

## TIL REGERINGEN

Nærværende diskussionsoplæg blev drøftet på Det Økonomiske Råds møde den 28. november 2000. Det følgende er et resume af drøftelserne, delt op i to afsnit. Det første omhandler konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik og det andet naturforvaltning og biologisk mangfoldighed.

Under punktet eventuelt udspandt der sig en debat om procedurerne for rådets arbejde. Nyttens af formandskabets uafhængighed blev fremhævet fra mange sider, men de nuværende offentliggørelsesprocedurer har skabt en del frustrationer. Formandskabet vil forandle en høringsrunde om muligheden for at ændre disse procedurer.

Ud over bemærkningerne på mødet er der på siderne 175-202 skriftlige indlæg fra en række rådsmedlemmer.

## Konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik

### Indledende runde

*Formandskabet* indledte mødet med at konstatere, at dansk økonomi har det godt i øjeblikket. Der er således store overskud på de offentlige budgetter og på betalingsbalancen, og arbejdsløsheden er 200.000 lavere end for få år siden. Selvom løn- og prisstigningerne i Danmark er lidt højere end hos vore konkurrenter, så er det ikke så meget, at det virker umiddelbart faretruende. Men i økonomi er farerne aldrig langt væk. Med den meget lave og faldende arbejdsløshed forekommer det derfor ikke hensigtsmæssigt, at den planlagte finanspolitik for prognoseårene er direkte ekspansiv med en finanseffekt på 0,5 pct. i 2001 og på 0,8 pct. for prognoseårene 2001-03 under et. Den aktuelle udvikling i rentespænd og aktiekurser tyder ikke på, at investorernes forventninger til de fremtidige indtjeningsmuligheder er nedjusteret, selvom Danmark har valgt at stå uden for ØMU'en. Det er imidlertid for tidligt at sige noget om de langsigtede realøkonomiske effekter af afstemningsresultatet om Danmarks tilslutning til ØMU'en.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* påpegede, at formandskabets prognose viser, at den danske omkostningsudvikling vil ligge over udviklingen i udlandet i de kommende år. Finanslovsaftalerne indebærer, at de private virksomheder belastes med over 1½ mia. kr. alene i forbindelse med anvendelsen af arbejdskraft. Samtidig reduceres virksomhedernes indirekte omkostninger i euro-landene. Forårets overenskomst-aftaler har skabt mulighed for at mindske gabet mellem dansk og udenlandsk lønudvikling, men finanslovsaftalerne trækker modsat. På baggrund af efterårets finanslovsforhandlinger er der grund til at frygte yderligere byrder på danske virksomheder til skade for konkurrenceevnen. Formanden for DA anførte, at formandskabet ikke bibringer ny viden om de grundlæggende sammenhænge og problemstillinger på arbejdsmarkedet, og han efterlyste et overordnet eftersyn af det danske arbejdsmarked, som det ser ud ved indgangen til det nye århundrede.

*Formanden for Landsorganisationen* var overordnet set enig i formandskabets vurdering af udsigterne for dansk økonomi. Han kunne specielt tilslutte sig formandskabets nuværende mere positive skøn på beskæftigelses- og arbejdsstyrkeudviklingen. Derimod forekommer formandskabet for pessimistisk i vurderingen af eksport- og investeringsudviklingen. Han fandt, at det er alt for tidligt at vurdere konsekvenserne af resultatet af euro-afstemningen. Formanden for LO var endvidere uenig i formandskabets vurdering af, at finanspolitikken er for lempelig i 2001, bl.a. fordi det private forbrug ligger underdrejet, og fordi inflationsforventningerne er aftagende. Samtidig virker formandskabets skøn på væksten i det offentlige forbrug for højt. Han delte i øvrigt formandskabets anbefaling af, at energifgifterne ikke skal sænkes som følge af de store olieprisstigninger.

*Formanden for Dansk Handel & Service* var med enkelte undtagelser enig i formandskabets vurdering af konjunktursituationen i den danske økonomi. Skønnet for væksten i det private forbrug i 2000-01 synes dog at være alt for højt. På den baggrund vurderede han, at finanspolitikken ikke er for ekspansiv i 2001. Problemet er ikke den finanspolitiske lempelse, men det forhold, at den er drevet af øgede offentlige

udgifter. Dansk økonomi er ikke langt fra kapacitetsgrænsen, og det er bl.a. derfor meget uheldigt, at det offentlige forbrug vokser så meget. Han efterlyste en mere grundig analyse af udviklingen i servicesektoren og betydningen heraf for dansk økonomi.

*Formanden for Dansk Industri* kunne tilslutte sig det billede, som formandskabet tegner af den danske og internationale økonomi. Det er nødvendigt med fortsat fokus på konkurrenceevnen, der forværres af en række nye afgifter på anvendelsen af arbejdskraft. I den forbindelse noterede han, at danske virksomheder taber markedsandele på trods af den meget stærke dollar. Et andet væsentligt problem for dansk økonomi er den manglende kontrol med væksten i de offentlige udgifter. Han konstaterede, at miljø- og energiafgifterne i 1990'erne har belastet konkurrenceevnen. Det vil i den sammenhæng bl.a. være hensigtsmæssigt med en ny elreform, der både kan revurdere afgiftsstrukturen og se på balancen mellem konkurrenceudsat og ikke-konkurrenceudsat el. Med hensyn til beskattningen af Nordsø-produktionen af olie og gas kunne han ikke tilslutte sig formandskabets tanker om at øge beskattningen, da det ville ramme efterforskningen efter nye felter.

*Formanden for Finansrådet* var generelt enig i formandskabets konjunkturvurdering. Forventningen til stigningen i det private forbrug i de kommende år virker dog for optimistisk. Han kunne bl.a. på denne baggrund ikke anbefale en finanspolitisk stramning i form af højere skatter og afgifter. Han pointerede endvidere, at konsekvenserne af resultatet af euroafstemningen skal vurderes i et længere perspektiv, og at udviklingen i dansk økonomi siden afstemningen intet siger om de mulige gevinster, en tilslutning til euroen kunne have givet. Endelig fandt han det uheldigt med de høje marginalskatter, som de fleste står over for. Det medvirker til at reducere den private virkelyst.

*Formanden for Det Danske Handelskammer* tilsluttede sig formandskabets positive billede af konjunktursituationen, men var imidlertid uenig i formandskabets vurdering af de økonomiske konsekvenser af danskernes nej til euroen. Han mente bl.a., at inflationsfaren ville forsvinde ved en dansk euro-

deltagelse. Med hensyn til finanspolitikken fandt han, at det stigende offentlige forbrug bekræfter, at regeringen ikke har styr på de offentlige udgifter, og han efterlyste en nærmere analyse af de offentlige udgifter.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen, efterlyste en mere uddybende behandling af udviklingen i arbejdsstyrken. Han ønskede herunder en forklaring på, hvorfor formandskabets skøn for arbejdsstyrken for 2000 er ændret så markant i forhold til Dansk Økonomi, forår 2000. Han konstaterede endvidere, at Danmark taber markedsandele til trods for en forbedret konkurrenceevne. Han savnede også en nærmere redegørelse herfor.*

*Repræsentanten for Miljø- og Energiministeriet delte formandskabets anbefaling af, at energifgifterne ikke skal sænkes, selvom oliepriserne er på et højt niveau.*

*Formanden for Håndværksrådet var enig med formandskabet i, at udsigterne for dansk økonomi er gode for de kommende år. Han vurderede, at bygge- og anlægserhvervene trods aktuelt relativt høje lønstigninger ikke kommer til at forårsage en overophedning af økonomien. Dette skyldes, at beskæftigelsen sandsynligvis vil falde efterhånden som effekten af december-orkanen forsvinder. Han fandt endvidere, at Folketinget er ved at vedtage en mild finanslov for mange befolkningsgrupper, men at den bliver hård for erhvervslivet.*

*Nationalbankdirektøren bemærkede, at aktiviteten i dansk økonomi synes på vej op på baggrund af stigende indenlandsk efterspørgsel. Han fandt, at finanspolitikken er for lempelig i 2001, og fandt det uheldigt, at finansloven ikke indeholder strukturforbedringer. Strukturforbedringer på arbejdsmarkedet kunne være specielt hensigtsmæssige i den nuværende situation med lav ledighed. Han pointerede, at indtægter fra UMTS-auktion bør gå til gældsafvikling, som tilfældet eksempelvis var med indtægterne fra salget af Tele Danmark aktier. Anvendelsen af særskilte kasser for enkelte ministerier er i alle tilfælde meget uheldig. Vedrørende virkningerne af euroafstemningen bør man ikke drage vidtgående konklusioner ud fra den udvikling, der har været i rente og valuta- og aktiekur-*

ser siden afstemningen.

*Formanden for Dansk Familielandbrug* delte overordnet set formandskabets opfattelse af dansk økonomi og fandt det bekymrende med den fortsatte stigning i den offentlige beskæftigelse.

*Formanden for Danske Andelsselskaber* accepterede, at der er flere argumenter for ikke at reducere energiafgifterne. Imidlertid fandt han det vigtigt at hjælpe særligt udsatte erhverv, som f.eks. gartnerier, der er blevet ramt hårdt af de store energiprisstigninger. Han fandt det endvidere naturligt, at naturgas og olie indgår i indbyrdes konkurrence, så gaspriserne løsrives fra olieprisen.

*Repræsentanten for Økonomiministeriet* delte i store træk formandskabets vurdering af konjunkturbilledet. Formandskabets skøn for udviklingen i det private forbrug, betalingsbalancen og den offentlige gældsnedbringelse synes dog for optimistiske. Finansloven er blevet lempeligere end planlagt, men det er værd at bemærke, at overskuddet på de offentlige finanser er stort, og den offentlige gæld nedbringes hurtigt. Den forholdsvis stramme situation på arbejdsmarkedet betyder, at der er behov for at følge løn- og prisudviklingen meget nøje. Der er ingen tvivl om, at ud over gældsnedbringelsen er sikringen af et tilstrækkeligt stort arbejdsudbud en helt central langsigtet udfordring for den økonomiske politik. I relation til vurderingen af euro-afstemningen pointerede han, at konsekvenserne af den manglende tilslutning til euroen først kan vurderes på længere sigt.

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, savnede på flere punkter forklaringer på beskrivelsen af dansk økonomi i rapporten. Hun nævnte i den sammenhæng, at f.eks. udviklingen i produktiviteten og maskininvesteringerne burde belyses nærmere. På baggrund af makromodellernes problemer med at forklare lønudviklingen satte hun endvidere spørgsmålstegn ved, om man analytisk er rustet til at behandle en fremtidig situation med overophedning.

I de fremsendte skriftlige kommentarer fremførte *formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*, at han er enig i, at energiskatterne ikke skal reduceres, og at der bør ses nærmere på beskatningen af produktionen i Nordsøen. Han finder ikke, at man skal begrænse en skærpet beskatning til fremtidige koncessioner.

### **Efterfølgende debat**

*Formandskabet* bemærkede, at der tilsyneladende er en generel enighed om de positive udsigter for dansk økonomi. Formandskabet kunne tilslutte sig, at der er behov for yderligere analyser af arbejdsmarkedets funktionsmåde. Det er dog vanskeligt på nuværende tidspunkt at gennemføre sådanne analyser, da arbejdsmarkedsreformerne kun har været implementeret i relativt få år, og datagrundlaget derfor er begrænset. Formandskabet er enig i, at det er for tidligt at vurdere de fulde konsekvenser af afstemningsresultatet den 28. september 2000. Bemærkningerne i diskussionsoplægget om udviklingen i dansk økonomi skal blot opfattes som en konstatering af, at der ikke har vist sig umiddelbare negative konsekvenser på f.eks. rentespænd og aktiekurser. Som svar på Hans E. Zeuthens og Ellen Andersens ønske om yderligere forklaringer svarede formandskabet, at det desværre er svært at komme med gode svar. Konkret tyder de seneste tal for ATP-beskæftigelsen, der er fremkommet efter diskussionsoplæggets færdiggørelse, dog på, at stigningen i arbejdsstyrken bliver mindre, end det der fremgår af diskussionsoplægget. I relation til kommentarerne om finanspolitikken fastslog formandskabet, at der ikke er akutte faresignaler i dansk økonomi, men at en strammere finanslovsaftale ville have været at foretrække.

*Formanden for Dansk Handel & Service* savnede uddybende forklaringer på formandskabets høje skøn på væksten i det private forbrug.

*Formandskabet* replicerede hertil, at det skal erindres, at den lave vækst i det private forbrug i de sidste par år primært skyldes et meget lavt bilkøb. Væksten i det øvrige private forbrug har således været pæn og forventes at stige beskedent i de kommende år.

## Naturforvaltning og biologisk mangfoldighed

### Indledende runde

*Formandskabet* konstaterede indledningsvis, at naturforvaltning og biodiversitet er et område, hvor formandskabet ikke har ekspertise på alle relevante fagområder. Formandskabet mener imidlertid, at økonomer har en vigtig rolle at spille også i den debat. Der er behov for at afklare målsætningerne, for at skabe et sikrere vidensgrundlag og for at fremme mere synlige prioriteringsmekanismer. Formandskabet hæftede sig ved, at de direkte offentlige midler, der bruges på området, er særdeles beskedne, men at der er væsentlig større samfundsøkonomiske omkostninger ved restriktioner på arealudnyttelse m.v., og de samfundsøkonomiske gevinster bl.a. i form af naturoplevelser for borgerne er betragtelige. Området er derfor langt vigtigere, end hvad der fremgår af finanslov og nationalregnskab, og får dermed ikke den plads i den offentlige debat, som det fortjener.

En lang række rådsmedlemmer tilkendegav, at kapitlet er interessant, men i udkanten af deres interesseområde. *Formanden for Landsorganisationen* fremhævede, at det umiddelbart virker fornuftigt med en afgift på landbrugets nettoudledning af kvælstof, hvis den kan administreres. *Nationalbankdirektøren* satte spørgsmålstegn ved anvendeligheden af de metoder, der bruges i forbindelse med økonomisk værdisætning. *Repræsentanten for Økonomiministeriet* hæftede sig ved kapitlets generelle vurdering af, at der kan opnås mere miljø for pengene i naturforvaltningen.

*Formanden for Dansk Industri* påpegede, at der i analyser til brug for offentlige prioriteringer bør anlægges en helhedsvurdering af naturprojekters samfundsmæssige værdi. Eksempelvis vil udlægning af friluftsområder til rekreative formål konkurrere med andre anvendelser såsom boliger, erhverv og infrastruktur. Han støttede formandskabets synspunkt, at der er behov for at anvende systematiske metoder og indsamling af data. Samtidig understregede han behovet for at få skabt enighed om, hvilke metoder og data der er anvendelige.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen, mente, at emnet ikke har tilstrækkelig stor generel økonomisk tyngde og indhold til, at det bør behandles af Det Økonomiske Råd. Eksempelvis ville det have været mere interessant at undersøge de økonomiske aspekter af Vandmiljøplan II.*

*Repræsentanten for Miljø- og Energiministeriet fandt det meget positivt, at formandskabet havde taget emnet om naturforvaltning og biodiversitet op. Han var enig i, at der er store velfærdsøkonomiske værdier forbundet med naturen, hvilket eksempelvis kan aflæses af højere huspriser i naturskønne områder. Han medgav, at der på en lang række områder kun er sparsomme kvantitative data, og han var af den opfattelse, at det begrænser antallet og karakteren af de systematiske analyser, der kan gennemføres. Han kritiserede den analytiske tilgang i kapitlet for, at der er målsætninger, der ikke er taget højde for. Det gælder eksempelvis ønsket om frivillig lodsejerdeltagelse i naturforvaltningen. Desuden mente han, at der var anvendt for få indikatorer til at give et retvisende billede af, hvorvidt naturforvaltningens mål er opfyldt. Han understregede, at det ikke er målet med friluftslivsprojekter, at de skal lægges nær befolkningen, men snarere der, hvor naturen er. Endvidere pointerede han, at statslig skovrejsning først fra 1998 er blevet rettet eksplicit mod grundvandsbeskyttelse. I analysen af, hvor godt dansk naturforvaltning beskytter danske vilde dyr og planter, kritiserede han, at der ikke var taget højde for, at fredninger har andre formål, som eksempelvis beskyttelse af landskabelige værdier. Han fandt endvidere, at diskussionen af arbejdsdelingen mellem forfølgelse af national versus international biodiversitet ikke skabte klarhed over, hvordan den nødvendige prioritering bør foretages. Han udtrykte glæde over, at formandskabet har taget fat på den meget vanskelige metodiske opgave, det er at gennemføre en evaluering af projekter med flere målsætninger og hensyn. Han advarede dog mod, at utilstrækkelige metoder bliver styrende i naturforvaltningen.*

*Formanden for Dansk Familielandbrug fandt kapitlet interessant, men var meget uenig i, at det er svært at kontrollere, om landbruget overholder frivillige aftaler, normer og standarder. Han var endvidere kritisk over for forslaget om at pålægge en*



afgift på kvælstoftabet. Han nævnte flere former for dyrevenlig drift, der vil blive straffet af dette forslag, og han anså det for vanskeligt at måle kvælstoftabet. Endelig var det afgørende, at der sker en tilbageførsel af afgiften. Han var positiv over for ideen om udlicitering af naturvenlig drift, særlig i forbindelse med skabelsen af våde enge.

*En af de særligt sagkyndige, Finn R. Førsund, fremførte, at kapitlet er fagligt godt opdateret og holder et solidt akademisk niveau. Kritikken af den faktiske politik, der fremføres i kapitlet, virker relevant og konstruktiv. Han fremhævede, at det er vigtigt, at prioritering mellem natur og andre goder beror på eksplicitte kriterier. En mulighed er anvendelsen af økonomisk værdisætning, som gennemgået i kapitlet, men han efterlyste, at alternative prioriteringsredskaber var belyst. Kapitlet demonstrerer på overbevisende måde, at fredningspolitikken ikke er omkostningseffektiv, men resultatet havde måske været anderledes, hvis fredningernes rekreative værdier var inddraget i analysen. Han fandt forslagene om indsamling af flere og bedre data og øget vægt på rekreative værdier i bynære områder velbegrundede. Han foreslog endvidere, at landmændene selv skal dokumentere, hvor meget kvælstof der er bundet i deres produkter. Denne mængde kvælstof bestemmer størrelsen af den betaling, som landmanden modtager fra det offentlige, og som delvis vil kompensere for en afgift på anvendelsen af kvælstof i produktionen.*

*Repræsentanten for Landbrugsraadet fandt det interessant, at kapitlet sætter fokus på de konflikter, der er mellem forskellige hensyn i naturforvaltningen. Han gav udtryk for, at hensyn til biologisk mangfoldighed ikke skal have en uforholdsmæssig stor vægt i forhold til rekreative værdier og landbrugsproduktion. Han var enig i formandskabets vurdering af, at der er behov for en systematiseret dataindsamling til brug for naturbeskyttelse. Han fremhævede i den forbindelse, at den registrering, der bl.a. foregår i amterne, ikke kan sige noget om udviklingen i bevaringstilstanden for danske arter og naturtyper. Endelig betonede han vigtigheden af, at fremtidige aftaler på natur- og miljøområdet beror på frivillighed og muligheden for individuelle aftaler med landmændene.*

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* fandt i sine skriftlige kommentarer, at kapitlet samlet set indeholder en række fornuftige politikforslag og forslag til forbedring af beslutningsgrundlaget for naturforvaltning. Han mente dog samtidig, at formandskabets konklusioner om manglende prioritering og omkostningsbevidsthed i naturforvaltningen hviler på analyser, hvis konklusioner må tages med forbehold på grund af store metodiske og datamæssige problemer. Han støttede de forskellige forslag om udlicitering af naturvenlig drift af arealer, hvis det i givne tilfælde skønnes at være samfundsøkonomisk gavnligt. Endelig fandt han, at forslaget om en afgift på kvælstoftabet principielt er en god ide, men vanskelig at gennemføre i praksis. Han foreslog derfor i stedet en bruttoafledningsafgift.

### **Efterfølgende diskussion**

*Formandskabet* svarede indledningsvis på Hans E. Zeuthens kritik af kapitelvalget ved at henvise til, at samspillet mellem natur og økonomi indgår eksplicit i lovgrundlaget for Det Økonomiske Råd. Formandskabet begrundede endvidere emnevalget med, at det er vigtigt at kunne tage forskellige nicheområder op, uden at de dermed bliver selvstændige kerneområder for rådet.

*Den særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, fastholdt, at emnet ikke er egnet til diskussion i Det Økonomiske Råd: emnet er for snævert og berører ikke bredere aspekter som f.eks. løndannelse.

*Repræsentanten for Finansministeriet* bakkede op om Hans E. Zeuthens synspunkt, idet han fandt, at emnet ikke er tilstrækkelig bredt til, at det har hele rådets interesse. *Repræsentanten for Landbrugsraadet* replicerede, at naturforvaltning har stor betydning for landbruget.

*Repræsentanten for Miljø- og Energiministeriet* pointerede over for den særligt sagkyndige, Finn R. Førsum, at naturforvaltningen har flere mål. Han fremhævede, at der er pres på arealressourcerne i Danmark sammenlignet med f.eks. Norge, hvor der er rigeligt med areal, og at systematiske metoder til

evaluering af indsatsen skal tage højde for dette.

*Formandskabet* fremførte, at historiske forhold og områdets kompleksitet ikke bør fritage naturforvaltningen fra at anvende systematiske metoder til brug for prioritering af indsatsen.

København, den 4. december 2000

Niels Kærgård    Jørgen Birk Mortensen    Søren Bo Nielsen