolkningens opfattelse af deres egen økonomiske situation, af situationen i fremtiden, og om opfattelsen af landets almindelige økonomiske situation, af opsparingen, prisudviklingen og arbejdsløsheden.

Hidtil har der været 5 interview-undersøgelser, hvoraf den sidste blev foretaget i begyndelsen af maj 1975. Nedenfor er gengivet resultaterne af de stillede spørgsmål om forventningerne til landets almindelige økonomiske situation, arbejdsløsheden og priserne om ét år.

Forventningerne til den økonomiske situation i Danmark om ét år

Pct.	Jan. 1974	Maj 1974	Okt. 1974	Jan. 1975	Maj 1975
Meget bedre	1	0	1	1	1
Lidt bedre	11	9	18	23	29
Uændret	23	25	27	36	37
Lidt dårligere	37	35	29	21	17
Meget dårligere	17	20	15	7	6
Ved ikke/uoplyst	11	11	10	12	10
I alt	100	100	100	100	100

Forventningerne til arbejdsløsheden i Danmark om ét år

Pct.	Jan. 1974	Maj 1974	Okt. 1974	Jan. 1975	Maj 1975
Meget højere	12	13	14	4	2
Lidt højere	46	44	30	14	7
Uændret	26	28	20	23	27
Lidt lavere	4	4	23	42	52
Meget lavere	0	0	3	6	5
Ved ikke/uoplyst	12	11	10	11	7
I alt	100	100	100	100	100

Forventningerne til priserne i Danmark om ét år

Pct.	Jan. 1974	Maj 1974	Okt. 1974	Jan. 1975	Maj 1975
Meget højere	30	34	27	11	14
Noget højere	39	37	36	29	33
Lidt højere	17	17	23	32	33
Uændrede	6	6	8	19	13
Lidt lavere	1	1	1	2	1
Ved ikke/uoplyst	7	5	5	7	6
I alt	100	100	100	100	100

En konkret tolkning af tabellernes enkelte poster er meget vanskelig ved sådanne undersøgelser. Dels vil resultaterne afhænge af netop det tidspunkt, hvor interviewene foregår, og dels er de stillede spørgsmål ikke tilstrækkelig eksakte. Som eksempel kan nævnes, at januar 1975-undersøgelsen fandt sted samtidig med overenskomst- og regeringsforhandlingerne, og dette kan have været medvirkende til at give resultaterne et pessimistisk præg. Fordelene ved denne slags undersøgelser er imidlertid, at det er muligt at indkredse, om den »almindelige forbrugerstemning« på undersøgelsestidspunktet er overvejende optimistisk eller pessimistisk. En stigende optimisme – sammenlignet med resultaterne fra foregående undersøgelser – kan f. eks. tages som udtryk for, at der i den kommende tid kan forventes stigende forbrugstilbøjelighed.

Af de 3 tabeller fremgår, at der kan spores en voksende optimisme hos de adspurgte familier fra undersøgelse til undersøgelse. Dette giver sig bl. a. udtryk i, at under forventningerne til den økonomiske situation er posterne »lidt bedre« og »uændret« vokset på bekostning af posterne »lidt dårligere« og »meget dårligere«. Hertil kommer, at flere og flere forventer, at arbejdsløsheden næste år vil være »lidt lavere«.

Produktion og beskæftigelse

Af industriens ordre- og omsætningsstatistik fremgår, hvilke industrigrupper, der især er ramt af den økonomiske afmatningsperiode, som 2. halvår 1974 og 1. halvår 1975 har været. For hele industrien var omsætningen af egne varer og tjenester i løbende priser for maj 1975 2 pct. højere end i maj 1974. I de samme måneder var ordreindgangen 4 pct. lavere end i 1974, mens ordrebeholdningen ved maj måneds udgang 1975 var 7 pct. lavere end ved udgangen af maj 1974. Af ordrebeholdningen var 52 pct. bestemt til eksportmarkedet. Af den følgende tabel fremgår, hvordan udviklingen inden for de enkelte industrigrupper m.h.t. omsætning, ordreindgang og ordrebeholdning er forløbet fra maj 1974 til maj 1975.

Industriens ordre- og omsætningssituation
(Procentvis forskydning fra maj 1974 til maj 1975)

	Omsætning i løbende priser	Ordre-indgang	Ordre-beholdning
Råstofudvinding	÷ 14	÷ 9	...
FREMSTILLINGS-VIRKSOMHED	+ 2	÷ 4	÷ 7
FREMSTILLINGS-VIRKSOMHED, ekskl. skibsværfter	÷ 3	÷ 5	÷ 17
Nærings- og nydelses-middelindustri	+ 6	+ 3	÷ 18
Tekstil-, beklædnings- og læderindustri	+ 3	+ 14	÷ 5
Træ- og møbelindustri	÷ 17	÷ 3	÷ 30
Papir- og grafisk industri	–	+ 7	÷ 22
Kemisk industri m.m.	÷ 19	÷ 18	÷ 17
Sten-, ler- og glasindustri	÷ 4	÷ 3	÷ 8
Jern- og metalværker og støberier	÷ 24	÷ 18	÷ 25
Jern- og metalindustri, ekskl. skibsværfter	÷ 5	÷ 18	÷ 18
Skibsværfter m.m.	+152	+ 37	+ 7
Anden industri	+ 4	÷ 2	÷ 3
INDUSTRI I ALT	+ 2	÷ 4	÷ 7
Heraf industrier, der fortrinsvis omsætter:			
Investeringsgoder	+ 27	÷ 14	÷ 1
Forbrugsgoder	+ 5	+ 6	÷ 15
Mellemprodukter	÷ 16	÷ 11	÷ 23

Arbejdsløshedsprocenten er fortsat meget høj. Gennemsnittet for maj blev opgjort til 10,3 pct. af de arbejdsløshedsforsikrede (3,0 pct. i maj 1974).

Den usikre beskæftigelsessituation har medført, at tilgangen til arbejdsløshedskasserne er vokset betydeligt. I hele 1974 skete der en tilgang på ca. 30.000, således at der ultimo 1974 var i alt ca. 860.000 arbejdsløshedsforsikrede. Ultimo maj var tallet vokset til ca. 905.000, dvs. en tilvækst på 45.000 alene i de første 5 måneder af 1975.

Arbejdsdirektoratet anmodede i begyndelsen af juni arbejdsmarkedsnævnene i de enkelte amter om at indberette, hvordan de skønnede, den gennemsnitlige arbejdsløshed vil blive i juli kvartal i de respektive områder. Konklusionen af indberetningerne blev, at man i gennemsnit i juli og august forventer at 109.000 vil være uden arbejde. De 109.000 ledige fordeler sig ifølge Arbejdsdirektoratet

med 84.000 fuldtidsforsikrede, 20.500 ikke-forsikrede og 4.500 deltidsforsikrede.

Den statistiske opgørelsesmetode m.h.t. arbejdsløshed varierer fra land til land, hvorfor det kan være vanskeligt at sammenligne ledighedens størrelse i de forskellige lande. I mange af de større industrilande beregnes arbejdsløshedsprocenten som registrerede arbejdsløse ved de off. arbejdsanvisningskontorer sat i forhold til den totale arbejdsstyrke. Danmark derimod beregner procenten som antal forsikrede arbejdsløse sat i forhold til samtlige medlemmer af anerkendte arbejdsløshedskasser. Den danske opgørelsesmetode vil give en større arbejdsløshedsprocent end den først omtalte, da medlemmerne af en arbejdsløshedskasse vil tilhøre grupper med en større risiko for ledighed end den gennemsnitlige arbejdsstyrke. For imidlertid at kunne sammenligne arbejdsløsheden i Danmark med andre lande, er Danmarks Statistik begyndt at offentliggøre et nyt arbejdsløshedstal. Dette beregnes som antal registrerede ledige ved den offentlige arbejdsformidling sat i forhold til antal lønmodtagere i hele arbejdsstyrken ifølge Danmarks Statistiks regelmæssige beskæftigelsesundersøgelse. For maj 1975 er det gennemsnitlige antal registrerede ledige opgjort til 113.200, svarende til 5,5 pct. af samtlige lønmodtagere, som opgjort ved beskæftigelsesundersøgelsen i oktober 1974 var 2.050.200.

Pris- og lønudviklingen

Af prisindekstabellen fremgår, hvilken moderat prisstigningsudvikling Danmark har haft i 1. halvår 1975. Råvareprisindekset er faldet 15 points, engrosprisindekset har været konstant og bortset fra maj, hvor den halvårlige regulering af boligposten indgår, har forbruger- og månedsprisindekset udvist meget moderate stigninger. Af stigningen på 3,0 points i forbrugerprisindekset fra april til maj skyldes 0,7 point regulering af boligposten på grundlag af huslejeudviklingen fra oktober 1974 til april 1975.

Prisindeks

	Råvarepris-indeks		Engrospris-indeks		Forbrugerpris-indeks		Månedspris-indeks	
	1974	1975	1974	1975	1974	1975	1974	1975
	1968=100		1968=100		1964=100		1971=100	
Januar	251	261	163	179	194,2	220,5	130,5	147,7
Februar	268	265	164	178	194,8	221,1	131,1	148,1
Marts	266	248	168	177	196,5	222,8	132,5	148,9
April	265	250	168	178	199,8	223,5	135,1	149,5
Maj	262	246	168	178	202,4	226,5	137,4	151,8
Juni	263	245	170	181	205,9	227,8	138,1	152,4
Juli	267		172		208,4		139,2	
August	266		172		209,6		139,9	
September	269		175		213,1		141,9	
Oktober	268		177		215,9		143,9	
November	265		176		218,9		146,2	
December	266		177		220,3		147,0	

Industriens summariske timeløn for arbejdere og månedsløn for funktionærer var i april henholdsvis 20,5 pct. og 17,4 pct. højere end for tilsvarende måned i 1974. Opdelt på industrigrupper forekom den største procentvise stigning i timelønsindekset for arbejdere inden for grupperne »papir- og grafisk industri« og »jern- og metalværker m.m.« med 24,0 og 21,4. Den laveste stigning registreredes i »sten-, ler- og glasindustri« med 16,1 pct.

Statsfinanserne

Finansministeren udsendte den 11. juni en oversigt over den fremtidige udvikling i statsfinanserne. Oversigten indeholdt bl. a. et revideret skøn for finansloven 1975/76 og et skøn for 1976/77 under forskellige forudsætninger.

Finansloven for finansåret 1975/76, der blev vedtaget i Folketinget i slutningen af marts, opererede med et kasseunderskud på 9,4 mia kr., hvoraf underskuddet på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet beløb sig til 5,9 mia kr. Siden vedtagelsen er der sket en række ændringer i de forudsætninger, der lå til grund for finansloven i indeværende finansår. Således forventes arbejdsløsheden nu at blive 8,5 pct. i gennemsnit i 1975 mod 5 pct. tidligere. Dertil kommer virkningerne af de ændrede afgiftspolitiske forudsætninger. Som eksempel kan nævnes, at el-afgiftens gennemførelse er opgivet.

I følgende tabel vises den forskel, der er mellem den vedtagne finanslov for finansåret 1975/76 og det seneste reviderede skøn. Derudover er vist regeringens råbudget for finansåret 1976/77, med en gennemsnitlig arbejdsløshedsprocent på henholdsvis 6 og 3 som forudsætning.

Statsfinanserne i finansårene 1975/76 og 1976/77

Mia kr.	Finanslov for 1975/76	Seneste skøn for 1975/76	Råbudget for 1976/77 Alternativ 1[a]	Råbudget for 1976/77 Alternativ 2[b]
Drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet:				
Indtægter	62,0	61,0	68,5	70,9
Udgifter	67,9	69,6	74,6	73,9
Overskud	÷ 5,9	÷ 8,6	÷ 6,1	÷ 3,0
Kapitalbudgettet:	÷ 3,5	2,2	÷ 6,0	÷ 6,0
Kasseoverskud:	÷ 9,4	÷ 6,4[c])	÷12,1	÷ 9,0

a) Forudsætning: en gennemsnitlig arbejdsløshedspct. på 6.
b) Forudsætning: en gennemsnitlig arbejdsløshedspct. på 3.
c) I beregningerne af dette tal er forudsat, at salget af statsobligationer indbringer ca. 5,7 mia kr.

Som det fremgår af tabellen, vil der med uændret finans- og pengepolitik i 1976 ske en kraftig likviditetsudpumpning via de off. budgetter. Foreløbige skøn viser, at den gennemsnitlige arbejdsløshedsprocent vil blive ca. 5 pct., og

dette indicerer, at kasseunderskuddet vil blive nærmere 12 mia kr. end 9 mia kr.

Regeringen har gentagne gange siden tallenes offentliggørelse givet udtryk for, at et sådant underskud ikke kan tolereres, når det økonomiske tilbageslag ophører. Efterhånden som arbejdsløshedstallene falder, vil der blive forsøgt gennemført en stramning af statsfinanserne. Det er også fremført, at denne stramning ikke vil blive gennemført ved forhøjelse af de direkte skatter, men ved offentlige besparelser og eventuelle afgifter.

I juni fik regeringen bemyndigelse til at udstede et statsobligationslån, der i alt vil indbringe ca. 5,7 mia kr. Denne likviditetsopsugning er medregnet i det seneste reviderede skøn for statsfinanserne i finansåret 1975/76, idet der uden dette lån ville være blevet et kasseunderskud på 12,1 mia kr.

Hvis det forudsættes, at statsobligationer – der udbydes igennem Nationalbanken – sælges med lige store beløb i juli og oktober kvartal, kan det skønnes, at der opdelt på kvartaler vil ske følgende nettoudbetalinger fra statsfinanserne (mia kr.): april kvartal = 5, juli kvartal = ½, oktober kvartal = 2 og januar kvartal 1976 = ÷1½.

Penge- og kreditforholdene

Københavns Fondsbørs udsendte i juli sin halvårsrapport, hvoraf fremgår en række statistiske oplysninger omkring obligations- og aktieomsætningen i de første seks måneder af 1975.

For obligationernes vedkommende har der omsætningsmæssigt (nominelt) været tale om en stigning fra 5,2 mia i 1. halvår 1974 til 5,8 mia i samme halvår 1975, dvs. en stigning på 12,2 pct. Kursmæssigt har markedet været præget af en positiv tendens, og totalen for fondsbørsvekselerernes indeks for den gennemsnitlige effektive obligationsrente er således faldet fra 14,54 pct. ultimo 1974 til 12,86 pct. den 30. juli.

Aktier har omsætningsmæssigt (nominelt) haft en stigning på henholdsvis 72,6 pct. og 16,7 pct. for hoved- og efterbørs i forhold til første halvår 1974. Omsætningen var i 1. halvår 1975 på hovedbørsen ca. 149 mill. kr. og på efterbørsen ca. 8 mill. kr. Kursudviklingen har ligesom for obligationernes vedkommende været præget af stigende kurser. Dette kan illustreres ved fondsbørsvekselerernes aktieindeks, der ultimo 1974 var 75,63, men den 29. juli var steget til 90,76.

Svend Lundgren
31/7 1975