Handbibliotek 2

INFLATIONENS ÅRSAGER

Betænkning
afgivet at det at økonomiministeren
den 2. juli 1965 nedsatte udvalg

DET JURIDISKE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET
ex. 2

BETÆNKNING NR. 42;

Maj 1966

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning 5
II. Pris- og lønudviklingen i Danmark sammenlignet med andre lande 6
III. Hovedtræk i den danske udvikling 10
IV. Produktivitetsudvikling og indkomstkapløb 19
V. Priskonkurrencens vilkår i byerhvervene 23
VI. Pristalsreguleringen 28
VII. Grundværdistigning og andre kapitalgevinster 33
VIII. Statsfinanserne og konjunkturpolitikken 36
IX. Bolig- og huslejepolitikken 42
X. Forskydningerne i den økonomiske fordeling 47
XI. Sammenfatning og konklusioner 51

Bilag 1. Pris- og lønudviklingen i de vigtigste industrilande 57
Bilag 2. Prisudviklingen i udenrigshandelen 61
Bilag 3. Oversigt over ændringer i forbrugsafgifterne og visse offentlige takster 66
Bilag 4. Hjemmemarkedspriser for landbrugsvarer 72
Bilag 5. Forbrugerprisindeks 77
Bilag 6. De økonomiske virkninger af vidløsningen af en reguleringsportion 85
Bilag 7. Ejendomspriser og kapitalgevinster 90
Bilag 8. Byggeomkostninger og huslejeudvikling 98
Bilag 9. Indkomstudviklingen 103
Bilag 10. Finanspolitikken under inflation. Redegørelse udarbejdet af professor, dr. polit. Jørgen H. Gelting, Århus 115
Bilag 11. Lønstruktur og lønstigning. Redegørelse udarbejdet af lektor, cand. oecon. K. Lüttichau, Århus 155

I. INDLEDNING

T. I henhold til folketingsbeslutning at 2. juni 1965, hvorefter

»Folketinget opfordrer regeringen til at lade et udvalg af sagkyndige foretage en undersøgelse og udredning af, hvorvidt og i hvilket omfang særlige danske inflationskildcr forefindes, herunder om den danske form for automatisk indtægtsregulering befordrer indenlandsk betinget inflation«

nedsatte økonomiministeren den 2. juli 1965 nærværende udvalg bestående af departementschef i finansministeriet Erik Ib Schmidt, formand, direktør i monopoltilsynet Niels Banke, departementschef i Det okonomiske Sekretariat Kurt Hansen, bankdirektør Mads Thomsen, Vejle, samt professor ved Københavns Universitet Anders Ølgaard.

Sekretærer for udvalget blev sekretær Leif Heltberg, Det økonomiske Sekretariat, og tuldmægtig Arne Bunckenburg, Det statistiske Departement. Herudover har andre medarbejdere i Det økonomiske Sekretariat bistået udvalget med udarbejdelsen af de forskellige bilag.

2. Udvalget har efter aftale med økonomiministeren anmodet professor ved Århus Universitet, dr. polit. Jørgen Gelting om at udarbejde et memorandum om de særlige problemer, der rejser sig for finanspolitikken i en situation med inflationstendenser. Dette memorandum, der bringes som bilag 10, har været gennemdrøftet i udvalget med deltagelse af professor Gelting, og udvalget har støttet sig derpå ved udarbejdelsen at betænkningen.

Endvidere har lektor cand. oecon. K. Liittichau udarbejdet en redegørelse vedrørende »Lønstruktur og lønstigning«, der ligeledes er gennemgået i udvalget sammen med forfatteren, jfr. bilag ir.

3. Der blev ved udvalgets nedsættelse ikke fastsat nogen bestemt tidsfrist for afslutningen af udvalgets arbejde, men det fremgik af flere udtalelser under tolketingets debat og udvalgsbehandling, at man ønskede arbejdet fremskyndet mest muligt.

Udvalget holdt sit første møde den 3. august og tilrettelagde her en arbejdsplan med henblik på at kunne afslutte arbejdet i løbet af foråret 1966.

Ved en folketingsdebat den 31. marts 1966 foranlediget af et af partiet Venstre stillet forslag til folketingsbeslutning vedrørende en antiinflationsplan fremsatte forslagsstillerne ønske om en fremskyndelse af udvalgets arbejde.

Udvalget har i lyset af de fremsatte ønsker bestræbt sig for at forcere færdiggørelsen af arbejdet mest muligt.

4. Udvalget har i alt holdt 16 møder og har afsluttet sit arbejde den 20. maj 1966.

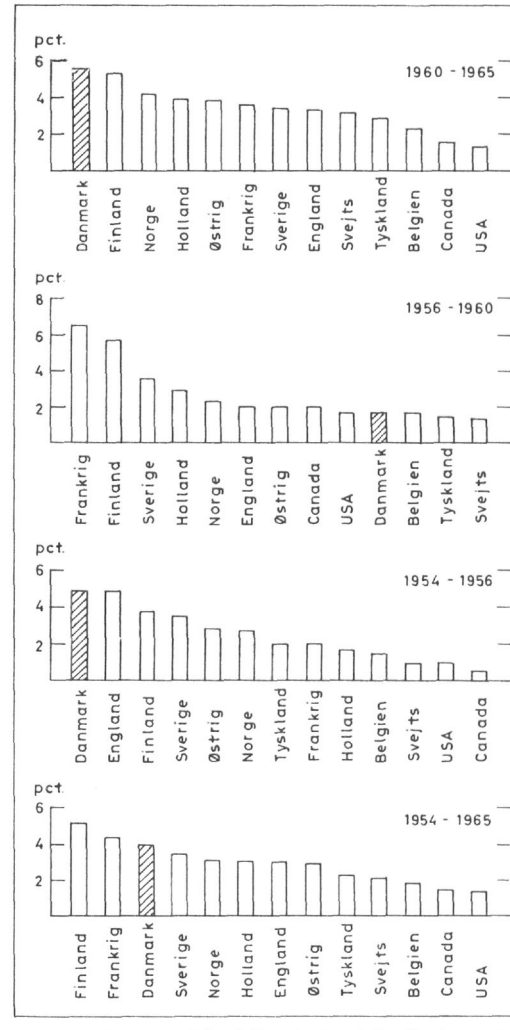
II. PRIS-OG LØNUDVIKLINGEN I DANMARK SAMMENLIGNET MED ANDRE LANDE

i. Udvalget har set det som sin hovedopgave at forsøge en belysning af de dominerende kræfter bag den stærke opgang i det danske pris- og indkomstniveau i de sidste 5-6 år. For dette formål har det imidlertid været af interesse at sammenholde udviklingen i 60'erne med forløbet i årene forud. Et naturligt udgangspunkt har været året 1954, hvor priserne var faldet nogenlunde til ro efter de stærke udsving i efterkrigsårene og i tiden under og lige efter Koreakrigen.

Indledningsvis er foretaget en sammenligning mellem pris- og indkomstudviklingen i Danmark og en række andre industrilande med henblik på at undersøge, i hvilken grad den danske udvikling har været betinget af udefra kommende impulser.

Idet der vedrørende talmaterialet henvises til bilag 1 og 2, kan her sammenfattende siges, at pris- og lønudviklingen i flere henseender er forløbet på en anden måde i Danmark end i de lande, vi fortrinsvis samhandler med. For perioden 1954 til 1965 taget som helhed har den samlede pris- og lønstigning i Danmark ikke afveget væsentligt fra den typiske vesteuropæiske stigning, men den har dog ligget i overkanten af det vesteuropæiske gennemsnit. Derimod er der ikke overensstemmelse for de enkelte kortere perioder.

I den samlede periode 1954-65 er det danske prisniveau - forstået som priserne på varer og tjenester i det private forbrug - gået op med knapt 55 pct. eller ca. 4 pct. årligt. Prisniveauet i Nord- og Mellemeuropa er i samme periode



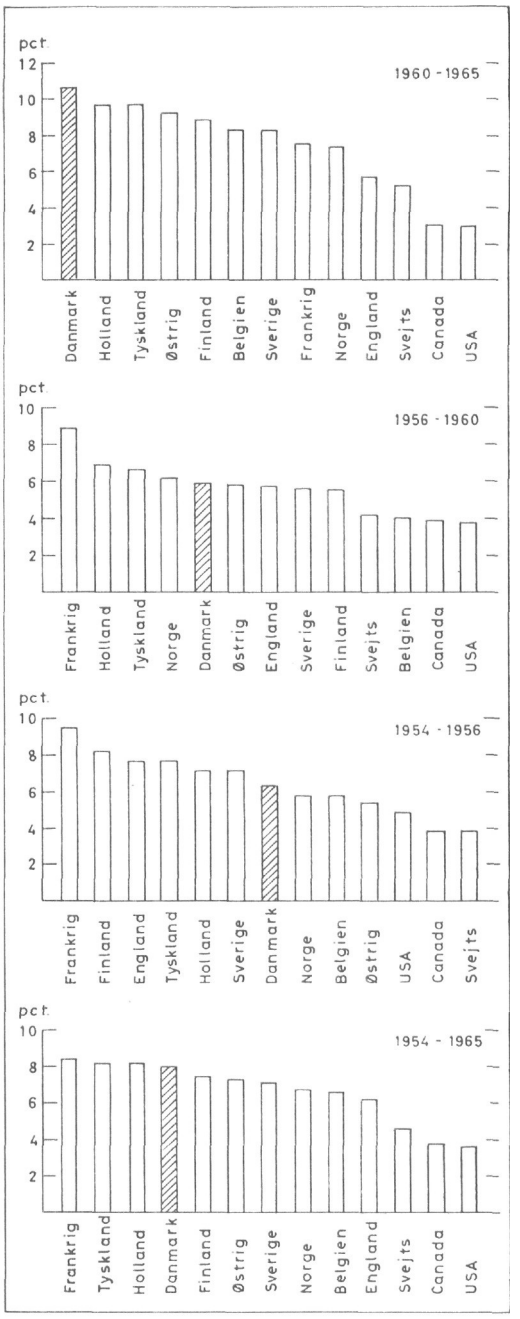
Figur 1. Gennemsnitlig årlig stigning i detailpriserne i de vigtigste industrilande. Udvalgte perioder.

typisk steget med op imod 50 pct. Tyskland, Belgien og Svejts ligger noget lavere med omkring 25 pct., Frankrig og Finland noget højere med 60–75 pct. I U.S.A. og Canada har prisopgangen gennem hele perioden været væsentligt lavere end i Vesteuropa og har i alt kun udgjort en snes procent. Der er således næppe tvivl om, at Danmark i sammenligning med denne gruppe lande har haft en prisopgang, der er i overkanten af den typiske.

Prisforløbet har imidlertid langtfra været jævnt i dette tidsrum. Det er påfaldende, at Danmark havde en stærk prisstigning i årene 1954 til 1956, ca. 5 pct. om året, derefter ret beskeden prisstigning fra 1956 til i960 knapt 2 pct. om året, og derefter igen stærk stigning fra i960 til 1965, ca. 5,5 pct. om året. I den første af disse 3 perioder var den danske prisstigning stærkere end den typiske vesteuropæiske, hvor den årlige stigningstakt lå mellem 2 og 4 pct. I perioden 1956 til i960 havde Danmark mere stabile priser end en række andre industrilande. Efter i960 er billedet igen skiftet, og Danmark har ligget i toppen, jfr. figur 1.

For lønudviklingen er forløbet noget afvigende herfra, jfr. figur 2, og også her er Danmarks placering i udviklingen forskellig fra periode til periode.

Det vil i øvrigt ses af de to figurer, at det kun har meget begrænset mening at tale om et typisk europæisk forløb i pris- og lønudvikling, sålænge man ser på perioder på 1, 2 og 3 år, hvorimod der i det lange løb er en tendens til, at forskelligheder mellem landene formindskes. Herfra er er der dog klare undtagelser, idet især Frankrig og Finland har haft væsentligt stærkere prisstigninger end de andre lande. Disse to lande har da også foretaget ret betydelige devalueringer: Frankrig med 17 pct. i august 1957 og igen med ca. 15 pct. i december 1958, Finland med 28 pct. i september 1957. På den anden side har Vesttyskland og Holland i foråret 1961 foretaget en moderat opskrivning af deres valutaer - med



Figur 2. Gennemsnitlig årlig stigning i timelønnen industrien m. v. i de vigtigste industrilande. Udvalgte perioder.

5 pet. - **for** derved at modvirke prisstigningerne og tendenser til overskud på betalingsbalancen.

Bortset herfra har alle OECD-landene siden 1949 haft faste valutakurser, og dette er hovedårsagen **til,** at prisudviklingen over hele perioden stort set har ligget på linje i disse lande. Lande med stor indbyrdes samhandel og nogenlunde ensartet økonomisk udvikling må nødvendigvis i hovedtræk få samme prisudvikling, sålænge valutakurserne fastholdes.

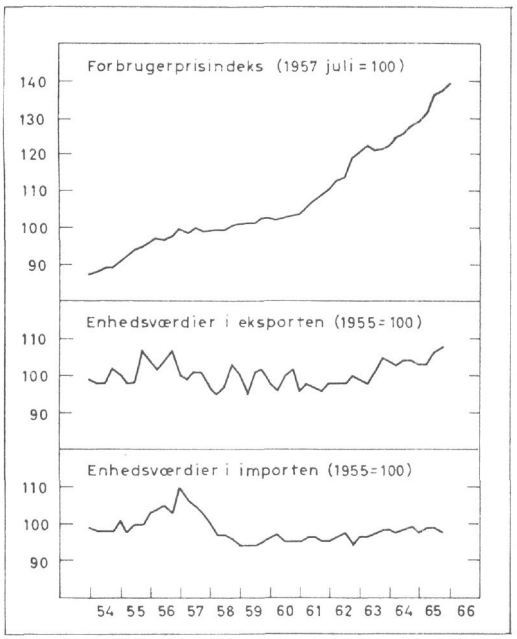
3. Den almindelige opgang i prisniveauet i Vesteuropa og Nordamerika i disse år - og for den sags skyld i hele efterkrigsperioden - er fremkommet som det i hvert fald hidtil uundgåelige resultat af de økonomiske interessegruppers kamp om fordelingen af nationalindkomsten i en situation med nogenlunde fuld beskæftigelse. De få lande, der har kunnet registrere de laveste prisstigninger, har enten ikke haft fuld beskæftigelse og stærk vækst eller har været præget af specielle og måske forbigående forhold. Det sidste gælder Vesttyskland, hvor forløbet i lang tid var stærkt påvirket af ekstraordinært store produktivitetsgevinster og tilgang af arbejdskraft fra Østtyskland og senere af en indsnævring af et indtil da ekstraordinært højt avanceniveau. Tilsvarende gælder for Svejts, at den lave pris- og omkostningsstigning i en lang periode var baseret på øget anvendelse af billig udenlandsk arbejdskraft.

Hvor sådanne særlige forhold ikke har været tilstede, har der i en situation med stabile valutakurser og relativt frie varebevægelser væiet en naturlig tendens **til,** at prisstigningerne i de enkelte lande på lidt længere sigt fulgtes nogenlunde ad. Dette gælder også for Danmark, endda måske i særlig udpræget grad, fordi det drejer sig om en økonomi med et omfattende handelssamkvem med udlandet. Denne påvirkning udefra af det danske prisniveau er naturligvis særlig klar, når der som f. eks. i 50'erne var ganske stærke bevægelser i import- og eksportpriserne, medens prisbevægelserne i udenrigshandelen i 60'erne var væsentligt svagere, jfr. figur 3.

Medens importpriserne som helhed steg med i alt 9 pct. fra 1954 til 1957 - i begge tilfælde årsgennemsnit - faldt de med 11 pct. de næste 2 år og har derefter kun været ganske svagt stigende. I 1965 var importpristallet 5 pct. lavere end i 1957.

Udviklingen i eksportpriserne, som også på mange områder er afgørende for den danske prisdannelse, har ikke afveget fundamentalt herfra - men der har dog været den forskel, at faldet i eksportpriserne var noget svagere i årene 1957 og 1958, medens opgangen var lidt stærkere i den følgende periode, således at eksportpristallet i 1965 lå 11 pct. højere end i 1954. Det var denne forbedring af by tteforholdet i udenrigsomsætningen, der bidrog væsentligt til den styrkelse af den danske valutastilling, som indtrådte fra 1957 til 1959; men opsvinget i eksportpriserne har dog været særdeles moderat sammenlignet med det indenlandske danske prisniveau. Dette har bl. a. accentueret problemerne vedrorende landbrugserhvervets indkomster.

4. Tendensen **til,** at priserne i den internationale handel stiger langsommere end de nationale prisniveauer, genfindes i alle lande og hænger sammen med, at det kun er et udsnit af den samlede omsætning af varer og tjenester, der indgår i udenrigsomsætningen. For en væsentlig del af dette udsnit gælder, at produktionen pr. beskæftiget er steget hurtigere end det gennemsnitlige. Det drejer sig ikke mindst om en række råvarer og industrivarer præget af stærk teknisk fremgang, og disse brancher har således kunnet bære relativt betydelige lønstigninger såvel som store avancer, uden at det har sat sig væsentlige spor i de pågældende varepriser. Fra disse områder af produktionen er sket en påvirkning til lønninger og andre pengeindkomster i de øvrige brancher og på andre områder - tjenesteydelser, byggeri, handel og indenlandsk transport - hvor



Figur 1. Udviklingen i de danske forbruger-, eksport- og importpriser.

produktivitetsfremgangen har været langt mindre, og hvor derfor prisstigningerne er blevet betydeligt større. Selv om priserne i udenrigshandelen stort set har været stabile i 60'erne, har en prishævende impuls udefra således i realiteten kunnet gøre sig gældende.

5. Spørgsmålet om styrken af de udefra kommende impulser til højere priser er ikke udtømmende besvaret med en summarisk henvisning til de gennemsnitlige prisforskydninger. Bag de relativt beskedne udsving fra år til år i de gennemsnitlige import- og eksportpriser skjuler sig ofte ganske betydelige udsving over kortere perioder og for enkelte væsentlige varegrupper.

Det fremgår af bilag 2, at priserne på enkelte vigtige varer i udenrigshandelen - såvel på importsiden som på eksportsiden - periodevis siden 1956 har vist ganske kraftige udsving. Det gælder priserne på brændsel (Suez), på jern og stål, metaller i øvrigt, korn, kød, fisk og kaffe, for blot at nævne nogle vigtige eksempler. Den betydning, der knytter sig til periodisk kraftige prisstigninger for enkeltvarer består deri, at sådanne prisstigninger forplanter sig videre i det indenlandske prissystem såvel som i løn- og indkomstniveauet i øvrigt. Derimod synes der ikke at være tilsvarende stærke kræfter den modsatte vej, og når de pågældende priser i efterfølgende perioder er faldet, har dette fald ikke på samme måde forplantet sig i pris- og indkomstsystemet. Denne irreversibilitet har vel delvis sin forklaring i det almindelige efterspørgselspres, samt i det forhold, at der er en overvejende tendens til at søge kompensationer befolkningsgrupperne imellem tilvejebragt ved tilpasning opad og ikke nedad.

6. Man kan vanskeligt forestille sig, at den danske prisudvikling havde formet sig på den måde, den har, såfremt der havde været fuldstændig prisstabilitet i landene omkring os. Bevidstheden om, at de andre lande også har haft betydelige pris- og indkomststigninger, har været en væsentlig forudsætning for, at tilsvarende tendenser her i landet har kunnet gøre sig så kraftigt gældende. Ikke blot foretager de store interesseorganisationer - herunder fagforeningerne - undersøgelser over udviklingen i nabolandene og afstemmer deres krav herefter, men de enkelte erhvervsdrivende såvel som store dele af forbrugerne er også orienterede herom. Man må også antage, at sammenligninger med andre lande indgår i den politiske vurdering.

III. HOVEDTRÆK AF DEN DANSKE UDVIKLING

1. I løbet af den periode, som dækkes af denne redegørelse, er det danske prisniveau gået op med ca. 4 pct. årligt. Prisforløbet var som omtalt ikke jævnt i dette tidsrum. Tværtimod falder udviklingen i tre ganske skarpt adskilte faser: I tiden fra begyndelsen af 1954 til begyndelsen af 1957 steg priserne med godt 4 pct. årligt. I modsætning hertil udgjorde prisopgangen i de følgende fire år - frem til begyndelsen af 1961 - kun 1,5 pct. årligt. Endelig har prisstigningen fra 1961 til nu været over 6 pct. om året - typisk lidt mere, men med en pause i 1963, hvor stigningen kun udgjorde et par procent.

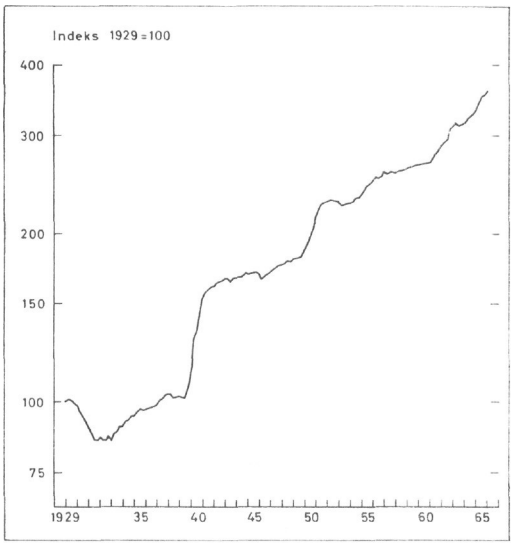
2. Forløbet i tiden fra begyndelsen af 1954 til begyndelsen af 1957 var præget af to dominerende tendenser: For det første indtraf en relativt stærk opgang i priserne i den danske udenrigshandel omfattende såvel eksport- som importpriser, omend stærkest for de sidstnævnte. For det andet var økonomien som helhed ligesom i begyndelsen af 50'erne præget af, at produktionsmulighederne ikke var fuldt udnyttede, og at der var en relativt høj ledighed på arbejdsmarkedet - arbejdsløshedsprocenten svingede stort set omkring 10.

De lønstigninger, der aftaltes ved overenskomstfornyelserne i 1954 og 1956, var under disse forhold af relativt beskedent omfang - ca. 1 pct. årligt - og lønglidningen udgjorde stort set et par procent årligt. Den aktivitetsstigning, der fandt sted i 1954, var tilsyneladende for kortvarig til i større omfang at sætte sit præg på lønudviklingen. Disse - overvejende internt bestemte - lønstigninger var således ikke nævneværdigt større end opgangen i produktionen pr. arbejdstime og skulle derfor heller ikke forventes at påvirke prisniveauet noget videre. Den omstændighed, at de 1 de nye overenskomster indeholdte lønforhøjelser trådte i kraft på én gang - med ca. 3 pct. i 1954 og 2 pct. i 1956 - har måske forøget prispåvirkningen lidt.

Den samlede lønstigning nåede imidlertid i kraft af dyrtidsreguleringen op på ca. 6 pct. årligt og lå således tydeligt over væksten i produktionen pr. arbejdstime.

Baggrunden herfor må især søges i prisudviklingen i udenrigshandelen, thi i løbet af denne periode steg importpriserne med ca. en halv snes procent og eksportpriserne med 7-8 pct. - en opgang, der indtraf med ret koncentreret styrke i 1955 og 1956. For importvarernes vedkommende var der især tale om en ret jævn opgang i priserne på industrielle råvarer og en kraftig stigning i brændselspriserne, der mod periodens slutning blev væsentligt forstærket under Suez-konflikten. På eksportsiden må især nævnes den ret markante prisopgang for animalske landbrugsvarer i 1955, som bl. a. stod i forbindelse med bortfaldet af langtidsaftalerne med England. Prisstigningen for animalske eksportvarer slog fuldtud igennem på hjemmemarkedspriserne.

Disse udefra kommende prisstigninger var umiddelbart medvirkende til ca. 30 pct. af opgangen i det lønregulerende pristal i denne periode og bidrog herved til udløsningen af 2-3 dyrtids-



Figur i. Prisudviklingen i det private forbrug ‹k‹kl bolig siden 192g. (Logaritmisk målestok).

portioner og således indirekte til yderligere pris-opgang. Yderligere dyrtidstillæg udløstes gennem en kraftig - men forbigående - opgang i priserne på kartofler og grøntsager og ved afviklingen af de sidste af efterkrigstidens pristilskud. De i dette tidsrum gennemførte afgiftsforhøjelser blev derimod stort set holdt uden for pristalsberegningen ved særlig lovgivning herom.

Alle disse forhold bevirkede via dyrtidsreguleringen, at den samlede lønstigning blev af et sådant omfang, at priserne på tjenesteydelser og danske industrivarer gik en del op.

Som almindelig karakteristik af denne periode kan det således siges, at den frembyder et skoleeksempel på, hvorledes en prisstigningsbølge udefra med den givne institutionelle ramme for pris- og indkomstdannelsen her i landet kan bevirke en ganske kraftig opgang i pris- og omkostningsniveauet, selv om der ikke i den indre økonomi forekommer spændinger, der skulle betinge dette.

Det her skildrede forløb rummer også de fleste elementer til en forklaring på, hvorfor priserne i Danmark i denne periode steg stærkere end andetsteds, selv om lønforhøjelserne her var svagere end i udlandet. Det ser således ud til, at den direkte prispåvirkning fra udlandet var stærkere end i mange andre lande, hvor en national produktion af fødevarer, brændsel og industrielle råvarer samt interne markedsreguleringer for disse varer ofte har betinget et andet prisforløb end i den internationale handel. Hertil kom, at der til dels var en speciel baggrund for opgangen i de danske eksportpriser for animalske landbrugsvarer, nemlig Englands-aftalens bortfald, som bevirkede, at de danske fødevarepriser i disse år steg stærkere end i andre lande. Endelig må nævnes, at det danske prisniveau i 1955 hævedes ved en ret kraftig forhøjelse af den indirekte beskatning, som blev holdt uden for det lønregulerende pristal.

3. I modsætning til perioden 1954-57, hvor prisopgangen momentvis var lige så stærk som i 6o'erne, står tidsrummet fra begyndelsen af 1957 til begyndelsen af 1961 som den periode i efterkrigstiden, hvor prisstigningen har været svagest. Priserne i det almindelige forbrug, inkl. husleje, gik i de fire år under ét kun op med ca. 6 pct. eller knap 1,5 pct. p.a. Prisstigningen i Danmark var en af de laveste i Vesteuropa.

Denne stabilitet i udviklingen er så meget mere bemærkelsesværdig, som den danske økonomi fra 1958 var præget af en økonomisk ekspansion af usædvanlig styrke. I løbet af de to år fra 1958 til i960 steg produktionen i byerhvervene med ialt 15 pct., og arbejdsløshedsprocenten faldt fra ca. 10 til godt 4. Allerede i sommeren 1959 var der så godt som fuld beskæftigelse med en ledighedsprocent på 2,5 til 3. Ikke desto mindre var prisforløbet helt frem til begyndelsen af 1961 kun præget af svag stigning.

Der er ikke tvivl om, at en meget væsentlig årsag til det rolige prisforløb er at søge i udenrigshandelen. Fra begyndelsen af 1957 indledtes et stærkt fald i de danske importpriser. Nedgangen fortsatte til begyndelsen af 1959, hvorefter pri-

serne stabiliseredes på et niveau, der var ca. J 5 pct. lavere end i januar 1957. Prisfaldet kom først for brændsel, hvor prisen var drevet højt op ved Sucz-krisen, men bredte sig hurtigt først til industrielle råvarer og lidt senere til halvfabrikata, idet den milde konjunktur dæmpning i Europa og USA i 19570g 1958 dannede indledningen til en varig ændring af balancen mellem produktion og forbrug af råvarer.

De danske eksportpriser berørtes kun i mindre omfang af prisfaldstendenserne Afsætningsforholdene for de enkelte landbrugsvarer var stærkt svingende i denne periode og især i 1958 overgangsvis særdeles ugunstige. Industriens eksportpriser faldt også svagt, mens prisen på fisk fortsat gik kraftigt op. Fra 1958 til i960 lå eksportpriserne som helhed 2-5 pct. lavere end i 1957.

Det må også nævnes, at de handelspolitiske omlægninger i forbindelse med Danmarks indtræden i EFTA i i960 på afgørende måde påvirkede konkurrencesituationen på det danske marked. En væsentlig del af importrestriktionerne faldt bort tidligt i i960, og selv om de samtidigt gennemførte toldforhøjelser ingenlunde var ubetydelige, bevirkede denne omlægning, at det hidtil lukkede danske marked for industrivarer blev åbnet. Importpriserne blev herefter af større betydning for de danske producenters prisfastsættelse

4. En anden faktor i den rolige udvikling var, at lønstigningen i 1957 og 1958 kun udgjorde 3-4 pct. årligt; i 1959, hvor den største del af den 1 1958 gennemførte arbejdstidsforkortelse med kompensation fandt sted, udgjorde lønstigningen ca. 8 pct. I disse tre år var lønglidningen af begrænser omfang. I i960 antog lønglidningen imidlertid, som det senere omtales, et i efterkrigsårene hidtil ukendt omfang - 6,5 pct. - og den samlede lønstigning udgjorde 8 pct.

Det frem til sommeren i960 forholdsvis beherskede lønpres må ikke mindst ses på baggrund af, at balancen på arbejdsmarkedet dengang ikke var nær så anspændt som i de følgende år. Selv om fuld beskæftigelse var nået i den forstand, at ledigheden nu var meget lav, var der således endnu på dette tidspunkt betydelige »skjulte reserver« at trække på - arbejdskraft i landbruget, gifte kvinder, ældre, handicappede m. fl.

Endvidere spillede det en væsentlig rolle, at det offentliges økonomiske politik øvede en væsentlig konjunkturdæmpende indflydelse. I første række gjaldt dette finanspolitikken, hvor konjunkturopsvinget og den ledsagende forbrugsstigning uanset uændrede skatte- og afgiftssatser fremkaldte en stærk vækst i de offentlige indtægter samtidig med, at den beherskede pris- og lønstigning bevirkede, at udgiftsforøgelsen var ret moderat. Den finansielle udvikling i disse år er således et godt eksempel på, hvorledes de offentlige finanser kan udøve en så at sige automatisk konjunkturstabiliserende funktion. At de offentlige finanser her i landet er indrettet således, at denne virkning kun kan opnås effektivt i en situation med moderate pris- og indkomststigninger, viste sig først i de følgende år.

Også det offentliges politik over for boligbyggeriet bidrog i i960 til at dæmpe højkonjunkturens styrke, idet det ved genindførelsen af en omfattende byggeregulering lykkedes at mindske presset i denne sektor.

På den her skitserede baggrund kan det i og for sig ikke undre, at prisbevægelserne i disse år var små. De udpræget importprisbestemte varegrupper i pristallet faldt, priserne på danske industrivarer og tjenesteydelser steg svagt, og fødevarepriserne viste ikke større udsving til trods for, at man i dette tidsrum så de første tilløb til særlige hjemmemarkedsprisordninger (korn, raps og smør).

Billedet af prisforløbet er imidlertid ikke så enkelt endda, idet det i betragtning af udviklingen i importpriser og lønninger må overraske, at der i 1957 og 1958 ikke i almindelighed var tale om prisnedgang for dansk producerede industrivarer; herved er endog set bort fra, at produktionen pr.

beskæftiget sandsynligvis steg ret kraftigt under ekspansionen. Det er derfor vanskeligt at undgå det indtryk, at manglende konkurrence og stivhed i prisdannelsen kan have bevirket, at råvareprisfaldet i en vis udstrækning omsattes i et højere avanceniveau. Den omstændighed, at det danske marked endnu i disse år principielt var afskærmet mod udenlandsk konkurrence, kan måske have bidraget hertil; i hvert fald er det påfaldende, at den forstærkede lønstigning 11959 og i960 - hvor en liberalisering var forestående eller gennemført - ikke fremkaldte en kraftigere tendens til prisopgang end i årene forud.

5. Selv om det derfor kan siges, at denne første fase af den danske højkonjunktur i prismæssig henseende var forløbet langt mere harmonisk, end mange ville have ventet, var det på den anden side allerede mod slutningen af i960 tydeligt, at der var opstået spændinger i indkomstudviklingen, som kunne rumme store risici. Et par af dem er allerede berørt; det gælder således den voksende forskel mellem indtægterne 1 landbruget, der var præget af utilfredsstillende udenlandske afsætningsvilkår, og i byerhvervene, hvor indkomsterne steg i hurtigt tempo. En anden var den stærkere indtægtsstigning for de selvstændige i byerhvervene end for de ansatte, som bl. a. havde sin baggrund 1 den omtalte udvidelse af avancemarginen. Der var ganske vist mange lønmodtagere, som i kraft af øget beskæftigelse fik en betydelig realindkomstforbedring, men for en fuldt beskæftiget arbejder udgjorde indkomstfremgangen mindre end halvdelen af den gennemsnitlige stigning tor de selvstændige. Herul føjede sig iøvrigt betragtelige kapitalgevinster - overvejende til de selvstændige - i de områder af landet, hvor ekspansionen var livligst.

Atter andre spændinger opstod mellem de enkelte grupper på arbejdsmarkedet. De faglærte-arbejdere, hvis forhandlingsposition var gunstig såvel i kraft af lønsystemet (akkord, minimalløn) som af beskæftigelsesgraden, opnåede i 1959 og i960 ikke ubetydelige lønforbedringer 1 kraft af lønglidningen, mens især de normallønnede ufaglærte og kvinder sakkede agterud. Dette gav sig i efteråret i960 udtryk 1 en betydelig uro på arbejdsmarkedet, hvorunder mange - herunder også ufaglærte -grupper opnåede l on forhoj eiser.

Arbejdslønnen steg således noget stærkere end tjenestemandslønnen og - omend i mindre grad - end de private funktionæres lønninger. For den sidste gruppe var billedet nok så broget, idet den senere i højkonjunkturen kendte tendens til ekstraordinært stærke indkomststigninger for »eksperter« af forskellig art begyndte at gore sig gældende.

En række at de indkomstmodtagergrupper, der stod uden for produktionen, følte også, at tiden var inde til at få del i velstandsstigningen.

Der er i og for sig ikke noget unaturligt i, at der i en økonomi i vækst opstår sådanne spændinger i indkomstudviklingen, snarere må det vel siges, at sådanne forskelligheder er et vigtigt led i vækstprocessen, for så vidt som arbejdskraft og andre produktionsfaktorer trækkes over mod de områder, hvor ekspansionen er stærkest. Efterhånden som denne proces forløber, vil da også lønninger og avancer pA de områder, der ikke deltager 1 ekspansionen, blive trukket med op. I en vis udstrækning var det netop også det, der skete: landbruget kunne ikke ekspandere nævneværdigt, men industrien og bygge- og anlægsvirksomheden var i stand til at gå hurtigere frem. Tilsvarende er der ikke noget overraskende i, at en hurtig industriel udvikling gik hånd i hånd med et opsving i industriens overskud og afskrivninger.

I praksis er denne tilpasningsproces imidlertid både tidkrævende og besværlig; resultatet bliver som regel, at indtægtsstigningen på de voksende områder bliver langt stærkere end på de stagnerende. Produktionsfaktorernes bevægelighed er begrænset både stedligt og fagligt - dels som folge af offentlige eller private restriktioner, dels på grund af alder og uddannelse samt manglende

boligmuligheder og økonomisk rygstød hos dem. der skal flytte.

De heraf følgende indkomstuligheder vil langtfra altid være almindeligt accepteret i det moderne samfund; det vil hyppigt være muligt at samle tilslutning til det synspunkt, at disse uligheder skal mindskes i en kortere eller længere overgangsperiode ved organisationers eller det offentliges indgreb. Derimod er det noget mindre hyppigt, at der er almindelig tilslutning til, at tilpasningen skal lettes gennem fjernelse af restriktioner på bevægeligheden, især når organisationerne på det pågældende område er stærke nok til hindre det.

6. Det var i første række denne »udligningsmekanisme«, der trådte i funktion i foråret 1961, da organisationerne - hvis bevægelsesfrihed hidtil havde været bundet af de i 1958 gennemførte lønaftaler, lønningslove ni. v. - indledte nye indkomstforhandlinger - en forhandlingsrunde, der iøvrigt i modsætning til tidligere var præget af, at den også omfattede store krav fra landbruget om støtte fra staten. Resultatet af disse forhandlinger var, at indkomstniveauet for store befolkningsgrupper - lønmodtagere, folke- og invalidepensionister og landbrugere - i løbet af et halvt år blev hævet med gennemsnitlig en halv snes procent - med noget varierende stigning for de enkelte grupper. Da processen var forløbet yderligere et halvt år - hvorved indkomststigningen for de nævnte grupper var kommet op i nærheden af 15 pct. - var de forskelle, der var opstået mellem gruppernes indkomstudvikling, næsten udvisket. Det kunne yderligere med god tilnærmelse konstateres, at de selvstændiges indkomster som helhed var steget i nogenlunde samme takt som de øvrige gruppers. Den eneste større undtagelse herfra var landbruget, hvor en ugunstig eksportkonjunktur bevirkede et fald i indkomsterne til trods for støtteforanstaltningerne.

At der under en fortsat ekspansion ville være en tendens til fornyet udvidelse af de så møjsommeligt formindskede uligheder i indtægtsudviklingen, var for så vidt ikke overraskende, som de reale grunde hertil tildels stadig bestod. At processen skulle foregå så hurtigt og under en fortsat kraftig opgang i indtægtsniveauet var derimod bemærkelsesværdigt, og når det skete, hænger det utvivlsomt sammen med den økonomiske udvikling som helhed.

Indkomsteksplosionen udløste nemlig en voldsom intensivering af det indre økonomiske pres. Allerede indkomstforhøjelserne indebar en tendens i denne retning, men denne tendens blev forstærket ved et alvorligt fejlgreb i finanspolitikken. Der blev nemlig ikke før i foråret 1962 udfoldet virkelige bestræbelser på at sikre finansieringen af de udgiftsstigninger på statsbudgettet, som de store lønforhøjelser m.v. indebar, såvel som på at skaffe dækning for den iøvrigt stærke vækst i statsudgifterne. En effektiv opretning af statsbudgettet gennemførtes først fra midten af 1962. Tendensen kan udtrykkes summarisk ved udviklingen i statens kassesaldo, som svingede fra et overskud i tiden 1. juli i960 til 30. juni 1961 på 300 mill. kr. til et underskud på en milliard kroner i den følgende 12-måneders periode. Samtidig indtraf - dels som følge af indkomststigningen, dels som følge af en lempelse af byggereguleringen - en stærk forøgelse af boligbyggeriet. I dette ophedede klima voldte det hverken vanskeligheder for de grupper, der førte an i indkomstopgangen, at retablere stillingen eller for erhvervslivet at overvælte omkostningsstigningen og sætte indtjeningen i vejret i takt med andre.

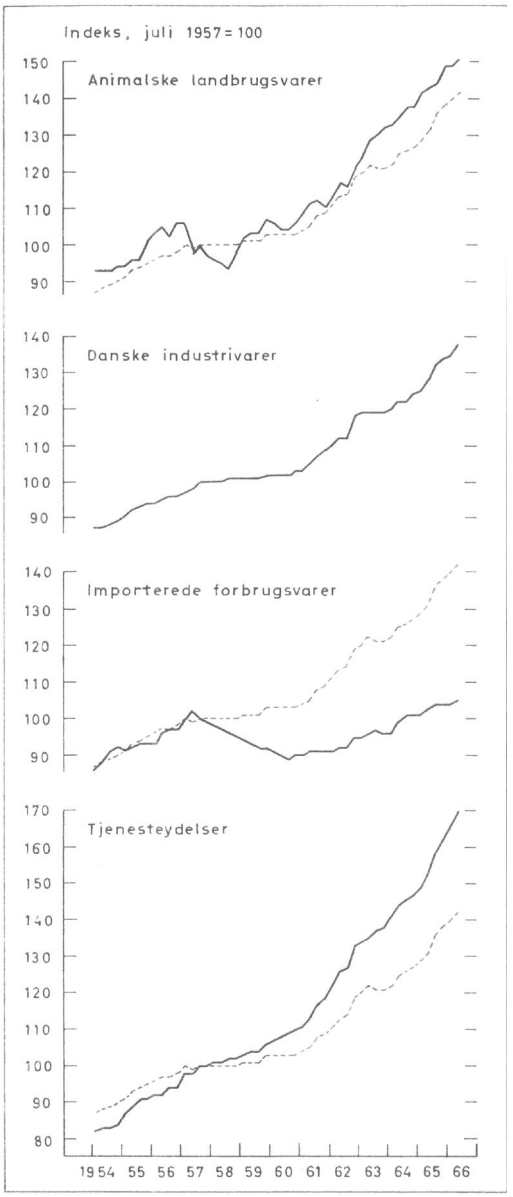
7. Begivenhederne i foråret 1961 blev derved mere end en episode, idet der blev sat en proces igang, der stort set fortsatte til udgangen af 1962 og iøvrigt også - vel især psykologisk - kom til at præge udviklingen siden da.

Den umiddelbare virkning af de omfattende lønstigninger i foråret 1961 var som nævnt, at den hidtil rolige prisudvikling blev afløst af en stejl opgang, der allerede i det første halve år

udgjorde ca. 4 pet. - d. v. s. en årsrate på 8 pet. I kraft af den automatiske lønregulering var der allerede herigennem skabt et vist grundlag for en fortsættelse af det nu indledte indkomstkapløb, og i efteråret 1961 udløstes een og i foråret 1962 to af de ved 1961-overenskomsten forhøjede dyrtidsportioner. Samtidig betingede det fortsat stærke efterspørgselspres, at lønglidningen frem til sent i 1962 havde et betragteligt omfang.

Med denne forstærkede opgang i pris- og indkomstniveauet blev det endvidere i løbet af 1961 og 1962 fundet nødvendigt at give yderligere indrømmelser til forskellige grupper. Tjenestemændene opnåede således forskellige indkomstforbedringer ved en ny forhandling med staten i foråret 1962, og iøvrigt fulgte der i hælene på stigningen i tjenestemandslønningerne i 1961 og 1962 en lang række lønforbedringer til forskellige grupper af offentligt ansatte, omfattende bl. a. forhøjelser af særlige ydelser og andre tillæg, nye aftaler med de overenskomstansatte ni. v. Endelig må nævnes, at landbrugerne, der havde set de i 1961 opnåede fordele opvejet ved en forringelse af eksportkonjunkturen, i begyndelsen af 1962 opnåede en fremrykning af kontanttilskuddene, og tidligt på efteråret blev den frivillige hjemmemarkedsordning for mejeriprodukter suppleret med lovfæstede ordninger for kød, flæsk, æg og fjerkræ, der umiddelbart indebar en forhøjelse af de pågældende producentpriser med ca. 15 pct.

8. Den kraftige opgang i pris- og indkomstniveauet og den af efterspørgselspresset forårsagede forringelse af betalingsbalancen fremkaldte i sommeren 1962 en reaktion i den økonomiske politik, og ved oms-forliget aftaltes en stramning af finanspolitikken - især ved indførelse af engros-omsen på 9 pct. - samt forholdsregler til dæmpning af byggeaktiviteten. Efter i første omgang at have medført en købsbølge begyndte disse efter omstændighederne ret drastiske indgreb at øve en bremsende



Figur 2. Forbrugerprisindeks 1954-66. Den stiplede kurve angiver det samlede forbrugerprisindeks.

virkning på efterspørgslen i vinteren 1962-63 og medførte efterhånden en lettelse i det indre pres. En stramning af dette omfang ville formentlig normalt have virket hæmmende på pris- og ind-

komstopgangen, men i begyndelsen at 1963 tegnede chancerne for ad denne vej at opnå en dæmpning af prisstigningerne sig langtfra lyse. Der forestod nye automatiske lønreguleringer i foråret 1963, dels som folge af forhøjelsen af fodevarepriserne, dels som følge af den nye engros-oms og de af denne afledede avancestigningcr i en række brancher. Som aftalt ved forliget blev det lønregulerende pristal nemlig først ixa april 1963 renset for skatter og afgifter. Hertil kom, at der i foråret 1963 forestod en ny runde af indkomstforhandlinger, hvor der fra mange sider var lagt op til en fortsættelse af indkomstkapløbet. Der var i denne situation risiko dels for en omfattende arbejdskonflikt, dels og navnlig for at den efter omsforliget forventede stabilisering påny skulle blive sat overstyr. Denne risiko accentueredes ved, at valutareserven sidst i 1962 nærmede sig et kritisk lavt niveau.

Under disse omstændigheder opstod tanken om gennem et samlet kompleks af forholdsregler at gribe bremsende ind over for opgangen i pris- og indkomstniveauet, og ved helhedsløsningen i februar 1963 blev denne indkomstpolitiske operation sat i værk.

De centrale elementer i helhedsløsningen - der gjaldt for to år - var på den ene side en forlængelse af de kollektive lønaftaler, hvorved der i den nævnte periode kun skulle være mulighed for de i lovgivningen fastsatte lønreguleringer i foråret 1963 og 1964 samt for dyrtidsportioner efter pristallet - på den anden side et midlertidigt prisstop, der kun kunne gennembrydes ved omkostningsstigninger som følge af de nævnte lønforhøjelser eller højere råvarepriser. Tjenestemændenes lønninger blev reguleret på linie hermed, og landbrugsstøtten blev fastholdt på det hidtidige niveau. Til disse indgreb føjedes endelig udbyttekontrol, forbud mod friaktier, skærpet prislovgivning, genindførelsen af huslejeregulering i nybyggeriet samt forskellige statsfinansielle indgreb med henblik på at fastholde den opnåede styrkelse af statsbudgettet.

9. Som det allerede er nævnt, overtog helhedsløsningen en arv fra 1962 i form af de to dyrtidstillæg, som udløstes i foråret 1963. Hertil kom den lovfæstede forhøjelse af lønningerne for en række lavtlønnede samt en vis lønglidning, som dog på grund af afspændingen i den indre økonomi var en del mindre end året før. Opgangen i lønningerne i helhedsløsningens første år androg derfor ialt knap 8 pct., mens stigningstakten fra foråret 1961 til efteråret 1962 havde udgjort ca. 11 pct. årligt.

På denne baggrund er det umiddelbart påfaldende, at stigningen i forbrugerprisindekset, der udgjorde næsten 9 pct. i løbet af 1962, blev nedbragt til knap 2 pct. i 1963. Årsagen hertil er imidlertid at søge i en række forhold, der ikke umiddelbart er sammenknyttet med bevægelsen i omkostningerne.

For det første må nævnes, at udviklingen i 1962 var præget af indførelsen af engrosomsen, som hævede forbrugerprisindekset med ca. 3 points, mens der i 1963 var en mindre afgiftsnedsættelse, da tekstilvarerne fra april gik ind under engrosomsen. For det andet må tages i betragtning, at man i 1962 fik en engangspåvirkning af prisniveauet med omkring 1 pct. ved etableringen af hjemmemarkedsordningerne. Endelig kan også peges på det mere tilfældige moment, at kartoffel- og grøntsagspriserne steg stærkt i 1962 og faldt næsten lige så meget i 1963.

Tager man hensyn til disse faktorer, bliver forskellen mellem prisopgangen i de to år langt mindre - den udgjorde da 4-5 pct. i det første år og 2-3 pct. i det andet. Denne difference er ikke større, end at den i alt væsentligt kan forklares ved den svagere stigningstakt i lønningerne, men efter alt at dømme er der tillige sket en beskeden indsnævring af avancerne i 1963. Hvor meget dette skyldtes, at efterspørgslen og omsætningen på hjemmemarkedet stagnerede, og hvor meget den skærpede prislovgivning har spillet ind, er vanskeligt at afgøre, men den omstændighed, at der ikke i prisstoplovens korte gyldigheds-

periode var ret mange ansøgninger om prisforhøjelser, taler for, at konjunktur dæmpningen var en væsentlig selvstændig faktor.

io. I helhedsløsningens andet år udgjorde de i lovgivningen fastsatte generelle lønforhøjelser 2-3 pct., og den rolige udvikling i prisniveauet gennem 1963 bevirkede, at der kun blev tale om en enkelt dyrtidsportion i foråret 1964. Til gengæld fik det fornyede konjunkturopsving, som indledtes sent i 1963, hurtigt en så betydelig styrke, at der fra sommeren 1964 igen var et mærkbart pres på arbejdsmarkedet med en væsentlig forøgelse af lønglidningen til følge. Lønstigningen i løbet af 1964 kom derfor op på i alt 8-9 pct. eller ca. 1 pct. mere end året før. Alligevel tog prisopgangen væsentligt til i styrke og udgjorde for året som helhed ca. 5,5 pct. mod 2,5 pct. i 1963. En mindre del heraf skyldtes de både i begyndelsen og slutningen af året gennemførte afgiftsforhøjelser, men den vigtigste årsag var uden tvivl, at det danske prisniveau blev påvirket af de prisstigninger på såvel import- som eksportvarer, der satte ind mod slutningen af 1963. Opgangen i importpriserne vedrørte bi. a. en række egentlige forbrugsvarer, herunder kaffe, margarine og brændsel, og i øvrigt bidrog stigningen i priserne på brændsel og en række importerede råvarer til at trække priserne på danske industrivarer i vejret. Stigningen i eksportpriserne gjaldt især de animalske landbrugsvarer og var for kødets vedkommende så kraftig, at eksportpriserne steg op over hjemmemarkedsordningens prisniveau og derved også fik virkning på forbrugerpriserne.

I store træk kan man regne med, at prisbevægelserne i udenrigshandelen var den vigtigste årsag til, at prisopgangen i 1964 blev noget kraftigere end året før. Det er dog sandsynligt, at den stærke forøgelse af den indenlandske afsætning, der havde bidraget til den forstærkede lønglidning, også satte sig spor i et noget højere avanceniveau.

11. Helhedsløsningens stabiliserende virkning blev således i 1964 i nogen grad modvirket af de udefra kommende prisstigninger. Nok så interessant er det imidlertid, at der i løbet af året 1964 inden for helhedsløsningens rammer viste sig spændinger i indkomststrukturen af samme karakter - og årsag - som i i960. Det er allerede nævnt, at lønglidningen tog væsentligt til, efterhånden som presset på arbejdsmarkedet steg, og som så ofte tidligere var den lønstigning, der derved opnåedes, af meget ulig størrelse for de forskellige grupper. På tilsvarende måde gik det i forholdet mellem arbejdsløn og tjenestemandsløn. Endelig gav den voksende indtjening i erhvervene en gunstig baggrund for betydelige lønkrav.

Foruden disse forskelligheder i udviklingen i 1964 blev indkomstforhandlingenie i 1965 også præget af, at helhedslosningen på en række felter havde »indefrosset« forskellige lønkrav, som nu blev rejst igen med fuld styrke.

På ét punkt var situationen i vinteren 1964-65 dog meget forskellig fra forholdene fire år før, nemlig for så vidt angik landbrugets stilling. Landbruget havde som nævnt nydt godt af en stærk opgang i eksportpriserne fra 1963 og opnåede fra 1962-63 til 1963-64 en iøjnefaldende indkomstforbedring, mens indkomstforhandlingerne i 1961 var blevet ført på baggrund af en vigende tendens i indtjeningen.

På baggrund af de omtalte spændinger kan det i og for sig ikke undre, at også det videre forløb i 1965 frembød mange lighedspunkter med forholdene i 1961. En betydningsfuld forskel var dog, at tjenestemændenes »efterslæb« på et tidligt tidspunkt i forhandlingsrunden udlignedes ved en lønstigning på godt 12 pct. - en faktor, der næppe var uden indflydelse på resultaterne på andre områder. Ved forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer var der ligesom i 1961 tale om tilsyneladende moderate stigninger, der dog var således fordelt mellem de enkelte grupper, at der i en situation med pres på arbejdsmarkedet meget hurtigt skete en udlignende for-

højelse af lønnen for de grupper, der havde fået mindst.

Allerede efter nogle få måneders forløb kunne det således konstateres, at indkomstniveauet for lønmodtagere, folke- og invalidepensionister m. fl. var hævet med i gennemsnit 12-15 pct. Landbruget opnåede derimod ingen yderligere forbedringer.

Forhøjelsen af omkostningsniveauet fulgtes omgående af prisstigninger af samme styrke som **før** 1963 - ca 8 pct. årligt - hvilket allerede i efteråret 1965 gav grundlag for, at indkomstbevægelserne kunne stimuleres ved udløsningen af yderligere to dyrtidsportioner.

Det viste sig også i 1965 vanskeligt i en situation af denne karakter at undgå en forringelse af den statsfinansielle stilling, hvilket i hvert fald overgangsvis forstærkede den uligevægt i den indre økonomi, som blev følgen af indkomststigningen. De statsfinansielle modforholdsregler fulgte dog denne gang efter nogle få måneders forløb - omend det tog lidt længere tid, inden de fik fuld virkning - og suppleredes yderligere med en kraftig stramning af kreditpolitikken. Der var derfor også allerede ved slutningen af 1965 tegn på en bedre balance i den indre økonomi. Dette synes at ville dæmpe, men dog ikke standse opdriften i priser og indkomster.

IV. PRODUKTIVITETSUDVIKLING OG INDKOMSTKAPLØB

i. Baggrunden for den stærke stigning i levestandarden, som har fundet sted i de industrialiserede lande må søges i en række forhold: en mere effektiv indsats af en mere hensigtsmæssigt uddannet arbejdsstyrke i forbindelse med en bedre tilrettelæggelse af produktionsgangen, en forøgelse og fornyelse af produktionsapparatet, udvikling af nye produkter og produktionsmetoder, et bedre salgsapparat o. s. v. Det er næppe muligt at afgøre, hvilke af disse faktorer der har været af størst betydning, men der har i hvert fald været tale om et samspil. Realindkomststigningen er da også kommet såvel arbejdskraften som de erhvervsdrivende til gode.

Produktivitetsfremgangen er imidlertid ikke foregået i samme takt inden for de forskellige erhverv; den har været særlig udpræget inden for landbruget og dele af industrien, medens der på den anden side ikke er sket nogen betydelig rationalisering inden for en række tjenesteydende erhverv. Da arbejdskraft og kapital søger ind i de erhverv, hvor indtjeningsmulighederne er bedst, vil der derfor være en vis tendens til en udjævning af indtægtsforskellene mellem de forskellige erhverv; til gengæld vil de relative priser tilpasse sig herefter; prisniveauet for tjenesteydelser er da også steget relativt meget, medens det omvendte har været tilfældet for en lang række industrielle færdigvarer. Der vil således på lidt længere sigt ikke vil være nogen tendens til, at alle priser følges ad; et konstant prisniveau ville derfor forudsætte, at nogle priser faldt, medens andre steg.

2. Imidlertid er der ikke tale om en gnidningsfri proces. Dette kan komme til udtryk gennem store indkomstforskelle mellem de enkelte erhverv. Et eksempel herpå er landbruget under den forringelse af de relative priser, der er sket som følge af de uelastiske afsætningsmuligheder, ikke mindst på eksportmarkederne.

I andre erhverv har mulighederne for indtægtsforøgelser været gunstige, idet der har været et stadigt efterspørgselspres efter de pågældende produkter. Dette gælder ikke mindst for byggemarkedet, hvor en relativt uelastisk kapacitet i forhold til efterspørgslen har muliggjort betydelige indtægter, hvorved tilskyndelsen til fuldt ud at drage nytte at nye metoder og bedre produktionstilrettelæggelse har været ret begrænset.

I øvrigt kan en betydelig indtjening i et erhverv også skyldes, at der på en eller anden måde er skabt en monopolagtig position, der svækker konkurrencemulighederne; eksempelvis kan henvises til pengeinstitutterne med deres effektive aftaler vedrørende rentesatser for indlån.

3. Også inden for det enkelte erhverv vil produktivitetsstigningen ske uensartet; det gælder fra arbejdsplads til arbejdsplads såvel som fra periode til periode.

Ganske vist sker der næsten kontinuerligt en række små produktivitetsfremskridt på de enkelte arbejdspladser. I vid udstrækning er disse ledsaget af løbende lønforbedringer modsvarende de opnåede produktivitetsforbedringer; dette gælder særlig på akkordlønsområder eller under det

smidige miiiimallønsystem. Sådanne lønforbedringer registreres som lønglidning, men i det omfang baggrunden er produktivitetsforbedringer, er der ikke umiddelbart tale om nogen forøgelse af lønomkostningerne pr. produceret enhed.

Sideløbende hermed - men med længere mellemrum - sker produktivitetsforbedringer rykvis og af en helt anden størrelsesorden, f. eks. når en virksomhed tager et nyt anlæg i brug og gennemfører en mere omfattende rationalisering, når en ældre virksomhed i en branche nedlægges og erstattes af helt nye, eller når der for større områder indtræder strukturændringer af anden art, f. eks. øget arbejdsdeling mellem branchens virksomheder. De store tekniske fremskridt sker som regel på denne måde; de forudsætter normalt betydelige investeringer, hvad der stiller krav til forretning og afskrivning af kapitalen, men samtidig kan de betinge betydelige lønforbedringer i kraft af de produktivitetsfremskridt, som de indebærer.

I disse tilfælde vil produktivitetsforløbet i de enkelte virksomheder på kort sigt være meget forskelligt, og der er dermed umiddelbart skabt basis for betydelige ændringer i de relative lønninger.

4. Der vil således altid være tendenser til indkomstforskydninger mellem erhvervene indbyrdes og inden for de enkelte erhverv, især på kort sigt og i perioder med stærk økonomisk vækst. Sådanne perioder vil imidlertid oftest samtidig være karakteriseret ved en høj beskæftigelse - måske endda et stadigt efterspørgselspres. I et sådant klima vil de forskellige grupper af indkomstmodtagere have gode muligheder for at søge at udligne indtægtsforskelle gennem aktioner, der sigter på at sætte de pågældendes indkomster i vejret, uden at der foreligger en øget produktivitet. Disse bestræbelser stimuleres i nutidens gennemorganiserede samfund i høj grad af den åbne og bevidste kappestrid mellem de forskellige personer og befolkningsgrupper.

Efterhånden som hovedparten af befolkningen er blevet organiseret i interesseorganisationer, hvis hovedopgave det er at skaffe medlemmerne økonomiske fordele på andre gruppers bekostning, har kompensationsmekanikken nået en høj grad af effektivitet. Da det videre er lettere at søge disse fordele opnået gennem højere pengeindtægter snarere end gennem forsøg på at bremse stigningen i andre erhvervs priser, bliver resultatet, når der er et efterspørgselspres med fuld beskæftigelse, et veritabelt indkomstkapløb. Dette kapløb finder sted over en bred front mellem de forskellige erhverv, mellem de ansatte inden for samme erhverv og på samme arbejdsplads.

5. Hvis der således på et område er betalt højere lønninger som følge af opnåede produktivitetsfremskridt, er den deraf følgende ændring i lønstrukturen søgt modvirket gennem de overenskomstmæssige lønfastsættelser. Det har været en hovedbestræbelse fra fagforeningernes side ved overenskomstforhandlingerne at søge at nærme de højtlønnede og de relativt lavtlønnede grupper til hinanden. Dette sker under forskellige former, f. eks. ved lige store generelle tillæg til alle grupper, ved særlige ydelser til kvindelige arbejdere eller - sådan som tilfældet navnlig har været i de senere år - ved særlige lavtlønstillæg. Også gennem pristalsreguleringen med dens ensartede dyrtidsportioner for alle grupper sker en udligning af etablerede lønforskelle.

Denne solidariske lønpolitik, som er drevet med stor energi gennem de senere år, måske særlig udpræget siden i960, harmonerer ikke med en efter produktivitetsudvikling afpasset lønpolitik. Det er vel også et spørgsmål, om den i praksis accepteres på samme måde på de enkelte arbejdspladser som af de store organisationer. Under alle omstændigheder viser erfaringerne fra hele efterkrigstiden klart, at den faktiske udvikling har afveget fra den i overenskomsternes generelle bestemmelser tilsigtede udligning af lønforskel-

lene, jfr. det af lektor, cand. oecon. K. Lüttichau udarbejdede bilag om »Lønstruktur og lønstigning«. Der har nemlig udover de i overenskomsterne indeholdte generelle lønforhøjelser og dyrtidsportionerne været en stærk opgang i lønniveauet, dels i forbindelse med specielle forbedringer opnået ved forhandlinger inden for de enkelte fag, dels i forbindelse med de muligheder, anvendelsen af akkordlønninger og minimallønsystemet indebærer, og dels ved særordninger på de enkelte arbejdspladser. Denne lønglidning, der i perioder for nogle grupper har andraget over halvdelen af den samlede lønstigning, hænger som nævnt bl. a. sammen med produktivitetsfremskridt i de enkelte virksomheder eller særlige mangelsituationer for specielle kategorier af arbejdskraft. Markedsforholdene har herigennem kunnet sætte sig igennem og påvirke løndannelsen, således at den samlede lønstigning til trods for den tilstræbte udligning har været stærkere for de højerelønnede grupper.

Det er muligt, at lønforskellene var blevet endnu større, såfremt man ikke gennem den solidariske lønpolitik havde søgt at udøve en korrigerende indflydelse. Det er vanskeligt at vurdere, hvor megen realitet der er heri, men bestræbelserne på gennem solidarisk lønpolitik at give lønstrukturen en drejning bort fra den af produktivitetsforholdene og balancen på arbejdsmarkedet betingede, er nok en af de faktorer, der har bidraget til at presse hele lønniveauet i vejret - i hvert fald i perioder med så betydeligt efterspørgselspres som det, der har præget dansk økonomi siden i960.

6. Bestræbelserne for at udligne indtægtsforskelle er ikke noget, der blot vedrører den del af arbejdsmarkedet, som omfattes af forhandlingerne mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening, der vel direkte dækker hen ved en tredjedel af det samlede arbejdsmarked og indirekte godt halvdelen.

Problemstillingen er ganske analog for andre grupper af lønmodtagere: funktionærgrupperne

Tabel 1. Stigning i gennemsnitlig nettotimefortjeneste fra 1946 til 1964 (april kvt.)[1]).

	Fra 1946 til 1959		Fra 1959 til 1964	
	Øre ialt	Lønglidning i pct. heraf	Øre ialt	Lønglidning i pct, **heraf**
Faglærte...	331	40	330	58
Ufaglærte ..	261	26	250	36
Mænd i alt .	287	32	278	45
Kvinder i alt	202	25	221	25

[1]) D. v. s. ekskl. alle andre tillæg end dyrtidstillægget, jfr. bilag 11.

uden for LO og de forskellige grupper af offentligt ansatte. Disse grupper vil dels holde øje med udviklingen inden for LO-området, dels holde øje med hinanden indbyrdes og herigennem søge at hindre, at medlemmerne af andre grupper får større fremgang end de selv.

Udviklingen har gennem efterkrigsårene medført, at de forskellige grupper af offentligt ansatte har fået en meget betydelig vægt på arbejdsmarkedet; den samlede lønsum udbetalt af staten og kommunerne og andre offentlige eller halvoffentlige institutioner andrager nu over en fjerdedel af den samlede lønsum. Hertil kommer betydelige funktionærgrupper i erhvervene, hvis løn følger eller i hvert fald præges af de offentlige satser. Statens lønpolitik har således efterhånden fået en central placering i den samlede indkomstudvikling; den gennem de senere år førte lønpolitik er næppe i tilstrækkelig grad blevet afpasset efter denne nye situation. Både i 1961 og navnlig i 1965 gennemførtes omfattende forhøjelser i statens lønsatser, delvis motiveret med at de statsansatte var kommet bagud i forhold til det øvrige arbejdsmarked. Selv om en sådan »efterslæbsdækning« havde grundlag i den konstaterede udvikling, måtte den få uheldige tilbagevirkninger på det private arbejdsmarked. Hertil kom, at der i stigende grad har været indbyrdes kapløb mellem for-

skellige grupper af statsansatte - og offentligt ansatte i øvrigt - som for nogle grupper har betinget en lønfremrykning væsentligt ud over det typiske for det samlede arbejdsmarked. Dette gælder bl. a. forskellige akademikergrupper, men også andre, som gennem særordninger har opnået særligt store stigninger bl. a. i kraft af den udbredte knaphed på højtkvalificeret eller specialuddannet arbejdskraft. Nye organisationer repræsenterende grupper, som tidligere indtog en relativt passiv rolle i løndannelsen, har kunnet tilkæmpe sig betydelige gevinster.

Statens løn- og personalepolitik er historisk blevet udformet i en helt anden situation, hvor der var forholdsvis rigeligt med arbejdskraft, og hvor det derfor var mindre betænkeligt at arbejde med relativt stive ansættelses- og aflønningsvilkår. Med det nuværende pres på arbejdsmarkedet er de offentlige institutioner kommet ud for rekrutteringsvanskeligheder, som på kort sigt er søgt overvundet gennem relativt store lønforhøjelser for en række af disse grupper, medens det ikke hidtil har været muligt at tillægge effektivitetshensynet den vægt, som der må stiles efter i en periode med høj vækst i økonomien.

7. Problemstillingen er imidlertid endnu mere generel, fordi yderligere store befolkningsgrupper uden for lønmodtagerne deltager både reelt og formelt i bestræbelserne for at holde trit med den almindelige opgang i pengeindkomsterne. Det gælder således modtagerne af sociale pensioner - især de gamle, invaliderne og enkerne.

Noget tilsvarende gælder de selvstændige landbrugere. Siden 1958, hvor der i forbindelse med overenskomstforhandlingerne om landarbejder løn blev givet landbruget tilsagn fra regeringen om en kornordning, er således den ene landbrugsvare efter den anden inddraget under særlige prisordninger, hovedparten ved lov, hvor der ved politisk beslutning er fastsat en udgangspris, der senere under monopol tilsynets kontrol reguleres i takt med indtrufne omkostningsstigninger, herunder lønstigninger. I bilag 4 er omtalt, hvorledes disse forhøjelser af landbrugspriserne har bidraget til den almindelige opgang 1 prisniveauet.

8. For de selvstændige i byerhvervene er forholdene meget forskellige. En situation med kraftigt efterspørgselspres her i landet og samtidig opadgående tendens for priserne i andre lande vil give en gunstig baggrund for at overvælte lønstigningerne på priserne. Noget tilsvarende gælder bygge- og håndværksfagene, der har været karakteriseret ved stærkt øget efterspørgsel, stærkt øget omsætning og mangel på konkurrence udefra, hvorfor disse brancher har kunnet tillade sig at ligge i spidsen med hensyn til løntilbud. For brancher udsat for stærkt konkurrencepres vil mulighederne herfor være svagere, og her vil navnlig bestræbelser for at øge produktiviteten kunne afværge risikoen for reduceret indtjening.

Mulighederne for at reducere omkostningerne gennem rationaliseringer og tekniske forbedringer har været meget betydelige under de senere års økonomiske opsving, hvor også erhvervenes investeringer har ligget på et meget højt niveau. Samtidig er de førende virksomheders afsætning steget kraftigt, hvilket har skabt yderligere gevinstmargin. Fra mange industriers side har der således ikke været tvingende grunde til at vise stærk tilbageholdenhed over for lønkrav, og den udbredte mangel på arbejdskraft har direkte tilskyndet til at presse lønningerne op på de enkelte arbejdspladser.

V. PRISKONKURRENCENS VILKÅR I BYERHVERVENE

1. De selvstændige erhvervsdrivende uden for landbruget har i de senere år kunnet opnå øget indtjening ikke blot gennem større indsats i produktion og omsætning og øget effektivitet, men også ved den almindelige stigning i omsætningen, der er fulgt med indkomststigningen. Hertil kommer, at der i perioder med stigende indkomster og stigende priser er gode muligheder for både at inddække løn- og omkostningsstigninger og forøge avancen gennem forhøjelse af priserne.

Skiftende konkurrenceforhold er dog afgørende for, i hvilket omfang den enkelte erhvervsdrivende gennem prisforhøjelser kan øge sin indtjening.

2. Liberaliseringen af udenrigshandelen i den sidste halve snes år og toldafviklingen over for EFTA siden i960 har i væsentlig grad præget: udviklingen i konkurrenceforholdene. Liberaliseringen af udenrigshandelen har medført øget konkurrence på det danske hjemmemarked navnlig efter i960. Betydningen heraf har dels været åbningen af det danske marked for udenlandske varer, dels øget konkurrence mellem importørerne i kraft af den frie adgang til af etablere sig som importør efter bortfaldet at systemet med tildeling af importtilladelser. Selv om det ifølge sagens natur er vanskeligt at foretage præcise beregninger af toldnedsættelsernes virkninger på priserne, er der dog næppe tvivl om, at nedsættelserne er kommet forbrugerne til gode gennem en moderation af prisstigningerne, hvor importen har spillet en rolle. Det gælder f. eks. størstedelen af tekstilomsætningen.

Disse ændringer i markedsforholdene har fort til, at virksomheder, der har været anmeldt til monopoltilsynets register som dominerende enkeltvirksomheder, ikke længere er anmeldelsesphgtige, f.eks. producenter af husholdningskoleskabe.

Endvidere har liberaliseringen bevirket, at monopoltilsynet har meddelt fritagelse fra pligten til forud at indhente tilladelse til prisforhøjelser. Det gælder således knækbrød og papir.

På en række områder, hvor tilsynet følger dominerende enkeltvirksomheders prisfastsættelser, har man set eksempler på, at den ogede udenlandske konkurrence har gjort det umuligt at gennemføre de prisforhøjelser, som omkostningsstigningerne motiverer. I sådanne tilfælde har monopoltilsynet påset, at de pågældende virksomheders prisforhøjelser ikke er blevet koncentrerede på vareområder, hvor konkurrencen på hjemmemarkedet er begrænset.

Samtidig med den øgede liberalisering har tekniske fremskridt både i produktion, transport og omsætning medført øget effektivitet og større konkurrence og bevirket, at produktionsomkostningerne på en række områder er steget mindre, end man efter pris- og lønstigningen skulle forvente.

3. Denne udvikling er på forskellig måde blevet fulgt op af monopoltilsynet, hvorved konkurrencens virkefelt er blevet udvidet og pris- og avancestigningen begrænset.

De direkte indgreb i prisddannelsen omfatter kontrollen med dels dominerende enkeltvirksomheders priser, dels priser og avancer fastsat ved aftaler eller vedtagelser.

Som eksempler på tilsynets forudgående kontrol med dominerende enkeltvirksomheders prisfastsættelse i de senere år kan nævnes produktion eller import af bl.a. husholdningsmel, havregryn, rugbrod, margarine, eddike, cigaretter, vaskemidler, porcelæn og glasvarer, vinduesglas, papemballage, gummifodtøj, flaskegas, støvsugere, elektrisk installationsmateriel, automobiler og traktorer, landbrugsmaskiner, benzin og brændselsolie, kunstgødning, cement.

Kun for så vidt de dominerende virksomheder fastsætter bruttopriser, eller der er tale om aftaler eller vedtagelser vedrørende prisfastsættelsen i de følgende omsætningsled, omfatter kontrollen prisdannelsen helt til det endelige salg til forbruger. Eksempler af denne art er bl. a. de bindende bruttopriser for cigaretter, de vejledende bruttopriser for automobiler, traktorer og landbrugsmaskiner samt aftalerne i detailhandelen vedrørende prisfastsættelsen for brød og benzin.

Som eksempler på tilsynets kontrol med kollektivt fastsatte bindende eller vejledende priser kan, foruden det ovenfor anførte, nævnes prisgodkendelser for mejeriprodukter, visse brødtyper, betonvarer, rør og sanitetsartikler, importeret jern, tagpap, asfaltvejmaterialer, kunstgødning og vognmandstakster samt kontrol med de i en række håndværksfag - f eks. landhåndværkere, elektroinstallatører og glarmestre - og liberale erhverv - f. eks. advokater og dyrlæger - vedtagne timepriser eller takster.

Monopoltilsynets muligheder for at påvirke prisdannelsen og prisudviklingen er i flere henseender forholdsvis begrænsede. Enhver erhvervsvirksomhed er således i henhold til monopollovens bestemmelser principielt berettiget til at forlange alle omkostningsstigninger inddækket gennem tilsvarende prisforhøjelse, forudsat at virksomheden drives på en efter omstændighederne hensigtsmæssig teknisk og kommerciel måde. Det medfører, at der i forbindelse med de tidspunkter, hvor der sker almindelige stigninger af arbejdslønnen, rejses en række sager over for monopoltilsynet om prisforhøjelse til dækning af stigende lønudgifter og andre omkostninger.

Stigende produktivitet - i forbindelse med stigende omsætning - har dog medført, at priserne på nogle vareområder har kunnet holdes stabile på trods af et almindeligt stigende prisniveau eller dog er steget i en langsommere cakt end svarende til stigningen i løn og andre omkostninger. Som udpræget eksempel herpå kan nævnes de senere års prisudvikling for cement, eternitplader og landbrugsmaskiner.

På andre områder har det ikke kunnet godtgøres, at der gennem rationalisering i væsentligt omfang var skabt muligheder for at modvirke et stigende omkostningsniveau. Dette er således tilfældet for en række liberale erhverv og håndværksfag og på andre områder med stor lønandel, f. eks. vognmandskørsel, hvor reguleringen af priserne også har været hyppigere.

Ved priskontrollen på monopolområdet har der således som helhed måttet gives dækning for løn- og omkostningsstigninger, men det er samtidig sikret, at efterspørgselspresset ikke på dette område medfører urimelige avancer.

Med hensyn til den forudgående kontrol af de ved kollektive aftaler eller vedtagelser fastsatte priser er der derimod en begrænsning. Disse priser er som hovedregel alene vejledende priser eller minimalpriser, der i modsætning til de over for dominerende virksomheder godkendte priser frit kan fraviges af den enkelte virksomhed. Under de senere års almindelige pres på priser og omkostninger har de faktisk beregnede priser på mange områder oversteget de godkendte priser i langt større omfang end tidligere. Eksempler herpå er udviklingen i de håndværksfag, der har haft kollektive vedtagelser om vejledende priser.

4. Det sidste ti-års ekspansion i byerhvervene har været medvirkende til ændringer i markedsstrukturen, f. eks. gennem anvendelse af nye transport- og forsendelsesmetoder, nye salgsformer og butikstyper. På baggrund heraf er

traditionsbestemte omsætningsformer inden for engros- og detailhandelen blevet brudt og nye handelskanaler etableret. Gennem den således opståede brydning mellem gamle og nye omsætningsformer er konkurrencen på en række områder forøget. Dette kommer bl. a. til udtryk :den aktive priskonkurrence i detailhandelen for mange daglige forbrugsvarer som f. eks. smør, margarine, mel, sukker, kød og flæsk. I denne forbindelse kan også nævnes den udbredte brancheglidning, hvorved tidligere grænser mellem forskellige brancher i nogen grad udviskes. Denne tendens forstærkes af fremkomsten af en lang række nye produkter, som indgår i omsætningen på tværs af den traditionelle brancheopdeling.

Denne udvikling har krævet øgede investeringer og medført stigninger i salgsomkostningerne, som på baggrund af det indenlandske efterspørgselspres og det stigende prisniveau har kunnet dækkes gennem prisforhøjelser.

5. Et andet træk i udviklingen har været sådanne ændringer i konkurrenceforholdene, at priskonkurrencen er afløst af eller begrænset til fordel for andre, ofte omkostningskrævendc konkurrenceform er.

Undertiden svækkes priskonkurrencen ved, at der i stedet for prisnedsættelse ydes rabatter. Også ved salg på afbetaling er priskonkurrencen svagere, idet denne særlige salgsform gør det vanskeligt at bedømme prisforholdene. Som eksempler herpå kan nævnes omsætning af radio og fjernsyn og hårde hvidevarer. I konkurrencen lægges der endvidere stigende vægt på kvalitet, varemærker og reklame m. v. Kvalitetsdifferentiering og konkurrence mellem producentmærkevarer og handelsmærkevarer har fået større udbredelse samtidig med, at emballagen får større betydning i salgsarbejdet. Det sidste hænger bl.a. sammen med, at udviklingen af nye butikstyper og ændrede købevaner gør det mere påkrævet at levere varerne i indpakket stand.

Når konkurrencen er blevet mere nuanceret, og anvendelsen af andre konkurrencemidler end priskonkurrencen har fået større betydning, må det utvivlsomt ses i sammenhæng med, at de stigende pengeindkomster har givet en bedre tilfredsstillelse af de mere elementære behov, således at yderligere forøgelse af salget afhænger af kvalitetsforbedringer og forbedret emballering.

Det kan også anføres, at der i de nye butikstyper ofte lægges mindre vægt på service, hvorimod reklamen kommer til at spille en stadigt større rolle i konkurrencen. Dette har bidraget til den nævnte relative stigning i salgsomkostningerne pr. enhed, medens produktionsomkostningerne pr. enhed har vist relativt faldende tendens, bl. a. også fordi øget reklameindsats i mange tilfælde skaber bedre betingelser for masseproduktion. På den anden side kan reklamen også medføre højere priser, idet den øger forbrugernes interesse for varen og dermed spillerummet for sælgerens prisfastsættelse.

En direkte og ofte stærk svækkelse af priskonkurrencen i detailhandelen foreligger, når importører og fabrikanter fastsætter bruttopriser, d. v. s. fastsætter såvel den pris, der skal betales af den endelige forbruger, som den bruttofortjeneste detaillisten opnår gennem den på prisen fastsatte rabat. Efter monopollovens regler kan bruttopriser ikke håndhæves og er altså kun vejledende, medmindre der foreligger en særlig tilladelse, som kun er givet i få tilfælde. Uanset at bruttopriserne kun er vejledende, vil de dog ofte blive fulgt ved videresalget. Varer med bruttopriser folger under en prisstigningsperiode ikke automatisk den almindelige udvikling, men stigningen foregår antagelig i ryk. Efterspørgselspresset har bevirket, at det tidligere begrænsede antal »undersalg« er reduceret. Hertil kommer, at der også i de senere år har været eksempler på, at importører og fabrikanter konkurrerer ved forhøjelse af rabatsatserne. Bruttoprisfastsættelsen har et betydeligt omfang inden for isenkram-

branchen og gælder for en lang række mærkevarer i andre brancher.

En afdæmpning af priskonkurrencen kan endelig være resultatet af, at der anvendes traditionsbestemte normer for priskalkulationen, idet en erhvervsdrivende må være forberedt på, at afvigelse fra branchens sædvanlige prisberegningsmetoder eller handelssædvaner kan indebære risiko for, at konkurrenterne træffer modforanstaltninger.

Eksempler på sådan hel eller delvis neutraliseret konkurrence findes inden for store dele af detailhandelen, men gør sig f. eks. også gældende i omsætningen af trælast.

En fastholden af den traditionsbetonede priskalkulation har utvivlsomt medført, at der under den almindelige stigning i priser og omkostninger automatisk sker forhøjelser af forbrugerpriserne, og at uændrede procentvise bruttoavancer beregnes af stigende indkøbspriser. For skotøjshandelen er det således godtgjort, at der beregnes den sædvanlige procentvise avance også af engrosomsætningsafgiften.

6. En strukturel stivhed i konkurrencen, der modvirker udvikling af priskonkurrence, skyldes i visse tilfælde, at tidligere eksklusivaftaler fortsat efterleves, selv om de formelt er ophævet. Sådanne tilfælde er bl. a. forekommet inden for handelen med landbrugsmaskiner, radiatorer og fotoartikler. Der er endvidere eksempler på, at de erhvervsdrivende på forskellig måde træffer foranstaltninger for at gardere sig mod konkurrencen fra nye forretningsformer og salgsmetoder. Over for en forretning inden for radiobranchen, som har indført en forretningsform, »råsalg«, som er baseret på indkøb i store kvanta med store rabatter og salg med mindst mulig service til lave priser, blev der således etableret leveringsnægtelse.

Et forsøg på at fastholde hidtidige handelssædvaner er forekommet inden for møbelbranchen, hvor flere fabrikker omtrent samtidig nægtede at levere til en detailforretning med den begrundelse, at de derved risikerede at miste andre kunder, som ikke ville føre samme varer som forretningen, når denne anvendte en prisskiltningsmetode, der afveg fra den inden for branchen sædvanligt benyttede metode.

Selv om de traditionsbestemte omsætningsformer inden for detailhandelen i de senere år i nogen grad er blevet brudt gennem etablering af kædeforretninger og supermarkeder og ved monopoltilsynets indgreb over for leveringsnægtelser, er udviklingen dog fortsat indtil 1970 noget hæmmet ved næringslovens bestemmelser, ligesom virkningen på priskonkurrencen har været begrænset, fordi de nye forretningsformer har været tvunget til at følge med i den stigende kvalitetskonkurrence.

Inden for bager- og slagterbranchen, hvor der er betydelig kvalitetsforskelle mellem de udbudte fødevarer har konkurrencen på kvalitet gennem mange år spillet en større rolle end priskonkurrencen. De senere års indkomststigninger har forstærket denne tendens. Kødvarerne udbydes i bedre udskæring og bedre afpudset til højere priser, og salget af specialbrød til højere priser end de sædvanlige brødtyper har taget et betydeligt omfang.

Bygge- og anlægsfagene er stærkt præget af stivhed i konkurrencen, som bl. a. skyldes aftaler og vedtagelser inden for de enkelte håndværksfag, navnlig vedrørende licitation i forbindelse med anvendelse af særlige kalkulationsnormer, som får særlig betydning som følge af licitationsordningen, der har været praktiseret således, at mestrene må følge kalkulationsnormerne. Omkostningsbesparelser kommer herved ikke fuldt ud til udtryk i priserne.

I andre tilfælde hænger trægheden i konkurrencen inden for bygge- og anlægsfagene sammen med, at mange arbejder må udføres som regningsarbejde, for hvilke den endelige pris først kan fastsættes, når arbejdet er udført. Der kan derfor vanskeligt blive tale om direkte konkurrence på

prisen for det enkelte arbejde. Den indirekte konkurrencepåvirkning af fremtidige bygherrers efterspørgsel til nye opgaver har ikke haft betydning under de senere års efterspørgscispres på byggeområdet.

7. Sammenfattende kan det om konkurrenceforholdenes virkning på pris- og avanceudviklingen fastslås, at der på en række områder, hvor væsentlige tekniske fremskridt er sket, eller hvor liberaliseringen har medført en styrkelse af konkurrencen, har været udprægede tendenser til prisfald. Som eksempler herpå kan nævnes køleskabe, oliefyr og fjernsyn. På andre områder har den almindelige omsætningsstigning 1 forbindelse med produktionens rationalisering skabt forudsætninger for, at de stedfundne løn- og omkostningsstigninger har kunnet inddækkes uden væsentlige prisforhøjelser. Som eksempler herpå kan nævnes cement, eternitplader, landbrugsmaskiner, brændt kalk og vinduesglas.

For nogle varegrupper, f. eks. tekstilområdet, har de frie importforhold bevirket, at konkurrencen i væsentligt omfang har forhindret stærke prisstigninger, og 1 producentledet har mange virksomheder arbejdet under strammere avanceforhold. Udviklingen har på dette område i det store og hele været bestemt af den moderate prisudvikling, som er foregået i en række andrelande.

Hvor den udenlandske konkurrence i mindre grad har gjort sig gældende, og hvor det indenlandske efterspørgselspres har været dominerende, har pris- og avanceudviklingen vist tendenser til væsentligt stærkere stigning. Der har på en række områder været tendens til under det stigende indkomstniveau at lægge større vægt på andre konkurrencemidler end priskonkurrencen. Ved i højere grad at anvende kvalitetsforbedringer, emballering og reklame i konkurrencekampen er forbrugernes præferencer for de enkelte varer forøget, og sælgerne har derigennem opnået et større spillerum for prisfastsættelsen. Herved har avancerne kunnet forøges, ligesom øgede omkostninger under det stigende indkomstniveau har kunnet dækkes gennem forhøjelse af forbrugerpriserne.

De stærkeste prisstigninger uden for landbrugsvareområdet har kunnet konstateres på områder, hvor lønfaktoren har en dominerende vægt i prisberegningen, og hvor der ikke har vist sig umiddelbare muligheder for gennem rationalisering at opnå væsentlige omkostningsbesparelser. Eksempler på sådanne erhvervsområder er en række tjenesteydelser, herunder liberale erhverv, bogtrykkerfaget, autoreparation og byggehåndværket. Inden for byggeområdet har det almindelige byggepres i forbindelse med licitationsaftaler, konkurrencebegrænsninger og en fastholden ved gældende faggrænser bevirket, at de tekniske fremskridt ikke er slået igennem 1 form af lavere priser, men tværtimod har givet baggrund for at opnå højere indtjening hos erhvervets udøvere.

VI. PRISTALSREGULERINGEN

i. Den automatiske pristalsregulering finder sted dels i henhold til bestemmelser i alle kollektive lønoverenskomster, dels i henhold til lov for offentligt ansatte samt for alle sociale pensioner og understøttelser i øvrigt. Gennem de senere år er anvendelsen blevet yderligere udbredt, f. eks. til reguleringen af opsparing på indekskontrakter samt i en lang række private kontraktsforhold.

Bestemmelser vedrørende pristalsregulering af lønninger og andre ydelser findes i mange lande og har i perioder været praktiseret under varierende former de fleste steder, men er i ingen andre vesteuropæiske lande gennemført så systematisk og konsekvent som i Danmark.

Eksistensen af pristalsreguleringen på det private arbejdsmarked er kædet nært sammen med systemet med flerårige kollektive lønoverenskomster. Gennem pristalsreguleringen er lønmodtagerne sikret dækning for hovedparten af den stigning i leveomkostningerne, der måtte ske i overenskomstperioden, hvor lønningerne i princippet er fastlagt. Et væsentligt argument for at indføre pristalsklausulen har været, at dette muliggjorde ro på arbejdsmarkedet i overenskomstperioden.

I det følgende skal forsøges en vurdering af pristalsreguleringens virkninger under de økonomiske forhold, som har været gældende i Danmark siden 1959. De særlige problemer, der knytter sig til den automatiske pristalsregulering under kraftige prisbevægelser i udenrigshandelen og store ændringer i bytteforholdet over for udlandet, skal ikke nærmere behandles. Disse forhold havde særlig aktualitet i 50'erne, men som omtalt i kapitel II har såvel eksport- som importpriserne taget som helhed - og dermed bytteforholdet over for udlandet - været nogenlunde uændrede siden 1959.

2. At spørgsmålet om pristalsregulering er af væsentlig størrelsesorden i det samlede økonomiske forløb, fremgår allerede deraf, at der siden 1. januar 1959 er ydet dyrtidstillæg i alt 11 gange, og det samlede ydede beløb har for voksne arbejdere været 146 øre, svarende til omkring en fjerdedel af den samlede lønstigning, jfr. i øvrigt tabel 1, der viser lønstigningens sammensætning siden 1953. Indtil 1. marts 1963 var et dyrtidstillæg henholdsvis 9 og 3 øre for voksne og ungarbejdere og derefter ved overgangen til det nye tunge pristal med januar 1963 — 100 henholdsvis 15 og 5 øre for hver 3 points stigning i pristallet.

Med udgangspunkt i det nugældende løn- og prisniveau er denne regulering ensbetydende med, at en stigning på 3 points i pristallet, for tiden 2,6 pct., medfører en stigning i timefortjenesten for arbejdere under ét på ca. 1,5 pct. Pristalsportionen vejer imidlertid forskelligt til for de enkelte grupper, således andrager stigningen i timefortjenesten for faglærte arbejdere i hovedstaden knap 1 pct. og for kvindelige arbejdere i provinsen ca. 2 pct.

For statens tjenestemænd virker pristalsreguleringen i praksis som et procenttillæg. For hver 3 points stigning i pristallet med januar 1963 = 100 forhøjes lønnen med 3 pct. Da tillæg-

get beregnes af lønnen pr. i. april 1963 plus senere overenskomstmæssige forhøjelser af denne, udløser den førnævnte stigning på *2,6* pct. i pristallet en forhøjelse af den samlede løn på 2,5 pct.

Andre offentligt ansatte samt en række funktionærgrupper i private virksomheder har en tilsvarende gunstig vidformning af pristalsreguleringen. Det samme gælder for folke- og invalidepensionisterne.

Den samlede udgift for det offentlige (stat, kommuner og sociale sikringsordninger - men ikke koncessionerede selskaber) ved én dyrtidsportion kan i dag anslås til omkring 325 mill. kr. årligt.

Det antal personer, hvis indtægt direkte er underkastet pristalsregulering, kan anslås til over 1,5 million, repræsenterende over 60 pct. af den samlede udbetalte indkomstsum - heri dog medregnet de sociale pensioner o. lign. jfr. tabel 2.

Tabel 1. Stigningen i timefortjenesten og pristalsreguleringens andel heraf.

April kvartal til april kvartal	Stigning i samlede timefortjeneste	Heraf som følge af pristalsregulering[1])	
	øre	øre	pct.
1953–54	31	0	0
54–55	14	5	36
55–56	33	20	61
56–57	35	15	43
57–58	22	5	23
58–59	36	10	28
59–60	41	5	12
60–61	78	5	6
61–62	66	18	27
62–63	64	27	42
63–64	63	21	33
64–65	108	15	14
65–66	...	45	..

[1]) Heri ikke medregnet den virkning, pristalsreguleringen har på feriepengene, der beregnes som et procenttillæg af lønnen. Det drejer sig om beløb på højst 1 øre i 50'erne, 1-2 øre i 60'erne undtagen i 1965-66, hvor virkningen er godt 3 øre.

Tabel 2. Opdelingen af den samlede indkomstsum.

	1961	1964
	Mill. kr.	Mill. kr.
Bruttofaktorindkomst	45.300	60.000
Afskrivning, reparation og vedligeholdelse	7.300	10.000
Nettofaktorindkomst	38.000	50.000
Heraf:		
Lønsum	22.100	29.700
Offentlig nettoerhvervsindkomst	300	600
Privat nettoerhvervsindkomst	15.600	19.700
Sociale pensioner	2.000	2.900
Samlet privat indkomst[1])	39.700	52.300

[1]) Nettofaktorindkomst + offentlig nettoerhvervsindkomst + sociale pensioner.

Herudover er der imidlertid grupperaf selvstændige, fortrinsvis i byggefagene og i visse serviceerhverv - mestre, arkitekter m. fl. - hvis bruttoindtægter som følge af den måde, hvorpå pris- og avancefastsættelsen foregår, praktisk taget følger med op i takt med lønningerne. Da andre omkostninger, som f. eks. renter af gæld, stiger langsommere end lønomkostningerne, vokser disse gruppers nettoindtægter formentlig stærkere. For de øvrige grupper af selvstændige i byerhvervene er der ikke nogen tilsvarende fast sammenhæng mellem pristal og indtægter, men som nævnt i bilag *6* er utvivlsomt en del af disse indtægter alligevel fulgt med op.

Endelig må nævnes, at der ved fastsættelsen af landbrugets hjemmemarkedspriser siden 1962, tages hensyn til den stedfundne lønstigning, d. v. s. inkl. pristalsreguleringens afsmitning på lønningerne til landbrugsmedhjælperne og det beregnede arbejdsvederlag til brugeren.

Pristalsreguleringen berører således direkte eller indirekte den overvejende del af den samlede indkomstmasse. De grupper, der er udenfor,

er først og fremmest de selvstændige i brancher, hvor priserne sættes i konkurrence med udlandet enten på eksportmarkederne eller med importvarer på hjemmemarkedet samt de private pensionister, hvortil kommer den del af indtægterne i øvrigt, der hidrører fra rente og husleje i den gamle boligmasse. Disse grupper har dog hyppigt som ejendomsbesiddere eller debitorer draget fordel af prisstigningerne

3. Når en så omfattende regulering af indkomsterne ikke virker som noget i retning af »en skrue uden ende«, hænger det ikke alene sammen med, at der fortsat er en del indtægter, der ikke er pristalsreguleret. Det beror tillige på, *at* dyrtidstillæggene ikke fuldtud modsvarer prisstigningerne, *at* reguleringen kun sker halvårligt og kim, når pristallet er steget over visse tærskler *at* priserne ikke udelukkende er bestemt af lønomkostningerne, men tillige af råvarepriser og faste omkostninger og derfor ikke fuldtud følger lønstigningen, samt *at* en del af lønstigningen modsvares af produktivitetsforbedringer.

Medens det er muligt at skønne med en vis tilnærmelse over størrelsen af de førstnævnte faktorer, er det ikke muligt alment at sige noget om, hvor stor en del af omkostningsstigningerne der **vil** blive neutraliseret af produktivitetsfremgang.

4. Til belysning af pristalsreguleringens virkninger er i bilag 6 søgt gennemført en beregning af konsekvenserne af én pristalsportion i det økonomiske klima, der typisk har præget den danske økonomi i de senere år. Beregningen bygger på den forudsætning, at stigningen i lønomkostningerne ikke neutraliseres af produktivitetsstigninger.

De umiddelbare forøgelser i lønudbetalingerne ved én dyrtidsportion er anslået til ca. 250 mill kr. for ugelønnede arbejdere m. v. i byerhvervene og godt 450 mill. kr. til tjenestemænd og funktionærer, medens de sociale pensioner m. v. forøges med ca. 100 mill. kr. Dette giver en samlet merindtægt på ca. 800 mill. kr., hvoraf ca. 325 mill. kr. udbetales af offentlige kasser, heraf godt 250 mill. kr. alene af staten.

Under forudsætningen om høj beskæftigelse og efterspørgselspres regnes med, at de øgede lønomkostninger stort set vil blive o ver væltet på priserne og avancerne reguleret opad i takt hermed. Herved vil de selvstændiges indtægter blive forøget med omkring 250 mill. kr.

Endelig påregnes landbrugets lønudgifter forøget, og det forudsættes, at hjemmemarkedspriserne herefter reguleres op med knap en halv procent.

Efter disse beregninger skulle den umiddelbare følge blive en gennemsnitlig prisstigning på ca. 1 pet., en reel forbrugsstigning på omkring 500 mill. kr. eller godt 1 pct., en udgiftsstigning for staten på godt 250 mill. kr. og en forringelse af vare- og tjenestebalancen på godt 100 mill. kr.

I det omfang, det ikke lykkes de selvstændige at forbedre deres indtjening, f. eks. fordi konkurrencepresset udefra ikke tillader det, vil virkningerne blive mindre, men de vil gå i samme retning.

Som følge af den stigende omsætning vil en del af de øgede statsudgifter blive modsvaret af et større afgiftsprovenu. Hvor meget statsfinanserne netto forringes afhænger da af, hvorledes det beskattede forbrug udvikler sig, når indkomsterne og det samlede forbrug stiger. Året efter vil også indkomstskatten indbringe mere.

Korrigerende økonomisk-politiske indgreb kan ret hurtigt bremse processen, men virkningen heraf vil først og fremmest vise sig ved, at forbrugsstigningen og forringelsen af betalingsbalancen bliver modereret, hvorimod man ikke vil undgå den umiddelbare stigning i prisniveauet.

5. De foretagne beregninger har taget deres udgangspunkt i det sæt af løn- og indkomstforhøjelser, der udløses af en dyrtidsportion. Tilsvarende virkninger ville være fremkommet, hvis udgangspunktet var taget i overenskomstmæssige

lønforhøjelser udover dem, der dækkes af produktivitetsfremskridtene. Man kan her antage, at overenskomstmæssige lønforhøjelser på LO-rådet udløser tilsvarende forhøjelser til tjenestemændene og beslægtede lønmodtagergrupper samt forhøjede ydelser til folke- og invalidepensionister m. fl. Derimod vil en forstærket lønglidning ikke på kort sigt have samme automatiske virkninger for andre lønmodtagergrupper.

6. Denne omfattende automatiske pristalsregulering af indkomsterne har naturligt nok rejst en række problemer. Et af dem har været spørgsmålet om skatternes og afgifternes indregning i pristallet.

Fra og med 1963 gennemførtes den ændring i pristalsreguleringen, at skatter og afgifter fra 1. april 1963 ikke skulle indregnes i det lønregulerende pristal. Denne beslutning, der blev truffet allerede ved oms-forliget i forsommeren 1962, var begrundet i mangeårige diskussioner om hensigtsmæssigheden af, at skatte- eller afgiftsforhøjelser, der gennemførtes for at reducere efterspørgselspresset, relativt hurtigt via pristalsautomatikken udløste lønforhøjelser, der delvis ophævede virkningerne af den finanspolitiske stramning. Man havde dog flere gange ved ad hoc bestemmelser forhindret, at sådanne konsekvenser opstod.

Den gunstige virkning af nyordningen har været, at man nu har fået en øget finanspolitisk bevægelsesfrihed og større effektivitet i finanspolitikken, idet man ved ændringer i skatter og afgifter såvel som i tilskud fra staten ikke er bundet af hensynet til, hvorledes disse direkte påvirker pristallet, og man behøver ikke at regne med, at en stramning af finanspolitikken med et vist beløb i løbet af et halvt års tid vil blive modvirket gennem udbetaling af nye dyrtidsportioner. Over for denne forbedring af pristal sberegningen står imidlertid den kendsgerning, at andre prisbevægelser i kraft af, at hele skatte- og afgiftsbeløbet er udtaget af vægtgrundlaget, nu slår noget stærkere igennem på pristallet.

7. Pristalsreguleringen har dernæst medført, at mere tilfældige - og forbigående - prisstigninger på enkelte varer varigt har omsat sig i et højere omkostnings- og prisniveau. Dette er i særlig grad knyttet til de stærkt sæsonbetonede priser på varer som kartofler og grøntsager. I en vis udstrækning er der her tale om beregningstekniske problemer. Det kunne i denne forbindelse f. eks. overvejes at foretage opsplitning af de stærkt sæson betonede varegrupper eller at henlægge indsamlingen af prisoplysninger og dermed lønreguleringen til andre tidspunkter af året.

Et tredie problem har været vægtfordelingen i pristallet. Da pristalsreguleringen 1 princippet skal sikre en uændret kobekraft at de overenskomstmæssigt fastsatte indkomster, er det af betydning, at pristalsberegningen i så høj grad som muligt registrerer prisudviklingen i det aktuelle forbrug. Der er da også opnået enighed om at justere vægtgrundlaget i pristallet med 3-4 års mellemrum.

8. Endelig skal omtales indregningen af huslejen i pristallet. Efter den hidtidige praksis har man én gang årligt reguleret boligposten under hensyntagen til stigningen i den gennemsnitlige husleje for boligbestanclen under ét. Den stadig højere husleje i nybyggeriet indgår således i pristallets boligpost med en stadig større vægt, og dette har været en væsentlig årsag til stigningen i boligposten indtil nu.

Det overvejende antal indkomstmodtagere, der har pristalsregulering, bor i den gamle boligmasse, og de har således herved fået en særlig indkomstforbedring, der på mange måder kan sidestilles med den kapitalgevinst, parcelhusejerne har opnået undet det stigende prisniveau. Dette forhold er blevet forstærket ved, at boligposten i pristallet indgår med en noget større andel end i befolkningens samlede forbrug.

Så længe der ikke eksisterer et frit boligmarked, vil beregningen af den gennemsnitlige husleje-

stigning i pristallet fortsat være vilkårlig. I hvilket omfang de kommende lejestigninger i den gamle boligmasse skal indregnes i pristallet, må derfor bero på en politisk beslutning.

9. Sammenfattende kan vedrørende pristalsreguleringen siges, at den ikke er nogen selvstændig faktor, der sætter gang i løn- og prisstigninger. Den kan imidlertid bidrage til, at forbigående prisstigninger medfører en hævning af indkomst- og omkostningsniveauet, som ellers kunne være undgået.

Også mere alment kan pristalsreguleringen virke som en forstærkende faktor, som i hvert fald for en vis periode spreder og accelererer virkningerne af en igangsat prisstigning, og dette gælder navnlig når den almindelige økonomiske situation er karakteriseret ved et stærkt efterspørgselspres og opdrift i priser og indkomster.

Pristalsreguleringen forøger dermed også de vanskeligheder, der i forvejen gør sig gældende med hensyn til at tilrettelægge en stabiliserende finanspolitik.

Det fordelingspolitiske forsvar for pristalsreguleringen er delvis bygget på forestillingen om, at den i perioder af pris- og avancestigninger sikrer en udligning mellem lønmodtagerne, folkepensionisterne o. s. v. på den ene side og de grupper af selvstændige på den anden, som opnår øgede indkomster i kraft af de højere priser og avancer. Betydningen af denne udligning synes dog i lyset af hidtidige erfaringer at være stærkt overdrevet; det gælder navnlig under stærkt efterspørgselspres og almindelig opdrift i priser og indkomster, fordi de fleste selvstændige i et sådant klima uden større vanskelighed kan overvælte omkostningsstigningerne på priserne. Hertil kommer, at de selvstændige normalt vil være dem, der opnår kapitalgevinster ved en sådan udvikling.

Et almengyldigt svar på, om pristalsreguleringen har ført til en dæmpning af de lønforhøjelser, der gives ved overenskomstfornyelser og ved lønglidning, eller om den har haft den virkning, at de samlede løn- og prisstigninger er blevet større, end de ellers ville være blevet, kan ikke gives.

Man må her tage i betragtning, at pristalsreguleringen er et integreret led i de aftaler, der har ført til flerårige overenskomster. En situation uden pristalsregulering ville derfor utvivlsomt føre til en ny form for kollektive lønaftaler dækkende kortere perioder.

Hvorvidt et sådant system ville have ført til en anden lønudvikling end den faktisk konstaterede, er det ikke muligt at vurdere. Det er i denne forbindelse ikke kun et spørgsmål om størrelsen af hyppigere overenskomstmæssige lønforhøjelser i en situation uden pristalsregulering, men i lige så høj grad et spørgsmål om, hvorledes lønglidningen ville udspille sig.

VIL GRUNDVÆRDISTIGNING OG ANDRE KAPITALGEVINSTER

i. En stærk stigning i ejendomspriserne - grundværdier såvel som bygningsværdier - har været et ledsagefænomen til de almindelige prisstigninger. I bilag 7 er sammenfattet de tilgængelige oplysninger herom, jfr. tabel i, der giver en oversigt over hovedstørrelserne, og figur i, der viser bevægelser i ejendomspriserne sammenlignet med den almindelige prisudvikling.

En del af stigningen skyldes de foretagne investeringer, for grundværdiernes vedkommende grundforbedringer, byggemodning o. s. v., for ejendomsværdierne yderligere nybyggeri og nyanlæg. Et forsøg på en opgørelse heraf tyder på, at det for grundværdiernes vedkommende kun er en meget begrænset del af stigningen, der kan forklares på denne måde, medens det for den øvrige del af ejendomsværdierne er en væsentligt større andel.

En anden del af stigningen i ejendomspriserne afspejler simpelthen forringelsen i pengeværdien, men som det fremgår af figur i, har stigningen i ejendomspriserne - navnlig i den sidste halve snes år - været væsentligt stærkere end den almindelige prisstigning. Det har her spillet en betydelig rolle, at byggeomkostningerne er steget stærkere end andre priser. En særlig stærk stigning i grund- og ejendomspriserne har fundet sted i byudviklingsområderne, herunder sommerhusbebyggelserne, og har utvivlsomt været påvirket af forventningerne om yderligere pris- og indkomststigninger.

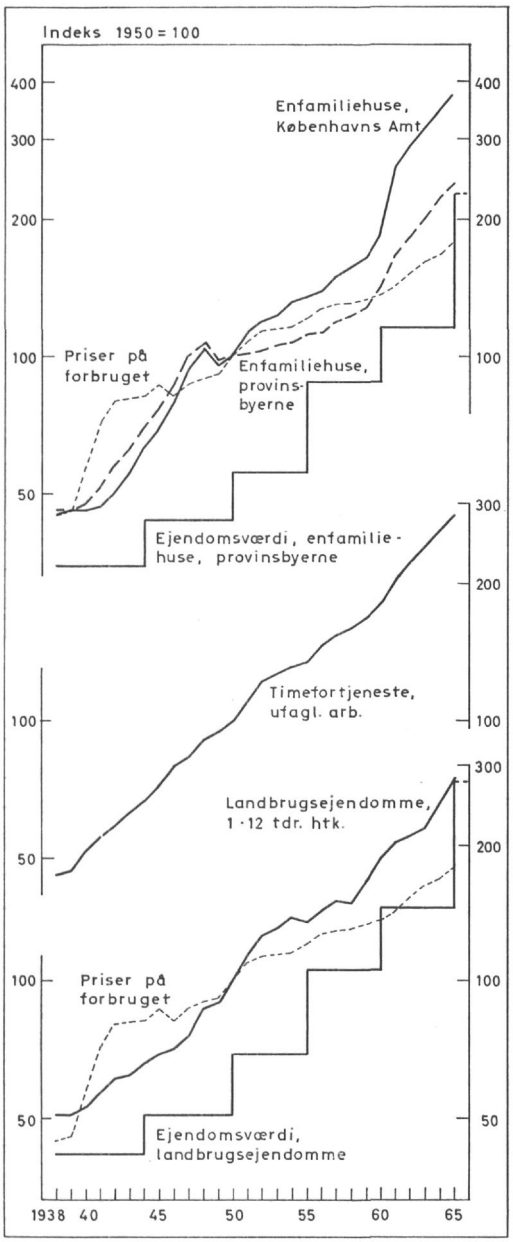
Tabel i. Vurderinger og handelsværdier for private ejendomme.

Mia. kr.	Samlet grundværdi	Samlet ejendomsværdi	Samlet handelsværdi
1936	5,1	14,2	14,9
1950	8,4	26,6	34,1
1960	15,4	61,0	72,5
1965	37,5	137,5	144,4

[1]) delvis anslået.

2. Stigningen i grundværdier og ejendomsværdier indebærer meget betydelige kapitalgevinster. Fra i960 til 1965 synes den samlede stigning i handelsværdierne at have udgjort godt 70 mia. kr., hvoraf godt 20 mia. kr. kan forklares ved foretagne investeringer. Der resterer således en stigning - den nominelle formuegevinst - på ca. 50 mia. kr. eller ca. 70 pct., hvilket svarer til omkring det dobbelte af den almindelige prisstigning i denne periode. Den reelle kapitalgevinst har herefter andraget godt 25 mia. kr. Da der er tale om et samlet antal private ejendomme på godt 1,1 millioner, udgør den gennemsnitlige reelle formuegevinst i denne periode ca. 20.000 kr. pr. fast ejendom, svarende til ca. 4.000 kr. om året.

Fordelingen på ejendomsbesiddere er givetvis ganske ulige, således at de typiske gevinster har været mindre; til gengæld har et ret begrænset antal af ejendomsbesidderne haft væsentligt større formuegevinster. Geografisk set har kapi-



Figur i. Udviklingen i ejendomspriser, forbrugerpriser og timelon. Trappekurven angiver bevægelsen i ejendomspriserne i henhold til de almindelige vurderinger siden 1936. (Logaritmisk målestok).

talgevinsterne også været ulige fordelt, idet en meget betydelig del af den samlede stigning i ejendomsværdierne vedrører det storkøbenhavnske område.

For landbrugsejendomme taget for sig har den samlede stigning i grundværdierne fra i960 til 1965 andraget hen ved 5 mia. kr., således at den gennemsnitlige nominelle værdiforøgelse pr. ejendom har andraget ca. 25.000 kr., hvilket under hensyntagen til den almindelige prisstigning svarer til en reel kapitalgevinst på ca. 3.000 kr. pr. år. Også her er der en ganske ulige fordeling.

3. Betydelige værdistigninger er også indtruffet for andre kapitalgoder - f. eks. maskiner og skibe - men det er vanskeligt at give tal for, hvor stærke prisstigningerne har været, og hvor store beløb det i alt drejer sig om. Disse gevinster må dog være aflangt mindre størrelsesorden end gevinsterne af besiddelse af fast ejendom, navnlig fordi disse kapitalgoder har en væsentlig kortere levetid. De er ofte knyttet til realiseringen af selvstændig forretningsvirksomhed og kan da vanskeligt skilles fra sådanne uhåndgribelige aktiver som good-will o. lign. Man har derfor her afstået fra at søge at foretage en nærmere vurdering heraf, og de følgende bemærkninger omhandler alene ejendomspriserne, men det må erindres, at de samlede kapitalgevinster i virkeligheden er større.

4. De stigende ejendomspriser, og da navnlig de stigende jordpriser, anføres undertiden som den egentlige årsag til inflationen. Det rigtige indhold heri er vel, at opgangen i ejendomspriserne kan have en forstærkende virkning på en igangværende inflation.

Årsagen til specielt grundværdistigningerne er i første række pengeværdiens forringelse og derudover befolkningstilvæksten og den øgede velstand og den deraf afledte øgede efterspørgsel efter jord til en række formål. De anvendelige jordarealer kan ikke forøges væsentligt og må

derfor få en større og større knaphedsværdi. Herfra udgår en påvirkning til andre priser, idet jordprisen indgår som en omkostningsfaktor i de fleste omkostningskalkuler. For det meste er det dog en relativt begrænset omkostningsfaktor, fordi det, der kan blive tale om at indregne som produktionsomkostning, er forrentningen af den i jorden investerede kapital. Selv om man regnede med en rentefaktor på 10 pct., vil det ses, at med en samlet grundværdi på ca. 40 mia. kr. kan den samlede årlige omkostning ved at benytte al jord her i landet ikke sættes til mere end ca. 4 mia. kr. Den årlige stigning heri udover forringelsen af pengeværdien kan da næppe andrage mere end ca. 200 mill. kr., hvilket skal sammenlignes med de senere års årlige prisstigning i nationalindkomsten på ca. 3 mia. kr.

5. Ikke desto mindre må det antages, at stigningen i ejendomspriserne og andre kapitalgevinster har bidraget til at forøge det samlede efterspørgselspres, fordi den her foreliggende formuestigning gennem salg eller belåning kan gøres disponibel og danne basis for økonomiske dispositioner, som de pågældende ikke har grundlag for i deres løbende indtjening eller den kredit, de i øvrigt kunne have opnået. Dette forhold forstærkes derved, at kapitalgevinsterne er størst på toppen af højkonjunkturen, altså i en situation, hvor yderligere destabiliserende faktorer forøger vanskelighederne for den økonomiske politik.

Den foreliggende statistik tyder på, at omkring halvdelen af samtlige skatteydere på en eller anden måde opnår en andel i de stigende ejendomspriser, men heraf er den langt overvejende del forholdsvis begrænsede beløb i forbindelse med stigende priser på enfamiliehuse, sommerhuse o. lign. Selv disse familier har dog i det seneste årti fået et ikke helt ubetydeligt tillæg til deres disponible indkomst. For den mindre talstærke gruppe af større ejendomsbesiddere kan der blive tale om meget betydelige formuegevinster, der kan danne basis bl. a. for finansiering af omfattende investeringer.

VIII. STATSFINANSERNE OG KONJUNKTURPOLITIKKEN

i. Gennem efterkrigsårene har det været et stadigt tilbagevendende problem for den økonomiske politik at dæmpe tendenser til en for stærk stigning i efterspørgslen. Indtil 1957 var hovedmotivet hertil hensynet til betalingsbalancen; efterspørgslen måtte således begrænses flere gange, selv om fuld beskæftigelse ikke var nået.

Fra slutningen af 1950'erne ændredes situationen afgørende. Den valutariske likviditet forbedredes, hvorfor hensynet til betalingsbalancen ikke længere lagde så stramme bånd på den økonomiske politik.

Sålænge der, som i hovedparten af 1950'erne er uudnyttede produktionsmuligheder, vil en efterspørgselsforøgelse foruden importstigning medføre øget produktion og beskæftigelse. Denne situation karakteriserede perioden fra 1957 til i960. Som det fremgår af tabel 1, ledsagedes den kraftige opgang i produktion og beskæftigelse i denne periode af en langt stærkere vækst i såvel de erhvervsmæssige investeringer som i boligbyggeriet. Når der trods dette ikke opstod nævneværdige balanceproblemer i økonomien, skyldtes det bl. a., at der sideløbende skete en næsten tilsvarende stigning i såvel den private som den offentlige opsparing. Finanspolitikken virkede i dette tidsrum stabiliserende på konjunkturopsvinget, dels som følge af en kun moderat stigning i udgifterne, dels som følge af den automatiske stigning i skatte- og afgiftsprovenuet. Det overskud på vare- og tjenestebalancen, som var fremkommet i kraft af bytteforholdsforbedringer i 1957-58, forsvandt dog gradvist i løbet af perioden.

Når derimod produktionskapaciteten i forvejen er fuldt udnyttet, vil en efterspørgselsstigning foruden til importstigning give anledning til indenlandske pris- og lønstigninger, hvilket typisk har været tilfældet, efter at den fulde beskæftigelse var nået i i960. I en sådan situation med mangel på arbejdskraft må man desuden regne med, at indkomstkapløbet vil udfolde sig i særlig høj grad. Det er derfor en central opgave for den økonomiske politik at søge at forhindre, at et for stærkt efterspørgselspres opstår med deraf følgende stigninger i priser og pengeindkomster. På den anden side vil en mærkbar ledighed - udover de sociale konsekvenser - bevirke, at incitamentet til og mulighederne for at gennemføre nye arbejdsbesparende produktionsmetoder forringes.

Vanskelighederne ved at tilrettelægge en økonomisk politik inden for den ret snævre margin, der afgrænses af en situation med et føleligt efterspørgselspres på den ene side og utilfredsstillende udnyttelse af produktionsressourcerne på den anden side, kan imidlertid være meget store. Under udviklingen i den danske økonomi efter i960 er disse vanskeligheder blevet yderligere accentueret af, at de erhvervsmæssige investeringer synes at være domineret af en tendens til meget hurtig stigning, når den økonomiske aktivitet er høj. Der har således også efter, at den fulde beskæftigelse blev nået, været langt kraftigere stigning i investeringerne end i produktionen, jfr. tabel 1. På den anden side synes en blot beskeden afkøling af det økonomiske klima at føre til en relativt kraftig reaktion i modsat retning, således i 1963 hvor erhvervsinvesteringerne blev mindre end i 1962.

Tabel i. Forskydninger fra 1957 til 1965.

	Årets priser			Faste priser	
	1957	Stigning 1957–60	Stigning 1960–65	Stigning 1957–60	Stigning 1960–65
	Mill. kr.	pct.	pct.	pct.	pct.
Bruttofaktorindkomst	32.670	24	65	16	26
Faste bruttoinvesteringer	8.220	37	86	32	43
heraf boligbyggeri	895	32	149	26	81
Offentligt forbrug	4.225	23	104	11	32
Privat forbrug	22.011	22	60	16	27

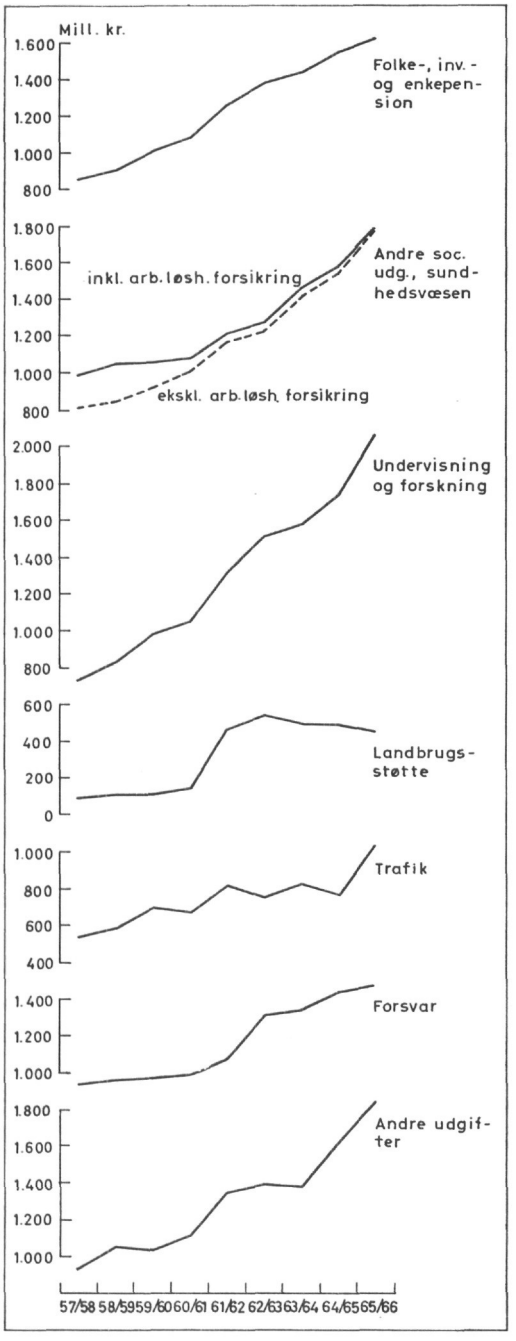
2. Siden i960 har økonomisk-politiske indgreb med henblik på at dæmpe stigningen i den samlede efterspørgsel været foretaget i 1962 og 1963 samt i 1965. Virkemidlerne har i første række været finanspolitikkens indtægtsside, direkte indgreb over for byggeaktiviteten samt penge- og kreditpolitiske forholdsregler.

Den gentagne anvendelse af finanspolitikken med henblik på at dæmpe opgangen i de disponible indtægter gennem øgede skatter og afgifter har fundet sted, samtidig med at statens egne udgifter har vist en betydelig stigning, jfr. figur 1. Udviklingen i hovedposterne på statsbudgettet er her korrigeret for stigningen i forbrugerpriserne, idet man har vurderet de offentlige udgifter i forhold til det private forbrug, skatteborgerne har måttet give afkald på.

Udover reallønsstigninger for offentligt ansatte m. v. afspejler disse udgiftsstigninger til dels befolkningsmæssige forskydninger: de store årgange af unge har medført stærkt stigende udgifter på undervisningsområdet, og det øgede antal ældre har ført til en kraftig opgang i udgifterne til folkepension og social forsorg. I begge tilfælde er udgifterne dog vokset forholdsvis endnu stærkere, idet ydelserne til de ældre er forøget i takt med - og endda lidt stærkere end - den almindelige stigning i levestandarden, ligesom den hurtige vækst i den danske økonomi har accentueret behovet for en øget indsats vedrørende uddannelsen. I det hele taget forudsætter en sådan vækst ikke blot private investeringer, men stiller også krav om en udbygning af de offentlige anlæg, jfr. f. eks. de øgede udgifter til trafikinvesteringer.

Mens hovedparten af de sociale udgifter og nogle af de øvrige udgiftsposter ikke medfører, at staten direkte lægger beslag på en del af produktionskapaciteten, gælder dette for statens køb af varer og arbejdsydelser. Her betyder en forøgelse af statens virksomhed under fuld beskæftigelse, at den arbejdskraft, der står til rådighed for at imødekomme den private efterspørgsel, bliver mindre, end den ellers ville have været. Der fremkommer således en dobbelteffekt af udvidelserne af denne del af statsudgifterne. Stigningen heri har gennem de senere år været ret jævn; de rykvise stigninger har snarere været knyttet til realindkomstforbedringer for tjenestemænd, pensionister m. fl. Udgiftsstigningen var særlig voldsom i finansårene 1961-62, 1962-63 og i 1965-66; den tegner ligeledes til at blive betydelig i 1966-67 jfr. tabel 2.

3. Da de stærke udgiftsstigninger gennemgående har fundet sted på tidspunkter, hvor der har været behov for at dæmpe stigningen i den samlede efterspørgsel, er statens indtægter også blevet sat i vejret, endda gennemgående noget stærkere end udgifterne. I alle årene siden 1957-58 har der været overskud på statens drifts- og anlægsbudget, og siden 1959 har der, bortset fra 1961-62,



Figur i. Statens samlede udgifter til forskellige formål i 1957-prisniveau.

været et kasseoverskud, idet staten gennem skatter, afgifter og bunden opsparing har dækket ikke alene sine drifts- og anlægsudgifter, men også sine udlån samt afdragene på statsgælden.

Det forhold, at der har været et kasseoverskud, kunne umiddelbart tages som udtryk for, at der har været ført en stram finanspolitik. Rent bortset fra, at finanspolitikken kun kan bedømmes i sammenhæng med efterspørgselsudviklingen iøvrigt, kan et kasseoverskud imidlertid ikke i almindelighed tages som udtryk for, at statsbudgettet har virket dæmpende på den samlede efterspørgsel. Det er mere relevant at se på bevægelserne i kasseoverskuddet fra år til år. En reduktion af kasseoverskuddet som den, der indtrådte fra 1960-61 til 1961-62 eller fra 1964-65 til 1965-66, har således virket kraftigt stimulerende på den samlede efterspørgsel.

Finanspolitikken kan imidlertid ikke bedømmes alene på grundlag af overskuddet; såvel udviklingen i de samlede udgifter som ændringerne i udgifternes og indtægternes sammensætning må tages i betragtning, jfr. det af professor Jørgen Gel ting udarbejdede bilag.

En forøgelse af statens udgifter til køb af varer og tjenesteydelser vil have en efterspørgselsforøgende virkning på den samlede økonomi, selv om den fuldtud dækkes af øgede statsindtægter; indtægterne må med andre ord forøges mere end udgifterne, hvis den efterspørgselsstigning, udgifterne har fremkaldt, skal neutraliseres. Hvor stor overdækningen i så fald skal være, beror på, hvilke udgiftsstigninger der er tale om, og hvilke indtægter det er, der sættes i vejret. Som et groft udgangspunkt kan man måske anslå, at en reel udgiftsstigning på 100 mill. kr. nødvendiggør en forøgelse af statens indtægter på 120–150 mill. kr.

Når et beløb af denne størrelsesorden kun kan tages som et groft udgangspunkt, skyldes det, at man ikke med sikkerhed kan forudse den formindskelse af de private udgifter til forbrug og investering, som en skatteforhøjelse giver anledning til. Den afhænger således bl. a. af arten af

Tabel 2. Statsbudgettets hovedtal.

Mill. kr.	Driftsindtægter	Drifts- og anlægsudgifter	Overskud på drifts- og anlægsbudgettet	Kapitalbudget, netto	Kasseoverskud
1957–58	5.459	4.911	548	÷813	÷265
1958–59	5.937	5.300	637	÷804	÷167
1959–60	6.733	5.804	929	÷634	295
1960–61	7.317	6.225	1.092	÷746	346
1961–62	8.026	7.802	224	÷818	÷594
1962–63	9.830	9.114	716	÷543	173
1963–64	10.960	10.059	901	÷280	621
1964–65	12.405	11.140	1.265	÷143	1.122
1965–66[1])	14.395	13.230	1.165	÷581	584
1966–67[2])	17.144	15.638	1.506	÷702	804

1) Skøn, jfr. Økonomisk Årsoversigt, marts 1966.
[2]) Finansloven.

den pågældende statsindtægt, herunder hvilke befolkningsgrupper den rammer. Efterspørgslen kan endvidere på kort sigt blive stimuleret af forventninger om prisstigninger som følge af højere afgifter. En forhøjelse af skatterne kan også føre til kompenserende indtægtsforhøjelser, medmindre stramningen er tilstrækkelig stærk til at fjerne efterspørgselspresset.

4. Behovet for at ændre skattepolitikken står ikke kun i forbindelse med ændringer i det offentliges udgiftspolitik og tendenserne til uligevægt i den private efterspørgsel, men skyldes også, at der kun i begrænset omfang sker en automatisk tilpasning af finanspolitikken ved ændringer i den samlede efterspørgsel.

I en situation med ledighed og stabile priser vil en aktivitetsstigning som omtalt af professor Gelting forudsat uændret udgiftslovgivning føre til et svagt fald i de offentlige udgifter, i første række overførselsudgifterne, samtidig med at skatteprovenuet med givne skattesatser vokser. Statsfinanserne vil derfor formentlig i nogen grad automatisk modvirke den skete aktivitetsstigning, idet dog virkningen svækkes ved, at den direkte beskatning af de øgede indkomster først sker med godt og vel et års forsinkelse.

I en situation med stærke pris- og indkomststigninger er der derimod en risiko for, at de offentlige finanser nærmest virker destabiliserende En række forbrugsafgifter er nemlig specifikke og for nogles vedkommende lagt på varer, som under indkomststigninger udgør en faldende andel af det samlede forbrug. Bilsalget har været en vigtig undtagelse i de senere år, for så vidt som salget har været stærkt stigende, men bilpriserne er til gengæld kun steget lidt. Noget tilsvarende gælder en række af de øvrige omsbelagte varer. Også efterslæbet i indkomstskatten gør sig her stærkt gældende. Modsat vil statens udgifter, hvor lønninger og sociale pensioner indgår med en stor vægt, stige relativt hurtigt og kraftigt. Der er således en tendens til, at statsfinanserne under et efterspørgselspres automatisk forøger den økonomiske uligevægt. I det omfang det offentliges lønninger forøges i store ryk som i 1961 og 1965, og dette fører til højere lønninger på det private arbejdsmarked, vil denne tendens blive forstærket.

Skattesystemets udformning kan bidrage til,

at den private efterspørgsel vokser særlig meget, når befolkningens indkomster i forvejen er stigende, idet man søger at unddrage sig de bøje marginalskatter, f. eks. gennem fremskyndelse af anskaffelser, som gør det muligt at udnytte de gældende afskrivningsregler, eller ved afholdelse af andre fradragsberettigede udgifter.

5. Finanspolitikkens problemstilling er imidlertid ikke begrænset til at søge at sikre, at den efterspørgselsforøgende virkning af offentlige udgifter neutraliseres. Ved vurderingen af den danske finanspolitik gennem efterkrigsårene er det således for det første nødvendigt at tage hensyn til den væsentlige sammenhæng, der består mellem boligpolitikken og finanspolitikken. En hurtig forøgelse af boligbyggeriet, sådan som det er sket i flere perioder, påvirker stort set den samlede efterspørgsel på samme måde som en forøgelse af det offentliges køb af varer og tjenester, idet kravet til selvfinansiering er meget begrænset.

En tilsvarende problemstilling gælder imidlertid også for andre private investeringer. Ganske vist er selvfinansieringsgraden her højere, men der er adskillige eksempler på, at investeringerne i perioder præget af et stærkt almindeligt opsving er steget stærkere end opsparingen.

På samme måde, som man gennem en skærpet finanspolitik kan tilstræbe at neutralisere den efterspørgselsstigning, som vil være en følge af en hurtig stigning i boligbyggeriet, kan man derfor gennem finanspolitikken og pengepolitikken søge at afbøde den stigning i den samlede efterspørgsel, som følger af en hurtig stigning i de øvrige private investeringer.

6. Kommunerne har langt fra i samme omfang som staten selv tilvejebragt finansieringen af deres investeringer. Den kommunale låntagning viser derfor i disse år en stærkt stigende kurve, som i alt væsentligt er udtryk for, at der fra de kommunale budgetter er udgået en ekspansiv virkning af betydelig styrke, også i situationer hvor der i forvejen var et stærkt pres på økonomien.

Udvidelsen af kommunernes aktivitet er på væsentlige punkter blevet understøttet af refusionsordninger, der har betydet, at kun en del, i nogle tilfælde kun en meget begrænset del, af udgiftsforøgelsen er blevet båret af kommunerne selv.

7. Behovet for en skærpet finanspolitik vil kunne begrænses ved en forøget opsparing hos kommuner, selskaber og de enkelte skatteydere.

Omend utilstrækkelig i forhold til ekspansionen viser nationalregnskabstallene for de senere år en relativ stigning i opsparingen, og forskellige oplysninger tyder på, at det, uanset pengeværdiforringelsen, også gælder for den pengemæssige opsparing.

Opsparingen er antagelig så fast knyttet til den enkelte skatteyders milieu og indkomstudvikling, at det er meget vanskeligt gennem skattepolitikken at øve væsentlig indflydelse herpå, hvortil kommer, at noget sådant er forbundet med stort administrativt besvær og reduktion af det offentliges skatteindtægter. Større mulighed er der for at skattelovgivningen kan påvirke selskabsopsparing, men under en stærk ekspansion vil det antagelig i hovedsagen betyde selvfinansiering af øgede investeringer.

8. I de fleste vesteuropæiske lande er reguleringen af efterspørgsel og økonomisk aktivitet, som tidligere i hovedsagen skete over rente- og kreditpolitikken, i efterkrigstiden blevet suppleret med en bevidst anvendelse af det offentliges finanspolitik i konjunktur stabiliserende øjemed samt med mere eller mindre omfattende reguleringer af byggevirksomheden. Det har endvidere været karakteristisk, at finanspolitikken er blevet det centrale element i konjunkturpolitikken, idet anvendelsen af såvel byggerestriktioner som af rente- og kreditpolitik har været stærkt påvirket af bolig- og huslejepolitiske hensyn.

Dette gælder også i store træk her i landet. Rente- og kreditpolitik og byggeregulering er

vel i kritiske situationer blevet anvendt til erstatning for eller supplement til en efterspørgselsdæmpende finanspolitik - og i så fald i reglen med betydelig effektivitet - men i øvrigt har det her som andetsteds været tilpasningen af finanspolitikken, der har spillet den afgørende rolle. Det er i flere situationer i efterkrigsårene lykkedes at påvirke udviklingen på tilfredsstillende måde gennem finanspolitiske indgreb.

Ikke mindst i de seneste år, hvor pris- og indkomststigningerne har været stærkere, har der imidlertid kunnet iagttages en tendens til, at den konjunkturudjævnende politik ikke er blevet ført med tilstrækkelig effektivitet med det resultat, at der har været perioder med for stærkt efterspørgselspres. Baggrunden herfor har været de faktiske og politiske vanskeligheder ved at tilpasse finanspolitikken med tilstrækkelig smidighed til situationer med stærke bevægelser i indkomstniveauet, ligesom det ikke altid er lykkedes i tilstrækkelig grad at afstemme finanspolitikken og pengepolitikken indbyrdes og med udviklingen på bolig- og byggemarkedet.

Balancen mellem finanspolitik, penge- og rentepolitik og byggeregulering er efter sagens natur et politisk problem. Anvendelsen af disse forskellige økonomisk-politiske instrumenter bør imidlertid under alle omstændigheder tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af den udvikling af den indre efterspørgsel, der er forenelig med økonomisk balance.

For så vidt angår bolig- og huslejepolitikken skal henvises til kapitel IX. Om finanspolitikken gælder det, at dens effektivitet kan øges ved en styrkelse af budgettets automatiske konjunkturregulerende indflydelse og ved en bedre og mere langsigtet planlægning af statens udgifter og de kommunale investeringer.

IX. BOLIG- OG HUSLEJEPOLITIKKEN

i. Udviklingen på boligmarkedet og den politik, der gennem efterkrigsårene har været ført med hensyn til huslejens fastsættelse og finansieringen af boligbyggeriet, har været blandt de faktorer, der har bidraget til den økonomiske uligevægt.

Situationen på boligmarkedet har gennem hele efterkrigsperioden været karakteriseret ved boligmangel, d. v. s. større efterspørgsel til det gældende huslejeniveau, end der var mulighed for at tilfredsstille med den bestående boligmasse og den årlige forøgelse heraf gennem nybyggeri.

Uligevægten på boligmarkedet har navnlig haft tre årsager, hvoraf den mindst betydningsfulde nok er, at boligbyggeriet under nogle af krigsårene og de første efterkrigsår kom ned på et meget lavt niveau. Vigtigere er det, at befolkningens efterspørgsel efter større og bedre boliger er steget meget stærkt under den reale velstandsstigning, som har karakteriseret efterkrigstiden. Dette gælder navnlig de sidste 7-8 år med nedbringelsen af arbejdsløsheden og den stærke ekspansion i byerhvervene i øvrigt.

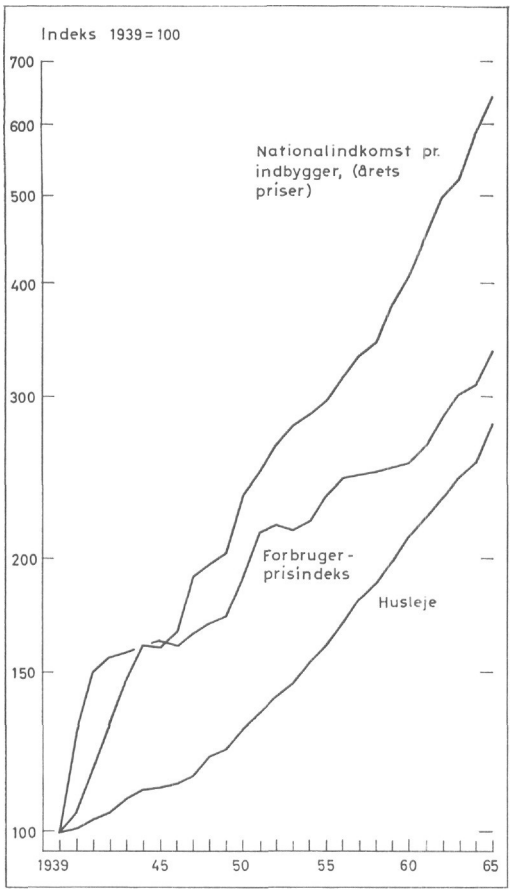
Endvidere har der været en iøjnefaldende skævhed mellem udviklingen i huslejen i den bestående boligmasse og den almindelige prisudvikling. Boliger er således - bortset fra de seneste års nybyggeri - blevet et relativt billigere gode, hvilket ligeledes må have bidraget til at øge efterspørgselspresset efter boliger.

Der er således væsentlige grunde til, at boligefterspørgslen er steget hurtigere end det, der svarer til befolkningstilvæksten i byerne. En sådan ekstra tilvækst over en forholdsvis kort årrække i det efterspurgte boligareal betyder en voldsom forøgelse af behovet for nybyggeri. En stigning på f. eks. 15-20 pet. i boligbehovet svarer til næsten 10 års nybyggeri.

2. Det huslejeniveau, der kommer til udtryk i pristallet, er siden 1939 steget med 185 pct., medens pristallet som helhed er steget med 225 pct., og når bortses fra husleje og direkte skatter med ca. 250 pct. I samme periode er indkomsterne syvdoblet, således at udgiften til husleje har udgjort en faldende del af indkomsten.

I realiteten har huslejen imidlertid bevæget sig yderst uensartet for de forskellige kategorier af boliger, og tendensen til spredning har nærmest været stigende de senere år; det er derfor umuligt at tale om et typisk huslejeniveau. De vigtigste træk i udviklingen synes navnlig at være følgende:

For bestanden af udlejningsboliger fra før krigen samt for den overvejende del af de boliger, der er opført efter krigen, har der været opretholdt en huslejeregulering, som til trods for en række revisioner i opadgående retning har betydet, at huslejen på denne del af boligmarkedet er sakket langt bagud i forhold til den øvrige prisudvikling. De tilladte generelle lejestigninger i førkrigsejendomme, der ikke er moderniserede, er for tiden op til 80 pct. - såfremt ejeren har hele vedligeholdelsespligten - hvortil kommer den særlige adgang til forhøjelse ved lejerskifte. Lejen i denne del af boligmassen er således steget



Figur l. Udviklingen i indkomster, forbrugerpriser og husleje. (Logaritmisk målestok).

langt mindre end den husleje, der indgår i pristallet.

For parcelhuse har - svarende til huslejeregu-leringen i udlejningsejendomme - været gennemført gradvise lettelser i beskatningen, således at det reelt er blevet billigere at bo i ældre huse. Den beregnede lejeværdi af bolig i eget hus er gradvis nedsat fra 6 til 2 pct. af ejendomsværdien, der indtil 13. almindelige vurdering i 1965 er steget væsentligt langsommere end handelsværdien. Der har på dette område hersket fri prisdannelse, og priserne for ældre parcelhuse er derfor presset stærkt op i byområder i kraftig vækst.

I nybyggeriet har huslejen dels været bestemt af en ganske kraftig stigning i byggeomkostningerne - delvis betinget af manglen på priskonkurrence og indtil de seneste år manglende incitament til at effektivisere selve byggeprocessen - dels af den stærke rentestigning og mange steder i landet tillige af de stærkt stigende grundpriser. Navnlig udviklingen med hensyn til renten og finansieringsvilkårene i øvrigt har været centralt placeret i debatten om huslejepolitikken.

3. Medens rentens betydning som almindelig regulator af den økonomiske aktivitet ofte er stærkt overdrevet, er det givet, at renten har afgørende betydning for huslejen i nybyggeriet og dermed under frie forhold for boligbyggeriets omfang. Samtidig med at den effektive rente er steget gennem efterkrigsårene fra ca. 3,5 pct. i 1946 til omkring 9,5 pct. i 1965, har man imidlertid på forskellig måde grebet ind og søgt at hindre, at renten kom til at påvirke huslejen - i hvert fald for store dele af nybyggeriet. Dette er indtil 1955 især sket ved hjælp af billige statslån og derefter ved »driftstilskud« fra staten, m^2-tilskud, hvis størrelse siden 1962 delvis varierer med renten og derfor i de senere år gradvis har bevæget sig op fra 8½ kr. til ca. 20 kr. pr. m^2. Udover m^2-tilskuddene er ydet særlige kapitaltilskud på 35 pct. af byggeudgiften til indtil 2.000 boliger årligt for mindstbemidlede.

Selv om det antal boliger, der hvert år har kunnet opnå m^2-tilskud, har været begrænset, har det dog drejet sig om en ganske betydelig del af byggeriet. Således er m^2-tilskud siden 1958 ydet til op mod 10.000 lejligheder om året opført af boligforeningerne samt til nogle få tusinde privat opførte boliger og endvidere til visse sociale institutioner, herunder alderdomshjem og plejehjem. Herudover er gennem hele perioden årligt ydet billige statslån til 6-700 arbejderboliger på landet samt i de seneste år til kollegier, ligesom et stort antal nyopførte tjenesteboliger

er stillet til rådighed for offentligt ansatte funktionærer til en leje langt under markedsværdien.

Realiteten har således været den, at rentefordyrelsen for etagebyggeriets vedkommende kun har fået lov til at slå igennem for den begrænsede del, som udføres af private uden støtte fra staten, i de seneste år mellem 3 og 5.000 **lejligheder** årligt. Der har dog kunnet ydes huslejetilskud til familier med børn også i disse lejligheder.

For parcelhuse i byer og bymæssige bebyggelser er tilskudsordningerne i form af billige statslån eller m^2-tilskud stort set afviklet efter 1958-ordningen, men for nybyggede parcelhuse har det været en afgørende faktor, at den beregnede lejeværdi, der opføres på selvangivelsen, ligesom for ældre parcelhuse, gradvis er reduceret. Den lejeværdi, der har været opført på selvangivelsen, har givet parcelhusejerne en skattemæssig meget gunstig behandling, der dog delvis har kunnet begrundes med henvisning til huslejereguleringen for udlejningsejendomme. I forbindelse med de relativt høje marginale skattesatser i indtægtsbeskatningen har dette imidlertid i høj grad virket stimulerende på denne form for boligbyggeri. Parcelhusbyggeriet er da også steget langt hurtigere end etagebyggeriet, hvilket har forøget finansieringsproblemerne en del, idet enfamiliehuse gennemgående er dyrere i byggeudgifter og navnlig med hensyn til byggemodning end etagelejligheder. Til gengæld har parcelhusbyggeriet nok i væsentligt højere grad end etagebyggeriet appelleret til den personlige opsparing.

Endelig må nævnes, at nybyggede boliger siden 1946 har været fritaget for den del af ejendomsskatten, der ikke lå på grundværdien.

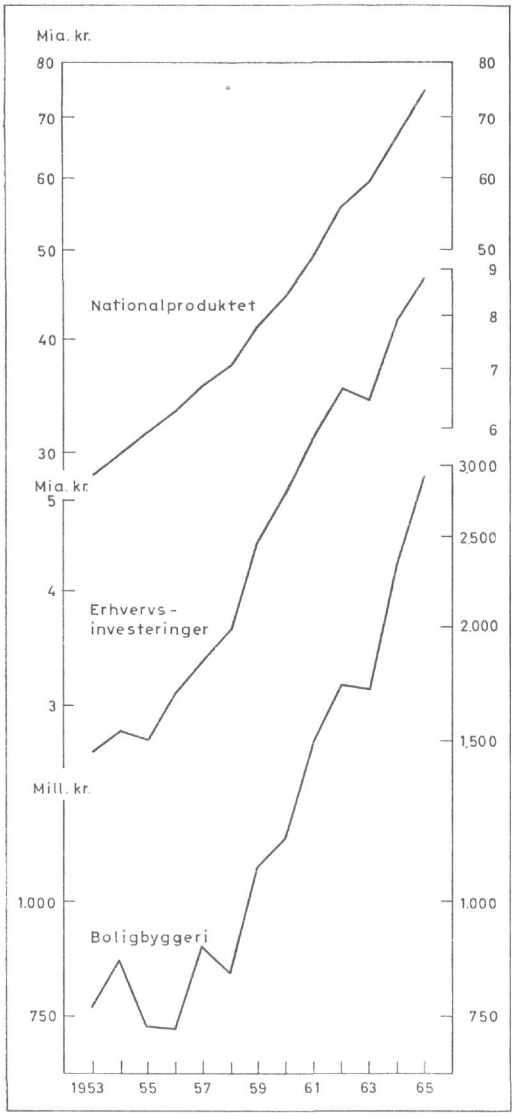
Helt alment gælder, at selv en ganske høj rente ikke vil virke væsentligt afskrækkende på debitorer, der i en periode med hurtigt stigende ejendomspriser ønsker at optage lån til finansiering af køb af fast ejendom og byggeri. Med hurtigt stigende pengeindkomster vil årlige terminsydelser, der ved lånets optagelse kan virke tyngende, i løbet af relativt få år forekomme moderate, og når hertil lægges udsigten til en betydelig formuegevinst, kan gældsstiftelse til anskaffelse af eget hus blive tillokkende i perioder med betydelige og vedvarende prisstigninger.

4. Det er på denne baggrund ikke overraskende, at det gennem hovedparten af efterkrigstiden har været et centralt problem i den økonomiske politik at holde igen over for tendenser til for voldsom stigning i boliginvesteringerne. Dette har udløst en række forskellige restriktioner på nybyggeriet der har været administreret med stærkt varierende strenghed. Efter perioder med stærkt opsving i påbegyndelserne af nyt boligbyggeri, er fulgt kraftige indgreb og reduktion af igangsættelserne, og det har derfor været vanskeligt at få tilrettelagt en hensigtsmæssig byggerytme og en jævn udnyttelse af arbejdskraften i byggefagene.

Ikke desto mindre er der dog efterhånden sket en meget betydelig fremgang i de årlige boliginvesteringer, jfr. tabel 1. Medens der i femåret 1941-45 i alt blev færdiggjort 63.000 boliger, blev der i 1951-55 i alt fuldført ca. 109.000 boliger, og i femåret 1961-65 kom tallet op på ca. 178.000. Samtidig er boligernes kvalitet forbedret og størrelsen vokset fra gennemsnitlig 85 m^2 i 1951-55 til 97 m^2 i sidstanførte femår.

Baggrunden for de undertiden meget drastiske indgreb over for boligbyggeriet har dels været hensynet til byggeindustriens kapacitet, som i en lang årrække kun har været i relativt langsom vækst, dels at den nødvendige stigning i opsparingen ikke har kunnet sikres.

Dette sidste hænger sammen med, at de bygherrer, der igangsætter boligbyggeri, selv kun præsterer en meget begrænset del af den nødvendige opsparing straks, medens resten kan tilvejebringes over en meget lang årrække. Den langt overvejende del af investeringen i det private boligbyggeri finansieres over kapitalmar-



Figur 2. Stigningen i nationalproduktet, de erhvervsmæssige investeringer og boligbyggeriet i årets priser. (Logaritmisk målestok).

kedet. Det drejer sig formentlig om 75-85 pct. i gennemsnit selv efter de skærpede krav til selvfinansiering, som blev gennemført i 1964, strengest for parcelhusbyggeriet og svagest for det sociale byggeri. Sammenlignet med andre private investeringer er dette en meget høj lånandel, idet finansieringen af erhvervenes investeringer i højere grad sker ud af den løbende indtjening (afskrivning). Når boligbyggeriets omfang øges stærkt fra et år til det følgende, stilles der således via kapitalmarkedet krav om en hurtig forøgelse af opsparingen i den øvrige del af økonomien, og en tilsvarende forøgelse i den private opsparing kan normalt ikke påregnes, selv om denne gennem årene har vist en jævn stigning.

En betydelig forøgelse af boligbyggeriet, som flere gange har været forsøgt under indtryk af den stærke efterspørgelse efter flere boliger, har derfor gang på gang tilført økonomien som helhed en ekspansiv impuls af betragtelig styrke og har således bidraget til at vanskeliggøre opretholdelsen af den totale økonomiske ligevægt samtidig med, at byggebranchen har vist særligt stærke indkomststigninger, der har påvirket andre dele af økonomien.

Under de senere års højkonjunktur har det vist

Tabel 1. Vækst i nationalproduktet, erhvervenes investeringer og det private boligbyggeri.

Mill. kr.	Brutto-national-produkt	Erhvervs-investeringer[1])	Bolig-byggeri
1953	28.550	2.685	770
1954	29.900	2.825	865
1955	31.270	2.760	730
1956	33.400	3.090	725
1957	35.550	3.350	895
1958	37.150	3.640	835
1959	41.080	4.525	1.090
1960	44.430	5.080	1.175
1961	49.380	5.835	1.500
1962	55.700	6.615	1.725
1963	59.180	6.465	1.715
1964	66.770	7.955	2.340
1965	74.700	8.800	2.920

Private nyanlæg, ekskl lager- og besætningsforskydninger.

sig muligt at udvide byggekapaciteten væsentligt hurtigere end hidtil. Samtidig er imidlertid også boligefterspørgslen udvidet i langt hurtigere takt end forud, og resultatet er blevet en voldsom opgang i boliginvesteringerne i det sidste par år. Mulighederne for sideløbende hermed at opnå en tilsvarende hurtig vækst i den private opsparing har derimod ikke været tilstede.

5. Den politik, der er ført med hensyn til huslejefastsættelsen og boligfinansiering har således i høj grad bidraget til at øge presset på den samlede økonomi. Den naturlige regulator på den voksende boligefterspørgsel, som havde ligget i stigende huslejeniveau, har man af fordelingspolitiske grunde ikke benyttet, og specielt er man veget tilbage for at lade den stigende rente slå igennem på lejeniveauet for nybyggeriet. Herved har man imidlertid samtidig bidraget til at svække det umiddelbare finansieringsgrundlag for boligbyggeriet, således at dette i realiteten har måttet tilvejebringes ved øget overskud på statsbudgettet.

Det er vanskeligt at afgøre, hvor hurtigt en anden huslejepolitik, der lod huslejeniveauet i de ældre ejendomme - herunder beskatningen af parcelhuse - følge den almindelige prisopgang, ville have ført til ligevægt mellem efterspørgsel og udbud af boliger i byerne. Ved en sådan alternativ politik ville der på den ene side være skabt væsentligt større indkomster for ejerne af udlejningsejendomme, herunder boligselskaberne, på den anden side være tilvejebragt grundlag for betydeligt forøgede skatteindkomster, især for staten, men også for kommunerne.

Det er sandsynligt, at man ved en sådan kurs, som nu har sat sig spor i det boligpolitiske forlig i januar 1966, havde fået et mindre pres på byggefagene og mindre pris- og indkomststigninger i disse brancher. Større mobilitet på boligmarkedet og større konkurrence i boligbyggeriet med deraf gunstige virkninger på byggeomkostningerne kunne være opnået.

X. FORSKYDNINGERNE I DEN ØKONOMISKE FORDELING

1. Ved vurderingen af de bestræbelser på at påvirke fordelingen af nationalproduktet, som er det dominerende element i indkomstkapløbet, er det nærliggende at tage udgangspunkt i stigningen i det gennemsnitlige indkomstniveau. Siden i960 er de gennemsnitlige pengeindkomster steget med godt en halv snes procent om året, mens realindkomstfremgangen typisk har udgjort en trediedel heraf. Det i relation til indkomstkapløbet interessante spørgsmål er, hvorvidt denne gennemsnitlige fremgang er typisk for hele befolkningen, eller om der er sket relative forskydninger. Er det kort sagt lykkedes nogle befolkningsgrupper i kraft af deres indkomstpolitiske bestræbelser at forbedre deres relative stilling.

De forskellige oplysninger, der foreligger herom, er samlet i bilag 9 og skal nærmere omtales i det følgende. Der kan dog være grund til at fremhæve, at dette statistiske materiale på mange punkter er utilstrækkeligt og unøjagtigt, og især gælder dette oplysningerne om de seneste år.

2. Det vigtigste udslag af den drastiske ændring i den økonomiske struktur, der er sket i den sidste halve snes år, er den relative tilbagegang i landbrugserhvervets andel af den samlede indkomstmasse. Denne andel er siden 1954 stort set blevet halveret. Da der samtidig har været stærk vækst i beskæftigelsen i byerhvervene og tilbagegang i landbruget, er der naturligvis ikke sket tilsvarende bevægelser i indkomsten pr. beskæftiget. For landbrugsmedhjælperne er det tværtimod således, at indkomstfremgangen har været større end for de ufaglærte arbejdere i industrien, fordi lønnen i landbruget var relativt trykket i de foregående år, hvor ledigheden i byerhvervene var forholdsvis høj. For de selvstændige landbrugere - hvis antal først i de seneste år er gået mere mærkbart tilbage - har indkomstforløbet til gengæld i en lang årrække været ugunstigt - selvom der i dette tidsrum tilvejebragtes meget omfattende pris- og støtteordninger for erhvervet. Indtil 1962 var der således knap nok tale om en opgang i pengeindkomsterne i sammenligning med årene midt i 50'erne, mens andre befolkningsgruppers pengeindtægt øgedes med 60-70 pct. I årene siden da har eksportkonjunkturen imidlertid formet sig væsentligt gunstigere, og da samtidig antallet af brugere gik tilbage, skete der en særdeles kraftig opretning af indtægterne både absolut og i sammenligning med indkomsterne i byerhvervene. Set over tiden siden 1954 som hslhsd har de selvstændige landbrugeres indtægtsstigning, omkring 75 pct., dog - til trods for støtteordninger m. v. - har været svagere end den typiske opgang i byerhvervene, omkring 100 pct. Det hører dog med til billedet, at de selvstændige landbrugere som jordbesiddere har haft andel i de formuegevinster, som er tilfaldet ejerne af fast ejendom.

3. Også inden for byerhvervene har de stærke forskydninger i den økonomiske struktur medført betydelige ændringer i indkomstmonstret, omend disse hver for sig har været af langt mere beskeden størrelse end den ændrede balance mellem land og by. Blandt de områder, der har haft den stærkeste indkomstfremgang, må især nævnes dele af industrien, bygge- og

anlægsfagene, pengeinstitutterne samt en række liberale erhverv. På den anden side har det været klare tilbagegangsområder som f. eks. jernbanetransport, visse håndværksfag, som er blevet slået ud af industrien, og dele af detailhandelen, der har mærket den stigende konkurrence som folge af den øgede udbredelse af kædeforretninger o. lign. Endvidere må nævnes, at indkomsterne ved boligudlejning har været holdt nede gennem huslejereguleringen.

Disse stærke forskydninger har ligesom i landbruget først og fremmest sat sig spor i udviklingen i de selvstændige erhvervsdrivendes og aktieselskabernes indtægter, mens lønudviklingen - som det også tidligere har været tilfældet - har formet sig relativt ensartet på de enkelte erhvervsområder.

4. Selv om disse ret uensartede tendenser kan gøre det betænkeligt at se på de selvstændige erhvervsdrivendes indtægter under ét, er det klart, at der knytter sig betydelig interesse til, hvorledes balancen som helhed mellem disse og lønmodtagernes indkomst har udviklet sig. Man kan herom først konstatere, at der ikke i hele det betragtede tidsrum er sket nævneværdige forskydninger i fordelingen af indkomstmassen i byerhvervene mellem lønninger og andre indkomster. Af flere grunde giver dette imidlertid ikke noget helt dækkende billede af udviklingen i den gennemsnitlige indkomst for de to grupper. For det første må det tages i betragtning, at antallet af selvstændige erhvervsdrivende i byerhvervene ikke er vokset nævneværdigt, mens antallet af beskæftigede lønmodtagere er gået en del op, fordi både arbejdsstyrken og beskæftigelsesgraden er steget. For det andet må der tages hensyn til, at der uden tvivl som følge af prisstigningerne er sket en omfordeling mellem aktive og passive kapitalister til gunst for de førstnævnte. Begge disse forhold skulle således tale for, at indtægten for de selvstændige erhvervsdrivende typisk skulle være gået noget stærkere op end for en fuldt beskæftiget lønmodtager. Den eneste mulighed for at eftervise rigtigheden af denne antagelse ligger i skattestatistikken, som af mange grunde ikke giver nogen sikker indikation.

Stort set viser de skattestatistiske oplysninger, at gennemsnitsindkomsten for selvstændige er steget nogenlunde på linje med indtægten for en fuldt beskæftiget industriarbejder. Det må dog herved tages i betragtning, at skattestatistikken registrerer indkomsten efter afskrivninger o. lign. mens opgørelsen af nationalproduktet, som danner udgangspunktet for disse betragtninger, viser indkomsten uden fradrag herfor. Hertil kommer, at den andel af erhvervsindkomsten i byerhvervene, der finder anvendelse til henlæggelser i aktieselskaber m. v., har været stærkt voksende såvel absolut som i forhold til erhvervsindtægten som helhed. Disse henlæggelser kommer ikke til udtryk i de selvstændige erhvervsdrivendes skattepligtige indkomst, men i sidste instans vil det selvfølgelig være dem, der - som den største gruppe af aktieejere - opnår fordelen af henlæggelserne, f. eks. i form af en øget værdi af aktiebeholdningen.

Det vil således nok være rigtigt at konkludere, at erhvervsindkomsterne - og især de aktive kapitalisters indkomst - i disse år er øget noget stærkere end lønnen for en fuldt beskæftiget arbejder. Denne forskydning synes imidlertid først og fremmest at have fundet sted i de første år af det økonomiske opsving - d. v. s. indtil i960 - hvor bl. a. erhvervenes kapacitetsudnyttelse steg meget stærkt, og hvor der også skete en udvidelse af avancemarginen i mange brancher. Under den stærke opgang i. indkomstniveauet i årene derefter har bevægelserne i de to gruppers indtægt efter alt at dømme ikke været påfaldende forskellige, i hvert fald ikke når man ser bort fra kapitalgevinsterne på fast ejendom.

5. Det er allerede nævnt, at lønudviklingen på de forskellige områder inden for byerhvervene

liar formet sig langt niere ensartet end for de selvstændiges indtægter. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der som helhed kun skulle være sket mindre forskydninger i indkomstforholdene inden for hele gruppen af lønmodtagere. Én meget betydningsfuld forskydning på dette område er allerede strejfet foran, nemlig den forskel, der har været i indkomstbevægelsen for de lønmodtagere, der har haft fuld beskæftigelse gennem hele perioden, og dem, der nød godt af den stærke stigning i beskæftigelsesgraden i årene op til 1961 og derved opnåede en til tider drastisk opretning af deres indtægtsniveau. Dette har ikke mindst gjort sig gældende for store grupper af arbejdsmænd samt for faglærte byggehåndværkere.

For de fuldt beskæftigede lønmodtagere har forskellighederne i indkomstforløbet været mindre fremtrædende, bl. a. som følge af det samspil mellem overenskomstmæssige forbedringer og lønglidning, som er omtalt i kapital IV. Særlig tydeligt og sikrest registreres dette for den egentlige arbejdsløn i industri og byggeri. Der kan dog være grund til at nævne, at der både i kraft af den fulde beskæftigelse og organisationernes politik synes at være sket en varig stigning i kvindernes lønninger i sammenligning med de mandlige arbejderes løn. Også lønnen for ungarbejdere og lærlinge er steget relativt stærkt.

Noget mere usikker bliver bedømmelsen, når man vil følge forholdet mellem arbejdslønnen og lønningerne til funktionærer og tjenestemænd, idet man for de sidstnævnte grupper stort set kun råder over de i lønningslove og kollektive overenskomster aftalte satser, men ikke som for arbejderne den faktisk udbetalte løn. Dette er ikke mindst af interesse, fordi der foreligger mange vidnesbyrd om, at det under den fulde beskæftigelse især er en række funktionærgrupper - der i mange tilfælde tidligere var relativt lavt aflønnet - der har forbedret deres stilling. En sådan tendens genfindes imidlertid ikke i de omtalte oplysninger om lønsatserne og i øvrigt heller ikke i de spredte oplysninger, der foreligger om de faktiske funktionærlønninger i handel og industri. Til gengæld viser skattestatistikken, at at funktionærernes gennemsnitsindkomst fra 1954 til 1963 er næsten fordoblet, mens lønnen for en fuldt beskæftiget arbejder i samme tidsrum kun er steget med ca. 80 pct. Én af grundene hertil er uden tvivl, at en lang række offentligt ansatte i kraft af særlige tillæg eller særlige overenskomster har kunnet opnå betydelige lønstigninger, jfr. i øvrigt kapitel IV. Man kan således nævne lærerpersonalet og de overenskomstansatte akademikere. Inden for erhvervene kan der også peges på særlige grupper, hvor den tekniske udvikling har givet en speciel baggrund, f. eks. hele EDB-området.

6. For så vidt angår de grupper, der står uden for produktionen, er det allerede nævnt, at prisudviklingen har bevirket en omfordeling mellem aktive og passive kapitalister til ugunst for de sidstnævnte, idet deres indtægter af renter eller forsikringsydelser har været næsten uændret, medens priserne er steget. Lignende forhold har som følge, af huslejereguleringen gjort sig gældende for ejerne af udlejningsejendomme.

Disse grupper, hvis størrelse og indkomstforhold i øvrigt er ret ukendte, har hørt til blandt taberne i indkomstkapløbet. De har dog til gengæld hyppigt kunnet registrere kapitalgevinster ved besiddelse af fast ejendom, og de private pensionister har i øvrigt fået deres indtægt suppleret med folkepensionens mindstebeløb siden 1957 og siden 1965 ved den gradvise overgang til den fulde folkepension.

De store og efterhånden ret velorganiserede grupper af folke- og invalidepensionister har klaret sig bedre. Pensionen er stort set blevet hævet i takt med arbejdslønnen - i de tilfælde, hvor der er sket geografisk udjævning af pensionen, endog en del mere - fradragsreglerne er blevet lempet, og den øgede indtægt er stort set gået fri af opgangen i indkomstbeskatningen. I sammenligning

med en fuldt beskæftiget lønmodtager er deres stilling snarest forbedret en del. Under denne gruppe må også nævnes enkerne, som får enkepension efter den fra 1959 indførte ordning.

Endelig må også nævnes gruppen af unge under uddannelse og i mange tilfælde deres familier - hvis stilling er radikalt ændret efter oprettelsen af Ungdommens Uddannelsesfond i 1958. Den årlige bevilling til fonden - stipendier og lån - androg i 1965-66 130 mill. kr., heraf godt no mill. kr. til de højere uddannelser, og antallet af personer i den sidstnævnte gruppe, der fik støtte fra fonden, udgjorde ca. 30.000.

7. Den relative forbedring, der er opnået for de netop omtalte grupper, er alle resultatet af bevidste politiske beslutninger og har derfor også kunnet realiseres uden vanskelighed.

Der bør i øvrigt ved en samlet vurdering af indkomstforskydnmgerne tages hensyn til de ændringer der i tidens løb er sket i skattebyrdens fordeling mellem befolkningsgrupperne, og i omfanget og kvaliteten af de offentlige tjenester, der stilles til rådighed for disse. Disse forskydninger har udvalget imidlertid ment at kunne lade uomtalte i denne sammenhæng, hvor det i særlig grad er de indkomstforskydninger, der er sket som led i indkomstkapløbet, der har været behov for at belyse. Noget tilsvarende gælder de meget omfattende fordelingspolitiske virkninger af huslejereguleringen for de forskellige grupper af boligtagere, så meget mere som disse virkninger går på tværs af alle de her omtalte inddelinger af befolkningen.

8. Den her givne oversigt over de vigtigste forskydninger i den økonomiske fordeling kan kort - og derfor også forenklet - sammenfattes deri at der vel er sket ret omfattende ændringer i indkomstfordelingen, men at disse i første række står i forbindelse med de meget indgribende forandringer, der er sket i samfundets økonomiske struktur i en periode med stærk vækst, og i mindre grad skyldes interessegruppernes bestræbelser på at forbedre deres stilling.

Der må imidlertid føjes en meget væsentlig modifikation til denne konklusion, for sa vidt som det - som nævnt i kapitel VII - har været en uundgåelig konsekvens af prisstigningen samt af den økonomiske vækst, at der er opstået meget store kapitalgevinster, især på fast ejendom. I første halvdel af 60'erne har de reelle kapitalgevinster på fast ejendom været af en årlig størrelsesorden på 5 mia. kr. eller over 10 pct. af bruttofaktorindkomsten, mens de tilsvarende reelle kapitalgevinster i årene forud var af forholdsvis beskeden størrelse. Det er vanskeligt at skønne over, hvorledes disse kapitalgevinster, som i større eller mindre udstrækning oppebæres af alle ejere af fast ejendom, fordeler sig mellem de forskellige befolkningsgrupper. Der kan imidlertid ikke herske tvivl om, at lønmodtagernes andel af disse kapitalgevinster er mindre - formentlig væsentligt mindre - end deres andel i den samlede indkomstmasse. Dette er ensbetydende med, at den relativt moderate forskel mellem indtægtsudvikling for ansatte og selvstændige forstørres en del op, når kapitalgevinsterne drages med ind i betragtningen.

XI. SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

i. Efter at den danske økonomi gennem en længere årrække periodevis havde været præget af valuta vanskeligheder, der hindrede en stabil fremgang, er det siden 1958 lykkedes at opnå en efter danske forhold usædvanlig kraftig vækst i produktionen. Til trods for et enkelt år - 1963 - med med stærkt dæmpet vækst har den samlede produktionsstigning gennem de 7 år siden 1958 andraget 43 pct. aller godt 5 pct om året. Der er her tale om et opsving i beskæftigelsen i byerhvervene og en stigning i produktionen pr. beskæftiget uden sidestykke i tidligere perioder. Fra og med i960 har ledigheden været bragt ned til et minimum, og der har periodevis været en betydelig knaphed på arbejdskraft på talrige områder med deraf følgende pres på lønninger og priser.

En så stærk fremgang havde da næppe heller været muligt uden et betydeligt efterspørgselspres, og det har givetvis været af afgørende betydning, at dette efterspørgselspres i ikke ringe grad er kommet udefra. Det danske opsving har fundet sted inden for en ramme af højkonjunktur med prisopgang og stærke indkomststigninger i hovedparten af landene omkring os. De stadigt ogede eksportindtægter har på den ene side tilvejebragt det valutariske grundlag for dansk produktionsstigning og har samtidigt været en af hoveddrivkræfterne på efterspørgselssiden. Hertil har i overensstemmelse med det sædvanlige mønster for en økonomi i stærk udvikling, fojet sig en forøgelse af erhvervenes investeringsudgifter i væsentligt hurtigere tempo end stigningen i indtægterne og opsparingen. Også boligbyggeriet er steget stærkt, bl. a. på baggrund af den førte huslejepolitik og de særlige finansieringslettelser. Endelig har samtidig de offentlige udgifters andel i den samlede efterspørgsel været voksende som følge af de krav om ogede offentlige ydelser, den økonomiske fremgang har udløst, så meget mere som den offentlige aktivitet gennem en lang forudgående årrække var holdt tilbage af hensyn til den anspændte valutasituation.

Det stærke investeringspres, den ogede offentlige aktivitet og de dybtgående strukturændringer i hele økonomien, som en så kraftig vækstproces har fremkaldt, har uundgåeligt skabt en række spændinger og tendenser til uligevægt, som måtte stille store krav om smidig tilpasning af den økonomiske politik. Disse krav har det imidlertid ikke været muligt at opfylde, og en af konsekvenserne har været den stærke opdrift i priser og pengeindkomster, navnlig fra 1961. En anden konsekvens har været de store underskud på vare- og tjenestebalancen over for udlandet, først i 1961 og 1962 og derefter igen i 1964 og 1965.

2. Selvom den relativt stærke opgang i priser og indkomster ikke er noget specielt dansk fænomen, er det dog tydeligt, som nærmere påpeget i kapitel II, at forringelsen af pengeværdien i de sidste 4-5 år er foregået i et noget hurtigere tempo i Danmark end i de fleste vesteuropæiske lande samt U.S.A. og Canada.

Med faste valutakurser kan det danske pris- og indkomstniveau ikke på længere sigt løsrives fra

udviklingen i de lande, hvormed hovedparten af den danske udenrigsomsætning foregår. Dette gælder i begge retninger. Det er således næppe realistisk at tro, at de danske pris- og indkomststigninger vil kunne nedbringes til en væsentlig lavere takt end den typisk europæiske. Den aktuelle problemstilling er imidlertid, at det ikke vil være muligt fortsat at tillade det danske omkostningsniveau at stige stærkere over en længere årrække end omkostningsniveauet i de andre industrialiserede lande. Bestræbelserne på at tilvejebringe en roligere prisudvikling - hvilket er ensbetydende med at stigningstakten i pengeindkomsterne må afpasses bedre efter produktivitetsstigningen - må derfor tillægges en større vægt end hidtil inden for det samlede kompleks af målsætninger, der søges realiseret gennem den økonomiske politik.

3. Grundtrækkene i de økonomiske processer, der fører til stadige fald i pengeværdien, er fælles for de industrialiserede lande, og problemstillingen i den økonomiske politik er i hovedtræk den samme, omend med forskellige nuancer betinget af de forskellige institutionelle forhold.

Et fremherskende træk i denne proces er indkomstkapløbet, som først og fremmest må ses som resultat af på den ene side efterspørgselspresset på arbejdsmarkedet ved fuld beskæftigelse og på den anden side den politik, der følges af de stærke interesseorganisationer. Styrken af det efterspørgselspres, der fremkommer på arbejdsmarkedet, er igen bestemt dels af de mangfoldige begrænsninger af både institutionel og faktisk karakter, der findes i produktionsfaktorernes erhvervsmæssige og stedlige bevægelighed, dels og navnlig af det offentliges økonomiske politik, som er af de vigtigste determinanter for den samlede efterspørgsel.

I konkrete økonomiske forløb vil disse forhold sædvanligvis være vævet stærkt sammen, især fordi indkomstkapløbet, når det først er igang, selv påvirker den samlede efterspørgsel til forbrug og investering såvel som den økonomiske politik. Både finanspolitikken og pengepolitikken vanskeliggøres i høj grad i en situation med stærk bevægelse i priser og indkomster.

Som følge af denne vekselvirkning mellem høj aktivitet, organisationsmagt og økonomisk politik er det vanskeligt at udpege enkelte specifikke årsager til en pris- og indkomststigning.

Udviklingen i Danmark er ikke nogen undtagelse fra dette almindelige mønster, og det er derfor ikke muligt her at fremhæve en enkelt eller nogle få årsager til prisstigningen, lige så lidt som man kan udpege enkelte særlige træk i denne proces, der skulle kunne begrunde, at de danske prisstigninger gennem de sidste fem år har overskredet den europæiske norm. Det er imidlertid muligt at nævne en række forskellige forhold og omstændigheder, som i den omhandlede periode i forening har haft den virkning, at efterspørgselspresset i Danmark er blevet for stærkt, og at stigningstakten i pengeindkomsterne har overskredet det niveau, der var foreneligt med fastholdelse af den økonomiske balance.

4. Med en så stærk vækst i økonomien måtte nødvendigt følge omfattende strukturændringer i erhvervene som helhed såvel som ned i de enkelte brancher og virksomheder. Det samme gælder beskæftigelsesfordelingen på fag og indkomstmønsteret. Sådanne omfattende forskydninger har i en række henseender mødt hindringer, som ved at begrænse mobiliteten og konkurrencen og sinke nødvendige omstillingsprocesser har bidraget til at skærpe presset på priser og **lønninger.** Det drejer sig både om hindringer fastlagt i lovgivningen, som f. eks. næringslov, landbrugslovgivning, normeringslove, og om stærke sædvaner i erhvervslivet og på arbejdsmarkedet, ofte underbygget med konkurrencebegrænsende aftaler eller vedtægter. Herfra er naturligvis især udgået en direkte virkning på prisdannelsen, når det drejer sig om pris- og avanceaftaler.

5 Den indbyrdes rivalisering mellem de forskellige organiserede befolkningsgrupper om at få den størst mulige andel af nationalindkomsten har som nævnt på væsentlig måde forøget opdriften i pengeindkomster og priser. Samtidigt med at hver enkelt gruppe søger at forbedre sin stilling - ved at kræve højere løn eller ved at sikre sig større avancer eller øgede ydelser fra offentlige kasser - er der i det moderne samfund en tendens til at søge at udligne de forskelle, der lejlighedsvis opstår i de forskellige befolkningsgruppers økonomiske placering. Denne udligning vil næsten altid foregå ved korrektioner eller kompensationer i opadgående retning, idet det er lettere - også politisk - at acceptere at give noget mere til en enkelt gruppe end at foretage korrektioner nedad for et langt større antal andre grupper.

Indkomstkapløbet har antaget mange former præget delvis af organisationernes struktur og tradition, delvis af udviklingen inden for produktion og afsætning. Det er vel karakteristisk for danske forhold, at organisationsgraden såvel blandt lønmodtagerne som blandt de øvrige befolkningsgrupper er høj og de enkelte organisationer meget stærke såvel i forhold til deres medlemmer som i forhold til den politiske meningsdannelse.

Et nyt træk i den danske udvikling siden 1958 har været, at de selvstændige landbrugere under de utilfredsstillende eksportvilkår er gået mere direkte ind i indkomstkapløbet. Det er sket dels gennem etablering af kornordningen og de andre hjemmemarkedsordninger, dels i form af direkte statstilskud og gennem lempelser i landbrugets ejendomsskatter

Endelig må nævnes, at statens lønpolitik efterhånden er rykket frem i forreste linie som en af de væsentlige faktorer i indkomstdannelsen; den gennem de senere år førte lønpolitik er næppe i tilstrækkelig grad blevet afpasset efter denne nye situation. Der er periodevis gennemført massive generelle forhøjelser i statens lønsatser, som har smittet af først på kommuner og koncessionerede selskaber og derefter på funktionærlønningerne i private virksomheder. Hertil kommer, at selve aflønningsprincipperne inden for staten næppe tilstrækkeligt er afpasset efter de effektivitetshensyn, som må tillægges stor vægt, når der stiles mod høj vækst i hele økonomien.

6. Et væsentligt led i lønmodtagernes bestræbelser på at sikre større ligelighed i indkomstfremgangen har været den automatiske pristalsregulering, der siden 1945 har udgjort et fast led i den danske arbejdsmarkedspolitik. Selv om hver pristalsregulering udløser en forøgelse af de samlede pengeindkomster af en størrelsesorden, der under stærkt efterspørgselspres andrager over 1 milliard kr. og fører til en gennemsnitlig prisstigning på godt 1 pct., kan det dog efter udvalgets opfattelse ikke uden videre fastslås at dette betyder en nettoforøgelse af indkomst- og prisstigningerne. Pristalsreguleringen indgår nemlig som et integreret led i arbejdsmarkedets 2-årige overenskomster, hvor overenskomstmæssige lønforhøjelser, dyrtidstillæg og lønglidning må vurderes som en helhed. Det kan ikke med sikkerhed siges, hvorvidt de samlede lønstigninger var blevet væsentligt mindre, såfremt overenskomsterne var blevet udformet på en anden måde, herunder såfremt man kun havde haft et-årige overenskomster uden pristalsklausul.

Udvalget mener dog, at pristalsreguleringen, der ikke blot omfatter overenskomsterne mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening, men tillige alle offentlige lønaftaler og de offentlige pensioner og andre sociale ydelser, efterhånden også de fleste andre lønoverenskomster samt andre kontraktforhold, medfører en begrænsning af handlefriheden i den økonomiske politik. Nye dyrtidsportioner er således i visse situationer trådt i kraft på tidspunkter, hvor der i øvrigt havde været mulighed for stabilisering, og de næsten regel-

mæssigt indtrædende pristalsreguleringer gennem de senere år har nok bidraget til at holde inflationsforventningerne levende. Pristalsreguleringen har i øvrigt i kraft af de store udgifter, den indebærer for statskassen, bidraget til at vanskeliggøre en stabiliserende finanspolitik.

7. Når indkomstkapløbet er blevet så omfattende og har kunnet accelerere så hurtigt, som tilfældet har været, må det især ses på baggrund af utilstrækkeligheden af de konjunkturstabiliserende forholdsregler og mangelfuld hensyntagen til den samlede økonomiske balance ved dispositioner inden for andre områder af den økonomiske politik.

Der har vel i perioder været gennemført ganske omfattende indgreb med henblik på at sikre en stabilisering. Iøjnefaldende eksempler herpå har været OMS-forliget i 1962 med hovedvægten på finanspolitiske midler, helhedsløsningen i 1963 med et bredere indkomstpolitisk sigte og den finans- og kreditpolitiske stramning i 1965. Hertil må føjes de periodiske indgreb over for bygge- og anlægsaktiviteten. Men de trufne forholdsregler har netop været begrænset til bestemte perioder og til dele af den økonomiske politik. På andre områder af økonomien har man fortsat en ekspansiv politik. Det klareste eksempel på svigtende finanspolitisk indsats var foråret 1961 med dets voldsomme lønstigninger og vedtagelsen af store statstilskud til landbruget uden tilvejebringelse af nye statsindtægter. Også i begyndelsen af 1965 skete en uonskelig svækkelse af statsfinanserne, igen forårsaget af meget kraftige udgiftsstigninger uden fornøden rettidig dækning.

Det danske statsbudget har under den stærke økonomiske ekspansion været præget af en tendens til, at udgifterne vokser stærkere end den automatiske vækst i indtægterne. Denne tendens som kun delvis har beroet på at nye udgiftskrævende opgaver er taget op, synes forstærket ved de kraftige indkomststigninger, der slår stærkt igennem i de offentlige udgifter med deres dominerende lønelement. Statens indtægter har derimod at været præget af det lange efterslæb i indkomstbeksatningen samt af de mange specifikke afgifter, der kun følger med op i det omfang, forbruget af de afgiftsbelagte varer stiger. Stadige skridt til at tilvejebringe yderligere statsindtægter har derfor været nødvendige, men har under de givne vilkår haft svært ved at vinde fornøden politisk tilslutning. Dette er så meget mere uheldigt, som der synes at være en tendens til, at selv en midlertidig svækkelse af statsfinanserne i en periode med fuld beskæftigelse kan give sig ganske kraftige udslag i form af øget efterspørgselpres.

I øvrigt er det danske finanssystem også i andre henseender indrettet på en måde, som kan virke befordrende på dispositioner, der vanskeliggør en stabilisering. Dette gælder for det første de høje marginale skatteprocenter i personbeskatningen, som kan tilskynde til at afholde fradragsberettigede udgifter af mindre påtrængende karakter. Ud over den naturlige langtigstendens under stærk økonomisk vækst til øgede erhvervsinvesteringer, har dette i forbindelse med afskrivningsreglerne givet incitamenter til at iværksætte investeringer på uheldige tidspunkter af konjunkturforløbet.

Det gælder tillige den udbredte anvendelse af refusionsordninger, hvorigennem staten efter regning betaler en væsentlig del - undertiden hovedparten - af udgifter, der afholdes af kommunerne. Heri kan ligge en tilskyndelse til uøkonomiske dispositioner og til øget pres på anlægskapaciteten uden hensyntagen til den foreliggende konjunktursituation. Styringen af de kommunale investeringer har overhovedet været et af de svage punkter i konjunkturpolitikken.

8. En tendens til uligevægt i den samlede økonomi er også udgået fra den gennem efterkrigsperioden førte husleje- og boligpolitik. Ud fra

velbegrundede ønsker om at sikre befolkningen en bedre boligstandard er på den ene side fastholdt et lavt huslejeniveau, som efterhånden er kommet ud af trit med den øvrige prisudvikling og den almindelige velstandsstigning, og på anden side ydet betydelige rentelettelser og tilskud under mange former til boligbyggeriet; for parcelhuse har begunstigelsen haft form af en gradvis lempelse af beskatningen. Forøgelsen af produktionen af nye boliger har derfor i perioder været så stærk, at det af hensyn til den samlede økonomiske balance har været nødvendigt at gribe bremsende ind enten med direkte restriktioner over for byggeriet eller med pengepolitisk stramning, som har grebet stærkt ind i hele kapitalmarkedet.

Tilsvarende tendenser til stødvise ændringer i det økonomiske forløb er som nævnt til dels også udgået fra lagerbevægelserne og erhvervenes øvrige investeringer.

De hyppige udsving, der på denne baggrund har været i den økonomiske politik med skiftevis lempelse og stramning har gjort det næsten umuligt at sikre den omhyggelige afvejning og afstemning af de forskellige led i den ekonomiske politik, som er nødvendig, hvis pris- og indkomststabilisering skal tilvejebringes under fuld beskæftigelse.

9. Det er ved en retrospektiv vurdering af den næsten eksplosionsagtige udvikling, der har været i pengeindkomsterne siden i960, iøjnefaldende hvor ringe forskydninger der i virkeligheden er sket i den økonomiske fordeling. Bortset fra visse forskydninger indenfor kredsen af selvstændige erhvervsdrivende betinget af ændringer i afsætningsvilkårene har der været en forbløffende fasthed i indkomstmønstret, især i lønstrukturen. Der er således et åbenbart misforhold mellem de af de forskellige grupper tilstræbte og opnåede forbedringer i pengeindkomster og den faktiske fremgang i realindkomst.

Ud over at visse specielle grupper som direkte og tilsigtet resultat af den økonomiske politik har opnået en relativ forbedring af deres økonomiske stilling - navnlig i kraft af arbejdsløshedens afskaffelse og som følge af forbedringerne for folke- og invalidepensionister - har frem for alt ejerne af fast ejendom opnået store gevinster. Selv om et forholdsvis bredt udsnit af befolkningen har fået en andel i kapitalgevinster ved grundværdistigning og stigning i ejendomspriser overhovedet, er det dog en forholdsvis begrænset kreds, som har opnået de meget store fordele af den almindelige opskrivning af priser og pengeindkomster. Dette synes at være den mest sikre fordelingspolitiske virkning af den inflationspræge de udvikling.

10. På denne baggrund skulle det også være muligt at skabe bred forståelse for en politik, der mere energisk stiler mod en stabilisering af pengeværdien. En økonomisk politik, der sigter mod at bremse stigningstakten i det danske prisniveau, behøver ingenlunde at få den virkning, som mange frygter, nemlig at den hoje beskæftigelse sættes overstyr. Med så gunstige eksportvilkår for byerhvervene som de senere år har bragt, forekommer risikoen for dansk stagnation som følge af mere stabile priser og indkomster ikke væsentlig. I denne situation forholder det sig snarere sådan at en prisstabiliseringspolitik er en af forudsætningerne for, at den høje vækstrate i den danske økonomi kan fastholdes.

Det må dog erkendes, at afstanden mellem en politik, der sikrer fuld beskæftigelse og økonomisk vækst, uden tendenser til efterspørgselspres og en deflationspolitik, der fører til ledighed, ofte er meget ringe. Stabiliseringspolitikken må således tilrettelægges inden for en meget snæver tolerance.

En begrænsning af stigningstakten i priserne kan næppe nås alene ved isolerede indgreb på det ene eller det andet område. Sådanne indgreb

kan vel for en kortere eller længere tid. stoppe stigningen på specielle prisområder og begrænse enkelte befolkningsgruppers indkomstfremgang - men de vil ikke kunne neutralisere det samlede efterspørgselspres og bremse indkomstkapløbet.

En effektiv stabilisering kræver en omhyggelig og smidig tikpasning af den samlede økonomiske politik. En afstemning af dennes forskellige sider må ske ud fra en helhedsvurdering af produktionens anvendelse til forbrug og investering såvel som til offentlige og private formål. Navnlig må som led heri foretages en bedre og mere langsigtet planlægning af hele den offentlige udgiftspolitik.

Kobenhavn, den 20. maj 1966

Niels Banke *Kurt Hansen* *Erik Ib Schmidt*
(formand)

Mads Thomsen *Anders Ølgaard*

Arne Bunckenburg

Leif Heltberg

BILAG

PRIS- OG LØNUDVIKLINGEN I DE VIGTIGSTE INDUSTRILANDE

i. I tabel T er anført indeks for udviklingen i detailpriserne i de vigtigste industrilande, og i tabel 2 er for udvalgte perioder anført den gennemsnitlige årlige stigning i detailprisniveauet.

Detailpristallene (forbrugerprisindeks) omfatter i de fleste tilfælde alle hovedposter af forbrugsudgifter: Fode- og drikkevarer, brændsel og belysning, beklædning, husleje og andet. De vægte, der skal tillægges de forskellige poster ved udregningen af det samlede gennemsnit udledes sædvanligvis fra undersøgelser af husholdningernes indkomst og forbrug. Hvor ofte sådanne undersøgelser foretages, og dermed hvor tit vægtgrundlaget revideres, samt hvor omfattende de er varierer stærkt fra land til land. Endvidere kan der være forskelligheder for så vidt angår de måder prisoplysningerne indsamles på, og hvorledes skatter, kvalitetsændringer m. v. behandles.

Tilsvarende er i tabel 4 vist indeks for udviklingen i timelønningerne for de vigtigste industrilande samt i tabel 5 den gennemsnitlige årlige stigning i udvalgte perioder. I de fleste tilfælde vedrører de anførte indeks den gennemsnitlige timefortjeneste for voksne arbejdere i industrien (inkl. overtidsbetaling). Ved bedømmelsen af tallene må det tages i betragtning, at arbejdsgiverbidrag til sociale ordninger ikke indgår i timefortjenesten.

Tabel 1. Detailprisindeks i forskellige lande 1954-65.

År	Danmark[1])	Norge	Sverige	Finland	England	Frankrig[2])	Tyskland	Holland	Belgien[3])	Østrig[4])	Svejts	U.S.A.	Canada
1954	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	[OC	100
1955	106	101	102	97	104	101	[O2	102	100	102	101	[OC	100
1956	110	106	107	108	110	104	[O4	103	103	106	102	101	101
1957	112	108	1 12	12T	113	IO6	IO7	j 10	106	110	104	I 04	104
1958	113	114	[I8	[2<S	117	122	IO9	I 12	108	T [[	106	[O8	108
1959	116	1 16	1 [9	I3I	118	129	I [O		109	1 12	105	I 09	109
i960	118	1)6	I24	135	119	LU	1 1 1	II6	1 10	ii4	107	i IC	110
1961	123	I I 9	126	137	123	139	II4	IIS	1 1 1	119	110	I I I	in
1962	132	126	[32	144	128	[45	I I7	121	112	123	114	113	112
1963	139	130	[35	150	[3I	153	12 1	127	114	127	118	114	114
1964	144	136	140	165	'34	157	124	I34	119	132	I2i	115	116
1965	154	142	[4.6	174	140	E60	I28	140	123	139	126	117	118

Kilde: International Labour Office: Bulletin of Labour Statistics, samt nationale publikationer.

[1]) Indeks vedr. forbrugerpriser inkl. bolig.

[2]) 1955–62 Kun Paris.

[3]) Ekskl husleje.

[4]) 1955–57 Kun Wien.

Tabel 2. Gennemsnitlig årlig stigning i detailpristal i forskellige lande i årene 1954 til 1965.

Procent	1954-65	1954-56	1956-60	1960-65
Finland	5,2	3,8	5,7	5,3
Frankrig	4,4	2,c	6,5	3 6
Danmark	4,0	4,9	i,7	5,5
Sverige	3,5	3,5	3,6	3,4
Norge	3,2	2,8	2,3	4 1
Holland	3,1	i,7	2,9	3,9
England	3,1	4,9	2,0	3,3
Østrig	3,0	2,8	2,0	3,9
Vesttyskland	2,3	2,0	i,5	2,9
Svejts	2,1	1,0	1,3	3,2
Belgien	1,9	i,5	1,7	2,3
Canada	1,5	0,5	2,0	i,5
U.S.A.	i,4	1,0	1,8	1,3

Kilde: Se tabel T.

Tabel 3. Gennemsnitlig årlig stigning i enkelte hovedposter i detailprisindeks. 1954-1965

Procent	Total	Fødevarer	Bolig	Lys og brændsel	Beklædning
Finland	5,2	5,8	7,6	3,2	2 ˎ
Frankrig	4,4	5,i[2])		3,4	3,0
Danmark	4.0	3,5	5,3	1 ,6	2,6
Sverige	3,5	5,8	5,7	1,9	1,6
Norge	3,2	3,9	4,2	5,0	2,2
Holland	3,1	3,5	6,8	3,0	2,9
England	3,1	3,2	4,9	5,6	1,6
Østrig	3,0	2,8	3,4	1,2	2,0
Vesttyskland	2,3	2,8[3])	5,2	2,3	2,0
Svejts	2,1	1,9	5,0	i,3	1,8
Belgien[1])	1,9	1,8			
Canada	t,5	1,8	i,6[4])		
U.S.A.	i,4	1,2	i,4[4])		

Kilde: Nationale publikationer.

[1]) Ekskl husleje.

[2]) Inkl. drikkevarer.

[3]) Inkl. nydelsesmidler.

[4]) Inkl. lys og brændsel.

Tabel 4. ***Indeks for*** *timelønninger i forskellige lande 1954 til 1965. 1954 = 100.*

År	Danmark[1])	Norge[2])	Sverige	Finland	England[2])[3])	Frankrig	Tyskland[2])	Holland[2])	Belgien	Østrig[4])	Svejts[3])	U.S.A.	Canada
1954	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1955	105	105	108	105	108	107	106	108	103	105	104	105	103
1956	113	112	115	117	116	120	116	115	112	111	108	110	108
1957	119	119	123	123	124	132	131	131	121	118	113	116	113
1958	124	125	130	129	128	146	136	136	127	122	118	119	117
1959	134	136	135	136	133	156	138	138	129	131	120	124	121
1960	142	142	143	145	145	169	150	150	134	139	127	127	126
1961	159	152	156	156	154	182	159	159	139	155	132	131	130
1962	177	165	168	165	161	197	173	173	150	167	141	135	134
1963	192	173	182	178	166	214	188	188	162	178	148	139	139
1964	209	184	193	201	180	229	218	218	180	195	157	143	144
1965	235	202	213	222	191	244	238	238	200	216	164	147	150

Kilde: OECD, General Statistics og Main Economic Indicators samt nationale publikationer.
[1]) Ekskl overtidsbetaling.
[2]) Kun mænd.
[3]) Oktober-tal.
[4]) **Wien-området.**

Tabel 5. Gennemsnitlig årlig stigning i timelønninger i industrien m. v. i forskellige lande i årene 1954 til 1965.

Procent	1954–65	1954–56	1956–60	1960–65
Frankrig	8,4	9,5	8,9	7,6
Vesttyskland	8,2	7,7	6,6	9,7
Holland	8,2	7,2	6,9	9,7
Danmark	8,0	6,3	5,9	10,6
Finland	7,5	8,2	5,5	8,9
Østrig	7,3	5,4	5,8	9,2
Sverige	7,1	7,2	5,6	8,3
Norge	6,7	5,8	6,1	7,4
Belgien	6,5	5,8	4,0	8,3
England	6,1	7,7	5,7	5,7
Svejts	4,6	3,9	4,1	5,2
Canada	3,8	3,9	3,9	3,1
U.S.A.	3,6	4,9	3,7	3,0

Kilde: Se tabel 4.

PRISUDVIKLINGEN I UDENRIGSHANDELEN

i. I tabellerne i til 3 er angivet indeks for enhedsværdierne i importen og eksporten for såvel kvartaler som år. Da beregningen af indeksene er ændret i lobet af perioden, kan de i tabel 2 og 3 viste indeks for enkelte varegrupper kun fores tilbage til 1. kvartal 1957.

Tabel 1. Indeks for enhedsværdierne i udenrigshandelen 1954–65.

Indeks 1955 = 100	Import					Eksport				
	1. kvt.	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	I alt	1. kvt.	2. kvt.	3. kvt.	4. kvt.	I alt
1954	99	98	98	98	98	99	98	98	102	100
1955	101	98	100	100	100	100	98	98	107	100
1956	103	104	105	103	104	104	102	104	107	104
1957	110	107	105	103	106	100	99	101	101	100
1958	100	97	97	96	98	97	95	97	103	98
1959	94	94	94	95	94	100	95	101	102	100
1960	96	97	95	95	96	98	96	100	102	99
1961	95	96	96	95	96	96	98	97	96	97
1962	95	96	97	94	95	98	98	98	100	99
1963	96	96	97	98	97	99	98	101	105	101
1964	98	97	98	99	98	104	103	104	104	104
1965	98	99	99	98	99	103	103	106	108	105

Tabel 2. Indeks for enheds-

Indeks 1955 = 100	Råvarer til landbruget	Råvarer til industrien	Råvarer fra industrilande				Oversøiske råvarer					Brændsel		
			Jern og stål	Nåletræ m. v.	Plast	Ialt	Metaller iøvrigt	Spindestoffer	Oliefrø	Andre råstoffer	Ialt	Fast brændsel	Flydende brændsel	Ialt
1957														
1. kvt.	103	106	115	101	100	110	108	99	96	107	103	146	144	143
2. –	96	106	117	99	102	110	96	102	100	106	102	120	131	131
3. –	92	103	120	102	105	111	90	102	93	99	96	122	118	118
4. –	90	102	120	100	98	110	88	102	91	102	96	118	113	115
I alt	96	104	118	101	101	110	96	101	95	103	98	128	126	127
1958														
1. kvt.	85	100	88	101	100	100	95	89	93	100	100	117	110	112
2. –	81	95	81	99	98	98	92	99	103	98	100	98	101	100
3. –	83	96	97	94	97	95	87	91	108	106	96	101	103	102
4. –	85	94	98	92	98	94	85	90	102	99	94	95	103	100
I alt	84	97	91	95	98	96	90	91	100	101	97	103	104	104
1959														
1. kvt.	89	95	99	91	93	96	89	90	88	102	93	92	102	103
2. –	90	93	99	90	93	95	89	86	92	96	92	82	99	97
3. –	89	95	100	89	95	95	90	90	101	98	94	83	98	94
4. –	94	96	102	90	94	97	90	92	90	106	96	86	95	93
I alt	91	95	100	90	94	96	89	90	92	101	94	86	99	97
1960														
1. kvt.	95	97	106	94	95	101	91	91	88	100	93	79	96	90
2. –	89	99	109	91	94	101	94	100	90	101	96	74	94	88
3. –	89	100	108	99	94	102	96	99	87	103	97	74	90	84
4. –	89	97	108	99	90	102	89	95	85	99	92	78	91	87
I alt	92	98	108	96	93	102	92	96	87	101	94	76	93	87
1961														
1. kvt.	88	95	107	98	86	100	87	91	85	97	91	78	92	88
2. –	84	97	106	99	87	100	89	94	94	95	93	69	92	86
3. –	89	98	102	101	81	99	90	94	100	104	98	76	89	84
4. –	89	95	100	100	76	95	92	93	90	101	95	75	89	85
I alt	87	96	103	100	82	99	90	93	91	99	94	75	91	86
1962														
1. kvt.	93	91	99	100	72	94	86	90	87	89	88	77	89	85
2. –	94	93	100	98	74	94	86	90	90	98	92	75	89	85
3. –	91	96	98	102	78	96	84	92	89	112	97	76	88	85
4. –	95	91	97	100	74	93	85	95	85	91	88	75	88	84
I alt	93	93	99	100	74	94	85	92	87	97	91	76	88	85
1963														
1. kvt.	100	91	95	101	75	91	85	91	90	94	90	85	89	88
2. –	97	93	95	100	74	92	89	94	93	98	94	76	91	86
3. –	98	95	93	99	69	90	89	101	95	114	102	75	90	85
4. –	98	96	91	104	74	92	89	98	95	114	101	80	90	87
I alt	98	94	94	101	73	91	88	96	94	105	97	79	90	87
1964														
1. kvt.	102	94	91	107	70	90	92	110	100	100	99	83	92	90
2. –	97	96	95	106	70	92	94	109	98	105	101	74	90	86
3. –	96	99	98	110	75	97	102	106	93	106	103	76	88	85
4. –	100	96	95	108	69	93	113	97	91	100	101	81	88	86
I alt	99	96	95	107	71	93	100	106	95	102	101	79	90	87
1965														
1. kvt.	101	97	96	114	74	96	112	93	94	97	100	82	86	85
2. –	97	97	92	115	69	92	110	90	106	98	102	72	85	82
3. –	98	99	87	124	69	93	107	91	111	113	109	78	88	84

værdier i importen.

Halvfabrikata m. v. til erhvervsmæssig brug				Forarbejdedede varer				Nærings- og nydelsesmidler				Import ialt	
Garner og meter-varer	Kemi-ske pro-dukter	Andre halv-fabri-kata	Ialt	Ma-skiner	Mo-tor-køre-tøjer m. v.	Andre fær-dig-varer	Ialt	Frugt og grøn-sager	Kaffe	Andre næ-rings- og ny-delses-midler	Ialt		
													1957
94	103	106	100	106	102	92	101	114	95	114	106	110	1. kvt.
93	102	109	101	109	105	91	103	113	97	109	105	107	2. –
92	104	107	100	112	104	94	105	107	89	104	98	104	3. –
91	103	107	100	110	99	91	102	123	86	107	101	103	3. –
93	103	107	100	109	102	94	103	115	91	108	103	106	I alt
													1958
94	101	108	100	109	99	90	101	110	88	114	100	100	1. kvt.
89	104	107	100	105	97	90	99	117	89	101	100	97	2. –
86	103	104	97	113	103	88	104	109	82	106	94	98	2. –
83	102	104	96	107	100	93	101	121	75	114	99	96	3. –
88	103	106	98	108	100	90	101	115	83	109	98	98	I alt
													1959
85	91	103	92	103	100	87	98	112	69	104	92	95	1. kvt.
79	87	101	89	110	105	89	103	106	66	101	87	95	2. kvt.
80	88	101	89	105	104	89	101	100	64	102	86	94	3. –
83	83	101	89	105	103	90	101	102	63	104	88	95	4. –
82	87	101	90	106	103	89	101	105	66	103	88	95	I alt
													1960
87	91	103	94	108	107	90	104	101	63	107	87	96	1. kvt.
85	94	105	95	113	107	91	106	102	62	106	85	97	2. kvt.
84	89	105	93	107	104	92	103	91	62	107	84	95	3. –
84	88	103	92	109	104	93	104	102	62	113	88	95	4. –
85	90	104	93	109	105	92	104	99	62	109	86	96	I alt
													1961
87	90	103	94	114	106	90	106	100	62	106	85	95	1. kvt.
85	90	104	93	116	104	92	107	102	61	111	84	96	2. –
83	93	105	94	119	104	94	108	96	59	112	84	96	3. –
80	92	107	93	109	105	92	104	105	59	113	89	95	4. –
84	91	105	93	114	105	92	106	102	60	111	86	96	I alt
													1962
83	89	106	92	115	107	96	108	101	58	112	85	95	1. kvt.
82	90	104	91	116	106	94	107	103	58	115	89	96	2. –
82	86	108	92	118	108	92	108	98	57	122	90	96	3. –
76	81	103	87	121	105	88	107	108	56	121	96	94	4. –
81	86	105	91	118	107	92	108	103	57	118	90	95	I alt
													1963
80	84	108	90	126	105	92	111	108	56	111	85	96	1. kvt.
77	81	110	89	125	108	90	110	106	57	108	90	96	2. –
76	87	107	89	127	108	91	112	95	57	113	86	97	3. –
80	89	109	93	124	109	94	110	108	57	113	88	98	I alt
78	85	109	90	125	108	92	111	104	57	112	88	97	4. –
													1964
75	85	107	88	127	110	95	113	103	63	106	88	98	1. kvt.
73	82	110	88	127	108	89	110	102	75	113	95	97	2. –
72	81	101	84	130	107	92	112	98	78	122	102	98	3. –
75	85	106	89	128	108	92	112	107	79	130	108	99	4. –
73	83	106	87	128	108	92	112	103	73	118	98	98	I alt
													1965
75	83	108	88	127	110	91	111	101	79	128	103	98	1. kvt.
72	83	113	90	130	110	92	114	110	77	128	108	99	2. –
73	87	106	89	128	106	89	111	99	73	134	103	99	3. –

Tabel 3. Indeks for

Indeks 1955 = 100	Animalske landbrugsvarer							Vegetabilske landbrugsvarer			Landbrugs-varer
	Svin	Kvæg	Smør	Ost	Æg	Andre animalske landbrugsvarer	Ialt	Korn	Andre vegetabilske landbrugsvarer	Ialt	
1957											
1. kvt. . . .	107	109	83	101	76	105	97	105	104	104	98
2. – . . .	101	116	79	97	79	102	95	91	81	83	95
3. – . . .	100	113	87	93	104	92	99	85	102	98	99
4. – . . .	92	108	86	95	112	103	97	86	106	101	98
I alt	99	112	83	96	92	100	97	93	103	100	97
1958											
1. kvt. . . .	91	107	67	95	86	103	91	90	100	93	91
2. – . . .	104	109	55	86	84	100	89	87	103	94	89
3. – . . .	104	110	65	85	92	99	93	88	92	91	93
4. – . . .	109	112	85	95	97	103	102	99	117	112	103
I alt	102	109	66	90	90	101	93	91	108	100	94
1959											
1. kvt. . . .	104	116	90	95	74	104	98	106	98	102	99
2. – . . .	93	122	79	89	67	105	92	104	89	93	92
3. – . . .	100	120	103	93	85	109	103	93	88	89	102
4. – . . .	99	116	119	108	93	104	105	94	98	98	104
I alt	99	118	96	96	79	106	100	103	96	98	100
1960											
1. kvt. . . .	94	113	94	99	70	100	96	95	112	106	97
2. – . . .	92	120	74	94	74	99	92	92	112	107	93
3. – . . .	107	119	78	96	97	101	101	87	99	97	101
4. – . . .	113	116	82	98	101	107	105	89	105	103	105
I alt	101	117	81	96	84	102	98	92	108	104	99
1961											
1. kvt. . . .	96	119	82	97	83	105	97	108	99	101	98
2. – . . .	104	121	76	98	89	101	99	92	84	85	98
3. – . . .	94	114	68	95	96	101	93	83	88	88	93
4. – . . .	94	107	75	97	84	102	93	78	96	91	93
I alt	97	115	75	97	87	102	95	88	94	93	95
1962											
1. kvt. . . .	102	118	77	96	68	103	97	89	102	96	97
2. – . . .	93	114	77	95	79	102	95	98	118	114	96
3. – . . .	94	117	82	94	79	99	95	91	94	94	95
4. – . . .	104	110	87	99	93	100	100	87	90	90	99
I alt	98	115	81	96	78	101	97	90	100	97	97
1963											
1. kvt. . . .	97	105	89	102	102	96	98	101	104	103	98
2. – . . .	97	115	90	102	86	94	99	79	97	89	98
3. – . . .	110	127	98	102	96	97	107	72	87	85	106
4. – . . .	121	134	103	109	83	103	115	82	98	94	112
I alt	107	119	95	104	93	97	105	86	98	94	104
1964											
1. kvt. . . .	119	144	103	109	62	97	114	89	102	99	112
2. – . . .	110	158	98	106	63	99	111	89	98	96	110
3. – . . .	114	156	98	101	60	101	112	82	83	83	110
4. – . . .	111	156	102	108	79	98	113	84	94	92	109
I alt	113	153	100	106	65	99	112	85	94	93	110
1965											
1. kvt. . . .	103	160	99	114	66	96	109	83	96	91	106
2. – . . .	102	162	94	112	75	100	108	79	97	91	106
3. – . . .	104	157	93	117	80	95	109	84	91	89	107

enhedsværdier i eksporten.

Kod- og mælkekonserves			Andre industrivarer (ekskl. skib og fly)			Fisk	Andre varer			Eksport i alt	
Kod-konserves	Mælkekonserves	Ialt	Maskiner m. v.	Andre industrivarer	Ialt		Pelsskind	Andre varer	Ialt		
											1957
102	105	103	107	104	105	106	66	103	76	100	...1. kvt.
102	99	101	111	103	106	103	59	100	82	99	...2. –
103	98	102	107	105	103	102	88	102	96	101	...3. –
103	101	102	112	99	104	113	69	108	95	101	...4. –
103	101	102	110	103	104	106	69	103	85	100	.... I alt
											1958
103	100	102	115	98	105	114	...	...	98	97	...1. kvt.
104	90	100	113	98	104	112	...	...	80	95	...2. –
105	88	99	111	97	102	111	...	...	89	97	...3. –
105	89	100	116	94	102	122	...	...	91	103	...4. –
104	91	100	114	97	103	115	...	...	90	98	.....I alt
											1959
107	93	103	106	95	99	117	93	101	97	100	...1. kvt.
104	92	100	103	94	97	120	86	96	93	95	...2. –
104	94	100	106	94	98	122	91	97	96	101	...3. –
105	107	105	112	93	99	118	79	96	90	102	...4. –
105	96	102	107	94	98	119	88	97	94	100	.....I alt
											1960
101	100	101	107	92	97	122	96	104	100	98	...1. kvt.
100	93	98	107	92	98	121	81	100	92	96	...2. –
101	91	98	106	91	96	127	68	99	92	100	...3. –
101	94	99	109	92	98	130	71	101	89	102	...4. –
101	94	99	107	92	97	125	84	101	93	99	.....I alt
											1961
101	95	99	105	89	95	123	63	96	75	96	...1. kvt.
101	95	99	107	91	96	126	56	99	78	98	...2. –
101	90	97	115	93	100	129	57	98	88	97	...3. –
102	87	98	109	91	97	130	81	95	89	96	...4. –
101	91	98	109	91	97	127	65	97	82	97	.....I alt
											1962
100	90	97	108	94	99	135	75	98	81	98	...1. kvt.
99	88	95	112	92	99	134	79	97	88	98	...2. –
100	88	96	109	92	98	149	66	96	87	98	...3. –
101	90	98	113	92	99	145	75	97	87	100	...4. –
100	89	96	111	92	99	141	75	97	85	99	.....I alt
											1963
99	91	97	113	92	100	136	78	95	82	99	...1. kvt.
98	92	96	115	90	99	136	66	95	77	98	...2. –
97	94	96	111	88	96	140	68	98	87	101	...2. –
99	98	99	116	94	101	136	70	101	84	105	...4. –
98	94	97	114	91	99	137	71	98	82	101	.....I alt
											1964
100	99	100	111	93	99	145	76	100	81	104	...1. kvt.
101	98	100	112	92	98	142	73	99	82	103	...2. –
102	99	101	115	91	99	155	74	103	92	104	...3. –
102	97	101	112	93	99	157	75	100	83	104	...4. –
101	98	100	112	92	99	150	75	100	83	104	.....I alt
											1965
101	101	101	115	94	101	155	76	99	81	103	...1. kvt.
102	103	102	115	94	102	152	66	100	74	103	...2. –
103	103	103	121	95	103	167	62	102	84	106	...3. –

OVERSIGT OVER ÆNDRINGER I FORBRUGSAFGIFTERNE OG VISSE OFFENTLIGE TAKSTER 1954-66

1. I tabel 1 er givet en kronologisk oversigt over de siden 1954 gennemførte ændringer i forbrugsafgifterne og i tabel 2 er vist en beregning over afgiftsændringernes forbrugsvirkning. Man har her angivet det skønnede mer- eller mindreprovenu ved afgiftsændringerne under forudsætning af uændret omsætning af de berørte vareområder i promille af det samlede private forbrug i de pågældende år.

Ved afgrænsningen af afgiftsområderne i tabel 1 og 2 har man medtaget visse toldprovenuer, nemlig af kaffe, te, råtobak, vin, spiritus samt motorkøretøjer. Ligeledes er medtaget den særlige forhøjelse af tekstiltolden i 1956, da deponeringsordningen for tekstilvarer bortfaldt.

Derimod er ikke medtaget de generelle toldlo vsændringer i 1959 og i960 og heller ikke toldnedsættelserne over for EFTA, som påbegyndtes i i960.

Endelig skal nævnes, at ændringer i den særlige afgift, der betaltes under dollarpræmieordningen, og som må betegnes som en beskatning af motorkøretøjer, er medtaget i tabel 1 og 2.

2. I tabel 3 er for udvalgte tidspunkter vist dels forbrugerprisindekset totalt, dels forbrugerprisindekset for danske industrivarer, henholdsvis inkl. og eksl. forbrugsafgifter som defineret i tabel 1. Beregningen er foretaget på grundlag af afgiftsindholdet i forbrugerprisindeksets enkelte vare- og tjenesteposter i basisåret 1957 samt udviklingen i afgiftssatserne og priserne på de afgiftsbelagte varer i perioden siden januar 1954. Vedrørende forbrugerprisindekset og beregningen af dette i perioden januar 1954—juli 1957 henvises i øvrigt til bilag 5.

Forbrugerprisindekset er fra januar 1954 til april 1966 i alt steget med 63 pct. og ekskl. afgifter med 56 pct. Afgiftsbeløbet i forbrugerprisindekset er gået op med ca. 125 pct., og stigningen i afgiftsbeløbet tegner sig for godt en femtedel af opgangen i det samlede forbrugerprisindeks. For danske industrivarer alene er der en større forskel på stigningen i forbrugerprisndekset inkl. og ekskl afgifter, hvilket helt overvejende skyldes, at afgiftsbeløbet her er gået i vejret med ca. 150 pct.

Langt den overvejende del af stigningen i afgiftsbeløbet skyldes forhøjelse af afgiftssatserne og udvidelse af det afgiftsbelagte vareområde. Kun en mindre del af stigningen kan henføres til højere priser på varer, der beskattes med værdiafgifter. Som det fremgår af tabel 2 er den overvejende del af afgiftsforhøjelserne sket på tre tidspunkter, nemlig i marts 1955, august 1962 og april 1965.

3. Endelig er i tabel 4 givet en kronologisk oversigt over forskellige offentlige taktsforhøjelser siden januar 1954. Denne oversigt er langtfra udtømmende, idet man først og fremmest har måttet afstå fra at medtage ændringerne i de kommunale takster på el og gas samt takstændringerne for de koncessionerede transportvirksomheder. For telefontaksternes vedkommende har man valgt kun at angive tidspunkterne for KTAS' takstændringer, men de øvrige telefonselskabers takster reguleres nogenlunde samtidig. I tabel 5 er for udvalgte tidspunkter vist forbrugerprisindeks for kollektiv transport og kommunikation samt forbrugerindeks for tjenesteydelser i alt, henholdsvis inkl. og ekskl. kollektiv transport og kommunikation.

Tabel i. Kronologisk oversigt over ændringer i forbrugsafgifterne.

1954	
april	Vægtafgiften (tillægsafgiften) på motorkøretøjer nedsættes.
juli	Dollarpræmieafgiften forhøjes.
oktober	Afgifterne på cigaretter og cigarillos forhøjes.
	Omsætningsafgiften på stærke drikke forhøjes. For øl og frugtvin nedsættes literafgiften.
1955	
februar	Afgiften på chokolade- og sukkervarer omlægges til kombineret vægt- og værdiafgift, hvilket indebærer en mindre nedsættelse af beskatningen for vareområdet som helhed.
marts	Afgiftsforhøjelser for mineralvand, frugtvin, benzin, flødeis, tændstikker, cigarettændere og grammofonplader.
	Engrosafgift indføres på tekstil- og manufakturvarer, plastic og plasticvarer samt legetøj.
	Detailomsætningsafgifterne på guld- og sølvvarer, gulvtæpper samt radio- og fjernsynsapparater erstattes af en engrosafgift.
	Kaffe- og tetolden forhøjes.
april	Omsætningsafgiften på øl bortfalder, men opvejes af forhøjelsen af hektoliterafgiften.
	Biografafgiften forhøjes.
	Vægtafgiften på ikke-benzindrevne motorkøretøjer forhøjes.
1956	
marts	Tekstiltolden forhøjes, samtidig ophæves deponcringsordningen.
juni	Afgiften (literafgiften) på spiritus nedsættes.
	Omsætningsafgiften af vin omlægges til literafgift, netto ingen ændring af beskatningen for vareområdet som helhed.
	Detailomsætningsafgiften på parfumer og toiletmidler forhøjes.
	Biografafgiften nedsættes.
1957	
juni	Afgiftsforhøjelse for alle tobaksvarer.
	Forhøjelse af literafgifterne på øl og vin.
juli	Dollarpræmieringsordningen for motorkøretøjer ophæves, og den tidligere dollarpræmieafgift indregnes i registreringsafgiften. Samtidig indføres en udligningsafgift for færdige importerede biler.
december	Biografafgiften nedsættes.
1958	
januar	Registreringsafgiften på motorkøretøjer nedsættes.
april	Afgiften på visse importerede råvarer til fremstilling af chokolade- og sukkervarer nedsættes.
1959	
januar	Registreringsafgiften på motorkøretøjer nedsættes.
februar	Udligningsafgiften på færdige importerede motorkøretøjer ophæves ved den nye toldlovs ikrafttræden.
	Engrosafgiften på radio- og fjernsynsapparater forhøjes samtidig med, at afgiften på radiolamper ophæves.
juli	Afgiften på colaholdige drikke nedsættes.
i960	
januar	Registreringsafgiften på motorkøretøjer nedsættes.
februar	Afgiften på chokolade- og sukkervarer samt råstofafgiften nedsættes.
	Afgiften på dansk fremstillet papir nedsættes.
marts	Der indføres en afgift på kaffe- og teekstrakter.
	Afgifterne på tobaksvarer forhøjes som kompensation for råtobakstoldens bortfald.

(fortsættes)

marts	Afgiften (literafgiften) på spiritus nedsættes.
	Afgifterne på tændstikker og cigarettændere nedsættes.
april	Biografafgiften nedsættes.
1961	
januar	Registreringsafgiften på motorkøretøjer nedsættes.
marts	Afgifterne forhøjes for tobaksvarer, dog nedsættelse tor dyrere typer cigarer.
november	Afgifterne på øl og vin samt omsætningsafgiften på spiritus forhøjes.
	Restaurationsskatten nedsættes.
	Benzinafgiften forhøjes.
ig62	
januar	Registreringsafgiften på motorkøretøjer nedsættes.
april	Forhøjelse af vægtafgiften på ikke-benzindrevne motorkøretøjer.
august	Der indføres almindelig engrosomsætningsafgift for alle varer med undtagelse af en række nærmere specificerede varer, først og fremmest levnedsmidler, brændsel og punktbeskattede varer, dog ikke motorkøretøjer.
	Samtidig forhøjes punktafgifterne på tobaksvarer, øl, vin og mineralvand, spiritus (kun omsætningsafgiften), chokolade- og sukkervarer, flødeis, parfumer og **toiletmidler,** grammofonplader samt radio- og fjernsynsapparater.
	Afgiften på gulvtæpper nedsættes.
	For beklædning, tekstilvarer i øvrigt samt manufakturvarer, plastic og plasticvarer, guld- og solvvarer, ure og legetøj ændres afgiften ikke.
1963	
april	Afgitterne på beklædning, tekstilvarer i øvrigt samt manufakturvarer, gulvtæpper, plastic og plasticvarer, guld- og sølvvarer samt legetøj nedsættes til den almindelige omsætningsafgift.
december	Tetolden og afgiften på teekstrakt bortfalder.
1964	
februar	Cigaretafgiften forhojes. Afgifterne på cerutter, cigarer og røgtobak nedsættes.
	Afgiften på øl forhojes.
	Benzinafgiften forhøjes.
april	Forlystelsesafgiften ophæves delvis.
1965	
januar	Cigaretafgiften forhojes.
	Afgifterne på øl, spiritus (literafgiften) og vin forhøjes.
	Ekstraordinær vægtafgift på motorkøretøjer indføres.
	Restaurationsskatten nedsættes, og forlystelsesafgiften ophæves helt.
april	*Den* almindelige engrosomsætningsafgift forhøjes.
	Samtlige tobaksafgifter forhøjes.
	Afgiften på mineralvand og glødelamper forhøjes.
	Afgiften på vin aftappet her i landet samt frugtvin nedsættes.
	Vægtafgiften og registreringsafgiften på motorkøretøjer forhøjes.
	Stempelafgiften forhøjes.
juni	**Parfumeafgiften** forhøjes.
	Der lægges afgift på omsætningen af brugte personmotorkøretojer.
1966	
februar	Afgifterne på tobaksvarer, øl, vin og spiritus (omsætningsafgiften) forhøjes.
	Restaurationsskatten nedsættes.

Tabel 2. Det årlige merprovenu ved afgiftsændringer 1954-66 i promille af det. samlede private forbrug i de pågældende år[1]).

Promille	Tobaks-afgifter	Afgift af drikke-varer	Motor-afgifter	Oms m. v.	Andre afgifter	I alt
1954: juli			2			2
oktober	3	3				6
1955: marts			5	11	2	18
april			1		1	2
1956: marts					1	1
1957: juni	3	2				5
juli			1			1
1960: februar					— 1	— 1
1961: marts	3					3
november		3	3			6
1962: august	5	4	1	22	2	34
1963: april				— 4		— 4
1964: februar	4	1	1			6
1965: januar	1	2			— 1	2
april	3	1	6	13	3	26
juni			3			3
1966: februar	4	5				9

I tabellen er medregnet de i tabel 1 anførte afgiftsændringer; dog er den ekstraordinære, midlertidige forhøjelse af vægtafgiften fra januar 1965 udeladt. Tabellen angiver det skønnede mer- eller mindreprovenu af afgiftsændringerne ved uændret omsætning i promille af det samlede private forbrug de pågældende år. Kolonnen motorafgifter omfatter benzinafgift, vægtafgift, registreringsafgift samt den beregnede provenustigning af registreringsafgiften som følge af indførelsen af engrosomsen i august 1962 og forhøjelsen af denne i april 1965. Engrosomsen af motor køre tøj er er derimod medregnet i kolonnen oms m. v., der omfatter det vareområde, der faldt ind under »tekstilafgiften« fra marts 1955 og under den almindelige engrosoms fra august 1962. Virkningen af de i august 1962 gennemførte samtidige punktskatteforhøjelser er medregnet i de respektive kolonner.

Tabel 3. Forbrugerprisindeks ialt og for danske industrivarer.

Januar 1954 = 100	Forbrugerprisindeks:			
	I alt		Danske industrivarer	
	Inkl. afgifter	Ekskl. afgifter	Inkl. afgifter	Ekskl. afgifter
januar 1954	100	100	100	100
– 1957	114	113	111	109
– 1960	118	116	117	114
– 1963	138	133	137	128
– 1966	160	155	155	143
april 1966	163	156	159	143

Tabel 4. Kronologisk oversigt over ændringer i visse offentlige og koncessionerede virksomheders takster.[1])

1954	
april	Radiolicensen forhøjes.
juli	Abonnementsafgiften på telefon forhøjes.
november	DSB forhøjer taksterne for personbefordring samt visse stykgodstakster. — Københavns sporveje forhøjer taksterne.
1955	
april	DSB forhøjer godstaksterne. — Abonnementsafgiften på telefon forhøjes.
maj	Portoforhøjelser.
1956	
april	Radiolicensen forhøjes.
juli	Abonnementsafgiften på telefon forhøjes.
oktober	Fjernsynslicensen forhøjes.
december	Københavns sporveje forhøjer taksterne.
1957	
april	Portoforhøjelser samt ophævelse af lokalportoen.
juli	Avisportoen forhøjes.
1958	
juli	Abonnementsafgiften på telefon forhøjes.
1959	
juni	DSB forhøjer passager- og godstakster.
oktober	Fjernsynslicensen forhøjes.
1960	
februar	Københavns sporveje forhøjer taksterne.
april	Radiolicensen forhøjes.

[1]) For telefontaksternes vedkommende har man angivet tidspunkterne for KTAS' takstændringer.

Tabel 4 (fortsat).

1961	
april	Der indfores kombineret radio- og fjernsynslicens.
juli	Abonnementsafgiften på telefon forhøjes. — DSB forhøjer godstaksterne.
august	Samtaleafgiften på telefon forhøjes.
oktober	Abonnementsafgiften på telefon forhøjes.
1962	
januar	DSB forhøjer taksterne for personbefordring samt visse godstakster. — Kobenhavns sporveje forhøjer taksterne.
marts	Portoforhøjelser.
april	Forhøjelse af radio- og fjernsynslicenserne.
juli	Oprettelsesafgiften for telefon forhøjes.
1963	
april	Portoforhøjelser. — Forhøjelse af radio- og fjernsynslicenserne.
maj	DSB forhøjer taksterne.
1964	
januar	Portoforhøjelser for dag- og ugeblade.
februar	Samtaleafgiften på telefon forhøjes.
april	Abonnementsafgiften på telefon forhøjes.
november	Kobenhavns sporveje omlægger takstsystemet.
1965	
marts	Samtaleafgiften på telefon forhøjes.
april	Abonnementsafgiften på telefon forhøjes. — DSB forhøjer taksterne for person- og godsbefordring.
maj	Portoforhøjelser.
juli	Oprettelsesafgiften for telefon forhøjes.
oktober	Samtaleafgiften på telefon forhøjes.
1966	
januar	Abonnementsafgiften på telefon forhøjes.
april	Radio- og fjernsynslicensen forhøjes.

Tabel 5. Forbrugerprisindeks for tjenesteydelser.

Januar 1954 = 100	Forbrugerprisindeks				
	Tjeneste-ydelser i alt	Kollektiv transport	Porto m. v.	Telefon	Tjenesteydelser ekskl. kollektiv transport og kommunikation
januar 1954	100	100	100	100	100
– 1957	120	127	108	125	117
– 1960	130	134	118	131	129
– 1963	163	158	118	146	167
– 1966	202	179	189	230	207
april 1966	207	179	189	230	214

HJEMMEMARKEDSPRISER FOR LANDBRUGSVARER

1. I perioden 1954-66 har priserne på fødevarer i kortere og længere tidsrum været påvirket af indgreb i prisdannelsen på landbrugsvarer dels gennem pristilskudsordninger i begyndelsen af perioden, dels i voksende grad af indførelsen af en række landbrugsordninger i den sidste del af perioden. I tabel 1 er givet en kronologisk oversigt over sådanne indgreb i prisdannelsen.

Udover de i tabel 1 anførte prisindgreb har priserne på landbrugsvarer på hjemmemarkedet været påvirket af bortfaldet af de prisstabiliserende langtidsaftaler om eksporten til England, for æg de iacto i midten af 1954, for smør i september 1955 og for bacon i september 1956. Endvidere skal nævnes, at detailpriserne på konsummælk og fløde gennem hele perioden yderligere har været reguleret gennem de kommunale mælkeordninger, der har været gældende i hovedstaden, købstæderne og enkelte andre kommuner med bymæssig bebyggelse.

2. I tabel 2 er anført de gældende priser i henhold til kornordningerne. For brødkorn er de fastsatte priser garantipriser, idet staten har opkøbspligt til de i loven fastsatte priser. Tab ved salg af overskudsbeholdninger til lavere priser end de i loven fastsatte er båret af staten. Det drejer sig om salg til eksport og til foderbrug i landbruget. Brødkornsordningen indeholder endvidere bestemmelser om indmalingsprocenter for dansk korn til formaling af mel til brød m. m., lagringstillæg, kornhandleravancer, formalingsafgifter samt forskellige kvalitetsbestemmelser. For foderkorn har de i kornordningen fastsatte priser været minimalpriser på importeret foderkorn sikret ved opkrævning af udligningsafgifter (variable importafgifter) på importen. Afgifterne opsamles i kornpuljen, hvis midler inkl. direkte tilskud fra staten fra 1963-64 udloddes til det mindre landbrug. Priserne skal iøvrigt inden for nærmere fastsatte grænser varieres i takt med noteringen på svin. Foderkornsordningen har i perioder været udbygget med lagringstillæg og i 1965-66 med importforbud i første del af høståret. Som supplement til foderkornsordningen er der gennemført tilsvarende bestemmelser for importen af kornprodukter og skummetmælkspulver til foderbrug.

3. Også for visse andre vegetabilske produkter har der været indgreb i prisdannelsen. For rapsfrø gjaldt fra høsten i 1958 en frivillig ordning indgået mellem frøavlerne, frøhandlerne, oliemøllerne og margarineindustrien, hvorefter margarinefabrikkerne forpligtede sig til at aftage 10 pct. af deres råstofforbrug i form af dansk rapsfrø eller olie heraf til faste priser. Avleren fik ret til at hjemtage den udpressede rapsskrå.

Den frivillige rapsordning afløstes af en lovfæstet ordning fra høsten 1961, og denne er siden videreført. Margarinefabrikkernes købsforpligtelse ændredes ikke i forhold til den frivillige ordning, men garantipriserne blev nedsat, og samtidig pålagdes fabrikkerne en afgift pr. kg raps.

Denne indbetales til rapsfonden, hvis midler udloddes til samtlige avlere. Avlerne har pligt til at aftage den fremkomne rapsskrå.

For sukker reguleres såvel priserne til avlerne for roerne som sukkerprisen på det danske hjemmemarked. Fastsættelsen af sidstnævnte afhænger dels af avlerprisen for roerne dels af udviklingen i eksportpriserne. Også for kartoffelmel findes en hjemmemarkedsordning med prisregulering, og den i henhold til denne fastsatte pris til kartoffelavlerne er bestemmende for kartoffelpriserne til spritfabrikation.

4. For de animalske landbrugsvarers vedkommende er der siden slutningen af 1950'erne gennemført en omfattende regulering af hjemmemarkedspriserne.

Ved lov af 10. juni 1959 blev hjemmemarkedspriserne for smør, konsummælk og fløde løsrevet fra eksportprisudviklingen. Den 13. januar 1961 suspenderedes loven, idet en frivillig hjemmemarkedsordning for alle mejeriprodukter under kontrol efter monopollovgivningen trådte i kraft.

Den lovmæssige ordning fastsatte en minimumspris på smør og smørfedt i konsummælk til hjemmemarkedet på 6,00 kr. pr. kg smør. Da der var tale om en minimumspris, var ordningen kvm i kraft i perioder, nemlig 12. juni—2. juli 1959, 26. februar—31. marts i960 samt fra 15. maj i960 til loven afløstes af den frivillige ordning.

Ved denne er basisprisen fastsat til 7,00 kr. pr. kg smør. Basisprisen, der er både minimal- og maksimalpris, er siden reguleret opad i overensstemmelse med stedfundne omkostningsstigninger. Hjemmemarkedsprisordningen for mejeriprodukter er baseret på en afgift på smør. Afgifterne på de øvrige mejeriprodukter fastsættes på linie med afgiften på smør under hensyn til deres indhold af smørfedt. For ost finder der dog en udligning sted, således at afgifterne holdes uændrede over længere perioder.

5. Også for andre animalske varer er hjemmemarkedspriserne blevet løsrevet fra eksportpriserne gennem indførelse af minimalpriser på hjemmemarkedet. I henhold til loven om afsætning af danske landbrugsvarer fra 16 juni 1958 åbnedes der adgang til at opkræve en generel afgift ved slagtning af svin. Ved loven af i6. juni 1961 ændredes denne bestemmelse til alene at omhandle afgift på slagtninger til hjemmemarkedet, en ordning der stadig er i kraft. Ved lov af 5. september 1962 om afsætning af danske landbrugsvarer m. v. blev der givet regler for en hjemmemarkedsordning for flæsk, okse- og kalvekød, fjerkrækød samt æg. Loven åbnede adgang til at forhøje hjemmemarkedspriserne på de anførte varer så meget, at der i perioden 1. oktober 1962-30. juni 1963 ville fremkomme en indkomstforøgelse for landbruget på 200 mill. kr. udover salgsindtægten af disse varer i driftsåret 1961-62. Den nærmere fastsættelse af hjemmemarkedspriserne skulle godkendes af Monopoltilsynet, men landbrugsorganisationerne kunne ved den første godkendelse selv fordele beløbet på de enkelte varer. Loven åbnede adgang til forhøjelser under hensyntagen til stedfundne omkostningsstigninger siden lovens ikrafttræden. Ved de senere ændringer af denne lov i 1963 og i 1965 er disse ordninger blevet forlænget således, at udgangspunktet for hjemmemarkedsprisernes fastsættelse har været de priser, der gjaldt ved den første lovs udløb, d. v. s. pr. 30. juni 1963.

Ordningerne gennemføres ved at opkræve afgifter på hjemmemarkedssalget svarende til forskellen mellem noteringerne baseret på de gennemsnitlige eksportpriser og de godkendte hjemmemarkedspriser. Såfremt eksportnoteringen når op over den godkendte hjemmemarkedspris, suspenderes denne. Dette har været tilfældet for okse- og kalvekød siden efteråret 1963 og i kortere perioder for fjerkrækod og æg. I tabel 3 er vist de godkendte hjemmemarkedspriser for flæsk, okse- og kalvekød, fjerkrækød og æg samt for smør under den frivillige ordning.

6. Virkningerne af disse forskellige indgreb på forbrugerpriserne kan kun anslås med en betydelig usikkerhed, idet man ikke har sikre holdepunkter for en vurdering af, i hvor stor udstrækning en forhøjelse af producentpriserne i landbruget smitter af på avancer m. m. i de efterfølgende omsætningsled og på de mere bearbejdede fødevarer.

Det kan imidlertid anslås, at af den samlede stigning på 63 points i forbrugerprisindekset fra januar 1954 til april 1966, jfr. bilag 5, kan de omkring 5 points henføres til indgrebene i landbrugspriserne. Ved beregningen er alene medtaget de animalske landbrugsvarer, dog undtagen prisforhøjelsen af disse i april 1966, samt bortfaldet af de særlige pristilskudsordninger i 1954 og 55. Tager man for de animalske varers vedkommende alene den direkte virkning af de højere producentpriser i betragtning, bliver forbrugerprisstigningen lidt mindre, mens stigningen bliver noget større, såfremt det forudsættes, at avancer m. m. i de efterfølgende omsætningsled sættes op i takt med producentpriserne.

Når man i beregningen har undladt at medtage ordningerne for de vegetabilske produkter, skyldes dette, at virkningen af den vigtigste af disse, kornordningen, ikke umiddelbart lader sig kvantificere. Indmalingstvangen sammenholdt med stærkt svingende kornkvalitet fra år til år øver en væsentlig indflydelse på omkostningerne i brødfabrikationen.

Tabel 1. Kronologisk oversigt over indgreb i priserne på landbrugsvarer.)

1954	
marts	Maksimalpris på rugbrød og tilskud til rugbrødsprisen bortfalder.
april	Konsummælkstilskuddet bortfalder.[2])
1955	
april	Sødmælkstillægget bortfalder.
1958	
august	Kornordning for både brød- og foderkorn genindføres og er videreført siden. — Frivillig rapsordning træder i kraft. — Generel slagteafgift på svin indføres.
1959	
juni	Lovfæstet minimalpris for smør (samt mælk og fløde) indføres.
1961	
januar	Den lovfæstede minimalprisordning for smør m. v. afløses af en frivillig markedsordning for alle mejeriprodukter.
juli	Den generelle slagteafgift på svin afløses af en særlig hjemmemarkedsafgift.
august	Den frivillige rapsordning afløses af en lovfæstet ordning.
1962	
oktober	Der gennemføres en lovfæstet hjemmemarkedsordning for kød, flæsk, fjerkræ og æg.

[1]) Herudover har sukkerprisen i hele perioden været reguleret under sukkerordningen og prisen på kartoffelmel under den særlige ordning for denne vare.

[2]) Dette tilskud udbetaltes kun i vintersæsonen, og bortfaldet fik derfor først virkning fra vinteren 1954-55.

Tabel 2. Priser i henhold til kornordningerne.[1])

Kr. pr. 100 kg	Brødkorn		Foderkorn			
	Hvede	Rug	Byg[2])	Havre	Majs	Milokorn, hirse
Høstår (august–juli)						
1958–59	48	45	40	37	42	37
1959–60	49	47	»	»	40	39
1960–61	»	»	»	»	»	»
1961–62	»	»	»	»	»	»
1962–63	»	»	46	43	46	45
1963–64	»	»	»	»	»	»
1964–65	»	»	»	»	»	»
1965–66	50	49	50	50	50	50

Garantipriser for brødkorn, minimalpriser for importeret foderkorn.
Gælder også foderhvede og rug.

Tabel j. Godkendte hjeiiiiieinarkedspriser på animalske landbrugsvarer.

Kr. pr. kg	Flæsk[1])	Okse- og kalvekød[2])	Fjerkrækød	Æg	Smør[3])
1961:					
Januar	...	...	...	...	7,00
December	...	...	...	...	7,25
1962:					
Februar	...	...	...	...	7,50
Oktober	5,14	4,71	3,93	3,78	»
December	»	»	»	»	8,00
1963:					
Februar	5,31	4,88	4,10	3,95	»
Maj	5,36	»	»	»	»
1964:					
Marts	5,42	(4,94)	4,66	4,01	»
Oktober	»	»	»	»	8,50
December	5,48	(5,00)	4,22	4,07	»
1965:					
September	5,73	(5,25)	4,47	4,32	9,00
1966:					
April	5,93	(5,45)	4,67	4,52	9,40

[1]) Incl. den særlige slagteafgift på svin til hjemmemarkedet, der indførtes i juli 1961. Denne har svinget omkring 0,50 kr. pr. kg i perioden indtil maj 1963 ; siden har den fast udgjort 0,50 kr. pr. kg. Umiddelbart før hjemmemarkedsordningens ikrafttræden den 1. oktober 1962 sattes denne afgift midlertidigt op til 1,00 kr. pr. kg.

[2]) Siden august 1963 har hjemmemarkedsordningen været suspenderet for okse- og kalvekød, idet eksportpriserne har været højere end den godkendte hjemmemarkedspris.

[3]) Fra juni 1959 til januar 1961 lovfæstet minimalpris på 6,00 kr. pr. kg. Denne var effektiv i juni 1959, marts i960 og fra midten af april i960 til januar 1961, hvor den frivillige hjemmemarkedsordning for mejeriprodukter trådte i kraft. Den godkendte pris er herefter såvel minimal- som maksimalpris.

FORBRUGERPRISINDEKS

1. I tabel 1 til 5 er angivet forbrugerprisindeks for januar, april, **juli** og oktober i perioden januar 1954-april 1966. Indeks er i tabel 1 vist for hovedgrupperne: Landbrugs- og gartnerivarer samt fisk, danske industrivarer, importerede forbrugsvarer og tjenesteydelser. I tabel 2 til 5 er for hver af grupperne anført indeks for de vigtigste varer eller tjenesteydelser. Fra juli 1957 er de anførte indeks baseret på **Det** statistiske Departements forbrugerprisindeks, der dækker udviklingen i detailpriserne inkl. afgifter for det private forbrug med undtagelse af udgifter til bolig, rejser i udlandet samt visse tjenesteydelser (banktjenester ni. m., liberale erhverv). Vægtene i indekset er baseret på det private forbrugs sammensætning i 1957, og i tabellerne er anført den vægt, hvormed de anførte varer og tjenesteydelser indgår i det samlede forbrugerprisindeks.

2. Fra januar 1954 til juli 1957 har man benyttet prisudviklingen ifølge det almindelige detailpristal, hvis vægte var baseret på lønmodtagerhusstandenes forbrugssammensætning i 1948. De prisindeks, der er beregnet for de enkelte varer og tjenesteydelser på basis af dette pristal, er herefter vejet sammen med forbrugerprisindeksets vægte. Prismaterialet i detailpristallet er i denne periode væsentligt mindre omfattende og repræsentativt end i forbrugerprisindekset. De i tabellerne anførte indeks før juli 1957 må derfor tages med forbehold, specielt for så vidt angår de varige forbrugsgoder og visse (hovedsagelig mindre betydende) ikkevarige forbrugsgoder blandt danske industrivarer samt reparationsydelser blandt tjenesteydelserne.

På et par enkelte områder har man i denne periode benyttet supplerende prisoplysninger. Dette gælder benzin, fyringsolie samt motorkoretøjer. For motorkøretøjer er det før juli 1957 forudsat, at indekset skulle beskrive prisudviklingen for motorkøretøjer, der var anskaffet under dollarpræmieordningen.

Det må endelig nævnes, at for de stærkt sæsonprægede varepriser er sæsonkorrektionen forskellig før og efter juli 1957.

I tabel 6 er vist en specifikation af de sammenvej ningsfaktorer, som er anvendt ved tilbageforingen af forbrugerprisindekset.

3. Forbrugerprisindekset beskriver med god tilnærmelse prisudviklingen i det samlede private forbrug, men er dog behæftet med visse svagheder, dels inkluderer indekset ikke huslejeudviklingen, dels har indekset faste vægte og tager dermed ikke hensyn til forskydningerne i det private forbrugs sammensætning.

Til belysning af den betydning disse forhold har, er i tabel 7 vist årsgennemsnit af forbrugerprisindekset, et tilsvarende indeks inkl. husleje og det prisindeks på det private forbrug, der kan beregnes på grundlag af nationalindkomststatistikken. Dette sidste afspejler også forskydninger i forbrugssammensætningen. Ved beregningen af forbrugerprisindekset **inkl.** husleje er som vægte benyttet det private forbrugs sammensætning i 1957 og prisindekset **for** boligposten i detailpristallet, siden 1963 reguleringspristallet. Ved beregningen af prisindekset ifølge nationalindkomststatistikken er af det private forbrug udeladt udgifter til rejser i udlandet.

Tabel i. Forbrugerprisindeks for hovedgrupper.

Juli 1957 = 100	Landbrugs- og gartnerivarer samt fisk	Danske industrivarer	Importerede forbrugsvarer	Tjeneste-ydelser	I alt
Vægt i pct.	16,9	52,6	13,3	17,2	100,0
1954 jan.	93	87	86	82	87,2
april	93	87	88	83	87,7
juli	95	88	91	83	88,9
okt.	95	89	92	84	89,6
1955 jan.	97	90	91	87	91,0
april	98	92	92	89	92,5
juli	102	93	93	91	94,1
okt.	106	94	93	91	95,4
1956 jan.	109	94	93	92	96,4
april	111	95	96	92	97,4
juli	104	96	97	94	97,0
okt.	107	96	97	94	98,0
1957 jan.	108	97	100	98	99,6
april	98	98	102	98	98,8
juli	100	100	100	100	100,0
okt.	98	100	99	100	99,6
1958 jan.	98	100	98	101	99,6
april	98	100	97	101	99,7
juli	97	101	96	102	99,7
okt.	101	101	95	102	100,4
1959 jan.	105	101	94	103	101,1
april	105	101	93	104	101,2
juli	105	101	92	104	101,3
okt.	110	102	92	106	102,7
1960 jan.	110	102	91	107	102,7
april	107	102	90	108	102,5
juli	108	102	89	109	102,8
okt.	108	103	90	110	103,4
1961 jan.	109	103	90	111	103,7
april	109	105	91	113	105,4
juli	113	107	91	117	107,5
okt.	115	109	91	119	109,0
1962 jan.	117	110	91	122	110,9
april	122	112	92	126	113,1
juli	124	112	92	127	113,9
okt.	127	118	95	133	119,1
1963 jan.	132	119	95	134	120,4
april	140	119	96	135	122,2
juli	130	119	97	137	120,9
okt.	132	119	96	138	121,4
1964 jan.	133	120	96	141	122,4
april	134	122	99	144	124,7
juli	135	122	101	146	125,7
okt.	140	124	101	147	127,4
1965 jan.	142	125	101	149	129,0
april	143	128	103	153	131,5
juli	154	132	104	158	136,4
okt.	153	134	104	162	137,6
1966 jan.	157	135	104	166	139,6
april	156	138	105	170	142,4

Tabel 2. Forbrugerprisindeks. Landbrugs- og gartneri varer samt fisk.

juli 1957 = 100	Animalske varer ialt	Heraf							Kartofler grønsager, æbler ialt	Heraf			Fersk fisk
		Mælk og fløde	Ost	Smør	Flæsk	Okse- og kalvekød	Tilberedte kødvarer	Æg		Kartofler	Grønsager	Æbler	
Vægt i pct.	13,6	1,8	0,8	1,5	3,9	1,9	2,9	0,9	2,2	0,9	1,0	0,4	1,1
1954 jan.	93	86	94	128	86	83	89	107	95	88	92	115	94
april	93	86	94	128	87	85	90	105	93	91	90	106	89
juli	93	86	94	121	89	87	91	103	104	111	95	117	90
okt.	94	86	94	121	89	88	92	100	108	113	104	113	92
1955 jan.	94	89	98	126	88	87	91	101	110	113	109	106	99
april	96	99	99	126	88	88	91	104	112	113	120	92	97
juli	96	99	99	121	89	89	91	105	142	190	136	82	92
okt.	101	104	100	132	95	91	95	108	143	194	133	87	94
1956 jan.	103	109	101	144	95	91	96	109	145	197	132	93	105
april	105	109	100	144	98	94	98	112	148	206	129	106	102
juli	102	98	98	112	102	97	99	113	122	124	121	124	92
okt.	106	106	99	133	103	100	101	111	118	120	118	117	99
1957 jan.	106	107	101	133	104	100	102	107	116	115	116	115	110
april	97	100	100	100	92	98	98	101	106	103	107	107	94
juli	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
okt.	97	103	99	109	87	99	94	102	110	105	109	124	96
1958 jan.	96	101	99	109	86	99	93	109	109	105	114	107	99
april	95	96	99	83	93	99	96	112	113	105	116	123	106
juli	93	94	95	74	93	100	96	102	115	112	110	133	103
okt.	98	98	94	98	97	102	98	92	120	126	131	80	104
1959 jan.	102	107	98	118	101	103	99	83	120	133	133	60	104
april	103	109	98	118	102	104	100	92	118	138	117	75	106
juli	103	109	98	118	100	104	100	84	119	162	97	77	109
okt.	107	121	101	144	99	104	99	87	132	152	127	99	104
1960 jan.	106	121	110	135	99	104	99	84	130	152	121	99	111
april	104	114	102	119	100	105	100	91	126	140	117	115	110
juli	104	111	101	118	101	106	100	98	125	126	125	119	116
okt.	106	113	102	118	105	108	101	96	113	124	120	70	114
1961 jan.	109	113	103	118	111	109	105	97	104	119	102	75	113
april	111	121	109	135	105	108	104	101	94	105	93	71	121
juli	112	125	110	135	107	108	106	105	111	124	114	76	121
okt.	110	128	109	136	104	105	105	80	141	129	142	168	117
1962 jan.	113	130	110	141	109	103	107	85	145	133	156	145	115
april	117	131	110	146	115	106	108	104	160	160	170	135	120
juli	116	131	110	146	113	108	109	89	171	210	147	143	126
okt.	122	133	111	146	126	113	116	93	162	167	160	158	120
1963 jan.	124	134	113	154	124	114	116	114	187	183	218	121	121
april	129	136	121	155	127	120	117	138	219	240	246	104	128
juli	130	136	123	155	130	125	120	126	132	131	143	108	130
okt.	132	138	126	155	133	127	121	129	135	148	134	107	127
1964 jan.	133	138	127	155	133	131	122	127	141	157	144	98	123
april	135	139	129	155	136	138	125	129	128	129	127	132	133
juli	138	142	129	155	139	147	127	129	115	105	117	136	139
okt.	138	142	129	155	139	146	127	130	150	143	156	149	132
1965 jan.	141	148	131	164	141	148	128	132	148	145	162	119	133
april	143	148	131	165	143	152	131	133	138	136	145	129	146
juli	144	150	133	165	144	154	133	134	211	290	169	138	162
okt.	149	157	134	174	149	155	136	143	178	186	173	172	154
1966 jan.	149	157	137	174	147	154	136	152	202	195	229	150	161
april	151	160	138	174	150	154	138	146	182	183	198	139	175

Tabel j. Forbrugerprisindeks. Danske industrivarer.

Juli 1957 = 100	Industrielle næringsmidler	heraf: brød, mel, gryn	Industrielle nydelsesmidler	Heraf				Andre, ikke-varige forbrugsgoder	Heraf		Varige forbrugsgoder
				Beskattet øl	Vin og spiritus	Chokolade og sukkervarer	Tobak		Beklædning og tekstilvarer	Aviser og blade	
Vægt i pct.	7,8	4,1	13,2	2,1	1,3	2,4	6,6	22,3	11,2	3,8	9,3
1954 jan.	89	86	89	85	90	98	88	85	85	77	89
april	90	87	90	85	90	103	88	85	85	77	89
juli	91	88	91	85	90	108	88	85	85	78	91
okt.	92	89	93	90	90	108	89	86	86	78	91
1955 jan.	95	94	96	90	100	111	92	86	85	80	91
april	96	95	95	90	100	106	92	89	88	88	92
juli	95	95	96	94	100	106	92	91	91	88	92
okt.	95	94	96	94	100	106	92	93	93	90	94
1956 jan.	96	94	96	94	100	106	92	93	94	92	95
april	97	96	96	94	100	106	92	94	95	92	95
juli	100	100	95	95	96	103	92	94	95	93	97
okt.	100	100	95	95	96	100	92	96	96	97	97
1957 jan.	100	101	95	95	97	100	92	97	98	98	99
april	101	101	95	95	99	100	92	99	99	99	100
juli	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
okt.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1958 jan.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	101	101
april	102	101	101	100	102	101	100	100	99	101	100
juli	102	101	101	100	102	107	100	100	99	101	100
okt.	105	105	102	100	103	107	100	100	99	101	100
1959 jan.	107	106	102	100	103	108	100	99	98	102	100
april	107	106	102	100	103	108	100	100	97	102	99
juli	107	107	102	100	102	108	101	100	97	102	99
okt.	108	107	102	100	102	108	101	101	97	108	99
1960 jan.	109	110	102	100	102	109	101	101	97	109	99
april	109	110	101	100	102	104	101	101	97	109	100
juli	109	110	101	100	102	102	101	102	97	110	101
okt.	111	114	101	100	103	102	101	103	97	117	101
1961 jan.	111	114	101	102	104	96	101	103	97	118	101
april	114	120	106	102	104	97	110	104	98	119	102
juli	115	120	107	107	105	96	110	106	100	125	103
okt.	117	123	107	107	106	96	110	109	102	131	103
1962 jan.	120	124	110	117	120	96	110	110	103	135	103
april	120	124	110	117	120	96	110	113	104	144	104
juli	122	128	111	117	120	96	112	113	104	146	105
okt.	123	129	122	129	130	108	124	117	105	151	111
1963 jan.	122	128	122	129	130	108	124	118	106	153	112
april	123	130	123	129	130	110	124	118	104	155	111
juli	122	130	123	129	130	113	124	117	103	155	113
okt.	123	131	123	130	130	113	124	118	103	157	113
1964 jan.	124	131	123	130	130	113	124	118	103	160	113
april	126	135	128	136	131	114	131	120	104	166	114
juli	127	136	129	137	130	114	132	120	104	166	115
okt.	128	137	130	138	129	115	132	122	105	170	116
1965 jan.	130	138	133	144	138	116	135	123	105	174	117
april	138	146	134	148	138	116	135	125	106	183	117
juli	140	147	140	149	138	116	145	128	108	188	122
okt.	143	151	140	151	138	116	145	131	109	194	124
1966 jan.	143	153	140	151	138	115	145	133	110	198	125
april	145	155	151	163	154	115	159	134	111	200	126

Tabel 4. Forbrugerprisindeks. Importerede forbrugsvarer.

Juli 1957 = 100	Importerede fødevarer	Heraf Kaffe	Brændsel m. m.	Heraf			Biler, motorcykler
				Fast og flydende brændsel	Benzin	El og gas	
Vægt i pct.	3,7	2,3	6,4	3,0	1,5	1,9	3,3
1954 jan.	91	95	81	77	80	88	90
april	102	109	80	76	79	85	90
juli	115	124	78	74	79	85	90
okt.	111	113	78	74	79	85	96
1955 jan.	105	109	80	77	79	85	96
april	100	104	85	79	96	85	95
juli	102	104	86	81	96	85	95
okt.	99	100	89	87	96	85	95
1956 jan.	97	100	90	89	96	85	95
april	98	100	94	94	98	91	96
juli	102	101	95	95	96	93	96
okt.	100	101	95	96	97	93	96
1957 jan.	100	100	103	108	105	93	96
april	99	100	106	112	107	96	97
juli	100	100	100	100	100	100	100
okt.	98	98	97	96	98	98	102
1958 jan.	98	98	97	95	97	99	101
april	99	99	94	93	97	95	101
juli	100	98	91	87	96	94	101
okt.	97	94	91	85	97	94	101
1959 jan.	95	92	90	85	96	94	100
april	93	89	90	87	96	91	100
juli	93	87	88	83	96	91	100
okt.	92	86	88	81	99	91	100
1960 jan.	89	85	88	80	99	90	98
april	89	85	87	80	98	89	97
juli	90	85	86	79	98	88	97
okt.	89	85	86	80	98	87	99
1961 jan.	89	86	86	80	98	86	97
april	89	86	87	82	98	85	100
juli	91	86	86	80	99	85	100
okt.	92	86	86	82	99	85	100
1962 jan.	90	86	89	83	109	85	97
april	90	86	90	84	110	83	97
juli	91	86	89	82	110	84	97
okt.	96	92	89	82	111	83	105
1963 jan.	96	92	89	83	110	83	105
april	96	92	91	86	110	84	106
juli	98	92	91	86	109	84	106
okt.	97	92	91	87	109	84	105
1964 jan.	97	92	92	88	109	84	105
april	102	102	95	90	115	87	105
juli	107	107	95	90	114	87	106
okt.	106	107	95	90	115	87	106
1965 jan.	105	107	96	92	115	87	106
april	106	108	97	92	115	92	111
juli	108	108	97	92	115	93	113
okt.	106	108	98	93	115	93	111
1966 jan.	106	108	99	93	115	95	111
april	106	108	100	94	115	97	116

Tabel 5. *Forbrugerprisindeks. Tjenesteydelser.*

Juli 1957 = 100	Kollektiv transport og kommunikation	Heraf				Fortæring ude	Service-ydelser	Forlystelser
		Jernbane og rutebil	Sporvogn og bus	Porto og telegram	Telefon			
Vægt i pct.	5,0	1,9	1,8	0,4	0,9	5,2	5,3	1,7
1954 jan.	79	91	66	85	80	81	87	79
april	79	91	66	85	80	83	87	80
juli	81	91	66	85	87	83	88	80
okt.	81	91	66	85	87	84	88	82
1955 jan.	89	99	80	85	87	87	88	81
april	90	99	80	85	93	87	91	87
juli	91	99	80	92	93	90	91	91
okt.	91	99	80	92	93	90	91	91
1956 jan.	91	99	80	92	93	92	93	91
april	91	99	80	92	93	92	94	91
juli	92	99	80	92	100	95	96	95
okt.	92	99	80	92	100	95	96	95
1957 jan.	99	100	100	92	100	96	99	96
april	100	100	100	100	100	96	99	96
juli	100	100	100	100	100	100	100	100
okt.	100	100		100	100	100	101	100
1958 jan.	100	100		100	103	100	101	101
april	101	101		100	103	100	102	101
juli	102	102		100	105	101	103	102
okt.	102	102		100	105	101	103	103
1959 jan.	102	102		100	105	102	104	103
april	102	102		100	105	103	106	103
juli	102	102		100	105	103	107	106
okt.	105	105		100	105	105	108	106
1960 jan.	105	105		100	105	106	109	106
april	108	110		100	105	107	111	106
juli	108	110		100	105	109	112	108
okt.	109	111		100	105	110	112	108
1961 jan.	109	111		100	105	113	113	109
april	109	111		100	105	113	117	110
juli	110	111		100	108	119	123	111
okt.	111	112		100	115	121	126	112
1962 jan.	113	114		100	115	121	133	113
april	121	124		100	115	124	135	115
juli	121	124		100	116	125	137	118
okt.	121	124		100	116	133	142	137
1963 jan.	121	124		100	117	134	145	138
april	122	125		118	117	135	146	138
juli	127	131		118	117	136	148	139
okt.	127	131		118	117	137	148	139
1964 jan.	127	131		118	117	138	156	142
april	131	131		118	138	141	159	142
juli	131	131		118	138	145	162	142
okt.	131	131		118	138	148	164	143
1965 jan.	131	131		118	138	149	168	143
april	135	131		118	158	154	173	145
juli	144	138		161	165	157	175	150
okt.	145	139		161	165	161	181	151
1966 jan.	149	140		161	184	163	188	152
april	149	140		161	184	170	194	155

Tabel 6. Sammenvejningsfaktorer benyttet ved beregningen af forbrugerprisindekset januar 1954-juli 1937.

Forbrugerprisindeksets vare- og tjenestegrupper	Vægte i 1957		Vægte i 1957
	pct.		pct.
Mælk og fløde	1,79	Isenkram, bestik, lamper	1,72
Ost	0,84	Husholdningsmaskiner m. m.	1,46
Smør	1,49	Radio, TV m. m.	1,57
Flæsk	3,88	Cykler, knallerter, dæk	0,82
Okse- og kalvekød	1,89	Kaffe	2,34
Tilberedte kødvarer m. m.	2,87	Importeret frugt	1,00
Æg	0,86	Kakao, the	0,35
Kartofler	0,87	Kul	0,40
Grøntsager	0,97	Udenlandske koks	1,02
Æbler	0,39	Petroleum	0,03
Fersk fisk	1,05	Fyringsolie, flaskegas	1,01
Brød, mel, gryn m. m.	4,10	Benzin	1,48
Margarine	1,09	Danske gasværkskoks	0,25
Sukker	0,98	Andet indenlandsk brændsel	0,31
Andre industrielle næringsmidler	1,64	El, fjernvarme	1,27
Sodavand, mineralvand	0,57	Gas fra gasværk	0,60
Hvidtøl	0,20	Biler, motorcykler	3,27
Beskattet øl	2,15	Jernbane, rutebil m. m.	1,93
Vin og spiritus	1,30	Sporvogn, bus	1,79
Chokolade- og sukkervarer	2,42	Porto, telegrammer	0,36
Tobaksvarer	6,60	Telefon	0,87
Beklædning, manufaktur- og tekstilvarer	11,17	Fortæring ude	5,20
Fodtøj	1,77	Fremmed hjælp i huset	1,65
Aviser, blade og bøger	3,79	Vask og rensning ude	0,80
Vaske- og rengøringsmidler	0,90	Frisørbehandling	0,70
Toiletartikler, håndkøbsmedicin	0,80	Reparationsydelser	2,12
Andre ikke-varige forbrugsgoder	3,87	Hyrevogne	0,59
Møbler, gulvtæpper	2,97	Biograf	0,62
Glas, porcelæn m. m.	0,71	Andre tjenester	0,53

Tabel 7. Prisudviklingen i det private forbrug.

Indeks 1954 = 100	Forbruger-prisindeks	Forbruger-prisindeks inkl. husleje	Prisindeks for det private forbrug iflg. nationalindkomststatistikken
1954	100	100	100
1955	106	106	105
1956	110	110	109
1957	112	112	111
1958	112	113	111
1959	114	116	114
1960	116	118	117
1961	121	123	121
1962	130	132	128
1963	137	139	135
1964	142	144	140
1965	152	154	148

DE ØKONOMISKE VIRKNINGER AF UDLØSNINGEN AF EN REGULERINGSPORTION

i. En vurdering af de økonomiske konsekvenser af udløsningen af en reguleringsportion lader sig kun anstille med betydelig usikkerhed. Dette gælder naturligvis specielt, når man som i det følgende tilstræber at følge disse virkninger ganske langt i deres forgreninger ud i det økonomiske kredsløb. De tal og størrelsesordener, der er anført her, må derfor tages med betydeligt forbehold.

Omtalen nedenfor er baseret på følgende forudsætninger:

Der hersker en konjunktur situation karakteriseret ved en betydelig samlet efterspørgsel og en høj beskæftigelse.

Samtlige pristalsreguleringer af lønninger og pensioner er henført til ét og samme tidspunkt. Der er således set bort fra det forhold, at tjenestemænd og pensionister først opnår regulering én måned senere end arbejderne, samt fra at reguleringen for visse mindre områder finder sted efter april- og oktober-pristallene.

På samme måde er der set bort fra det forhold, at der i nogle overenskomster er aftalt andre reguleringsintervaller end det sædvanlige 3 points-interval.

Endvidere har man forudsat, at der ikke sker modregning for produktivitetsgevinster i de lønstigninger, der følger af pristalsreguleringen. Det må understreges, at denne forudsætning er af ret vilkårlig karakter. Da der, f. eks. i visse vareproducerende erhverv, finder en produktivitetsstigning sted, der undertiden overstiger den øvrige opgang i lønningerne (som følge af nye overenskomster og lønglidning), fører denne forudsætning til en overvurdering af reguleringsportionernes indflydelse på prisudviklingen; denne overvurdering er dog formentlig ret svag. Det er i øvrigt klart, at den prispåvirkning, der udgår fra reguleringsportionernes lønforhøjelser under denne forudsætning, ikke adskiller sig fra den påvirkning, der udgår fra enhver anden lønforhøjelse under tilsvarende forudsætninger.

2. Med den nuværende udformning af pristalsreguleringen og ved det i 1966 gældende lønniveau indebærer én reguleringsportion for arbejdere m.v. en lønforhøjelse på ca. 1,5 pct. (15 øre i timen for voksne arbejdere). Der foreligger ikke sikre oplysninger om, hvor stor den samlede lønsum er på dette område, men det drejer sig formentlig om en størrelsesorden på 17 mia. kr., hvortil svarer en lønstigning på ca. 250 mill. kr.

Ved det nuværende lønniveau svarer en reguleringsportion for tjenestemænd og store grupper af funktionærer til en lønstigning på ca. 2,5 pct. Den samlede lønsum for funktionærer og tjenestemænd kan - ligeledes med betydelig usikkerhed - anslås til ca. 20 mia. kr. Da udløsningen af en reguleringsportion ikke får umiddelbare konsekvenser for en del ikke-organiserede funktionærer, jfr. punkt 3 nedenfor, kan den måske anslås at medføre samlede lønstigninger i det korte løb på dette område på godt 450 mill. kr.

Hertil kommer, at de sociale pensioner og en række andre overførselsindkomster, der i 1966 beløber sig til i alt godt 4 mia. kr., ligeledes reguleres med ca. 2,5 pct., svarende til godt 100 mill. kr.

Den samlede umiddelbare forøgelse af løn- og overførselsindkomster som følge af en reguleringsportion skulle således andrage ca. 800 mill. kr.

3. Som anført foran under omtalen af funktionærernes pristalsregulering sker der for en del ikke-organiserede funktionærer ikke nogen umiddelbar regulering. Der er dog grund til at tro, at der også på dette område i realiteten finder en dyrtidsregulering sted af lønningerne.

På samme måde gør det sig gældende, at landbrugets faste medhjælp er ansat efter kontrakter uden pristalsklausul. Her vil lønningerne imidlertid blive reguleret op ved indgåelsen af nye kontrakter, hyppigt halvårlige, ved hvilken lejlighed der tages et vist hensyn til lønudviklingen i byerhvervene.

For begge de nævnte områder gælder det således, at der efter nogen tids forløb finder afsmitning sted af den for de øvrige lønmodtagere gennemførte lønstigning. For områderne under ét kan denne stigning måske anslås til ca. 50 mill. kr.

I det følgende er der set bort fra den tidsmæssige forskydning af denne lønstigning, idet det kan hævdes, at den er af mindre betydning, når man ikke betragter én isoleret reguleringsportion, der indtræder i en situation med et i øvrigt stabilt prisniveau, men resultatet af en jævn opgang i prisniveauet, der lejlighedsvis udløser en ny portion.

4. De samlede lønstigninger som følge af udløsningen af en reguleringsportion når herefter op på skønsmæssigt ca. 750 mill. kr., hvortil kommer den omtalte forøgelse af overførselsindkomsterne med godt 100 mill. kr.

Det kan anslås, at omkring 350 mill. kr. heraf afholdes af staten, kommunerne og de koncessionerede selskaber; for statsbudgettet udgør merudgiften alene godt 250 mill. kr.

5. Allerede de foran nævnte overslag over forøgelsen af løn- og overførselsindtægterne som følge af en reguleringsportion er, som antydet, behæftet med betydelig usikkerhed. I modsætning til de konsekvenser, der skal omtales i det følgende, udmærker reguleringen af løn- og overførselsindtægterne sig imidlertid derved, at den - for langt hovedpartens vedkommende - følger af bestemmelser, der er nedfældet i love og overenskomster.

Et sådant veldefineret grundlag har man ikke for et skøn over virkningen på byerhvervenes priser - og dermed på indtægtsudviklingen for de selvstændige i byerhvervene. Her har man i stedet måttet basere et overslag på den nedenfor skitserede priskalkulation for byerhvervene under ét.

Det kan anslås, at pristalsreguleringen medfører en forøgelse af byerhvervenes lønsum med ca. 520 mill. kr., jfr. omtalen i pkt. 6, svarende til 2 pct. af lønsummen. Da der, ifølge den indledningsvis nævnte forudsætning, ikke sker modregning for produktivitetsstigninger, vil denne forøgelse af lønomkostningerne pr. arbejdstime medføre en tilsvarende forøgelse af lønomkostningerne pr. produceret eller omsat enhed i byerhvervene.

Medens importpriserne naturligvis forudsættes uberørte af pristalsreguleringen, vil den foran nævnte lønstigning påvirke landbrugets salgspriser for animalske produkter på hjemmemarkedet med formentlig ca. 0,4 pct., jfr. punkt 7.

Disse forskydninger resulterer således i en forøgelse af byerhvervenes samlede omkostninger med ca. 530 mill. kr. eller 1,1 pct.

Erfaringerne fra de foregående år tyder på, at der for byerhvervene som helhed under et efterspørgselspres er en tendens til, at de selvstændige fastholder en bestemt bruttoavanceprocent. Man har derfor her antaget, at avance-

summen i byerhvervene ligeledes vil blive forøget med 1,1 pct., svarende til ca. 260 mill. kr.

Da provenuet af forbrugsafgifterne umiddelbart kun vil vokse for så vidt angår værdiafgifterne (i modsætning til de specifikke afgifter), og da huslejeniveauet i den eksisterende boligmasse ikke påvirkes, vil gennemsnitsprisen (markedspris) på byerhvervenes samlede produktion dog kun stige med tæt ved én procent.

6. Denne prisstigning på byerhvervenes produktion på i alt ca. 815 mill. kr. modsvares således for det første af lønstigningen i byerhvervene på ca. 520 mill. kr. En anden del af prisstigningen, de 260 mill. kr., har sit modstykke i de selvstændiges indtægtsstigning. Endelig modsvares 10 mill. kr. og 25 mill. kr. af forøgelsen af henholdsvis landbrugserhvervets indtjening og provenuet af den indirekte beskatning.

Prisstigningen på byerhvervenes produktion vil ikke vise sig jævnt fordelt udover de forskellige varer og tjenester.

Prisstigningerne på det private forbrug, der udgør en stor del af byerhvervenes samlede produktion af varer og tjenesteydelser, vil dog ligge i nærheden af gennemsnittet. Denne bevægelse vil blive afspejlet i forbrugerpristallet, medens reguleringspristallet vil gå lidt hurtigere i vejret, idet de langsomt stigende forbrugsafgifter ikke medregnes heri.

Når der i priskalkulationen kun er medtaget en stigning i lønsummen på 520 mill. kr., medens der i punkt 4 foran omtales en samlet stigning i lønindtægterne på ca. 750 mill. kr., skyldes det, at der her er set bort fra en stor del af det offentliges merudgifter til lønninger. Disse er kun medregnet i det omfang, de - gennem forhøjede takster - belaster byerhvervenes omkostninger; dette forudsættes umiddelbart at være tilfældet for de kommunale og de koncessionerede virksomheder, der således er medregnet blandt byerhvervene, hvorimod statsvirksomhederne ikke er medregnet. Denne - noget vilkårlige - afgrænsning er begrundet dermed, at takstforhøjelser for statsvirksomhederne som hovedregel forudsætter lovændring, og lønstigningerne giver sig derfor hyppigt overgangsvis udslag i en forringelse af driftsresultatet. Statsvirksomhederne er så-

Tabel 1. Priskalkulation for byerhvervene.

	Omkostnings-elementer i 1966-niveau	Stigning som direkte følge af en reguleringsportion	
	Mia. kr.	Mill. kr.	Pct.
Løn	26	520	2,0
Import	18	—	—
Køb fra landbruget:			
Animalske produkter	2	10	0,4
Vegetabilske produkter	1	—	—
I alt omkostninger	47	530	1,1
Bruttoavance	23	260	1,1
I alt varer og tjenester, excl. husleje, til kostpris	70	790	1,1
Forbrugsafgifter	10	25	0,3
Husleje	4	—	—
I alt varer og tjenester til markedspris	84	815	1,0

ledes her behandlet på linie med de offentlige ydelser (administration, undervisning, forsorg, forsvar etc.), hvor lønreguleringen ikke påvirker erhvervenes omkostninger direkte.

7. Med de nu etablerede reguleringsregler for landbrugets hjemmemarkedspriser for animalske produkter kan det skønnes, at en reguleringsportion giver anledning til en prisstigning for disse varer på ca. 0,4 pct.

Godt en fjerdedel af de omkostninger, der indgår i reguleringsgrundlaget, er nært knyttet til lønudviklingen for landbrugets medhjælp eller for arbejderne i byerhvervene. For begge disse grupper er der regnet med en lønstigning på 1,5 pct. som følge af en reguleringsportion. Der er heller ikke her foretaget modregning for produktivitetsstigning.

8. I det foregående er der kun gennemført en isoleret beregning af reguleringsportionernes direkte indflydelse på prisniveauet. Man opnår imidlertid ikke noget afrundet billede, før man har forsøgt at følge forskydningerne i efterspørgsel og udbud.

9. Efter det foran anførte skulle reguleringsportionen give anledning til en forøgelse af pengeindkomster på i alt ca. 1.115 mill. kr., heraf forøgelse af sociale pensioner m. v. med godt 100 mill. kr., merindtægter i byerhvervene herunder til offentlige ansatte på ca. 1.005 mill. kr. samt i landbruget på ca. 10 mill. kr. Opgjort efter indkomststigningernes finansiering bliver fordelingen: ca. 325 mill. kr., der afholdes over de offentlige budgetter, lønstigninger i byerhverv på ca. 520 mill. kr., avancestigninger i byerhverv på ca. 260 mill. kr. samt en forøgelse af landbrugets salgsværdi med skønsmæssigt 10 mill. kr., hvoraf de sidstnævnte tre poster, ca. 790 mill. kr. overvæltes på priserne.

En del af denne stigning i pengeindkomsterne vil føre til øget privat opsparing, eventuelt i form af selvfinansierede erhvervsinvesteringer. Det må imidlertid erkendes, at kendskabet til sammenhængene mellem stigende pengeindkomster, øget opsparing og øgede investeringer er ret mangelfuldt, men det må formodes, at netop prisstigningerne og forventninger om yderligere prisstigninger spiller en rolle her. Der er dog ikke i det følgende regnet med nogen forøgelse af investeringerne som følge af stigningen i pris- og indkomstniveauet.

En anden del af de forøgede pengeindkomster vil gå til at opretholde realforbruget, idet allerede den direkte prisvirkning som nævnt har ført til en prisstigning på forbruget på omkring én procent, jfr. foran.

Den reale forbrugsudvidelse, der vil følge af denne opgang i pengeindkomsterne, kan anslås til omkring 500 mill. kr.

10. Når den reale forbrugsstigning under de valgte forudsætninger når op på dette niveau, der svarer til ca. 1,25 pct., skyldes det for en stor del, at der er impliceret en merudgift for de offentlige budgetter på ca. 325 mill. kr.

I det omfang, udløsningen af en reguleringsportion er forudset ved budgetteringen og giver anledning til en kompenserende finansiel stramning, typisk gennem en forøgelse af beskatningen, vil den kun medføre den direkte prishævende virkning, men ikke influere på udviklingen i den samlede efterspørgsel.

Denne mulighed for at imødegå virkningerne er navnlig tilstede for de reguleringsportioner, der udløses ved januarpristallet, idet det her er lettere at tilpasse beskatningens omfang, inden det nye budget træder i kraft.

11. Hvis der ikke gennemføres noget finansielt modtræk, vil den i punkt 9 nævnte efterspørgselsstigning blive aktuel, og den vil væsentligst blive rettet mod importen og byerhvervenes produktion. Konsekvenserne heraf vil afhænge af, om der findes ledige ressourcer.

Hvis ledig arbejdskraft kan inddrages i produktionen, vil den forøgede efterspørgsel trække en stigning i produktion og import med sig, men vil ikke - i princippet - udøve nogen yderligere virkning på prisniveauet.

Er man derimod allerede i udgangssituationen nået op på den maksimale beskæftigelse, vil den indenlandske produktion ikke kunne honorere den øgede efterspørgsel. I denne situation vil efterspørgselsstigningen (»inflationsgabet«) føre til en yderligere prisstigning på byerhvervenes varer og tjenester udover de foran omtalte direkte prisvirkninger, samt - og især - til en forøgelse af importen udover det foran omtalte niveau.

12. I det lidt længere løb vil udløsningen af en reguleringsportion påvirke prisniveauet yderligere.

På et tidspunkt må man således skaffe dækning for statsvirksomhedernes merudgifter.

De øgede byggeomkostninger vil straks slå igennem på huslejen i nybyggeriet, og denne lejestigning vil få større og større vægt i den samlede boligudgift, efterhånden som nyt boligbyggeri fuldføres.

Det må tages i betragtning, at den prisstigning, direkte som efterspørgselsbestemt, der følger udløsningen af en reguleringsportion, i sig selv bidrager til, at man nærmer sig den næste reguleringsgrænse. Det nu anvendte 3 points-interval medfører i øjeblikket udløsning ved en prisstigning på *2,6* pct. (indeks januar 1966 = 116). Alene den direkte påvirkning heraf på forbrugsprisniveauet androg ca. én procent. Ser man bort fra, at pristallet kun fører til udløsning af reguleringsportioner, når visse tærskler passeres, vil alene den direkte prispåvirkning gennem sit bidrag til de efterfølgende reguleringer nå op på i alt ca. 1,6-1,7 pct Denne betragtning ville ikke være relevant, hvis udløsningen af en reguleringsportion var et enkeltstående fænomen, men når prisniveauet er i jævn bevægelse opad, vil den yderligere direkte prisvirkning sætte sig forholdsvis hurtigt igennem.

EJENDOMSPRISER OG KAPITALGEVINSTER

i. Udviklingen i værdien af fast ejendom kan belyses ud fra ejendomsvurderingerne, således som tabellerne 1-3 viser. Vurderingerne omfatter samtlige faste ejendomme, undtaget er dog veje, jernbaner og tilsvarende trafikanlæg samt befæstningsanlæg, parker, kirker og kirkegårde. Stigningen i ejendomsværdierne skyldes bl. a. nyinvesteringerne i grundforbedring, byggemodning og især nybyggeri, men en stor del af stigningen har sin årsag i prisstigninger. Indtil i960 giver tilgangen af ejendomsværdi ved omvurderinger mellem de almindelige vurderinger et vist mål for den reelle forøgelse af ejendomsværdierne. Værdien af nyinvesteringer og forbedringer er dog i almindelighed blevet undervurderet ved omvurderingerne, bl. a. fordi bygningerne skulle vurderes til prisniveauet ved seneste almindelige vurdering. Ligeledes bliver værdien af bygninger under opførelse ikke vurderet ved omvurderingerne, men kun ved de almindelige vurderinger. Derimod er grundværdierne i princippet blevet vurderet op ved omvurderingerne også selvom der ikke var sket grundforbedringer i forbindelse med bygningsinvesteringerne, men da dette ofte ville have medført urimelige resultater sammenlignet med naboejendommene, har omvurderingspraksis formentlig været forsigtig på dette punkt.

I perioden i960 til 1965 har princippet været, at såvel grundværdi som ejendomsværdi skulle vurderes til handelsværdi også ved omvurdering. Der er endvidere i denne periode ofte sket omvurdering i forbindelse med ejendomssalg, selvom der ikke er sket investering på ejendommen. Tilgangen i ejendomsværdi ved omvurdering overvurderer derfor i perioden 1960-1965 den faktiske tilgang ved investering i faste ejendomme. Der findes ikke en opgørelse af tilgang ved omvurdering fordelt efter anvendelse svarende til opstillingen i tabel 3, hvor private byejendomme m. v. er en restgruppe, som omfatter såvel boligejendomme og forretningsejendomme som fabrikker, grunde og nogle kommunale ejendomme.

2. Stigningen i ejendomspriserne og kapitalgevinsterne på ejendommene kan også belyses ved hjælp af salgsstatistikken. I tabellerne 4 og 5 er vist indeksserier over udviklingen i ejendomspriserne siden 1938. De huslejeregulerede etageejendomme i byerne har hidtil vist en meget ringe stigning i salgspriserne. Derimod er grundpriserne steget stærkere end andre ejendomspriser og specielt i Københavns omegn har grundprisstigningerne været store.

Der findes ikke anvendelige prisserier for handelsværdierne for alle typer ejendomme. En samlet vurdering af kapitalgevinsterne på fast ejendom kan derfor lettest foretages ud fra ejendomsvurderingerne, som for så vidt angår private ejendomme er alt omfattende. En vanskelighed er det imidlertid, at ejendomsværdierne efter vurderingerne som regel er lavere end de virkelige værdier, handelsværdierne, og graden af undervurdering af handelsværdierne har yderligere varieret fra den ene almindelige vurdering

til den anden. De foreliggende oplysninger tyder på, at ejendomsvurderingerne i 1936 og 1965 var nogenlunde rigtige, mens der ved de mellemliggende vurderinger er sket en betydelig undervurdering af handelsværdierne. Det økonomiske Råds sekretariat har ved beregninger ud fra salgsstatistikken søgt at bestemme undervurderingen af handelsværdierne ved vurderingerne i 1950 og i960. I tabel 6 er vid fra disse forudsætninger vist en beregning af handelsværdierne for samtlige private ejendomme, jfr. tabel 3, i årene 1936, 1950, i960 og 1965. I tabel 7 er i tilslutning hertil anført et skøn over de nominelle kapitalgevinster på samtlige private ejendomme. Som følge af de forudsætninger, hvorefter handelsværdier og kapitalinvesteringer i fast ejendom er bestemt, er beregningerne behæftet med nogen usikkerhed.

Tabel 1. Ejendomsværdi 1936–1965. Hele landet.

Mill. kr.	Grundværdi	Samlet ejendomsværdi		
		Ved den alm. vurdering	Tilgang ved årsomvurdering	I alt
8. alm. vurdering 1. oktober 1936	5.612	15.704	2.391	18.095
9. – – 1. – 1945	6.791	20.759	2.358	23.117
10. – – 1. – 1950	9.268	29.477	5.805	35.282
11. – – 1. september 1956	12.503	47.057	7.321	54.378
12. – – 1. – 1960	17.175	68.419	29.505	97.924
13. – – 1. – 1965	41.029	150.158	—	—

Tabel 2. Ejendomsværdierne ved de almindelige vurderinger 1936-1965.

		1936	1945	1950	1956	1960	1965[2])
København og Frederiksberg:							
Antal ejendomme		36.435	38.258	38.986	39.791	39.334	38.667
Areal	1000 ha	6	6	6	6	6	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	4.652	5.746	7.001	9.396	12.999	22.076
Grundværdi	mill. kr.	1.479	1.645	2.033	2.906	3.833	7.309
Provinsbyer:[1])							
Antal ejendomme		129.278	159.240	180.558	198.072	206.277	242.796
Areal	1000 ha	93	103	109	115	114	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	3.383	4.800	7.128	11.571	16.293	36.111
Grundværdi	mill. kr.	900	1.103	1.591	2.130	2.968	7.425
Københavns amt:							
Antal ejendomme		46.861	59.296	71.473	87.680	97.360	104.080
Areal	1000 ha	45	44	43	43	42	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	1.130	1.815	3.197	5.941	10.064	25.238
Grundværdi	mill. kr.	360	554	977	1.558	2.655	8.869
Øvrige amter:[1])							
Antal ejendomme		452.484	504.349	550.841	597.870	640.868	794.771
Areal	1000 ha	4.028	4.013	4.017	4.010	4.011	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	6.539	8.398	12.151	20.149	29.063	66.733
Grundværdi	mill. kr.	2.873	3.489	4.667	5.909	7.719	17.426
Hele landet:							
Antal ejendomme		665.058	761.143	841.858	923.413	983.839	1180.314
Areal	1000 ha	4.172	4.166	4.175	4.174	4.173	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	15.704	20.759	29.477	47.057	68.419	150.158
Grundværdi	mill. kr.	5.612	6.791	9.268	12.503	17.175	41.029

[1]) Skjern er medtaget under provinsbyerne fra 1956.
[2]) Foreløbige tal.

Tabel 3. Ejendomsværdiernes fordeling efter anvendelse 1936–1965.

		1936	1945	1950	1956	1960	1965[2])
Private byejendomme m. m.:							
Antal ejendomme		437.520	531.066	614.896	695.338	754.159	...
Areal	1000 ha	243	263	312	324	334	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	9.587	13.084	19.234	30.793	45.630	108.745
Grundværdi	mill. kr.	2.565	3.191	4.589	6.479	9.486	26.596
Offentlige ejendomme:[1])							
Antal ejendomme		17.785	20.749	23.432	25.697	29.738	...
Areal	1000 ha	48	75	72	81	87	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	1.491	2.059	2.835	4.880	7.464	12.645
Grundværdi	mill. kr.	483	570	823	1.224	1.752	3.526
Landejendomme:							
Antal ejendomme		207.816	207.312	201.217	199.856	197.221	187.023
Areal	1000 ha	3.593	3.527	3.477	3.444	3.422	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	4.516	5.486	7.238	11.087	14.910	28.203
Grundværdi	mill. kr.	2.500	2.954	3.760	4.669	5.774	10.691
Særskilt vurderede skove:							
Antal ejendomme		1.937	2.016	2.313	2.522	2.721	3.030
Areal	1000 ha	288	301	314	325	330	...
Ejendomsværdi	mill. kr.	110	130	170	297	415	565
Grundværdi	mill. kr.	64	76	96	131	163	216

[1]) Ekskl kommunale ejendomme med beboelse og forretning i sognekommunerne, i 1965 med en ejendomsværdi på 517 mill. kr., samt ekskl alle kommunale erhvervsejendomme, der anvendes til landbrug, havebrug, skovbrug eller, som henligger ubenyttet. Statsskove i sognekommunerne er medtaget under særskilt vurderede skove.

[2]) Foreløbige tal.

Tabel 4. Prisbevægelsen for forskellige ejendomsgrupper siden 1938.

Indeks 1938 = 100	København og Frederiksberg		Provinsbyerne		Københavns amt	By-mæssige kommuner i øvrigt[1]	Andre landkommuner	Landbrugsejendomme	
	Enfamiliehuse	Ejd. m. 4 lejl. og derover	Enfamiliehuse	Ejd. m. 4 lejl. og derover	Enfamiliehuse[2]			under 1 td. htk.	1-12 td. htk.
1938.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1939.....	101	101	100	100	103	101	101	101	101
1940.....	104	100	104	102	103	105	106	103	104
1941.....	106	100	112	101	105	113	118	110	113
1942.....	118	104	125	108	112	127	132	120	121
1943.....	128	105	137	113	125	139	146	123	123
1944.....	141	110	153	119	143	158	164	127	131
1945.....	150	113	165	123	153	172	184	135	135
1946.....	174	125	188	127	179	205	205	139	139
1947.....	190	135	216	137	211	247	235	154	150
1948.....	217	137	231	138	231	258	257	172	172
1949.....	207	132	212	138	215	235	242	176	179
1950.....	206	131	216	140	223	238	244	191	197
1951.....	232	132	218	146	254	260	266	222	225
1952.....	234	135	222	146	265	269	268	239	246
1953.....	234	135	229	146	274	276	271	254	258
1954.....	240	137	233	146	292	288	278	260	272
1955.....	253	139	241	148	301	290	283	266	266
1956.....	263	143	245	147	310	302	290	285	282
1957.....	282	154	258	158	335	317	310	295	296
1958.....	286	157	266	165	348	321	315	300	290
1959.....	308	162	278	165	368	338	337	316	325
1960.....	366	186	305	178	415	383	364	348	370
1961.....	460	220	360	212	582	482	437	372	400
1962.....	522	226	390	229	647	529	487	392	414
1963.....	559	235	435	245	709	559	517	416	429
1964.....	622	250	481	256	774	649	584	466	486
1965[3])	693	256	519	274	840	715	638	530	55[illegible]

[1]) Landkommuner med bymæssige bebyggelser på 1500 indbyggere og derover.

[2]) Indtil 1950 ejendomme med en ejendomsværdi på 20.000 kr. eller derunder, derefter ejendomme med 1 lejlighed. Overgangen fra det ene til det andet inddeling skriterium har antagelig medført en forskydning i indekset på et par points i opadgående retning.

[3]) Foreløbige tal.

Tabel 5. *Prisudviklingen for byggegrunde under 2000 rø² siden 1938.*

Indeks 1938 = 100	København og Frederiksberg[1])	Københavns amt	Provinsbyerne	Bymæssige kommuner i øvrigt[2])	Andre landkommuner
1938	100	100	100	100	100
1939	104	103	104	101	102
1940	107	107	104	106	98
1941	111	110	117	116	118
1942	116	121	132	125	127
1943	136	135	150	143	144
1944	143	151	161	155	151
1945	160	157	171	178	169
1946	168	186	195	199	189
1947	202	225	211	220	202
1948	213	273	233	250	213
1949	170	252	222	230	203
1950	194	255	237	233	206
1951	229	307	277	247	218
1952	234	327	291	239	213
1953	247	337	293	255	218
1954	263	364	307	260	228
1955	276	380	319	263	228
1956	285	412	331	276	240
1957	294	464	364	310	287
1958	326	517	384	347	301
1959	365	609	428	373	341
1960	510	773	474	447	376
1961	799	1635	561	650	577
1962	952	1981	708	768	652
1963	1105	2252	849	971	827
1964	1139	2617	1009	1108	929
1965[3])	1082	2443	1001	1057	896

[1]) Siden midten af 1950'erne er salgsmaterialet så begrænset, at indekstallene er behæftet med nogen usikkerhed.
[2]) Landkommuner med bymæssige bebyggelser på 1500 indbyggere og derover.
[3]) Foreløbige tal.
Anm.: Til og med 1964 omfatter købesummerne den afgiftspligtige grundstigning.

Tabel 6. Vurderinger og beregnede handelsværdier for private ejendomme 1936–1965.

Mill. kr.	1936	1950	1960	1965
Grundværdi:				
Samtlige ejendomme	5.612	9.268	17.175	41.029
Private ejendomme	5.129	8.445	15.423	37.503
Ejendomsværdi:				
Samtlige ejendomme	15.704	29.477	68.419	150.158
Private ejendomme	14.213	26.642	60.955	137.513
Beregnet handelsværdi, private ejendomme[1])	14.900	34.100	72.500	144.400

[1]) Ejendomsvurderingerne i 1936 og 1965 er efter de foreliggende oplysninger kun lidt lavere end handelsværdierne; der er skønsmæssigt regnet med, at handelsværdierne ved begge vurderinger er 5 pct. højere end ejendomsværdierne. Undervurderingen af handelsværdierne ved vurderingerne i 1950 og i960 er af Det økonomiske Råds sekretariat beregnet til 28 henholdsvis 19 pct. af ejendomsværdierne.

Tabel 7. Nominelle kapitalgevinster på private ejendomme 1936–1960.

Mia. kr.	Grundværdi	Investering i byggemodn.[1])	Kapitalgevinst	Handelsværdi ÷ grundværdi	Investering i nybygg.[1])	Kapitalgevinst	Handelsværdi ialt[2])	Investering i byggemodn. og nybygg.[1])	Kapitalgevinst ialt
Alle ejendomme									
Stigning:									
1936 til 1950...	3,3	0,2	3,1	15,9	6,4	9,5	19,2	6,6	12,6
1950 - 1960...	7,0	0,7	6,3	31,4	17,7	13,7	38,4	18,4	20,0
1960 - 1965...	22,1	1,5	20,6	49,8	17,2	32,6	71,9	18,7	53,2
Landbrugsejendomme									
Stigning:									
1936 til 1950...	1,3	—	1,3	4,1	1,3	2,8	5,4	1,3	4,1
1950 - 1960...	2,0	—	2,0	7,4	3,5	3,9	9,4	3,5	5,9
1960 - 1965...	4,9	—	4,9	5,2	2,1	3,1	10,1	2,1	8,0
Byejendomme m. v.									
Stigning:									
1936 til 1950...	2,0	0,2	1,8	11,8	5,1	6,7	13,8	5,3	8,5
1950 - 1960...	5,0	0,7	4,3	24,0	14,2	9,8	29,0	14,9	14,1
1960 - 1965...	17,2	1,5	15,7	44,6	15,1	29,5	61,8	16,6	45,2
Heraf:									
Københavns amt									
Stigning:									
1936 til 1965...	7,3	0,3	7,0	15,4	6,6	8,8	22,7	6,9	15,8

[1]) Den samlede investering i byggemodning og nybyggeri er for årene 1936-1960 opgjort som tilgang ved omvurdering i løbet af perioden forøget med 40 pct. til korrektion for prisstigninger, lave vurderinger og manglende omvurdering af bygninger under opførelse, som bliver vurderet ved de almindelige vurderinger. Byggemodningsinvesteringerne er opgjort som grundforbedringer ifølge vurdering forøget med 100 pct. Investering i nybyggeriet er opgjort som en rest. For perioden 1960-1965 er den samlede investering i byggemodning opgjort som udstykket areal gange de enkelte års byggemodningsudgifter pr. m^2 (1961 8,50 kr., 1962: 9,00 kr., 1963: 9,50 kr., 1964: 10 kr., 1965 : 10,50 kr.), medens investering i nybyggeri er opgjort som det samlede nybyggeri i de private erhverv (inkl. koncessionerede virksomheder) ifølge nationalregnskabsstatistikken. For landbrugsejendomme må jordforbedringerne som hovedregel betragtes som vedligeholdelsesarbejder, medens den egentlige landvinding mere end opvejes af afgang af landbrugsjord som overgår til anden anvendelse, der er derfor bortset fra disse udgifter i denne opstilling med afrundede talstørrelser. Investeringen i nye bygninger i landbruget er indtil i960 opgjort som 20 pct. af de samlede investeringer i nybyggeri, hvilket nogenlunde svarer til landbrugets andel af nybyggeriet i perioden 1950 til i960, og i perioden i960 til 1965 som nybyggeriet i landbruget ifølge nationalregnskabsstatistikken. For byejendomme i Københavns amt er investering i byggemodning opgjort forholdsmæssigt efter stigningen i antallet af byejendomme i amtet og i landet som helhed, medens investering i nybyggeri tilsvarende er opgjort forholdsmæssigt efter stigningen i bygningsværdierne (handelsværdi ÷ grundværdi).

[2]) Jfr. tabel 6, for landbrugsejendomme er der skønsmæssigt regnet med, at handelsværdierne er 5 pct. højere end ejendomsværdierne ved vurderingerne i 1936 og 1965. Undervurderingen af landbrugsejendommenes handelsværdier ved vurderingerne i 1950 og i960 er af Det økonomiske Råds sekretariat beregnet til 40 henholdsvis 31 pct. af ejendomsværdierne.

HUSLEJE, ANSKAFFELSES- OG DRIFTSOMKOSTNINGER

1. I tabel i, 2 og 3 er huslejeudviklingen i den gamle boligmasse og i nybyggeriet søgt belyst på grundlag af de til beregningen af pristallets huslejepost indhentede oplysninger og de sociale boligforetagenders regnskaber. For de gamle lejligheders vedkommende er benyttet pristalsoplysningerne, idet det sociale byggeri ikke kan betragtes som repræsentativt for den ældre boligmasse; dets gennemsnitsalder er lavere, og det er ikke underkastet huslejestoppet, idet der med de offentlige myndigheders godkendelse kan gennemføres de for ejendommens drift nødvendige lejeforhøjelser. Endvidere har forhøjelserne af statslånsydelserne i 1957 og 1962 bidraget til at gøre lejestigningen i det ældre, sociale byggeri kraftigere end den gennemsnitlige stigning for hele den ældre boligmasse.

Udviklingen i lejen i nybyggeriet er frem til 1961 belyst udelukkende ved benyttelse af de sociale boligforetagenders regnskabsmateriale. Dette er anset for rimeligt, da de sociale boligforetagender gennem hele denne periode har stået for hovedparten af byggeriet af udlejningslejligheder. Først efter 1959 har det private, ustøttede byggeri taget et opsving inden for dette område. Regnskabsoplysningerne kan med sikkerhed kun føres frem til 1962. Fra 1961 og fremefter er lejen i nybyggeriet belyst ved hjælp af pristalsmaterialet, der dækker både socialt og privat nybyggeri.

2. Langt den største del af en ejendoms anskaffelsessum udgøres af håndværkerudgifterne, d. v. s. arbejdsløn, materialeudgifter og avancer. I tabel 4 er vist udviklingen i timefortjenesten i byggefagene og materialepriserne. De samlede håndværkerudgifter pr. kvadratmeter afhænger foruden af udvikling heri tillige af avancerne og produktivitetsudviklingen, ligesom eventuelle ændringer i lejlighedernes størrelse og udstyr øver indflydelse herpå. Erfaringen viser således, at større lejligheder normalt betyder lavere håndværkerudgifter pr. kvadratmeter. Under forudsætning af, at avancerne har bevæget sig

Tabel 1. Huslejeudviklingen[1]) i udlejningslejligheder taget i brug før 1956. Hele landet.

	Kroner pr. måned	
	med centralvarme	uden centralvarme
1955[2])	110	61
1957	117	63
1958	120	65
1959	128	69
1960	135	73
1961	138	75
1962	145	77
1963	149	79
1964	152	81
1965	166	90

[1]) Tabellen bygger på oplysninger, som er indsamlet til brug for beregningen af detail- og reguleringspristallenes huslejepost. Oplysningerne stammer fra omkring 1700 lejligheder, som ved udgangen af 1955 var udlejet til lønmodtagere.

[2]) Den ved boligtællingen i 1955 konstaterede gennemsnitsleje.

parallelt med timefortjenesten, at produktiviteten har været uændret, og at lejlighedernes størrelse og udstyr ikke er undergået nævneværdige ændringer, er beregnet et indeks for omkostningsudviklingen, som i tabel 5 er sammenholdt med den faktiske udvikling i de af boligministeriet godkendte håndværkerudgifter pr. kvadratmeter i det sociale boligbyggeri kalkuleret på tidspunktet for meddelelse af garantitilsagn. Det understreges, at materialet for hovedstadsområdets vedkommende er behæftet med betydelig usikkerhed for de seneste års vedkommende.

Tabel 2. Huslejen i lejligheder[1]) taget i brug i året. Hele landet.

	Kroner pr. måned
1961	325
1962	327
1963	372
1964	426
1965	481

[1]) Oplysningerne stammer fra et repræsentativt udsnit af samtlige i årets lob ibrugtagne lejligheder såvel i socialt som i privat nybyggeri.

3. Tabel 6 viser, hvorledes der for de byggegrunde, der er af særlig interesse for etagebyggeriet, er sket en seksdobling af grundudgifterne i hovedstaden og Kobenhavns amt og en stigning til det tre- eller firedobbelte i det øvrige land. I prisen indgår imidlertid den afgiftspligtige grundværdistigning, således at den reelle virkning på nybyggeriets leje af grundprisstigningen har været mindre, end tabellen viser, idet der ikke svaredes afgift af en del af grundværdistigningen, ligesom resten forrentedes med en lavere rentesats end den øvrige del af anskaffelsessummen. Hertil kommer, at grundudgiften uden for hovedstadsområdet til trods for den stærke stigning stadig kun udgør en beskeden del af de samlede anskaffelsesomkostninger. I hovedstadsområdet har forøgelsen af grundudgiften derimod beløbet sig til op mod 100 kr. pr. kvadratmeter lejlighedsareal og har dermed haft mærkbare virkninger på lejeniveauet.

4. Foruden af de har omtalte omkostningsarter, håndværkerudgifter og grundkøb, består anskaffelsessummen endvidere af en række andre omkostninger hvis udvikling det er vanskeligt at give et klart billede af. Det drejer sig om salærer, honorarer, gebyrer og byggelånsrenter. Foruden af udlånsrenten, der i 1965 lå omkring 1 pct. højere end i 1955 og 1,5-2 pct. højere end i 1958, er renteudgiften også stærkt afhængig af byggetidens længde, og af den tid der går herudover, inden byggeregnskabet afsluttes. Af en oversigt udarbejdet af boligministeriet fremgår, at denne omkostningsgruppe undet ét er steget fra 65 kr. pr. kvadratmeter i 1958 til 145 kr. pr. kvadratmeter i 1965, altså med knap 125 pct. eller væsentligt mere end den samtidigt indtrufne stigning i håndværkerudgifterne.

5. Den samlede virkning afstigningen i grundudgift, håndværkerudgifter og andre omkostninger synes skønsmæssigt at svare til en stigning i anskaffelsessummen pr. kvadratmeter på omkring 85 pct. i hovedstadsområdet og formentlig lidt mindre i provinsen. Hvis man i stedet for anskaffelsessummen ønsker at følge lejeudviklingen, bliver endvidere udviklingen i finansieringsvilkårene af væsentlig betydning, idet udgifterne til forrentning af prioritetsgælden vidgør op mod fire femtedele af de samlede driftsomkostninger for en etagelejlighed. Til illustration heraf er i tabel 7 beregnet den årlige udgift til forrentning af anskaffelsessum pr. kvadratmeter lejlighedsareal i socialt boligbyggeri i hovedstadsområdet. Beregningen viser en stigning i denne udgift siden 1955 på knap 170 pct. eller omkring det dobbelte afstigningen i anskaffelsessummen.

Tabel 3. Huslejen på indflytningstidspunktet i nyopførte lejligheder i de sociale boligforetagender[1])

	Kr. pr. m²				1954 = 100			
	Hoved-staden	Køb-stæderne	Øvrige land	Hele landet	Hoved-staden	Køb-stæderne	Øvrige land	Hele landet
1954	29,0	23,3	22,2	25,1	100	100	100	100
1955	27,9	23,9	22,8	24,3	96	103	103	97
1956	32,0	25,2	27,6	27,7	110	108	125	110
1957	35,2	26,2	28,4	29,3	122	113	128	117
1958	34,4	26,8	27,3	30,2	119	115	123	120
1959	34,1	27,2	29,7	30,2	118	117	134	120
1960	32,8	29,8	35,6	31,8	113	128	161	127
1961	34,4	32,7	34,4	34,1	119	140	155	136
1962	43,0	35,2	36,2	39,1	148	151	163	156

[1]) Tabellen er opstillet på grundlag af de årlige beretninger om de sociale boligforetagenders regnskaber. Driftstilskuddet er fratrukket, og tallene angiver således den af lejerne faktisk betalte gennemsnitlige kvadratmeterleje. Da et nyt byggeri først indgår i regnskabsundersogelsen efter et fuldt driftsår, kan materialet kun fores op til 1962.

Tabel 4. Indeks for timefortjeneste i byggefagene og materialepriser. 1955 = 100.

	Timefortjeneste i byggefagene[1])			Materialepriser[2]) incl. oms.
	Hovedstaden	Provinsen	Hele landet	
1955	100	100	100	100
1956	105	106	106	104
1957	112	113	112	107
1958	114	115	115	105
1959	127	128	128	104
1960	141	136	138	109
1961	156	158	157	115
1962	175	171	173	121
1963	186	182	184	128
1964	202	199	200	133
1965	226	226	226	145

[1]) Timefortjenesten inkl. samtlige tillæg i april og juli kvartaler.
[2]) Ifølge byggeomkostningsindeks.

Tabel 5 De af boligministeriet godkendte[1]) håndværkerudgifter pr. kvadratmeter etageareal i socialt boligbyggeri sammenholdt med beregnede[2]) håndværkerudgifter ved uændret produktivitet, lejlighedsstørrelse og -udstyr. 1955 = 100.

	Hovedstaden		Provinsen[3])	
	Godkendte håndværker-udgifter	Skøn over håndværker-udgifter	Godkendte håndværker-udgifter	Skøn over håndværker-udgifter
1955	100	100	100	100
1956	102	104	101	105
1957	103	109	102	109
1958	105	108	105	108
1959	106	112	105	112
1960	110	120	112	118
1961	145	128	126	129
1962	145	139	134	138
1963	154	147	148	146
1964	158	156	150	155
1965	159	172	173	172

[1]) Kalkuleret på tidspunktet for meddelelse af låne- eller garanti tils agn.

[2]) Beregnet som et vejet gennemsnit af indeks for timefortjeneste og materialepriser med vægtene $^1/_3$ og $^2/_3$ (vægtene i byggeomkostningsindeks).

[3]) For de godkendte håndværkerudgifters vedkommende omfatter provinsen frem til og med 1957 hele landet bortset fra hovedstadsområdet. Herefter indgår alene købstæderne med forstæder. De skonnede udgifter angiver derimod i princippet for alle årene udgiftsforholdene i provinsen som helhed.

Tabel 6. Gntndudgiften[1]) pr. kvadratmeter lejlighedsareal i etagebyggeriet. Kroner pr. kvadratmeter.

	Hovedstaden og Københavns amt	Provinsbyerne	Øvrige land
1955	20	7	6
1956	22	13	5
1957	20	10	6
1958	37	18	7
1959	32	13	8
1960	51	13	10
1961	55	18	14
1962	91	27	17
1963	82	26	19
1964	120	29	19

[1]) Der er benyttet kvadratmeterpriser for byggegrunde over 2.000 kvadratmeter, og der er regnet med 3 kvadratmeter grundareal pr. kvadratmeter lejlighedsareal.

Tabel 7. Anskaffelsessum pr. kvadratmeter lejlighedsareal i socialt etagebyggeri i hovedstadsområdet og udgiften til forrentning heraf

Kr.	Grund-udgift	Hånd-værker-udgifter	Andre omkost-ninger	Anskaf-felsessum[1])	Årlig ren-teudgift[2])	Kvadrat-meter-tilskud[3])
1955	20	399	...	...	(30)	11,00
1956	22	409	...	...	(31)	11,00
1957	20	410	...	...	(32)	11,00
1958	37	418	65	520	29	7,00[4])
1959	32	423	70	525	29	8,50[5])
1960	51	440	65	556	35	8,50
1961	55	577	105	737	49	8,50
1962	91	579	90	760	56	11,50
1963	82	616	100	798	59	11,50
1964	120	629	105	854	61	12,50
1965	...	635	145	...	(80)	19,50

[1]) Kalkuleret på tidspunktet for meddelelse af låne- eller garantitilsagn.

[2]) Beregnet ved hjælp af et vejet gennemsnit af den effektive rente i marts måned af kredit- og hypotekforeningsobligationer samt statslånsrenten, fra i960 den effektive rente af tredieprioritetsinstitutternes obligationer. Der er regnet med 100 pct. lånefinansiering.

[3]) Inkluderer fra 1962 og fremefter det for året gennemsnitlige rentebestemte tillæg til kvadratmetertilskuddet.

[4]) Fra juli 1958.

[5]) Fra april 1959.

INDKOMSTUDVIKLINGEN 1954-1965.

i. I tabellerne 1-5 er anført indeks for indkomstudviklingen siden 1954 for forskellige grupper af selvstændige, lønmodtagere og pensionister. I tabellerne 6 og 7 er foretaget en mere detailleret opdeling af lønstigningerne på det organiserede arbejdsmarked, medens udviklingen i de indirekte lønomkostninger fremgår af tabel 8.

Grundlaget for beregningerne af de selvstændiges indkomster har været de årlige opgørelser over de til statsskat ansatte indkomster - for de selvstændige landbrugere tillige regnskabsresultaterne ifølge Det landøkonomiske Driftsbureaus undersøgelser. I sig selv er skattestatistikkens oplysninger behæftet med en vis usikkerhed. Den i statistikken anvendte erhvervsgruppering er blevet ændret fra og med skatteåret 1963-64 (indkomståret 1962), og det har ikke været muligt i fuldt omfang at korrigere indeksberegningerne for de herved indtrufne forskydninger.

Ved beregningerne af indkomstudviklingen for lønmodtagere og folkepensionister er foruden skattestatistikken benyttet dels Dansk Arbejdsgiverforenings statistik over de gennemsnitlige timefortjenester, dels - for statsansatte funktionærer samt folkepensionister - oplysninger om løn- og pensionssatser i gældende lønningslove, overenskomster m. v.

2.1 tabel 1 er udviklingen i bruttoindkomsterne for fuldt beskæftigede arbejdere i håndværk og industri stillet over for stigningen dels 1 lønsatserne for visse statsansatte funktionærer dels i folkepensionsydelserne. Udviklingen i de ansatte indkomster fremgår af tabel 2. Tabel 3 belyser landbrugernes indtjening ifølge Det landøkonomiske Driftsbureaus regnskabsresultater. Endelig er i tabellerne 4 og 5 foretaget en beregning over bruttoindkomst, disponibel indkomst og realindkomst for en faglært arbejder i hovedstadsområdet.

3. Som følge af forskelle i det statistiske grundmateriale giver indeksberegninger for de enkelte grupper i de forskellige tabeller et noget varierende resultat.

Udviklingen i de selvstændige landbrugeres indkomster er belyst i tabellerne 2 og 3 a. Medens tabel 2 viser de enkelte skatteyderes samlede indkomster reduceret med de i henhold til skattelovgivningen fradragsberettigede udgifter, herunder skatter og afskrivninger, viser Det landøkonomiske Driftsbureaus regnskabsresultater, tabel 3a, bruttoindkomsterne for forskellige brugsstørrelser. De i beregningen anvendte afskrivninger er fastsat under hensyntagen til kapitalapparatets forventede levetid, og der er kun foretaget fradrag for faktisk betalte nettorenter, men ikke for de beregnede udgifter til forrentning af den investerede egenkapital.

Løn vidviklingen for arbejdere i håndværk og industri er vist i tabellerne 1, 2 og 4-7. Tabellerne 6 og 7 omhandler alene den gennemsnitlige timefortjeneste, og viser derfor en noget kraftigere stigning end de øvrige beregninger, hvor der er taget hensyn til den o verensko mst-

mæssige nedsættelse af arbejdstiden fra 48 til 45 timer pr. uge. Den stærkere vækst i de ansatte end i de disponible indkomster skyldes dels, at de ansatte indkomster i princippet er husstandsindkomster, dels, at de registrerer virkningen af den faldende arbejdsløshed, medens der ved opgørelsen af de disponible indkomster er regnet med fuld beskæftigelse perioden igennem.

4. I tabel 6 er foretaget en opdeling af den samlede timefortjeneste inden for håndværk og industri på den egentlig timefortjeneste, inkl. dyrtidstillæg, samt forskellige andre tillæg. I tabel 7 er stigningen i den egentlige timefortjeneste opdelt på overenskomstmæssige forhøjelser, dyrtidsregulering samt andre forhøjelser.

Som grundlag for beregningerne er anvendt Dansk Arbejdsgiverforenings statistik over de gennemsnitlige, udbetalte lønninger. Dette indebærer, at lønstigningerne i et vist begrænset omfang vil være påvirket af ændringer i beskæftigelsens sammensætning, geografisk og fagligt

Som overenskomstmæssige forhøjelser er alene medregnet de generelle løntillæg. De forhøjelser, hvorom der forhandles mellem underorganisationerne eller på de enkelte arbejdspladser - de specielle overenskomstforhøjelser - er således medregnet i reststigningen i tabel 7. Tilsvarende er der set bort fra de forhøjelser af forskellige tillæg, hvorom der opnås enighed ved de generelle overenskomstforhandlinger - bortset fra forhøjelsen af kvindernes dyrtidstillæg i 1963, 1964 og 1965 - ligesom der heller ikke er taget hensyn til de forhøjelser af løntillæggene, der automatisk følger af forhøjelser i den egentlige timefortjeneste. Omvendt har man ved opgørelsen af de overenskomstmæssige stigninger regnet med, at der på akkordområdet opnåedes lige så store forhøjelser som på tidlønområdet.

Normalt vil de overenskomstmæssige lønstigninger vise sig allerede i 1. kvartal, idet overenskomsterne løber fra 1. marts. I 1956 og 1961 gjorde forhøjelserne sig som følge af strejke først gældende i 2. kvartal. I 1961 registreredes den fulde overenskomststigning formentlig først i løbet af 3. kvartal, men da dette næppe kan specificeres nærmere, er hele stigningen henført til 2. kvartal 1961

Reststigningen i tabel 7 afspejler således dels de specielle overenskomststigninger, dels egentlig lønglidning, dels sæsonbevægelser i lønnen. Disse sidste, der forklarer de i enkelte kvartaler registrerede lønfald, skyldes i væsentlig grad den tidsmæssige placering af akkordudbetalingerne inden for byggefagene. Et ændret sæsonmønster i beskæftigelsen i byggeriet i forbindelse med skiftende konjunkturer inden for området har i den betragtede periode bidraget til at ændre lønbevægelsen gennem året.

5. Ud over de egentlige timelønninger afholder arbejdsgiverne en række yderlige lønomkostninger, hvis størrelse er vist i tabel 8. Beregningerne er baseret på Dansk Arbejdsgiverforenings undersøgelser fra 1956 og 1961, samt oplysninger fra Arbejdsgivernes Ulykkesforsikringsselskab. I tabellen er alene medtaget de lovpligtige ydelser, der er fælles for alle arbejdsgivere, medens der er set bort fra sådanne frivillige ydelser som pensionsordninger, supplerende hjælp ved sygdom og invaliditet, interessekontor, marketenderi m. v., der varierer fra arbejdsplads til arbejdsplads.

Tabel i. Indkomstudviklingen 1954-66 jor forskellige grupper af lønmodtagere samt folkepensionister.

Indeks, apr. kvt.	Arbejdere[1])			Statstjenestemænd[2])			Civil-ingeniører[3])		H.K.-personale[4])	Folkepensionister[5])	
1954 = 100	Fag-lærte	Ufag-lærte	Kvin-der	3. lønkl. 6. trin	7. lønkl. 3. trin	15. lønkl. 4. trin	beg. løn	slutløn	assistent 2. lønkl. 7. trin	Hovedstad	Købstæder
1954....	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1955....	104	102	103	103	103	103	102	109	103	105	106
1956....	110	109	113	111	111	111	109	116	110	114	114
1957....	118	117	120	117	116	115	114	124	116	117	117
1958....	122	120	124	124	126	128	115	126	128	129	133
1959 ...	125	123	126	127	129	131	118	128	132	134	138
1960....	135	128	132	128	131	132	136	157	134	137	142
1961....	149	146	151	144	150	150	163	184	154	144	151
1962....	163	158	164	153	160	159	170	191	163	157	168
1963....	177	170	184	165	167	166	181	203	171	173	189
1964....	190	182	200	175	177	176	190	214	181	186	202
1965....	212	204	224	210	210	206	233	267	215	222	241
1966....	...	...	...	230	230	225	250	287	243	249	269

[1]) Ugelønninger. Som udtryk for timelønnen er anvendt den gennemsnitlige timefortjeneste, ekskl. overtidstillæg.
Den ugentlige arbejdstid er sat til: 48 timer i 1954-57, 47½ time i 1958, 45½ time i 1959 og 45 timer i 1960-65.

[2]) Nettoløn, inkl. stedtillæg b (provinsbyer) og siden 1. april 1962 inkl. særlig feriegodtgørelse.
Til lønklasse 3 henføres bl. a.: ufaglærte arbejdere, postbude og toldbetjente. Til lønklasse 7 bl. a.: faglærte arbejdere og til lønklasse 15 bl. a. overassistenter.
Lønstigningen fra 1957 til 1958 afspejler ikke fuldt ud virkningerne af den nye lønningslov i 1958, dels fordi lønskalaerne forlængedes, dels fordi en række grupper opnåede betydelige indkomstforbedringer ved indplaceringer i det nye lønsystem.

[3]) Nettoløn, ekskl. kvalifikationstillæg, i henhold til overenskomst mellem staten og Dansk Ingeniørforening. Overenskomsterne er blevet fornyet pr. 1. april 1955, 1. april 1957, 1. juni 1959, 1. april 1961, 1. marts 1964 og 1. marts 1965.
Ved en vurdering af udviklingen må det tages i betragtning, at anciennitetsgrænsen for opnåelse af slutløn har varieret gennem perioder fra 17 år i 1954-56 og 15 år i 1957-59 til 20 år i 1960-64 og 21 år i 1965-66.

[4]) Nettoløn i hovedstadsområdet - siden 1962 inkl. særlig feriegodtgørelse - i henhold til overenskomst mellem staten og HK. Ændringerne ved overenskomsten af 1958 gør en sammenligning med lønningerne torud for dette tidspunkt vanskelig. For 1954-57 er vist lønudviklingen for en kontormedhjælper på begyndelsesløn, der uden tjenestemandsansættelse for øje avancerer til assistent. Ved ændringerne i 1958 indplaceredes den pågældende i 2. lønkl. 7. trin, d. v. s. som assistent med 6 års anciennitet.

[5]) Ægtepar, hvor begge ægtefæller oppebærer pension. Efter folkeforsikringsloven udbetaltes aldersrentens grundbeløb og rentetillægget månedligt, beklædningstillægget og brændselstillægget én gang om året og de særlige ydelser med varierende beløb et par gange årligt. Ved overgangen til folkepension beregnedes den gennemsnitlige månedlige værdi af disse tillæg, der indarbejdedes i grundbeløbet.

Tabel 2. Udviklingen i de ansatte indkomster 1954-63.

Indeks 1954 = 100	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Landbrug:									
Godsejere og proprietærer	102	113	86	91	91	97	80	75	82
Gårdejere	101	105	98	104	106	104	106	110	123
Husmænd	102	105	105	111	115	117	126	137	153
I alt selvstændige	101	105	100	106	109	108	112	119	134
Lonmodtagere[1]	104	110	113	116	126	139	160	176	193
Gartneri[2]	106	109	117	123	132	144	163	179	187
Fiskeri[2]	115	119	119	136	141	137	149	171	180
Byerhverv:									
Fabrikanter	106	107	103	114	129	141	149	158	156
Håndværksmestre:									
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	102	105	109	113	120	135	152	157	162
Bygningsindustri	103	107	110	119	133	152	173	194	211
Tekstil- og beklædningsindustri	104	105	110	121	130	146	166	162	165
Handlende:									
Kobmænd, kolonialhandel m. v.	101	104	102	110	117	127	141	154	164
Manufaktur m. v.	101	103	107	115	125	141	160	168	187
Advokater	109	111	102	118	130	135	158	177	195
Selvstændige i alt[3]	103	106	108	116	127	141	158	169	178
Funktionærer	104	112	118	124	133	140	162	184	195
Arbejdere	103	109	115	120	129	140	158	173	187
Lonmodtagere i alt	104	111	116	122	131	140	160	178	191
Pensionister[4]	109	119	126	139	...	...	...	182	191

[1]) Ekskl husassistenter, bestyrere m. fl.
[2]) Selvstændige og **lønmodtagere.**
[3]) Ekskl liberale erhverv, men inkl. lonnede direktorer
[4]) I årene 1959-61 er for hovedstadens vedkommende pensionister og rentiers slået sammen med gruppen »Andre **og uangivet erhverv«.**

Tabel 3a. Indkomstudviklingen for selvstændige landbrugere[1]), 1953-54 til 1964-65

1953-54—1954-55 gns=100	under 10 ha	10–20 ha	20–30 ha	30–50 ha	50–100 ha	100 ha og derover	alle brug
1953–54—1954–55	100	100	100	100	100	100	100
1955–56	100	104	109	105	109	126	102
1956–57	102	99	105	98	105	114	98
1957–58	99	99	105	100	97	80	94
1958–59	111	109	116	108	107	78	101
1959–60	94	101	109	103	109	113	98
1960–61	124	112	120	101	93	85	108
1961–62	113	101	98	86	75	42	93
1962–63	140	128	127	114	108	103	120
1963–64	188	187	188	165	175	165	173
1964–65[2])	182	186	187	163	184	187	173
1964–65:[2]) I alt kr. pr. ejendom	16.010	21.900	27.050	30.640	42.640	73.340	38.890

[1]) Selvstændige landbrugeres bruttoindkomst pr. ejendom, opgjort som indtægt af den gældfri ejendom med fradrag af nettorenteudgifter ifølge Det landøkonomiske Driftsbureaus regnskabsmateriale.
[2]) Foreløbige tal.

Tabel 3b. Indeks for lønudviklingen for landbrugets medhjælpere.

1954 = 100	Forkarle[1])	Karle[1])	Daglejere[2])
1954	100	100	100
1955	106	103	105
1956	106	106	109
1957	104	104	110
1958	103	99	114
1959	109	105	118
1960	121	117	123
1961	143	132	141
1962	163	159	162
1963	181	174	169
1964	195	189	180
1965	234	215	194

Gennemsnitlig pengeløn for halvarsfæstemål (maj—oktober) på gårdens kost og logi.
Gennemsnitlig dagløn (november—oktober) for mandlige løse daglejere på gårdens kost.

Tabel 4. Udviklingen i realindkomst for en arbejder i København.
Faglært arbejder uden hustruindkomst og uden børn.

	Løn kr.	Disponibel indkomst kr.	Real-indkomst, 1. halvår 1958-kroner	Indeks for realindkomst 1. halvår 1958 = 100	Skatter etc. i procent af løn
1954, 1. halvår	6.169	5.084	5.844	95,5	15,2
2. –	6.361	5.257	5.927	96,8	15,0
1955, 1. halvår	6.527	5.423	5.920	96,7	14,6
2. –	6.691	5.473	5.737	93,7	16,0
1956, 1. halvår	6.930	5.707	5.847	95,5	15,4
2. –	7.231	5.864	5.941	97,1	16,8
1957, 1. halvår	7.446	6.072	6.121	100,0	16,3
2. –	7.554	5.980	6.016	98,3	18,7
1958, 1. halvår	7.707	6.121	6.121	100,0	18,3
2. –	7.819	6.113	6.064	99,1	19,6
1959, 1. halvår	7.973	6.267	6.150	100,5	19,2
2. –	8.168	6.515	6.307	103,0	18,1
1960, 1. halvår	8.459	6.788	6.502	106,2	17,5
2. –	8.839	7.231	6.867	112,2	16,0
1961, 1. halvår	9.334	7.708	7.137	116,6	15,2
2. –	9.861	8.120	7.309	119,4	15,5
1962, 1. halvår	10.394	8.662	7.565	123,6	14,7
2. –	10.879	8.853	7.433	121,4	16,8
1963, 1. halvår	11.279	9.252	7.553	123,4	16,2
2. –	11.699	9.466	7.708	125,9	17,4[1])
1964, 1. halvår	12.195	9.612	7.635	124,7	18,9[1])
2. –	12.684	10.174	7.905	129,1	17,2
1965, 1. halvår	13.313	10.830	8.118	132,6	16,4

[1]) Bunden opsparing betaltes med $^1/_6$ i 2. halvår 1963 og $^5/_6$ i 1. halvår 1964.

Anm.: Den disponible indkomst er opgjort som lønindkomst — børnetilskud — kontingenter og skatter. Realindkomsten er beregnet som den disponible indkomst deflateret med detailpristallet (renset for skatter, bometilskud, kontingenter o. lign.), fra 1963 dog reguleringspristallet.

Skatten er beregnet efter de i det enkelte år gældende lignings- og udskrivningsregler, idet der tages hensyn til skattefradrag, lonmodtagerfradrag, fradrag for kontingenter til sociale sikringsordninger etc. Foruden de normale skatter er bunden opsparing og stabiliseringslån medtaget i de relevante år, mens børnetilskud er modregnet.

Tabel j. Udviklingen i realindkomst for en arbejder i København.
Faglært arbejder med hustruindkomst og med to børn.

	Lon kr.	Disponibel indkomst kr.	Real-indkomst, 1. halvår 1958-kroner	Indeks for realindkomst 1. halvår 1958 = 100	Skatter etc. i procent af lon
1954, 1. halvår	9.719	8.222	9.451	96,3	13,3
2. –	9.968	8.448	9.524	97,1	13,2
1955, 1. halvår	10.236	8.716	9.515	97,0	12,9
2. –	10.520	8.797	9.221	94,0	14,5
1956, 1. halvår	10.951	9.225	9.452	96,3	13,9
2. –	11.440	9.414	9.538	97,2	15,9
1957, 1. halvår	11.791	9.757	9.836	100,2	15,5
2. –	11.973	9.594	9.652	98,4	18,1[1])
1958, 1. halvår	12.205	9.813	9.813	100,0	17,8[1])
2. –	12.343	9.625	9.549	97,3	20,2[1])
1959, 1. halvår	12.614	9.897	9.712	99,0	19,8[1])
2. –	12.889	10.270	9.942	101,3	18,6
1960, 1. halvår	13.307	10.671	10.221	104,2	18,0
2. –	13.845	11.566	10.984	111,9	14,7[1])
1961, 1. halvår	14.681	12.120	11.222	114,4	15,7
2. –	15.558	13.051	11.747	119,7	14,5
1962, 1. halvår	16.400	13.905	12.144	123,8	13,7
2. –	17.173	13.836	11.617	118,4	18,0
1963, 1. halvår	17.956	14.618	11.933	121,6	17,2
2. –	18.622	14.999	12.214	124,5	18,1[2])
1964, 1. halvår	19.570	14.607	11.602	118,2	23,4[2])
2. –	20.384	16.001	12.433	126,7	19,3
1965, 1. halvår	21.503	17.181	12.879	131,2	18,3

[1]) Stabiliseringslånet er medregnet i skatterne og udbetalingen er fratrukket skatterne i 2. halvår i960.
[2]) Bunden opsparing betaltes med $^1/_6$ i 2. halvår 1963 og $^5/_6$ i 1. halvår 1964.
Anm.: Se tabel 4.

Tabel 6. Udviklingen i timefortjenesten inden for industri, håndværk og byggeri (ifølge arbejdsgiverforeningens lønstatistik).

Ore pr. time Gns. pr. kvartal	Gns. time-fortj. inkl. dyrtidstillæg, ekskl. andre tillæg	Tillæg og feriepenge					Gns. time-fortj. i alt
		søgne-helligdagsbetaling	overtids-tillæg	andre tillæg	ferie-penge	i alt	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1953.2	375	7	4	6	25	42	417
3	377	0	5	4	25	34	411
4	381	2	5	5	26	38	419
1954.1	378	1	3	5	25	34	412
2	389	21	6	5	27	59	448
3	392	2	5	5	26	38	430
4	396	5	5	6	27	43	439
1955.1	395	4	5	6	27	42	437
2	403	20	5	6	28	59	462
3	409	2	5	5	27	39	448
4	420	4	5	6	28	43	463
1956.1	419	5	4	6	28	43	462
2	432	21	6	6	30	63	495
3	441	2	5	7	30	44	485
4	454	8	5	7	31	51	505
1957.1	454	6	4	7	31	48	502
2	460	25	6	7	32	70	530
3	463	2	6	6	31	45	508
4	471	8	5	8	32	53	524
1958.1	470	6	5	8	32	51	521
2	478	26	6	8	34	74	552
3	480	2	6	8	32	48	528
4	488	9	5	8	33	55	543
1959.1	496	12	5	8	34	59	555
2	518	19	7	8	36	70	588
3	521	2	7	8	35	52	573
4	530	9	7	9	36	61	591
1960.1	533	5	6	8	36	55	588
2	550	24	8	9	38	79	629
3	557	2	9	8	37	56	613
4	570	5	8	9	38	60	630

(fortsættes)

Tabel 6 (fortsat).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1961.1	575	7	7	8	39	61	636
2	614	30	10	10	43	93	707
3	627	9	11	10	42	72	699
4	643	16	9	12	44	81	724
1962.1	650	13	9	11	44	77	727
2	676	27	12	11	47	97	773
3	683	11	12	10	46	79	762
4	703	16	10	11	48	85	788
1963.1	703	15	9	11	48	83	786
2	732	29	12	13	51	105	837
3	738	11	12	11	50	84	822
4	755	17	11	11	51	90	845
1964.1	763	20	11	11	54	96	859
2	788	27	13	12	60	112	900
3	797	12	13	12	60	97	894
4	815	18	13	13	62	106	921
1965.1	832	16	12	12	63	103	935
2	879	33	15	13	68	129	1008
3	896	13	15	14	67	109	1005
4	932	18	14	15	70	117	1049

Tabel 7. Den kvartalsvise stigning i den gennemsnitlige timefortjeneste, inkl. dyrtidstillæg, men ekskl. andre tillæg, jfr. tabel 6 kolonne (1).

Ore	Generelle overenskomsttillæg	Dyrtidsregulering	Øvrig stigning	I alt stigning
	(1)	(2)	(3)	(4)
1953.2–53.3	0	0	2	2
1953.3–53.4	0	0	4	4
1953.4–54.1	2	0	— 5	— 3
1954.1–54.2	6	0	5	11
I alt 1953–54	8	0	6	14
1954.2–54.3	0	0	3	3
1954.3–54.4	0	0	4	4
1954.4–55.1	0	2	— 3	— 1
1955.1–55.2	0	3	5	8
I alt 1954–55	0	5	9	14
1955.2–55.3	0	3	3	6
1955.3–55.4	0	7	4	11
1955.4–56.1	0	3	— 4	— 1
1956.1–56.2	9	7	— 3	13
I alt 1955–56	9	20	0	29
1956.2–56.3	0	3	6	9
1956.3–56.4	0	7	6	13
1956.4–57.1	0	2	— 2	0
1957.1–57.2	0	3	3	6
I alt 1956–57	0	15	13	28
1957.2–57.3	0	2	1	3
1957.3–57.4	0	3	5	8
1957.4–58.1	1	0	— 2	— 1
1958.1–58.2	3	0	5	8
I alt 1957–58	4	5	9	18
1958.2–58.3	0	0	2	2
1958.3–58.4	0	0	8	8
1958.4–59.1	5	3	0	8
1959.1–59.2	11	7	4	22
I alt 1958–59	16	10	14	40
1959.2–59.3	0	0	3	3
1959.3–59.4	0	0	9	9
1959.4–60.1	1	2	0	3
1960.1–60.2	3	3	11	17
I alt 1959–60	4	5	23	32

(fortsættes)

label 7 (fortsat).

	(1)	(2)	(3)	(4)
1960.2–60.3	0	0	7	7
1960.3–60.4	0	0	13	13
1960.4–61.1	0	2	3	5
1961.1–61.2	48	3	—12	39
I alt 1960–61	48	5	11	64
1961.2–61.3	0	0	13	13
1961.3–61.4	0	0	16	16
1961.4–62.1	0	6	1	7
1962.1–62.2	0	12	14	26
I alt 1961–62	0	18	44	62
1962.2–62.3	0	3	4	7
1962.3–62.4	0	6	14	20
1962.4–63.1	0	6	— 6	0
1963.1–63.2	12	12	5	29
I alt 1962–63	12	27	17	56
1963.2–63.3	0	2	4	6
1963.3–63.4	0	4	13	17
1963.4–64.1	6	5	— 3	8
1964.1–64.2	12	10	3	25
I alt 1963–64	18	21	17	56
1964.2–64.3	0	0	9	9
1964.3–64.4	0	0	18	18
1964.4–65.1	10	5	2	17
1965.1–65.2	19	10	18	47
I alt 1964–65	29	15	47	91
1965.2–65.3	0	10	7	17
1965.3–65.4	0	20	16	36

Tabel 8. De indirekte lønomkostninger[1]

April kvt. ore pr. time	Sygeløn[2])	A.T.P.[3])	Lovpligtig ulyk.fors.	Lovpligtig inv.fors.[4])	Arbejdsløs-hedsfors.[5])	Tilsammen
1954	..	..	2,9	0,3	0,6	3,8
1955	..	..	2,9	0,3	0,6	3,8
1956	2,0	..	2,9	0,3	0,6	5,8
1957	2,0	..	2,9	0,6	0,6	6,1
1958	2,0	..	2,9	0,6	1,6	7,1
1959	2,0	..	5,4	0,6	1,7	9,7
1960	2,0	..	5,4	0,7	2,1	10,2
1961	3,0	..	5,4	0,7	2,1	11,2
1962	3,0	..	5,4	0,7	2,1	11,2
1963	3,0	..	5,4	0,7	2,1	11,2
1964	4,0	8,0	6,2	0,7	2,1	21,0
1965	5,0	8,0	10,3	0,7	2,1	26,1
1966	6,0	8,2	10,3	0,8	2,2	27,5

[1]) I beregningerne er taget hensyn til den forhøjelse af arbejdsgiverbidragene, der er resultatet af arbejdstidsforkortelser.

[2]) Fra 1956 til i960 bidraget til arbejdsmarkedets sygelønsfond 1 henhold til mæglingsforslaget af 31. marts 1956. Stigningen i de folgende år skyldes forhøjelse af bidraget til den lovpligtige dagpengefond

[3]) Bidraget udgor 3,60 kr. pr. arbejder pr. uge.

[4]) Bidraget udgjorde: 1954-56: 6 kr. pr. helårsarbejder, 1957-66 14,25 kr. pr. helårsarbejdcr.

[5]) Bidraget udgjorde: 1954-57: 15 kr. pr. helårsarbeider, 1958-59: 38 kr. pr. helårsarbejder og 1960-66: 45 kr. pr. helårsarbejder.

FINANSPOLITIKKEN UNDER INFLATION

Redegørelse udarbejdet af professor, dr. polit. Jørgen H. Getting, Århus

Indledning

Nærværende redegørelse vedrører problemkredsen, på hvilke måder og i hvilket omfang statens finanspolitiks virkninger, overvejende på kortere sigt, på samlet efterspørgsel, økonomisk aktivitet og prisudvikling, modificeres under inflation.

Finanspolitikkens virkninger i andre henseender gøres ikke til genstand for selvstændig undersøgelse. Således omtales virkningerne på indkomstfordelingen kun i det omfang, de er af betydning for en vurdering af virkningerne på aktiviteten. Videre omtales ikke virkningerne af de offentlige ydelser (produktionen af kollektive goder) på den økonomiske vækst; thi selv om disse virkninger i sig selv er vigtige, er de - navnlig på kortere sigt - næppe af større betydning for sammenspillet mellem inflationstendenser og finanspolitik.

Nedenfor gives en indledende oversigt over finanspolitikkens hovedarter af virkninger på den økonomiske aktivitet. Der forudsættes her ikke-inflatoriskc forhold, samt at der i økonomien findes ledige ressourcer i tilstrækkeligt omfang til, at en moderat efterspørgselsforøgelse kan imødekommes ved større produktion.

I det følgende kapitel i fremstilles mere udførligt, hvad der her må anses for finanspolitikkens hovedvirkning, indkomstvirkningen: forøgelsen af borgernes indkomster og af den samlede efterspørgsel ved de offentlige udgifter på den ene side, og på den anden side indkomst- og efterspørgselsbegrænsningen gennem navnlig skatterne.

Medens det i kapitel i fremdeles forudsættes, at der ikke hersker inflation, undersøges i kapitel 2, hvorledes indkomstvirkningen modificeres under inflation og til belysning heraf diskuteres de senere års udvikling her 1 landet.

I kapitel 3 behandles de virkninger, finanspolitikken udøver på private dispositioner ved at ændre de til grund tor disse liggende relative priser og omkostninger. Medens man med mening kan tale om og - omend ikke præcist - beregne en samlet indkomstvirkning af finanspolitikken, er noget tiisvarende ikke muligt her. De spørgsmål, der tages op 1 kapitlet, er: inflationens betydning for kalkulationen at omkostningerne ved det offentliges virksomhed; virkningerne af forskellige sider af statens tilskud; indkomstbeskatnmgsreglernes betydning for arbejdsudbuddet, opsparingen, investeringen og boligefterspørgslen I forbindelse med sidstnævnte spørgsmål berøres huslejepolitikken kort.

1 kapitel 4 diskuteres - efter en kort behandling af den rene likviditetsvirkning af finanspolitikken - sammenspillet mellem finans- og kreditpolitikken og særlig mulighederne ror ad finanspolitisk vei at skabe grundlag for en sænkning af renteniveauet.

Oversigt over finanspolitikkens virkninger - under monetær stabilitet og ledige ressourcer.

Finanspolitikken påvirker det økonomiske forlob på flere forskellige måder. Nogle eksempler kan belyse dette:

i) Staten erhverver grunde fra private ejere og lader på disse opfore offentlige bygninger. Udgifterne til både grunderhvervelsen og byggeriet finansieres ved, at staten trækker på sin konto i nationalbanken. Umiddelbart sker der lier flere ting

Por det forste foroges den private sektors kassebeholdninger, idet staten ved at trække på sin konto i nationalbanken skaber tilsvarende større private tilgodehavender: forretningsbankernes tilgodehavender hos nationalbanken vokser (eller deres gæld til banken aftager) med belobet, samtidig med at publikum - sælgerne af grundene og de, der modtager vederlag for deres medvirken ved byggeriet - får større tilgodehavender hos/eller mindre gæld til bankerne Likviditeten i den private sektor bliver således større

For det andet, da de grunde, staten erhverver, nu ikke er til rådighed til andre formål, bliver den relative knaphed på grunde større, eller som man også kan udtrykke det· over for en konstant mængde af grunde til rådighed for alle formål står en større eftersporgsel nemlig foroget ved statens grunderhvervelse

For det tredje, ligesom staten - varigt - lægger beslag på byggearealer, vil den ved gennemforelse af byggeriet lægge beslag på arbejdskraft og de ovrige ressourcer, som finder anvendelse i byggeriet, men kun så længe dette foregår. Det forudsættes, at der findes tilstrækkelig ledighed til, at den samlede beskæftigelse uden vanskelighed kan foroges.

De videre virkninger vil afhænge af, hvad statens private medkontrahenter gor. For de tidligere grundejere er der sket en ændring af deres formuers sammensætning, som kan foranledige dem til yderligere dispositioner, f. eks. ved at efterspørge anden tast ejendom eller obligationer. Herved udloses atter yderligere tilpasninger på ejendoms- og kapitalmarkedet. Alt efter den pris, sælgerne af grundene har opnået, kan salget også tænkes at få indflydelse på sælgernes forbrug, som f. eks. kan stige, hvis sælgerne mener at have solgt til fordelagtig pris.

Entreprenoier, arbejdere og andre, der modtager vederlag for deres medvirken ved byggeriet, vil formentlig anse det modtagne vederlag for en del af deres indkomst og disponere i overensstemmelse hermed, således at både deres forbrug og opsparing kan ventes påvirket, men ikke i samme grad for de forskellige grupper af deltagere. Følgerne af, at staten til byggeriet lægger beslag på arbejdskraft o. s. v., vil afhænge af konjunkturerne, i særdeleshed ledighedens omfang.

Endelig vil der fremkomme virkninger afledet af den skete likviditetsforøgelse - jfr. ovenfor - således at renten vil tendere at falde. Dog må det tages i betragtning, at når de samlede lonudbetalinger cg forbruget vokser, vil publikum ønske at holde større kassebeholdninger, og i særdeleshed vil seddelomløbet stige, således at en del af likviditetsforøgelsen så at sige absorberes herigennem.

Vi kan således sondre mellem folgende typer af virkninger i det foreliggende eksempel:

A) En forøgelse af den private sektors likvide tilgodehavender.
B) En formindskelse af den private sektors bestand af reale formuegoder, i det foreliggende tilfælde grunde.
C) En forøgelse af de private indkomster.
D) En (temporær) formindskelse af den arbejdskraft og andre produktive ressourcer, som står til rådighed for anden anvendelse.

2) Hvis staten 1 stedet for at trække på sm konto i nationalbanken fuldt ud finansierer sine udgifter til grundkøb og byggeri ved at optage et obligationslån på kapitalmarkedet, bliver den private sektors beholdning af betalingsmidler

ikke forøget (forudsat givetvis, at nationalbanken ikke griber ind f. eks. ved at kobe eller sælge obligationer), medens de øvrige primære virkninger vil være som ovenfor beskrevet. Da lønudbetalinger og forbrug ligesom i det netop omtalte tilfælde vil stige, vil også sedelomløbet blive forøget, med det resultat at den private sektors uforandrede samlede kassebeholdninger vil slå dårligere til og likviditeten derfor være forringet. Dette vil blandt andet vise sig i forringet banklikviditet, idet forretningsbankerne må trække på deres nationalbanktilgodehavender for at skaffe sig sedler til brug ved deres kunders lønudbetalinger.

Vi kan således her sondre mellem folgende primære ændringer:

A) En forøgelse af den private sektors beholdning af værdipapirer - nemlig med de af staten solgte obligationer; samt virkningerne (B), (C) og (D) ligesom ovenfor.

3) Hvis for det tredje staten finansierer sine udgifter ved at opkræve tilsvarende mere i skat, bliver - ligesom i tilfælde (2) ovenfor - den private sektors beholdning af betalingsmidler umiddelbart uforandret, men derudover vil skatterne fragå i de indkomster, som borgerne har til rådighed.

Vi har således, at samtidig med at staten ved sine udgifter skaber indkomster for private, inddrager den gennem skatterne private indkomster. Nyskabelsen af private indkomster vil - som i de tidligere anførte tilfælde - tilskynde borgerne til at forøge deres udgifter, medens på den anden side inddragningen af indkomster ved højere skatter vil virke modsat. Hvad nettovirkningen bliver på den samlede strøm af private udgifter, vil bl. a. afhænge af skatteforhøjelsernes art.

Hertil kommer - uafhængigt af finansieringsmåden – at staten, ligesom i de to foregående eksempler, lægger beslag på ressourcer, som kunne have fundet anvendelse i den private sektor.

Fælles for de to første eksempler, hvor staten finansierer sine udgifter ved at låne, er, at det offentliges (stat nationalbanks) gæld til private borgere stiger, idet der i det forste eksempel sker en stigning i bankernes nettotilgodehavendcr 1 nationalbanken (og i borgernes nettotilgodehavender i bankerne), og i det andet tilfælde oges private værdipapirbeholdninger med de af staten emitterede obligationer. I det tredje eksempel derimod, hvor statens udgifter skattefinansieres, øges det offentliges gæld ikke, og altså heller ikke privates tilgodehavender hos det offentlige. Gennem de ekstra skatteindtægter præsterer staten selv en opsparing, svarende til udgifterne til erhvervelse af de nye aktiver, medens der i de to forste tilfælde må være sket en privat opsparing, idet de private formuer er øget med forskellen mellem tilvæksten i nettotilgodehavender hos det offentlige og værdien af de privates til staten afhændede grunde. Men den private opsparings storrelse afhænger først og fremmest af de disponible indkomsters storrelse - og heraf ses da, at de private indkomster må ventes at blive større, når de offentlige udgifter finansieres ved lån af den ene eller anden art, end når de finansieres ved skatter. Dette kan imidlertid også indses umiddelbart; thi medens skatter umiddelbart formindsker den indkomst, borgerne har til rådighed, er dette ikke tilfældet med lån. Om staten låner ved at trække på sin konto i nationalbanken eller ved at optage markedslån, kan imidlertid få væsentlig betydning for storreisen af indkomststigningen, fordi den private likviditet forøges i det forste tilfælde, men ikke i det andet tilfælde.

Ovenstående eksempler illustrerer, hvorledes finanspolitikken - offentlige udgifter og deres finansiering - påvirker indkomststrømmen 1 den private okonomi, likviditeten, formuedannelsen og den mængde af arbejdskraft og andre ressourcer, som er til rådighed for den private okonomi.

Som eksempel er valgt udgifter, hvorved det offentlige lægger beslag på materielle genstande og produktive ydelser. En stor del af de offent-

lige udgifter er imidlertid ikke sådanne såkaldte realudgifter, men udgør rene indkomstoverførsler f. eks. udgifter til folkepension. De offentlige udgifter giver nok større indkomster til modtagerne, som imidlertid ikke til gengæld skal præstere modydelser til det offentlige. Alligevel kan sådanne transferenngsudgifter ændre f. eks. arbejdsudbuddet i den private økonomi, fordi modtagerne af understøttelser bliver mindre interesseret i at skaffe sig anden indkomst.

Også på mangfoldige andre måder kan finanspolitikken påvirke den private økonomi ud over de allerede omtalte umiddelbare virkninger på indkomster, likviditet og ressourcer i den private okonomi. Eksempler herpå er således forbrugsafgifters virkninger på priserne og som følge deraf på forbrugets og dermed produktionens **sammensætning** ; eventuelle virkninger af indkomstskatteskalaen pa arbejdsudbuddet og af indkomstbeskatningens afskrivningsregler på de private investeringer; virkningen af det offentliges lønpolitik på lønudviklingen på det private arbejdsmarked; virkningen af offentlige tilskud på produktionens omfang, sammensætning og teknik inden for enkelte erhverv.

Finanspolitikken vil pa én gang have virkninger af så mange forskellige slags, at en fuldstændig redegørelse er udelukket. I reglen vil det dog være muligt med ret stor sikkerhed at skønne over, hvilke virkninger der er de væsentlige, og for dette formål kan det være hensigtsmæssigt at inddele finanspolitikkens umiddelbare virkninger i tre hovedgrupper efter art, nemlig:

1) virkninger på indkomststrømmen;
2) virkninger på likviditeten; og
3) virkninger i øvrigt, der sammenfattende kan betegnes som pris- og allokationsvirkninger, og som særligt fremkommer ved ændringer i de priser og omkostninger, ud fra hvilke borgerne træffer deres valg mellem alternative dispositioner såvel inden for forbrug som produktion.

Med henblik på inflationsproblemet er de tre vigtigste former for økonomisk politik formentlig finanspolitikken, kreditpolitikken samt handels- og valutakurspolitikken. I øvrigt kan finanspolitikken selv virke på ganske lignende måde som kreditpolitikken, f. eks. når den private sektors likviditet formindskes ved større indbetalinger til end udbetalinger fra staten - jfr. fremstillingen ovenfor - eller som handelspolitik f. eks. når automobilbeskatnmgen forhøjes, og automobilimporten som følge deraf reduceres.

1. Indkomst virkningen ved monetær stabilitet.

1.0: En forøgelse af de offentlige udgifter vil ændre den samlede efterspørgsel og således påvirke den økonomiske aktivitet. Selv om det foiekommer, at disse virkninger på beskæftigelse og indkomster er hovedmotivet til afholdelsen af offentlige udgifter, og selv om - ved valg af tidspunktet for og omfanget af de offentlige udgifter - hensyn tages til den almindelige økonomiske situation, er det normale udgangspunkt for offentlige udgifter, at man af selvstændige grunde onsker, at det offentlige skal løse visse opgaver, hvad enten det drejer sig om nye offentlige funktioner eller en ændret indsats på et område, hvor det offentlige allerede er aktivt. Afgørelsen om omfanget og kvaliteten af den offentlige indsats vil formentlig i alt væsentligt blive truffet ud fra afvejninger mellem på den ene side nytten for borgerne af de offentlige foranstaltninger, og på den anden side omkostningerne. Realokonomisk består disse omkostninger deri, at når de offentlige foranstaltninger iværksættes, er de anvendte ressourcer ikke til rådighed for tilfredsstillelse af andre behov, der således må vige. Ved en skattefinansiering af de offentlige udgifter viser dette sig deri, at borgerne nu får så meget mindre indkomster til fri rådighed og som følge deraf indskrænker deres forbrug.

Eftersom de realøkonomiske omkostninger ved offentlige udgifter består deri, at knappe ressourcer unddrages tilfredsstillelsen af andre behov, kan man hævde, **at** i en situation med

ledighed af arbejdskraft og andre ressourcer er det realøkonomisk gratis at udvide den offentlige virksomhed.[1]) Det er en anvendelse af denne betragtningsmåde, ikke blot når staten iværksætter offentlige arbejder med det hovedformål at fremme beskæftigelsen, men også når man lader beskæftigelsesforholdene ove en væsentlig indflydelse på tidspunktet for iværksættelsen af offentlige investeringer, som i øvrigt er vel motiverede ud fra selvstændige hensyn.

Derimod vil man i almindelighed næppe finde det hensigtsmæssigt at føre konjunktur politik ved f. eks. at variere folkepensionernes eller tjenestemandslønningernes højde modsat konjunkturrerne; eller på tilsvarende måde at tilpasse det offentliges indsats f.eks. på undervisningsområdet. 1 stedet bliver det da først og fremmest gennem valget af fmansieringsmåde, at hensyn tages til den almindelige økonomiske situation, idet et og samme udgiftsbudget i forskellige perioder kan finansieres på forskellig måde.

Eftersom virkningerne af offentlige udgifter og deres finansiering vil afhænge af både udgifternes art og den valgte fmansieringsmåde, og da antallet af kombinationsmuligheder er ubegrænset stort, skal her kun udvælges nogle få eksempler blandt de mange muligheder til nærmere drøftelse.

i. i: Staten tager nye opgaver op, hvorved statens årlige udgifter øges med 500 mill. kr., hvoraf de 400 mill. kr. er lønninger og resten vareindkøb fra private leverandører. Til finansiering af de større udgifter forhøjes indkomstskattesatserne så meget, at et merprovenu på netop 500 mill. kr. opnås.

Ved sine udgifter disponerer staten umiddelbart over arbejdskraft og varer til et beløb af 500 mill. kr. årligt. Dette beløb udgør således en ekstra efterspørgsel, der fordeler sig med 400 mill. kr. på arbejdsmarkedet og 100 mill. kr. på varemarkedet. De nyansatte får 1 årlig indkomst 400 mill. kr., og sælgerne af varerne ser deres afsætning øget med 100 mill. kr. Af dette sidste beløb udgør sælgernes fortjeneste kun en brøkdel, men sælgerne kan ventes at foroge de ordrer, de afgiver til deres leverandører. Statens udgifter repræsenterer råiedes en samtidig storre efterspørgsel efter arbejdskraft og varer. Anderledes med skatterne. Umiddelbart medfører de større indkomstskattebetalinger alene en formindskelse af skatteydernes disponible indkomster. Virkning på den effektive efterspørgsel efter varer og tjenester får de først i det øjeblik og 1 det omfang, skatteyderne ændrer deres dispositioner som folge af formindskelsen af deres disponible indkomster. Virkningen kan ventes forst og fremmest at være en nedsættelse af skatteydernes forbrug. Normalt må påregnes, at forbrugsnedgangen vil være mindre end skatteforhøjelsen, således at lige store stigninger i statens kob af varer og tjenester og i indkomstbeskatningen resulterer i en nettoforøgelse af den samlede effektive efterspørgsel, hvilket vil være uonskeligt, hvis der allerede er fuld beskæftigelse.

Nyere undersogelser[2]) viser, at forbindelsen mellem ændringerne 1 de disponible indkomster og i forbrugsudgifterne er væsentligt mindre snæver og stabil, end man tidligere almindeligt antog. Specielt gælder dette naturligvis, når man betragter udviklingen over så korte tidsrum som en enkelt eller nogle få måneder. Men selv opgjort på helårsbasis, viser såvel det samlede private forbrug 1 forhold til de disponible indkomster som ændringerne i forbruget 1 forhold til ændringerne 1 indkomsterne meget store

[1]) Da imidlertid det offentliges virksomhed kan udvides på flere forskellige måder må der dog træffes et okonomisk valg.

[2]) jfr. f. eks. Suits' redegørelse i »Impacts of Monetary Policy«. Commission on Money and Credit. (Englewood Cliffs, N.J. 1963).

variationer. Således synes inden for de sidste 15 år det årlige private forbrug at have varieret mellem 85 og 91 pct. af de samlede disponible indkomster med **en** gennemsnitlig år til år ændring på mere end 1 ' 2 **pct.** af den disponible indkomst. Ændringerne fra år til år i det private forbrug har i samme penode tilsyneladende varieret mellem ca en tredjedel til halvanden gang ændringerne i de disponible indkomster. En del af disse stærke variationer skal måske bortforklares ved **mangler** i det statistiske materiale. Specielt et det muligt, **at** 1 nogle år med tilsyneladende stærk forbrugsstigning er forbruget blevet overvurderet og omvendt tilvæksten i erhvervslivets lagre blevet undervurderet. I almindelighed er det imidlertid venteligt, at i **Danmark** og i andre vestlige lande med **et højt** velstandsmveau og en vid adgang til forbrugerkredit kan forbruget variere væsentligt i forhold til de disponible indkomster. Konsekvensen heraf er. af effektiviteten reduceres af skattepolitikken som middel til at påvirke den samlede eftersporgsel.

Hvis det helt enkelt forholdt sig således, at man kunne gå ud fra f. eks., at inden for en lndkomstskatteforhojelses første år ville borgernes forbrugsudgifter blive reduceret med kun ca. halvdelen af skatteforhøjelsens provenu (og at derudover skatteforhojelsen ikke havde væsentlig direkte virkning på de private investeringer) ville det betyde, at for hver krone, hvormed statens **køb** af varer og tjenester forøgedes, måtte der ved forhøjelse af indkomstskatten tilvejebringes 2 kr. for at holde den samlede private plus offentlige effektive efterspørgsel efter varer og tjenester uforandret. Dette måtte i sig selv anses for en ulempe på grund af de med store skatteforhøjelser forbundne vanskeligheder og ulemper af forskellig art.

Mere seriost er det imidlertid, at da forbruget afhænger af mange andre forhold end den disponible indkomst, og man kun er i besiddelse af et ufuldkomment kendskab til disse forskellige sammenhænge, lader den efter et finanspolitisk indgreb folgendc udvikling af forbruget sig kun skønne med meget stor usikkerhed. Dette gælder givetvis ikke blot i det her betragtede tilfælde af en samtidig forøgelse af statens køb af varer og tjenester og af indkomstskatten, men i almindelighed ved en forøgelse af de offentlige udgifter og/eller skatterne.

Hertil kommer andre usikkerhedsmomenter. Ved finanspolitikken træffes der ikke beslutning om skatteprovenuerne, men om skattesatserne, hvoraf - i forbindelse med skattegrundlaget - provenuerne fremgår. Ved fastsættelsen af indkomstskatteskalaen er skattegrundlaget ganske vist fortid, men kun ufuldstændigt kendt, og ved fastsættelsen af indirekte skattesatser vil provenuet afhænge af den kommende udvikling, som bl. a. afhænger af finanspolitikken. Det samme ville gælde for indkomstskatten, hvis denne var en kildeskat. Denne variabilitet kan dog anses for en fordel, for så vidt som f. eks. en uventet stærk stigning i den samlede efterspørgsel vil tendere automatisk at blive bremset ved uventet stærk stigning i skatternes provenu. - Videre vil en forhøjelse af f. eks. indkomstskatten ved at begrænse forbruget begrænse provenuet af de indirekte afgifter, og virkningen vil afhænge af, hvorledes forbrugspåvirkningen fordeler sig på mere eller mindre stærkt beskattede varegrupper. - Endelig kan, alt efter den økonomiske situation, hojere offentlige udgifter og skatter (og af disse folgendc forbrugsændringer) få vidt forskellige aflededc virkninger på den private investering og dermed atter på forbruget.

På grund af disse talrige omstændigheder, hvoraf virkningerne afhænger, må ved en forøgelse af statens udgifter til køb af varer og tjenester størrelsen af den forhøjelse af indkomstbeskatningen, som må tilstræbes for at holde den samlede effektive efterspørgsel konstant, bero pa et skøn i det enkelte tilfælde. Det vil imidlertid være usædvanligt, såvel at en indkomstskatteforogelse af samme størrelse som udgiftsstigningen er tilstrækkelig, som at en skatteforhøjelse med

det dobbelte belob er påkrævet. Formentlig vil der - på grund af den træghed, hvormed forbruget reagerer på ændringer i de disponible indkomster - være behov for store overdækning på kort end på lang sigt.

i .2: I det væsentlige gælder tilsvarende betragtninger, også hvor staten finansierer sine ogede indkøb af varer og tjenester ved forhøjelsen af en generel indirekte skat som omsætningsafgiften.

Medens imidlertid, hvor statens udgiftsstigning finansieres ved en lige så stor forhøjelse at indkomstbeskatningen, borgernes disponible indkomster primært bliver uændrede, bliver ved finansiering gennem en højere almindelig omsætningsafgift de nominelle disponible indkomster foroget med udgiftsstigningen, samtidig med at forventeligt (eller i al fald tilsigtet) forbrugsvarernes priser stiger med afgiftsprovenuet. Den disponible realindkomst holdes således primært uforandret. Hvis befolkningen som helhed netop anvender forøgelsen af sine disponible pengeindkomster til forøgelse af forbrugsudgifterne, bliver resultatet, at den effektive eftersporgsel og aktiviteten stiger, idet det reale private forbrug bliver uændret (omend anderledes fordelt og sammensat), og hertil kommer da statens yderligere indkøb. Realt svarer dette til det skematiske typiske tilfælde, hvor indkomstskatten oges med samme beløb som statens indkob: her er borgernes disponible indkomster primært uændrede (og priserne formentlig ligeså), samtidig med at produktion for statens regning er vokset.

Det er almindeligt at anføre to grunde til, at en indirekte skat krone for krone begrænser forbruget stærkere end en indkomstskat, nemlig for det første, at en generel omsætningsskat i højere grad end indkomstskatten vil belaste skatteydere med små indkomster, og for det andet, at en indirekte skat netop ved at være udformet således, at den belaster forbruget, fortrinsvis vil reducere dette. medens indkomstskatten ikke sondrer mellem forbrug og opsparing. Vægten af det forste argument afhænger åbenbart af progressiviteten i den indkomstskat, hvormed der sammenlignes - og af om omsætningsafgiften eventuelt forsynes med fritagelser eller andre særforanstaltninger, som mindsker den relative belastning af små indkomster. Det andet forhold er utvivlsomt vigtigt ved en forhøjelse af den indirekte beskatning, der forventes at være midlertidig; hvorimod der næppe kan tillægges det væsentlig vægt -om nogen-når skatteforhøjelsen ventes at være varig. Spørgsmålet diskuteres nedenfor i kapitel 3.

[.3: Når statens udgiftsstigning finansieres ved indirekte skat, ikke af generel art, men på enkelte varer eller varegrupper, tilkommer den mulighed, at den højere skat fører til en mærkbar omlægning af forbruget (og af produktion plus indførsel). Dette kan være den tilsigtede hovedvirkning, hvilket spiritusbeskatningen er det klassiske eksempel på her i landet. Hvor imidlertid hovedformålet er en begrænsning af borgernes samlede efterspørgsel med den hensigt at få frigjort ressourcer til offentlig anvendelse, er forbrugsomlægning at anse for en ulempe, idet det er lidet sandsynligt, at borgerne, når de som følge af højere afgifter begrænser deres indkøb af f. eks. chokolade, til gengæld i særlig grad vil foroge deres opsparing snarere end andet forbrug. Forbrugsomlægningen svækker således den forbrugsbegrænsende effekt af afgiften og mdfører en eventuelt betydelig usikkerhed i bedømmelsen af den opnåelige virkning.

Man har derfor i almindelighed søgt at imødegå eller begrænse eftersporgselsreaktionen på højere indirekte skatter, dels ved at lægge afgifter fortrinsvis på varer, hvis forbrug skønnes lidet prisfølsomt, f. eks. tobaksvarer, dels ved at sprede afgifterne over en større gruppe at varer. I det omfang disse bestræbelser lykkes, kan sådanne indirekte afgifter formodes at påvirke borgernes dispositioner på omtrent samme måde som en generel indirekte beskatning.

1.4 Flere gange i efterkrigstiden er tvangslån anvendt som midler til forbrugsbegrænsning. Tvangslån eller bunden opsparing kan betragtes som en mellemting mellem indkomstbeskatning og normal låneoptagelse på kapitalmarkedet, og givetvis med svagere forbrugsbegrænsende effekt end en indkomstbeskatning fordelt i samme forhold på indkomstgrupper. Finansieres en forøgelse af statens udgifter til kob af varer og tjenester ved tvangslån af samme storrelse, bliver begrænsningen af forbruget langt mindre end **forøgelsen** af den samlede effektive eftersporgsel ved statens udgifter.

1.5: Det sidst anførte gælder selvsagt end mere, hvis statens udgiftsstigning lånefinansieres på normal vis over kapitalmarkedet. At statens låneoptagelse skulle fremkalde en nævneværdigt større opsparing og dertil svarende begrænsning af forbruget, er ganske usandsynligt - også selv om renten skulle stige, idet foreliggende undersøgelser ikke tyder på, at rentens højde direkte **har** nogen væsentlig indflydelse på forbrugs- og opsparingstilbøjelighedeen.

En eventuel efterspørgselsbegrænsning til neutralisation af virkningerne af statens udgifter må her, om overhovedet, komme ved en reduktion af investeringen som følge af en kreditstramning. Såfremt låneoptagelsen synkroniseres med afholdelsen af statens udgifter, vil der åbenbart ikke ske nogen ændring i mængden af centralbankbetalingsmidler, som står til den private økonomis rådighed. Ved forøgelsen af statens udgifter til køb af varer og tjenester og således af indkomstskabelsen vil den samlede aktivitet tendere at stige. Men voksende aktivitet jævnsides med uforandret betalingsmiddelforsyning må indebære en tendens til rentestigning, hvis styrke bl. a. vil afhænge af den oprindelige likviditetssituation. De private investeringer vil således være udsat for modsatrettede påvirkninger: på den ene side er den samlede efterspørgsel voksende, på den anden side er finansieringsvilkårene forringede. I almindelighed må det ventes, at nettoeffekten på investeringen vil være positiv, og i al fald må det anses for meget usandsynligt, at der skulle fremkomme en nedgang i de private investeringer af tilsvarende størrelse som opgangen i de offentlige udgifter. Hvis låneoptagelsen sker 1 hurtigere eller langsommere takt end afholdelsen af statens udgifter, er dette ækvivalent med en supplerende kreditindskrænkning respektive kreditudvidelse, der kan få virkning på aktiviteten.

1.6: Køb af varer og tjenester udgør hovedparten af de samlede offentlige udgifter, medens knap en tredjedel udgøres af såkaldte transfereringer eller overførsler. Hovedgruppen inden for denne art af udgifter er folke-, invalide- og enkepensionsudgifter. Generelt kan overførselsudgifterne karakteriseres som udgifter, der i almindelighed af modtagerne vil blive betragtet som indkomst, men hvor det offentlige ikke til gengæld for udgifterne får nogen ydelse (af varer eller arbejde) fra udgiftsmodtagerne. Ved afholdelsen af disse udgifter lægger det offentlige altså ikke umiddelbart beslag på arbejdskraft eller andre ressourcer, således som det sker ved realudgifterne.

Alligevel får overførselsudgifterne naturligvis indflydelse på den samlede effektive efterspørgsel, idet modtagernes efterspørgsel må antages at blive større, end den ville være, hvis de ikke modtog overførslerne fra det offentlige.

Som en første tilnærmelse kan man derfor sige, at når en vækst i overførselsudgifterne finansieres ved en lige så stor forøgelse af skatterne, sker der vel en omfordeling mellem forskellige grupper af borgere; men deres samlede disponible indkomster ændres ikke. Og da det offentlige her ikke selv umiddelbart har forøget sin efterspørgsel efter varer og tjenester, bliver den totale effektive efterspørgsel formentlig uændret. Videre følger det uden videre af diskussionen foran, at finansiering ved lån (eller tvangslån) vil resultere 1 en forhøjelse af den samlede effektive efterspørgsel.

Disse foreløbige konklusioner må eventuelt modificeres af forskellige grunde.

For det første vil modtagerne af det offentliges overførselsudgifter typisk være personer med forholdsvis små indkomster - i særdeleshed gælder dette modtagerne af folke-, invalide- og enkepension. Ved skattefinansiering vil det i langt de fleste tilfælde være således, at de personer, hvis indkomster reduceres ved skatterne, er mere velstående end de personer, der modtager overførslerne. Det er derfor sandsynligt, at det samlede private forbrug vil stige noget. Også her gælder det selvsagt, at virkningen vil afhænge af udgifternes og skatternes beskaffenhed og af den konkrete situation; samt at man selv med kendskab hertil kun med betydelig usikkerhed vil kunne skønne over virkningerne.

For det andet er nogle af de offentlige overførselsudgifter tilskud til privates udgifter til bestemte formål og opgaver og kan i kraft heraf eventuelt medføre en betydelig privat udgiftsstigning. I nogle tilfælde vil betydningen heraf være snarere, at private udgifter får en ændret sammensætning, end at deres samlede beløb øges stærkt. Specielt hvis overførslerne virker som investeringstilskud, kan imidlertid modtagernes udgifter blive forøget med et væsentligt større beløb end overførslerne fra det offentlige. I så fald sker der åbenbart en nettostigning i den samlede effektive efterspørgsel, selv om de offentlige merudgifter fuldt ud skattefinansieres. Jfr. i øvrigt kapitel 3.

For det tredje kan overførselsudgifterne, selv om modtagerne ikke skal præstere nogen modydelse til det offentlige, i forhold til den private økonomi virke på lignende måde, som om det offentlige havde lagt beslag på varer eller tjenester. Et velkendt eksempel herpå er, at folkepensionsudgifter - og fradragsreglerne i forbindelse hermed - kan tænkes at reducere arbejdsudbuddet.

1.7: Udgifterne på statens drifts- og anlægsbudget kan 1 princippet deles restlost og entydigt 1 realudgifter og overførselsudgifter, hvis indkomstvirkninger ovenfor er behandlet.

En del af udgifterne på statens kapitalbudget har ingen eller kun en ubetydelig umiddelbar indkomstvirkning. Dette gælder således afdrag på gæld. Det er f. eks klart, at afdrag på gæld til udenlandske kreditorer er uden indkomstvirkninger her 1 landet. Men heller ikke afdrag på indenlandsk gæld kan ventes i almindelighed at påvirke indkomsterne, idet modtagerne ikke vil betragte afdragene som indkomst. Dog kan kreditorernes omplacering af afdrag ad omveje få virkning på aktiviteten - jfr. afsnittet nedenfor om likviditetsvirkningerne af finanspolitikken. Videre kan tilbagebetaling af tvangsopsparing få moderate indkomstvirkninger svarende til, men modsat rettet opkrævningen af tvangsopsparing.

I modsætning til de nævnte arter af kapitaludgifter kan mange af statens udlån ventes at virke indkomstskabende på ganske lignende måde som statens egne anlægsudgifter, idet udlånene finansierer anlægsudgifter, som ellers ikke ville være blevet afholdt. Eksempler herpå er således udlån til åndssvageforsorgen. Andre udlån kan formodes at øge indkomstskabelsen i mere moderat omfang, idet låntagerne tilskyndes af de gunstige vilkår for statens udlån til at foroge deres samlede udgifter, men med et mindre beløb end lånet fra staten, der delvis erstatter alternative finansieringsmuligheder. Men der kan naturligvis også forekomme tilfælde, hvor udgiftsstigningen overstiger statens udlån.

1.8: I det foregående er omtalt indkomstvirkningen af en forøgelse af forskellige offentlige udgifter kombineret med forskellige fremgangsmåder til finansiering af udgiftsstigningen. Offentlige udgifter og indtægter er således forudsat ændret ved offentligt initiativ.

Imidlertid sker der til stadighed også ændringer 1 offentlige indtægter og udgifter uden offentligt initiativ, nemlig som det passive resultat af æn-

dinger i den ekonomiske aktivitet i den private **okonomi.** Hvis således (ved i det væsentlige konstante priser og lønninger) produktion og beskæftigelse stiger, vil der også uden ændringer i skatteskalaer og afgiftssatser samt udgiftslovgivning tilflyde det offentlige større indtægter, ligesom de offentlige **virksomheders** afsætning vil stige. Samtidig vil de offentlige udgifter også blive ændret. Således må f. eks. ved stigende aktivitet inden for områder, hvor det offentlige yder tilskud til privat virksomhed, udgifterne herved stige, og de offentlige virksomheders indkob vil stige, medens på den anden side de sociale udgifter i hovedsagen må ventes snarere af falde. Som helhed gælder det imidlertid, at under de forudsatte forhold - konstante lønninger og priser - kan de offentlige udgifter ventes at ændre sig kun relativt lidt på kort sigt og i mangel af særlig beslutning om ændret udgiftslovgivning. Hovedreglen bliver derfor, at ved voksende okonomisk aktivitet (uden inflation) vil de offentlige indtægter og særlig skatterne stige i forhold til de offentlige udgifter, således at resultatet bliver en ændring i retning af nettoopsugning af private indkomster. Virkningen går naturligvis i modsat retning ved et fald i den private **økonomiske** aktivitet. Herved bremser de offentlige finanser automatisk den ekonomiske ekspansion, respektive kontraktion. På grund af den store tidsafstand fra indkomståret til den periode, hvori den tilsvarende indkomstskattebetaling erlægges, fremkommer imidlertid **en** væsentlig del af denne bremsende virkning med stor forsinkelse, idet mange af skatteyderne næppe ser det kommende års skattebillet så livagtigt for sig, at de i væsentlig grad begrænser deres forbrug med henblik på den ventelige skattestigning.

Under stabile Ion- og prisforhold yder disse automatiske ændringer, særlig af de offentlige indtægter, et væsentligt bidrag til stabilisering af den økonomiske aktivitet. I samme retning virker samkvemmet med udlandet. Således vil under en okonomisk ekspansion en stigende del af den samlede efterspørgsel rette sig mod import, hvorved stigningen i efterspørgslen efter indenlandsk produktion og arbejdskraft begrænses. Tilsammen bevirker reaktionen fra de **offentlige** finanser og samhandelen med udlandet en meget betydelig afsvækkelse af tendenser til okonomisk ekspansion og kontraktion i den indenlandske private økonomi.[1])

Imidlertid sker det - i efterkrigstiden ikke ganske sjældent - at den samlede efterspørgsel undergår betydelige ændringer og specielt stigning, som ikke er forudset eller i det mindste ikke taget i betragtning ved fastlæggelsen af finanspolitikken, og som man mener ikke vil blive **afbremset** i tilstrækkeligt omfang og hurtigt nok alene gennem den ovenfor omtalte automatik. Herved har det ofte spillet en rolle, at omend en betydelig aflastning af den indenlandske økonomi kunne opnås gennem en stærkt voksende merimport, har man af hensyn til valutasituationen anset en sådan udvikling for uønskelig. Videre er tendenser til overefterspørgsel ofte opstået i bygge- og anlægssektoren, hvor der kun er forholdsvis begrænsede muligheder for aflastning gennem merimport. Man har derfor grebet ind med ændringer af finanspolitikken, i reglen ledsaget af kreditpolitiske foranstaltninger, til **tider** også af kvantitative investeringsrestriktioner.

Det fremgår af redegorelsen foran, at krone for krone er en nedsættelse af de offentlige udgifter til kob af varer og tjenester i almindelighed

[1]) **Det** kan lyde besynderligt, **at** bade **et** budgetoverskud og **et** betalingsbalanceunderskud **tenderer at mindske** indkomsterne i den private okononii. Men **når** man taler om budgetoverskud, ser man torholdet ud fra statens synspunkt; når man taler om betalingsbalanceunderskud, er det set ud fra den indenlandske okonomi. I begge tilfælde afgiver den indenlandske private okonomi mere indkomst, end der tilfores den – **fra** henholdsvis offentlige finanser og udlandet.

et mere virkningsfuldt nuddel til at begrænse den samlede efterspørgsel end en forhøjelse at beskatningen. Dels fordi man - som tidligere nævnt - af åbenbare grunde ikke godt kan variere det offentliges ordinære, lobende udgifter ud fra konjunkturpolitiske hensyn, dels fordi der ofte har foreligget særlig stærke tendenser til overefterspørgsel inden for bygge- og anlægssektoren, bar indgreb ofte ramt de offentlige investeringer. Over for fordelene ved den utvivlsomme effektivitet heraf ud fra aktivitetsregulerende synspunkt står dog som ulemper, at investeringsomkostningerne kan foroges derved, og at der kan ske en i øvrigt uønskelig ændring at den samlede investeringsvirksomheds fordeling mellem områder.

Endelig skal fremhæves, at nettovirkningen af finanspolitikken på den samlede efterspørgsel og aktivitet ikke kan måles ved et enkelt tal for budgetoverskud eller -underskud, og navnlig af følgende grunde: For det første er ikke blot saldoen af udgifter og skatter vigtig, men også deres samlede beløb; for det andet er der vigtige forskelle mellem virkningerne af forskellige slags udgifter og skatter m. v.; og for det tredje kan f. eks. et større budgetoverskud fremkomme ikke blot som resultat af finanspolitiske beslutninger, men også være den passive følge af ændringer i den økonomiske aktivitet. I en stærkt uligevægtig økonomisk situation er det endog tænkeligt, at højere skattesatser fører til en så stærk nedgang i den økonomiske aktivitet, at budgettets stilling forringes. - Når der ikke sker sådanne voldsomme aktivitetsændringer, og når der heller ikke foretages stærke forskydninger i sammensætningen af udgifter og skatter, kan bevægelsen i samlede udgifter og skatter dog give et groft indtryk af de fra finanspolitikken udgående impul-

2. Indkomst virkningen under inflation.

2.0: Sammenspillet mellem de offentlige finanser og den økonomiske aktivitet modificeres 1 flere henseender, når hoj og eventuelt ekspanderende økonomisk aktivitet ledsages af væsentlige pris- og lønstigninger.

Under et inflatorisk forlob vil forventningen om fortsatte pris- og omkostningsstigninger tilskynde til større udgifter både til forbrug og investering.[1]) Inflationen oger således den samlede efterspørgsel (som funktion af indkomsterne). Det var i og for sig tænkeligt, at inflationen kun stimulerede efterspørgslen 1 et omfang svarende til væksten 1 priser og omkostninger, således at der ikke fremkom nogen tendens til nettoforøgelse af den økonomiske aktivitet. Erfaringerne både her 1 landet og 1 udlandet tyder imidlertid på, at de senere års inflation har stimuleret efterspørgslen så meget, at der fordres en øget indsats af finans- og/eller kreditpolitiske midler for at holde den

[1]) Virkningen pa begge arter udgifter er **selvfølgelig.** Medens der **imidlertid** er ringe grundlag for et nærmere skon over styrken af virkningen på investeringsudgifterne, kan det oplyses, at analyse af år-til-år variationerne i det private forbrug 1950 til 1964 viser en **forbrugselasticitct** på 0,7 med hensyn til de disponible indkomster og en elasticitet på 0,3 med hensyn til priserne (udtrykt ved forholdet mellem forbruget i lobende og i 1955-priser). Således skulle f. eks. 12 procent større indkomster ledsaget af syv procent højere priser resultere i en forbrugsstigning pä 12x0,7 • 7 > 0,3 10,5 pet. – Regressionen af forbrugsændringer på indkomst- og prisændringer svarer for næsten 80 pct. af observationernes varians. Den fundne sammenhæng beror næppe i større omfang på mangelfuld opgørelse, hvorved lagertilvækst er medregnet under forbruget. Summen af forbrug og lagertilvækst (udenfor landbruget) viser større elasticitet med hensyn til indkomsten, men mindre elasticitet med hensyn til priserne. (Det bemærkes, at en nærmere undersogelse **af** lagerdannelsens **prisfolsomhed** ville kræve en sondring mellem forskellige kategorier af lagre og anvendelse af andre pristal end de for **forbruget** relevante). Der henvises i øvrigt til en **udforlig** svensk undersogelse: Sten Thore: »Household Saving and the Price Level (Stockholm. 1961).

økonomiske ekspansion inden for givne grænser[1]); for så vidt kan det siges, at effektiviteten af den ekonomiske politik synes svækket under inflation.

2.1 : Som det er omtalt i afsnit 1.9 foran, vil på kort sigt en forøgelse af den samlede efterspørgsel og aktivitet under nogenlunde stabile pris- og lønforhold automatisk tendere at blive bremset at en forøget indkomstabsorption til de offentlige finanser gennem stigende skatte- og afgiftsprovenuer, medens på den anden side de offentlige udgifter ikke automatisk vil stige tilsvarende.[2])

Heri sker der en væsentlig ændring, såfremt opgangen i omsætning og indkomster i den private økonomi i betydeligt omfang skyldes løn- og prisstigninger. For det første vil i dette tilfælde **en** blot uændret opretholdelse af den offentlige virksomheds reale omfang resultere i til inflationen svarende stigning 1 de offentlige udgifter målt i penge. For det andet - og hidtil af ringe betydning - vil den andel af væksten i indkomster og omsætning, **som** tilgår det offentlige gennem stigende indirekte afgifter, snarere blive mindre som følge af inflationen, idet alle specifikke indirekte afgifter, der er fastsat som et vist beløb i kroner og ører pr. beskattet fysisk enhed, kun vil forøges automatisk i takt med opgangen i den reale omsætning, men i mangel af afgiftsændnnger ikke som følge af højere priser. Med andre ord: ved stigende priser reduceres automatisk den relative højde af specifikke indirekte afgifter. En tilsvarende svækkelse sker ingenlunde for indkomstbeskatningen, som imidlertid indgår med stor forsinkelse. Hovedvægten ligger åbenbart på det første moment, at en inflationskonjunktur automatisk eller semiautomatisk medfører stigende offentlige udgifter. Konsekvensen heraf er atter, at den modvirkning af opgangen i den samlede efterspørgsel, som man kan vente under stabile løn- og prisforhold, udebliver eller væsentligt svækkes under inflation. *I* denne forbindelse kan nævnes, at af den samlede vækst i 1960'erne i de offentlige udgifter skyldtes formentlig mere end halvdelen forhøjelsen af det nominelle niveau for priser og **lønninger.**

Inflationen får således dobbelt ekspansiv effekt: for det første styrker den umiddelbart **tendenser** til forøgelse af den økonomiske aktivitet; for det andet svækker den de offentlige finansers automatiske bremse på ekspansionen.

2.2: Ved inflationsskabt vækst 1 de offentlige budgetter foreligger tilsyneladende den ejendommelige situation, at væksten i det offentliges nominelle udgifter også til køb af varer og tjenester får karakter af overførselsudgifter. Betragtningsmåden kan dog næppe opretholdes; thi hvis de nominelle offentlige udgifter til køb af varer og tjenester ikke forhøjedes i takt med inflationen, måtte en indskrænkning af den offentlige virksomheds materielle omfang formentlig finde sted.

Under inflation vil lønforhøjelser normalt være en forudsætning for, at den tilsigtede beskæftigelse for det offentlige opnås. Det er videre klart,

Dette på et skon baserede udsagn er ikke **let** at præcisere, navnlig på grund af vanskelighederne ved at opstille et fyldestgørende mål for den økonomisk-politiske indsats. En vis bekræftelse er fundet ved de nedenfor nærmere omtalte regressionsanalyser af udviklingen i bruttofaktorindkomsten 1950-1964 på grundlag af udviklingen i eksporten, de offentlige finanser og boligbyggeriet. Afvigelserne mellem observeret og beregnet vækst i **bruttofaktorindkomsten** viser her en systematisk tendens, som netop naturligt forklares ved forskelle 1 inflationsgrad. Analysen er imidlertid af højst summarisk karakter, og de usikre resultater kan fortolkes på mere end een måde.

Noget andet er, at med den stigende private aktivitet, vil også behovet for en række offentlige ydelser foles **stærkere,** samtidig med at væksten i det offentliges indtægter får indflydelse på de bevilligende myndigheders holdning til forslag om nye og store bevillinger.

at hvis beskæftigelsen for det offentlige ønskes udvidet, må lønningerne sættes højere, end hvis kun uforandret beskæftigelse for det offentlige tilstræbes. Ligesom det er en almindelig forbrugerinteresse, at private erhvervsvirksomheder producerer effektivt og uden overflødigt høje vederlag til producenterne, er det imidlertid i borgernes interesse, at offentlige ydelser af ønsket kvalitet og omfang ikke er unødvendigt dyre.

Under en inflatorisk højkonjunktur er det almindeligt, at antallet af ledige stillinger er større end antallet af ledige arbejdere. Det er kun venteligt, at det offentlige - ligesom private arbejdsgivere - vil stå over for rekrutteringsvanskehgheder. Hvis det blev fastlagt som retningslinje for det offentliges lonpolitik, at lønningerne til enhver tid skulle sættes så højt, at ingen nævneværdige rekrutteringsvanskeligheder opstod, ville det offentlige uundgåeligt fore an i løninflationen.

Forhøjelser af det offentliges lønninger, som formindsker rekrutteringsvanskelighederne, indebærer en forøgelse af det offentliges effektive efterspørgsel efter arbejdskraft og øger således efterspørgselspresset på arbejdsmarkedet. Hvis lønningerne ydermere sættes højere end påkrævet for at opnå den ønskede beskæftigelse for det offentlige, udgør de overskydende lønandele rene overførselsindkomster. De medfører ikke nogen yderligere forøgelse af beskæftigelsen for det offentlige og reducerer således ikke det udbud, der er til rådighed for den private økonomi. Men ved afsmitning kan de påvirke lønningerne på det private arbejdsmarked, hvor lønmodtagerne og deres organisationer vil øge pressionen for lønforhøjelser. Offentlige lønforhøjelser kan derfor forstærke inflationen, selv om de finansieres ved skatter, der er tilstrækkelige til at hindre en umiddelbar forøgelse af det samlede forbrug.

Videre er det sandsynligt, at lønforhøjelser påvirker forventningerne om indkomstudviklingen stærkere end ligeså store skatteforhøjelser, således at skatterne må forhøjes mere end udgifterne hvis en umiddelbar stigning i det samlede forbrug skal undgås.

Når - som i 1965 - det offentliges lønninger stiger i forhold til lønningerne i økonomien i øvrigt, og de offentlige udgifters relative størrelse således tiltager, tiltager også de skattepolitiske vanskeligheder ved at tilvejebringe en finansiering, der både er tilstrækkelig til at hindre nettoekspansionen og ikke har uønskelige bivirkninger. De offentlige udgifters relative størrelse vil også stige, hvis den hjemlige inflation er stærkere end udlandets, fordi de offentlige udgifter har et særlig stort lønelement, medens en del af indkomstdannelsen i den private sektor afhænger af udlandsbestemte priser.

Derimod vil en inflation, der foregår i samme tempo her i landet og i udlandet i det væsentlige være uden umiddelbar betydning for de offentlige udgifters relative størrelse, idet relationerne mellem priser, lønninger og andre indkomster (som helhed) næppe ændres betydeligt under en inflation af den styrke, der har præget 1960'erne. Som helhed har i 1960'erne lønstigningen her i landet været nogenlunde på linje med udviklingen i de øvrige vesteuropæiske lande, hvormed sammenligning er mest relevant.

2.3: Den inflationsbestemte vækst i offentlige indtægter og udgifter foregår ikke i konstant tempo, men ujævnt, både fordi pristalsreguleringen af lønninger og overførselsudgifter sker til bestemte terminer, og fordi de offentlige budgetter i hovedsagen fastlægges tor et finansår ad gangen. I et stigende pris- og lonniveau bliver det da at vigtighed, at der foregår en systematisk bevægelse i både udgifter og indtægter, for en væsentlig del beroende på, at indtægterne slæber efter udgifterne, således at i finansårets første del udgifterne gennemgående er større i forhold til indtægterne end i finansårets sidste del. Ved en stadig fortgående inflation i den private økonomi er virkningen af denne faseforskydning at forstærke den eftersporgselsforogende effekt fra de

offentlige finanser. Allerede hvis det blot var således, at både de offentlige udgifter og indtægter afhang af årets gennemsnitlige pris- og lønniveau, ville forsinkelse af indtægterne i forhold til udgifterne øge vægten (målt i relation til den private okonomi) af udgifterne i forhold til indtægterne. Men hertil kommer eventuelt en tendens til yderligere efterslæbning i en del af indtægternes tilpasning til det højere pris- og indkomstniveau. Som andele af nationalproduktet afbalanceret overskud således ikke underskud, og der fremkommer en ekspansiv nettoimpuls. Denne virkning vil allerede fremkomme under en i konstant tempo fortsat inflation, og vil forstærkes, såfremt lnflationstempoet og dermed stigningen i den nominelle nationalindkomst accelererer.

Betydningen at forskydninger mellem de fra de offentlige finanser udgående kontraktive og ekspansive impulser forhojes i en situation med stort efterspørgselspres i den private okonomi derved, at det økonomiske forlob ikke reagerer symmetrisk på ekspansive og kontraktive impulser. Dette gælder, hvad enten ændringerne i skatter og udgifter er af den ovenfor omtalte automatiske art eller de bygger på nye vedtagelser. Under stabile pris- og lønforhold og hvor der ikke på noget større marked forekommer overefterspørgsel, kan det påregnes, at en given primær aktivitetsændrende impuls vil virke med nogenlunde samme styrke (men i forskellig retning) på den samlede aktivitet og efterspørgsel, hvad enten der er tale om en ekspansiv eller kontraktiv påvirkning (så længe denne ikke er af meget betydelig størrelse).

Anderledes under en situation med efterspørgselspres og inflation. Der er her en selvforstærkende vekselvirkning mellem efterspørgselspres og aktivitetsniveau på den ene side og løn- og prisstigningstempo på den anden side. Jo større overefterspørgslen på de forskellige markeder er, desto hurtigere tenderer priser og lønninger at stige. Ydermere er det specielt for arbejdsmarkedet ret vel dokumenteret, at jo højere beskæftigelsen allerede er, desto stærkere vil en og sam • me yderligere beskæftigelsesstigning få lønningerne til at stige. Dernæst i jo hurtigere tempo lønninger og priser stiger (og forventes fortsat at stige), desto mere stimuleres både forbrugernes og erhvervsvirksomhedernes udgifter til både forbrug og investering. De selvforstærkende tendenser i en økonomisk ekspansion bliver således desto mere fremtrædende, jo højere aktivitetsniveau og efterspørgselspres er. Derfor kan den samlede og endelige virkning af en vis forhøjelse af de offentlige udgifter og skatter i væsentlig grad afhænge af den tidslige rækkefølge af forhøjelserne. I kraft af inflationens selvforstærkende tendenser ville de offentlige udgifter alene accelerere ekspansionen mere, end skatterne alene ville dæmpe den. Derfor, hvis udgiftsstigningen løber foran skattestigningen, vil den samlede ekspansion blive større, end hvis højere beskatning dæmper ekspansionen allerede før udgiftsstigningen sætter ind.

2.4: Såvel her i landet som i udlandet er i efterkrigstiden finanspolitiske midler, særlig skatteforhøjelser af forskellig art, anvendt som midler til begrænsning af den samlede efterspørgsel i den hensigt at bekæmpe overefterspørgsel og inflationstendenser. Beskatningen er i sådanne tilfælde forhøjet uafhængigt af nogen samtidig stigning 1 offentlige udgifter eller forhøjet stærkere end den sideløbende stigning i udgifterne. Som fremhævet foran vil virkningerne af finanspolitiske indgreb i alle tilfælde kun kunne skønnes med betydelig usikkerhed. Vanskelighederne ved at bedømme virkningerne bliver særligt store under inflation, idet der kan peges på såvel momenter, der taler for, at den samlede efterspørgsel og aktivitet ville reagere relativt kraftigt på finanspolitiske indgreb, som andre momenter, der tyder på svækket virkningsgrad af finanspolitiske og særlig skattepolitiske indgreb.

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.0 medfører inflation en forstærkelse af tendenserne til forøgelse

af den samlede efterspørgsel og aktivitet, og tilsvarende kraftigere finans- og kreditpolitiske midler er derfor påkrævede til begrænsning af efterspørgslen. Heraf følger imidlertid ikke nødvendigvis, at samlet efterspørgsel og aktivitet bliver mindre følsom for *ændringer* i den økonomiske politisk - det modsatte kan tænkes at være tilfældet.

Det er en selvfølge, at man også und :r en situation med efterspørgselspres og inflationstendenser som den normale reaktion må vente, at en formindskelse af private disponible indkomster ved en skatteforhøjelse vil fremkalde en tendens til formindskelse af private udgifter. Undtagelser fra denne hovedregel kan dog meget vel forekomme. Hovedeksemplet herpå er en forhøjelse af indkomstbeskatningen, der forventes at være kun midlertidig. Skatteyderne vil her få en af skatteforhøjelsens størrelse afhængig øget interesse i at foretage dispositioner, der kan reducere deres skattepligtige indkomster i den periode på grundlag af hvis indkomst den forhøjede skat udskrives, selv om sådanne dispositioner medfører højere skattepligtige indkomster i senere år. Eksempler på sådanne dispositioner er afholdelsen af udgifter til salgsfremmende foranstaltninger, der kan belastes vedkommende års driftsregnskab, og investeringer, hvor en betydelig del af anskaffelsesomkostningen kan afskrives det pågældende år. Det kan også anføres, at højere indirekte afgifter kan øge udgiftstilbøjeligheden ved at forstærke forventningerne om prisstigning.

Skatteforhøjelser i efterspørgselsbegrænsende, anti-inflatorisk øjemed sigter som hovedregel mod en begrænsning af de samlede forbrugsudgifter. For langt den største del af forbrugerne - vejet med deres forbrugs størrelse - gælder det imidlertid, at formindskelse af de disponible indkomster gennem større skattebetalinger (hvad enten disse er direkte skatter, der umiddelbart formindsker de disponible pengeindkomster, eller indirekte skatter, der medfører højere priser ved primært uændrede pengeindkomster) ikke umiddelbart tvinger forbrugerne til at reducere deres forbrug (målt i faste priser) tilsvarende, idet forbruget kan opretholdes ved formindskelse af fri, kontant opsparing, ved realisation eller belåning af aktiver, eller ved øget udnyttelse af forbrugerkredit. Forbrugernes reaktion på højere beskatning må antages i væsentlig grad at bero på deres forventninger om den fremtidige udvikling af såvel deres disponible indkomster som priserne. Noget tilsvarende må antages om skatteforhøjelsers virkninger på forretningsfolks erhvervsmæssige udgifter, der vil afhænge af beskatningens forventede virkninger på den kommende økonomiske udvikling.

I forventningerne om den fremtidige indkomstudvikling kan man sondre mellem to elementer: Udviklingen i lønsatser og priser på den ene side og i mængder - beskæftigelse og afsætning - på den anden side. Medens under stabile prisforhold forventningerne om den fremtidige indkomstudvikling overvejende vil være bestemt ved forventningerne med hensyn til aktivitetsniveauet, kommer stigningstakten i løn- og prisniveau til at spille en desto mere dominerende rolle, i jo højere grad der som følge af stort efterspørgselspres er sket en overgang fra mængde- til priskonjunktur.

Udviklingen under den økonomiske ekspansion siden 1958 udviser i denne henseende karakteristiske træk. Fra 1958 til i960, hvor som følge af tilstedeværelsen af ledige ressourcer det indenlandske udbud havde betydelig elasticitet, var den procentvise reale stigning 1 bruttofaktorindkomsten mere end dobbelt så stor som stigningen i det gennemsnitlige prisniveau for bruttofaktorindkomsten. Fra slutningen af i960 skifter billedet. Den gennemsnitlige årlige stigning i i r.ittofaktorindkomsten opgjort i de respektive års priser øges ganske vist lidt, fra godt ni procent til godt ti procent. Men tilvæksten skyldes alene en forstærket inflation, medens den gennemsnitlige årlige reale stigning endog falder fra næsten 6½ pct. til godt $4^1/_2$ pct. Den gennemsnitlige årlige prisstigning fordobles og svarer for mere end

halvdelen af stigningen i den i løbende priser opgjorte bruttofaktorindkomst. Målt ved lønniveauets stigning har inflationen som bekendt været langt større end stigningen i priserne. Den gennemsnitlige årlige lønstigning androg fra 1950 til 1958 $6^1/_4$ pct., fra 1958 til i960 7 pct., og fra i960 til 1964 $9^3/_4$ pct. Tendensen er således den samme som for prisudviklingen - en acceleration afstigningen efter i960.

Det er næsten en selvfølge, at i en periode med efterspørgselspres, hvor den inflatoriske stigning i priser og lønninger er tiltaget betydeligt og svarer for hovedparten af det i løbende priser opgjorte nationalprodukts tilvækst, vil forventmngerne med hensyn til det fortsatte løn- og prisstigningstempo komme til at spille en dominerende rolle. Dette gælder så meget mere som inflationsforventningerne har en dobbelt effekt, nemlig at skabe både tiltro til fortsat stigning i pengeindkomsterne og forventninger om, at indkøb til såvel forbrug som investering må ske til desto højere priser, jo længere ud i fremtiden indkøbene finder sted.

Heraf følger videre, at effektiviteten af efterspørgselsbegrænsende og inflationsbekæmpende økonomisk-politiske foranstaltninger i stigende grad afhænger af, om de får virkning på pristendenserne og forventningerne om disse.

Såfremt forudsætningerne for effektiv gennemførelse er til stede, er en revaluering, d. v. s. en sænkning af priserne på udenlandsk valuta den enkleste og mest direkte foranstaltning til påvirkning af prisudviklingen: Priserne på varer, der er genstand for import og eksport, vil umiddelbart blive påvirket, og gennem tendenserne til forøgelse af importen og begrænsning af eksporten vil den samlede efterspørgsel efter indenlandske ressourcer tendere at falde. Det er tænkeligt, at den umiddelbare eftersp ørgselsbegrænsende virkning af de ændrede forventninger om prisudviklingen **vil** være så stærk, at den løbende betalingsbalance ikke forringes trods revalueringen. Eventuelt må imidlertid en revaluering støttes af andre - kredit- og finanspolitiske - midler til begrænsning af den indenlandske efterspørgsel. Videre er det for den heldige gennemførelse afgørende, at markedet har tillid til, at de nye kurser kan fastholdes. Om dette vil være tilfældet, afhænger både af betalingsbalancens stilling og af den indre økonomiske politik. Revaluering er derfor først og fremmest egnet som middel mod forplantning til indlandet af en udenlandsk inflation; men for dette formål er den til gengæld essentiel.

Videre kan den ved en kreditbegrænsning fremkaldte renteforhøjelse betragtes som en direkte påvirkning af prisudviklingen, for så vidt som højere rente og altså lavere diskonteringsfaktor reducerer nutidsværdien af fremtidige priser.

Også en række finanspolitiske indgreb vil kunne begrænse den samlede efterspørgsel snarere ved deres prisvirkning end i kraft af umiddelbar formindskelse af borgernes disponible indkomster ved større skatteprovenuer. Eksempler herpå er kapitalgevinstskatter, investeringsafgifter og ændrede afskrivningsregler i indkomstbekatningen.

2.5: På dette sted er spørgsmålet imidlertid først og fremmest, om skatteforhøjelser, hvis normale, primære hovedvirkning består deri, at de ved at begrænse borgernes disponible indkomster fører til mindre forbrugsudgifter, får væsentligt ændret effektivitet under et inflatorisk forløb. Selv om forbrugsbegrænsende finanspolitik ikke direkte dæmper prisstigningstendenserne - højere forbrugsafgifter virker tværtom umiddelbart prisforhøj ende - kan den naturligvis gøre det indirekte, nemlig ved at begrænse den samlede efterspørgsel. Under inflation er det imidlertid sandsynligt, at moderate skatteforhøjelser vil have endnu svagere umiddelbare virkninger end under prisstabilitet på grund af, hvad man kunne kalde en perspektiveffekt. Skatteforhøjelserne vurderes delvis i forhold til forventede fremtidige højere indkomster og priser og tager sig således endnu mindre ud.

Omvendt er det klart, at forhøjelsen af beskatningen kan gøres så betydelig, at den nødvendigvis må få følelig virkning på borgernes dispositioner og fremkalde udbredte forventninger om, at efterspørgselspresset og inflationstempoet vil aftage væsentligt. Hvis dette sker i en situation, hvor private forbrugs- og investeringsudgifter i stort omfang har været baseret på forventninger om fortsat inflation, kan resultatet blive en pludselig ændring i det økonomiske klima og et hurtigt og selvforstærkende fald i den samlede efterspørgsel og aktivitet.

Det er således sandsynligt, at ved inflation vil den umiddelbare virkning af kontraktive indgreb under en vis tærskelværdi være svagere end normalt, medens indgreb over denne tærskelværdi vil virke unormalt stærkt. Hvor denne kritiske værdi eller tærskelværdi for kontraktive indgreb ligger, vil bl. a. afhænge af, hvorledes offentligheden opfatter myndighedernes økonomisk-politiske målsætning og deres muligheder for og vilje til at realisere den.

En sammenligning af dansk økonomisk politik i årene før og efter forbedringen af bytteforholdet og påbegyndelsen af omfattende udenlandsk låntagning i sidste del af 1950'erne er oplysende. I den første periode var spillerummet for den økonomiske politik snævert begrænset af hensynet til betalingsbalancen. Man affandt sig med, at arbejdsløsheden var væsentligt større end i en række andre vesteuropæiske lande. Da således i 1954 valutastillingen forringedes som følge af en ekspansion, først og fremmest i byggesektoren, ogkontraktive foranstaltninger derfor iværksattes,var detformentlig i den private økonomi den overvejende opfattelse, at myndighederne ville og kunne dæmpe den samlede efterspørgsel og aktivitet tilstrækkeligt til at retablere stillingen over for udlandet, og sådanne forventninger bidrog til at gøre den økonomiske politik effektiv.

Det økonomiske klima har været et ganske andet i 1960'erne, idet der siden 1958 er foregået en enestående kraftig og langvarig ekspansion. Siden i960 har 1 månederne maj-oktober inklusive den gennemsnitlige arbejdsløshed været mindre end tre procent, og trods dette har likviditetssituationen over for udlandet været væsentligt gunstigere end i det foregående ti-år. Samtidig har der ligesom i udlandet hersket kraftig inflation; men trods den fortsatte stærke stigning i lønniveauet og de hyppigt gentagne advarsler om farerne herved for betalingsbalance og beskæftigelse, er industrieksportens hurtige vækst blevet opretholdt. Det ville være mærkeligt, om ikke under disse forhold det var den udbredte forventning, at både den høje økonomiske aktivitet og inflationen vil fortsætte. Da videre opretholdelse af høj beskæftigelse er et erklæret hovedmål for den økonomiske politik, må det antages, at stramningen af den økonomiske politik ved finans- og/eller kreditpolitiske midler - særlig når den udenlandske højkonjunktur ikke samtidig svækkes - nu virker relativt svagere på fremtidsforventningerne, end tilfældet var i 1950'erne. Iværksættelsen af kontraktiv politik medfører i mindre grad end før en forøgelse af den økonomiske usikkerhed og virker for så vidt svagere på de private dispositioner.

Heroverfor står imidlertid en tendens til, at finanspolitikken får stærkere aflcdede virkninger end under monetær stabilitet. Når, som følge af ændringer i finanspolitikken, den samlede efterspørgsel ændres, vil der i en situation med efterspørgselspres og lav ledighed fremkomme afledede virkninger på tendenserne til Ion- og prisstigninger og dermed atter tilbagevirkninger på den samlede efterspørgsel.

Det er således overvejende sandsynligt, at den *umiddelbare* virkning af ændret skattepolitik på private udgifter under forhold som i 1960'erne er svagere end normalt; men at der på den anden side fremkommer betydelige *afledede* virkninger som følge afløn- og prisudviklingens følsomhed for ændringer i den samlede efterspørgsel.

Konsekvensen heraf er formentlig, at under inflation vil ændringer af skattepolitikken på

kort sigt - og det betyder her groft regnet et halvt år - virke svagere end normalt, men derefter snarere få stærkere end normal effekt. Styrken af de afledede virkninger vil være meget afhængig af den konkrete situations karakter og derfor vanskelig at forudse. Givetvis må i en så åben økonomi som den danske den samtidige udvikling i udlandet udøve en meget stor indflydelse.

2.6: De senere års udvikling synes forenelig med denne konklusion. Som omtalt ovenfor tyder en analyse af udviklingen siden 1950 på, at udviklingen i det private forbrug i alt væsentligt kan forklares ved bevægelserne i de disponible indkomster og prisudviklingen. Perioden er kort og det statistiske materiale ufuldkomment, således at resultaterne selvsagt er behæftet med ikke ringe usikkerhed. Der viser sig imidlertid i 1960'erne, men ikke tidligere en positiv samvariation mellem afvigelserne af de observerede forbrugsændringer fra de på grundlag af indkomst- og prisudvikling beregnede forbrugsændringer på den ene side og på den anden side forskellen mellem bruttofaktorindkomstens og den disponible indkomsts relative ændringer[1]) Der kan åbenbart ikke bygges meget på dette måske rent tilfældige forløb; men det er dog det resultat, man ville vente, såfremt inflationstendenserne i 1960'erne havde afsvækket finanspolitikkens umiddelbare virkning på det private forbrug. Det kan tilføjes, at den iagttagne samvariation ikke mindskes, men snarere bliver tydeligere ved en - skønsmæssig korrektion for hamstringsbølgen i sommeren 1962.

Til videre belysning af de senere års udvikling bringes nedenstående diagram, baseret på nationalregnskabstal, i de respektive års priser. Samtlige i diagrammet viste størrelser er målt i forhold til de respektive års eksport af varer og tjenester, idet man herved - på ret primitiv måde - på forhånd har taget eksportens virkning på indkomstdannelsen i betragtning.

Dernæst kan man betragte de to tidsserier for 1) de offentlige realudgifter (konsum + investering), hvortil er lagt boligbyggeriet, hvis omfang har været ret nøje bestemt ved den økonomiske politik, og hvis virkning på den private økonomi i øvrigt svarer til de offentlige investeringers; og 2) offentlige investeringer + boligbyggeri — offentlig opsparing, der kan tages som groft udtryk for nettoindkomstskabelsen fra de offentlige finanser og boligbyggeriet (omtrentlig svarende til indkomstskabelse ved offentlige realudgifter, boligbyggeri og indkomstoverførsler, minus indkomstabsorption ved skatter). Det vil ses, at serierne (1) og (2) tilsammen i store træk kan »forklare« bruttofaktorindkomsttallene.

Analyse af tidsserierne stemmer med den forventede sammenhæng, at en forøgelse af de offentlige realudgifter, der ikke ledsages af højere beskatning, virker mere ekspansivt end en skattefinansieret udgiftsstigning.[2]) Med forbehold for

[1]) Tallene er i promille:

	Observeret minus beregnet forbrugsstigning	Forskel mellem faktorindkomsts og disponibel indkomsts vækst
1960	8	9
1961	0	−14
1962	23	11
1963	6	16
1964	− 9	2

[2]) Med betegnelserne for de som multipla af eksporten udtrykte størrelser: B = bruttofaktorindkomst, U = offentlige realudgifter + boligbyggeri, E = offentlige investeringer + boligbyggeri ÷ offentlig opsparing, er fundet sammenhængen

$$B = 0{,}6\,U + 2{,}9\,E + 2{,}5 \qquad R_{B.UE} = 0{,}89$$

Korrelationen mellem U og E er imidlertid blamerende stor, 0,76.

Figur i. Bruttofaktorindkomst m. fl. størrelser 1953–64 inkl. angivet som multipla af de respektive års eksport af varer og tjenester. Løbende priser.

beregningernes meget store usikkerhed og summariske karakter, kan videre anføres: a) at en fuldt ud skattefmansieret forøgelse af det offentliges realudgifter med 100 mill. kroner synes at forøge bruttofaktorindkomsten med omkring 60 mill. kr.; b) at en forøgelse af realudgifterne med 100 mill. kr. ved konstante skattesatser (men altså stigende skatteprovenuer) forøger bruttofaktorindkomsten med 150 a 200 mill. kr.; og c) at en forøgelse af realudgifterne med 100 mill. kr. samtidig med, at skattesatserne netop nedsættes tilstrækkeligt til at holde den samlede beskatning konstant, forøger bruttofaktorindkomsten med 300 a 400 mill. kr. I dette tilfælde er der altså tale om en ekstremt ekspansiv finanspolitik, idet større udgifter ledsages af betydelige nedsættelser af skattesatserne.

Det fremhæves, at disse resultater er meget usikre; men at de dog på den anden side stemmer ret godt overens med mere skønsmæssige beregninger. Videre fremhæves, at resultaterne vedrører virkningerne inden for et år, altså på kort sigt, hvor indkomstskattens provenu ikke reagerer på indkomstændringer; og endelig at i virkningerne indgår ikke blot påvirkning af privat forbrug, men også af investeringen.

Til belysning af udviklingen i de senere år og finanspolitikkens indflydelse er det måske mest frugtbart at se på *ændringerne* i nationalproduktet og dets hovedkomponenter. Nedenstående tabel giver en oversigt over ændringerne i samlet efterspørgsel og udbud for perioden 1958-1960, 1960-1962, 1962-1963 og 1963-1964. Tabellen belyser sammensætningen af dels den samlede efterspørgselsstigning, dels udbudsstigningen. Som nævnt foran var i den første del af ekspansionen, nemlig 1958-1960, det indenlandske udbud endnu relativt elastisk, hvilket afspejler sig

i, at af det i årets priser opgjorte bruttonationalprodukts samlede stigning repræsenterede ca. to tredjedele en real forøgelse, medens i den følgende toårs periode, 1960-1962, mindre end halvdelen af det nominelle bruttonationalprodukts stigning modsvarede en real produktionsforøgelse. Inflationen accelererede således, hvilket det er nærliggende at sætte i forbindelse med tiltagende knaphed på arbejdskraft, navnlig i sommeren 1962, hvor ledighedstallene blev ekstremt lave. På baggrund heraf er det umiddelbart forbløffende, at importstigningens (import af varer og tjenester) andel af den samlede udbudsforøgelse faldt fra godt 30 pct. i perioden 1958-1960 til knap 20 pct. i perioden fra 1960-1962, thi ved aftagende udbudselasticitet af den indenlandske produktion måtte det ventes, at en stærkt stigende del af det samlede udbud ville fremkomme gennem større import.

En del af forklaringen på dette forhold synes at være den internationale prisudvikling for vigtige importerede råvarer, som medførte en begrænsning af lageropbygningen i 1961 og 1962. Videre har den økonomiske politik i sidste del af 1962 formentlig også reduceret indkøbene til lager. På den anden side var fra 1960 til 1962 importen af færdigvarer og industrielle mellemprodukter fortsat stærkt stigende. Betragter man som samlet udbudsstigning (stillet over for eksport og endelig indenlandsk efterspørgsel): tilvæksten i nationalproduktet og i importen med fradrag af lagertilvæksten, får man, at den således med lagertilvæksten reducerede importstigning i de to delperioder udgjorde henholdsvis knap 17 og

Tabel 2.6. Kilder til og anvendelse af ændringer i samlet udbud 1938-1960, 1960-1962, 1962-1963 og 1963-1964

	Procenter			
	1958–60	1960–62	1962–63	1963–64
Udbud				
Samlet stigning (Forøgelse af bruttonationalprodukt og import af varer og tjenester)	100,0	100,0	100,0	100,0
Heraf				
Import af varer og tjenester	31,1	18,9	3,8	32,9
Bruttonationalprodukt	68,9	81,1	96,2	67,1
Efterspørgsel (Indenlandsk anvendelse og eksport af varer og tjenester).				
Privat konsum	35,7	48,5	52,4	33,0
heraf varige goder incl. biler	14,4	10,6	÷7,9	9,8
Kollektivt konsum	6,6	15,9	17,5	7,9
Faste bruttoinvesteringer	24,2	26,4	8,9	28,5
heraf: bygge- og anlægsarbejder	10,2	12,2	7,8	14,0
maskiner, transportmidler	14,1	14,3	1,2	14,6
offentlige bruttoinvesteringer	3,8	6,1	7,4	6,3
Lager- og besætningsforskydning	14,9	÷1,5	÷32,6	11,9
Eksport af varer og tjenester	18,5	10,7	53,8	18,7
(Gennemsnitlig) årlig vækst i samlet værdi af udbud og efterspørgsel i løbende priser	10,4	11,2	5,1	14,4
i 1955-priser	8,5	6,5	0,2	10,8

knap 20 pet. af udbudstilvæksten, således at den reducerede imports andel vel var voksende, men dog kun i begrænset omfang[1]). Muligt var det et væsentligt træk i udviklingen, at inflationstendenserne fik næring fortrinsvis fra områder, hvor udenlandsk konkurrence er udelukket eller ubetydelig: fra ultimo i960 til ultimo 1962 steg det igangværende byggeri (målt i kvadratmeter) med næsten en tredjedel, og offentligt ansatte opnåede i 1961 meget betydelige lønforhøjelser. Med andre ord: den indenlandske produktions andel i den samlede udbudsstigning oppustedes ved indkomstforøgelser i sektorer, hvor stærkere efterspørgsel umiddelbart har relativt svag effekt på importen.

Som venteligt under en inflatorisk ekspansion reduceredes fra perioden 1958-60 til perioden 1960-1962 eksportstigningens andel i den samlede efterspørgsels vækst. Lagerinvesteringernes andel faldt som nævnt drastisk, medens de faste investeringers andel var omtrent konstant; men med voksende andel for offentlige investeringer, boligbyggeriet og andet byggeri. Stærke stigninger sker i såvel det private forbrugs som det offentlige konsums andele af den samlede efterspørgselsstigning.

Tager man summen af kollektivt konsum og offentlige bruttoinvesteringer som udtryk for det offentliges efterspørgsel efter varer og tjenester, finder man ifølge nationalregnskaberne en vækst i denne efterspørgsels andel af den samlede efterspørgselsstigning fra godt 10 pct. i perioden 195 8-1960 til 22 pct. i perioden 1960-1962. Den offentlige sektor har således bidraget væsentligt til væksten i den samlede efterspørgsel.

Det private forbrugs andel af efterspørgselstilvæksten voksede fra knap 36 til godt 48 pct., eller med ca. 13 points. Denne øgede andel for det private forbrug i den samlede efterspørgsels stigning har været en følge dels af den almindelige indkomstinflation, dels af en yderligere stigning af forbruget i forhold til de disponible indkomster og altså et relativt fald i den personlige opsparing. Hertil kom, at den offentlige opsparing, såvel relativt som absolut, faldt fra i960 til 1962.

Hvis den offentlige opsparing var opretholdt i både 1961 og 1962, ville den samlede virkning på efterspørgselsekspansionen utvivlsomt være blevet betydelig, med den følge at pris- og lønstigningstendenserne var blevet afsvækket, hvilket atter ville have bidraget til at dæmpe ekspansionen af efterspørgslen. Hele indkomstdannelsen ville være påvirket med det resultat, at de disponible indkomster ikke blot blev reduceret med de højere skatter, men derudover de oprindelige indtjente indkomster ville være steget mindre.

Det er ikke muligt at nå til konklusioner, der er både sikre og præcise om finanspolitikkens virkninger på det økonomiske forløb fra 1962 til 1963 og videre til 1964. Manglen på nationalregnskabstal på kvartals- eller halvårsbasis gør det tilmed vanskeligt fuldt tilfredsstillende at redegøre for udviklingen. Stabiliseringstendenserne fra andet halvår 1962 til andet halvår 1963 var resultatet af ikke blot en mere tilbageholdende offentlig udgiftspolitik, kombineret med forhøjelse af beskatningen, men tillige navnlig af lønpolitikken, skærpet byggeregulering og kreditpolitikken. Det er derfor usikkert, om inden for finanspolitikken den langsommere vækst i de offentlige udgifter var af større betydning end forhøjelsen af beskatningen.

Fra 1962 til 1963 voksede det private forbrug i løbende priser med ca. seks pct., men var, målt

Da nationalproduktet i årets priser er øget ved inflation, medens importprisændringerne var små, finder man ved beregning i konstante (1955-) priser højere værdier af den marginale importkvote for såvel 1958-1960 som 1960-1962. Men fremdeles fremkommer ingen stærk stigning i importkvoten. Tværtom falder den fra 44 pct. i første til 37 pct. i anden periode. Hvis man fradrager lageropbygningen fra både samlet udbud og fra import af varer og tjenester, bliver de to perioders marginale importkvote henholdsvis 30 og 39 pct. - en moderat stigning.

i faste priser, omtrent konstant. Det uforandrede samlede forbrug i konstante priser var imidlertid nettoresultatet af et fald i købene af varige goder og en fortsat opgang i det øvrige forbrug, nemlig med ca. 2½ pct. i faste priser, medens i løbende priser stigningen var otte pct. Endvidere foretoges store indkøb af varige forbrugsgoder forud for og i forventning om afgiftsforøgelsen i 1962, og det lavere forbrug i 1963 var således for en del blot den modsvarende bølgedal. Den personlige opsparing faldt fra 1962 til 1963. Hvis man sammenligner den faktiske personlige opsparing i 1963 med det beløb, den ville have andraget, hvis der havde bestået det samme forhold mellem opsparing og disponibel indkomst som i 1962, svarer differencen meget nær til stigningen i den offentlige opsparing fra 1962 til 1963. Medregner man i opsparingen indkøb af varige goder, bliver faldet i den private personlige opsparing væsentligt større end den offentlige opsparings stigning.

Den fornyede ekspansion i 1964 ligner i meget den tidligere ekspansion fra 195 8-1960, idet afmatningen i 1963 i begrænset omfang havde gengivet den private økonomi dens elasticitet. De forskellige hovedsektorers andele i den samlede efterspørgselsstigning svarede nogenlunde til forholdene fra 195 8-1960, og skatte- og udgiftspolitiske ændringer synes ikke at have spillet nogen dominerende rolle for udviklingen.[1])

j. Pris- *og allokationsvirkning*

3.0: Under høj økonomisk aktivitet får i højere grad end ellers det dilemma aktualitet, at på den ene side vil en større produktion af offentlige ydelser lægge beslag på ressourcer, som da ikke vil være til rådighed for andre anvendelser, og at så på den anden side knaphed på offentlige ydelser kan forstærke spændingen mellem efterspørgsel og udbud på andre områder, dels ved at øge efterspørgslen efter privat producerede substitutter for de offentlige ydelser, dels - hvor de offentlige ydelser er produktivitetsfremmende - ved at hæmme produktionen. Eksempler på virkningen af begge arter er nærliggende inden for det trafikale område: ringe udvikling af den kollektive transport øger efterspørgslen efter private transportmidler; og begrænset udbygning af offentlige trafikanlæg nedsætter den effektivitet, hvormed trafikken kan afvikles.

Inden for de senere år er det vigtigste område, hvor knaphed på offentlige ydelser kan have medvirket til at forstærke inflationstendenserne måske ejendomsmarkedet, idet en større kommunal indsats ved byggemodning (kombineret med ændrede byggezonegrænser) formentlig kunne have dæmpet grundværdistigningerne. Da imidlertid aktivitetsniveauet næsten uden afbrydelse har været meget højt inden for bygge- og anlægsvirksomheden, er det overvejende sandsynligt, at et større udbud af byggemodne grunde med deraf følgende mindre prisstigning for byggegrunde ville være modsvaret af enten stærkere stigende byggepriser og lønninger eller højere renteniveau. Mere effektive foranstaltninger (end øget udbud af byggemodne grunde) over for prisstigningstendenserne på ejendomsmarkedet havde antagelig derfor - under den førte bolig- og husleje-

[1]) For perioden 1950-64 **incl.** er foretaget en regressionsanalyse af de årlige ændringer i bruttofaktorindkomsten på de årlige ændringer i a) eksporten af varer og tjenester; b) de offentlige realudgiftcr + boligbyggeriet; c) de offentlige investeringer + boligbyggeriet – den offentlige opsparing. Her ligesom ved den foran i afsnittet omtalte analyse drejer det sig således om en undersøgehc af sammenhængen på kort sigt. Ganske forbavsende kan den ventelige virkning af (c) ikke påvises, hvorimod (a) og (b) tilsammen forklarer to tredjedele af variansen i bruttofaktorindkomstens ændringer. To aspekter af resultaterne er af interesse. For det forste finder man en væsentlig lavere (kort-tids) effekt på bruttofaktorindkomsten af ændringer i eksporten end af ændringer i de offentlige realudgifter og boligbyggeriet, hvilket af flere grunde er et meget plausibelt resultat. For det andet - og væsentligt mere usikkert - synes der at foreligge en tendens til øget sensivitet af faktorindkomsten over for ændringer i offentlige udgifter + boligbyggeri i løbet af perioden.

politik - været en skærpelse af beskatningen af grundværdistigninger.

Inden for den private økonomi fungerer prissystemet som en art voteringsmekanisme, idet forbrugerne gennem deres efterspørgsel tilkendegiver den relative styrke af deres ønsker om at blive forsynet med forskellige varer og ydelser. På den anden side angiver de i penge opgjorte omkostninger et mål for produktionsbesværet. En sammenligning muliggøres således mellem forbrugernes ønsker på den ene side og produktionsbesværet på den anden side.

Inden for størsteparten af den offentlige sektor sker en sådan sammenligning ikke på noget marked, idet der ikke produceres varer eller tjenester til markedsafsætning. Der må naturligvis af de besluttende myndigheder foretages en sammenligning af, hvad der opnås ved en vis foranstaltning med de med gennemførelsen forbundne omkostninger. Men medens omkostningerne kan kalkuleres, må vurderingen af den opnåede nytte i vidt omfang bero på et frit skøn.

Imidlertid har de offentlige ydelser på en række områder helt eller delvis karakter af indsats i anden produktion, hvor det vil være muligt at opstille kalkuler over den resulterende produktivitetsforøgelse eller omkostningsreduktion som følge af de offentlige foranstaltninger. Nærliggende eksempler herpå er kystsikringsanlæg, vandløbsregulering, vejanlæg, uddannelse. Videre er det et hyppigt forekommende tilfælde, at en offentlig foranstaltning, hvorom beslutning skal træffes, vedrører et område, hvor det offentlige allerede er virksomt, og hvor spørgsmålet er, om den måde, hvorpå de offentlige ydelser præsteres, med fordel kan ændres - omend ændring af produktionsmåden sædvanligvis samtidig vil medføre en ændring af omfang og kvalitet af de offentlige ydelser. Eksempler er oprettelsen af centralskoler til erstatning for lokale skoler og opførelsen af en Storebæltsbro til afløsning af færgetrafikken. Spørgsmål af ganske analog art opstår ved optagelse af ny offentlig virksomhed, idet i det væsentlige de samme ydelser ofte vil kunne produceres på flere forskellige områder; og medens der sædvanligvis vil være et betydeligt element af subjektivt eller politisk skøn i vurderingen af nytten af de offentlige ydelser, vil sammenligning af omkostningerne ved alternative produktionsmåder snarere være tilgængelig for objektiv beregning.

Disse spørgsmål er nævnt her, fordi kalkulationen af omkostningerne ved det offentliges virksomhed kompliceres og eventuelt forvanskes under inflation. Det er netop en af de vigtigste følger af inflation, at den ved at fremkalde forskydninger i prissystemet påvirker dettes anvendelighed som grundlag for rationel økonomisk kalkulation.

For de til grund for det offentliges virksomhed liggende kalkulationer er inflationen særlig af betydning ved at påvirke dels kapitalmarkedets rente, dels lønnen og beskæftigelsen. Under inflation kan de aktuelle markedsværdier af hverken løn eller rente anses for pålidelige vejledere for kalkulationen af omkostningerne, ligesom man ikke kan anse den under efterspørgselspres herskende mangel på arbejdskraft som et indicium for, at anvendelse af relativt arbejdsbesparende produktionsmetoder vil være særlig fordelagtig og økonomisk velmotiveret.

Det er en selvfølge, at det til enhver tid vil være rationelt at anvende metoder, der er effektive i den forstand, at der ikke anvendes en større indsats end påkrævet for at nå et givet resultat. Spørgsmålet her er imidlertid, hvilken kombination af ressourcer der er den fordelagtigste. Under generelt høj aktivitet og udbredt efterspørgselspres hersker der mangel på arbejdskraft i den forstand, at større indsats på et område kun er mulig mod til gengæld at reducere indsatsen i anden produktion. Dette er et argument for, at øgede offentlige udgifter må finansieres således, at der sker en mindst tilsvarende reduktion af efterspørgslen andetsteds. Men det er ikke et argument for overgang til mere kapitalkrævende

teknik, som ved at bidrage til investeringsefterspørgslen, netop ville medvirke yderligere til skærpelse af det samlede efterspørgselspres og knapheden på arbejdskraft. For det offentliges finanspolitik er det adækvate modtræk mod generel knaphed på arbejdskraft begrænsning af den samlede efterspørgsel og ikke overgang til mere kapitalkrævende metoder, der må overvejes på grundlag af de relative priser, som de ville være under stabile forhold.

Men da forholdene netop ikke er stabile under inflation, der forvrider prissystemet, må kalkulationen baseres på hypotetiske værdier. Dette har betydning navnlig i tre henseender:

a. Medens en privat virksomhed, hvis den vil overleve, i sine investeringskalkuler må gå ud fra en realistisk vurdering af den fremtidige prisudvikling og således tage eventuelle fremtidige inflationsgevinster i betragtning, vil sådanne gevinster være forstyrrende fremmedelementer i det offentliges kalkuler, som derfor må baseres på en - hypotetisk - forudsætning om monetær stabilitet. Kalkulationen skal dog selvsagt ikke baseres på en forudsætning om, at et vilkårligt valgt års priser bevares uændrede, idet hensyn netop må tages til ventelige ændringer i de relative priser som folge af ændrede relative knapheder og uensartet stigning i produktiviteten. Den enkleste generelle prisforudsætning vil da være, at pengelønsniveauet er konstant, eller som det næstbedste, at lønniveauet stiger i et tempo, svarende til en anslået gennemsnitlig produktivitetsstigning.

b. Inflationen, og navnlig forskelle mellem inflationsgraden i indland og udland, kan have forskudt relationen mellem indenlandske omkostninger og internationale priser. Hvis således stærkere indenlandsk end udenlandsk inflation har fundet sted, og den danske krone som følge heraf er blevet en overvurderet valuta, vil priserne på importerede varer - herunder også investeringsvarer - være reduceret i forhold til lønnen her i landet, og prisrelationen vil således indeholde en unormal tilskyndelse til substitution af importerede ressourcer for dansk arbejdskraft. Kalkulerne skulle således her baseres på prisrelationer, der var korrigeret for valutaens overvurdering.

Faktisk tyder udviklingen i udenrigshandelen ikke på, at det her nævnte moment hidtil har fået betydning. Der er ikke tydelige tegn på en svækkelse af industrieksportens stigning som følge af voksende indenlandske omkostninger; og importstigningens andel i den samlede udbudsforøgelse har snarere været mindre end venteligt på baggrund af den samlede efterspørgsels hastige vækst i 1960'erne - jfr. kapitel 2 ovenfor.

c. Ved offentlige omkostningskalkuler, og særlig hvor der skal træffes et valg mellem mere eller mindre kapitalkrævende projekter, vil den benyttede kalkulationsrente kunne spille en afgørende rolle for det trufne valg. Det rationelle grundlag for fastsættelsen af en kalkulationsrente er den betragtning, at de ressourcer, som det offentlige ved et overvejet projekt vil lægge beslag på, må unddrages en eller flere alternative anvendelser. Det normale udgangspunkt for fastsættelsen af kalkulationsrenten vil være kapitalmarkedets rente - selv om dette ikke betyder, at kalkulationsrenten skal være sammenfaldende med markedsrenten, idet der ved fastsættelsen må tages hensyn til arten af de offentlige investeringer, og valget desuden vil være afhængigt af den rent beregningstekniske måde, hvorpå usikkerhedsmomenter o. s. v. tages i betragtning.

Når imidlertid inflationen ignoreres i de offentlige omkostningskalkuler, idet disse baseres på en hypotetisk forudsætning om monetær stabilitet, vil den faktiske markedsrente ikke være tjenlig som udgangspunkt, fordi den vil være påvirket af inflationsforventningerne og de dertil svarende højere profitforventninger. Blandt andet fordi en stor del af obligationsmarkedets køberside kun har begrænsede muligheder for

ved alternativ, værdifast anbringelse at sikre sig mod inflation, og desuden skatteforhold og kreditrationering spiller ind på kompliceret måde, er der kun en begrænset sammenhæng mellem inflationstempo og renteniveau. Valget af kalkulationsrente må derfor tage udgangspunkt i et i vidt omfang frit skøn over den markedsrente, der ville herske under stabile forhold.

3.1: Hovedvirkningen af det offentliges virksomhed på allokationen af ressourcer er selvsagt det offentliges egen anvendelse af arbejdskraft m. v. til produktionen af offentlige ydelser. Dernæst har art, mængde og kvalitet af de offentlige ydelser indflydelse på det økonomiske forløb i den private sektor. Og endelig påvirker det offentlige gennem skatter, tilskud og reguleringer på utallige måder det økonomiske forløb. I betragtning af omfanget af det offentliges virksomhed har det ringe interesse og næppe mening at diskutere, hvorledes den i sin helhed påvirker allokationen af ressourcer sammenlignet med en - ganske hypotetisk og for den økonomiske politik irrelevant - tilstand uden offentlig virksomhed. Derimod kan det være nyttigt at sammenligne virkningerne af alternative udformninger af den økonomiske politik inden for større eller mindre områder.

Problemstillingen i det følgende er den begrænsede, om visse finanspolitiske regler og andre sider af det offentliges virksomhed bidrager til en skærpelse af inflationsproblemet ved at stimulere efterspørgslen eller begrænse udbuddet af produktive ydelser.

De spørgsmål som skal behandles, er: (3.2) indkomstbeskatningens virkning på arbejdsudbuddet, (3.3) dens virkning på opsparingen, (3.4) den skattemæssige behandling af værdien af beboelse af egen ejendom, (3.5) indkomstbeskatningens afskrivningsregler.

3.2: Vedrørende virkningerne af indkomstbeskatningen på arbejdsudbuddet - eller, om man vil, efterspørgslen efter indkomst - er der i nærværende sammenhæng to spørgsmål at behandle: om den bestående form for indkomstbeskatning begrænser arbejdsudbuddet; og om - hvis dette er tilfældet - en sådan tendens påvirker eller påvirkes af inflatoriske forhold.

Helt generelt vil en indkomstskat, hvis beløb er stigende med indkomsten, have to modsatrettede virkninger på skatteyderens interesse i at forøge sin indkomst: på den ene side vil han blive desto mere interesseret i at forøge sin indtjening, jo mindre indkomst han har tilbage, efter at skatten er betalt; på den anden side vil han være desto mindre interesseret i at forøge sin indtjening, jo større en del af yderligere indtjening han skal afgive som skat. Ved en skat, der udskrives med et fast af indkomsten uafhængigt beløb, vil kun den førstnævnte virkning fremkomme; medens ved en skat, der inddrager al indkomst over en vis grænse, den anden virkning vil være enerådende. Men i det normale tilfælde af en proportional eller progressiv, men ikke konfiskatorisk, skat, kan der ikke drages sikre konklusioner om, hvilken af de to virkninger, der vil være den overvejende - omend der vil være en desto stærkere forhåndsformodning i den ene eller anden retning, jo mere skatten nærmer sig til den ene eller anden ekstreme form. Den danske indkomstbeskatning har særlig to egenskaber, der kan være betydningsfulde: for det første at skatten erlægges væsentligt senere end den periode, i hvilken den beskattede indkomst er erhvervet; for det andet at fradragsreg-1eme og særlig reglen om fradrag af skatter i den skattepligtige indkomst medfører meget høje skatteprocenter. Følgen af dette sidste må formentlig være, at skatteydernes interesse i at forøge deres indkomst svækkes; hvorimod det førstnævnte forhold må virke modsat - udskydelsen af skattebetalingen gør formentlig skattebyrden mindre afskrækkende, og den, der engang har skaffet sig større indkomster, tilskyndes til at fortsætte dermed for at kunne udrede skatten af den større indkomst.

Det er en nærliggende - omend ikke altid velbegrundet - formodning, at af to skatteskalaer, der giver samme provenu, men som har forskellig progressionsgrad, vil den mere progressive skat hæmme arbejdsudbuddet mest. (Den mere progressive skat må nødvendigvis belaste indkomster over en vis grænse med højere skat end den mindre progressive skat. For personer med indkomster over denne grænse kan det større absolutte skattebeløb spille en større rolle end den højere marginale skattesats, således at interessen i at indhente noget af skatten ved større indtjening øges). Samtidig kan man af hensyn til fordelingen ønske en høj grad af progression, således at der opstår et dilemma mellem ønskerne om ikke at hæmme arbejdsudbuddet og at udjævne indkomstfordelingen. Skattefradragsregel + høje skalasatser kan da siges at kombinere uønskede egenskaber: de høje skalasatser hæmmer arbejdsudbuddet, samtidig med at skattefradragsregelen svækker progressionen.

Særlig i to henseender får inflationen her betydning. For det første hvis skatteskalaen ikke justeres i takt med indkomstniveauets stigning, sker der reelt en forhøjelse af skatteskalaen, derved at de forskellige befolkningsgrupper rykker op i højere indkomstintervaller. For det andet, under en inflation vil de nominelle indkomster være stærkere stigende end under monetær stabilitet, således at skatteskalaens høje marginale satser får øget betydning. Selv en stabil realindkomst bliver nominelt stigende, således at den effektive progression skærpes.

Følgerne heraf kan atter være en tendens til stærkere begrænsning af arbejdsudbuddet. Men heroverfor står, at under inflation og høj beskæftigelse vil ønsker om større indtjening og beskæftigelse have langt større chance for at blive tilfredsstillet, at videre inflation stimulerer forbrugsønskerne, og at den således kan føre til større arbejdsudbud for at muliggøre større forbrug.

Men endelig kunne man ikke deraf, at indkomstbeskatningen - eller andre forhold - begrænsede arbejdsudbuddet, slutte, at inflationstendenserne derved ville blive forøget. I en situation med efterspørgselspres kan man ganske vist regne med, at et større udbud også vil omsættes i større beskæftigelse. Men herved øges også de samlede indkomster og dermed formentlig også - og i særdeleshed under inflation - den samlede efterspørgsel, således at balancen mellem udbud og efterspørgsel ikke behøver blive forbedret.

3.3: Medens der ved forbrug (og investering) lægges beslag på varer og tjenester, er dette ikke tilfældet ved opsparing, som netop er den del af indkomsten, der ikke anvendes til forbrug. Ikke mindst i en tid med efterspørgselspres er det ønskeligt at anvende skatteformer, der påvirker forbruget relativt stærkt, og således i denne forstand har høj effektivitet. Det er en udbredt antagelse - hvortil nok skattebetegnelserne bidrager - at forbrugsafgifter virker stærkere forbrugsbegrænsende end indkomstskatter.

Som allerede omtalt i afsnit (1.2), vil dette i praksis ofte være rigtigt af den simple grund, at indkomstskatten i højere grad end forbrugsafgifter belaster store indkomster, hvis opsparing er relativt stor.

En forskel i forbrugsbegrænsende effekt via fordelingen kan tillige fremkomme derved, at de indtjente indkomster ændres, idet indirekte skatter må ventes at påvirke avancerne - under stor efterspørgsel og aktivitet i opadgående retning. Denne tendens må ventes at få større betydning ved afgifter på tidlige led end på detailledet.

Endelig kan der også fremkomme en fordelingsvirkning af anden art også inden for en og samme indkomstklasse er der store forskelle mellem de enkelte husstandes indkomstanvendelse, og forbrugsafgifter vil åbenbart sammenlignet med indkomstskat automatisk lægge en større del af skattebyrden på de husstande, der har et relativt højt forbrug af beskattede varer og således selektivt begrænse disse husstandes forbrugsevne.

Spørgsmålet er imidlertid, om der udover disse virknirgcr via fordelingen er en tendens til, at skattens art påvirker valget mellem forbrug og opsparing, således at en og samme skatteyder vil reagere forskelligt på en direkte og indirekte skat af samme størrelse. En varig indkomstskat reducerer både nutidig cg fremtidig indkomst i forhold til forbrugerpriserne; en varig forbrugsskat hæver både nutidige og fremtidige forbrugerpriser i forhold til indkomsterne. I begge tilfælde reduceres altså de disponible realindkomster. Der er imidlertid den forskel, at indkomstskatten, men ikke forbrugsskatten, belaster kapitalafkastet af opsparingen og at indkomstskatten således er ækvivalent med en forbrugsskat + en skat på indtægt af formue. Det her foreliggende spørgsmål er således analogt spørgsmålet om rentens direkte virkning på opsparingen - og en sådan virkning kan ikke påvises.

Som tidligere omtalt, er der ved analyse af udviklingen 1950 til 1964 fundet en korttidselasticitet af det private forbrug på ca. 0,7 med hensyn til de disponible indkomster og på ca. 0,3 med hensyn til priserne. På grundlag af disse summariske resultater kommer man til praktisk talt samme virkning på realforbrugct af en direkte og en (generel) indirekte skat.

Specielt under en inflation kan prisforhøjelser som følge af indirekte skatter antages at styrke de almindelige prisstigningsforventninger og herved bidrage til at øge forbrugsudgifterne, hvorved skatternes effektivitet nedsættes.

Alt i alt er det overvejende sandsynligt, at der - bortset fra de eventuelle virkninger via fordelingen - er ringe forskel mellem effektiviteten af direkte cg indirekte skatter. Tilbage bliver dog den meget væsentlige forskel, at medens forbrugsafgifterne løbende følger forbruget, gælder noget tilsvarende ikke indkomstskatten i dens nuværende form, idet skatten erlægges væsentligt senere, end den beskattede indkomsts erhvervelse. For lønindkomsternes vedkommende ville denne forskel forsvinde ved overgang til kildeskat.

3.4: I den finanspolitiske litteratur er der formentlig ingen uenighed om, at den naturalindtægt, som en skatteyder opnår ved beboelse af en af ham selv ejet ejendom, konsekvent hører ind under den skattepligtige indkomst. Det er også let nok at indse, at ikke-medregning af den i penge opgjorte nytte af boligbenyttelsen fører til ejendommelige resultater.

Et konstrueret eksempel kan belyse dette: to lønmodtagere i henholdsvis Odense og Ringkøbing bebor hver sit hus, som de kan tænkes at eje gældfrit. Hvis værdien af bolig i egen ejendom ikke medregnes i den skattepligtige indkomst, beskattes de hver kun af deres lønindkomst. For en kortere årrække flytter nu Ringkobing-beboeren til Odense, og Odense-beboeren til Ringkøbing. Ingen af parterne sælger sit hus, men lejer det ud til den anden, og hver betaler 15.000 kr. i årlig husleje. Hver af skatteyderne får nu 15.000 kr. mere i skattepligtig indkomst, endskønt ingen af dem behøver leve bedre end fer.

Dette konstruerede eksempel belyser forskelsbehandlingen mellem lejere og ejere, som ville resultere, om man helt fritog ejerne for medrcgning af værdien af bolig i egen ejendom i deres skattepligtige indkomst. De gældende regler medfører en kun lidt mindre grel forskelsbehandling, idet det beløb, hvormed boligværdien skal medregnes, ligger langt under markedets lejeværdi. En lignende forskelsbehandling af ejere og lejere træffes i øvrigt også i en række andre lande.

Det i relation til inflationsproblemet væsentlige er imidlertid ikke den ulige behandling af de to befolkningsgrupper, men derimod at der gennem ikke-medrcgning i den skattepligtige indkomst af en særlig form for kapitalafkast, nemlig af fast ejendom, når den er beboet af ejeren, ydes en art subsidie til et særligt kapitalkrævende forbrug. Den omstændighed, at der er meget betydelige skattemæssige fordele forbundet med at bo i eget hus, må nødvendigvis stimulere villaefterspørgslen og dermed bidrage til det samlede efterspørgselspres - tilmed i en sektor, som på grund af de

små muligheder for aflastning gennem import, må regnes for særlig sensitiv.

At det ud fra inflationssynspunktet væsentlige ved reglerne for opgørelse af værdien af bolig i egen ejendom ikke er forskelsbehandlingen af ejere og lejere, kan ses ved en overvejelse af virkningerne af det forslag, som er blevet fremført om at etablere en ligelig behandling ved at tillade lejere at fradrage en vis del - 60 pct. er nævnt - af huslejen i den skattepligtige indkomst. Med givne indkomster vil det herefter være økonomisk overkommeligt for lejere at påtage sig større lejeudgifter. Efterspørgslen efter lejligheder vil åbenbart blive stimuleret, når skatten reduceres med en betydelig andel af huslejen; thi skattereduktion vil virke på lignende måde som en huslejenedsættelse, men dog med den ganske væsentlige modifikation, at adgangen til at fradrage en del af huslejen i den skattepligtige indkomst vil betyde desto mere, jo større den skattepligtige indkomst og dermed skatteprocenten er. Et tilsvarende forhold gør sig imidlertid gældende med hensyn til reglerne for beregning af værdien af bolig i egen ejendom: den lave ansættelse heraf giver størst besparelse for personer med store indkomster. Supplering af reglerne for indragning af værdi af bolig i egen ejendom med adgang for lejere til at fradrage en del af huslejen i den skattepligtige indkomst vil altså betyde, at boligefterspørgslen som helhed stimuleres med deraf følgende tendenser til stærkere stigning i byggeomkostningerne og renten og forstærket inflationspres.

Disse virkninger vil først fremtræde med fuld styrke efter en eventuel frigivelse af huslejen. I et i hovedsagen reguleret marked som hidtil vil der dels fremkomme en forøgelse af efterspørgslen efter nyt privat udlejningsbyggeri, dels vil virkningerne af en huslejestigning, som den i det i januar 1966 indgåede boligforlig forudsete, helt eller delvis blive neutraliseret, således at tendenserne til mere intensiv udnyttelse af den ældre boligmasse vil blive afsvækkede.

Om både reglerne for opgørelse af værdien af bolig i egen ejendom og om huslejereguleringen gælder det, at vanskelighederne for den økonomiske politik på to måder skærpes. For det første formindskes skattegrundlaget ved den lave ansættelse af boligværdien og derved, at private udlejeres skattepligtige indkomster begrænses, medens de begunstigede lejere ikke betaler skat af besparelsen. For det andet øges behovet for indgreb til begrænsning af den samlede efterspørgsel, idet tilskyndelserne til stort boligforbrug som følge af skattebegunstigelsen af villaejere og nedholdelsen af huslejen stimulerer byggeriet. Tilsvarende virkninger fremkommer af andre former for tilskud til boligforbruget som kvadratmetertilskud, rentesikring etc. Dette er ydermere et område, hvor tilskyndelse til større forbrug virker særlig kraftigt på den samlede efterspørgsel: en vis udvidelse af boligforbruget kræver betydeligt større investeringer end en tilsvarende udvidelse af forbruget på de fleste andre områder. Der er her, hvad man kunne kalde en ond cirkel: tilskud til boligforbruget fører til større investeringer, som ved at øge efterspørgselspresset fører til højere rente og byggeomkostninger, som derefter foranlediger større tilskud *etc.*, etc.

3.5: I flere henseender er forholdene mere komplicerede vedrørende indkomstskattelovgivningens regler om skattefri afskrivninger og lageropgørelse, end vedrørende det netop behandledespørgsmål om værdien af bolig i egen ejendom. For beboelsesejendommes køb og salg og udlejning findes et ret bredt og aktivt marked, således at der under frie markedsforhold er gode holdepunkter for fastsættelse af ejendoms- og lejeværdier. Såvel for fabriksejendomme som for driftsmidler gælder det derimod, at der findes langt større uensartethed i genstandene, og at der mangler et bredt og aktivt marked 1 brugte genstande, hvorpå skøn over afskrivninger kan støttes. Videre gælder det, at det, der interesserer ud fra et indkomstskattepolitisk synspunkt, ikke

er de enkelte formueobjekters værdier og værditab over tiden; men beregningen af afskrivningerne er først og fremmest hjælpemiddel til opgørelse af den enkelte virksomheds eller foretagers indkomst.

Hvis man ved indkomst forstår det beløb, som indkomstmodtageren kunne tillade sig at forbruge uden at forringe sin formuesituation - og det er formentlig denne grundforestilling, hvorpå beskatningens indkomstbegreb er baseret - da vil det ses, at hvad indkomsten er, kan man først vide, når indkomstmodtageren er død. En adgang til valg af skattefri afskrivninger inden for vide grænser er - ligesom regler om skattefri investeringsfonds - en imødekommelse af dette synspunkt. At der kan fremkomme uønskelige bivirkninger af disse regler, beror på, at det kan blive et væsentligt medvirkende motiv til afholdelse af investeringsudgifter, at der herigennem kan opnås skattebesparelser. Den af de øgede afskrivningsmuligheder følgende skattebesparelse kommer til at indgå i investeringskalkulerne og virker dermed stimulerende på investeringen. Det er klart, at denne investeringstilskyndelse vil være desto større, jo friere afskrivningsreglerne er og jo højere skattesatserne er.

Man er imidlertid i almindelighed ikke i stand til objektivt at fastslå, om afskrivningsreglerne er i en eller anden forstand korrekte eller neutrale, idet dette måtte kræve en sammenligning med en rent hypotetisk situation uden beskatning. Endvidere kan et og samme sæt af nødvendigvis skematiske, generelle regler virke vidt forskelligt på forskellige foretagere og på samme virksomhed under forskellige konjunkturer. Udviklingen her i landet er netop et eksempel på det sidste. Da de nuværende afskrivningsregler indførtes, var et motiv, foruden en teknisk forenkling, gennem friere adgang til skattefri afskrivninger at fremme erhvervslivets og særlig industriens investeringer. Under en inflationspræget højkonjunktur som den nuværende virker afskrivningsreglerne stærkere end på det tidspunkt, da de blev indført. De større indkomster bringer flere skatteydere op på et indkomstniveau, hvor de marginale skattesatser er høje, og hvor derfor interessen i at reducere den skattepligtige indkomst gennem anskaffelse af afskrivningsobjekter bliver forøget.

Adgangen til skattefri afskrivninger påvirker investeringskalkulerne såvel for investeringer, der først og fremmest sigter mod en udvidelse af den pågældende virksomhed, som for investeringer, hvis hovedformål er en omkostningsreduktion, for eksempel gennem besparelse af arbejdskraft. Idet den ret vide adgang til skattefri afskrivninger får også investeringer af den sidstnævnte art til at tage sig fordelagtigere ud, svækkes foretagernes motiver til at yde modstand mod krav om lønforhøjelser. Reglerne om skattefri afskrivninger styrker således inflationstendenscrne både ved at forøge den samlede investeringsefterspørgsel og ved at svække den bremse, der normalt vil ligge i arbejdsgivernes modstand mod krav om lønforhøjelser. Videre indeholder inflationen naturligvis gennem forventningerne om prisstigningsgevinster et incitament til forøgelse af investeringen, men heroverfor står som dæmpende moment, at der kun er adgang til afskrivning på den historiske anskaffelsesomkostning og ikke genanskaffelsesprisen af investeringsgoderne.[1])

Af praktiske grunde gælder der ensartede afskrivningssatser for store heterogene grupper af genstande. Fordelen ved en vis afskrivningssats vil åbenbart være desto større, jo længere den forventede økonomiske levetid af investeringsgenstanden er. Med andre ord, fastsættelsen af samme sats for genstande med forskellig levetid vil hæve

[1]) Også på anden måde forvrænger inflation indkomstopgørelsen. Inflation ledsages af hojerc rente, der afspejler prisstigningen og således er at opfatte som en kompensation til kreditor for faldet i hans pengefordrings købekraft. Alligevel beskattes hele renten som indkomst hos modtager og kan af debitor fradrages i hans skattepligtige indkomst.

den forventede profitrate ved investering i de længere-varende genstande i forhold til profitraten ved investering i de kortere-varende genstande. Også herigennem tilskynder afskrivningsreglerne til mere kapitalintensiv produktionsteknik.

Den betragtning fremføres ofte, at skattefri afskrivninger, som er større end svarende til de pågældende genstandes økonomiske levetid, ikke medfører nogen varig begunstigelse, men kun en tidslig forskydning, nemlig udskydelse af skattebetalingen, idet der ikke kan afskrives mere end anskaffelsessummen. Lad der - som simpelt eksempel - blive foretaget en investering på i mill. kr., som i ti år afkaster 200.000 kr. årligt og derefter intet. Hvis der ingen skat er, er afkastet af denne investering 15 pct. Lad der blive pålagt en skat på 50 pct. og således, at investeringen kan afskrives med en tiendedel eller 100.000 kr. årligt. Den årlige skattepligtige indkomst bliver da 100.000 kr. i hvert af de ti år, og heraf betales årligt 50.000 kr. i skat. Nettoafkastet af investeringen falder nu til 8 pct. Men lad nu afskrivningerne være frie. I så fald vil investor afskrive over de første fem år med 200.000 kr. årligt, således at der kun betales skat de sidste fem år, nemlig med 100.000 kr. årligt. Her kommer der et afkast på 10 pct. Det er ganske korrekt, at der kun sker en tidslig forskydning af skatten, men heraf følger ikke, at den opnåede gevinst er ubetydelig. Under inflation tager gevinsten for skatteyderen delvis den form, at ved senere skattebetaling sker erlæggelsen af skatten i penge af mindre værdi, således at i denne forstand den reale skattebyrde reduceres.

Imidlertid er det måske nyttigt i stedet for en investering en gang for alle at se på en varigt opretholdt virksomhed. Som simpelt eksempel tages en virksomhed med en samlet oprindelig investering på 1 mill. kr. i genstande med ti års levetid. En tiendedel udskiftes hvert år ved en årlig bruttoinvestering på 100.000 kr., medens nettoinvesteringen er nul. Bruttoafkastet er 200.000 kr. årligt, hvoraf 100.000 kr. medgår til erstatningsinvestering, således at nettoafkastet netop er 100.000 kr. Lad der også her blive indført en skat på 50 pct., kombineret med adgang til lineær afskrivning på ti år. De årlige afskrivninger er da 100.000 kr., og den skattepligtige indkomst er ligeledes 100.000 kr., hvoraf der betales 50.000 kr. i skat, således at nettoafkastet er reduceret fra 100.000 kr. til 50.000 kr. om året. Nu indføres der ved uforandret skattesats på 50 pct. adgang til saldoafskrivning med 30 pct. Ved overgang til den nye metode vil den uafskrevne restværdi af genstandene være 450.000 kr. Der kan i det første år under det nye system afskrives 30 pct. af dette beløb plus 100.000 kr. erstatningsinvestering, d. v. s. der kan afskrives 30 pct. af 550.000 kr. eller 165.000 kr. mod tidligere kun 100.000 kr. Næste år bliver afskrivningen lidt mindre, idet den uafskrevne saldoværdi må falde, så længe afskrivningerne overstiger den årlige erstatningsinvestering. Den årlige afskrivning vil således komme stadig nærmere de 100.000 kr., men aldrig komme under dette beløb, hvis erstatningsinvesteringerne fortsætter uændret. Og skatteyderen vil i en årrække opnå en væsentlig skattebesparelse, men ikke til gengæld senere skulle erlægge højere skat. Hvis virksomheden er voksende i stedet for stagnerende, vil også skattebesparelsen tiltage.

Blandt de afskrivningsregler og andre i forbindelse med disse stående skatteregler, hvor ændringer kunne formodes at få en væsentlig indflydelse på private dispositioner, er der særlig grund til at nævne nedskrivningsprocenten for varelagre (der er nedsat, men kun fra 35 til 30 pct.); saldoafskrivningssatsen på 30 pct for driftsmidler, og reglen om, at udgifter til driftsmidler med anskaffelsespris under 800 kr. kan fradrages med hele beløbet i anskaffelsesårets indkomst; dødsbobeskatningen; samt reglerne om afskrivning på bygninger og om beskatningen ved afhændelsen af bygninger. Disse og andre spørgsmål er for tiden genstand for overvejelse i et særligt udvalg og skal ikke drøftes nærmere her.

Derimod kan der være grund til igen at fremhæve, at da det er den mulige ændring i beskatningen, der giver afskrivningsreglerne indflydelse på private dispositioner, vokser disse reglers betydning med beskatningens og specielt med de marginale skattesatsers højde. Skattesatsernes højde er således væsentligt medvirkende til afskrivningsreglernes destabiliserende virkning på den økonomiske aktivitet. Under høj aktivitet og stigende indkomster styrkes forretningsfolks interesse i at skaffe sig investeringsobjekter at afskrive på, samtidig med at forøgelse af investeringen allerede tager sig fordelagtig ud. Omvendt, under lav og faldende konjunktur svækkes de skattemæssige motiver til at opretholde den af andre grunde svage investeringsaktivitet. Det er derfor blevet foreslået at anvende afskrivningsreglerne som konjunkturpolitisk instrument, således at adgangen til skattefri afskrivninger udvidedes under lavkonjunktur og indsnævredes under højkonjunktur. En hyppig og effektiv anvendelse af af skrivningsreglerne på denne måde støder imidlertid på store vanskeligheder på grund af den lange tid, der medgår med overvejelse af behovet for en ændring af reglerne, beslutning om ændringen, og virkningen på private dispositioner af de ændrede regler, der formentlig må gælde fra et regnskabsårs begyndelse og hele året igennem. Forudsætningerne for en ændring af reglerne kan derfor ofte være bortfaldet, længe før den når sin største effekt.

Hertil kommer, at der formentlig udkræves meget drastiske ændringer af satserne for tilladte skattefri afskrivninger for at påvirke investeringslysten væsentligt. F. eks. vil en så kraftig nedsættelse af saldoafskrivningssatsen for driftsmidler som fra 30 til 20 pct. under plausible antagelser med hensyn til afkastningsforløb reducere den kalkulerede profitrate med højst et par procent (f. eks. fra 25 til 23 pct.) ved en skattesats svarende til selskabsbeskatningens.[1]) Ved højere skattesatser svarende til den personlige

[1]) Til belysning af afskrivningsreglernes virkninger er foretaget en række beregninger. Som eksempler kan nævnes:

a) En investering giver første år et (brutto-) afkast på 50 procent, som derefter falder med en femtedel det andet år til 40 procent, 32 procent det tredje år, 25,6 procent det fjerde år o. s. v. Ved en (proportional) skattesats på 35 procent vil den interne rente (profitraten) i investeringen være

21,5	pct.	ved	saldoafskrivning	med 35	pct.
20,9	-	-	—	— 30	-
20,1	-	-	—	— 25	-
19,5	-	-	—	— 20	-

Ved en skattesats på 70 pct. vil den interne rente være

11,5	pct.	ved	saldoafskrivning	med 35	pct.
10,8	-	-	—	— 30	-
10,1	-	-	—	— 25	-
9,0	-	-	—	— 20	-

b) En investering giver første år et (brutto-) afkast på 30 pct., der hvert følgende år falder med en tiendedel til 27, 24,3 etc. pct. Ved en skattesats på 35 pct. vil den interne rente være

15,7	pct.	ved	saldoafskrivning	med 35	pct.
15,3	-	-	—	— 30	-
14,9	-	-	—	— 25	-
14,4	-	-	—	— 20	-

Ved en skattesats på 70 pct. bliver den interne rente

9,8	pct.	ved	saldoafskrivning	med 35	pct.
9,2	-	-	—	— 30	-
8,6	-	-	—	— 25	-
7,9	-	-	—	— 20	-

Den personlige indkomstbeskatnings høje marginale skattesatser kombineret med den fulde skattefradragsregel giver noget større effekt af ændringer i afskrivningssatsen end i eksemplerne ovenfor.

indkomstbeskatning kan virkningen blive noget større, men kun i helt exceptionelle tilfælde op imod 5 procent-points.[1]) Betydningen af ændrede afskrivningssatser kan også belyses ved den tilbagediskonterede værdi af forskellen mellem skattebetalingerne ved forskellige afskrivningssatser. Således svarer forskellen mellem de tilbagediskonterede værdier af skattebesparelserne ved henholdsvis 30 pct. og 25 pct. saldoafskrivning til mindre end 2 pct. af investeringsomkostningerne, når aktieselskabsskatten lægges til grund, og kalkulationsrenten er 25 pct. Lavere kalkulationsrente reducerer betydningen af afskrivningssatsens ændring. Ved højere skattesatser som i personbeskatningen bliver virkningen noget større, men ikke over 5 pct. af investeringsomkostningerne.[2]) At virkningen af ændret saldoafskrivningssats bliver relativt svag, beror åbenbart derpå, at medens en højere afskrivningssats øger de tidlige afskrivningsbeløb, må fra et vist år afskrivningsbeløbene blive reduceret, fordi der er et mindre restbeløb tilbage at afskrive på.

Selv om virkningerne af ændrede afskrivningsregler ikke kan bedømmes alene på grundlag af den interne rente, men der f. eks. også må tages hensyn til store tidlige afskrivningers betydning for selvfinansicringsmulighederne, tyder det anførte på, at ændring af afskrivningssatserne ikke er et meget effektivt økonomisk-politisk middel. En mere hensigtsmæssig og fremkommelig udvej turde derfor være at tilstræbe en generel afsvækkelse af afskrivningsreglernes indflydelse på private dispositioner ved at reducere de marginale skattesatser, specielt i den personlige indkomstbeskatning. Dels netop fordi den marginale skattesats er relativt moderat i selskabsbeskatningen, dels fordi motivkomplekset bag ledelsens dispositioner i de større selskaber kan adskille sig ganske meget fra retningslinjerne for et privat firmas dispositioner, er selskabernes politik formentlig i almindelighed mindre sensitiv for afskrivningsreglernes udformning. Derimod må man formode, at private næringsdrivendes investeringer i ret høj grad påvirkes af skattemæssige overvejelser, idet her de marginale satser i indkomstbeskatningen, som har aktuel betydning for en meget stor del af de selvstændige næringsdrivende, er overordentlig høje. Disse høje satser i indkomstskatteskalaen hænger som bekendt nøje sammen dermed, at grundlaget for indkomstbeskatningen er formindsket ved en række fradrag og først og fremmest ved adgangen til at fradrage betalte personlige skatter i den skattepligtige indkomst.

I hvilket omfang der som følge af skattereglerne i de senere år er foretaget investeringer, for hvilke udsigten til en skattebesparelse har været et væsentligt medvirkende motiv, lader sig naturligvis ikke måle; men der kan næppe være større tvivl om, at hvad omfanget end har været, ville det have været væsentligt mindre, hvis skattefradragsreglen ikke havde været gældende, og de marginale skattesatser havde været tilsvarende lavere.

Der er så meget mere grund til at fremhæve dette, som det må antages, at de hoje marginale skattesatser er af betydning ikke blot ved at påvirke egentlige investeringsudgifter, men også for mange andre dispositioner. Der er i enhver

[1]) Således har man ved en investering af den i fodnoten foran under (a) nævnte art, ved fuldt skattefradrag og en skattesats (af indkomst minus skat) på 100 pct , at profitraten bliver

21,7	pct.	ved	saldoafskrivning	med	35	pct.
20,5	-	-	—	—	30	-
19,3	-	-	—	—	25	-
17,7	-		—	—	20	-

[2]) I det netop anforte eksempel, men med fuldt skattefradrag og en skat på 100 pct. af indkomst minus skat øges de fremtidige skatters værdi på investeringstidspunktet med 2,5 pct. af investeringsomkostningen ved en ændring af afskrivningssatsen fra 30 til 25 pct.

virksomhed mange arter af udgifter, som fuldt legitimt kan medregnes i driftsudgifterne det år, hvor de afholdes, men som ikke desto mindre bidrager positivt til driftsresultatet også i senere perioder. Tilskyndelsen til at afholde sådanne udgifter vil øges i år med særlig høje indkomster og deraf følgende særlig høje marginale skattesatser. Videre er det en følge af høje marginalsatser, at interessen i omhyggelig kalkulation svækkes - når den næringsdrivendes nettoindkomst efter skat kun påvirkes med en lille brøkdel af eventuel gevinst eller tab af en vis disposition, er det ikke umagen værd at ofre stor tid og omhu på nøje kalkulation. Dette betyder imidlertid også ejendommeligt nok, at der - for forretningsfolk, som allerede har en betydelig sikret indkomst - må ventes at blive mindre uvilje mod at engagere sig i relativt risikable projekter. Høje skattesatser øger endvidere interessen i at afholde omkostninger, som giver et afkast i ikke-skattepligtig form. Mange indkøb, der kan føres som driftsudgifter, giver tillige et ikke-skattephgtigt nytteafkast på samme måde som forbrugsudgifter.

3.6: De i de to foregående afsnit behandlede forhold har væsentlig større betydning for den private aktivitet og den samlede efterspørgsel end den støtte, som staten (udover de seneste års landbrugsordninger) i øvrigt gennem tilskud, udlån og garantier giver til privat virksomhed.

Et i nogle henseender særegent tilfælde af statsstøtte til privat investering er ungdommens uddannelsesfond. Hvis denne støtte er praktisk talt uden betydning for antallet af studerende (hvilket er usandsynligt), er virkningen i det væsentlige begrænset dertil, at modtagerne og deres familie kan tillade sig et større forbrug. Hvis derimod den stærke stigning i antallet af studerende er en følge ikke blot af velstandsstigningen m. v., men også af den offentlige støtte, bidrager denne altså til på kort sigt at reducere udbuddet på arbejdsmarkedet af ikke-uddannet arbejdskraft og på længere sigt at øge udbuddet af uddannet arbejdskraft. Støtte fra ungdommens uddannelsesfond kan karakteriseres som en støtte til privat investering, nemlig i en uddannelse, der ventes at medføre højere fremtidig indtjening. I hovedsagen tager den private investering imidlertid her ikke form af afholdelsen af større udgifter, men af et afkald på arbejdsindkomst i studieårene, idet arbejdskraft i denne periode ikke (eller i reduceret omfang) udbydes på markedet. Forholdet mellem efterspørgslen og udbuddet på arbejdsmarkedet forskydes altså i retning af o verefterspørgsel snarere ved reduktion af udbuddet end ved forøgelse af efterspørgslen, idet støtten i et vist omfang kompenserer for bortfaldet af arbejdsindtægter. Hertil kommer, at væksten i antallet af studerende foranlediger en forøgelse i de offentlige drifts- og anlægsudgifter til undervisningsvæsenet, således at de samlede økonomiske virkninger af støtten fra ungdommens uddannelsesfond eventuelt er af meget betydeligt omfang.

Der ydes på to områder statstilskud (eller centralt finansierede tilskud) til kommunale investeringer, nemlig til skolebyggeri og til vejarbejder. På begge områder er tilskuddene bestemt som procenter af de afholdte udgifter, og tilskudsprocenterne er højest - og absolut meget høje - på det af de to områder - vejene - hvor spillerummet for diskretionære afgørelser er størst. På den anden side øges tilskyndelsen til udnyttelse af statens bidrag til skolebyggeriet af tilskuddene til driftsudgifterne (lærerlønningerne). Så lidt som vedrørende afskrivningsreglerne er det muligt at bestemme det omfang, i hvilket tilskudsreglerne har påvirket de kommunale udgifters størrelse. Der må imidlertid siges at være en stærk formodning for, at særlig vejudgifterne er blevet øget væsentligt.

De offentlige eller semi-offentlige forsyningsvirksomheder udmærker sig ved, at produktionen er meget kapitalkrævende, således at en hurtig vækst i forbrug og produktion forudsætter bety-

delige investeringer. Udvidelsen af f. eks. elektricitetsproduktionen og -forbruget begunstiges, dels ved at staten formidler udenlandsk låneoptagelse på gunstige vilkår, dels ved at virksomhederne ikke er underkastet selskabsbeskatningen. Disse begunstigelser afspejler sig i takstniveauet og får derigennem virkning på efterspørgslens størrelse og væksttempo. Hertil kommer følgerne af den i de forskellige forsyningsområder uensartede og gennemgående ikke på rationelle økonomiske kalkuler baserede takststruktur.

4. Likviditetsvirkningen; finanspolitik og kreditpolitik.

4.0: Finanspolitikken har kreditpolitiske virkninger, idet den private sektors likviditet ændres gennem netto-udbetalingerne fra eller netto-indbetalingerne til staten. I kapitel 2 er omtalt, hvorledes det offentliges indtægter og udgifter automatisk reagerer på en ændring i den private økonomiske aktivitet, og hvorledes denne reaktion modificeres under inflation. Dette får betydning ikke blot for indkomstvirkningen, men også for likviditetsvirkningen af finanserne. Normalt vil en inflation i et vist omfang blive bremset derigennem, at likviditeten bliver mere knap i forhold til omsætningens stigende efterspørgsel efter betalingsmidler, i første række til større lønudbetalinger. Denne hkviditetsbremse svækkes imidlertid i samme grad de offentlige udbetalinger og særlig statens udbetalinger forøges som folge af inflationen. At statsfinanserne er særlig vigtige her, beror på, at nationalbanken er statens bankforbindelse, og at staten er en kunde, hvis kredit banken ikke kan rationere. Derfor, 30 følsommere for inflationen statens udgifter er, og jo større de er i forhold til den private økonomi, desto mere modarbejdes den inflationsbremsende effekt af eventuelt forringet likviditet.

Likviditetsvirkningen er imidlertid normalt ikke et hovedformål eller vigtigt virkemiddel for finanspolitikken, der primært betjener sig af skatters og udgifters indkomstvirkninger, medens de kreditpolitiske instrumenter først og fremmest henhører under nationalbanken. Snarere kunne man derfor hævde, at for nationalbanken er de ofte betydelige og kun delvis af en regelmæssig sæson prægede skift i likviditetsvirkningen af statsfinanserne et forstyrrende element.

4.1: Forbindelserne mellem finans- og kreditpolitikken som følge af, at udbetalinger fra og indbetalinger til staten påvirker den private sektors likviditet, er i alt væsentligt kun en teknisk detalje, som ikke påkalder større interesse. Vigtigt er derimod, at finanspolitikken gennem sine virkninger i øvrigt og i sammenspil med kreditpolitikken kan få indflydelse på den økonomiske aktivitet og dennes fordeling efter erhverv og anvendelse. I særdeleshed kan det forhold, hvori de samlede ressourcers anvendelse fordeler sig på forbrug og investering, påvirkes.

Såvel finanspolitikken som kreditpolitikken kan som generel økonomisk politik anvendes til at regulere den samlede økonomiske aktivitet. Den primære virkning af finanspolitikken og kreditpolitikken er ikke den samme, idet normalt finanspolitikken overvejende påvirker forbruget, men kreditpolitikken investeringen. Denne forskel kan dog i vidt omfang udviskes, alt efter arten af de anvendte instrumenter: En investeringsafgift er et finanspolitisk middel, men virker primært på investeringen; medens det kreditpolitiske middel, en ændring af afbetalingskontrakters generelle vilkår, er et kreditpolitisk middel, som primært virker på forbruget.

Som generelle midler, f. eks. til bekæmpelse af inflation, udviser kredit- og finanspolitikken derudover væsentlige ligheder deri, at i begge tilfælde er midlet til begrænsning af løn- og prisstigninger en begrænsning af den samlede efterspørgsel. Den grundlæggende betragtning er, at når den samlede økonomiske aktivitet har nået et vist højt niveau, vil yderligere forøgelse af efterspørgslen snarere medføre inflationstendenser end yderligere forøgelse af produktion og be-

skæftige]se, og at omvendt dæmpning af den samlede efterspørgsel ved et sådant højt aktivitetsniveau snarere vil moderere inflationstendenserne end nedsætte aktiviteten. Her er det i almindelighed ikke berettiget at postulere nogen principiel forskel mellem finanspolitikken og kreditpolitikken, gående ud på, at en kreditpolitisk efterspørgselsbegrænsning fører til en nedgang i beskæftigelsen, hvorimod en finanspolitisk efterspørgselsbegrænsning ikke har nogen sådan effekt. Ved begge arter af efterspørgselsbegrænsning vil beskæftigelsen blive påvirket, thi uanset hvor stærk efterspørgslen end er, må det ventes, at efterspørgselsbegrænsende midler formindsker beskæftigelsen i et vist, omend beskedent omfang, og at omvendt yderligere efterspørgselsforøgelse ville medføre en vis, lille stigning i den samlede beskæftigelse; thi der kan ikke angives nogen praktisk betydningsfuld absolut overgrænse for den samlede beskæftigelse.

4.2: Der er imidlertid en anden tankegang, som har spillet en betydelig rolle i den økonomisk-politiske debat i efterkrigstiden, nemlig at finanspolitikken kan anvendes som generelt forbrugsbegrænsende middel og dermed bidrage til forøgelse af den samlede opsparing, hvorved en rentesænkning skulle blive mulig. Det afgørende i denne forbindelse er den samlede virkning af finanspolitikken på efterspørgslen, og det er ikke berettiget specielt at fremhæve den forbrugsbegrænsende effekt af skatterne: I de fleste tilfælde vil en reduktion af det offentliges køb af varer og tjenester virke kraftigere end en lige så stor forhøjelse af beskatningen.

Når indkomstskabelsen gennem de offentlige finanser reduceres i forhold til indkomstopsugningen ved beskatningen (hvad enten det er den ene eller den anden strøm, hvis absolutte belob ændres), og finanspolitikken således dæmper den samlede efterspørgsel, bliver der plads til en forøgelse af de private investeringer og således basis for en vis rentesænkning. Når de offentlige udgifter og/eller det private forbrug reduceres, kan til gengæld de private investeringer øges. Hvis det er forbrugsudgifter (private eller offentlige), der reduceres, bliver en større del af den samlede økonomis ressourcer anvendt til investering i den private sektor. Hvis det er det offentliges investeringer, der formindskes, bliver fordelingen af ressourcer mellem forbrug og investering uforandret, men af den samlede investering vokser den private andel på det offentliges bekostning.

Da den danske økonomi er blevet dybtgående ændret under de senere års enestående stærke og langvarige højkonjunktur, som desuden har været ledsaget af en stor stigning i renteniveauet, er det nærliggende at spørge, om der herved gør sig forhold gældende af betydning for den antagne sammenhæng mellem finanspolitik og kreditpolitik, og om specielt finanspolitikkens effektivitet er ændret som middel til at skaffe basis for en rentesænkning

Umiddelbart synes de senere års økonomiske konstellation paradoksal: Renteniveauet har - med en kortvarig afbrydelse i 1962-63 -- været stærkt stigende og højt sammenlignet med tidligere perioder; der har - ligeledes med en kortvarig afbrydelse - været ført en i den forstand sund finanspolitik, at de samlede offentlige budgetter har udvist store, omend skiftende overskud; og endelig har der - med undtagelse for 1963 - været betydelige underskud på den løbende betalingsbalance over for udlandet. Alle tre forhold, højt og stigende renteniveau, og netto indkomstopsugning gennem både finanspolitikken og betalingsbalancen, skulle tendere at holde den samlede efterspørgsel og økonomiske aktivitet lav, og dog har vi haft permanent hoj konjunktur i 1960'erne.

Men hvor meget den danske økonomi end har ændret sig i de senere år, er der ikke sket nogen ændring deri, at den er stærkt afhængig af de udenlandske konjunkturer. I væsentlige træk har den danske udvikling været parallel og følge-

fænomen til forløbet i udlandet, hvor 1960'erne også er præget af stærk højkonjunktur, inflatoriske tendenser, og sammenhængende hermed højt og stigende renteniveau.

Som bekendt bedredes de ydre vilkår for den danske økonomi i sidste halvdel af 1950'erne ved forbedring af bytteforholdet i udenrigshandelen og øgede muligheder for kapitalimport, takket være udviklingen på det internationale kapitalmarked. Hertil kom den på længere sigt vigtigere, gradvise afhjælpning af udenrigshandelens strukturelle svaghed gennem industrieksportens stærke og ubrudte vækst. På dette gunstige grundlag viste den danske økonomi sig i besiddelse af en forbløffende ekspansionsevne i modsætning til det foregående ti-års semi-stagnation. Netop denne markante ændring af udviklingstendensen og den i sammenligning med andre vesteuropæiske lande sene reduktion af arbejdsløsheden, som ydermere indtraf omtrent samtidig med en af demografiske forhold bestemt hurtigere vækst i arbejdsudbuddet, bidrog væsentligt til ekspansionens styrke. Herved spillede den psykologiske effekt af kontrasten mellem 1950'erne og 1960'erne formentlig en stor rolle; og der er oplysende paralleller at drage mellem på den ene side udviklingen her i landet i de seneste år, og på den anden side begivenhederne i Holland i midten af 1950'erne og væsentligt senere 1 Italien.

Det er i al fald uden for tvivl, at selve den hastige opgang i aktivitet og velstand, kombineret med en stærkt forbedret valutastilling, der gav tillid til højkonjunkturens soliditet, medførte en voldsom stigning i investeringsefterspørgslen. Denne måtte blive yderligere styrket, da fra slutningen af i960 ekspansionens inflatoriske elementer blev mere fremtrædende. Under disse forhold var stærke tendenser til rentestigning uundgåelige. Den offentlige opsparing opretholdtes ganske vist på et gennemgående højt niveau, men var dog i 1961 og 1962 væsentligt lavere i forhold til bruttofaktorindkomsten end i de foregående år, samtidig med at de offentlige udgifter steg stærkt, således at finanspolitikken ændredes i ekspansiv retning.

Ved siden af væksten i den økonomiske aktivitet, inflationen, og forventningerne om dens fortsættelse, der styrkes af udviklingen i udlandet, har mere specielle forhold medvirket til det høje renteniveau ved at øge investeringsefterspørgslen. Blandt sådanne forhold kan særlig nævnes:

1) det tidligere omtalte, at kombinationen af høje indkomstskattesatser og gunstige afskrivningsregler stimulerer investeringen, og

2) bolig- og huslejepolitikken, herunder også reglerne for villaejeres indkomstskatteopgørelse, jvfr. afsnittene 3.4 og 3.5 ovenfor. At tilsvarende forhold gør sig gældende i flere andre lande er i denne forbindelse i og for sig ligegyldigt.

Sammenfattende kan man da sige, at renteniveauet forklares af tre grupper af forhold. For det første, at aktivitetsniveauet er højt såvel i forhold til situationen for få år siden som i relation til de til rådighed værende ressourcer, og at det almindeligt forventes at forblive højt også i fremtiden. For det andet, at der både herhjemme og i udlandet foregår en relativt kraftig inflation, som formentlig ligeledes ventes at fortsætte, endda måske med større sikkerhed end det høje aktivitetsniveau; og for det tredje, de særlige investeringsbegunstigende forhold, som netop er omtalt. Der består givetvis indbyrdes forstærkende og derfor selvforstærkende momenter i sammenspillet mellem disse forhold.

Ved et forsøg på - på denne baggrund - at vurdere finanspolitikkens effektivitet som middel til at hidføre en sænkning af renteniveauet, er der først og fremmest grund til at fremhæve afhængigheden af den internationale udvikling. Hvis der indtræffer en følelig afsvækkelse af den internationale konjunktur, vil det have hurtige virkninger her i landet og kan - hvis betalingsbalancen ikke forringes drastisk - resultere i et stærkt rentefald som følge af ændrede forventninger. Hvis på den anden side den internationale inflationskonjunktur fortsætter med omtrent samme

styrke som hidtil, må den danske økonomi i alt væsentligt følge med også i denne udvikling. I begge tilfælde er det selvsagt forudsat, at valutakurserne ikke ændres. Da inflationen er en af de bestemmende hovedfaktorer for renteudviklingen, er allerede i det sagte indeholdt en vis begrænsning af finanspolitikkens mulige virkninger, jvfr. nærmere slutningen af det følgende afsnit.

4.3: Der er særlig to mekanismer, ved hvilke finanspolitik og renteniveau er eller kan være forbundne.

1) Ved enten en forhøjelse af beskatningen eller en begrænsning af de offentlige udgifter øges den offentlige opsparing. Forudsat, at den samlede økonomiske aktivitet opretholdes uændret, vil den private opsparing normalt blive reduceret med kun en del af stigningen i den offentlige opsparing, således at den samlede opsparing forøges. Forudsætningen herfor er altså, at den samlede aktivitet ikke falder, og dertil kræves her atter, at investeringen vokser. Men større investering ved uforandret samlet aktivitet og efterspørgsel kan kun tilvejebringes ved lavere rente. Bortset fra temporære fluktuationer, som blandt andet vil afhænge af den nærmere fremgangsmåde ved omlægningen af finanspolitikken, vil imidlertid rentesænkningen først efter lang tids forløb blive af større omfang. Grunden hertil er, at den årlige investering kun udgør nogle få procent af den samlede kapitalmængde, og at derfor selv en relativt betydelig investeringsforøgelse først efter mange år medfører en følelig forøgelse af realkapitalmængdcn.

Et simpelt eksempel kan belyse sammenhængen. Ved strammere finanspolitik øges den samlede opsparing med een procent af nationalproduktet, hvilket er en stor forskydning. Man kan danne sig et skøn over den efterhånden fremkommende rentesænkning ved at tage i betragtning, at større kapitaldannelse for en del vil bestå i større boligbyggeri, således at bestanden af boliger vil vokse stærkere, end hvis opsparing og investering ikke var forøget. Idet man tænker sig frie markedsforhold, må der til den større boligmasse svare lavere husleje (i forhold til andre priser) og dermed også lavere rente.

Hvis man regner med, at af den ene procent af nationalproduktet, hvormed investeringen forøges, vil halvdelen være boligbyggeri - og dette må anses for en stor andel - vil det betyde, at boligbyggeriet øges med 12-13 procent. Oprindelig udgør den årlige tilvækst til boligmassen ved nybyggeri ca. tre procent, der nu øges til knap 3½ procent. Efter fem år vil boligmassen da være vokset med knap 19 procent i stedet for *16* procent, d. v. s. boligmassen vil være henved tre procent større som følge af den større opsparing. Det er usandsynligt, at huslejen som følge heraf skulle blive reduceret med mere end omkring fem procent, og hertil vil atter svare et rentefald omtrentlig som f. eks. fra 6½ procent til 6 procent.

Den her omtalte effekt af større offentlig opsparing bygger på ændringen på længere sigt af den relative kapitalmængde og har ingen nærmere tilknytning til inflationsproblemet. Imidlertid kan en samtidig stramning af finanspolitikken og lempelse af kreditpolitikken tænkes at udløse inflationstendenser. Hvis der var fuld bevægelighed af arbejdskraft og andre ressourcer, kunne der hurtigt og uden vanskelighed ske en overflytning af arbejdskraft m. v. fra den forbrugsgodeproduktion, som rammes af forbrugsbegrænsning som følge af højere skatter, til investeringsgodeproduktionen og specielt boligbyggeriet. Men hvis der er ringe bevægelighed, og der allerede er fuld beskæftigelse inden for byggeriet, vil kreditlempelse som hovedvirkning have et større efterspørgselspres inden for byggesektoren, medens byggeriets reale omfang ikke stiger synderligt. Den nominelle investering vil nok vokse, men næsten udelukkende som følge af stigende byggepriser. Herved vil der ved et stort set uændret byggeri skabes større pengeindkomster, som kan fremkalde inflationstendenser, dels fordi mod-

tagerne af de større indkomster på deres side vil øge deres efterspørgsel, dels fordi lønstigningerne ved afsmitning forplantes til andre erhverv.

2) Den art af sammenhæng mellem finanspolitik og kreditpolitik, man har haft for øje i de senere års debat om forholdet mellem budgetpolitik og rente, har formentlig været af anden art end omtalt ovenfor. Udgangspunktet har været, at der består et efterspørgselspres, som fremkalder inflatoriske tendenser og tvinger renten op. Her kan kontraktiv finanspolitik - skatteforhøjelser eller begrænsning af de offentlige udgifter - ved at holde igen på den samlede efterspørgsel mindske inflationen og således føre til rentefald. Aktiviteten og de samlede indkomster vil her blive begrænset, eventuelt endog så meget, at den offentlige opsparing ikke vokser trods højere skattesatser; men hvis efterspørgselspresset er betydeligt i udgangssituationen, kan faldet i aktiviteten blive lille i relation til den opnåede effekt på pris- og lønudviklingen — med andre ord således, at virkningen på pengeindkomsterne bliver stor i forhold til virkningerne på realindkomsterne.

1962-1963 afgiver eksempel på en sådan udvikling, o mend her finanspolitikken suppleredes med andre midler. Videre var det moderate rentefald som indtrådte, ikke blot den automatiske følge af et afsvækket inflationstempo, men tillige af nationalbankens intervention i markedet.

I hvilket omfang en stramning af finanspolitikken kan dæmpe inflationspresset og medføre et rentefald, vil afhænge af både målsætningen for myndighedernes politik og den internationale økonomiske udvikling. Hvis det er den almindelige antagelse, at som motiver for den økonomiske politik har ønsket om at undgå inflation kun ringe vægt over for ønsket om at afværge selv et blot lille og midlertidigt fald i den økonomiske aktivitet, og hvis den inflationsprægede konjunktur ventes at fortsætte i udlandet, må finanspolitikken vise sig relativt ineffektiv. Hertil kommer, at generelt kontraktiv finanspolitik, f. eks. i form af højere forbrugsbeskatning over en bred front, ikke eliminerer de særlige årsager til stor investeringsefterspørgsel og højt renteniveau, som tidligere er omtalt.

I en åben økonomi som den danske er en stor del af prissystemet nært knyttet til priserne på verdensmarkedet. Dette er selvfølgeligt f. eks. for importerede råvarer og hjælpestoffer. De senere års vækst i industrieksporten og liberaliseringen af importen har øget den danske industris prisers udlandsaf hængighed, medens på den anden side hjemmemarkedsordningen for landbrugsvarer har svækket forbindelsen med priserne i udlandet. Store og vigtige områder, først og fremmest boligmarkedet, bygge- og anlægsvirksomheden samt en række tjenesteydende erhverv, har derimod kun svag og indirekte prisforbindelse med udlandet. Der vil derfor være en vis tendens til, at en ekspansion, som udløser stærkere inflationstendenser her i landet end i udlandet, både vil ændre de relative priser, idet de priser, hvis udlandsforbindelser er relativt svage, gennemgående vil reagere stærkest på stærkere efterspørgsel, og vil påvirke erhvervsfordelingen, således at eksporterhverv og importkonkurrerende erhverv som landbrug og industri får svagere tilgang eller stærkere afgang, medens på den anden side de eksport- og importfjerne erhverv vil ekspandere stærkere. Heraf følger atter en relativt varig tendens til forringelse af betalingsbalancen over for udlandet.

Som omtalt i de foregående afsnit er der en række grunde til at tro, at der under de nuværende forhold kræves en relativt stor økonomisk-politisk indsats for at opnå en vis, tilsigtet virkning på det økonomiske forløb. Det er dog venteligt og synes bekræftet af de senere års erfaringer, at en stramning af den økonomiske politik og specielt af finanspolitikken vil være forholdsvis virkningsfuld til bekæmpelse af indenlandske inflationstendenser, i det omfang de føleligt overskrider det udenlandske inflationstempo, blandt andet fordi en sådan udvikling normalt vil være ledsaget af forringet valutabalance, som formentlig

skaber en forventning om, at den kontraktive politik vil blive ført tilstrækkeligt længe og med tilstrækkelig styrke til at vise sig effektiv - simpelthen fordi myndighederne på længere sigt ikke vil have noget andet valg.

Derimod vil det kun i begrænset omfang og tid være muligt gennem en stramning af finanspolitikken at hidføre en højere grad af monetær stabilitet her i landet end i udlandet. Lad os som et tankeeksperiment antage, at man gennemførte kraftige skatteforhøjelser, der viste sig tilstrækkelige til at eliminere alle inflationstendenser af indenlandsk oprindelse. Forudsat at højkonjunktur og inflation fortsatte i udlandet, og at der ikke på anden måde indtrådte forringelser af udenrigshandelens vilkår, måtte konsekvensen blive en stærk og voksende forbedring af betalingsbalancen over for udlandet, og heraf ville atter følge en efterhånden uimodståelig tendens til ekspansion i den indenlandske økonomiske aktivitet. Det er herved givetvis forudsat, at valutakurserne hele tiden er uændrede, og kan derfor siges blot at eksemplificere det selvfølgelige, at i en så udlandsafhængig og åben økonomi som den danske, er mulighederne for at føre en autonom økonomisk politik snævert begrænsede.

4.4: Den danske økonomis stærke udlandsafhængighed betyder også, at den er meget følsom for ændringer i den internationale økonomiske udvikling. Et tilbageblik over efterkrigstiden synes dog at vise, at blandt årsagerne til forstyrrelser af den økonomiske balance her i landet har i tiltagende grad indenlandske forhold og specielt den økonomiske politik spillet en fremtrædende rolle. Dette er måske kun en ventelig følge af den offentlige sektors ekspansion, jævnsides med at de internationale konjunkturer har været ret stabile.

Samtidig er den økonomiske politik blevet vanskeligere, fordi de opgaver, man stiller til den, er blevet mere krævende. Blandt de talrige målsætninger for den økonomiske politik skal her blot nævnes ønskerne med hensyn til beskæftigelsen, betalingsbalancen, prisudviklingen og indkomstfordelingen. Målsætninger på disse fire områder kan som bekendt være vanskelige at forene; og vanskelighederne for den økonomiske politik øges, når spillerummet for de akceptable tilstande indsnævres - og det er naturligvis tænkeligt, at målene ikke alle kan nås ved hjælp af de midler, man er villig til at benytte. Om dette skulle være tilfældet med hensyn til målene for beskæftigelsen og prisudviklingen, har netop været meget diskuteret i de senere år såvel herhjemme som i udlandet.

Hertil kommer det forhold, at man kun har et ufuldkomment kendskab til den økonomiske situation, hvorpå den økonomiske politik sættes ind, og at man - selv med bedre kendskab - kun ufuldkomment kan vurdere virkningerne af den økonomiske politik. Jo mindre villig man er til at tolerere afvigelser fra den ønskede tilstand, desto vigtigere er det at reducere usikkerhederne vedrørende den bestående tilstands beskaffenhed og virkningerne af den økonomiske politik. Et vigtigt bidrag til reduktion af disse usikkerheder vil være såvel en udbygning og fremskyndelse af den økonomiske statistik som en økonometrisk analyse af den danske økonomi. Omkostningerne herved kan give et højt afkast ved en effektivisering af den økonomiske politik.

5. *Nogle konklusioner.*

5.0: Inflation skærper tendenserne til økonomisk ekspansion og gør derfor en stærkere økonomisk-politisk indsats påkrævet for at stabilisere den økonomiske aktivitet.

5.1: Videre svækkes under inflation de offentlige finansers automatiske dæmpning af en ekspansion gennem stigende skatteprovenucr, fordi inflationen medfører en følelig stigning i de offentlige udgifter, selv hvis den offentlige virksomheds reale omfang ikke udvides.

5.2: Under inflation og højt aktivitetsniveau reagerer den private økonomi usymmetrisk på kontraktive cg ekspansive nettoimpulser fra finanspolitikken, fordi de kumulative ekspansionstendenser bliver stærkere ved højere aktivitetsniveau og efterspørgselspres.

5.3 : Når de offentlige udgifter - særlig til køb af varer og tjenester - forøges, er det i almindelighed nødvendigt at forhøje skatterne tidligere og med et større beløb end udgiftsstigningen, hvis den samlede aktivitet ikke skal stige.

Under inflation, hvor private udgifter i vidt omfang er baseret på forventninger om stigende priser og indkomster, øges forskellen mellem den ekspansive virkning af større offentlige udgifter og den kontraktive virkning af større skatter. Dette gælder dog ikke, hvis skatteforhøjelserne er så drastiske, at de fremkalder udbredt revision af forventningerne om den fremtidige pris- og indkomstudvikling. Videre er det den - på kort sigt dominerende - umiddelbare virkning af større skatter på de private udgifter, der svækkes under inflation. De afledede og senere indtrædende følger af den primære nedgang i de private udgifter kan eventuelt blive større end normalt, men den kan kun vurderes med meget stor usikkerhed.

5.4: Det er i hovedsagen alene som følge af en forskellig byrdefordeling på de forskellige indkomstklasser, at indkomstskat normalt vil have svagere virkninger på det private forbrug end forbrugsafgifter. Indkomstskat og forbrugsafgifter, der påvirker indkomstfordelingen på nogenlunde samme måde, vil også påvirke forbruget i omtrent samme grad.

5.5: Ej heller kan det vises, at indkomstbeskatningen i almindelighed tenderer at reducere arbejdsudbuddet. Det er imidlertid overvejende sandsynligt, at den danske indkomstbeskatning med fradrag for betalte skatter og høje skalasatser reducerer arbejdsudbuddet mere (eller øger det mindre) end en skat uden skattefradrag og tilsvarende lavere skatteskala.

Under inflation og høj aktivitet modificeres virkningerne navnlig derved, at forventningerne om prisstigning stimulerer forbrugsønskerne, hvilket atter øger interessen i at forøge indkomsten ved større arbejdsindsats. Og netop i en situation med efterspørgselspres kan større arbejdsudbud ventes at resultere i større samlet beskæftigelse.

5.6: Indkomstbeskatningens - med skattefradragsreglen m. v. sammenhængende - høje skatteskala (i forbindelse med afskrivningsreglerne) kan stimulere til større private investeringer og andre erhvervsmæssige udgifter. Denne tendens både fremmer og fremmes af inflationen. Det er den personlige beskatning snarere end selskabsbeskatningen, der har den omtalte bivirkning, som kan afhjælpes mest effektivt ved en ændring af skatteskala og af andre fradragsregler end selve afskrivningsreglerne.

5.7: Boligforbruget, nybyggeriet og dermed den samlede efterspørgsel stimuleres ved indkomstbeskatningens lemfældige regler for opgørelsen af værdien af bolig i egen ejendom (som del af den skattepligtige indkomst), ved huslejereguleringen, og ved tilskud i den ene eller anden form til boligforbrug og byggeri. Disse forhold er sammen med inflationen og det generelt høje aktivitetsniveau hovedårsagerne til det høje renteniveau.

5.8: Ved en fjernelse eller begrænsning af de forskellige begunstigelser af boligforbruget kunne der opnås et føleligt fald i renteniveauet; hvorimod det kun i ringe omfang vil være muligt at påvirke renteniveauet ved generelle finanspolitiske midler alene, så længe den inflatoriske højkonjunktur vedvarer i udlandet.

2. maj 1966 *Jørgen H. Gelting*

LØNSTRUKTUR OG LØNSTIGNING

Redegørelse udarbejdet af lektor, cand. oecon. K. Lütticbau, Århus.

Indledning.

i. I det folgende diskuteres dels lønsystemernes herunder specielt akkordsystemets, dels den solidariske lønpolitiks og den stive lønstrukturs rolle for lønstigningens omfang. I den forbindelse betragtes også den såkaldte løn - løn spiral, idet der lægges vægt på afsmitningen via den »sekundære lønglidning«, specielt under fuld beskæftigelse.

Det er af stor betydning, at vi her i landet fra og med andet halvår af 1959 har haft praktisk taget fuld beskæftigelse. Den lave ledighed har betydet større knaphed på arbejdskraft i al almindelighed og har derfor medført større lønstigninger end tidligere, idet der nu er ovcrefterspørgsel på mange områder af arbejdsmarkedet.

Lønglidningsbegrebet.

1. Ordet lønglidning er i det følgende anvendt i den traditionelle betydning, nemlig som den stigning i nettotimefortjenesten, der ikke skyldes de generelle overenskomster og pristalsreguleringen. Nettotimefortjenesten[1]) er den timefortjeneste man kommer frem til, når alle tillæg på dyrtidstillægget nær er trukket fra.

Der er ingen usikkerhed af betydning i forbindelse med opgørelsen af pristalsreguleringsbeløbene. Derimod er det overordentlig vanskeligt at beregne størrelsen af de overenskomstmæssige lønstigninger. Mens det er muligt at få oplyst virkningen af de generelle overenskomstforhandlinger, er der kun sjældent mulighed for at få talmæssige oplysninger om virkningen af de overenskomstforhandlinger, der foregår på underorganisationsniveau. Dette er grunden til, at man i lønstatistikken har valgt at lade begrebet overenskomstmæssige lønstigninger alene omfatte de generelle overenskomstmæssige lønstigninger, mens lønstigningerne på underorganisationsniveau medregnes i lønglidningen.

2. Der aftales normalt ikke lønændringer for de akkordlønnede i forbindelse med de generelle overenskomster, idet dette enten sker ved forhandlinger på underorganisationsniveau eller ved individuelle forhandlinger. For ikke at medregne hele den lønstigning (bortset fra pristalsreguleringsbeløbene) som de akkordlønnede får i overenskomstperioden med til lønglidningen, går man ud fra, at de akkordlønnede arbejdere opnår den samme absolutte lønstigning ved de generelle overenskomster som de tidlønnede. Baggrunden for denne fremgangsmåde er, at det har vist sig, at de akkordlønnede umiddelbart efter de generelle overenskomster er afsluttet, får en tilsvarende stor lønstigning. (Ved helhedsløsningen i 1963-64 blev det bestemt, at de stedfundne tidlønforhøjelser ikke skulle tillægges

[1]) Før den 1. januar 1953 indgik dog søgnehelligdagstillægget i nettotimefortjenesten, men det var af ringe størrelsesorden.

nogen virkning på akkordområdet. Alligevel er de akkordlonncdes lønglidning beregnet på tilsvarende måde også for denne periode. Dette retfærdiggores da også af lonudvıklıngen i perioden).

For de minimallønnede er det vanskeligt at vurdere, hvad man egentlig skal forstå ved lønglidning. På den ene side kan det måske hævdes, at for minimallønområdets vedkommende - hvor i overensstemmelse med løfteparagraffen tilpasning af lønnen i overenskomstperiodens løb er en del af overenskomsten - finder der ingen lønglidning sted. På den anden side er der i økonomisk henseende ingen forskel på disse lønændringer og lønændringerne indenfor normallønområdet. Derfor benyttes for de minimallønnede det princip, at alt hvad der ikke er et umiddelbart resultat at de generelle overenskomster, kaldes **lønglidning.**

3. Det i det følgende benyttede talmateriale omfatter kun den del af arbejderne, der er ansat hos medlemmer af Dansk Arbejdsgiverforening. Men der er erfaring for, at denne del af arbejdsmarkedet er repræsentativt for hele LO's andel af arbejdsmarkedet[1]).

Det kunne i og for sig tænkes, at en del af lønglidningen kunne forklares ved ændringer i arbejdskraftens sammensætning med hensyn til fag, industri, alder, lokalitet og lønsystem. Forskellige undersøgelser (standardberegninger) både her i landet[2]) og i de andre skandinaviske lande[3]) har vist, at disse strukturelle ændringe rhar været ret små, og at lønglidningen derfor ikke i væsentlig grad kan skyldes sådanne forhold. Der begås derfor næppe nogen større fejl ved at se bort fra virkningerne af sådanne strukturelle ændringer.

For lønglidningens vedkommende er beregningerne, der er foretaget efter de foran anførte principper, kun ført frem til april kvartal 1964, da der endnu ikke ved redaktionens afslutning forelå en opgørelse af de overenskomstmæssige lønstigninger i forbindelse med overenskomsten i 1965.

Akkordløn.

1. Der er mange ting, der tyder på, at akkordområdet er et vigtigt udgangspunkt for lønglidningen, og det har været anført, at den store lønglidning, der finder sted i de tre skandinaviske lande hænger sammen med den udbredte anvendelse af akkordlønsystemet her. I alle tre lande er der foretaget undersøgelser - til dels i interviewform - hvor man blandt andet har forsøgt at analysere akkordsystemets betydning for lønglidningen og dermed også for den samlede lønstigning.

2. I England er der foretaget undersøgelser[4]) af disse problemer, hvis udfald stemmer forbavsende godt med hovedresultaterne i de skandinaviske undersøgelser. F. eks. kan det nævnes, at

1) akkordlønområdet indenfor virksomhederne virker som en katalysator for lønglidningen.

2) At de faglærte på akkord er den gruppe af arbejdere, der er i den stærkeste position indenfor virksomheden, og at de lønstigninger, som de modtager, giver anledning til lønkrav fra de andre arbejdere.

[1]) se f. eks. P. Milhoj: »Danmarks Statistik II«, 1965, p. 81.

[2]) se A. H. Dahl, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1959, p. 209-11, E. Hoffmeyer »Stabile priser og fuld beskæftigelse« i960, p. 123, og O E. E. C. »The Problem of Rising Prices« 1961, p. 298.

[3]) SAF - LO »Löneglidning« 1957, p. 26–31, og LO-NAF »Lønnsglidningen 1950-1962« 1963, p. 8-21.

[4]) S.W. Lerner og J. **Marquand:** »Workshop Bargaining, Wage Drift and Productivity in British Engineering Industry« Manchester School, Jan. 1962.
D. J. Robertson: »Factory Wage Structure and National Agreements«, Cambridge i960.

3) En meget stor del af de lønstigninger der sker, har til formål at retablere lønstrukturen - d. v. s. at holde trit med de akkordlønnede eller med andre tidlønnede grupper - eller at hæve virksomhedens lønninger, således at de kommer på højde med områdets eller industriens gennemsnit. Her spiller opfattelsen af de »retfærdige« lønforskelle en vigtig rolle.

4) Endvidere viser det sig, at kommunikationen mellem arbejderne i forskellige geografiske områder og virksomheder er vel udbygget. De virksomheder, der lønmæssigt set er lavt placeret, bliver således gennem kvartalsvise møder og lignende holdt underrettede om udviklingen.

3. Resultaterne af en norsk undersøgelse, der blev foretaget af LO og den norske arbejdsgiverforening (NAF) i fællesskab, er offentliggjort i 1963 i »Lønnsglidningen 1950-1962«. Et led i dette arbejde er en interviewundersøgelse med såvel arbejderne som arbejdsgiverne, hvis hovedresultat er følgende:

1) Det er karakteristisk - selv for de virksomheder, som forsøger at begrænse lønglidningen - at de er ude afstand til at forhindre en vis lønglidning. Dels giver den såkaldte skjulte rationalisering øgede fortjenester til den akkordaflønnede del af arbejderne, dels opstår der lønglidning på grund af den større øvelse, som akkordarbejderne efterhånden opnår. Endvidere er det normalt, at indførelsen af nye produktionsmetoder medfører lønglidning for de akkordlønnede, fordi de reviderede akkordsatser bliver sat således, at de akkordlønnedes fortjeneste bliver lidt større.

2) Selv om der fandtes en positiv samvariation mellem akkordprocent og lønglidning, ser det dog ud til, at det afgørende for lønglidningens størrelse er selve tilstedeværelsen af akkordarbejde.

3) Undersøgelsen giver også flere eksempler på, hvordan lønglidningen forplanter sig fra afdeling til afdeling, idet standardforløbet er, at der først indtræffer en produktivitetsbestemt lønglidning i en akkordafdeling. Dette skaber forstyrrelser i virksomhedens interne lønstruktur, idet forholdet mellem de akkordlønnedes og tidlønnedes relative lønninger ændres. Retfærdighedshensyn og ønsket om at undgå uro på arbejdspladsen medfører, at de tidlønnedes lønninger sættes op med det formål at genoprette de relative lønforskelle helt eller delvist. Denne regulering sker ofte gennem akkordafsavn, proforma-akkorder, personlige tillæg og lignende. Det forekommer endog, at denne virkning er gjort helt automatisk gennem at akkordafsavnets størrelse er fastsat i forhold til fortjenesten på akkordarbejdet. En sådan afsmitning finder også sted mellem forskellige former for akkordarbejde, således at akkordsatserne bliver hævet på de områder, hvor lønglidningen er bagefter.

4) Der findes enkelte virksomheder, der prøver på at holde igen med lønglidningen med det resultat, at de efterhånden får et lavere lønniveau. I disse tilfælde bevirker retfærdighedshensyn og hensynet til tilgangen af arbejdskraft, at der bliver givet generelle forhøjelser til såvel akkord- som tidion.

Det viser sig også, at virksomhederne ofte sammenligner lønningerne i andre virksomheder eller lokaliteter med deres eget lønniveau, og at lønglidningen også smitter fra virksomhed til virksomhed.

5) En anden impuls til lønglidning er de overenskomstmæssige reguleringer, som også skaber skævheder i virksomhedernes interne lønstruktur. Denne grund til lønglidning synes af mindre betydning end de foran anførte forhold.

6) Betænkningen udtaler også: »Det er et mer eller mindre klart definert prinsipp at det gjelder å følge med i den alminnelige lønnsutvikling, fordi dette er rimelig«.[1])

[1]) op. cit. p. 58.

4. Resultaterne af en nogenlunde tilsvarende undersøgelse, der blev foretaget af LO og den svenske arbejdsgiverforening (SAF), er offentliggjort i »Löneglidning« i 1957.

1) Det fremhæves, at årsagen til den primære lønglidning dels er at søge i, at produktivitetsstigningerne i reglen kommer lidt efter lidt i forbindelse med det administrative besvær ved fortløbende at skulle ændre akkordsatserne, og dels i principperne i forbindelse med nyansættelsen af akkorder, idet minimum i alle tilfælde er fortjenesten ved de gamle. Efter en vis tids indøvning vil dette medføre, at fortjenesten på den ny akkord er større end på den gamle.

2) Den overvejende del af lønglidningen må henfores til akkordlønområdet, og den lønglidning, der finder sted for de tidlønnede, må betragtes som mere eller mindre sekundær i forhold til lønglidningen for de akkordlønnede. Over halvdelen af de adspurgte både blandt arbejderne og arbejdsgiverne mente, at den vigtigste årsag til lønglidningen er at finde på akkordområdet.

3) Endvidere viser det sig, at lønglidningen er lille i virksomheder, hvor der slet intet akkordarbejde er, eller hvor dette er af ringe omfang. Når akkordprocenten er højere end 10, viser det sig, at der er ringe samvariation mellem akkordprocent og lønglidning. Det ser altså ud til, at det afgørende ikke så meget er akkordprocentens størrelse, men tilstedeværelsen af akkordarbejde i det hele taget, idet allerede forekomsten af akkord virker udløsende på lønglidningen også hos de tidlønnede arbejdere.

Kun hvis virksomheden fuldstændigt holder sig til tidlønarbejde, kan lønfastsættelsen beherskes således, at lønglidningen udebliver.

4) Lønglidningen på akkordlønområdet medfører uro og misfornøjelse på arbejdspladserne på grund af ændringerne i de relative lønforskelle mellem de akkord- og tidlønnede.

5. Her i landet har LO og arbejdsgiverforeningen (DAF) ikke foretaget en tilsvarende undersøgelse. Derimod har E. Hoffmeyer i sin bog »Stabile priser og fuld beskæftigelse« i i960 offentliggjort resultaterne af en interviewundersøgelse angående lønglidningens årsager. Det viste sig blandt andet, at:

1) »samtalerne efterlod dog det hovedindtryk, at produktivitetsforbedringer - herunder nyansættelse af akkorder - og lønudviklingen i andre virksomheder er de drivende kræfter bag lønglidningen«.[1]) Hoffmeyer fremhæver også, at virksomhedsledelsen som regel finder, at det - af hensyn til stemningen på arbejdspladsen - er den klogeste politik at tillade lønglidning dels ved produktivitetsstigninger og dels, når lønnen for tilsvarende arbejde stiger andre steder.

2) Ved interview med forskellige fagforbund viste det sig almindeligt, at fagforbundene indsamler og bearbejder lønstatistik. Ligesom de i vid udstrækning udsender materiale om lønudviklingen til afdelingerne.[2]) Et enkelt fagforbund udsender en detailleret lønstatistik til tillidsmændene, således at disse er orienteret om, hvorledes deres virksomhed lønmæssigt set ligger i forhold til andre.

3) Det er lettere for de akkordlønnede og de minimallønnede at opnå lønstigninger mellem overenskomsterne, end det er for de normallønnede.

4) Bemærkelsesværdigt er det, hvor lidt vægt der bliver lagt på knapheden på arbejdskraft som forklaring på lønglidningen. Men dette hænger uden tvivl sammen med, at Hoffmeyers undersøgelse blev foretaget på et tidspunkt, omkring 1958, hvor de interviewede parter kun kunne have en periode i erindring, hvor knapheden på arbejdskraft havde været ringe. Mellem 1946 og 1958 var årsledighedsprocenten således ikke på noget tidspunkt under 8.

[1]) op. cit. p. 155.

[2]) op. cit. p. iöi.

6. Der er således mange ting i de her nævnte undersøgelser, der peger i retning af, at akkordlønområdet er et vigtigt udgangspunkt for lønglidningen, og at dette hænger sammen med

1) at produktivitetsstigningerne ved givne akkordsatser medfører en helt automatisk stigning i fortjenesten, der er helt uafhængig af knapheden på arbejdskraft.

2) Det forhold, at produktivitetsstigningerne oftest er noget, der kommer lidt efter lidt og ikke i store spring, medfører på grund af det administrative besvær ved at foretage akkordjusteringer, at den løbende produktivitetsstigning mere eller mindre automatisk vil medføre lønglidning for de akkordlønnede. Det vil bortset fra det administrative besvær også være upopulært hos arbejderne, hvis der bliver foretaget løbende akkordjusteringer. Uden hensyn til knapheden på arbejdskraft synes akkordsystemet i sig selv at medføre lønglidning, og da produktivitetsstigningen i reglen sker kontinuert, vil der indenfor akkordlønområdet kunne finde en vedvarende lønglidning sted. Ved større produktivitetsstigninger tilpasses akkordsatserne, men dog sjældent fuldt ud. Også i dette tilfælde vil resultatet derfor blive lønglidning.

3) Endvidere er muligheden større for, at foretagerne giver efter overfor et isoleret lønstigningskrav på akkordlønområdet end på tidlønområdet, da dette i reglen ikke vil få så iøjnefaldende konsekvenser for virksomhedens interne lønstruktur, som hvis det var en tidløn, der blev ændret.

4) Endelig foregår fastsættelsen af akkordsatserne normalt ikke i forbindelse med de generelle overenskomster, men finder sted enten ved forhandlinger på underorganisationsniveau eller baseret på individuelle forhandlinger.

Disse forhold bevirker alt i alt, at der på akkordlønområdet stadig vil finde en primær lønglidning sted mere eller mindre uafhængig af ledighedens omfang.

Lønsystemerne.

1. Det er af stor betydning for lønglidningens størrelse her i landet, at 68 pct. af samtlige arbejdere[1]) - faglærte, ufaglærte og kvinder - i DAF sektoren er akkordlønnet eller aflønnet efter minimallønsystemet d. v. s. i begge tilfælde et fleksibelt lønsystem, hvor lønnen kan ændres i overenskomstperiodens løb. Men af endnu større betydning er det, at netop for den kategori af arbejdere, som har været mest knap - nemlig de faglærte - er hele 92 pct. aflønnet på akkord eller efter minimallønsystemet, mens kun 8 pct. er normallønnet [2])

Lønstigningerne vil således blive større, hvis efterspørgselspresset - som her i landet - først og fremmest rammer de sektorer, der fortrinsvis er akkord- eller minimallønnet. Men også den sekundære (imitative) lønstignings størrelse, hvis formål er at genoprette de relative lønforskelle, afhænger af om lønsystemet er fleksibelt eller ikke.

[1]) I hovedstaden er 74 pct. akkord- eller minimallønnet mod 64 pct. i provinsen.

[2]) De relativt få tidlønnede faglærte arbejdere, der er aflønnet efter normallonsystemet er fortrinsvis beskæftiget i provinsen (ca. 73 pct.) og her i byggeindustrien - forst og fremmest som murere og tømrere - samt i nærings- og nydelsesmiddclindustrien og sten-, ler- og glasindustrien. I hovedstaden er de også overvejende beskæftiget i de to sidstnævnte industrier samt i beklædningsindustrien.

Tabel i. Arbejdsstyrken 1965 i DAF-sektoren opdelt efter aflønnings/orm.

April kvartal	Faglærte	Ufaglærte	Kvinder	I alt
Antal lønmodtagere	91.927	154.387	62.208	308.522
Relativ fordeling	30	50	20	100
I: I alt på akkord	45	33	46	39
II: Ikke akkord				
1) Heraf minimallønnede	47	22	19	29
2) Heraf normallønnede	8	45	35	32
I alt	100	100	100	100

Tabel 2. Stigningen i den gennemsnitlige nettotimefortjeneste[1]) 1946–1959og 1959–1964opdelt på komponenter.

1946–1959 April kvartal-april kvartal	Samlet stigning i øre	Heraf: Pristalsregulering		Heraf: Overenskomst		Heraf: Lønglidning	
		øre	pct.	øre	pct.	øre	pct.
Faglærte i alt	331	125	37,8	72	21,7	134	40,5
Ufaglærte i alt	261	125	47,9	69	26,4	67	25,7
Mænd i alt	287	125	43,6	71	24,7	91	31,7
Kvinder i alt	202	102	50,4	50	24,8	50	24,8

1959–1964 April kvartal-april kvartal	Samlet stigning i øre	Heraf: Pristalsregulering		Heraf: Overenskomst		Heraf: Lønglidning	
		øre	pct.	øre	pct.	øre	pct.
Faglærte i alt	330	76	23,0	64	19,4	190	57,6
Ufaglærte i alt	250	76	30,4	85	34,0	89	35,6
Mænd i alt	278	76	27,3	77	27,7	125	45,0
Kvinder i alt	221	76	34,4	89	40,3	56	25,3

[1]) D. v. s. eksklusive alle andre tillæg end dyrtidstillægget.

Anni. Procent af periodens samlede stigning i den gennemsnitlige nettotimefortjeneste for den pågældende gruppe.

Tabel 3. Lønglidningens procentvise andel aj stigningen i den gennemsnitlige nettotimefortjeneste 1946–1959[1]) og 1959-1964[1]).

Procent	1946–1959	1959–1964
Faglærte akkord i hovedstaden	48,6	65,3
Faglærte tidløn i hovedstaden	43,6	58,8
Faglærte akkord i provinsen	39,0	60,3
Faglærte tidløn i provinsen	27,0	50,0
Ufaglærte akkord i hovedstaden	40,3	51,2
Ufaglærte tidløn i hovedstaden	26,5	37,8
Ufaglærte akkord i provinsen	28,1	44,7
Ufaglærte tidløn i provinsen	13,4	26,1
Kvinder akkord i hovedstaden	35,0	36,5
Kvinder tidløn i hovedstaden	22,1	27,6
Kvinder akkord i provinsen	22,4	28,3
Kvinder tidløn i provinsen	15,1	14,9

[1]) April kvartal-april kvartal.

Tabel 4. Ændringer i forskellige lønkvotienter i procent pr. år. 1946-1959 og 1959-1964}

Procent pr. år			(1) Overenskomst og pristals-regulering		(2) Faktiske	
			1946-59	1959-64	1946-59	1959-64
Mellem hovedgrupper i hele landet		Mænd ialt/ Kvinder i alt	÷0,57	÷2,56	÷0,18	÷1,28
		Faglærte i alt/ Kvinder ialt	÷0,78	÷2,96	÷0,04	÷0,68
		Ufaglærte i alt/ Kvinder i alt	÷0,39	÷1,72	÷0,39	÷1,22
		Faglærte i alt/ Ufaglærte i alt	÷0,42	÷1,36	+0,38	+0,56
Indenfor hovedgrupper.	Hele landet	Fagl. på akk. i hovedst./ Fagl. på tidløn i prov.	÷0,88	÷1,18	+0,21	+0,30
		Ufagl. på akk. i hovedst./ Ufagl. på tidløn i prov.	÷0,98	÷1,54	+0,22	+0,46
		Kvinder på akk. i hovedst./ Kvinder på tidløn i prov.	÷0,95	÷1,62	÷0,05	+0,14
	Hovedstaden	Faglærte på akkord/ Faglærte på tidløn	÷0,41	÷0,40	÷0,19	+0,40
		Ufaglærte på akkord/ Ufaglærte på tidløn	÷0,72	÷0,96	÷0,12	+0,12
		Kvinder på akkord/ Kvinder på tidløn	÷0,59	÷1,02	+0,04	÷0,34
	Provinsen	Faglærte på akkord/ Faglærte på tidløn	÷0,49	÷0,66	+0,09	+0,46
		Ufaglærte på akkord/ Ufaglærte på tidløn	÷0,75	÷1,02	÷0,19	+0,52
		Kvinder på akkord/ Kvinder på tidløn	÷0,85	÷1,00	÷0,60	+0,06

[1]) April kvartal-april kvartal.

Tabel 5. Stigningsprocenten for den gennemsnitlige nettotimejortjeneste[1]) 1958–1965

April kvartal–april kvartal	Faglærte i alt	Ufaglærte i alt	Mænd i alt	Kvinder i alt
1958–1959	8,4	8,5	8,4	8,1
1959–1960	8,4	5,1	6,3	4,5
1960–1961	10,2	13,3	11,6	13,8
1961–1962	10,4	8,8	9,5	9,0
1962–1963	8,1	7,6	7,9	11,9
1963–1964	7,6	7,1	7,2	9,6
1964–1965	10,8	12,1	11,6	10,9
Heraf lønglidning[2]), 1958–64:				
1958–1959	3,7	2,8	3,1	2,3
1959–1960	6,6	3,5	4,7	2,4
1960–1961	3,4	1,1	1,7	1,0
1961–1962	8,0	5,8	6,7	4,9
1962–1963	3,9	1,8	2,9	2,3
1963–1964	4,0	2,5	3,1	1,8

[1]) D. v. s. excl alle tillæg bortset fra dyrtidstillægget.

[2]) I procent af den gennemsnitlige nettotimefortjeneste.

Tabel 6. ***Lønglidnings procenten[1]).*** *1958–1964*

April kvartal–april kvartal	1958–59	1959–60	1960–61	1961–62	1962–63	1963–64
Faglærte akkord i hovedstaden	5,0	8,3	3,4	10,1	4,3	4,6
Faglærte tidløn i hovedstaden	3,5	5,8	4,5	7,3	4,8	3,9
Faglærte akkord i provinsen	3,9	7,2	4,0	8,6	4,6	4,5
Faglærte tidløn i provinsen	2,5	5,0	4,0	6,3	3,7	3,8
Ufaglærte akkord i hovedstaden	4,3	6,8	÷0,3	10,2	2,6	3,3
Ufaglærte tidløn i hovedstaden	2,1	4,5	1,9	6,4	1,3	2,4
Ufaglærte akkord i provinsen	3,7	4,5	1,7	7,3	2,2	4,0
Ufaglærte tidløn i provinsen	1,7	1,6	2,8	2,6	2,3	1,6
Kvinder akkord i hovedstaden	3,8	4,2	0,4	7,7	3,0	3,0
Kvinder tidløn i hovedstaden	2,1	2,8	3,2	3,9	2,5	2,2
Kvinder akkord i provinsen	2,8	2,6	0,0	6,2	2,0	3,1
Kvinder tidløn i provinsen	1,0	1,2	2,9	1,0	2,1	0,4

[1]) D. v. s. lønglidningen fra april kv. til april kv. det følgende år i pct. af den gennemsnitlige nettotimefortjeneste i april kv. det første år.

Tabel 7. Stigningsprocenten for den gennemsnitlige nettotimefortjeneste.

April kvartal–april kvartal	1946–50[1])	1950–54	1954–58	1958–61	1961–65	1950–65
Faglærte akkord hovedstaden	28,0	24,4	23,2	30,8	42,7	186,0
Faglærte minimalløn hovedstaden	28,8	28,7	24,6	29,4	39,8	190,1
Faglærte normalløn hovedstaden		19,4	26,4	31,5	41,4	180,3
Faglærte akkord provinsen	26,1	26,2	22,0	31,2	46,6	195,9
Faglærte minimalløn provinsen	24,9	26,7	24,3	28,5	42,3	187,8
Faglærte normalløn provinsen		26,7	19,5	33,7	42,9	189,2
Ufaglærte akkord hovedstaden	26,3	25,4	19,1	28,6	46,3	181,0
Ufaglærte minimalløn hovedstaden	24,7	30,0	25,9	27,2	42,0	195,7
Ufaglærte normalløn hovedstaden		27,0	21,8	33,1	36,5	180,9
Ufaglærte akkord provinsen	18,0	26,3	20,1	30,3	43,2	183,0
Ufaglærte minimalløn provinsen	23,7	27,1	22,8	24,8	42,1	176,7
Ufaglærte normalløn provinsen		26,8	19,7	32,7	35,8	173,5
Kvinder akkord hovedstaden	25,5	26,0	27,4	28,6	50,8	211,4
Kvinder minimalløn hovedstaden	30,3	27,8	27,7	30,1	50,4	219,3
Kvinder normalløn hovedstaden		26,2	25,4	33,4	48,5	213,6
Kvinder akkord provinsen	20,6	24,1	25,4	27,6	51,2	200,4
Kvinder minimalløn provinsen	27,7	26,2	30,3	29,9	49,8	220,2
Kvinder normalløn provinsen		26,7	28,3	31,9	43,9	208,6
Faglærte i alt	29,0	25,2	23,2	29,5	42,3	184,3
Ufaglærte i alt	25,1	25,9	20,3	29,3	40,5	175,1
Kvinder i alt	27,2	25,0	26,2	28,5	48,2	200,5

[1]) Forst fra 1950 kan de tidlønnede opdeles i **minimal-** og **normallønnede.** Det skal bemærkes, at sammenligneligheden er lidt usikker for 1953.

Anm. Alle tabellens perioder er 4-årige i det store hele svarende til 2 overenskomstperioder bortset fra 1958-1961, hvor overenskomstperioden var 3-årig.

Den solidariske lønpolitik.

1. Denne politik blev tidligere traditionelt ført på den måde, at alle voksne mænd fik lige store absolutte pristalsreguleringsbeløb og omtrent lige store absolutte beløb ved de generelle overenskomster. Dette indebar - alt andet lige - en tendens til indsnævring af de relative lønforskelle mellem de højere og lavere lønnede mænd, f. eks. mellem de faglærte og de ufaglærte. Kvinderne fik mindre absolutte beløb end mændene, men på grund af deres lavere løn betød dette alligevel en tendens til indsnævring af de relative lønforskelle. Havde der ingen lønglidning fundet sted, ville de relative lønforskelle være blevet indsnævret ikke blot mellem hovedgrupperne af arbejderne, men også indenfor disse.

Siden 1954 er denne solidariske lonpolitik blevet yderligere intensiveret, idet:

1) Kvinderne fra og med 1954 har fået lige så store pristalsreguleringsbelob som mændene. Dette medfører en yderligere tendens til indsnævring af de relative lønforskelle mellem mænd og kvinder.

2) Endvidere er der ved samtlige de generelle overenskomster siden 1956 ydet specielle lavtlønstillæg først og fremmest til ufaglærte og kvinder. Ved indførelsen i 1956 fik ca. 21 pct. af samtlige arbejdere i DAF - LO's sektor af arbejdsmarkedet et lavtlønstillæg, mens op mod 30 pct. fik et lavtlønstillæg i forbindelse med overenskomsten i 1965. Det er således ikke nogen lille andel af samtlige arbejdere, der har fået del i disse lavtlønstillæg, selvom det selvfølgelig ikke er dem alle, der har faet det maksimale tillæg.

3) Mens reglen i årene 1946-1960 var, at de faglærte og ufaglærte fik så at sige lige store absolutte lønstigninger ved de generelle overenskomster, så ændredes denne fremgangsmåde ved overenskomsten i 1961, hvor de faglærte fik en lønstigning på 40 øre mod 60 øre til de ufaglærte. Også kvinderne opnåede her for første gang en større overenskomstmæssig lønstigning end de faglærte, nemlig 45 øre. Også i forbindelse med overenskomststigningerne i 1963 og 1964 - der var et led i den såkaldte helhedsløsning - fik de ufaglærte absolut set mere end de faglærte omend slet ikke af samme omfang som ved overenskomsten i 1961.

4) I forbindelse med helhedsløsningen fik kvinderne et specielt dyrtidstillæg - som var overenskomstmæssige og ingen forbindelse havde med den automatiske dyrtidsregulering. På grund af dette var helhedsløsningens overenskomstmæssige lønstigning betydelig for kvindernes vedkommende. De opnåede således en lønstigning fordelt over 2 år på 41 øre mod 18 øre for de faglærtes og 22 øre for de ufaglærtes vedkommende.

2. Tabel 2 viser den skærpelse af den solidariske lønpolitik, der har fundet sted. I perioden 1946 -1959[1]) fik faglærte og ufaglærte gennem pristalsreguleringen lige store absolutte beløb, og næsten lige store beløb ved overenskomsterne, mens kvinderne begge steder fik absolut set mindre, men dog relativt set mere på grund af deres lavere løn. I perioden 1959-1964[1]) taget under et opnåede alle hovedgrupper absolut set lige meget ved pristalsreguleringen, mens kvinderne nu fik absolut set mest ved overenskomsterne, dernæst fulgte de ufaglærte, mens de faglærte nu fik 21 øre mindre end de ufaglærte.

Af tabellen ses endvidere, at det for både faglærte, ufaglærte og kvinder gælder, at pristalsreguleringen efter 1959, hvor man nåede fuld beskæftigelse, tegner sig for en relativ mindre andel af den samlede stigning i den gennemsnitlige nettotimefortj eneste. For de faglærte kan 23 pct. henføres til pristalsreguleringen mod 37,8 pct. i perioden 1946-1959, og for de ufaglærte 30,4 pct. mod hele 47,9 pct. i perioden 1946-1959. For kvindernes vedkommende drejer det sig om henholdsvis 34,4 pct. mod tidligere 50,4 pct. For alle tre hovedgrupper er der således sket et kraftigt fald efter 1959 i den relative andel afstigningen i den gennemsnitlige timefortjeneste, der kan henføres til pristalsreguleringen.

De generelle overenskomstmæssige lønstigninger udgør for de faglærte relativt set lidt mindre efter 1959 end før, mens de udgør mere for både ufaglærte, nu 34 pct. mod tidligere 26,4 pct. og specielt for kvinderne, nemlig hele 40,3 pct. efter 1959 mod 24,8 pct. før. For de laverelønnede - ufaglærte og kvinder - udgør de generelle overenskomstmæssige stigninger altså en relativt større andel af den totale lønstigning efter 1959. Dette hænger nøje sammen med skærpelsen af den solidariske lønpolitik.

Lønglidningens relative andel af stigningen i den gennemsnitlige nettotimefortjeneste, er for

[1]) april kv.-april kv.
Opsplitningen af perioden er naturligvis sket for at belyse forskellen mellem en underbeskæftigelses- og en fuldbeskæftigelsesperiode. Herved skæres overenskomstperioden 1958-1961 over. Dette betyder dog næppe noget for resultaterne.

kvinderne så at sige uforandret i de to perioder, nemlig 24,8 pct. før 1959 mod 25,3 pct. efter. Derimod er lønglidningens relative andel forøget kraftigt efter 1959 for mændene, for ufaglærte fra 25,7 pct. til 35,6 pct. og for de faglærte fra 40,5 pct. til 57,6 pct.

Alt i alt forklarer pristalsreguleringen således efter 1959 relativt set mindre af stigningen end før for alle tre hovedgrupper; overenskomststigningerne betyder efter 1959 mere end før for de lavestlønnede hovedgrupper, mens lønglidningens relative andel er steget for alle hovedgrupperne og steget stærkest for de faglærte, således at mellem halvdelen og to tredjedele skyldes lønglidning efter 1959, hvor fuld beskæftigelse blev nået.

I tabel 3 er vist lønglidningens relative andel af stigningen i den gennemsnitlige nettotimefortjeneste for 12 undergrupper. Alle grupper på nær een udviser en større lønglidningsandel i fuldbeskæftigelsesperioden efter 1959 end i perioden 1946-1959. Det er interessant, at selv den lavestlønnede af de faglærte grupper, nemlig faglærte på tidløn i provinsen efter 1959 modtog halvdelen af den samlede lønstigning gennem lønglidning mod kun ca. 27 pct. før 1959.

3. I tabel 4 er foretaget en sammenligning af den solidariske lønpolitiks styrke i perioderne 1946-1959 og 1959-1964. Søjle (1) viser de ændringer i procent pr. år i lønkvotienterne[1]) mellem forskellige grupper af arbejdere, der ville have været resultatet, hvis nettotimefortjenesterne alene havde ændret sig som følge af de generelle overenskomststigninger og pristalsreguleringen. Tabellen er konstrueret således, at den højstlønnede arbejdergruppe altid er anbragt i tælleren. Et negativt fortegn betyder derfor, at de generelle overenskomstmæssige stigninger og pristalsreguleringen indsnævrer de relative lønforskelle.

I søjle (2) er på tilsvarende måde beregnet den faktiske ændring i procent pr. år i lønkvotienterne mellem forskellige grupper af arbejdere.

Tabellens søjle (1) viser, at der mellem hovedgrupperne var et afgjort stærkere forsøg på via pristalsregulering og overenskomst, at sammenpresse de relative lønforskelle i perioden 1959-1964 end i perioden 1946-1959. Denne forskel var særlig udpræget for de faglærte i forhold til kvinderne. Indenfor hovedgrupperne var skærpelsen af den solidariske lønpolitik efter 1959 noget svagere end mellem hovedgrupperne.

Søjle (2) viser, i hvor høj grad den solidariske lønpolitik er lykkedes. Mellem kvinder på den ene side og de forskellige mandsgrupper på den anden side er de relative lønforskelle nok blevet indsnævret - og stærkere efter 1959 end før -, men ikke nær så kraftigt, som det ville have været tilfældet, hvis de generelle overenskomstmæssige lønstigninger og pristalsreguleringen alene havde gjort sig gældende. Lønforskellen mellem faglærte og ufaglærte udvidedes i begge perioder og lidt mere efter 1959 end før og dette til trods for, at indsnævringsintentionen var kraftigst i den sidste periode. Indenfor hovedgrupperne var der i fuldbeskæftigelsesperioden 1959-1964 - med en enkelt undtagelse - kun tale om en udvidelse af de relative lønforskelle omend af forskellig styrke, mens der ikke var nogen klar tendens i perioden 1946–1959.

Mellem hovedgrupperne var afvigelsen fra pristalsreguleringens og overenskomststigningernes »indsnævringsintention« i alle tilfælde størst i

[1]) Ved lønkvotienten mellem to grupper af arbejdere forstås: nettotimefortjenesten for den højstlønnede gruppe divideret med nettotimefortjenesten for den lavestlønnede gruppe.
De procentvise ændringer pr. år er beregnet ved at dividere de samlede procentvise ændringer i perioden med antallet af år i perioden. En egentlig rentes-rente-beregning ville inåske være teoretisk rigtigere, men da det kun drejer sig om forholdsvis små årlige ændringer, er fejlen, der begås herved, ikke særlig stor.

årene fra og med 1959. Særlige markante afvigelser fandt sted for faglærte i forhold til kvinder og for faglærte i forhold til ufaglærte. Også indenfor hovedgrupperne var afvigelserne - i det store og hele - relativt større i perioden 1959-1964 end i perioden 1946-1959.

4. Konklusionen af dette må blive, at den tydelige skærpelse af den solidariske lønpolitik mellem hovedgrupperne, der har fundet sted i 1961 og senere, har fort til en kraftigere indsnævring af de relative lønforskelle mellem hovedgruppen kvinder på den ene side, og de andre hovedgrupper på den anden side. Derimod er den relative lønforskel mellem faglærte og ufaglærte ikke blevet indsnævret. Den er efter 1959 blevet udvidet i et lidt stærkere tempo end i perioden 1946-1959 til trods for skærpelsen af den solidariske lønpolitik, som imidlertid har betydet, at der skulle en større lønglidning til end tidligere for at genoprette lønstrukturen.

Af tabel 5 ses, at løn glidningsprocenten fra april kvartal 1961 til april kvartal 1962 var ekstraordinærstor, også i forhold til de andre fuldbeskæftigelsesår. Af tabel 6 ses, at indenfor de enkelte hovedgrupper var den store lønglidning, der fandt sted her særlig udpræget for de højtlønnede, mens lavtlønnede grupper som ufaglærte på tidløn i provinsen og kvinder på tidløn i provinsen, ikke kunne opvise nogen større lønglidning. Til gengæld opviste de tidlønnede grupper en kraftig lønglidning i forhold til de akkordlønnede i det sidste år af overenskomstperioden 1958-1961.

5. O.E.E.C. rapporten: »The Problem of Rising Prices« beskæftiger sig også med virkningen af den i Danmark førte solidariske lønpolitik, og dens konklusion er: »One of the main causes of the high rate of increase in wages in Denmark has been the conflict between the LO's »solidaristic« wage policy, which has been accepted at the highest level, and the forces of inertia and special interest on the factory floor, which have tended to resist any important change in the existing wage structure«[1]). Rapporten konkluderer videre, at ikke blot har den solidariske lønpolitik ikke nået sit mål, men den må også i vid udstrækning gøres medansvarlig for den ret store lønglidning. At bemærke er, at O.E.E.C. rapportens konklusion bygger på erfaringerne fra perioden 1948-1959, det vil sige før den markante skærpelse af den solidariske lønpolitik fandt sted i 1961.

6. Den neutralisering af den solidariske lønpolitik, der har fundet sted, når man ser bort fra forholdet mellem hovedgruppen kvinder på den ene side og de andre hovedgrupper på den anden, skyldes dels at de højerelønnede er på vagt overfor alle ændringer, der tenderer mod at indsnævre de relative lønforskelle, og dels at løn glidningen virker som en af den relative styrke af efterspørgsel og udbud bestemt korrektion til den solidariske lønpolitik.[2])

Der er endvidere mange ting, der tyder på, at der fra samspillet mellem den solidariske lønpolitik og lønglidningen er udgået en impuls til yderligere lønstigning, eller sagt med andre ord, at der har været tale om en løn - lønspiral.

Limstrukturens rolle.

1. Der findes på arbejdspladserne en bestemt opfattelse af, hvorledes lønstruktuien skal se ud, det vil sige, hvor store de forskellige relative lønforskelle bør være. Selve det fænomen, at lønstrukturen gennem ret lang tid kan holde sig nogenlunde uændret, selv om udbuds- og efterspørgselsforholdene ændres, viser, at de faktiske

[1]) O.E.E.C. »The Problem of Rising Prices«, 1961 p. 312.

[2]) F. eks. har der været en relativ mangel på faglærte i forhold til ufaglærte, hvilket skulle bevirke en udvidelse af de relative lønforskelle mellem disse to grupper.

relative lønforskelle for en stor del må være mere eller mindre traditionelt bestemt.

D.A.F. har foretaget en række studier af lønstrukturen i 1951, 1956, i960, 1962 og i 1964. Hovedresultatet er, at selvom lønniveauet er ændret stærkt, har lønstrukturen holdt sig forbavsende konstant.[1])

Se også tabel 7, der viser, at de forskellige undergruppers lønstigningsprocenter i det store og hele har været af nogenlunde samme størrelsesorden.

Ser vi bort fra den solidariske lønpolitik, er de sædvanlige grunde til, at de relative lønforskelle ændres, enten at der opstår partiel overefterspørgsel efter arbejdskraft, eller at de akkordlønnedes timefortjeneste stiger i forhold til de tidlønnedes på grund af produktivitetsstigninger.

Lønglidning, der er induceret af overefterspørgsel efter arbejdskraft, hvad enten denne er generel eller partiel, og lønglidning, der opnås som følge af produktivitetsstigninger indenfor akkordlønområdet, kaldes under et for primær lønglidning.

De forskellige undersøgelser, der er diskuteret foran, viser for det første, at de forskellige grupper af arbejdere i udstrakt grad er klar over deres lønmæssige placering i forhold til andre grupper og ikke gerne ser denne forringet.

Specielt i den norske undersøgelse kommer det tydeligt frem, at denne opfattelse af den sædvanemæssige og som »retfærdig« betragtede lønstruktur ikke kun findes hos arbejderne, men hvad der er nok så vigtigt i mange tilfælde også hos virksomhedsledelsen.

Lønstigningskrav med udgangspunkt i genoprettelsen af de sædvanlige relative lønforskelle er derfor ikke kun et motiv for krav om højere løn, men har uden tvivl stor betydning for lønfastsættelsen selv, fordi sådanne krav betragtes som rimelige også af virksomhedernes ledelse. Herved opstår den sekundære lønglidning, der helt eller delvis genopretter de relative lønforskelle, som f. eks. den primære lønglidning har ændret.

Det essentielle ved den sekundære (imitative) lønglidning er, at enkelte arbejdere eller grupper af arbejdere forsøger at genoprette den lønstruktur, som anses for »retfærdig«, og som er blevet ændret, hvad enten dette er sket gennem produktivitetsstigninger hos de akkordlønnede, overefterspørgsel efter bestemte former for arbejdskraft eller i bestemte geografiske områder, eller gennem en bevidst solidarisk lønpolitik i forbindelse med overenskomstforhøjelserne og pristalsreguleringen eller ved specielle lavtlønstillæg.

Har de forskellige grupper ikke den samme opfattelse af, hvad der forstås ved en rimelig lønstruktur, vil opfyldelsen af én gruppes opfattelse være ensbetydende med en tendens til sekundær lønglidning hos andre grupper.

Selv om det ikke er muligt at foretage statistiske studier ud fra lønglidningens opdeling i primær og sekundær, er opdelingen alligevel nyttig for forståelsen af lønudviklingen.

Det er nok muligt, at den fulde beskæftigelse og det stramme arbejdsmarked har skærpet arbejdernes opmærksomhed med hensyn til den »retfærdige« lønstruktur. På den anden side kan det anføres, at erfaringerne her i landet fra 1956-1957 viser, at kun 3 kvartaler efter førstegangsindførelsen af lavtlønstillægget var lønstrukturen blevet genoprettet gennem lønglidning hos de højerelønnede[2]), og at denne udlignende lønglidning fandt sted på trods af, at ledigheden på dette tidspunkt var særlig høj, også for de faglærte. Den store lønglidning fra april kvartal 1956 til april kvartal 1957 kan ikke forklares tilfredsstillende med mindre den sekundærelønglidning tages i betragtning.

[1]) Resultatet af de to første undersøgelser er offentliggjort af A. H. Dahl: »Lønstrukturen i dansk industri siden 1946«, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1959, p. 202-207.

[2]) Se således A. H. Dahl, op. cit. p. 202-07.

2. Eksistensen af den sekundære lønglidning medfører desuden en tendens til, at den samlede lønglidning og hermed også lønstigningens størrelse er mere bestemt af det højeste efterspørgselsniveau end af det gennemsnitlige, idet processen forløber således, at den største lønglidning opstår, hvor knapheden på arbejdskraft er størst, og hvor lønsystemet er mest elastisk. Men da hverken arbejderne eller virksomhedernes ledelse i almindelighed er indstillet på at acceptere de heraf følgende ændringer i de relative lønforskelle, genoprettes disse helt eller delvist gennem sekundær lønglidning også, hvor der ikke er fuld beskæftigelse. Det organiserede arbejdsmarkeds flaskehalse vil altså bestemme farten, da det er den del af arbejdsmarkedet, hvor ledigheden er relativt mindst, der bliver afgørende for den samlede lønudvikling.