

DANSK ØKONOMI

MAJ 1993

DANISH ECONOMY
MAY 1993

Konjunktursituationen

Internationale strømninger i den økonomiske politik

Finanspolitisk råderum

Miljøpolitik

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1993

FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

51. Dansk økonomi, maj 1987. Konjunktursituationen. Økonomiske aspekter af erhvervspolitikken. Erhvervenes markedsandele. Forskning, eksport og virksomhedsstruktur. Vilkår for landbrugsproduktionen. English Summary. 90 kr.
52. Dansk økonomi, december 1987. Den internationale konjunktursituation efter børs- og valutakrisen. Den indenlandske konjunktur. Usikkerhed i arbejdsløshedsprognoser. Beregninger vedr. økonomisk politik. Nul-løsning og andre konkurrenceevneforanstaltninger. English Summary.
Råd og realiteter, 1962-87. Supplement til Dansk økonomi, december 1987, udgivet i anledning af 25 året for oprettelsen af Det økonomiske Råd. 90 kr.
53. Dansk økonomi, juni 1988. Konjunktursituationen i udlandet og i Danmark. Fastkurspolitikken og den generelle økonomiske politik. Manglende incitament til løntilbageholdenhed. Solidarisk lønpolitik eller solidarisk beskæftigelsespolitik. Ansættelsestryghed. Overskudsdeling/andelsøkonomi. English Summary. 90 kr.
54. Dansk økonomi, december 1988. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Betalingsbalance, udlandsgæld og opsparing. EMS i fremtiden: Fra krone til ECU? English Summary. 80 kr.
55. Dansk økonomi, maj 1989. Konjunktursituationen. Protektionisme og handelspolitik. Det indre marked i EF. Skatteharmonisering. Skattetryk og offentlig sektor i Danmark, Holland og Vesttyskland. English Summary. 110 kr.
56. Dansk økonomi, december 1989. Konjunktursituationen. Den økonomiske politik: Foran betalingsbalanceligevægt? Den økonomiske krise i Østlandene. English Summary. 80 kr.
57. Dansk økonomi, juni 1990. Konjunktursituationen. Tysk genforening. Løndannelsen i Danmark. Den økonomiske politiks muligheder og begrænsninger. English Summary. 90 kr.
58. Dansk økonomi, december 1990. Konjunktursituationen. Virkninger af olieprisændringer. Den sociale dimension i EF. English Summary. 90 kr.
59. Dansk økonomi, maj 1991. Konjunktursituationen. Arbejdsløshed, lønfleksibilitet og finanspolitik. Produktivitet i private byerhverv. Finanspolitisk koordination i ØMU. English Summary. 110 kr.
60. Dansk økonomi, november 1991. Usikre internationale konjunkturer. Vækst i Danmark - men fortsat høj ledighed. Indkomstfordeling, offentlig omfordeling og beskæftigelse. English Summary. 110 kr.
61. Dansk økonomi, maj 1992. Konjunktursituationen. Arbejdsmarkedspolitik i udlandet. Lettelse i Danmarks balanceproblemer, men ingen klare strukturændringer. Østeuropas integration i verdensøkonomien. Handel og støtteforanstaltninger. Krisen i international handelspolitik - GATT, EF og landbrugspolitikken. Nyorientering i U-landene. English Summary. 120 kr.
62. Dansk økonomi, november 1992. Konjunktursituationen. Konjunkturstimulerende finanspolitik - muligheder og begrænsninger. Maastricht og Danmark: De økonomiske aspekter. Uddannelse, løn og mobilitet. English Summary. 110 kr.
63. Dansk økonomi, maj 1993. Konjunktursituationen. Internationale strømninger i den økonomiske politik. Finanspolitisk råderum. Miljøpolitik. English Summary. 110 kr.

DANSK ØKONOMI

MAJ 1993

**DANISH ECONOMY
MAY 1993**

Konjunktursituationen

Internationale strømninger i den økonomiske politik

Finanspolitisk råderum

Miljøpolitik

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1993

INDHOLD

Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	Resumé	1
Kapitel I:	Den internationale konjunktursituation	9
	Hovedtræk af konjunkturudviklingen	9
	Nærmere konjunkturbeskrivelse for udvalgte lande	12
	Konjunkturudviklingen og pengepolitikken i lande, som i efteråret 1992 forlod fastkurspolitikken	17
	Internationale strømninger i den økonomiske politik	23
Kapitel II:	Den indenlandske konjunktur	45
	Oversigt	45
	International vækst og konkurrenceevne	50
	Eksport	51
	Pris- og renteutviklingen	52
	Offentlige indtægter og udgifter	54
	Privatforbrug og boligbyggeri	57
	Produktion, beskæftigelse og investeringer	59
	Arbejdsstyrke og ledighed	62
	Import	64
	Betalingsbalance og udlandsgæld	64
	Det finanspolitiske råderum på længere sigt	66
	Problemstillinger i den økonomiske politik	76
	Bilagstabeller	81
Kapitel III:	Miljø: Prioritering og regulering	85
	Indledning	85
	Udviklingen i vand- og luftmiljøet	87
	Miljøpolitiske instrumenter	108
	Samfundsøkonomiske beregninger af den danske CO ₂ -målsætning	117
	Miljø, offentlige finanser og udland	128
	Sammenfatning	134
	Bilagstabeller	141
	English Summary	143

TIL REGERINGEN

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 26. maj 1993. Det følgende resumé af drøftelserne på mødet er i lighed med selve redegørelsen delt op i afsnit omhandlende dels den internationale konjunktursituation og strømninger i international økonomisk politik, dels den danske situation og påvirkningerne heraf gennem den økonomiske politik og endelig spørgsmålet om de økonomiske aspekter af miljøpolitikken.

Den internationale konjunktursituation og strømninger i den internationale økonomiske politik

I det mundtlige oplæg på mødet nævnte *formandskabet*, at man efter de senest fremkomne oplysninger om især udviklingen i Tyskland ikke kunne udelukke, at det internationale tilbageslag bliver kraftigere og måske især mere langvarigt end antaget i redegørelsen med de negative konsekvenser, dette ville få for udviklingen i Danmark. Der henvistes i denne forbindelse til, at usikkerhedsfaktorerne ved konjunkturbedømmelser for tiden ret ensidigt trak i negativ retning. Der var i praksis ingen større udsigt til, at udviklingen ville blive søgt imødegået gennem en konjunkturstimulerende politik mv. i de toneangivende lande. For så vidt angår Tyskland, der i stort omfang fastsætter tempoet for andre europæiske lande, lå mulighederne for en ændring af den økonomiske politik i mere ekspansiv retning også i den nuværende situation fortrinsvis i pengepolitikken. Men på baggrund af udviklingen i underskuddet på forbundsfinanserne og en forholdsvis kraftig stigning i pengemængden var der kun begrænsede udsigter til et hurtigt og betydeligt tysk rentefald fremkaldt af en lempelse af pengepolitikken. Efterspørgsel og produktion i Tyskland ville derfor på trods af konjunkturtilbageslaget formentlig ikke få megen hjælp fra ændringer i den økonomiske politik.

Konstateringen af, at den økonomiske udvikling kunne vise sig endnu svagere, end det er påregnet i redegørelsen, fik tilslutning fra flere sider i rådet - mest explicit fra formændene for *Dansk Industri*, *Finansrådet* og *Handelskammeret* og fra *rigsstatistikeren*. *Handelskammerets formand* pegede i denne forbindelse på

den ekstra usikkerhed omkring bedømmelsen af eksportudviklingen, der var opstået som følge af, at den hidtidige registrering af udenrigshandelen inden for EF på basis af toldpapirer var faldet bort i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked, uden at der endnu var kommet tal frem for den samlede eksport på andet grundlag. I Handelskammeret skønnede man, bl.a. med udgangspunkt i Nationalbankens valutastatistik, at den samlede eksport, målt i værdi, var gået tilbage med op mod 10 pct. i første halvår 1993.

Formanden for *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* nævnte, at den stigning, der kunne iagttages i underskuddene på statsbudgetterne i de forskellige lande, var et udslag af en alt for restriktiv økonomisk politik i landene. Beregninger med OECD's interlink-model viste, at en sænkning af renten til 4 pct. kombineret med en finanspolitisk lempelse både ville resultere i en betydelig konjunkturforbedring og i stærkt forbedrede offentlige budgetbalancer.

Rigsstatistikeren bemærkede til kommentaren om statistikusikkerheden som følge af omlægningen af udenrigshandelsstatistikken, at netop fremlagte skøn for den samlede eksport i første kvartal 1993, baseret på indberetninger til Told- og Skattestyrelsen om den momsfriske eksport fra knap 3500 virksomheder inden for fremstillingsvirksomhed og engroshandel, viste, at det fald, der havde været i eksporten igennem 1992, var fortsat og forstærket, så der sammenlignet med første kvartal 1992 var tale om et fald i den samlede eksportværdi på godt 7 pct. De foreløbige indikatorer for 1993 støttede således antagelsen om en endnu svagere eksportudvikling end forventet i redegørelsen.

Et andet *særlig sagkyndigt medlem* af rådet nævnte i tilknytning til analysen af strømninger i den internationale økonomiske politik, at han delte den opfattelse, at "pendulet var på vej tilbage mod den efterspørgselsregulerende politik". Han mente imidlertid, det skete på et forhastet grundlag, og at der derfor kunne være fare for, at man overså de mulige langsigtede, negative konsekvenser, en konjunkturstimulerende finanspolitik kunne få for den økonomiske vækst, renten og inflationen. Han henviste i denne forbindelse til redegørelsens diskussion af spørgsmålet om en mulig regning til eftertiden efter "Reaganomics" i USA. Dette tegnede nu til at få en parallel i Europa. To lande (Italien og Belgien) var løbet ind i en direkte gældsælde. Andre lande havde øget deres underbudgettering i en grad, som var risikabel og uacceptabel, henset til konsekvenserne for den langsigtede udvikling i skattetrykket. Under eet havde Vesteuropa nu større

budgetunderskud end USA og risikerede tilsvarende store problemer med underskuddene som USA. Den lære, man kunne uddrage heraf, og som også lå til grund for konvergenzkriterierne i Maastricht-traktaten, var, at det gjaldt om at gribe korrigerende ind i tide. Dette kunne i givne situationer også skabe mulighed for finanspolitisk ekspansion, men man burde ikke nære illusioner om store langvarige beskæftigelsesvirkninger mv. heraf eller om udgiftspolitikens langsigtede konsekvenser. Begge disse aspekter fandt han underspillet i redegørelsen, ligesom det burde have været præciseret, at der havde været store afvigelser mellem ideologi og praksis i den periode, hvor den monetaristiske politik og strukturpolitikken på papiret havde været de fremherskende politikformer. Empirien gav derfor ikke noget tilstrækkeligt grundlag for en bedømmelse af, hvilke "recepter" for den økonomiske politik, der på længere sigt giver den bedste økonomiske udvikling.

Konjunktursituationen og den økonomiske politik i Danmark

Formandskabet nævnte her indledningsvist, at det oplæg til den økonomiske politik, der netop var fremlagt af regeringen, efter et foreløbigt skøn ville indebære en finanspolitisk lempelse i forhold til forudsætningerne i rapporten af en størrelsesorden på 15 mia. kr. i både 1994 og 1995 og en merbeskæftigelse på op imod 25.000 i begge årene. Ledigheden vurderedes derefter at blive omkring 340.000 personer i 1994 og godt 320.000 i 1995. Hertil kom virkningen af oprettelsen af flere uddannelsespladser, som det endnu er vanskeligt at skønne over, men hvor der i forslagene som en målsætning opereres med 20.000 nye uddannelsespladser. Overskuddet på betalingsbalancen ansloges efter lempelsen at ville blive 30 mia. kr. i både 1994 og 1995.

Finansrådets formand mente på baggrund af konjunkturudviklingen i udlandet og den betydelige konkurrenceevneforværring som følge af valutakursudviklingen, at underskuddet på de offentlige budgetter selv ved uændret økonomisk politik vil blive større end hidtil forventet i både 1993 og 1994. Selv om man nok kunne være enige i, at der er behov for en moderat finanspolitisk lempelse, tildels udmøntet i lavere marginalsatter, var det væsentligt at erindre både dette budgetmæssige udgangspunkt og de tvivlsomme langtidsudsigter for den økonomiske vækst og muligheder for budgetforbedring. En for kraftig forøgelse af underskuddet ville kunne forhindre, at rentespændet overfor udlandet bliver fjernet. Man var enig med formandskabet i, at en

devaluering ikke er et brugbart instrument i den økonomiske politik, og at en finanspolitisk lempelse ikke er et varigt alternativ til konkurrenceevneforbedringer. Det var væsentligt at drage omsorg for, at den heller ikke af finansmarkederne blev opfattet som et sådant alternativ.

Formandskabet henviste i en replik til analysen i *Dansk økonomi, november 1992*. Det var her blevet konkluderet, at et forhøjet underskud og dermed voksende statsgæld naturligvis på længere sigt udgør et problem, men at dette ikke forhindrer en forsigtig lempelse af finanspolitikken på kortere sigt. Videreførelsen af den lempeligere finanspolitik på lidt længere sigt er betinget af en gradvis forbedring af konkurrenceevnen, hvilket både vil føre til forbedring af beskæftigelsen og indtjeningen i erhvervslivet og til en bedre udvikling på de offentlige finanser.

Formanden for Dansk Industri erklærede sig enig i hovedtrækkene i den fremlagte konjunkturvurdering og betonedede herunder, at industrieksporten nu for første gang i en lang årrække er direkte faldende. Man understregede behovet for konkurrenceevneforbedringer og øget fleksibilitet på arbejdsmarkedet som midler til opnåelse af en forbedret beskæftigelsessituation. Der var skabt forbedrede forudsætninger herfor ved, at DI og CO nu havde samlet hovedparten af arbejdsmarkedsoverenskomsterne under sig, og ved at næsten alle de gamle normallønsoverenskomster på industriens område nu var ændret til mindstebetalingsoverenskomster. På denne baggrund fandt man det kritisabelt, at formandskabet antog, at mindstebetalingsoverenskomster i et vist omfang medfører generelle lønstigninger. Redegørelsens formuleringer på dette punkt kunne lede til den misforståelse, at mindstebetalingssatser næsten skulle opfattes på linie med normallønssatser. Man kunne ikke tilslutte sig anbefalingen af en finanspolitisk lempelse. Effekten på ledigheden af et sådant tiltag ansås for at være kortvarig og begrænset, og det forøgede underskud på de offentlige budgetter og den større statsgæld ville betyde, at stabiliteten omkring renten og valutakursen gik tabt. Dermed måtte man også nære frygt for inflation og for, at den offentlige sektor permanent blev forøget.

Formandskabet replicerede til dette indlæg, at det kun ville være glædeligt, hvis forhøjelserne af mindstebetalingssatserne ikke fører til generelle lønstigninger, men at vurderingerne i prognosen udgør et skøn baseret på historiske erfaringer kombineret med konjunkturudsigterne. I forbindelse med spørgsmålet om faren for tab af valutakursstabilitet og rentestigninger som følge af en finanspolitisk lempelse understregedes det, at man ikke anså

denne fare for reel. Renteforholdene er ved forventninger om en stabil valutakurs bestemt af forholdene i udlandet, og en reduktion af ledigheden vil i sig selv kunne medvirke til at dæmpe eventuelle devaluering forventninger.

Formanden for Håndværksrådet var på stort set alle punkter enig i formandskabets vurdering af den indenlandske konjunktur, herunder hensigtsmæssigheden af en forsigtig finanspolitisk lempelse. Dog var der i redegørelsen næppe lagt tilstrækkelig vægt på den positive betydning for den danske økonomi af afklaringen om Danmarks fremtidige tilknytning til EF. Der var ingen tvivl om, at dette ville hjælpe med til at skabe mere tro på fremtiden og aktivere en del skrinlagte investeringsplaner. Det, der nu især var brug for, var en snarlig politisk afklaring vedrørende regeringens økonomiske oplæg. Uden en hurtig afklaring, som indebærer en fornuftig stimulering af den indenlandske økonomi, risikerede man, at de positive effekter af EF-ja'et ville blive neutraliseret.

Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening erklærede sig også enig i den fremlagte prognoses hovedtræk og understregede, at de senere års positive resultater for dansk økonomi i den nuværende situation er blevet modvirket af negative påvirkninger fra udlandet, særlig den negative vækst i Tyskland og Sverige og den engelske og svenske devaluering. På linie med Håndværksrådets vurdering blev udfaldet af folkeafstemningen den 18. maj vurderet som et grundlag for fornyet fremgang. Bl.a. vil den hjemlige investeringsaktivitet stige, men formentlig vil også udenlandske investorer udvise fornyet interesse for placeringer i Danmark. Det måtte dog nok ses i øjnene, at ledigheden ville fortsætte med at stige nogen tid endnu. DA's formand var enig i, at forhøjelsen af mindstebetalingssatserne ikke ville få fuld gennemslagskraft på øvrige lønninger, og tilsluttede sig, at de forventede nominelle lønstigningstakter i den nye overenskomstperiode også må betragtes som en absolut overgrænse for fremtidige pengelønsstigninger, hvis ledigheden varigt skal nedbringes.

Med udgangspunkt i formandskabets forventning om et stigende skattetryk under uændret økonomisk politik understregede DA's formand behovet for skattelettelser. DA havde noteret sig, at formandskabet forudsatte en tilbagevendende til en stram udgiftspolitik, men tvivlede på realismen i denne antagelse. Man var enig i formandskabets vurdering af betalingsbalanceoverskuddets robusthed overfor finanspolitiske lempelser, men anførte, at statsgælden var ligeså vigtig ved en diskussion af finanspolitiske

lempelser. Man frygtede, at den stigning i statsgælden, en finanspolitisk lempelse medfører, vil afstedkomme en højere rente og dermed lavere investeringsaktivitet. Endvidere frygtede man, at en finanspolitisk lempelse vil få negative virkninger på løn- og prisadfærden. Derfor delte man formandskabets opfattelse, at en finanspolitisk lempelse ikke skal stå alene, men følges op af initiativer til forbedring af konkurrenceevnen. Hensynet til virksomhedernes konkurrenceevne måtte fortsat prioriteres højt, og en finanspolitisk lempelse kunne kun være kortvarig.

Formandskabet understregede i forbindelse med dette og det tidligere indlæg, at man ikke havde fundet det muligt at skønne over de spontane investeringsreaktioner mv. oven på EF-afstemningen den 18. maj, hvorimod der var søgt taget højde for de længerevarende virkninger. Det afgørende for investeringsaktiviteten er bl.a. konkurrenceevnen, som fortsat er forværret i forhold til tidligere. Det var korrekt, at regeringsoplægget ville øge underskuddet på statsbudgettet, hvilket i sig selv forstærkede behovet for en senere forbedring af konkurrenceevnen. Tilpasningen af konkurrenceevnen via den nominelle lønudvikling var imidlertid en tidkrævende proces, og i mellemtiden måtte det skønnes forsvarligt at "bygge bro" via en konjunkturstimulerende finanspolitik.

Formanden for Detailhandelens Fællesråd gav udtryk for, at en lempelse af finanspolitikken på 12-15 mia. var fuldt forsvarlig i den nuværende situation. Med de dystre beskæftigelsesudsigter ville det være meningsløst ikke at udnytte det spillerum, den samtidige udsigt til et betalingsbalanceoverskud på over 40 mia. kr. ved uændret økonomisk politik gav for en lempelse af finanspolitikken. En sådan lempelse ville ikke svække konkurrenceevnen, men burde alligevel kombineres med foranstaltninger til forbedring af denne. Når nettoeksporten ikke længere bidrager positivt til væksten i samfundsøkonomien, var det tvingende nødvendigt at skabe fremgang i den indenlandske efterspørgsel via en konjunkturstimulerende politik. Set fra DF's synsvinkel ville en kombination af moms- og skattelettelser være det optimale i den givne situation.

Formanden for Det danske Handelskammer fandt, at der lå en stor potentiel købekraft gemt på ejerboligmarkedet, hvis rentefaldet fortsatte. Handelskammeret var ikke enig med formandskabet i, at Danmarks formelle afskrivning af deltagelse i et tættere monetært samarbejde forhindrede en eliminering af rentespændet over for Tyskland. Man fandt, at den danske økonomi var så stærk i forhold til den tyske og i forhold til stort set alle andre europæiske

lande, at det nuværende positive rentespænd over for Tyskland snarest ville blive vendt til et lille negativt rentespænd. På denne baggrund stillede man sig skeptisk til hensigtsmæssigheden af en finanspolitisk lempelse i den nuværende situation. En sådan lempelse måtte i hvert fald administreres med største forsigtighed, idet der ellers kunne være risiko for flaskehalse, accelererende inflation m.m. Handelskammeret savnede fortsat en analyse af beskæftigelsesudsigterne i serviceerhvervene som den sektor, der formentlig frembød det største fremtidige vækstpotentiale.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd beklagede, at det ikke havde været muligt for formandskabet at inddrage regeringens nye forslag i selve prognosen. Han nævnte, at forbrugeradfærden ville blive afgørende for kravene til den økonomiske politik på lidt længere sigt, idet det ikke kunne afvises, at den nu bebudede omlægning ville udløse en selvforstærkende opgang. Det kunne herunder være et spørgsmål, om mobiliteten på arbejdsmarkedet var tilstrækkelig til, at flaskehalsproblemer ville blive undgået ved et stigende efterspørgselspres. Den finanspolitiske lempelse burde derfor følges op af tiltag, der sikrer større smidighed på arbejdsmarkedet. En anden restriktion for den økonomiske politik lå i udviklingen af den offentlige gæld. Beskatningen af renteindtægter mindskede dog risikoen for en ukontrollabel vækst i den offentlige gæld. Endnu vigtigere for budgetbalancen var dog, at man anså en fortsat faldende rente fremover som sandsynlig. En udvikling, hvor den danske rente faldt til et niveau under den tyske, kunne ikke udelukkes.

Til de fra flere sider udtrykte forventninger om rentefald og om virkningerne heraf udtalte *formandskabet*, at man var enig i de fremførte synspunkter om renteutviklingens betydning for de offentlige finanser og for udviklingen i udlandsgælden. Efter formandskabets opfattelse var der ikke basis for at forvente, at den lange danske rente kunne komme under den tyske inden for en nærmere fremtid, idet dette ville forudsætte forventninger i markedet om en dansk revaluering overfor D-marken.

Økonomiministeriets repræsentant mente, at prognosen og anbefalingerne i redegørelsen i store træk stemte overens med synspunkterne i Økonomiministeriet, således også hvad angår vigtigheden af at sikre en varig forbedring af konkurrenceevnen som middel mod arbejdsløsheden. Over for de bekymringer, der fra forskellig side var kommet til udtryk med hensyn til udgiftspolitikken i regeringens udspil henvises til bestemmelserne om en stram offentlig udgiftsstyring i aftalerne om regeringsgrundlaget.

Formanden for Dansk Metalarbejderforbund udtrykte stor bekymring for den dårlige beskæftigelsessituation, som udover at medføre et spild af ressourcer nu i større og større grad udgjorde et socialt problem og skabte nye spændinger i samfundet. Der måtte stærkt advares mod en for passiv holdning til disse problemer. Større risikovillighed fra både politikernes og erhvervenes side var påkrævet, også hvad angår inflationsrisiko. Det sidste behøvede ikke nødvendigvis i praksis at omsætte sig i en højere inflation, da en større økonomisk vækst også typisk ville indebære øgede produktivitetstigninger, som ville modvirke en forstærket inflation. Produktivitetudviklingen udgjorde en ligeså væsentlig faktor for konkurrenceevnen som lønudviklingen. Metalarbejderforbundet var enig med DI i, at de indgåede overenskomster inden for industrien styrkede arbejdsmarkedets fleksibilitet og konkurrenceevne, selv om man havde været ude for visse problemer i lokalforhandlingerne.

Formandskabet fremhævede på ny betydningen af, at stigningerne ved de centralt indgåede overenskomster kom til at danne overgrænse både for de aktuelle og fremtidige lønstigninger. Samtidig var det imidlertid også af betydning for stabiliteten på arbejdsmarkedet og i økonomien i det hele taget, at hele tilpasningspresset i økonomien på kort sigt ikke ensidigt blev lagt på arbejdsmarkedet.

Rigsstatistikeren var enig med formandskabet i, at en vis, men grundet konjunkturerne begrænset afsmitning af stigninger i mindstebetalingssatserne til den generelle lønudvikling var sandsynlig. Han mindede om, at det i adskillige overenskomst-situationer var blevet gjort gældende, at garantibetalingsordningerne netop ved de pågældende forhandlinger havde fået en udformning, der forhindrede afsmitning, uden at dette havde holdt stik i praksis. I forbindelse med formandskabets analyse af råderummet for finanspolitikken mente han, at der kunne være argumenter for også at medtage andre såkaldte "worst-case"-analyser end redegørelsens analyse af betalingsbalanceudviklingen. Konkret kunne det således have været ønskeligt med en analyse af den statsfinansielle udvikling i tilfælde af udebleven udlandsvækst eller udebleven konkurrenceevneforbedring på længere sigt.

Formanden for Dansk Familielandbrug var som repræsentant for et meget rentefafhængigt erhverv bekymret for, at en finanspolitiske lempelse ville føre til en stigende rente. *Formandskabet* gentog i denne forbindelse, at en finanspolitisk lempelse i den

størrelsesorden, der var på tale, ikke ville få nævneværdig betydning for den danske rente. I denne forbindelse blev det også nævnt, at de foreslåede marginalsattesænkninger bl.a. også ville have den virkning at gøre de fremtidige offentlige budgetter mindre konjunkturfølsomme.

Økonomiske aspekter af miljøpolitikken

I det mundtlige oplæg til dette punkt nævnte *formandskabet* indledningsvist, at miljøregulering har økonomiske konsekvenser, og økonomisk aktivitet kan have miljømæssige konsekvenser. Der er derfor god grund til, at også økonomer deltager i debatten om miljøregulering. Den danske miljøpolitik har siden begyndelsen af 1970'erne udviklet sig til et omfattende og detaljeret regelsæt, der overvejende anvender såkaldt direkte regulering i form af godkendelser, forbud, påbud og kvoter. Det er et hovedsynspunkt i kapitel III, at det samfundsøkonomisk ville være hensigtsmæssigt, hvis anvendelsen af økonomisk orienterede reguleringsformer i form af afgifter eller omsættelige forureningstilladelser mv. fik et større omfang end nu. Økonomiske virkemidler bør dog primært anvendes med henblik på øget effektivitet i miljøreguleringen og af hensyn til bl.a. konkurrenceevnen derfor ikke i større omfang med henblik på det afgiftsmæssige provenu. En eventuel tilbageføring af provenuet bør gennemføres, således at det ikke modvirker den tilstræbte effekt på miljøet. Det er også formandskabets opfattelse, at grænseoverskridende forurening, herunder CO₂-udledning, i hvert fald på længere sigt bør reguleres internationalt både af hensyn til den danske konkurrenceevne og af hensyn til en tilstrækkelig miljøindsats på det nationale niveau.

Der var på rådsmødet generel tilslutning til redegørelsens analyser og vurderinger af den danske miljøpolitik, herunder behovet for en øget anvendelse af markedsorienterede virkemidler. *Formanden for Dansk Industri* understregede vigtigheden af, at miljøafgifter ikke antog en fiskal karakter, hvor de kunne risikere at blive til en "grøn skatteskrue", der forværrer erhvervslivets konkurrenceevne. Det var tillige afgørende at undgå national enegang på grænseoverskridende miljøområder. DI troede således ikke på argumentet om, at det kunne være forbundet med konkurrenceevnefordele, at et land hurtigere end andre skulle indstille sig på nye miljømæssige krav. *Formanden for Dansk Metalarbejderforbund* fremhævede på linie hermed, at det var afgørende, at grønne afgifter ikke blev en belastning for konkurrenceevnen;

den eksisterende isolerede danske CO₂-afgift kunne langt fra siges fri for en sådan kritik, og samtidig indebar den ikke nogen nævneværdig miljøgevinst. Også *formanden for Håndværksrådet* fandt den danske CO₂-afgift urimelig, ikke mindst set med mindre virksomheders øjne; den måtte under ingen omstændigheder danne skole for udformningen af fremtidige grønne skatter. *Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* håbede ud fra tilsvarende begrundelser, at formandskabets analyser sammen med debatten på rådsmødet måtte få konsekvenser for regeringens reformudspil. Som dette nu var udformet, tjente de foreslåede grønne afgifter efter DA's opfattelse kun fiskale hensyn, ikke ønsker om adfærdsregulering. Såvel i DI's som i DA's indlæg blev det endvidere fremhævet, at der ikke er noget modsætningsforhold mellem målsætningen om økonomisk vækst og miljøhensyn. På baggrund af ønskerne om, at miljøafgifter generelt udformes, så der ikke sker en økonomisk belastning af erhvervslivet, efterlyste DA supplerende analyser af, hvorledes proventet fra miljøafgifter i praksis kunne tilbageføres til virksomhederne. Hertil bemærkede *formandskabet*, at det af hensyn til formålet med miljøafgifter ikke var muligt at give eventuelle tilbageføringsordninger en sådan udformning, at de enkelte virksomheder og husholdninger pr. automatik blev kompenseret fuldstændigt for deres afgiftsbetaling.

Formanden for Det danske Handelskammer mente, der var formuleringer i redegørelsen, der kunne tolkes, som om formandskabet var af den opfattelse, at handel - og specielt international handel - skabte forurening. *Formandskabet* svarede hertil, at man i redegørelsen tværtimod havde tilsigtet at fremhæve, at der ikke er baggrund for generelt at udpege handel som årsag til miljøproblemer. Handel er en kilde til økonomisk vækst, og en sådan vækst behøver ikke at medføre øget miljøbelastning. Det modsatte kunne være tilfældet, jf. Østeuropa.

Økonomiministeriets repræsentant fandt, at diskussionsoplæggets miljøkapitel ikke indeholdt overraskende konklusioner, men var på linje med tidligere regeringspublikationer om sammenhængen mellem økonomi og miljø. Han savnede dog en omtale af muligheden for, at forureningsproblemer kan løses uden regeringsindgreb, nemlig gennem forhandling mellem forurenere og de berørte parter. *Formandskabet* henviste heroverfor til, at forhandlingsløsninger på miljøområdet og begrænsningerne herved, herunder problemerne med manglende ejendomsret og omkostninger ved indgåelse og håndhævelse af aftaler, er omtalt i redegørelsen. Det er formandskabets opfattelse, at en løsning af

forureningsproblemerne på denne måde i langt de fleste tilfælde vil kræve for store omkostninger også i form af udgifter til håndhævelse af aftalerne.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var overrasket over, at omkostningerne ved en markedskonform reduktion af CO₂-udledningen ifølge den modelbaserede analyse kun skulle være 1/7 af omkostningerne ved en kvotering af CO₂-udledningen. Han fandt det sandsynligt, at omkostningerne ved anvendelse af CO₂-afgifter var undervurderet i redegørelsen. Den nationale miljøpolitik kunne risikere at komme til at stå i stampe, hvis man generelt skulle afvente en international koordination. I Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var man af den opfattelse, at national enegang på miljøområdet i form af tidligt indførte miljøkrav kunne give virksomhederne teknologiske forspring og inspirere andre lande til lignende miljømålsætninger.

Formandskabet advarede på linie med DI mod at tillægge hensynet til virksomhedernes teknologiske forspring for stor vægt ved udformningen af i hvert fald den danske miljøpolitik, da udviklingspotentialet for ny teknologi er størst i udlandet. Man havde selvfølgelig kun betænkeligheder ved national enegang i miljøpolitikken i de tilfælde, hvor forureningen i særlig udtalt grad var et internationalt fænomen.

Rigsstatistikeren nævnte i relation til diskussionen om udformningen af miljøafgifter, at enhver beskatning af inputfaktorerne, der generelt begunstiger arbejdskraftanvendelsen i produktionsprocessen, på langt sigt kan resultere både i en bedre beskæftigelse og i miljøvenlige adfærdsændringer. Der blev advaret mod at "oversælge" de økonomiske virkemidler i miljøpolitikken, da modelberegningerne vedrørende CO₂-kvoterne i diskussionsoplægget ikke tager højde for omgåelses- og substitutionsmulighederne, herunder muligheden for ændret arbejdsdeling imellem sektorerne, der kan øge kvoternes miljøeffektivitet. Principielt kunne hensigtsmæssigt udformede kvoter være et lige så effektivt instrument som økonomiske virkemidler, hvis man ved fastlæggelsen af kvoterne så at sige kunne "gætte sig" til markedslikevægt.

Formandskabet replicerede, at kvoter og andre administrative virkemidler i miljøpolitikken i reglen som følge af informationsproblemer mv. medfører forvridninger, der kan undgås ved en øget anvendelse af prismekanismen. Man drog i denne forbindelse en parallel til den tidligere anvendelse af kvoter på penge- og kapitalmarkederne som instrumenter i penge- og kreditpolitikken.

Formændene for henholdsvis *LO* og *FTF* var forhindrede i at deltage i rådsmødet, men havde til mødet fremsendt skriftlige kommentarer til redegørelsen. *LO's formand* gav i sit indlæg udtryk for, at redegørelsens vurdering af beskæftigelsesudsigterne ved uændret økonomisk politik understregede det helt nødvendige i, at finanspolitikken hurtigst muligt blev lempet. Der var ingen grund til at frygte en gentagelse af erfaringerne fra midten af 1980'erne, hvor et vækstforløb, der ikke havde været under tilstrækkelig kontrol, havde ført til en inflationær udvikling. Dog kunne lønudviklingen tænkes at blive mere konjunkturafhængig på kort sigt som følge af de senere års tendens til øget decentralisering af løndannelsen på det private arbejdsmarked. Dette forhold burde både hoved- og underorganisationerne være opmærksomme på i deres overvejelser om den fremtidige forhandlingsstruktur. Den nye økonomiske politik burde understøttes af en aktiv arbejdsmarkedspolitik, herunder en fortsat højnelse af uddannelsesniveaut i hele arbejdsstyrken; men redegørelsens forslag om et ændret ydelsesniveau og ændrede varighedsbestemmelser for dagpengeydelse bygger ifølge *LO* på en fejlagtig opfattelse af løndannelsen og arbejdsmarkedets funktionsmåde. - Endelig fremhæves det i skrivelsen fra *LO's* formand, at man er enig i redegørelsens vurdering af nødvendigheden af i miljøpolitikken at gå over fra regelregulering til en mere markedsbaseret regulering. Det er *LO's* opfattelse, at en teknologiorienteret markedsregulering vil fremme teknologiudviklingen, så man på langt sigt kan tilgodese miljøinteresser uden at komme i konflikt med beskæftigelsesinteresser.

I *FTF's* indlæg gives der udtryk for, at behovet for en fælles europæisk koordineret økonomisk politik til stimulering af den økonomiske vækst fremstår mere markant end nogen sinde. Mødet i Det europæiske Råd i København i juni fremhæves som den sidste chance under den danske formandsperiode for på europæisk plan at få sat handling bag ordene om at give beskæftigelsen første prioritet. *FTF* gør opmærksom på, at man også tidligere har støttet formandskabets anbefaling af en lempelse af finanspolitikken. De seneste skøn over udviklingen i ledigheden viser, at en lempelse er påtrængende. *FTF* mener ikke, at en lempelse vil udløse et inflationspres. Desuden gør *FTF* opmærksom på, at en lempelse i form af uddannelsesinvesteringer og infrastrukturinvesteringer er mere beskæftigelsesfremmende end en tilsvarende lempelse i form af skattelettelser. Regeringsoplægget om en ændret økonomisk politik betegnes som et skridt i den rigtige retning, omend den finanspolitiske lempelse næppe vil være tilstrækkelig til at knække ledighedskurven. *FTF* kan

tilslutte sig redegørelsens konstateringer om de begrænsede muligheder for at angribe arbejdsmarkedets strukturproblemer fra finansieringssiden i dagpengesystemet; men på linie med LO tager man afstand fra redegørelsens antagelser om sammenhængene mellem dagpengeydelseernes højde, varigheden af dagpengeydelse og ledighedens størrelse.

København, den 4. juni 1993

Niels Kærgård

Arne Larsen

Claus Vastrup



RESUMÉ

Den internationale konjunktursituation: Kapitel I

Vending i USA, men ikke i Europa og Japan

Det er nu sandsynligt, at den amerikanske økonomi er på vej ud af den langvarige lavkonjunktur, men opgangen i USA er stadig svag og modvirkes af en fortsat afmatning i Vesteuropa og Japan. Den skuffende udvikling i Vesteuropa skyldes ikke mindst afsmitningen fra højrentepolitikken, der især har været ført i Tyskland.

Fortsat konjunkturopgang i USA

Konjunkturopgangen i USA hænger sammen med den fortsat meget ekspansive pengepolitik og et fald i dollarkursen. Den tyske rente og dermed renten i de fleste europæiske lande ventes at falde yderligere, selv om de store offentlige budgetunderskud har forsinket og modereret faldet noget. Der skønnes ikke i nævneværdigt omfang at ville udgå positive impulser fra finanspolitikken. I Vesteuropa vil opsvinget derfor kun indtræde langsomt og næppe før i 1994.

Først vending i Vesteuropa i 1994

Ændret valutasituation i Europa

En række europæiske lande opgav i efteråret 1992 deres hidtidige fastkurspolitik og devaluerede deres valutaer, men hensynet til en begrænsning af inflationen har dog fortsat høj prioritet i de pågældende lande. Storbritannien har som det eneste land benyttet de ændrede forudsætninger til at føre en mere aktivitetsstimulerende hjemlig konjunkturpolitik. Alle landene har som følge af devalueringerne umiddelbart forbedret deres konkurrenceevne. Omvendt er de tilbageværende lande i det europæiske fastkurs-samarbejde blevet udsat for et forstærket konkurrencepres fra devalueringenslandene og i perioder et forstærket spekulativt pres mod deres valutaer. Erfaringer med valutakursændringer er dog, at den forbedrede konkurrenceevne i devalueringenslandene gradvis forsvinder på grund af forøgede løn- og prisstigningstakter. Hvorvidt disse erfaringer gælder i den nuværende meget svage konjunktursituation vil vise sig.

OECD-vækst på 1 1/4 pct. i 1993 og 2 1/4 pct. i 1994...

Den reale BNP-vækst for OECD-landene ventes at blive 1 1/4 pct. i 1993 og 2 1/4 pct. i 1994. Da Danmarks største eksportmarkeder, Tyskland og Sverige, imidlertid ventes at få negative vækstrater, er der ikke udsigt til nogen vækst på de danske eksportmarkeder i 1993. Væksten i BNP på Danmarks eksportmarkeder anslås til

...men mindre for Danmarks aftagerlande

Internationale strømninger i den økonomiske politik: et tilbageblik

kun omkring 2 pct. i 1994. I forhold til skønnene i *Dansk økonomi, november 1992* er dette en nedjustering på henholdsvis 1 1/4 og 1/2 pct.point.

Med det formål at belyse vekselvirkningen mellem konjunkturudviklingen og strømninger i økonomisk politik indeholder kapitel I også et tilbageblik på den økonomiske politik, der har været ført i de toneangivende vestlige lande i efterkrigstiden. Tiden siden 2. verdenskrig falder naturligt i to dele, nemlig henholdsvis tiden frem til midten af 1970'erne, hvor fuld beskæftigelse var det overordnede mål for den økonomiske politik og en efterspørgselsregulerende finanspolitik hovedinstrumentet, og det sidste par årtier, hvor inflationsbekæmpelsen har været i højsædet. Den økonomiske udvikling i den første periode var karakteriseret ved en usædvanlig stærk og langvarig økonomisk vækst, men i periodens slutning tillige ved et tiltagende inflationspres, som efterhånden bragte den førte økonomiske politik i stigende miskredit. Fra midten af 1970'erne og særlig udbredt fra begyndelsen af 1980'erne skete der derfor en reorientering af den økonomiske politik. Den konjunkturregulerende politik blev i det store og hele opgivet, og hovedvægten kom nu til at ligge dels på pengepolitikken, som skulle sikre en høj grad af prisstabilitet, dels på en vækst- og strukturpolitik, der blev koncentreret om udbudssiden i økonomien. Efter at den nye politik har haft lejlighed til at virke gennem i hvert fald en halv snes år, må det konstateres, at heller ikke denne politik har formået at løse de økonomiske balanceproblemer. Det er ganske vist lykkedes at nedbringe inflationen; men den økonomiske vækst har både i Vesteuropa og USA været begrænset, og specielt i Vesteuropa har ledigheden været meget høj og fortsat stigende.

Behov for en forsigtig aktivering af penge- og finanspolitikken...

På baggrund af disse erfaringer konkluderes, at der generelt i den økonomiske politik er behov for i højere grad end hidtil at kombinere elementer fra begge de nævnte hovedstrømninger inden for økonomisk politik. I den aktuelle situation er der således behov for en forsigtig efterspørgselsstimulerende politik, og i nogle lande er der da også tegn på en begyndende rehabilitering af denne politik. En betydelig finanspolitisk ekspansion er derimod ikke mulig allerede på grund af statsgældens størrelse i adskillige lande. Hertil kommer den langt stærkere placering, pengepolitikken nu har fået i den økonomiske politik. En tilbagevenden til efterkrigstidens lavrentepolitik kommer givetvis ikke på tale. Der må i den internationale politik fortsat ventes at blive lagt stor vægt på strukturreformer både på arbejdsmarkedet og på andre markeder.

...men også behov for strukturreformer

Den indenlandske konjunktur: Kapitel II

Dårlige internationale udsigter og forringelse af konkurrenceevne

Markant forringede vækstudsigter for eksportmarkederne sammen med en dansk konkurrenceevneforværring som følge af andre landes devalueringer i efteråret 1992 har betydet, at den hjemlige konjunktursituation er blevet væsentligt dårligere end vurderet i *Dansk økonomi, november 1992*.

Arbejdsløsheden:
360.000 i 1993
365.000 i 1994
350.000 i 1995

Med uændret økonomisk politik vil Danmark i henhold til den nye prognose i de kommende år fortsat have høj og i det nærmeste års tid også stigende ledighed samt et stort og stigende betalingsbalanceoverskud. Fra et årsgennemsnit på 318.000 ledige i 1992 ventes arbejdsløsheden at stige til et årsgennemsnit på omkring 360.000 personer i 1993. Arbejdsløsheden ventes at toppe i begyndelsen af 1994 for herefter at falde langsomt, således at årsgennemsnittet for arbejdsløsheden forventes at blive ca. 365.000 personer. I 1995 ventes faldet i ledigheden at fortsætte, og arbejdsløsheden på årsbasis anslås her til knap 350.000 personer. Betalingsbalanceoverskuddet ventes med godt 26 mia. kr. i 1993 stort set at være på niveau med overskuddet i 1992. Det skønnes, at betalingsbalanceoverskuddet vil stige til ca. 34 og 41 mia. kr. i henholdsvis 1994 og 1995 især som følge af fortsatte fald i rentebetalingerne på udlandsgælden.

Betalingsbalanceoverskud:
26 mia. kr. i 1993
34 mia. kr. i 1994
41 mia. kr. i 1995

Fortsat vækstpause:
BNP-vækst på 0,3 og 1,6 pct. i hhv. 1993 og 1994

Den danske lavvækst fortsætter således på 7. år, idet væksten i BNP i 1993 kun forventes at blive på 0,3 pct. Under forudsætning af uændret økonomisk politik fortsætter lavvæksten et stykke ind i 1994, hvor væksten på årsbasis dog skønnes at blive på 1,6 pct. Med den større usikkerhed, der er forbundet med vurderinger på lidt længere sigt, skønnes væksten i 1995 kun at blive på godt 2 pct.

Eksportfald for første gang siden 1975

Den beskedne vækst i 1993-1995 fremkommer i modsætning til årene 1990-1992 primært som følge af en stigning i den indenlandske efterspørgsel. Bidraget fra nettoeksporten er i 1993 negativt og forventes i 1994 og 1995 kun at være svagt positivt. At nettoeksporten i 1993 bidrager negativt skyldes et mængdemæssigt fald i den samlede eksport på ca. 1,5 pct. Det er første gang siden 1975, at eksporten direkte falder.

Historisk lave lønstigninger og...

...lav inflation

Sammen med lokale lønforhandlinger vurderes forårets overenskomster på arbejdsmarkedet at ville give historisk lave stigninger i pengelønnen. Derfor anslås stigningstakten i de samlede lønomkostninger at blive på kun 2,6 pct. i 1993 og kun lidt mere i 1994. Dette er sammen med vigende importpriser medvirkende til en inflation på kun godt 1 pct. Reallønnen ventes derfor at stige med ca. 1 1/2 pct. i både 1993 og 1994.

**Betydeligt
finanspolitisk
råderum**

Det fremgår af modelberegninger, at der selv i tilfælde af en uforudset kraftig indenlandsk opgang stadig kan forventes et forholdsvis stort overskud på betalingsbalancen. En finanspolitisk lempelse i størrelsesordenen 10 mia. kr. pr. år vil derfor selv i dette tilfælde ikke føre til et underskud på betalingsbalancen. Der er således både råderum og behov for en moderat lempelse af finanspolitikken.

**Konkurrenceevne-
forværring men...**

De omfattende valutakursændringer, som har fundet sted siden efteråret 1992, har som nævnt forringet den danske konkurrenceevne. Herved opstår der i hvert fald midlertidigt en tendens til overflytning af produktion og beskæftigelse til devalueringslandene. Umiddelbart kunne dette måske motivere overvejelser om en dansk devaluering til hurtig genopretning af konkurrenceevnen. Men selvom en nedskrivning af kronen på kort sigt ville kunne forøge beskæftigelsen, er det formandskabets opfattelse, at dette instrument ikke udgør et brugbart, endsige et hensigtsmæssigt alternativ til en moderat lempelse af finanspolitikken. For det første vil en devaluering forøge inflationstakten, hvilket også udhuler den mulige konkurrenceevnegevinst. For det andet vil en sådan politik betyde et tab af den troværdighed om fastkurspolitikken, som Danmark har opbygget. Konsekvensen heraf vil være højere rente i forhold til vores samhandelspartnere og højere inflationsforventninger.

**...devaluering er
ingen løsning**

**Finanspolitik kan
kun tage toppen af
ledigheden**

Ledighedsproblemet kan imidlertid langtfra løses alene ved en lempelse af finanspolitikken. Det er samtidigt vigtigt for valutakursstabiliteten, at en finanspolitisk lempelse ikke opfattes som et alternativ til en varig forbedring af konkurrenceevnen. Det er kun som følge af det store og voksende overskud på betalingsbalancen, at finanspolitikken i begrænset omfang kan lempes og således tage toppen af arbejdsløsheden.

Selv en moderat lempelse af finanspolitikken vil selvfølgelig forøge det offentlige budgetunderskud og den tilsvarende gæld. Hvis der imidlertid er udsigt til, at denne udvikling siden hen vil blive redresseret, er der med et betydeligt overskud på betalingsbalancen og de i international sammenhæng lave danske pris- og lønstigninger ikke grund til at forvente, at dette vil medføre troværdighedsproblemer for fastkurspolitikken eller medføre selvstændige virkninger af nævneværdigt omfang for renteniveauet, jf. *Dansk økonomi, november 1992*. I en lille åben økonomi med en troværdig fastkurspolitik er renten især bestemt af forholdene i udlandet.

Stadig behov for konkurrenceevneforbedringer

Som følge af behovet for en forbedring af konkurrenceevnen er det nødvendigt, at de senere års stærke afdæmpning af de nominelle lønstigninger fastholdes. I lyset af ovenstående udgør selv de historisk lave nominelle lønstigninger ved de nyligt indgåede overenskomster en absolut overgrænse for fremtidige nominelle stigninger, hvis hensynet til beskæftigelsen skal tilgodeses. Ifølge det historiske mønster i aktivitetsniveau, ledighed og lønstigninger er det vanskeligt at forene lave lønstigninger med høj aktivitet. En langsigtet, fremtidig løsning af ledighedsproblemet kræver således et brud med dette historiske mønster.

De i regeringsudspillet om arbejdsmarkedspolitikken foreslåede ændringer kan formentlig ved at begrænse koncentrationen af arbejdsløsheden på langtidsledige være med til at hindre, at strukturproblemerne på arbejdsmarkedet øges i fremtiden, men de vil alene næppe i større omfang kunne reducere strukturproblemerne.

Politikken må understøtte strukturændringer på arbejdsmarkedet

De egentlige arbejdsmarkedspolitiske løsninger må søges i en flerstrengt strategi til forbedring af det traditionelle arbejdsmarkeds funktionsevne med sigte på at forbedre konkurrenceevnen og dermed gøre det muligt for væsentligt flere at få beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked.

Rimelig afvejning mellem omkostninger og fordele kræves

Miljøpolitikken bør ideelt set afspejle en afvejning mellem omkostninger og fordele ved de pågældende foranstaltninger og samtidig være underlagt hensynet til en samordning med de øvrige politikker. Grundlaget for en sådan afvejning er imidlertid ikke særligt fyldestgørende, da omkostninger ved at tilvejebringe og især fordele ved renere miljø er meget ufuldstændigt belyst. Der bør derfor tilstræbes et større vidensniveau om miljøpolitikens direkte og afledte virkninger. For at realisere målene i miljøpolitikken pålægges husholdninger og især erhvervslivet ofte omkostningskrævende dispositioner, der kan forringe den danske konkurrenceevne. Det bør derfor også tilstræbes, at der hersker sikkerhed og troværdighed om de lange linier i miljøpolitikken. Samtidig bør større miljøpolitiske foranstaltninger gennemføres over en årrække af hensyn til tilpasning og beskæftigelse. Erhvervslivets belastning ved sådanne foranstaltninger kunne evt. reduceres ved særligt lempelige afskrivningsregler for miljøinvesteringer. En sådan aflastning af erhvervslivet er at foretrække

Behov for langsigtede og troværdige linjer i miljøpolitikken

frem for friholdelse af bestemte virksomheder eller sektorer for miljøkrav, som mindsker miljøpolitikens samlede effektivitet og ofte resulterer i bureaukratiske dispensationsregler.

Den miljøpolitik, der har været ført i Danmark i de sidste 20 år, har ikke resulteret i nævneværdige forbedringer af hverken vand- eller luftmiljøet. På visse områder er miljøkvaliteten forværret, bl.a. er nitratindholdet i grundvandet og udledningen af kvælstofoxid øget. Dette kan dog på grund af den økonomiske vækst og det heraf afledte større ressourceforbrug ikke tages som udtryk for, at den førte miljøpolitik har været virkningsløs. Miljøreguleringen i Danmark har siden begyndelsen af 1970'erne udviklet sig til et omfattende regelsæt, og den administrative regulering spiller også en dominerende rolle i de senere års handlingsplaner for vand-, energi- og transportområdet. Den foretagne regulering sikrer imidlertid ikke omkostningseffektivitet, da indsatsen ikke er fordelt således, at den er tilstrækkelig stor i de sektorer og på de områder, hvor den er mest virkningsfuld. Samlet har reguleringen derfor været mere omkostningskrævende eller miljømæssig mindre effektiv end nødvendig.

Administrative regler dominerer...

...men økonomiske instrumenter mere effektive

I en langsigtet miljøpolitik er der behov for fleksibilitet og innovationer, hvilket taler for anvendelse af økonomiske styringsinstrumenter. For den enkelte virksomhed vil omsættelige forureningskvoter være den mindst belastende metode, men miljøafgifter svarende til de samfundsøkonomiske omkostninger ved forureningen (eller de samfundsøkonomiske gevinster ved et renere miljø) vil også være velegnede. Regelstyring med påbud, kvoter og lignende vil ofte medføre større administrations-, informations- og rensningsomkostninger end anvendelse af økonomiske styringsinstrumenter. Der vil dog være en række områder, hvor forureningens permanente eller øjeblikkelige farlighed taler for anvendelse af kvoter. Også af den grund er det vigtigt at anvende reguleringer, der er lette at håndhæve og kontrollere.

Dansk CO₂-reduktion giver tab uden nævneværdig virkning...

Modelberegninger viser, at afhængigt af virkemidlet resulterer en isoleret dansk CO₂-reduktion på 20 pct. i forhold til udledningen i 1989 i et privat forbrugstab af størrelsesordenen 1 til 7 pct. Reduktionen af den globale udledning af CO₂, der er det relevante mål i denne sammenhæng, er minimal, da Danmark kun er ansvarlig for 3-4 promille af den samlede udledning af CO₂. Omkostningerne er klart lavere ved det økonomiske virkemiddel (en CO₂-afgift) end ved det administrative virkemiddel (kvotering af CO₂-udledningen), da en afgift sikrer, at energibesparelsen foretages, hvor den er billigst. Arbejdsmarkedets fleksibilitet er

...medmindre der sker international koordination

også meget væsentlig for størrelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger, da et fuldt fleksibelt arbejdsmarked delvist kan afbøde konkurrenceevnefaldet som følge af CO₂-afgiften. Hvis arbejdsmarkedet ikke er fleksibelt, kan det i værste fald betyde, at en CO₂-afgift, der reducerer udslippet med 20 pct., samtidig vil forøge arbejdsløsheden med op mod 35.000 personer. Internationalt koordinerede miljøafgifter minimerer de samfundsøkonomiske omkostninger ved CO₂-målsætningen, da konkurrenceevnen ikke belastes, samtidig med at den globale CO₂-udledning reduceres. En CO₂-afgift, der kun pålægges husholdningernes energiforbrug, vil ikke være hensigtsmæssig til at opfylde den danske CO₂-målsætning, da husholdningerne kun er ansvarlig for en mindre del af den danske CO₂-udledning.

Stor effektkrav til vandmiljøplanen

Beregninger viser, at hvis vandmiljøplanen skal være samfundsøkonomisk rentabel, skal investeringerne og de løbende driftsudgifter give et årligt afkast på ca. 2 mia. kr. pr. år i 20 år. Dette stiller betydelige krav til de positive virkninger for fiskeri, turisterhverv mv.

Fordele ved omlægninger til miljøafgifter...

Økonomiske virkemidler i miljøpolitikken bør primært dimensioneres med henblik på at øge effektiviteten i miljøreguleringen. Da generelle skatter og vareskatter medfører forvridninger er det dog i et vist omfang muligt at opnå en dobbelt fordel ved at erstatte generelle skatter og afgifter med miljøafgifter, men der er en grænse for det hensigtsmæssige ved en sådan skatteomlægning, da miljøafgifter forvrider, hvis de mere end opvejer de eksterne miljøeffekter. Provenuet fra miljøafgifter bør ud fra i hvert fald økonomiske overvejelser ikke øremærkes til bestemte formål. Offentlige indtægter bør anvendes til de højest prioriterede formål, hvor der ikke er nogen sammenhæng mellem offentlig finansieringskilde og udgift.

...inden for visse grænser

International koordinering væsentlig ved grænseoverskridende forurening

Grænseoverskridende forurening skal normalt reguleres internationalt for at sikre en tilstrækkelig indsats på nationalt niveau. Isolerede nationale tiltag mod grænseoverskridende forurening vil belaste konkurrenceevnen uden at dette modsvares af tilstrækkelige nationale miljøfordele. Som følge af stor åbenhed i både geografisk og økonomisk forstand er det internationale miljøsamarbejde af stor betydning for Danmark. Internationale miljøaftaler bør ideelt set tage højde for, at miljøbekæmpelsesomkostningerne varierer mellem forskellige lande, hvorfor miljøindsatsen også bør variere.

KAPITEL I

DEN INTERNATIONALE KONJUNKTURSITUATION

I.1 Hovedtræk af konjunkturudviklingen

Vending i USA, men ikke i Europa og Japan

Det er nu sandsynligt, at den amerikanske økonomi er på vej ud af den langvarige lavkonjunktur, som begyndte kort før Golfkrigens udbrud i 1990. De endnu ret usikre tegn herpå i første halvår 1992 blev forstærket i andet halvår, navnlig gennem en tiltagende vækst i det private forbrug. Der har dog ikke været tegn på nogen yderligere styrkelse af USA-konjunktoren i den forløbne del af 1993, og for OECD som helhed modvirkes den amerikanske opgang af fortsat afmatning i både Vesteuropa og Japan. Vesttyskland er nu inde i en direkte konjunkturedgang, og det samme gælder på tredje år Sverige. Japansk økonomi præges som noget helt usædvanligt af omtrentlig stagnation.

Afsmitningen fra tysk rente og recession

Den skuffende udvikling i Vesteuropa skyldes ikke mindst den højrentepolitik der - trods successive moderate nedsættelser siden efteråret - fortsat føres i Tyskland som reaktion på den ufinansierede forøgelse af de offentlige udgifter i forbindelse med genforeningen. Sammen med den ledsagende opskrivning af D-marken og ophøret af de ekspansive virkninger af indkomstoverførslerne til Østtyskland er dette hovedårsagen til den vesttyske recession, der sammen med rentestigningerne har haft kraftige afsmitningsvirkninger på det øvrige Vesteuropa i en situation, hvor de fleste af landene i udgangssituationen befandt sig i en svagere konjunkturposition end Tyskland. Rentepolitikken fik ydermere et forstærket gennemslag i de øvrige fastkurslande, fordi disse på grund af valutauroen i hvert fald midlertidigt var nødt til at øge deres rentespænd i forhold til Tyskland kraftigt. Bl.a. herved har den fortsatte valutauro på de europæiske valutamarkeder bidraget til at holde Vesteuropa fast i en lavkonjunktur.

**Budgetunderskud
en restriktion på
den økonomiske
politik**

Et vigtigt fællestræk i den nuværende konjunktursituation er, at mange lande har betydelige underskud på deres statsfinanser. Dette begrænser deres finanspolitiske spillerum, selv om en egentlig budgetkonsolidering i flere lande er blevet udskudt til en fremtidig, bedre konjunktursituation. Et andet gennemgående træk er, at både husholdninger og virksomheder søger at øge deres opsparing som reaktion både på en tidligere kraftig ekspansion af deres låntagning og på faldende ejendomspriser, aktiekurser og øvrige aktivværdier. I nogle lande spiller det også ind, at finanskrisen fortsat er meget dyb. Behovet for at nedbringe penge- og realkreditinstitutternes balancer af hensyn til deres kapitaldækningsgrad skaber her tendenser til en restriktiv udlånspraksis, store rentemarginaler mv., hvilket lægger en selvstændig dæmper på den økonomiske aktivitet.

**Dæmpet forbrugs-
og investerings-
tilbøjelighed**

**Fortsat bankkrise
i nogle lande**

EF's vækstinitiativ

Over for disse tendenser er det naturligvis positivt, at der på EF-plan kan ventes iværksat visse vækstinitiativer som en opfølgning af de aftaler, der i december 1992 blev indgået på Edinburgh-topmødet. Initiativerne ventes dog i sig selv at blive ret beskedne, og inden for den tidshorizont frem til 1995, der er anlagt i nærværende redegørelse, må virkningen under alle omstændigheder antages at blive ret begrænset, da det erfaringsmæssigt tager tid at planlægge og gennemføre infrastrukturinvesteringer, hvilket er kernepunktet i programmet.

**Den økonomiske
politik i øvrigt:
USA**

Når der på trods af disse tendenser er kommet en konjunkturopgang i stand i USA, og når denne opgang kan ventes at fortsætte, omend ikke med nær samme styrke som i tidligere opgangsfaser, hænger det sammen med, at der i USA netop på baggrund af konjunktursituationen er blevet ført en meget ekspansiv pengepolitik, og med det fald i dollarkursen der i en periode blev resultatet af denne politik. Finanspolitikken i USA må karakteriseres som neutral med udsigt til isoleret set at blive restriktiv, jf. nedenfor. En begrænset, indledende og midlertidig lempelse af finanspolitikken som led i Clinton-planen ser ud til i det væsentlige at være bortfaldet på grund af modstand i Kongressen.

Vesteuropa

Den tyske rente må ventes at falde yderligere, og især i Frankrig er rentespændet til Tyskland samtidig nu under hurtig nedtrapning. Især for den lange rentes vedkommende er niveaulet for realrenten dog vedvarende højt i Kontinentaleuropa. Samtidig må rentefaldet både i Tyskland og det øvrige Vesteuropa forventes at blive forsinket og begrænset som følge af de store offentlige budgetunderskud. Et opsving i Vesteuropa vil derfor kun indtræde

Tabel I.1 Realvækst, løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande, 1992-1994

Lande	Eksportvægte ^a	Realvækst (Stigning i BNP, faste priser)			Lønudvikling (Stigning i timelønsomk. ^b)			Prisudvikling (Stigning i forbrugerpriser ^c)			KE-vægte ^d
		1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994	
	Pct.	———— Procentvis stigning i forhold til foregående år ————									Pct.
USA	6,1	2,05	3,00	3,00	2,60	3,00	4,00	3,00	3,00	3,00	11,8
Japan	2,3	1,75	1,00	2,25	2,00	2,00	2,50	2,00	1,25	1,50	7,9
Tyskland ^e	28,0	1,25	-1,50	2,00	6,00	4,00	3,00	4,00	3,25	2,25	23,2
Frankrig	6,2	1,75	0,50	1,50	4,00	3,50	3,50	2,75	2,25	2,00	7,9
Italien	3,6	1,00	0,00	0,50	6,00	5,75	5,50	5,50	4,50	4,00	5,6
UK	10,7	-1,00	1,00	2,50	6,00	5,00	6,00	4,00	3,00	4,00	11,3
Spanien	2,2	1,25	0,50	1,50	7,30	7,00	6,70	6,50	6,50	6,25	2,5
Holland	6,4	1,50	0,50	2,00	4,70	4,50	4,90	3,25	2,75	3,25	3,8
Belgien	2,6	1,50	0,00	1,50	4,50	4,50	5,00	2,50	2,75	3,00	2,8
Schweiz	2,7	0,25	0,50	2,00	5,40	3,50	2,50	4,00	3,25	2,25	2,6
Østrig	1,7	2,00	0,00	2,00	5,80	5,25	4,50	4,00	3,75	3,50	1,7
Sverige	15,6	-1,70	-1,50	2,00	3,50	0,00	5,00	2,25	5,00	3,00	10,6
Norge	8,5	2,90	3,00	3,00	2,70	3,00	3,50	2,25	3,50	2,00	4,6
Finland	3,4	-3,50	0,00	2,00	1,50	2,00	2,50	2,25	3,25	4,00	3,8
OECD ^f		1,50	1,25	2,25				3,25	3,00	3,00	
Vesteuropa ^f		0,75	0,00	1,75				4,25	3,75	3,25	
Aftagere ^g	100,0	0,75	0,00	2,00				3,25	3,50	2,75	
Konkur. ^h					4,50	3,50	4,00	3,25	3,25	2,75	100,0
Danmark		1,10	0,30	1,60	3,20	2,60	2,80	1,90	1,10	1,30	

a) Sættningen af industrieksporten i 1991.

b) Stigningstakt for timelønsomkostninger i industrien.

c) Stigningstakt for deflatoren for det private forbrug i nationalregnskabet.

d) Vægtene afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport i 1989, idet vægten til et land både afspejler landets direkte betydning som aftager af dansk eksport såvel som den udstrækning, hvormed Danmark konkurrerer med landet på tredjelands markeder (såkaldt dobbeltvejede eksportvægte).

e) Realvæksten vedrører hele Tyskland, mens pris- og lønudviklingen vedrører Vesttyskland.

f) Kun lande, der er medtaget ovenfor.

g) Sammenvejet med eksportvægte.

h) Sammenvejet med KE-vægte.

Kilde: OECD, 1992, *Economic Outlook*, Paris. IMF, 1993, *World Economic Outlook*, Washington. AIECE og egne skøn.

langsomt og kan ikke ventes at begynde før tidligst i begyndelsen af 1994. Den i forvejen høje arbejdsløshed må derfor ventes at stige yderligere i 1993.

Det samlede skøn

Konjunkturvurderingen indebærer en samlet OECD-vækst på kun 1 1/4 pct. i 1993, hvilket er en svag yderligere forringelse i forhold til 1992, jf. tabel I.1. Med negative vækstrater på Danmarks to største eksportmarkeder, Tyskland og Sverige, er der under et ikke udsigt til nogen markedsvækst for den danske industrieksport i 1993, og for 1994 anslås BNP-væksten i Danmarks aftagerlande kun til omkring 2 pct. I forhold til skønnene i *Dansk økonomi, november 1992* er dette en nedjustering på henholdsvis 1 1/4 og 1/2 pct.point. For 1995 anslås BNP-væksten på markederne for den danske industrieksport skønsmæssigt at blive på ca. 3 pct.

I.2 Nærmere konjunkturbeskrivelse for udvalgte lande

Langsomt opsving i USA

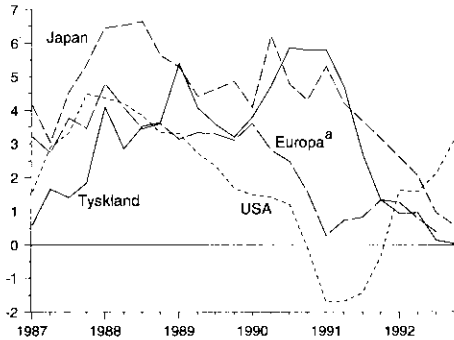
Det svage opsving i amerikansk økonomi, der begyndte i foråret 1992 tiltog i styrke i løbet af året, jf. figur I.1. I begyndelsen var opsvinget først og fremmest båret af tiltagende erhvervs- og boliginvesteringer, men i løbet af 1992 er væksten i det private forbrug også steget.

Virksomheden af den ekspansive pengepolitik skuffende

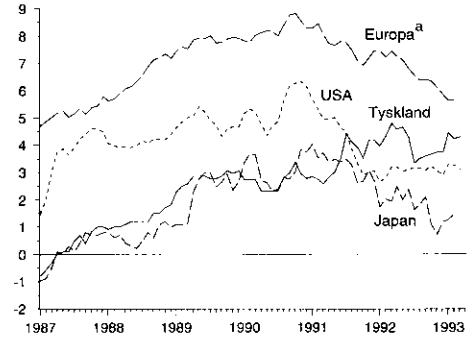
Den amerikanske pengepolitik har gennem de sidste to år været forholdsvis ekspansiv. De snævre pengemængdebegreber, pengebasen og M1 er forøget kraftigt og den korte rente, målt ved Federal Funds renten (der er den pengemarkedsrente, som bankerne låner til på interbankmarkedet), er faldet stærkt de sidste to år til omkring 3 pct. i december 1992. Effekten på den økonomiske aktivitet har imidlertid været mindre end tilsigtet, hvilket bl.a. skyldes, at den lange rente indtil midten af 1992 ikke er faldet i takt med den korte rente, jf. figur I.2. Samtidig har bankerne på grund af bankkrise og en stor gældsbyrde blandt låntagerne i den private sektor været utilbøjelige til at nedsætte udlånsrenten i takt med den korte rente. Derfor har udlånene og dermed de bredere pengemængdebegreber som M2 været faldende eller kun meget langsomt voksende.

Figur I.1 Nogle aktuelle konjunkturindikatorer for udvalgte lande siden januar 1987

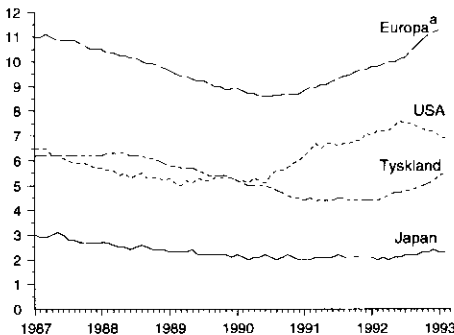
Real BNP. Vækst i forhold til samme kvartal året før, pct.



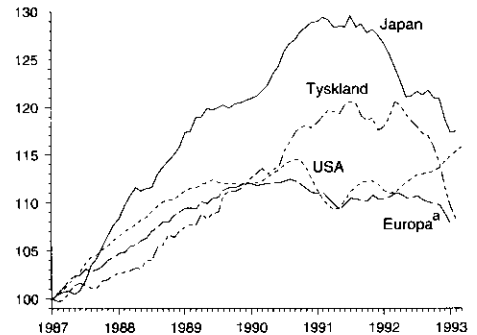
Forbrugerpriserne. Årlig vækst i pct.



Ledigheden. Pct. af arbejdsstyrken



Industriproduktion. 3 mdr. glidende gns. af sæsonkorrigerede indeks, januar 1987=100

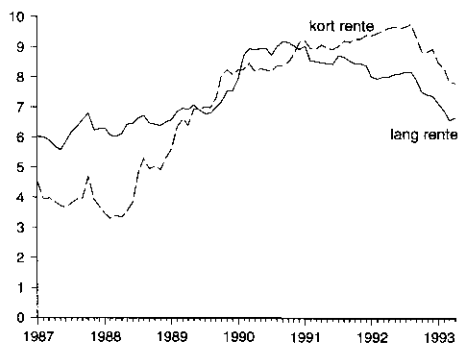


a) Ekskl. Tyskland.

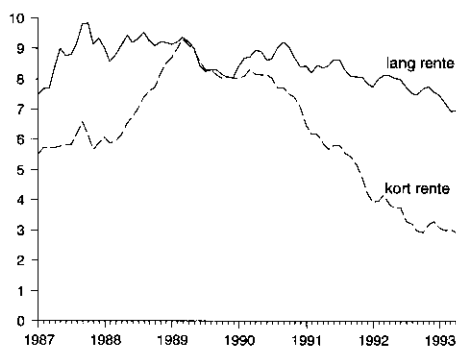
Kilde: OECD, *Main Economic Indicators*, Paris, OECD, *Current Economic Indicators*, *The Economist* samt egne beregninger.

Figur 1.2 Udviklingen i henholdsvis den korte og den lange rente i USA og Tyskland

Tyskland



USA



Anm.: For Tyskland er den lange rente repræsenteret ved obligationsrenten for obligationer med en løbetid på 8 år, og den korte rente er repræsenteret ved 3 måneders pengemarkedsrenten. For USA er den lange rente repræsenteret ved statsobligationer med en løbetid på 30 år, og den korte rente er repræsenteret ved statsgældsbeviser med en løbetid på 3 måneder.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Nationalbank.

Finanspolitikken...

...strammes siden hen

Den amerikanske finanspolitik er siden slutningen af 1980'erne strammet som følge af behovet for at få nedbragt det federale budgetunderskud i USA, der aktuelt er på over 5 pct. af BNP. Efter præsidentskiftet har Clinton-administrationen fremlagt en økonomisk plan for perioden 1993-98, der på mellemlangt sigt indebærer en forhøjelse af indkomstskatterne for de højest lønnede, indførelse af forskellige former for energiskatter og besparelser på bl.a. forsvarsområdet og andre endnu ikke fuldt ud specificerede områder. Efter de fremlagte planer vil stramningen af finanspolitikken betyde, at budgetunderskuddet i 1998 vil være faldet til omkring 3 pct. af BNP. For at befæste konjunkturopsvinget inden stramningen for alvor begynder at virke, indeholdt den nye administrations økonomiske plan oprindeligt også kortsigtede konjunkturstimulerende foranstaltninger, herunder især et offentligt jobskabelsesprogram. Dette sidste ser umiddelbart ud til at være bortfaldet under den foreløbige kongresbehandling af forslaget.

Tilbageslag i Japan men lempelse af penge- og finanspolitikken

Den japanske økonomi har siden slutningen af 1980'erne været inde i en periode med faldende vækstrater, og væksten på under 2 pct. i 1992 var den laveste i de sidste to årtier. Den aftagende vækst skyldes først og fremmest et betydeligt fald i investeringerne på grund af stramningen af pengepolitikken i 1989 og 1990 og det efterfølgende fald i aktiekurser og ejendomspriser. Pengepolitikken er dog blevet lempet flere gange siden 1990, og diskontoen blev senest i februar nedsat med 3/4 pct.point til 2 1/2 pct. Finanspolitikken er ligeledes blevet lempet i 1992 og lempes yderligere i 1993, bl.a. i form af investeringer i infrastrukturen, skattebegunstigelser og forøgede lånemuligheder for virksomhederne.

Væksten i Japan ventes næsten at gå i stå i 1993 og først at tiltage moderat i 1994. Trækket fra den indenlandske efterspørgsel ventes ikke at vokse i nævneværdigt omfang på trods af forventningen om en positiv vækst i erhvervs- og boliginvesteringerne stimuleret af den faldende rente. Det skyldes, at væksten i det private forbrug ikke ventes at tiltage, da husholdningerne har haft faldende indkomst som følge af mindre overarbejde og bonusudbetalinger, der udgør en betragtelig del af lønnen i Japan. Eksporten ventes derimod at tiltage som følge af opsvinget i USA, men tabet i konkurrenceevne som følge af apprecieringen af yen'en vil dog afdæmpe eksportvæksten.

Tilbageslaget i tysk økonomi fortsætter

Efter reduktionen i væksten i den vesttyske økonomi siden 2. halvår 1991 var den fortsat stramme pengepolitik og apprecieringen af D-marken medvirkende til, at der i 2. halvår af 1992 indtrådte en egentlig recession med negative vækstrater som følge af fald i både investeringer og eksport. Bortfaldet af den midlertidige indkomstskatteforhøjelse pr. 1. juli 1992 bidrog derimod positivt til stigningen i det private forbrug i slutningen af 1992. Momsforhøjelsen indebar imidlertid en stramning af finanspolitikken ved årsskiftet.

Begrænset finanspolitisk stramning i 1995

Der er aftalt yderligere stramninger i finanspolitikken til reduktion af det offentlige budgetunderskud, men disse vil stort set først blive iværksat fra 1995 og omfatter først og fremmest en genindførelse af den midlertidige tillægsskat til indkomstskatten på 7 1/2 pct. som led i den såkaldte "solidaritetspagt". Som led heri sker der også en omfattende omlægning af byrdefordelingen mellem Forbundsstaten og enkeltstaterne og mellem de sidste indbyrdes. Aftalen er dog langt fra tilstrækkeligt vidtgående til at eliminere det strukturelle budgetunderskud i Tyskland.

Pengepolitikken lempes...

...men kun yderligere begrænset fald i den lange rente

Industriproduktionen fortsat stagnerende i Østtyskland

Lavvækst i Europa pga. høj realrente...

...og svag eksportudvikling

Det forventes, at der i løbet af 1993-94 vil ske en yderligere lempelse af den tyske pengepolitik udover de nedsættelser, der i begyndelsen af 1993 fortsat er sket i de korte renter. Den lange rente, som ligger under den korte rente, har været faldende siden 1991 og er alene siden januar faldet med omkring 1/2 pct.point, jf. figur I.2. Der kan derfor kun ventes yderligere begrænset fald i den lange rente.

Produktionsvæksten i det tidligere Østtyskland har været svagere end tidligere forventet som følge af en yderligere forværring af den i forvejen dårlige konkurrenceevne. Derimod har der været en betragtelig vækst i bygge- og servicesektorerne. Forventningerne til væksten i industriproduktionen er også mindre optimistiske end tidligere på grund af det i forhold til produktiviteten høje lønniveau i det tidligere Østtyskland.

En række lande i ERM-samarbejdet som f.eks. Frankrig, Holland, Belgien og Spanien er inde i en periode med meget lav vækst. Tilbageslaget er bl.a. udløst af den høje realrente, der er affødt af den høje tyske rente. Den høje realrente lægger en klar dæmper på den indenlandske efterspørgsel i de nævnte lande.

Dertil kommer, at de pågældende lande har haft en svag eksportudvikling. Den svage eksportudvikling skyldes både en svag vækst på de pågældende landes eksportmarkeder og for Frankrigs, Hollands og Belgiens vedkommende en forværring af konkurrenceevnen som følge af, at en række lande devaluerede deres valutaer i forbindelse med valutauroen i efteråret, jf. afsnit I.3.

Det ventes derfor, at væksten i Europa vil være meget begrænset i 1993. I takt med nedsættelsen af den tyske rente ventes renten også nedsat i ERM-landene, hvilket i løbet af 1994 vil stimulere den indenlandske efterspørgsel i de pågældende lande. For ERM-medlemslandene ventes valutaapprecieringen at betyde, at prisstigningerne vil blive forholdsvis lave de nærmeste år. For Frankrig ventes prisstigningerne yderligere afdæmpet som følge af den høje arbejdsløshed.

I.3 Konjunkturudviklingen og pengepolitikken i lande, som i efteråret 1992 forlod fastkurspolitikken

Ændret valutasituation i Europa

I løbet af efteråret 1992 opgav en række lande deres hidtidige fastkurspolitik, hvilket var forårsaget af økonomiske spændinger. Således valgte Storbritannien og Italien (midlertidigt) at udtræde af fastkurssamarbejdet ERM og Finland, Sverige og Norge at opgive den ensidige binding af deres valutaer til ECU'en.

Storbritannien opgiver ERM-medlemskab

Storbritanniens beslutning om at forlade fastkurssamarbejdet skal bl.a. ses i lyset af, at Storbritannien siden sommeren 1990 havde befundet sig i en recession, der især skyldes en ringe konkurrenceevne samt manglende efterspørgsel, som følge af en stram penge- og finanspolitik, der skulle reducere underskuddet på betalingsbalancen. I den situation fandt den engelske regering det i september 1992 uholdbart at fastholde kursrelationerne i forhold til de andre lande i ERM-samarbejdet gennem en stramning af pengepolitikken, bl. a. fordi renteforhøjelser som følge af variabelt forrentet boligfinansiering overvæltede direkte i husholdningernes boligudgifter.

Ændret målsætning for pengepolitikken...

Efter at Storbritannien har forladt fastkurssamarbejdet, er den pengepolitiske målsætning blevet ændret fra at fastholde en stabil valutakurs til at stimulere den økonomiske aktivitet. Den korte rente er således successivt nedsat, og den lange rente er også faldet betydeligt, således at rentespændet i forhold til Tyskland nu er negativt, jf. figur I.3. Den effektive pundkurs er fra midten af september 1992 til marts 1993 faldet med omkring 15 pct.

...og for finanspolitikken

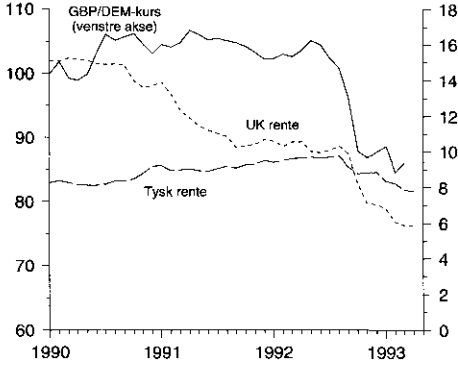
På trods af, at finanspolitikken forventes strammet fra og med finansåret 1994-95 i form af forhøjelse af skatterne, er den finanspolitiske målsætning om budgetbalance på mellemlangt sigt forladt. Regeringen forventer således, at den offentlige sektors lånebehov i finansåret 1997-98 vil svare til 3 3/4 pct. af BNP, hvorfor Storbritannien ikke forventer at opfylde Maastricht kravet herom.

Tegn på opsving

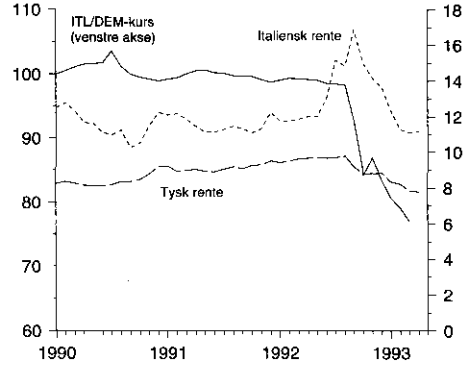
Udviklingen i konjunkturindikatorerne tyder på, at den mere lempelige pengepolitik og den forbedrede konkurrenceevne har vendt nedgangen, således at et økonomisk opsving er på vej i 1. halvår 1993.

Figur I.3 Rente- og valutakursudviklingen for udvalgte lande siden januar 1990

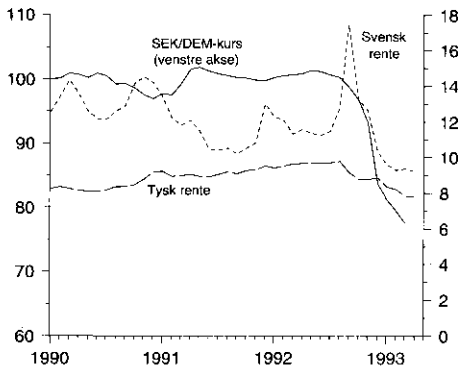
UK



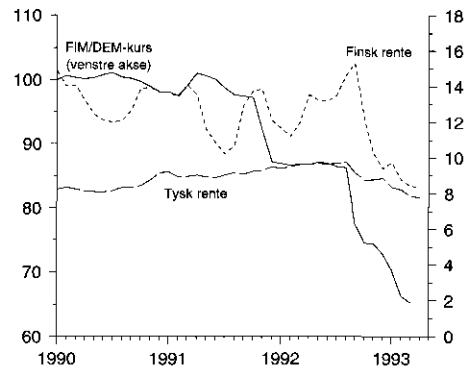
Italien



Sverige



Finland



Anm.: Valutakurserne (venstre akse) er målt som indeks januar 1990=100. Rentesatserne (højre akse) er vist for 3 måneders Euro-indskud og målt i pct.

Kilde: Danmarks Statistik, DSTB og oplysninger fra Danmarks Nationalbank.

Lempelig økonomisk politik og forbedret konkurrenceevne øger væksten

Det ventes, at den lempeligere økonomiske politik vil give en yderligere forbrugsstigning, ligesom den forbedrede konkurrenceevne sammen med en bedre international konjunkturudvikling vil bidrage til øget eksport.

For tidligt at vurdere virkningen på prisstigningstakten

Der er endnu ikke tegn på, at prisstigningstakten er steget efter deprecieringen af pundet, men valutakursændringer vil typisk først påvirke priserne med nogen forsinkelse, jf. figur I.4. Den depressive økonomiske situation med høj arbejdsløshed begrænser på kort sigt risikoen for øget inflation, selvom erfaringerne viser, at der i Storbritannien hurtigere end i andre lande genereres løn- og prisstigninger som følge af nominelle stød til økonomien.

Italien forlod ERM pga. finanspolitiske problemer...

Italiens store budgetunderskud og statsgæld på over 10 pct. henholdsvis 100 pct. målt i forhold til BNP samt en betydelig forringelse af konkurrenceevnen siden devalueringen i 1987 medførte, at Italien som følge af valutaspekulation i september 1992 blev tvunget til at forlade ERM-samarbejdet.

...der skal løses før genindtrædelse

Den italienske regering har den klare målsætning hurtigst muligt at genindtræde i fastkurssamarbejdet. Dette begrænser det pengepolitiske spillerum, selv om renten siden Italiens udtræden er nedsat, så den nu er tilbage på niveauet fra december 1991. I finanspolitikken er der lagt op til store stramninger svarende til en efterspørgselsreduktion på 4-5 pct. af BNP. Væksten i den italienske økonomi må på denne baggrund ventes at blive meget begrænset i de kommende år. Den effektive lirekurs er fra midten af september 1992 faldet med godt 20 pct.

Væksten vil være begrænset

Næppe forøget inflationstakt

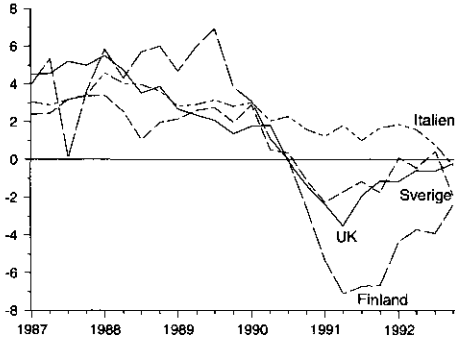
Et markant træk ved den italienske økonomi er, at inflationstakten er aftaget. Således faldt den årlige stigningstakt for forbrugerpriserne fra 4,8 pct. i december 1992 til 4,3 pct. i januar og februar 1993. Det tyder på, at afskaffelsen af lønindekseringen og den senere fastfrysning af lønningerne har haft effekt. Da arbejdsløsheden også er høj, forventes det, at devalueringen af liren kun i forholdsvis begrænset omfang vil forøge prisstigningstakten. Dette står i stærk kontrast til erfaringerne efter devalueringen i 1987, hvor konkurrenceevneforbedringen hurtigt blev elimineret på grund af løn- og prisstigninger.

Sveriges valutakurspolitik besværliggjort af den ensidige binding

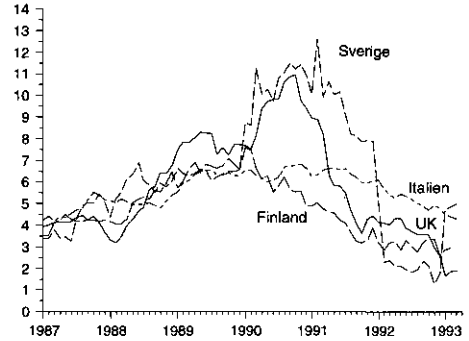
Sverige opgav sin ensidige binding til ECU'en, da de pengepolitiske myndigheder i en meget depressiv konjunktur fandt det uholdbart at fastholde høje korte rentesatser til forsvar for den hidtidige valutakurs. Sverige er ikke medlem af det europæiske fastkurssamarbejde.

Figur 1.4 Nogle aktuelle konjunkturindikatorer for udvalgte lande siden januar 1987

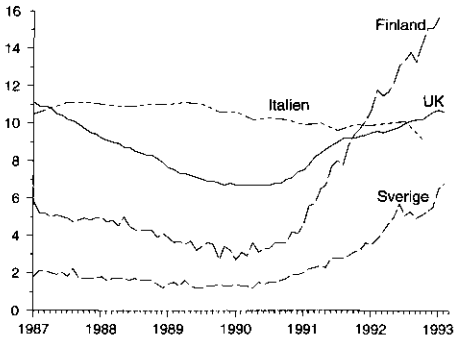
Real BNP. Vækst i forhold til samme kvartal året før, pct.



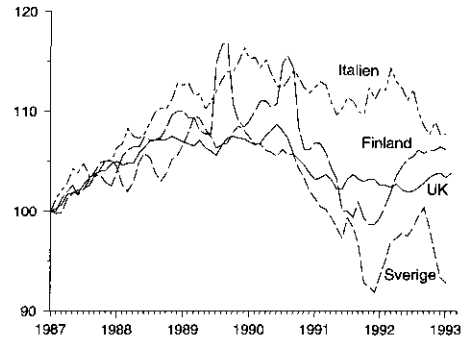
Forbrugerpriserne. Årlig vækst i pct.



Ledigheden. Pct. af arbejdsstyrken



Industriproduktion. 3 mdr. glidende gns. af sæsonkorrigerede indeks, januar 1987=100



Kilde: OECD, *Main Economic Indicators*, Paris, OECD, *Current Economic Indicators* samt *The Economist*.

Undervurderet svensk valuta efter devalueringen

I modsætning til Storbritannien synes det ikke at være hensigten at omlægge den økonomiske politik i mere konjunkturstimulerende retning. Udtalelser fra Sveriges Riksbank og den svenske regering tyder på, at hensynet til inflationsbekæmpelsen umiddelbart fortsat har meget høj prioritet. På den anden side er rentespændet i forhold til Tyskland indsnævret, og kursen i forhold til D-mark er sivet. Det kunne tyde på, at inflationsmålsætningen reelt har en mindre fremtrædende placering. Dette synspunkt understøttes af det forhold, at den foregående periodes konkurrenceevneforværring er blevet mere end genoprettet efter devalueringen af den svenske krone. Den effektive kronkurs er fra midten af november 1992 til marts faldet med ca. 20 pct. Dertil kommer virkningen af en nedsættelse af arbejdsmarkedsafgifterne med 4 1/2 pct. fra årsskiftet 1992/1993.

Recessionen fortsætter i Sverige

Den svenske økonomi er fortsat i dyb recession med faldende industriproduktion, stigende arbejdsløshed og negativ vækst i BNP også i 1993. Udviklingen i den svenske økonomi vil især være præget af en nedpresset indenlandsk efterspørgsel som følge af den svage udvikling i de private realindkomster bl.a. på grund af deprecieringen af kronen og stramningen af finanspolitikken i form af bl.a. skatteforhøjelser og begrænsninger i indkomstoverførslerne og arbejdsløshedsdagpengene. For de kommende år ventes eksportsektoren at blive mere ekspansiv på grund af den forbedrede konkurrenceevne.

Arbejdsløsheden modvirker prisstigninger

Prisstigningerne som følge af valutakursændringerne ventes navnlig at ske via de forhøjede importpriser. Undersøgelser viser, at det svenske arbejdsmarked har en forholdsvis høj lønflexibilitet, og det især efter svenske forhold meget høje arbejdsløshedsniveau ventes i hvert fald indtil videre at modvirke eventuelle tendenser til en løn- og prisspiral.

Finland i en særlig vanskelig situation

Den finske økonomi befinder sig i en vanskelig situation med en meget depressiv indenlandsk efterspørgsel og dårlige udenrigsøkonomiske vilkår, både som følge af en forringet konkurrenceevne forud for den seneste tids devalueringer, den svage internationale økonomiske udvikling og en stærk begrænsning i eksporten til det tidligere Sovjetunionen. Renteforhøjelser af den størrelsesorden, som var nødvendige til imødegåelse af presset mod den finske mark, blev anset for uforenelige med denne situation. Finland valgte derfor i efteråret 1992 at opgive den ensidige binding til ECU'en, hvilket var en videreførelse af devalueringsstrategien fra efteråret 1991. I alt er den effektive

markkurs siden efteråret 1991 faldet med omkring 35 pct., men ligeledes uden indtil nu at trække væsentlige løn- og prisstigninger med sig.

Faste valutakurser fortsat målet

Den pengepolitiske målsætning er fortsat at sikre lav inflation. Samtidig føres der en stram finanspolitik for at sikre den nødvendige troværdighed om den fremtidige valutakurs og reducere budgetunderskuddet, der udgjorde 13 pct. af BNP i 1992.

Faldet i produktionen er ophørt

Produktionen i Finland er faldet med mere end 10 pct. siden det tidligere toppunkt i 1989/1990. Faldet i produktionen syntes dog nu ophørt, og industriproduktionen er tiltagende, især trukket af en stigende eksport. Den finske eksport vandt således markedsandele på de europæiske markeder efter konkurrenceevneforbedringen i forbindelse med nedskrivningen af marken i 1991. Det ventes, at eksporten fortsat vil vinde markedsandele og derfor vokse yderligere. Derimod vil den høje realrente og det fortsatte fald i husholdningernes disponible indkomst holde den indenlandske efterspørgsel nede.

Prisstigningsstakten ikke forøget

Udviklingen i priser og lønninger tyder ikke på, at nedskrivningen af marken har medført en tiltagende prisinflation, hvilket uden tvivl hænger sammen med det meget høje niveau for arbejdsløsheden.

Kun Storbritannien fører mere ekspansiv økonomisk politik

Blandt de lande, der i efteråret 1992 forlod fastkurspolitikken, er Storbritannien således det eneste land, der har benyttet de ændrede forudsætninger til at føre en mere aktivitetsstimulerende konjunkturpolitik. Alle de nævnte lande har som følge af devalueringen umiddelbart forbedret deres konkurrenceevne, ligesom fjernelsen af presset mod de pågældende valutaer har aflastet renteforholdene i disse lande. Omvendt er de tilbageværende lande i fastkurssamarbejdet i ERM blevet udsat for et forstærket konkurrencepres fra devalueringslandene og i perioder et forstærket spekulativt pres mod deres valutaer.

Konkurrenceevneforbedringen forsvinder gradvis

Det er endnu for tidligt at fastslå, i hvilket omfang den ændrede valutakurspolitik på lidt længere sigt vil medføre en forøget prisstigningstakt, da der typisk er en vis forsinkelse i både valutakursændringers gennemslag i prisstigningstakten og statistikken herfor. Erfaringer med valutakursændringer er dog, at den forbedrede konkurrenceevne som følge af devalueringen gradvist forsvinder på grund af forøgede løn- og prisstigningstakter. Om disse erfaringer gælder i en meget afmattet konjunktursituation som den nuværende, er det vanskeligt at afgøre.

I.4 Internationale strømninger i den økonomiske politik

Indledning

Er den fortsatte lavkonjunktur en nødvendighed?

Ifølge den foranstående analyse er USA foreløbig det eneste land, hvor der er tegn på, at en selvberende konjunkturopgang er under udvikling. I Vesteuropa og Japan fortsætter den nedgangskonjunktur, der (ekskl. Vesttyskland som følge af genforeningen) nu har varet i tre år og dermed er den længste siden 1930'erne. Mulighederne for en hurtig konjunkturforbedring synes her (nu inkl. Vesttyskland) at afhænge af, hvilke udsigter der er til en konjunkturstimulerende finans- og pengepolitik, enten i form af en koordineret aktion eller i landene enkeltvis og i så fald mere begrænset i omfang og virkninger. Spørgsmålet er tungtvejende, da både de menneskelige og de materielle omkostninger ved en høj ledighed øges for hvert år, hvor denne tilstand fortsætter.¹

Tilbageblik på efterkrigstiden. Dennes to dele...

For en vurdering af udsigterne til og virkningerne af en ændring i den økonomiske politik i de toneangivende lande kan der være grund til at tage et tilbageblik på den hidtidige økonomiske politik i efterkrigstiden, hvor tildels meget forskellige koncepter for økonomisk politik hver for sig er blevet afprøvet i praksis over længere perioder. En sådan analyse kan også bidrage til at kaste lys over den ændring, der tilsyneladende er ved at ske i konjunkturmønstret i form af en tilbagevenden til et skift mellem længerevarende op- og nedgangsperioder som kendt i tidligere perioder. I modsætning hertil prægedes udviklingen i de første to-tre årtier efter den 2. verdenskrig af langvarige ekspansionsperioder, som kun blev brudt af kortvarige vækstpauser, men ikke af egentlige og længerevarende nedgange. Forskellen mellem denne udvikling og den konjunkturrelt mere problemfyldte udvikling i det sidste par årtier og specielt siden 1980 hænger utvivlsomt sammen med forskelle i den økonomiske politik i de to perioder. Derudover adskiller de to dele, som efterkrigstiden således naturligt kan deles op i, sig naturligvis fra hinanden ved, at den økonomiske og finansielle integration i form af øgede handels- og kapitalstrømme, udstrækning af liberaliseringen til også at gælde kapitalbevægelserne etc. er foregået i et hurtigere tempo i det sidste par årtier. Dette har begrænset den penge- og finanspolitiske handlefrihed især i små åbne økonomier med

...adskilt ved bl.a. den økonomiske politik...

...graden af økonomisk og finansiell integration...

1) Det skal nævnes, at udsigterne for Østeuropa og især det tidligere Sovjetunionen er endnu mere nedslående end for Vesteuropa. Da problemstillingerne imidlertid her er andre end i etablerede markedsøkonomier, henvises til analyserne i tidligere rapporter.

**...og forekomsten af
udbudschok**

fastkurspolitik. Men selv om den skuffende internationale økonomiske udvikling givetvis bl.a. kan føres tilbage til et utilstrækkeligt internationalt samarbejde om den økonomiske politik, kan internationaliseringen af økonomien ikke i sig selv siges væsentlig at have forringet mulighederne for en konjunkturregulerende politik i de toneangivende lande, specielt ikke under det valutakursregime med flydende valutakurser mellem hovedvalutaerne, der har været gældende siden 1973. Derimod har det også i de toneangivende lande haft betydning for den økonomiske politik i de nævnte to perioder, at OECD-landene i den første periode bortset fra en stærk stigning i råvarepriserne under Korea-krigen 1950-51 gik forholdsvis fri for såkaldte udbudschok, medens der i den sidste periode opstod store ubalancer i OECD-økonomierne på grund af denne type chok (især OPEC I og OPEC II). Disse uligevægte var den traditionelle efterspørgselsregulerende politik ikke egnet til at rette op på. De var derfor medvirkende til, at vægten i den økonomiske politik blev forskudt i retning af bl.a. en mere aktiv strukturpolitik.

**Efterkrigstidens
beskæftigelses-
politik: Efter-
spørgselsstyring...**

I første halvdel af efterkrigstiden var fuld beskæftigelse det overordnede mål for de fleste landes økonomiske politik (se dog nedenfor om Tyskland). Det blev en hovedopgave for politikken at sikre, at der til enhver tid rådede en tilstrækkelig stor efterspørgsel i samfundet til, at der selv på kort sigt kunne oprettholdes en høj og stabil beskæftigelsesgrad. Omvendt skulle den økonomiske politik også søge at forhindre tendenser til efterspørgselspres (overophedning) med deraf følgende tendenser til inflation og betalingsbalanceunderskud. Hovedinstrumentet i denne *efterspørgselsregulerende* politik var en konjunkturregulerende finanspolitik, der skulle stimulere efterspørgslen i lavkonjunkturer og dæmpe den under højkonjunkturer. Pengepolitikken var i denne periode i de fleste lande typisk henvist til en forholdsvis passiv rolle. Dens opgave bestod navnlig i at afværge, at konjunktoren eventuelt blev bremsset via en utilstrækkelig pengeforsyning, set i forhold til produktionens og omsætningens behov. Politisk blev der især i begyndelsen af perioden lagt stor vægt på opretholdelse af et lavt renteniveau såvel af fordelingspolitiske årsager - herunder for at sikre en lav forrentning af den offentlige gæld - som for at tilskynde til en høj privat og offentlig investeringsaktivitet. I flere lande blev centralbankens status i efterkrigsårene ændret fra at være private eller selvejende institutioner til at være statsbanker mv. med et stort islæt af politisk ledelse.

**...med hovedvægt på
konjunktur-
regulerende
finanspolitik**

**Pengepolitikken
typisk en ret passiv
lavrentepolitik**

Tabel 1.2 Økonomisk vækst 1950-1990 i USA, Storbritannien, Tyskland og Frankrig, pct. p.a.

	USA	UK	Tyskland	Frankrig
1950-1955	4,3	2,4	9,2	4,5
1955-1960	2,7	2,4	5,7	5,1
1960-1965	4,2	3,5	6,6	6,0
1966-1972	3,2	2,6	4,0	5,2
1973-1979	2,9	2,3	2,7	3,2
1980-1985	2,1	1,3	1,3	1,5
1986-1990	2,8	3,4	3,1	2,9

Kilde: Før 1960: Denison, 1967, *Why Growth Rates Differ*. Senere tal: Hoffmeyer, 1992, *The International Monetary System. An Essay in Interpretation*.

Fuld-beskæftigelsespolitikken i praksis også en vækstpolitik

I de tidlige oplæg til efterkrigstidens nationale og internationale økonomiske politik betonedes man især beskæftigeshensynet, snarere end hensynet til produktionsomfanget og produktions-tilvæksten som sådan. Efterhånden kom vækst- og produktivitetmålsætninger dog til at spille en selvstændig rolle. Kombinationen af en høj grad af sikkerhed hos virksomhederne for deres afsætning og en tilsvarende sikkerhed hos lønmodtagerne for deres beskæftigelse skabte både en stor investeringstilbøjelighed hos virksomhederne og stor forbrugstilbøjelighed hos husholdningerne med vækst og produktivitetsstigning til følge. Investeringstilbøjeligheden fremmedes yderligere af en lav, i lange perioder negativ realrente som følge af den akkomoderende pengepolitik. Alt i alt blev 1950'erne og 1960'erne derfor en periode med høje internationale vækstprocenter, jf. oversigten i tabel 1.2

Valutakursregimet: Faste, men justerbare valutakurser

Et vigtigt træk i den internationale økonomi og politik i 1950'erne og 1960'erne var også, at de fleste industrilande i medfør af den såkaldte Bretton-Woods-overenskomst (IMF-aftalen) fra 1944 havde forpligtet sig til at holde faste, men justerbare valutakurser indbyrdes. Justeringsmulighederne var dog begrænset til situationer med en fundamental betalingsbalanceuligevægt, og justeringer var i praksis meget sjældne frem til slutningen af 1960'erne. Via den amerikanske dollar, der var ankeret i systemet, havde det internationale valutasystem indirekte en vis tilknytning til guld,

Tabel I.3 Prisstigninger 1950-1990 i USA, Storbritannien, Tyskland og Frankrig, pct. p.a.

	USA	UK	Tyskland	Frankrig
1950-1955	1,4	2,6	1,3	-
1955-1960	1,5	1,5	1,3	-
1960-1965	1,8	3,2	3,5	4,1
1966-1972	4,7	6,0	4,5	5,1
1973-1979	7,8	14,7	5,0	10,6
1980-1985	5,9	8,9	3,4	9,5
1986-1990	3,5	5,6	2,5	3,5

Anm.: Tallene for 1950-55 og 1955-60 er baseret på forbrugerpriserne; øvrige tal viser udviklingen i BNP-deflatorer.

Kilde: Før 1960: Hirsch & Goldthorpe, 1978, *The Political Economy of Inflation*. Senere tal: Hoffmeyer, 1992, *The International Monetary System. An Essay in Interpretation*.

Velfungerende system frem til midten af 1960'erne

ligesom det havde visse lighedspunkter med den måde, guld-fodssystemet fungerede på, såvel som med intentionerne i det senere fastkurssystem i EMS. På grund af restriktioner for kapitalbevægelserne (og i Vesteuropa frem til 1958 på alle internationale betalinger) kunne de fleste af landene dog føre en forholdsvis uafhængig pengepolitik uanset fastkurssystemet. Der var i praksis ingen stærke bestræbelser for international koordinering hverken af pengepolitikken eller de forskellige landes finanspolitik. Samtidig var løn- og prisstigningerne og dermed de resulterende inflationsforskelle mellem landene i mange år ret små, jf. tabel I.3.

De senere spændinger: Inflation, betalingsbalancespændinger og mistillid til dollaren

I lang tid fungerede systemet derfor relativt gnidningsfrit. I slutningen af 1960'erne blev det imidlertid udsat for store spændinger. Der skete således en kraftig stigning i inflationstakten i adskillige lande i denne periode, hvilket stillede andre lande over for et valg mellem enten at justere deres valutakurser eller risikere en større eller mindre "importeret inflation". Sammenhængende hermed og med forskelle i graden af efterspørgselspres i de forskellige lande opstod der betydelige internationale betalingsbalanceuligevægte. Sidst, men ikke mindst udviklede der sig en voksende mistillid til

dollaren som reservevaluta i systemet i en situation, hvor en stor amerikansk kapitaleksport førte til ophobning af store dollartilgodehavender i omverdenen og derfor til stor dollarrigelighed.

I 1973 førte disse forhold i forening til Bretton-Woods-systemets sprængning. Hermed blev også rammerne for den interne økonomiske politik i medlemslandene ændret væsentligt.

Inflationens årsager:

Den internationale inflation kulminerede i 1974 med pris- og lønstigninger på i begge tilfælde 13-14 pct. på årsbasis som gennemsnit for OECD-området (men i Danmark en lønstigning på over 20 pct. ved en 15 pct.'s stigning i priseniveauet). Både lønstigningerne og de indenlandske prisstigninger i de forskellige lande nåedes kraftigt af fire-femdoblingen af oliepriserne i 1974 (OPEC I), et konjunkturbetinget opsving i de øvrige råvarepriser og nogle helt ekstraordinære levnedsmiddelprisstigninger. Men stigningen i inflationen havde også andre, mere fundamentale årsager. Således viste der sig op gennem 1960'erne stadig flere tegn på, at fuld-beskæftigelses-politikken havde fremkaldt ændringer i løn- og prisadfærden. Staten opfattedes i stigende grad som eneansvarlig for opretholdelse af beskæftigelsen, uanset pris- og lønudviklingen. Hvis beskæftigelsen kom i fare, var det efter denne opfattelse regeringernes ansvar at imødegå dette ved at tilpasse den økonomiske politik, også selv om beskæftigelsesproblemerne havde deres rod i for stærke nominelle lønfremstød. I et vist omfang blev den nominelle efterspørgsel faktisk - af hensyn til beskæftigelsen - gennem den økonomiske politik forhøjet i takt med forhøjede lønninger og priser. Men i længden var det naturligvis ikke muligt for regeringerne at føre en sådan eftergivende eller akkomoderende politik, medmindre man ville acceptere en fortsat stigende inflation. Samtidig viste der sig efterhånden også i befolkningerne mange tegn på en forskydning i vurderingen af balancen mellem inflation og arbejdsløshed i retning af, at inflation nu for et flertal fremstod som et større onde end arbejdsløshed. Det fik utvivlsomt også betydning for holdningsskiftet, at også den nominelle rente efterhånden i de fleste lande blev tilpasset inflationen og inflationsforventningerne, hvilket skabte betydelige komplikationer for især boligbyggeriet og dets finansiering.

Det sociale sikkerhedsnet og tolerancen over for arbejdsløshed

Endelig gjorde en forbedret arbejdsløshedsunderstøttelse i de fleste lande i Vesteuropa det antagelig lettere at affinde sig med en højere arbejdsløshed i disse lande. Det synes at være en karakteristisk forskel mellem Vesteuropa og USA, at man i USA bl.a. på grund af dets mindre finmaskede sociale sikkerhedsnet,

er væsentligt hurtigere til at gribe ind med en konjunkturstimulerende politik over for arbejdsløshed og herunder mere villig til at løbe en eventuel inflationsrisiko end de fleste lande i Vesteuropa.

**Den teoretiske
nyorientering:
Monetarisme og
udbudøkonomi mv.**

Sideløbende med den konkrete økonomiske udvikling, der i stigende grad underminerede forudsætningerne for fuld-beskæftigelsespolitikken, vandt andre retninger af økonomisk teori end den efterspørgselsorienterede stigende fodfæste, nemlig først "monetarismen" og siden "udbudøkonomien". Efter disse teorier havde den efterspørgselsregulerende økonomiske politik været forfejlet i sit sigte. Specielt vendte man sig mod forsøg på finstyring af den økonomiske udvikling, herunder konjunkturpolitik. Den hidtidige politik blev også kritiseret for at lægge alt for stor vægt på de kortsigtede perspektiver. Den burde derfor lægges radikalt om til en langsigtet strukturpolitik, hvorefter

- *finanspolitik* skulle bestå i at opnå og opretholde balance på de offentlige budgetter, dvs. at der ikke længere skulle føres konjunkturregulerende finanspolitik. Specielt burde man afstå fra ethvert forsøg på "fine-tuning"
- *pengepolitik* skulle koncentrere sig om at tilvejebringe en stabil, ikke-inflationær vækst i pengeforsyningen
- den væksthæmmende og ledighedsbekæmpende indsats skulle modsat tidligere koncentreret om *udbudssiden i økonomien*, idet årsagen til forekomsten af lavvækst og ledighed ifølge de her nævnte teorier på lidt længere sigt antages at bero på strukturelle svagheder på såvel arbejds- som varemarkederne og på utilstrækkelige incitamentstrukturer.

**Inflationen som rent
monetært fænomen**

I nogle versioner af de monetaristiske teorier blev der lagt stor vægt på, at inflation i hovedsagen var et rent monetært fænomen, forårsaget af for stor pengemængdevækst, og at virkningerne på den reale økonomi af en deflationær politik derfor ville være små og forbigående. Målt med de potentielle tab af produktions- og beskæftigelsesmuligheder ville det derfor ifølge disse teorier være relativt smertefrit at afskaffe inflationen. Det økonomiske system ville af sig selv tendere mod at skabe fuld beskæftigelse, og med et kontrolleret pengeudbud ville systemet også prismæssigt være selvstabiliserende.

**Incitaments-
virkninger mv.
af skatter og
offentlige udgifter.
Udbudsteoriernes
særlige domæne**

De mere udbudsorienterede teorier (til forskel fra de rent monetaristiske) beskæftiger sig ikke mindst med skattesystemets og de offentlige udgifters virkninger på incitamenterne til arbejdsudbud, opsparing, risikovillighed mv. og med faren for fejlallokeringer (for stor offentlig sektor) og andre effektivitetstab som følge af, at de offentlige ydelsers omfang typisk ikke bestemmes på et marked, men gennem den politiske proces. Blandt økonomer råder der ingen større principielle uoverensstemmelser om disse synspunkter, men nok divergerende opfattelser med hensyn til størrelsesordenen af de forskellige virkninger. Derimod er der uenighed om, hvorvidt udbudspolitik bør opfattes som et supplement til en efterspørgselsregulerende politik eller som et sæt midler, der helt kan erstatte denne politik.

**Spørgsmålet om
selvfinansierende
skattelettelser
("Laffer-kurven")**

En speciel, men noget populistisk variant af udbudsteoriene tillægger skattelettelser så store og positive incitamentsvirkninger, at selv store skattelettelser vil være fuldt ud selvfinansierende eller endda direkte resultere i et merprovenu til det offentlige og derfor vil være særdeles produktive. For at skattelettelser kan få sådanne virkninger, er det dog åbenbart en forudsætning, at de giver anledning til meget kraftige positive virkninger på arbejdsudbuddet, positive investeringsvirkninger etc. Teorien holder derfor kun stik under helt uplausible omstændigheder.

**Synet på under-
budgettering:
"Crowding out"**

Både de nyere teorier og dele af den efterspørgselsorienterede teori tillægger offentlige budgetunderskud en rentedrivende virkning. De nyere teorier regner endda med muligheden af så stor en rentestigning som følge af et eventuelt budgetunderskud og en højere statsgæld, at de negative virkninger heraf på investeringsomfanget kan risikere helt at opveje den stigning i produktion og beskæftigelse, der kan forventes som den direkte effekt af den finanspolitiske ekspansion (såkaldt "crowding out"). I mindre, åbne økonomier, der fører fastkurspolitik og har frie kapitalbevægelser, er renten dog bestemt udefra, og her kan sådanne virkninger derfor kun opstå i det omfang, der opstår troværdighedsproblemer omkring valutakurspolitikken.

USA's økonomiske strategi i 1980'erne ("Reaganomics")

Pengepolitisk stramning 1979...

Efter overgangen til en flydende dollarkurs i 1973 fulgte USA i nogle år en skiftende kurs i både finans- og pengepolitikken, der resulterede i et varierende, men som helhed væsentligt forstærket inflationspres, stærkere rentefluktuationer ved et gennemsnitligt noget højere renteniveau og skiftevis en stabilisering og en svækkelse af dollaren. I anden halvdel af 1970'erne skete der et hidtil uset kraftigt fald i dollarkursen. På denne baggrund indledtes en nyorientering af pengepolitikken i efteråret 1979. Denne blev nu i hovedsagen koncentreret om en stram styring af likviditet og pengemængde, medens renteutviklingen blev overladt til markedet med det resultat, at renten steg kraftigt. Heraf fulgte igen en hurtig og stærk stigning i dollarkursen og via de afledte virkninger på priseniveauet derfor ligeledes en stærk stigning i realrenten, der fra at have været nul eller negativ i 1970'erne ændredes til at være positiv med så meget som 6-7 pct. fra 1982. Sammen med en forbigående mindre stramning af finanspolitikken bevirkede stramningen af pengepolitikken og dennes afledte virkninger, at den internationale recession 1980-82 i kølvandet på den anden olieprisomvæltning blev særlig stærk i USA.

...førte til særlig stærk recession i USA 1980-82

"Reaganomics": Udbudsøkonomi med afvigende finanspolitisk indhold

Reagan-administrationen, der trådte til i januar 1981, videreførte og skærpede den restriktive kurs i pengepolitikken, men proklamerede samtidig overgang til "udbudsøkonomi" på en måde, der finanspolitisk afveg stærkt fra nyorienteringen i andre lande. "Reaganomics" baseredes i hvert fald i starten bl.a. på den ovenfor nævnte hypotese om, at skattelettelser mindst ville være selvfinansierende. Hvor andre lande som led i bruddet med den tidligere førte politik slog ind på en ortodoks og restriktiv finanspolitik, førte nyorienteringen i USA derfor til en meget ekspansiv finanspolitik, koncentreret om betydelige skattelettelser.

Store ufinansierede skattelettelser

Ved "Economic Recovery Tax Act" fra 1981 reduceredes indkomstskatterne med omkring 25 pct. gennem en reduktion af marginals-katterne, herunder en nedsættelse af den højeste marginals-kattesats fra 70 til 50 pct. Ved Tax Reform Act af 1986 blev højeste marginals-kat yderligere reduceret til 28 pct., og samtidig skete der mindre nedsættelser af marginals-katterne i øvrigt. Den første af lovene udvidede yderligere mulighederne for skattefrie afskrivninger og investeringsfondshenlæggelser mv. og modvirkede derved de isolerede negative investeringsvirkninger af den

kraftige og gennem flere år fortsatte stigning i realrenten. Disse særlige lempelser blev dog stort set ophævet igen ved 1986-loven, som til gengæld reducerede selskabsskattesatsen fra 46 til 34 pct.

Som nævnt var det navnlig i forbindelse med 1981-lettelserne, at der blev argumenteret med Laffer-kurve-sammenhænge. I 1986 gik argumentationen fra Reagan-administrationen i højere grad på, at man ved at reducere skatteprovenuet kunne tvinge Kongressen til at acceptere udgiftsbegrænsninger. Dette svarede til intentionen i den såkaldte Gramm-Rudman-Hollings-lov fra 1986, som imidlertid ikke blev efterlevet i praksis. Ved denne, senere ophævede lov, blev der fastlagt gradvist aftagende lofter over de kommende års budgetunderskud med sigte på at nå frem til budgetbalance i 1991. Loven foreskrev tillige en procedure, der automatisk skulle reducere udgifterne og underskuddet i tilfælde af overskridelse af lofterne. Når loven ikke kom til at virke efter sin hensigt, skyldtes det især, at den koncentrerede opmærksomheden om fremtidige budgetperioder i forbindelse med de mange muligheder for valg af optimistiske budgetteringsforudsætninger mv.

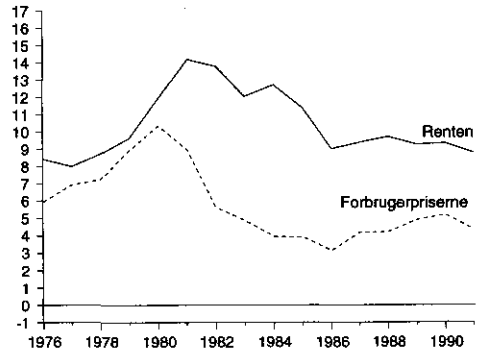
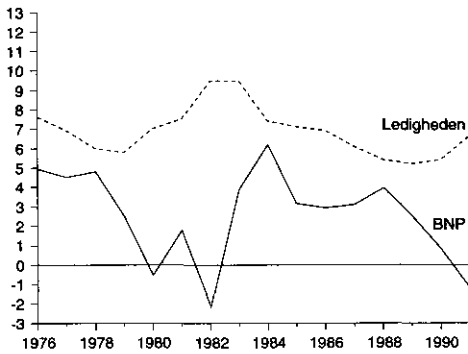
**Politikkens
umiddelbare
resultater:
konjunkturopsving,
budgetunderskud...**

De meget betragtelige skattelettelser blev i begyndelsen af 1980'erne ledsaget af en forøgelse af forsvarsudgifterne og udløste som tilsigtet - både via et øget forbrug og i de første år tillige stærkt øgede bruttoinvesteringer - et kraftigt konjunkturopsving i USA på et tidspunkt, hvor andre lande endnu prægedes af recession. Fra bunden af recessionen i 1982 til udgangen af 1984 opnåede USA en samlet vækst på ca. 11 pct., medens væksten i OECD-Europa i samme periode kun var på 3 1/2 pct. og sandsynligvis ville have været mindre uden hjælpen fra det kraftige opsving i USA.² Det viste sig imidlertid hurtigt, at strategien langt fra førte til den forbedring af den offentlige budgetbalance, der oprindeligt var blevet stillet i udsigt. Allerede efter et års tid løb man ind i store og voksende underskud på forbundsbudgettet. I gennemsnit for årene 1981-84 blev dette på over 4 pct. af det amerikanske bruttonationalprodukt mod 1,8 pct. i gennemsnit for 1970'erne. Sammen med den stramme pengepolitik pressede denne udvikling det amerikanske renteniveau og med det også dollarkursen yderligere i vejret, jf. figur I.6.

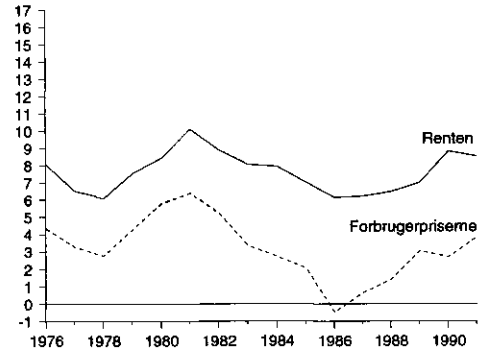
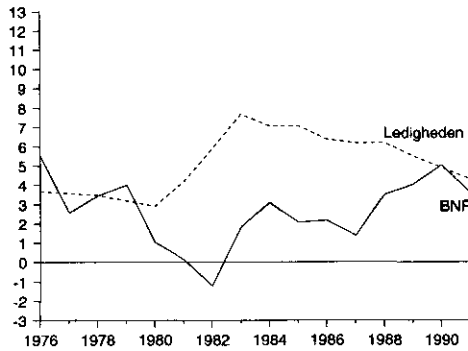
2) Det kan i denne forbindelse nævnes, at USA i perioden 1983-84 tegnede sig for 70 pct. af den samlede efterspørgselsstigning, men kun 55 pct. af produktionens stigning i OECD, jf. bl.a. *Dansk økonomi, maj 1986*.

Figur I.5 Vækst, arbejdsløshed, inflation og rente USA, Tyskland og Storbritannien 1976-91, pct.

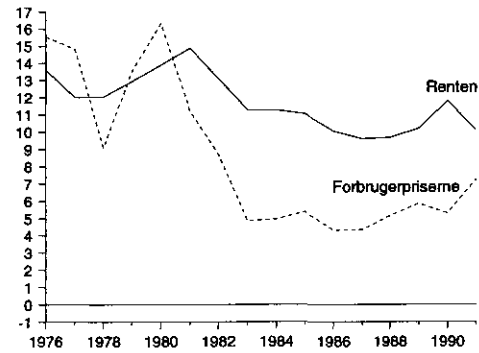
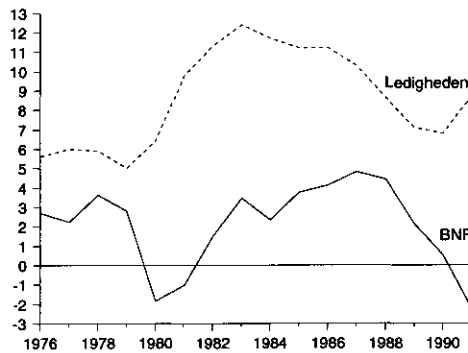
USA



Tyskland

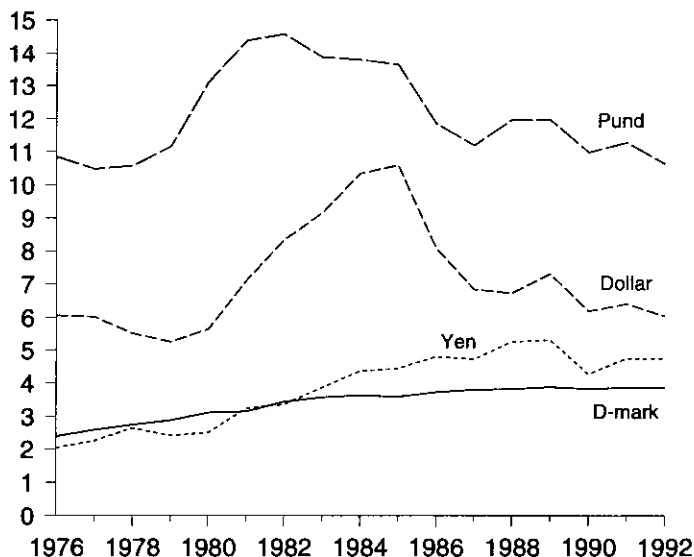


Storbritannien



Kilde: OECD, *Historical Statistics*, Paris og OECD, *Economic Outlook*, Paris.

Figur 1.6 Kursbevægelser for hovedvalutaerne, 1976-1992, kroner pr. enhed fremmed valuta



Anm.: Figuren viser årgennemsnit af kurserne. For yen er vist kursen på 100 yen.

Kilde: Danmarks Statistik, DSTB, OECD, *Economic Outlook*, Paris.

...og betalingsbalanceunderskud...

...men dollar gik fra bund til top på 5 år

En speciel crowding-out mekanisme

USA måtte derfor også drage den lære af den finanspolitiske ekspansion, at de ufinansierede skattelettelser i stigende grad omsatte sig i større import og lavere eksport. Skattelettelsernes positive virkninger på produktion og beskæftigelse kom som følge heraf efterhånden i stigende omfang udlandet til gode, således at USA i tilgift til problemet med den manglende balance på forbundsbudgettet fik et voksende betalingsbalanceproblem. På kort tid ændrede USA status fra verdens største kreditornation til stor debitoration. Dette afspejlede sig imidlertid ikke i pres på dollaren, der tværtimod udviste en hausseagtig stigning i første halvdel af 1980'erne. Fra lavpunktet i efteråret 1979, hvor kursen var på godt 5 kr. pr. dollar, steg kursen til et uset højt niveau på tæt ved 12,50 kr. pr. dollar i begyndelsen af 1985. Selv om inflationen samtidig gik tilbage fra knap 10 pct. i 1981 til 3-4 pct. p.a. i 1984-85 (og yderligere til 2-3 pct. p.a. i de følgende år), truede denne udvikling med at underminere de amerikanske betalingsbalanceerhvervs konkurrenceevne. Den stramme pengepolitik udløste så stærke tendenser til stigning i kapitalimporten til USA, at dette - ved at presse dollarkursen stadig mere i vejret

på trods af det stærkt voksende underskud på USA's løbende betalingsbalance - blev en selvstændig årsag til forringelsen af den løbende betalingsbalance og dermed til, at udenlandsk produktion fortrængte amerikansk produktion. Udviklingen skabte samtidig frygt for den finansielle stabilitet i USA i tilfælde af, at den stærke kapitalindstrømning (specielt til bankerne i USA), pludseligt skulle slå over i sin modsætning, hvis der begyndte at opstå tvivl om holdbarheden af det højt opdrevene niveau for dollarkursen.

Politikken i sidste halvdel af 1980'erne: ophør med enegang

I hvert fald fra midten af 1980'erne stod det derfor klart, at der selv for en så stor og forholdsvis lukket økonomi som den amerikanske var grænser for den konjunkturmæssige enegang. Både myndighederne og den amerikanske Kongres søgte nu efter veje til at nedbringe det dobbelte underskud. I første omgang rettedes bestræbelserne herpå mod en dollarkurssænkning (forbedring af konkurrenceevnen) via en rentesækningspolitik, delvist internationalt afstemt inden for rammerne af det såkaldte G5- eller G7-samarbejde i IMF. I overensstemmelse med intentionerne i den tidligere omtalte Gramm-Rudman-Hollings-lov gennemførtes også en vis udgiftspolitisk opbremsning; men som nævnt lykkedes det ikke at realisere lovens målsætninger om en gradvis nedbringelse af de store budgetunderskud.

Den ændrede politik-kombination bidrog umiddelbart til et nyt stærkt omslag i dollarkursen: et fald på op mod 50 pct. fra begyndelsen af 1985 til begyndelsen af 1987, hvorefter der skete en stabilisering. Som resultat af denne udvikling kom der på ny fart i udviklingen i eksporterhvervene og de importkonkurrerende erhverv, hvorimod indlandskonjunktoren undergik en fortsat afdæmpning i takt med den fortsatte trinvis udgiftspolitiske opbremsning via finanspolitikken og som følge af den høje realrente. Nettoresultatet blev en reduktion af USA's økonomiske vækst til et niveau på 2-3 pct. p.a. Og fra midten af 1990 blev konjunktoren i USA direkte nedadrettet. Denne udvikling har igen ført til en reduktion af betalingsbalanceunderskuddet, hvorimod underskuddet på forbundsbudgettet foreløbig har været i fortsat stigning.

Sammenfattende vurdering af USA's økonomiske politik i 1980'erne: De umiddelbare virkninger

Ved en sammenfattende vurdering af Reagan-administrationens økonomiske politik kan det for så vidt angår 1980'erne formentlig fastslås, at den relativt gunstige internationale konjunkturudvikling efter 1982 i væsentlig grad var en følge af denne politik især stærkt efterspørgselsstimulerende virkninger. Denne politik skabte umiddelbart en stærk vækst i USA og som følge af en stram pengepolitik og dermed en appreciering af dollaren samtidig en

Mulige modposter, herunder regning til eftertiden?

betydelig reduktion af inflationen, jf. tabel 1.3. Imidlertid blev det efterhånden ikke mindst udlandet, der kom til at profitere af den amerikanske politik, hvilket viste sig ved en kraftig forringelse af den amerikanske betalingsbalance. Den økonomiske udvikling havde dog også en bagside i form af højere rente, også i udlandet.

Det er et omtvistet spørgsmål, om erfaringerne fra USA i 1980'erne kan siges at støtte antagelserne om en generel tendens til, at ekspansiv finanspolitik modvirkes af crowding-out-mekanismer. Den almindelige opfattelse synes dog at være, at den private sektor i USA gennem en stor del af 1980'erne modtog så stærke impulser fra den efterspørgselsstigning, der var blevet skabt gennem finanspolitikken, at det i hvert fald på dette tidspunkt mere end opvejede virkningerne af rentestigningen. Spørgsmålet om mulige, realøkonomiske modposter til 1980'ernes underbalancering formuleres derfor oftest som et spørgsmål om, hvorvidt der på et senere tidspunkt realøkonomisk kan tænkes at være en efterregning at betale for underbalanceringen - både for USA og for andre lande - i form af et lavere niveau for den fremtidige produktion.

I en nyligt udarbejdet oversigt og analyse vedrørende dette spørgsmål konkluderes det, at USA's kapitalapparat formentlig er blevet formindsket med ca. 7 pct. i 1980'erne som følge af forøgelsen af budgetunderskuddet og de deraf afledte rentevirkninger.³ Dette skønnes igen at have den virkning, at det langsigtede niveau for den fremtidige mulige produktion (potential output)⁴ vil være ca. 3 pct. mindre end ellers. Heroverfor står dog en anslået positiv effekt på arbejdsudbuddet af de kraftige marginalskat-reduktioner. I beregningerne anslås det, at dette isoleret set hæver det fremtidige produktionspotentiale med op mod 1 1/2 pct. Der har trods marginalskattelettelserne og den stærkt øgede realrente ikke kunnet observeres klare positive virkninger på den private opsparing.

Sådanne beregninger er selvfølgelig behæftet med stor usikkerhed. Dette skyldes ikke mindst de antagelser, det er nødvendigt at gøre om, hvilken økonomisk udvikling der ville have fundet sted, hvis der var blevet ført en anden politik end den faktisk førte (antagelser om et "kontra-faktisk" forløb).

3) Akhtar og Harris, foråret 1992, "The Supply-Side Consequences of US Fiscal Policy in the 1980s". *Federal Reserve Bank of New York. Quarterly Review.*

4) Defineret som de fremtidige produktionsmuligheder ved fuld beskæftigelse og fuld kapacitetsudnyttelse.

Rentestigning også af andre årsager

Spørgsmålet om den mulige efterregning efter "Reaganomics" er især et spørgsmål om, i hvilket omfang den stigning i realrenten, der er sket både i og uden for USA, kan tilskrives underbudgetteringen. Umiddelbart kan der næppe være tvivl om, at den ekspansive finanspolitik og den kraftige stigning i de amerikanske budgetunderskud var en hovedårsag til den bratte stigning i realrenten i USA. Heraf følger imidlertid ikke uden videre, at realrenten ville være forblevet på sit tidligere meget lave niveau i tilfælde af, at ligevægt på USA's budget- og betalingsbalancer var blevet opretholdt. Den tidligere lave, ofte negative realrente var utvivlsomt først og fremmest en følge af pengeillusion (ringe inflationsbevidsthed) blandt kreditorer og debitorer. Denne illusion blev formentlig især brudt som følge af accelerationen i inflationen og de store budgetunderskud. Der er dog næppe grund til at antage, at 1970'ernes meget lave realrenteniveau kunne have været videreført væsentlig længere, idet pengeillusion og især negative realrenter næppe under nogen omstændigheder ville have kunnet leve videre i det uendelige uanset Reaganomics. I 1980'erne var crowding-out-effekten af budgetunderskuddene via renten derfor formentlig mindre end den direkte positive efterspørgselspåvirkning af finanspolitikken.

Større stats- og udlandsgæld

En sikker og håndgribelig langtidsvirkning er, at USA i 1990'erne vil stå med både en betydeligt større statsgæld (gæld på forbundsbudgettet) end ellers og en betydeligt større privat eller offentlig udlandsgæld. Indadtil i USA vil dette betyde et højere skattetryk og mindre råderum for stigninger i de offentlige udgifter i fremtiden. Udadtil vil forrentningen af udlandsgælden kræve et amerikansk handelsbalanceoverskud, som igen vil kræve en bedre konkurrenceevne og større amerikansk produktion eller en lavere fremtidig økonomisk aktivitet end ellers. Samtidig vil de højere rentebetalinger isoleret set betyde lavere amerikanske indkomster i fremtiden.

Indkomstfordelingen

Afslutningsvis skal nævnes, at indkomstfordelingen i USA har forskudt sig til ugunst for lavindkomstgrupperne i 1980'erne bl.a. som følge af skatteændringerne og en øget lønspredning i sammenhæng med en faldende industribeskæftigelse og skift i sammensætningen af arbejdskraftbehovet bort fra grupper med lave arbejdsmarkedskvalifikationer. De sidstnævnte tendenser rækker her i øvrigt længere tilbage i tid end til 1980'erne. Der er derimod ikke sket afgørende ændringer i den funktionelle indkomstfordeling (lønkvoten).

Thatcher-perioden i Storbritannien

Brud med efterspørgselsstimulerende finanspolitik før Thatcher...

Ved en omtale af erfaringerne med 1980'ernes økonomiske politik i Storbritannien kan der være grund til at nævne, at efterspørgselsstimulerende finanspolitik blev lagt på is allerede i 1976 under Labour-regeringen (Callaghan) forud for Thatcher-æraen. Callaghan-regeringen gennemførte tillige en omlægning til en relativt stram pengepolitik. Af "den gamle politik", som både tidligere Labour- og konservative regeringer havde stået for, bevarede i denne periode forsøget på at føre indkomstpøolitik.

...på baggrund af langvarige problemer, kulminerende i 1976, hvor England måtte "gå til IMF"

Baggrunden for disse omlægninger i forhold til den tidligere fuld-beskæftigelses-politik var en lang periode med meget dårlige makroøkonomiske resultater i form af lav vækst, lav produktivitetsudvikling, hyppige og langvarige arbejdskampe, betalingsbalanceuligevægt og inflation. Inflationen kulminerede i 1976 med løn- og prisstigninger på omkring 30 pct. Storbritannien måtte på dette tidspunkt søge valutarisk støtte hos IMF og som betingelse herfor iværksætte et aftalt stabiliseringsprogram for 1976, fulgt op af årlige "letters of intent" til IMF i de følgende år.

Monetarisme i højsædet

Med skiftet til Thatcher-regeringen i 1979 forstærkedes bruddet med den tidligere førte politik. Pengepolitikken blev liberaliseret, og understøttet af finanspolitikken blev den også strammet, for herved hurtigt at få inflationen og inflationsforventningerne nedbragt væsentligt. Gennem pengepolitiske tilkendegivelser af tilsigtede stigninger i pengemængden skulle også lønudviklingen holdes i ave, hvorimod det nye styre stillede sig afvisende over for indkomstpøolitik. Finanspolitikken skulle have til opgave først over en kortere årrække at eliminere de offentlige budgetunderskud og derefter på længere sigt at nedbringe skattetrykket og den offentlige sektors størrelse, samtidig med at væksten og vækstpotentialet i den private sektor skulle forøges gennem et omfattende privatiserings- og dereguleringsprogram og et "udbudsvenligt" skattesystem med omlægning fra direkte til indirekte skatter, lavere marginalsatser mv. Endelig udgjorde en nedbrydelse af faggrænser og en reduktion af fagforeningernes styrkeposition - bl.a. ved forbud mod sympatistrejker, indførelse af bod/erstatning for deltagelse i ulovlige strejker, strafsanktioner mod politiske strejker mv. - et centralt led i den nye politik.

I modsætning til Reagan-programmet blev der ikke budgetteret med selvfinansierende skattelettelser. I de første år gennemførtes der tværtimod betydelige skatteforhøjelser som led i en stærkt restriktiv finanspolitik. Senere drejedes bestræbelserne for budgetbalance i højere grad over på reduktion af de offentlige ydelser.

Rimeligt gode resultater med hensyn til inflationen...

1980'ernes ændrede økonomisk-politiske strategi i Storbritannien har givet de klareste resultater med hensyn til nedbringelse af inflationen. Den gennemsnitlige prisstigningstakt i perioden 1979-90 var med knap 7 pct. p.a. lavere end i det øvrige OECD-Europa, set under ét. Til sammenligning lå Storbritannien i perioden 1973-79 med en gennemsnitlig prisstigning på godt 15 pct. p.a. ca. 50 pct. højere end OECD-Europa.

...men til prisen af stor arbejdsløshed

Nedbringelsen af inflationstakten understøttedes i starten (1979-81) kraftigt gennem en meget stærk appreciering af pundkursen (25 pct.), der både skyldtes rentestigning og hurtigt stigende Nordsøolie-indtægter. Reduktionen af inflationen kom dog ikke i stand uden en betydelig stigning i arbejdsløsheden, omend denne stigning ikke var markant større end for OECD-Europa under ét. Fra 4,7 pct. af arbejdsstyrken eller 1,1 mio. i 1979 steg arbejdsløsheden i Storbritannien således til over 11 pct. (over 3 mio.) i 1986 med hovedparten af stigningen koncentreret på de første to år. I slutningen af 1980'erne faldt arbejdsløsheden derefter ned mod sit tidligere niveau, men fra 1991 steg ledigheden påny.

Betydelige produktivitetsstigninger i 1980'erne

Den økonomiske udvikling i Storbritannien i 1980'erne var også karakteriseret ved en væsentlig og igennem det meste af perioden tiltagende stigning i den tidligere i international sammenligning meget lave produktivitetstilvækst. Denne udvikling synes især at kunne tilskrives to forhold, nemlig dels kraftige omstruktureringer i industriproduktionen i Storbritannien i denne periode, dels den nedbrydelse, der både er sket af tidligere meget stive og snævre faggrænser og af de misbrug af fagforeningsmagt, der tidligere forekom i Storbritannien. "Thatcherismen" medførte en svækkelse af de engelske fagforeningers styrkeposition både via specifikke arbejdsmarkedspolitiske love (herunder i 1984 indførelse af hemmelig afstemning før strejker) og via et stærkt fald i medlemsantallet, høj arbejdsløshed og det ændrede økonomiske klima i særdeleshed.

Fagmonopoler svækket

Øget indkomstulighed

Også i Storbritannien blev indkomstfordelingen klart skævere i løbet af 1980'erne, både før og efter skat og både mellem de forskellige indkomstgrupper og inden for de enkelte grupper. De direkte skatter er blevet reduceret betragteligt i den øvre ende af indkomstfordelingen, men ikke i den nedre. Satserne for indkomstoverførsler er steget mindre end gennemsnitsindkomsterne samtidig med, at stigningen i arbejdsløsheden har øget indkomstuligheden afgørende. Med mulig undtagelse af de arbejdsløshedsbetingede forskelle var dette et klart formål med

1980'ernes økonomiske politik i Storbritannien, idet der blev lagt afgørende vægt på, at der skete forbedringer i incitamentstrukturen.

Stadig relativt høj inflations- "sokkel"

Trods nedbringelsen af inflationstakten er inflationspresset fortsat et foruroligende træk i den britiske økonomi. Det er tilsyneladende meget vanskeligt uden høje ekstraomkostninger i form af yderligere arbejdsløshed at bringe inflationen i Storbritannien ned under en "sokkel" på ca. 5 pct., jf. figur 1.5. Dette samt en overvurdering af den pundkurs, hvormed Storbritannien i oktober 1990 gik ind i fastkursmekanismen i EMS, er givetvis en hovedårsag til, at det ikke kunne forblive i dette samarbejde, men trådte ud i september 1992.

Den "tyske økonomiske model"

Grundtrækkene i "den sociale markedsøkonomi"

Efterkrigstidens økonomiske system i Vesttyskland blev af en af grundlæggerne (Ludwig Erhard) karakteriseret som "Die soziale Marktwirtschaft", dvs. som et kompromis mellem et stærkt markedsorienteret system og en velfærdsstat.

Den vesttyske model afveg især fra grundmodellen for andre vestlige økonomier ved ikke at give plads for en konjunkturstimulerende finanspolitik. Den økonomiske politiks hovedopgave har gennem hele Forbundsrepublikkens historie været at sikre en høj grad af prisstabilitet, hvilket Centralbanken (Bundesbank) har haft hovedansvaret for gennem pengepolitikken. Finanspolitikken har efter den tyske model primært haft allokeringsmæssige og fordelingspolitiske opgaver, men med nedenfor nævnte modifikation ikke beskæftigelsespolitiske eller andre konjunkturstabiliserende funktioner. Varetagelsen af beskæftigelsesenssyn har (ligeledes med de nedenfor nævnte modifikationer) stort set været overladt til markeds kræfterne og til arbejdsmarkedets parter som de ansvarlige for sikring af en lønudvikling, afpasset efter markedsforholdene og derfor så vidt muligt forenelig med en høj og stabil beskæftigelsesgrad.

Det tyske "økonomiske mirakel"...

I det første par årtier efter den 2. verdenskrig lettedes dette rent markedsøkonomiske syn på beskæftigelsesudviklingen i høj grad af, at tysk økonomi i denne periode (perioden for det såkaldte "Wirtschaftswunder" eller det tyske økonomiske mirakel) fik stærk træk hjælp udefra både i kraft af de gunstige udlandskonjunkturer, et (vest)tysk produktionsmønster, der i særlig grad nød godt af de gunstige internationale konjunkturer som følge af en høj grad af koncentration på produktion af investeringsgoder, og

...fik træk-hjælp udefra...

**...og støttedes
yderligere af en
undervurderet
D-mark**

endelig i kraft af, at Vesttyskland gik ind i efterkrigstidens internationale valutasytem med en D-mark-kurs, der utvivlsomt var stærkt undervurderet, specielt efter at D-marken i september 1949 blev nedskrevet med 20 pct. i forbindelse med devalueringen af det engelske pund med 30 pct.

**Målsætningskonflikt
omkring
fastkurspolitikken**

**5 pct. revaluering
1961**

**"Omvendt Ambi"
1968**

**9 pct. revaluering
1969**

**Minirecession
1966/67...**

**...og det heraf
følgende mellemspil
med efter-
spørgselspolitik**

D-markens undervurdering, der op gennem 1950'erne og 1960'erne yderligere øgedes gennem de gunstige resultater af prisstabiliseringspolitikken, støttede eksporten og den tyske importkonkurrerende produktion mærkbart og medvirkede således til at skabe en positiv vekselvirkningsproces mellem de forskellige drivkræfter i økonomien: udviklingen i eksporten, virksomhedsindtjeningen, investeringerne, produktiviteten, beskæftigelsen, reallønnen og forbruget. I gennemsnit for 1950'erne resulterede dette i en realvækst pr. indbygger på 7 pct. p.a. og et fald i arbejdsløsheden fra 3 mio. i 1950 til 300.000 i 1960 ved en gennemsnitlig prisstigning på kun 1,3 pct. p.a.

Efterhånden udviklede der sig dog en målsætningskonflikt omkring fastkurspolitikken, idet inflationsforskellen i forhold til omverdenen i stigende grad stillede Vesttyskland over for et valg mellem enten at tilpasse sig omverdenens inflation eller foretage en revaluering. I 1961 skete der en første forsigtig revaluering af D-marken på 5 pct. I 1968 gennemførtes en slags skattemæssig revaluering i form af en 4 pct. afgift på eksporten og en tilsvarende skattemæssig aflastning af importen (en "omvendt Ambi"). Efter en kort periode (knap en måned), hvor D-mark-kursen blev gjort flydende, fulgte endelig en ny valutakursopskrivning på 9,3 pct. i forhold til dollar i oktober 1969, kort før Bretton-Woods-systemets opløsning tog sin begyndelse.

Forinden var det i 1966/67 efter den datidige definition af begrebet recession kommet til den første tyske efterkrigsrecession med en nedgang i den økonomiske vækst fra 4 1/2 pct. i 1965 til omkring 2 pct. i 1966 og kun en svagt positiv vækst i 1967 med en samtidig stigning i ledigheden fra godt 100.000 til godt 500.000 personer. Med baggrund heri og i etableringen af en bred regeringskoalition mellem de to største tyske partier, Socialdemokratiet og CDU/CSU, fik tankerne om en efterspørgselsstimulerende økonomisk politik nu også for en tid fodfæste i Tyskland. Dette fandt bl.a. udtryk i vedtagelsen i 1967 af en særlig "Lov om fremme af stabilitet og vækst i økonomien", der ved siden af de traditionelle mål om prisstabilitet og ekstern balance også fremhævede beskæftigelses- og vækstthensyn som væsentlige for finanspolitikens udformning. Som en principiel nydannelse gav loven mulighed for en særlig hurtig procedure for ændring af indkomst-

og selskabsskattesatserne inden for plus/minus 10 pct. En finstyring ved hjælp af denne såkaldte skatteregulator har dog kun været forsøgt et par gange i 1970-71, hvor der igen rådede højkonjunktur, og regulatoren derfor blev anvendt i konjunkturdæmpende øjemed. Generelt kan stabilitets- og vækstloven næppe siges at have haft større betydning for den tyske økonomiske politik. Men muligvis har den dog haft betydning for, at der ved et par lejligheder er blevet ført en konjunkturstimulerende finanspolitik, senest i 1978/79, nu som led i en internationalt aftalt koordineret finanspolitisk ekspansion ("lokomotiv-politikken"). Den tyske andel heri var en efterspørgselsstimulans, svarende til ca. 1 pct. af det vesttyske nationalprodukt, hovedsageligt i form af skattnedsættelser.

"Lokomotiv-politikken" gennemførelse faldt tidsmæssigt omtrent sammen med den 2. olieprisomvæltning. Bl.a. på grund af det deraf følgende nye internationale inflationspres og en for Tyskland på dette tidspunkt helt usædvanlig situation med stort betalingsbalanceunderskud fremstod erfaringerne med efterspørgselsstimulerende politik set fra tysk synspunkt helt igennem som negative.

Politikken i 1980'erne: Tilbagevenden til den klassiske tyske model

Det blev derfor den "klassiske" tyske model, der kom til at ligge til grund for den økonomiske politik i 1980'erne. Først med de meget store ufinansierede indkomstoverførsler til Østtyskland i forbindelse med den tyske genforening i 1990 har finanspolitikken igen utilsigtet i en periode været stærkt konjunkturstimulerende, men virkningerne heraf er blevet holdt i tømme gennem en meget stram pengepolitik. I kraft af en asymmetrisk udvikling inden for EMS i 1980'erne har Tyskland gennem hele EMS-perioden haft et konkurrenceevneforspring i forhold til andre medlemslande. Dette har sandsynligvis gjort det lettere for Tyskland at vende tilbage til den klassiske model.

Samlet vurdering af de tyske erfaringer

Det skal afslutningsvis nævnes, at den økonomiske udvikling i Tyskland i det her betragtede tidsrum som helhed har skilt sig fordelagtigt ud fra forholdene i andre lande ved den lave inflationsgrad; udviklingen i forbindelse med genforeningen betyder antagelig kun en midlertidig afvigelse herfra. Den tyske økonomiske model som sådan kan dog ikke vurderes uafhængigt af den særlige, historisk betingede præferencestruktur i den tyske befolkning, hvad angår valget mellem arbejdsløshed og inflation. Det er derfor ikke sikkert, at en tilsvarende økonomisk politik kunne have været praktiseret i andre lande med tilsvarende resultater.

I det sidste par årtier har den tyske økonomiske model ikke været specielt succesrig med hensyn til at skabe økonomisk vækst og modvirke ledigheden. Således har stigende langtidsløshed også i Vesttyskland udgjort et voksende problem i 1980'erne frem til tiden op mod genforeningen. I konsekvens af udviklingen i Tyskland og bindingerne til den tyske økonomiske politik i de øvrige EMS-lande var EMS-området gennem størstedelen af 1980'erne et lavvækstområde inden for OECD.

Selv om der politisk har været lagt stor vægt på at opnå balance på Forbundsbudgettet, har denne balance i mange år været negativ, også forud for den stærke vækst i underskuddene som følge af genforeningen.

Hovedkonklusioner

Behov for et mere nuanceret "policy-mix"...

Gennem de sidste 4-5 årtier er begge de ovenfor diskuterede hovedstrømninger inden for den økonomiske politik blevet grundigt afprøvet i praksis både i USA og Vesteuropa. I den første halvdel af perioden var fuld beskæftigelse det overordnede mål for den økonomiske politik i de fleste lande. Målet blev først og fremmest søgt sikret gennem regulering af den samlede efterspørgsel i økonomien ved hjælp af en konjunkturregulerende finans- og pengepolitik. Hovedvægten var på finanspolitikken, men efterspørgslen blev også understøttet af pengepolitikken, som primært var indrettet på at holde en lav rente. I anden halvdel af perioden og specielt i 1980'erne skete der en ændring i denne politik. Konjunkturpolitikken blev nu i det store og hele opgivet til fordel for en monetaristisk politik samt en struktur- og udbudsorienteret politik, hvorfor hovedvægten foruden på en stram pengepolitik blev lagt på stimulering af arbejdsudbud, opsparing, forbedringer i infrastruktur etc.

Omlægningen var bl.a. en følge af, at den efterspørgselsskabende og -regulerende politik kom i krise efter ved flere lejligheder at have været med til at udløse kraftige og vedvarende efterspørgselspres og dermed stærke løn-/prisspiraler med disses negative konsekvenser. Men omvendt er i hvert fald Vesteuropa under den politik, der har været ført siden den monetaristiske og udbudsøkonomiske "modrevolution", havnet i den modsatte grøft med depression og voksende arbejdsløshed fra den ene konjunkturperiode til den næste, herunder en stadig voksende langtidsløshed. Samtidig er det dog i vidt omfang lykkedes at

presse inflationen ud af systemet. Men monetarismens syn på mulighederne for en relativt smertefri afskaffelse af inflationen og inflationsforventningerne har altså vist sig ikke at holde stik.

Erfaringerne har således vist, at ingen af de to hovedtyper af økonomisk politik formår alene at løse de økonomiske balanceproblemer. Samtidig har de modsætningsforhold, der historisk er kommet til udtryk mellem forskellige teori- og politikopfattelser, i mange tilfælde vist sig at bygge på forkerte antagelser. Dette gælder f.eks. antagelsen om, at finanspolitikken i alle situationer skulle have mistet sin effektivitet som instrument til at regulere, herunder stimulere efterspørgsel og aktivitet. Man kan næppe se bort fra, at kunstige modsætningsforhold mellem hovedstrømninger i den økonomiske politik kan have haft negative virkninger ved politisk at blokere for tværgående løsninger.

...og for bedre international koordinering

Samtidig hænger den mere problemfyldte internationale økonomiske udvikling i det sidste par årtier i en vis udstrækning også sammen med den internationalisering, som har fundet sted uden en samtidig tilstrækkelig international koordinering af den økonomiske politik. Hertil kommer som nævnt, at OECD-landene i denne periode har været udsat for store udbudschok, der har skabt særlige ubalancer i landene.

Tegn på rehabilitering af den efterspørgselsregulerende politik...

I overensstemmelse med de foranstående vurderinger, hvorefter der er brug for en kombination af både efterspørgsels- og udbudspolitik mv., kan der både i den teoretiske diskussion og i praksis i den økonomiske politik spores en tendens til rehabilitering af konjunkturpolitikken og i den aktuelle økonomiske situation dermed til en rehabilitering af efterspørgselsstimulerende politik. Der kan imidlertid af flere grunde ikke ventes en tilbagevenden til en konjunkturstimulerende politik af den intensitet og permanens, der var kendt i de første årtier efter 2. verdenskrig. Dels skræmmer sporene fra tidligere perioder med overefterspørgsel, som det måske især politisk kan være vanskeligt at undgå. Dels er betingelserne for en længerevarende finanspolitisk ekspansion ændret både i kraft af betydelige og langvarige offentlige budgetunderskud og den deraf følgende udvikling i statsgælden i adskillige lande og i kraft af den højere rente og den langt stærkere placering, rente- og pengepolitikken nu har fået i den økonomiske politik. En tilbagevenden til efterkrigstidens lavrentepolitik kommer givetvis ikke på tale. Endelig måtte en tilbagevenden til en længerevarende og betydelig vækst som i 1950'erne og 1960'erne forudsætte, at der kan gives overbevisende svar på, hvorledes man fremover kan undgå

...men ingen tilbagevenden til efterkrigstidens fuld-beskæftigelsespolitik

Behov for strukture reformer

Mulighed for en forsigtig aktivering af penge- og finanspolitikken

inflation under en sådan udvikling. I de fleste lande tyder erfaringerne på, at indkomstpolitik - forstået som en forholdsvis direkte styring af udviklingen i pengelønnen ved politiske indgreb mv. - i situationer uden efterspørgselspres nok kan give et stabiliseringspolitisk bidrag på kort sigt, men ikke er noget egnet langtidsinstrument. Hvis det skal være muligt varigt at sikre en høj beskæftigelsesgrad, er der imidlertid behov for en langvarig politik til afdæmpning af stigningen i pengeindkomsterne. I de fleste lande opnås dette erfaringsmæssigt bedst ved, at der gennem strukture reformer både på arbejdsmarkedet og på andre markeder tilvejebringes rammer for markedernes funktionsmåde, som sikrer større udbudsøkonomisk fleksibilitet (arbejdskraftens og virksomhedernes mobilitet og omstillingsevne mv.). Men selv med sådanne reformer er der givetvis kun basis for en forsigtig aktivering af penge- og finanspolitikken som konjunkturregulerende instrumenter.

KAPITEL II

DEN INDENLANDSKE KONJUNKTUR

II.1 Oversigt

Dårlige internationale udsigter og forringelse af konkurrenceevne...

...vil føre til stærkt stigende ledighed i 1993

Forudsætninger og usikkerhedsmomenter

Markant forringede vækstudsigter for eksportmarkederne sammen med en dansk konkurrenceevneforværring som følge af andre landes devalueringer har betydet, at konjunktursituationen for den hjemlige økonomi er blevet væsentligt dårligere end vurderet i *Dansk økonomi, november 1992*. Den aktuelle konjunkturvurdering, hvis centrale størrelser er gengivet i tabel II.1, er således i forhold til denne ændret på en række betydningsfulde områder. Især er det af betydning, at der samlet ikke ventes nogen vækst på Danmarks eksportmarkeder i 1993, hvilket bl.a. er en følge af direkte aktivitetsfald i Tyskland og Sverige, jf. kapitel I. Til trods for at de nyligt indgåede danske overenskomster forventes at medføre lavere lønstigninger end i udlandet, er ovennævnte eksterne faktorer baggrunden for, at ledigheden ventes at stige meget kraftigt gennem 1993, og formentlig først vil begynde at falde igen efter årsskiftet 1993/94.

De vigtigste usikkerhedsmomenter i konjunkturvurderingen mht. indenlandske forhold er den økonomiske politik, hvor prognosen bl.a. er baseret på Finansloven for 1993. For 1994 og 1995 er det antaget, at denne er uændret i forhold til 1993. Dette indebærer bl.a., at der også i 1994 og 1995 antages fremrykning af offentligt styrede investeringer. Videre forudsætter fremskrivningen, at Danmark bevarer uændrede økonomiske relationer til EF og øvrige handelspartnere, og at der ikke opstår fornyet valutauro.

Tabel II.1 Hovedposter på forsyningsbalancen, 1992-95

	Værdi i løbende priser			Realstigning fra året før			Prisstigning fra året før					
	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995
	mia. kr.			pct.			pct.					
Privat forbrug	446,9	456,2	471,3	493,6	1,3	1,0	2,0	3,0	1,9	1,1	1,3	1,7
Nyt boligbyggeri	25,5	24,9	26,0	27,8	-4,7	-3,7	2,4	4,2	1,7	1,6	2,0	2,3
Private investeringer	87,3	87,4	90,6	95,5	-13,4	-1,8	1,4	2,8	2,4	2,1	2,2	2,6
Offentligt forbrug	217,9	225,7	229,1	235,0	1,7	1,4	-0,2	-0,4	2,3	2,1	1,7	3,0
Offentlige investeringer	16,6	18,4	18,8	19,2	0,5	9,0	0,0	0,0	3,5	1,8	2,0	2,3
Lager- og besætningsændringer ^b	-0,0	2,4	1,8	2,6	0,2	0,4	-0,1	0,1				
Indenlandsk efterspørgsel i alt	794,1	815,1	837,5	873,7	-0,6	1,2	1,2	2,2	2,4	1,4	1,5	2,1
Vareeksport (fob) ^c	251,1	238,4	247,3	261,8	5,1	-2,2	3,1	4,6	-1,3	-2,9	0,6	1,2
heraf industri ekskl. skibe og fly	164,5	157,8	165,8	179,6	5,3	-3,1	3,7	6,5	-0,7	-1,0	1,3	1,7
heraf landbrug og konserver ^d	68,5	63,2	64,5	64,5	0,6	-1,0	3,5	1,2	-0,8	-6,9	-1,3	-1,3
Tjenesteeksport	72,6	72,2	76,9	82,3	-0,6	1,2	4,7	5,0	-1,4	-1,8	1,7	1,9
Eksport i alt	323,7	310,6	324,2	344,1	3,8	-1,4	3,5	4,7	-1,3	-2,7	0,9	1,4
Samlet efterspørgsel	1117,9	1125,7	1161,7	1217,7	0,9	0,3	2,0	3,0	1,1	0,4	1,2	1,8
Vareimport (cif)	204,2	196,9	206,0	221,9	-0,1	-0,5	2,8	5,0	-2,0	-3,1	1,8	2,6
heraf energiumport	12,7	13,8	14,4	15,5	-0,5	3,3	1,2	4,4	-12,3	5,0	2,9	3,5
Tjenesteimport	47,9	48,4	51,4	54,8	1,9	3,5	4,0	4,0	-0,1	-2,5	2,2	2,4
Import i alt	252,1	245,3	257,4	276,7	0,2	0,1	3,0	4,8	-1,6	-2,9	1,9	2,5
Bruttonationalprodukt ^e	865,7	880,3	904,3	941,0	1,1	0,3	1,6	2,3	1,9	1,4	1,1	1,7
Nettoaflifter ^f	121,4	133,4	137,3	144,5	0,6	1,0	2,0	3,0	-1,7	8,8	1,0	2,1
Bruttofaktorindkomst	744,3	747,0	767,0	796,5	1,2	0,2	1,5	2,2	2,5	0,1	1,1	1,6

a) Timeforbruget anvendt som mål for arbejdskraftanvendelsen i den offentlige sektor.
 b) Realstigning i "Lager og besætningsændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år.

c) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

d) Definitionerne afviger fra Danmarks Statistiks nationalregnskab, hvor FEOGA-eksportstøtten modregnes under posten nettoaflifter. I nærværende opstilling er FEOGA-eksportstøtten indregnet i eksportværdien af landbrugsvarer. De her anførte tal for bruttonationalprodukt og nettoaflifter er derfor tilsvarende højere end tallene i det officielle nationalregnskab. Der er derimod overensstemmelse for så vidt angår bruttofaktorindkomsten.

Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer. Eksportgruppen "industrivarer" omfatter de varer, som i udenrigshandelen opgøres under SITC-kapitelne 2 og 4-9, ekskl. skibe og fly, medens "landbrugsvarer og konserver" omfatter varer opgjort under SITC-kapitelne 0 og 1.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, ADAM's databank og egne beregninger.

Om forholdene i udlandet er der stadig usikkerhed om såvel det tidspunkt, hvor konjunkturbunden nås og en opgang begynder, som om styrken af denne opgang. Denne usikkerhed om den internationale konjunktur forplanter sig til vurderingen af den indenlandske udvikling. Det er i prognosen antaget, jf. også kapitel I, at udlandskonjunkturerne vil være for nedadgående gennem 1993 og for derefter i 1994 at påbegynde et i sammenligning med tidligere konjunkturopgange langsomt opsving. Skønnet for 1995 er - med den større usikkerhed der normalt må påregnes forudsigelser længere frem i tiden - foretaget under forudsætning om, at det internationale opsving tager til i styrke.

**Fortsat vækstpause:
BNP-vækst på 0,3 og
1,6 pct. i henholdsvis
1993 og 1994**

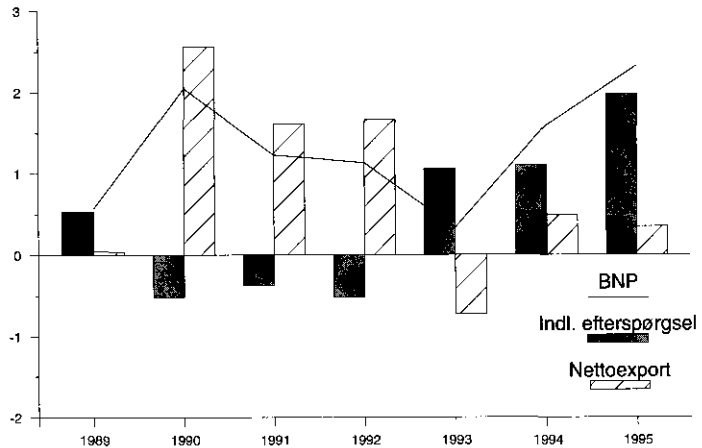
Den danske lavvækst fortsætter på 7. år, idet BNP-væksten i 1993 kun forventes at blive på 0,3 pct., jf. tabel II.1. Med den anvendte forudsætning om uændret økonomisk politik fortsætter lavvæksten sandsynligvis et stykke ind i 1994, hvor den årlige vækst skønnes at blive på 1,6 pct. efterfulgt af en kun lidt højere vækst på godt 2 pct. i 1995.

Den beskedne vækst i 1993-1994 fremkommer i modsætning til årene 1990-1992 primært som følge af en stigning i den indenlandske efterspørgsel. Denne påvirkes i 1993 af et aftagende fald i de private investeringer og en stigning i de offentlige investeringer. I 1994 forventes en mindre stigning i investeringerne og et øget privatforbrug. Denne udvikling forventes forstærket i 1995.

**Eksportfald for
første gang siden
1975**

Imidlertid er bidraget fra nettoeksporten i 1993 direkte negativt og i 1994 og 1995 kun beskedent, jf. figur II.1. At nettoeksporten i 1993 bidrager negativt skyldes et mængdemæssigt fald i den samlede eksport på ca. 1,5 pct. Det er første gang siden 1975, at eksporten direkte falder. Eksportfaldet er udløst både af den internationale afmatning og af den kraftige forværring af konkurrenceevnen som følge af valutakursbevægelserne siden efteråret 1992. Sidstnævnte forværrede isoleret set på årsbasis konkurrenceevnen med 2,6 pct. i 1992 og giver i fravær af yderligere valutakursændringer en forværring på 5,4 pct. i 1993. Lavere lønstigninger i Danmark end i vore handelspartnere giver en beskeden forbedring på omkring 1 pct. i hvert af årene 1993-95. således at konkurrenceevnen i 1995 samlet ventes at være godt 2 pct. dårligere end i 1992.

Figur II.1 Bidrag til vækst i BNP fra indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport, 1989-95, pct.point



Anm.: Figuren viser bidrag til væksten i real BNP fra henholdsvis indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport. Disse bidrag udtømmer den samlede vækst i BNP.

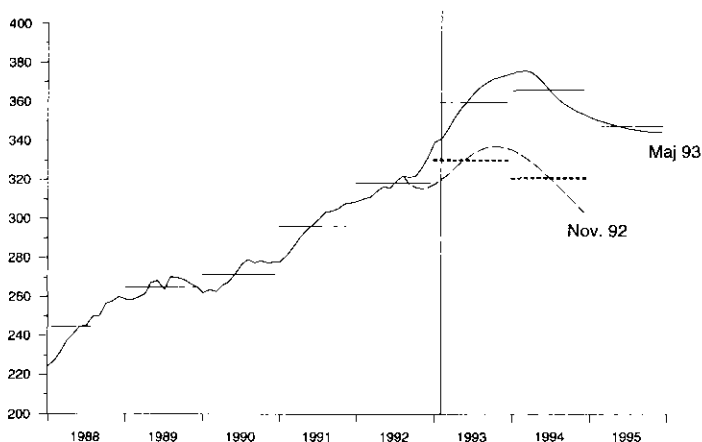
Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

360.000 ledige i 1993, og...

...lavere, men stadig høj arbejdsløshed i 1995

På denne baggrund ventes arbejdsløsheden at stige kraftigt gennem hele 1993, således at ledigheden på årsbasis vil andrage 360.000 personer. Dette er en stigning på godt 40.000 personer i forhold til 1992. Stigningen i ledigheden ventes tidligst at ophøre ved årsskiftet 1993/94, hvorefter arbejdsløsheden skønnes at falde langsomt gennem 1994. Dette vil dog ikke forhindre at ledigheden på årsbasis vil være en smule højere i 1994 end 1993, jf. figur II.2. Faldet i ledigheden ventes at fortsætte ind i 1995, som følge af de bedre internationale konjunkturer, og fordi konkurrenceevnen langsomt forbedres. Med forbehold for ændringer i den økonomiske politik forventes den gennemsnitlige ledighed i 1995 at være på godt 345.000 personer, hvilket stadig er højere end niveauet i 1992.

Figur 11.2 Udviklingen i ledigheden i november 1992-vurderingen (stiplede kurve) og i maj 1993-vurderingen, 1988-95, 1000 personer



Anm.: Sæsonkorrigerede månedstal for ledigheden for 1988:1 - 1993:2. Den stiplede kurve angiver skønnet i *Dansk Økonomi*, november 1992, mens den fuldt optrukne angiver skønnet i indeværende prognose. De vandrette linier angiver årsgennemsnit.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, DSTB og egne beregninger.

Omtrent uændret betalingsbalance i 1993, men dernæst kraftig forbedring

Da den hjemlige produktions afmatning i 1993 fortrinsvis er forårsaget af en vigende eksport, vil betalingsbalancen blive forværret en smule i 1993. Til trods for et svagt faldende overskud på handelsbalancen vil lavere renteniveau og udlandsgæld, og dermed faldende rentebetalinger til udlandet i de kommende år, medføre, at betalingsbalancen forbedres ikke uvæsentligt i både 1994 og 1995. Overskuddet vil med uændret økonomisk politik derfor være på omkring 40 mia. kr. i 1995.

Offentlig budget forværres i 1993 trods stigende skattetryk, men forbedres i de efterfølgende år

Underskuddet på de offentlige budgetter ventes at blive forøget i 1993, som en konsekvens af en stærk stigning i indkomstoverførslerne på grund af udviklingen i ledigheden. Det offentlige underskud ventes at blive på omkring 28 mia., til trods for ekstraordinært høje indtægter fra indirekte skatter. Efterfølgende ventes underskuddet at blive reduceret til omkring 7 mia. kr. i 1995 svarende til ca. 1 pct. af BFI.

II.2 International vækst og konkurrenceevne

Nulvækst hos Danmarks aftagerlande i 1993

I 1992 androg BNP-væksten hos Danmarks handelspartnere ca. 3/4 pct., men for 1993 ventes der nulvækst som følge af den svage internationale konjunktur, herunder direkte aktivitetsfald i de vigtigste eksportlande Tyskland og Sverige, jf. tabel I.1. I takt med ændrede internationale konjunkturer ventes den samlede vækst i aftagerlandene at stige til omkring 2 pct. i 1994 og 3 1/2 pct. i 1995.

Stigningen i de indenlandske lønomkostninger historisk lave i 1993

De nyligt indgåede overenskomster ventes i 1993 og 1994 at give historisk lave stigningstakter i pengelønnen. Stigningstakten i de samlede lønomkostninger ventes at være 2,6 pct. i 1993 og 2,7 pct. i 1994. Medregnet de øgede udgifter til sygedagpenge anslås de direkte lønstigninger til at blive 2,0 pct. i 1993 og 2,3 pct. i 1994, jf. tabel II.2. I 1995 anslås stigningen i de samlede lønomkostninger at blive 3,3 pct. og dermed noget større end i de foregående år. Dette forklares dels ved de satsforhøjelser primo 1995, der allerede er aftalt ved overenskomstforhandlingerne i 1993, og dels ved den ventede bedre konjunkturudvikling.

Ovennævnte skøn tager udgangspunkt i de aftalte satsforhøjelser på minimallønsområdet. Som følge af den svage efterspørgsel på arbejdsmarkedet ventes disse forhøjelser dog ikke at få fuld afsmittende virkning på de øvrige lønninger.

Lønstigningstakt i udlandet 1993-95 over den danske

I udlandet ventes stigningstakten i lønomkostningerne at falde til 3,4 pct. i 1993. Som følge af det forventede inflationære pres i devalueringslandene og den knap så pressede internationale konjunktur ventes de udenlandske lønomkostninger at stige med 4,0 pct. i 1994 og 1995. I perioden 1993-95 vil de danske lønomkostninger således i gennemsnit årligt vokse knap 1 pct. langsommere end i udlandet, og dermed bidrage omend beskedent til en forbedring af konkurrenceevnen.

Valutakurs- ændringer rammer konkurrenceevnen hårdt i 1992 og 1993

Andre landes valutakursændringer bevirkede isoleret set, at den danske lønkonkurrenceevne i 1992 forværredes med 2,6 pct. på årsbasis. Forværringen vil først ramme med fuld styrke i indeværende år, hvor den isolerede forringelse af konkurrenceevnen fra valutakursbevægelser kan opgøres til knap 5,5 pct. på årsbasis under forudsætning af stort set uændrede valutakurser efter primo marts 1993 og fremefter, jf. anmærkning til tabel II.2.

Tabel II.2 Lønmæssig konkurrenceevne, pct.

	1992	1993	1994	1995
	pct.			
Stigning i lønomkostninger				
pr. time				
udland	4,5	3,4	4,0	4,0
indland	3,2	2,6	2,7	3,3
direkte ^a	2,8	2,0	2,3	2,9
indirekte ^a	0,4	0,6	0,4	0,4
Ændring i konkurrenceevne				
ved uændret valutakurs	1,2	0,8	1,3	0,7
Ændring i valutakurs ^b	-2,6	-5,4	0,1	0,1
Ændring i konkurrenceevne	-1,4	-4,6	1,4	0,8

a) Alle tal angiver bidrag til ændring af den samlede lønkonkurrenceevne.

b) Et negativt tal indebærer en stigning i kronen i forhold til konkurrent- og aftagerlande (dobbeltsvejede eksportvægte).

Anm.: Stigningen i de direkte lønomkostninger er inklusive stigninger i udgifter til sygedagpenge. Stigningen i de indirekte lønomkostninger omfatter bortfald af refusionen af arbejdsskadeforsikring og fra 1993 arbejdsgivernes bidrag til de nye arbejdsmarkedspensionsordninger. Valutakurserne antages at være uændrede fra 24. marts 1993 og frem. Dog antages det, at D-mark/dollar kursen gradvist stiger fra 1,63 (6,26 kroner/dollar) til 1,70 (6,55 kroner/dollar) ultimo 1994.

Kilde: Swedish Employers' Confederation, *Wages and total Labour Costs for Workers*, Stockholm og egne beregninger.

Lønkonkurrenceevnen forværres stærkt i 1993

Samlet skønnes den danske lønkonkurrenceevne derfor at blive forværret med 4,6 pct. i 1993 ovenpå forværringen i 1992 på 1,4 pct. I relation til nuværende lande i EMS samarbejdet (inkl. UK og Italien) forværres lønkonkurrenceevnen med ca. 3 1/2 pct. i 1993, efter en forbedring på knap 1 pct. i 1992. I forhold til de nordiske lande var tabet i 1992 på 4 1/2 pct. og dette ventes efterfulgt af en forværring på næsten 20 pct. i 1993.

II.3 Eksport

Faldende eksport i slutningen af 1992 og 1993

Den samlede mængdemæssige eksport voksede i 1992 med knap 4 pct. Udviklingen gennem 1992 var imidlertid meget ujævn, da eksporten voksede stærkt i årets første halvår, hvorefter der kom en opbremsning af vækstraten og siden et direkte fald i de eksporterede mængder.

I 1993 ventes eksporten at falde som følge af konkurrenceevneforværringen og nulvæksten i aftagerlandene. Industrieksporten ventes at falde med godt 3 pct. og den samlede eksport med ca. 1,5 pct. i 1993. Derefter ventes en ny og tiltagende vækst på eksportmarkederne, og den forventede gradvise forbedring af den danske konkurrenceevne skønnes at trække eksportvæksten op på 3,5 pct. i 1994, og godt 4,5 pct. i 1995.

II.4 Pris- og renteudviklingen

**Inflationen i 1992
den laveste i 30 år,
og...**

**...endnu lavere
inflation i 1993**

**Faldende
importpriser**

**Fastkurspolitikken
og den tyske rente**

Inflationen har været støt aftagende i de sidste 10 år, hvorfor forbrugerpriserne i de senere år har udviklet sig yderst afdæmpet. Prisstigningstakten i 1992 på omkring 2 pct. var således den laveste i de sidste godt 30 år, og placerer også i international sammenhæng Danmark som et land med meget lave prisstigninger. Tendensen til en svag prisudvikling forstærkes i 1993, hvor forbrugerprisinflationen kun ventes at blive på godt 1 pct. I 1994 og 1995 ventes fortsat lav inflation, omend prisstigningerne langsomt vender tilbage til deres leje fra 1992 i underkanten af 2 pct. pr. år.

Blandt hovedårsagerne til den afdæmpede prisudvikling er dels stigningen i den effektive danske kronkurs forårsaget af de seneste devalueringer hos en række af Danmarks vigtige handelspartnere og dels de hjemlige moderate lønstigningstakter. Førstnævnte er aktuelt medvirkende til stærkt faldende importpriser, jf. tabel II.1. Sidstnævnte årsager, sammen med forventede produktivtetsstigninger på omkring 2 pct. pr. år, medvirkende til stigninger i de danske omkostninger pr. produceret enhed på under 1 pct. årligt i hele fremskrivningsperioden. Effekten af stigningen i kronkursen ventes langsomt udtømt, hvorfor importpriserne antages at stige lidt i 1994 og 1995. Dette er bl.a. baggrunden for de lidt højere prisstigninger i disse år.

I kraft af fastkurspolitikken overfor ERM-landene tager et skøn over den danske renteudvikling naturligt sit udgangspunkt i den tyske renteudvikling. Den lange tyske rente ventes at falde til et gennemsnit på omkring 7 pct. i 1993 og falde yderligere 1 pct. point i 1994, hvorefter den vil ligge nogenlunde uændret i 1995, jf. den skitserede udvikling i kapitel I. Disse skøn implicerer, sammenholdt med skøn for forbrugerprisudviklingen en svagt faldende tysk realrente fra 1993 til 1995.

Rentespændet overfor Tyskland

Faldende nominal rente og rentespænd

I forbindelse med valutauroen i efteråret 1992 øgedes rentespændet for en 10-årig obligation overfor Tyskland. En efterfølgende indsnævring bortfaldt i forbindelse med den fornyede turbulens på valutamarkedene i februar 1993. Under forudsætning af uændrede økonomiske relationer til EF forventes rentespændet i 2. halvår af 1993 at blive reduceret til niveauet før folkeafstemningen den 2. juni sidste år. I 1994 og 1995 ventes den danske rente at falde i takt med den tyske, og rentespændet at blive yderligere indsnævret. Den formelle afskrivning af dansk deltagelse i en evt. kommende europæisk monetær union vil formentlig betyde, at rentespændet ikke bliver elimineret helt i de kommende år, jf. også diskussionen i *Dansk økonomi, november 1992*.

Faldende realrente

Den overfor skitserede udvikling i rente og inflation indebærer, at realrenten i 1994 og 1995 falder fra det høje niveau den befandt sig på i 1990-93, jf. figur II.3. I forhold til Tyskland vil det reale rentespænd i disse år dog stadig være knap 2 pct.point højere end det nominelle grundet den højere inflation i Tyskland.

Figur II.3 Udviklingen i realrenten, 1960-95, pct.



Anm.: Realrenten er beregnet som den gennemsnitlige effektive rente på lange obligationer fratrukket forbrugerprisinflationen i det pågældende år.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

II.5 Offentlige indtægter og udgifter

Forværring af offentligt underskud i 1993, men efterfølgende bedring

Underskuddet på den offentlige saldo var i 1992 på ca. 22 mia. kr., og det ventes, at underskuddet forøges til 28 mia. i 1993. Med uændret økonomisk politik vil underskuddet derefter falde svagt i 1994, og markant i 1995, hvor underskuddet forventes at blive omkring 7 mia. kr. Hovedforklaringerne på denne udvikling er, foruden et stigende skattetryk i hele prognoseperioden, den kraftigt stigende arbejdsløshed i 1993 med deraf følgende stigning i overførselsindkomsterne, samt reduktionen af disse i 1995.

Indkomstskatter: Begrænset vækst i 1993, men...

Med udsigt til den lave vækst i beskatningsgrundlaget i 1993, ventes stigningerne i indkomstskatterne at være tilsvarende begrænset, jf. tabel II.3. Endvidere er personfradrag og bundgrænser reguleret med 3,5 pct. i 1993, hvilket er mere end væksten i de skattepligtige indkomster. Som konsekvens af den øgede vækst i indkomsterne i 1994 og 1995 ventes indkomstskatterne i disse år at stige med godt 5 pct. i begge år.

...højere vækst i 1994-1995

Selskabsskatter

Selskabsskatterne ventes at stige procentuelt mere end den økonomiske udvikling umiddelbart tilsiger. Baggrunden er indførelsen af a conto indbetalingsordningen, for hvilken der har vist sig større interesse end først antaget. Dette resulterer i, at en del selskabsskattepligtige firmaer i 1993 betaler skat for to indkomstår. Disse ekstraordinære skatteindbetalinger i 1993, implicerer nødvendigvis et fald i selskabsskatterne i 1994. I 1995 ventes stigningerne i selskabsskatterne at følge den generelle økonomiske udvikling.

Realrenteafgiften

Provenuet fra realrenteafgiften stiger i 1993 og 1994, da afgiftsatsen stiger som følge af de seneste års lave inflation og deraf følgende høje realrente. I 1995 ventes provenuet at falde pga. faldende skattepligtig formueafkast bl.a. som konsekvens af det ventede rentefald i fremskrivningsperioden.

Tabel II.3 Ændring i offentlige indtægter og udgifter, 1992-95, årets priser

	1992	1993	1994	1995
	Niveau	Ændring		
	Mia. kr.	Pct.		
Kildeskat	220	0,5	5,1	5,5
Selskabsskat	16	14,8	-13,8	4,7
Realrenteafgift	11	29,2	12,6	-5,8
Afgifter ^a	121	9,9	3,0	5,2
Overførsler og skatter i øvrigt	30	5,9	4,1	5,6
Indtægter i alt	398	5,1	3,8	5,0
Indkomstoverførsler	169	7,8	3,3	-0,7
Renter, m.m.	25	17,8	7,4	1,0
Off. ansatte	158	2,6	1,2	2,4
Varer og tjenester	52	6,5	1,8	2,7
Off. investeringer	17	10,9	2,0	2,4
Udgifter i alt	419	6,4	2,6	1,1
		Niveau		
Nettoopsparing	-22	-28	-24	-7

a) Ekskl. subsidier og eksportstøtte.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

De indirekte skatter: Ekstraordinær stigning i 1993

De indirekte skatter ventes at forøge de offentlige indtægter med omkring 12 mia. kr. i 1993 i forhold til 1992. Denne ekstraordinære stigning skyldes bl.a. eftergivelsen af manglende AMBI indbetalinger i 4. kvartal 1991, hvilket her er betragtet som et afgiftstab i 1992. En tilbagevenden til normale forhold vil derfor øge skatteindbetalingerne i 1993. Endvidere er indførelsen af CO₂-afgiften for firmaers energiforbrug og højere ejendoms-skatter som følge af de seneste ejendomsvurderinger også medvirkende til den ekstraordinære stigning i afgiftsprovenuet. I årene 1994 og 1995 udvikler det samlede provenu sig parallelt med momsprovenuet, og dermed parallelt med den prognosticerede nominelle forbrugsvækst.

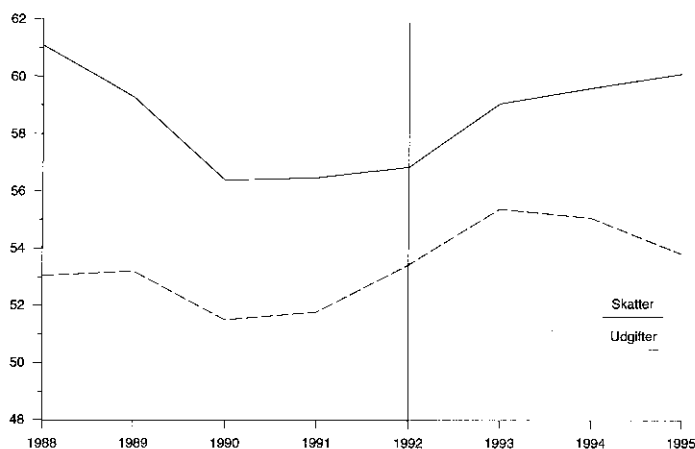
Udviklingen i den offentlige beskæftigelse

Offentligt varekøb og investeringer

Det forventes, at den offentlige beskæftigelse stiger med ca. 3000 personer i 1993. Denne stigning er for 2000 personer vedkommende en følge af aktiveringsforliget fra maj 1992. Dertil kommer en forøget kommunal beskæftigelse på 3000 personer samt en reduktion i den statslige beskæftigelse på 2000 personer i henhold til Finansloven 1993. I årene 1994 og 1995 er forudsat uændret offentlig beskæftigelse.¹

I henhold til Finansloven 1993, ventes det offentlige varekøb at stige med godt 3 pct. i 1993, hvorefter det i 1994 og 1995 ventes at stige med omkring 1 pct. pr. år. De offentlige investeringer ventes i 1993 realt at stige med 9 pct. som følge af fremrykningen af statslige investeringer vedtaget i Finansloven 1993, og som følge af en vis fremrykning af lånefinansierede kommunale investeringer. Sidstnævnte antages at være af mindre omfang end forudsat i finansloven. Det forudsættes, at det offentlige investeringsniveau forbliver uændret i 1994 og 1995, hvilket derfor kræver, at der også i disse år fremrykkes offentlige investeringer.

Figur II.4 De samlede skatter og afgifter og samlede offentlige udgifter ekskl. arbejdsløshedsdagpenge og netto-renteudgifter, 1988-95, pct. af BFI



Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

1) De i tabel II.1 viste mindre reale fald i den offentlige beskæftigelse skyldes udelukkende kortere arbejdstid som følge af placeringen af søgne- og helligdage.

**Stigende skattetryk
og...**

**...faldende
udgiftstryk**

De ovenstående prognoser for udviklingen i de offentlige udgifter og indtægter indebærer, at skattetrykket, dvs. skatter og afgifter i pct. af bruttofaktoriindkomsten, stiger forholdsvis kraftigt fra 1992 til 1993, og derefter mere begrænset i 1994 og 1995, jf. bilagstabel I.4. Sidstnævnte stigninger skyldes bl.a., at beløbsatserne ved beregning af kildeskat reguleres langsommere end indkomstudviklingen. Udgiftstrykket, defineret som samlede offentlige udgifter ekskl. arbejdsløshedsdagpenge og nettorenteudgifter i pct. af bruttofaktoriindkomsten, stiger parallelt med skattetrykket fra 1992 til 1993, hvorefter det falder i både 1994 og 1995. Denne udvikling er afbildet i figur II.4., og afstedkommer således med de anvendte forudsætninger om den økonomiske politik en budgetmæssig stramning i disse år.

II.6 Privatforbrug og boligbyggeri

**Lav vækst i det
samlede forbrug i
1992**

Til trods for at væksten i forbruget på 1,3 pct. i 1992 var højere end i de umiddelbart foregående år, må væksten betragtes som beskeden. Årsagen til den lave vækst skal bl.a. findes i den svage indkomstudvikling, og forværringen i beskæftigelsessituationen, der dæmper forbrugernes forventninger.

**Endnu lavere
forbrugsvækst i
1993, men...**

Den svage forbrugsudvikling i 1992 skyldtes hovedsageligt en total opbremsning i forbrugsudviklingen i slutningen af året. Dette kombineret med den fortsat lave indkomstudvikling samt en yderligere forværring i beskæftigelsessituationen er baggrunden for, at væksten i forbruget forventes at vokse med kun 1 pct. i 1993. Den forventede gradvise bedring i konjunktoren, med den deraf følgende indkomstfremgang, ventes at bringe forbrugsvæksten op på omkring 2 pct. i 1994, og omkring 3 pct. i 1995.

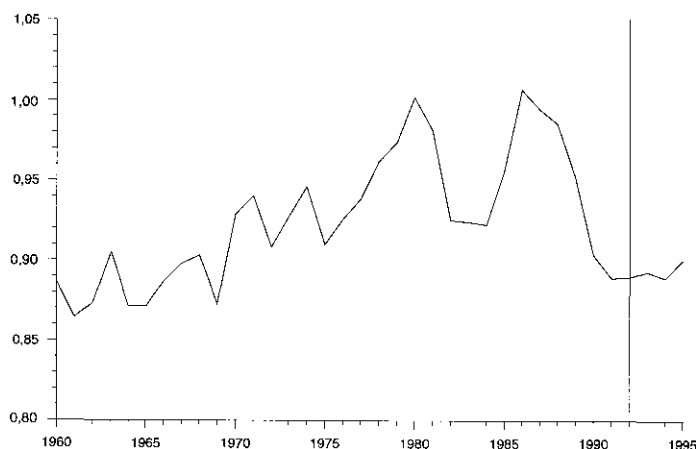
**...gradvis øget vækst
i 1994 og 1995**

**Fortsat lav
forbrugskvote**

Som nævnt er forbrugskvoten fortsat lav,² og i prognoseperioden ventes der ingen nævneværdige ændringer i denne, bortset fra en mindre stigning i 1995. Set i sin helhed vil første halvdel af 1990'erne således være karakteriseret af en forbrugskvote under det historiske gennemsnit, jf. figur II.5.

2) Der refereres her til forbrugskvoten, som baserer sig på indkomst- og forbrugsdefinitionerne i SMEC. Se noterne a) og b) til bilagstabel II.4 for en nærmere definition.

Figur II.5 Udviklingen i forbrugskvoten, 1960-95



Anm.: Forbrugskvoten angiver det samlede private forbrugs andel af disponibel indkomst. SMEC's indkomst- og forbrugsdefinition, jf. noterne a) og b) til bilagstabel II.4.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Faldende boligpriser...

...med udsigt til vending i 1994

Boligbyggeriet

Ejerboligmarkedet var fortsat depressivt i 1992, omend prisfaldene ikke var i samme størrelsesorden som i 1990 og 1991. Det skønnes, at det ventede rentefald i 1993 vil kunne stimulere efterspørgslen efter ejerboliger, hvilket sammen med det fortsat faldende boligbyggeri vil kunne modvirke yderligere prisfald i 1993. Under forudsætning af uændrede skatteregler forventes boligpriserne i 1994 og 1995 at stige, idet den gunstigere indkomstudvikling og yderligere rentefald vil forøge efterspørgslen.

Boligbyggeriet fortsatte gennem 1992 de senere års faldende tendens, og faldt med godt 4 1/2 pct. i forhold til 1991. Idet salgspriserne for boliger ikke ventes at stige nævneværdigt i 1993, vil faldet i boligbyggeriet formentlig fortsætte. At faldet bliver mindre end i 1992 skyldes bl.a., at finansloven for 1993 indebærer et bortfald af tidligere vedtagne kvotereduktioner for offentligt støttet byggeri. Dog bør øgede kvoter ikke tillægges for stor betydning, da der er tegn på, at igangsættelse af offentligt støttet byggeri i et vist omfang foregår efter markedsmæssige overvejelser. Først i 1994 og 1995 ventes en vækst i boligbyggeriet. Årsagen er de før nævnte stigninger i boligpriserne, samt den forbedrede indenlandske konjunktur, hvilket giver anledning til forventninger om en lidt større boligefterspørgsel.

II.7 Produktion, beskæftigelse og investeringer

Nulvækst i produktionen i 1993, vækst på 1 1/2 pct. i 1994 og godt 2 pct. i 1995

Byerhvervenes produktion falder i 1993...

...men stiger atter 1994 og 1995

Det samlede produktionsresultat - her opgjort ved BFI - er i perioden fra 1987 til 1992 i gennemsnit vokset med godt 1 pct. årligt. Denne meget beskedne vækst ventes afløst af næsten nulvækst i 1993 og dernæst en vækst på henholdsvis 1 1/2 pct. og godt 2 pct. i 1994 og 1995, jf. tabel II.4.

Den kraftige forværring af konkurrenceevnen som følge af valutakursændringerne i efteråret 1992 kombineret med generelt kun svagt voksende eksportmarkeder bevirker, at eksporten vil falde i 1993, jf. afsnit II.3. Sammen med en trykket indenlandsk konjunktur forventes dette at udløse et direkte fald i de private byerhvervs produktion i 1993. I takt med bedre internationale konjunkturer og en vis fremgang også på det indenlandske marked ventes de private byerhvervs produktion atter at vokse i 1994 og 1995. For landbruget forudsættes normalt høstudbytte i 1993, som sammen med den pænt voksende svineproduktion trods braklægningsernes modsatrettede virkning trækker den samlede produktion op. For den private sektor som helhed ventes der derfor uændret aktivitet i 1993, men 2 pct. og knap 3 pct. vækst i 1994 henholdsvis 1995.

Tabel II.4 Vækst i produktionen (BFI i mængder) fordelt på erhverv, 1992-95, pct.

		1992	1993	1994	1995
Hele økonomien	(100)	1,2	0,2	1,5	2,2
Offentlig sektor	(21)	1,9	0,8	-0,3	-0,5
Privat sektor	(79)	1,1	0,1	2,0	2,9
Heraf:					
Byerhverv	(49)	0,7	-1,1	2,0	3,7
Landbrug mv.	(6)	-6,7	2,5	2,0	2,0
Energi, trans- port mv.	(24)	3,9	1,9	2,1	1,6

Anm.: I parentes er angivet de enkelte erhvervs procentvise andel af den samlede BFI (1992-vægte).

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Beskæftigelsen falder drastisk i 1993...

Som følge af produktionsfaldet i byerhvervene og en kun moderat produktivitetstigning på knap 2 pct. i denne del af økonomien skønnes byerhvervenes beskæftigelse at falde med knap 40.000 personer i 1993, jf. tabel II.5. Det svarer til det samlede beskæftigelsestab i økonomien, idet den svagt stigende offentlige beskæftigelse og afvandringen fra landbruget ventes at udligne hinanden.

...er uændret i 1994, og vokser i 1995

I 1994 ventes det, at beskæftigelsen i byerhvervene når et lavpunkt, og i 1995 ventes her en fremgang i beskæftigelsen på omkring 25.000 personer. Denne udvikling vil også dominere det totale beskæftigelsesbillede, idet det som grundlag for prognosen er antaget, at den offentlige beskæftigelse ikke forøges i 1994 og 1995.

Tabel II.5 Ændringen i beskæftigelsen fordelt på erhverv, 1992-95, 1000 personer

	1992	1993	1994	1995
Hele økonomien	-2,6	-38,1	0,8	22,4
Offentlig sektor	7,2	3,0	0,0	0,0
Privat sektor	-9,9	-41,1	0,8	22,4
Heraf:				
Byerhverv	-8,1	-38,1	3,8	25,4
Landbrug mv.	-1,4	-3,0	-3,0	-3,0
Energi, transport mv.	-0,4	0,0	0,0	0,0

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Svagt stigende investeringer i 1993-95

De faste investeringer tog i 1992 et voldsomt dyk, jf. tabel II.6, og ventes i perioden 1993-95 kun at stige svagt. Dette billede af den samlede udvikling dækker imidlertid over modsatrettede bevægelser. I 1993 ventes den faldende tendens i byerhvervenes investeringer at ophøre, hvilket for 1993 som helhed dog bevirker et stort fald sammenlignet med 1992. Samtidig ventes som følge af vedtagelsen af fremrykningen af visse investeringer en stor fremgang i de offentlige og halvoffentlige investeringer i bl.a. energi- og transportsektorerne.

I 1994 og 1995 forventes byerhvervenes investeringer at vokse i gradvist stærkere tempo, mens de offentlige og halvoffentlige investeringer forudsættes at være uændrede, jf. afsnit II.5. Samlet fås derfor en beskedne vækst i de samlede investeringer i disse år.

Tabel II.6 Vækst i faste investeringer fordelt på erhverv, 1992-95, pct.

		1992	1993	1994	1995
Hele økonomien	(100)	-10,5	-0,9	1,4	2,7
Offentlig sektor	(12)	0,5	9,0	0,0	0,0
Boliger	(18)	-4,7	-3,7	2,4	4,2
Privat sektor	(70)	-13,4	-1,8	1,4	2,8
ekskl. boliger					
Heraf:					
Byerhverv	(43)	-13,5	-9,4	2,3	4,8
Landbrug mv.	(5)	-15,0	-7,0	1,0	1,0
Energi, transport mv.	(22)	-12,9	13,6	0,0	0,0

Anm.: Investeringer i lagre, herunder stambesætninger, medregnes ikke. I parentes er angivet de enkelte erhvervs procentvise andel af de samlede faste investeringer (1992-vægte).

Kilde: Egne beregninger.

II.8 Arbejdsstyrke og ledighed

Arbejdsstyrken svagt stigende

Ifølge Danmarks Statistiks seneste befolkningsprognose vil antallet af personer i alderen 15-74 år være omtrent uændret i perioden 1993-1995, jf. tabel II.7. Den andel af denne aldersgruppe, der søger beskæftigelse - benævnt erhvervsfrekvensen - ventes også at være uændret i 1993. Som dæmpende faktorer på erhvervsfrekvensen er regnet med trykkede beskæftigelsesmuligheder samt aktiveringsforligets dæmpende effekt på arbejdsudbuddet. Disse ventes dog modvirket af den demografiske tendens, at nye årgange af kvinder har højere erhvervsfrekvens end de som forlader arbejdsmarkedet. Denne tendens fortsætter i 1994 og 1995 hvor også de langsomt bedrede beskæftigelsesmuligheder medvirker til en stigende erhvervsfrekvens.

Stærkt stigende arbejdsløshed i 1993, og...

Med en faldende samlet beskæftigelse vil arbejdsløsheden i 1993 stige stærkt til et årsgennemsnit på 360.000 ledige, hvilket indebærer et ledighedsniveau ved udgangen af 1993 på omkring 375.000 registrerede ledige. Beskæftigelsessituationen ventes langsomt at bedres gennem 1994 og denne tendens formodes med betydelig usikkerhed at fortsætte i 1995, således at arbejdsløsheden som årsgennemsnit først stiger til 365.000 i 1994, og siden falder til knap 350.000 ledige i 1995.

...svagt faldende i 1994 og 1995

Tabel II.7 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed, 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
	———— 1000 personer ————			
Befolkningsprognose				
15-74 årige	3928	3932	3935	3933
Erhvervsfrekvens	73,1	73,1	73,2	73,3
Arbejdsstyrke, personer	2870	2873	2881	2885
	— 1000 fuldtidspersoner ^a —			
Arbejdsstyrke (fuldtid)	2680	2682	2689	2693
Beskæftigede i alt (fuldtid)	2367	2329	2330	2352
heraf:				
Lønmodtagere i byerhverv	1168	1130	1134	1159
Lønmodtagere i øvrigt	223	222	221	220
Offentligt ansatte	690	693	693	693
Selvstændige	286	284	282	280
Ledige (fuldtid)	312	353	359	340
	———— 1000 personer ————			
Registrerede ledige	318	360	366	347
	———— pct. ————			
Produktivitetsstigning i byerhverv ^b	0,9	1,7	2,2	2,4
Ledighedsprocent				
Personer ^c	11,1	12,5	12,7	12,0
Fuldtidspersoner ^d	11,8	13,2	13,4	12,7

a) Ved beregning af arbejdsstyrke og beskæftigelse omregnet til fuldtid medregnes deltidsbeskæftigede med vægten 1/2. Tilsvarende indgår deltidsforsikrede ledige med vægten 1/2 i opgørelsen af antal ledige på fuldtidsbasis. Der er ikke gjort forsøg på at omregne antallet af selvstændige til fuldtid.

b) Stigning i real BFI pr. arbejdstime for alle beskæftigede i private byerhverv.

c) Antal ledige personer (registreret ledighed) i procent af arbejdsstyrken i personer.

d) Fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken opgjort i fuldtidspersoner.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet, Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg*, ADAM's databank og egne beregninger.

II.9 Import

Faldende importpriser i 1993 og...

Priserne på råvarer, ekskl. energi, ventes at falde med 4 pct. i 1993. Baggrunden for dette skøn er et markant fald gennem 1992, der i sig selv er ensbetydende med, at priserne på årsbasis vil falde med godt 3 pct. fra 1992 til 1993, hvis disse blot er stabile igennem hele året. Imidlertid tyder indikatorerne på, at faldet er fortsat, hvorfor skønnet bliver lavere. Priserne på import af færdigvarer har kvalitativt udviklet sig på tilsvarende måde, og vil grundet opskrivningen af kronen kun udvikle sig langsomt gennem 1993, hvorfor der skønnes et samlet fald på 3 pct.

...kun moderate stigninger i 1994 og 1995

Disse markante prisfald vil selv med gradvise stigninger gennem 1994 betyde, at de årlige prisstigningstakter for ovennævnte importkategorier bliver beskedne fra 1993 til 1994. I 1995 ventes det internationale opsving at øge prisstigningstakterne.

Svagt faldende vareimport, men stigende tjenesteimport

Mængdemæssigt faldt importen af såvel råvarer som færdigvarer betydeligt i slutningen af 1992. Trods forværringen af konkurrenceevnen vil den afdæmpede hjemlige efterspørgsel betyde faldende vareimport i 1993. At importen overhovedet ventes at stige, skyldes især en stigende tjenesteimport, grundet en stigende turistimport i kølvandet på konkurrenceevneforringelsen. I de efterfølgende år vil den stigende indenlandske efterspørgsel og især investeringsfremgangen betyde, at de nævnte importfald bliver vendt til stigning.

II.10 Betalingsbalance og udlandsgæld

Betalingsbalanceoverskud på 26 mia. kr. i 1993

I forhold til 1992, hvor overskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev på godt 27 mia. kr., ventes der et stort set uændret overskud på 26 mia. kr. i 1993, jf. tabel II.8. Baggrunden for dette er en forværring af varebalancen på godt 5 mia. kr. forårsaget af faldet i eksporten. Endvidere ventes tjenestebalancen forværret med ca. 1 mia. kr., hvilket især skyldes den lave internationale vækst og stigende turistimport. Et fald i rentebetalingerne på udlandsgælden på knap 3 mia. kr. og en forbedring af øvrige poster på 2 mia. kr. (som især består af øgede produktionstilskud fra EF) opvejer imidlertid næsten de nævnte bidrag til en forringelse af betalingsbalancen.

Tabel II.8 *Betalingsbalanceregnskabet 1992-1995, mia. kr.*

	1992	1993	1994	1995
Saldo på varebalancen ^a	46,9	41,5	41,3	39,8
Saldo på tjeneste- balancen	24,7	23,8	25,5	27,5
Nettorenter	-34,3	-31,6	-25,6	-19,2
Øvrige poster ^b	-9,9	-7,6	-7,4	-7,0
Løbende poster i alt	27,4	26,1	33,9	41,2
Betbal.saldo i pct. af BFI	3,7	3,5	4,4	5,2
Gæld til udlandet ultimo	241,0	214,9	181,1	139,9
Gns. forrentningsprocent på udlandsgælden	13,6	13,9	12,9	12,0

a) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

b) Inkl. en række andre transfereringer over landets grænser herunder en korrektion vedrørende samhandelen med Færøerne og Grønland, idet vare- og tjenestebalancen opgøres for Syddanmark, hvorimod betalingsbalancen (den officielle saldo) er opgjort for hele riget.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

**Faldende
rentebetalinge
forbedrer
overskuddet i 1994
og 1995**

I årene 1994 til 1995 vil saldoen på varebalancen være svagt faldende, som følge af, at importen vokser hurtigere end eksporten, jf. tabel II.1. Tjenestebalancens store overskud vil derimod vokse. I takt med det forventede indenlandske og internationale rentefald samt afdragene på udlandsgælden som følge af betalingsbalanceoverskuddene vil udgifterne til forrentningen af udlandsgælden falde markant. Tilsammen fås en stadig forbedring af betalingsbalancens løbende poster, resulterende i et overskud i 1994 og 1995 på hhv. godt 33 og 40 mia. kr.

**Kraftig reduktion i
udlandsgæld**

Som en konsekvens af det vedvarende overskud på betalingsbalancen forventes udlandsgælden reduceret med knap 75 mia. kr. fra 1993 til 1995. Ultimo 1995 ventes gælden, med de anvendte forudsætninger om den økonomiske politik, at være ca. 140 mia. kr., svarende til ca. 18 pct. af bruttofaktoriindkomsten.

II.11 Det finanspolitiske råderum på længere sigt

Indledning

Fortsat behov for finanspolitisk lempelse og...

Med udsigt til en stigning i arbejdsløsheden er behovet for en finanspolitisk lempelse større end tidligere. Ønsket om fremtidig velstand og hensynet til den fremtidige beskæftigelse sætter dog grænser for størrelsen af en sådan lempelse gennem den forværring af betalingsbalancen og eventuelt også konkurrenceevnen, en sådan politik vil medføre.

...råderummet er stadigvæk til stede

I de senere år har Danmark haft et stigende overskud på betalingsbalancen, hvorfor denne restriktion på den økonomiske politik synes af mindre betydning i den aktuelle situation. Ydermere viser den fremlagte prognose, at betalingsbalanceoverskuddet fortsat kan ventes at være betydeligt i de kommende år. Der er med andre ord aktuelt både et behov samt i hvert fald på kort sigt et ikke ubetydeligt råderum for en lempelse af finanspolitikken.

Samspillet med den øvrige efterspørgselsudvikling

Betalingsbalanceoverskuddet er imidlertid i betydeligt omfang et resultat af de senere års trykkede indenlandske efterspørgsel. Da denne efterspørgsel kun lader sig forudsige med usikkerhed, vil råderummets omfang især på mellemlangt sigt være vanskeligt at bestemme nøjagtigt. Man kunne derfor forestille sig, at en lempelse af finanspolitikken, der faldt sammen med en generel indenlandsk efterspørgselsfremgang, på længere sigt ville udhule betalingsbalanceoverskuddet i en grad, der ville lægge markante bånd på den fremtidige handlefrihed i den økonomisk politik.

Hypotetisk investeringsfremgang...

Formålet med dette afsnit er at belyse det betalingsbalancemæssige råderums afhængighed af en kraftig forøgelse af den indenlandske efterspørgsel. Beregningerne tager udgangspunkt i foranstående prognose om den økonomiske udvikling frem til og med 1995, der som nævnt er opstillet under forudsætning af uændret finanspolitik. Man forestiller sig herefter en hypotetisk situation, hvori den indenlandske investeringsaktivitet i de umiddelbart efterfølgende år udsættes for et markant positivt stød, som forårsager et generelt indenlandsk opsving. Det er vigtigt at understrege, at dette simulerede forløb *ikke* repræsenterer en egentlig prognose for den økonomiske udvikling i 1996-98, men kun er tænkt som et eksempel på en mulig økonomisk udvikling, der ville have konsekvenser for det finanspolitiske råderum i relation til betalingsbalancen.

...fjerner ikke råderummet og...

...heller ikke behovet for finanspolitisk lempelse

Resultaterne peger på, at der fortsat vil være et ikke uvæsentligt betalingsbalanceoverskud i tilfælde af en udvikling som den skitserede. Til trods for den relativt kraftige vækst, som den hypotetiske udvikling i investeringerne medfører i 1996-98, vil ledighedsniveauet stadig være højt, og behovet for en lempeligere finanspolitik stadig være til stede. I konsekvens deraf undersøges det efterfølgende, hvorvidt en permanent finanspolitisk lempelse begyndende i 1994 vil udtømme ovennævnte råderum i perioden frem til 1998. Det undersøges med andre ord, om en finanspolitisk lempelse af en vis begrænset størrelse, hvis den falder sammen med et af andre årsager fremkaldt indenlandsk efterspørgselsopsving, vil medføre behov for på længere sigt igen at stramme finanspolitikken af hensyn til betalingsbalancen. Den konkrete lempelse er i størrelsesordenen 10 mia. kr., der forudsættes fastholdt gennem alle årene. Den viser sig ikke at medføre nogen risiko for, at betalingsbalancen igen går i underskud som i årene før 1990.³

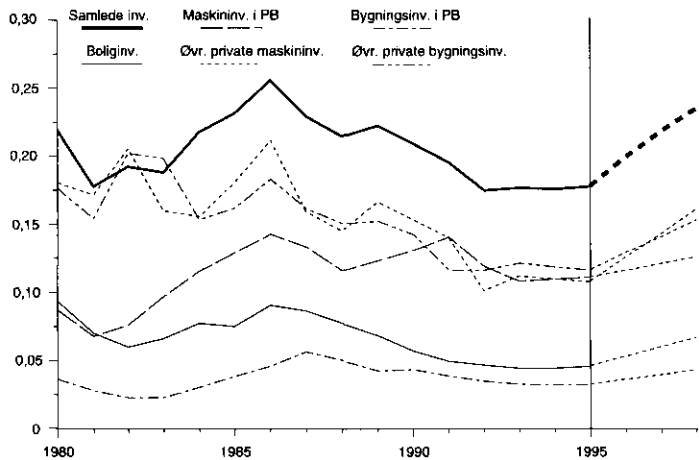
Hypotetisk udvikling i årene 1996-98 og dens konsekvenser for betalingsbalance og ledighed

Som nævnt ovenfor bliver prognoseperioden 1993-95 i de foretagne beregninger efterfulgt af en hypotetisk udvikling med et økonomisk opsving fremkaldt af en indenlandsk aktivitetsstigning. Denne aktivitetsstigning er i eksperimentet forudsat fremkaldt af en investeringsfremgang gennem årene 1996-98 af en sådan størrelsesorden, at de samlede investeringer målt i forhold til bruttofaktoringkomsten gradvist vender tilbage til gennemsnitsniveauet fra årene 1984-86. Det svarer til en gennemsnitlig investeringsvækst på godt 13 pct. pr. år i 1996-98. Den valgte referenceramme er den seneste højkonjunktur og vurderes som den absolutte overgrænse for en evt. investeringsudvikling. Figur II.6 illustrerer den forudsatte udvikling i kvoten for samlede investeringer samt den korresponderende udvikling i kvoterne for de forskellige underkomponenter.

Investeringer i forhold til BFI om i opsvinget 1984-86

3) Finanspolitikens generelle rolle for dansk økonomi og dens samspil med statsgælden blev behandlet i *Dansk økonomi, november 1992*.

Figur II.6 Investeringkvoter i det hypotetiske forløb, 1996-98



Anm.: For årene 1980-92 er vist historiske data. For årene 1993-95 er vist udviklingen i henhold til den i nærværende rapport fremlagte prognose, mens årene 1996-98 viser den hypotetiske udvikling i tilfælde af uændret økonomisk politik som beskrevet i teksten. Kvoterne beskriver det mængdemæssige forhold mellem investeringerne og bruttofaktoriindkomsten i de pågældende sektorer, for boliginvesteringernes vedkommende dog i forhold til disponibel indkomst. PB angiver de private by-erhverv.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, 1993, ADAM's databank samt egne beregninger.

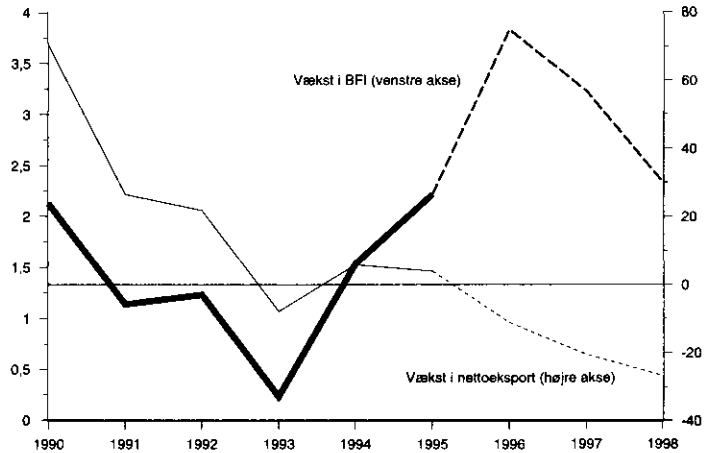
Begrænset vækst i udlandet

I fremskrivningen er der regnet med uændret finanspolitik, herunder et uændret antal offentligt ansatte, uændrede offentlige investeringer og varekøb. Dette medfører, at den i prognosen ovenfor beskrevne reduktion i underskuddet på det offentlige budget i takt med aktivitetsfremgangen vendes til et komfortabelt og stigende overskud i årene 1996-98. Blandt de øvrige centrale forudsætninger bag den eksemplificerede udvikling er uændrede renteforhold i forhold til 1995 prognosen. Den udenlandske vækst antages at være af beskeden styrke, således at industrieksporten ved uændret konkurrenceevne over for udlandet kun stiger med 4 pct. pr. år. Imidlertid vil den højere aktivitet medføre et indenlandsk lønpres, som gradvist forringer konkurrenceevnen og eksportvæksten. Eksemplet forudsætter dermed, at Danmark i en situation med beskeden international vækst oplever en højkonjunktur, hvilket udløser et negativt pres på betalingsbalancen.

Opsving trukket af indenlandsk efterspørgsel

I eksemplet vokser BFI mængdemæssigt med godt 3 pct. om året samtidig med, at nettoeksporten falder i hvert af årene 1996-98, jf. figur II.7. Endvidere stiger det samlede private forbrug med gennemsnitligt knap 5 pct. årligt. Især af denne årsag er det hypotetiske forløb et markant eksempel på et opsving trukket af indenlandsk efterspørgsel.

Figur II.7 Bruttofaktorindkomst og nettoeksport i det hypotetiske forløb, 1996-98, mængdemæssig vækst i pct.



Anm.: For årene 1990-92 er vist historiske data. For årene 1993-95 er vist udviklingen i henhold til den i nærværende rapport fremlagte prognose, mens årene 1996-98 viser den hypotetiske udvikling i tilfælde af uændret økonomisk politik som beskrevet i teksten.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, 1993, ADAM's databank samt egne beregninger.

Betalingsbalancen stadigvæk i overskud

Til trods for de ovenfor skitserede forudsætninger vil betalingsbalancen stadigvæk udvise overskud i 1998. Overskuddet på betalingsbalancen, som i 1995 prognosticeres til at blive godt 40 mia. kr., bliver i eksemplet kun gradvist reduceret og vil udgøre godt 20 mia. kr. i 1998, jf. figur II.8. Dette indebærer bl.a., at udlandsgælden reduceres til omkring 50 mia. kr. ved udgangen af 1998. Sammensætningen af overskuddet skifter imidlertid karakter, idet den faldende nettoeksport forårsager en stadig reduktion af overskuddet på vare- og tjenestebalancen, hvorimod afdragene på udlandsgælden vedvarende nedbringer de tilhørende renteudgifter.

Figur II.8 Betalingsbalancen i det hypotetiske forløb, 1996-98, løbende priser, mia. kr.



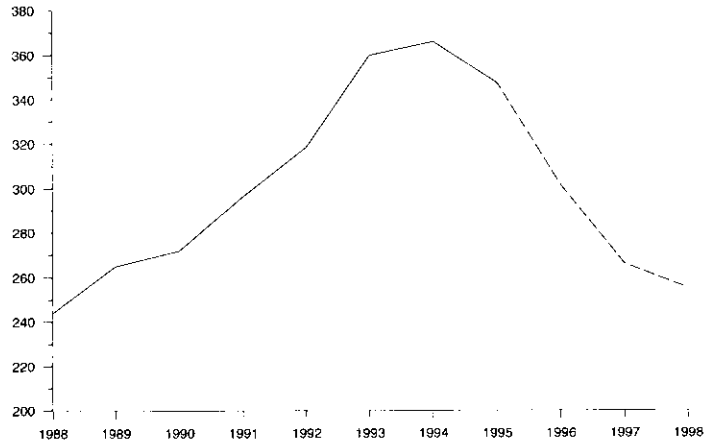
Anm.: For årene 1988-92 er vist historiske data. For årene 1993-95 er vist udviklingen i henhold til den i nærværende rapport fremlagte prognose, mens årene 1996-98 viser den hypotetiske udvikling i tilfælde af uændret økonomisk politik som beskrevet i teksten.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, 1993, ADAM's databank samt egne beregninger.

Forsat høj ledighed i eksemplet

Selv om den hypotetiske udvikling i investeringerne i regneeksemplet er årsag til en forholdsvis kraftig vækst, vil ledigheden kun blive bragt ned til godt 250.000 personer i 1998, jf. figur II.9. Da betalingsbalanceoverskuddet ikke er væsentligt mindre end overskuddet i 1992, synes der således fortsat mulighed for at lempe finanspolitikken. Det undersøges derfor, hvorledes en finanspolitisk lempelse påvirker betalingsbalancen og arbejdsløsheden i prognoseårene 1994-95 samt i det efterfølgende hypotetiske forløb.

Figur II.9 Ledigheden i det hypotetiske forløb, 1996-98, 1000 personer



Anm.: For årene 1988-92 er vist historiske data. For årene 1993-95 er vist udviklingen i henhold til den i nærværende rapport fremlagte prognose, mens årene 1996-98 viser den hypotetiske udvikling i tilfælde af uændret økonomisk politik som beskrevet i teksten.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, 1993, ADAM's databank samt egne beregninger.

Konsekvenserne af en finanspolitisk lempelse i 1994-98

I det følgende beregnes konsekvenserne for ledighed og betalingsbalance af en fastholdt finanspolitisk lempelse i årene 1994-98 set i forhold til prognosen for årene 1994-95 og den ovenfor beskrevne hypotetiske udvikling med et opsving i den indenlandske efterspørgsel i årene 1996-98. Da virkningen afhænger af den konkrete udformning, vises 2 eksempler, der lægger forskellig vægt på en forøgelse af den offentlige efterspørgsel og en reduktion af de offentlige indtægter i form af skatte- og momsned sættelser.

To eksempler på lempelse i perioden 1994-98

1. eksempel: Øget offentligt varekøb og skattelettelser i forholdet 1/3 hhv. 2/3

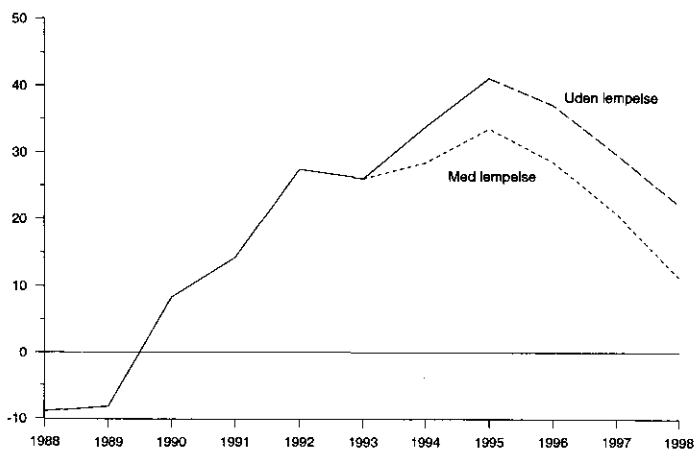
Det første eksempel på en finanspolitisk lempelse på gennemsnitlig 10 mia. kr. i hvert af årene 1994-98 er sammensat af et fastholdt højere niveau i det offentlige varekøb på 3,3 mia. kr. pr. år samt en fastholdt netto reduktion i indkomstskatteprovenuet på ca. 6,7 mia. kr. pr. år.⁴ En lempelse af denne størrelsesorden

4) Beregningsteknisk er der implementeret en permanent lempelse i indkomstskattesatserne, der netop i 1994 udløser det nævnte provenutab, når alle afledte effekter er medregnet. Ekskl. afledte effekter vil en sådan lempelse af skattesatserne umiddelbart medføre et provenutab på omkring 8 mia. kr.

**Lempelse forværrer
betalingsbalancen
med ca. 10 mia. kr.**

vil ifølge beregningerne ikke forhindre, at underskuddet på den offentlige saldo vendes til et overskud i 1996-98. I figur II.10 er effekten på betalingsbalancen angivet i forhold til det hypotetiske forløb med uændret økonomisk politik. Det ses, at betalingsbalancen efter 5 år med lempeligere finanspolitik er forringet med ca. 10 mia. kr., men således at overskuddet i 1998 stadigvæk vil være godt 10 mia. kr.

Figur II.10 Betalingsbalancevirkningen af en permanent finanspolitisk lempelse i forhold til prognosen og det hypotetiske forløb, 1994-1998, mia. kr.



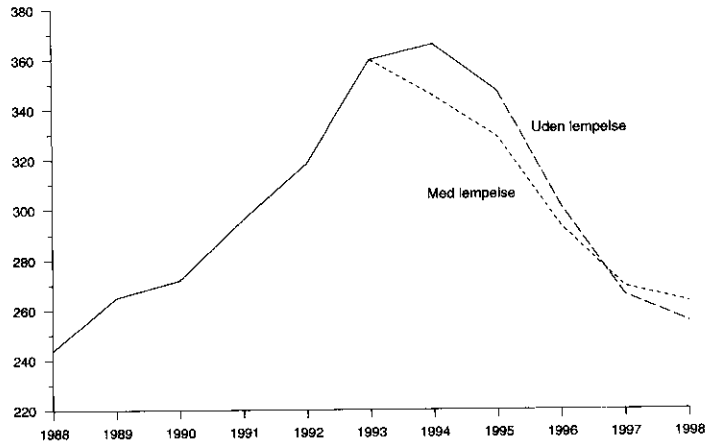
Anm.: I eksemplet lempes finanspolitikken i forhold til prognosen (1994-95) og det hypotetiske forløb (1996-98) med gennemsnitlig 10 mia. kr. årligt. 1/3 af lempelsen består af øget offentlig varekøb, og 2/3 består af en reduktion af de statslige indkomstkattesatser.

Kilde: Egne beregninger.

**Umiddelbar
beskæftigelses-
effekt på ca. 20.000
personer**

Som det fremgår af figur II.11, falder ledigheden - i forhold til forløbet uden finanspolitisk lempelse - med omkring 20.000 personer i de første 2 år som følge af den ekstra efterspørgselsimpuls fra finanspolitikken. Dernæst vil aktivitetsfremgangen blive reduceret og til sidst forsvinde som følge af den konkurrenceevneforværring i forhold til udlandet, der i henhold til historiske erfaringer viser sig som følge af øget lønpres i kølvandet af en beskæftigelsesfremgang.

Figur II.11 Ledighedseffekten af en permanent finanspolitisk lempelse i forhold til prognosen og det hypotetiske forløb, 1994-1998, 1000 personer



Anm.: I eksemplet lempes finanspolitikken i forhold til prognosen (1994-95) og det hypotetiske forløb (1996-98) med gennemsnitlig 10 mia. kr. årligt. 1/3 af lempelsen består af øget offentlig varekøb, og 2/3 består af en reduktion af de statslige indkomstskattesatser.

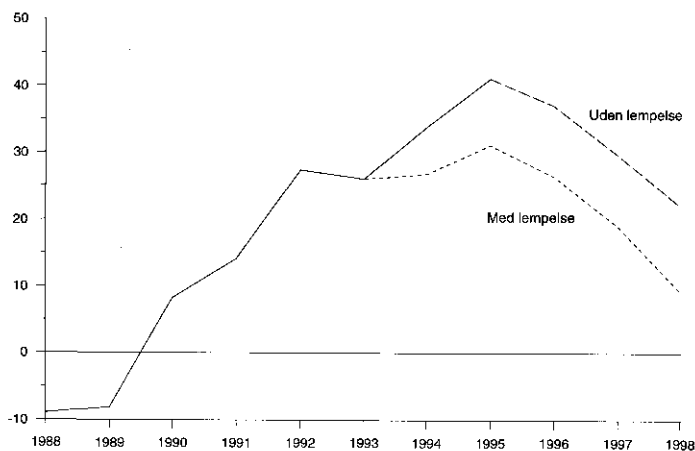
Kilde: Egne beregninger.

2. eksempel: Øgede offentlige investeringer og momssenkning i forholdet 2/3 hhv. 1/3

Det andet eksempel på en finanspolitisk lempelse i hvert af årene 1994-98 er sammensat af et fastholdt højere niveau i de offentlige investeringer på 6,6 mia. kr. pr. år samt en fastholdt nettoreduktion i momsprovenuet på gennemsnitligt 3,3 mia. kr. pr. år.⁵ I forhold til det forrige eksempel fås kraftigere effekter på såvel betalingsbalance som ledighed, jf. figurerne II.12 og II.13.

5) Beregningsteknisk er der implementeret en permanent reduktion i momssatsen, der netop i 1994 udløser det nævnte tab af momsprovenu, når alle afledte effekter er medregnet. Ekskl. afledte effekter vil en sådan reduktion umiddelbart medføre et tab af momsprovenu på godt 5 mia. kr.

Figur II.12 *Betalingsbalancevirkningen af en permanent finanspolitisk lempelse i forhold til prognosen og det hypotetiske forløb, 1994-1998, mia. kr.*



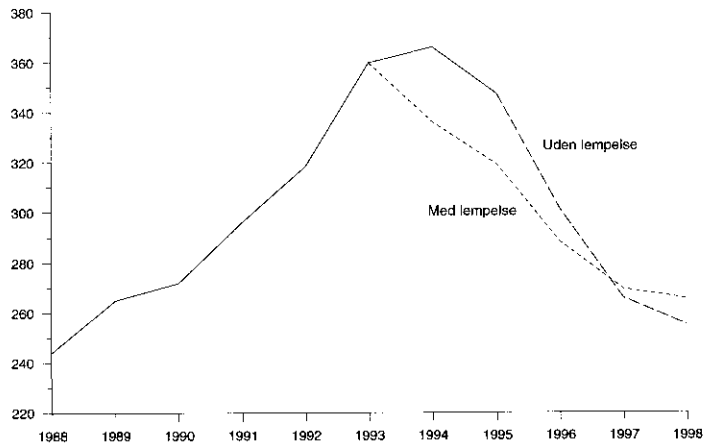
Anm.: I eksemplet lempes finanspolitikken i forhold til prognosen (1994-95) og det hypotetiske forløb (1996-98) med gennemsnitlig 10 mia. kr. årligt. 2/3 af lempelsen består af øgede offentlige investeringer, og 1/3 består af en reduktion af momssatsen.

Kilde: Egne beregninger.

**Forværring af
betalingsbalancen
med 13 mia. kr. og
umiddelbar
beskæftigelseeffekt
på 30.000
personer**

Dette skyldes, at aktiviteten i den private sektor påvirkes kraftigere, når det offentlige i højere grad anvender lempelsen til en direkte efterspørgselsforøgelse fremfor at give skattelettelser, der ikke har samme øjeblikkelige efterspørgselsstimulerende virkning, idet en vis del heraf umiddelbart vil blive opsparet. Dette eksempel på en lempelse af finanspolitikken udløser derfor en forværring af betalingsbalancen i 1998 på knap 13 mia. kr., hvorved overskuddet samlet set reduceres til knap 10 mia. kr. Samtidig fås et umiddelbart fald i ledigheden på omkring 30.000 personer. Imidlertid vil de positive effekter på ledigheden afdæmpes i takt med, at konkurrenceevneforværringen slår igennem på eksport og import, jf. det første eksempel.

Figur II.13 Ledighedseffekten af en permanent finanspolitisk lempelse i forhold til prognosen og det hypotetiske forløb, 1994-1998, 1000 personer



Anm.: I eksemplet lempes finanspolitikken i forhold til prognosen (1994-95) og det hypotetiske forløb (1996-98) med gennemsnitlig 10 mia. kr. årligt. 2/3 af lempelsen består af øgede offentlige investeringer, og 1/3 består af en reduktion af momssatsen.

Kilde: Egne beregninger.

Forholdet mellem betalingsbalance og beskæftigelse er det samme i de 2 eksempler

Betalingsbalance-mæssigt råderum men...

Det er værd at bemærke, at selv om de to varianter af finanspolitiske lempelser påvirker betalingsbalance og beskæftigelse med lidt forskellig styrke, er prisen for en given reduktion i ledigheden målt i tab af betalingsbalanceoverskud nogenlunde den samme i de to eksempler. Således svarer en initial reduktion i arbejdsløsheden på 10.000 personer til en reduktion i betalingsbalanceoverskuddet på omkring 2 1/2 mia. kr. det første år i begge eksempler. Valg af finanspolitisk instrument synes derfor ikke at påvirke "bytteforholdet" mellem betalingsbalance og ledighed, men har alene betydning for effekternes størrelse, som kan reguleres via størrelsen af det finanspolitiske indgreb.

Ovenstående eksempler viser, at en 5-årig finanspolitisk lempelse i størrelsesordenen 10 mia. kr. årligt selvfølgelig reducerer betalingsbalanceoverskuddet, men selv i et tilfælde med moderat international vækst, hvor dansk økonomi i 1996-98 vender tilbage til samme investeringsmæssige højkonjunktur, som prægede årene 1984-86, vil betalingsbalanceoverskuddet ikke forsvinde. Endvidere viser eksemplerne, at en finanspolitisk lempelse kun

**...finanspolitikken
kan ikke stå alene**

formår at tage toppen af ledigheden. Forbedring af konkurrenceevnen er således af central betydning for på længere sigt at opnå en mere omfattende og samtidig langvarig reduktion i arbejdsløsheden.

Selv om de rapporterede beregninger naturligvis alle kun tilnærmelsesvist beskriver de reelle økonomiske sammenhænge, understreger de, at betalingsbalanceoverskuddet er meget robust overfor finanspolitiske lempelser af nævnte størrelsesorden. Det kan derfor konkluderes, at en moderat finanspolitisk lempelse rettet mod at nedbringe den aktuelt meget høje ledighed, ikke vil bringe den fremtidige økonomiske handlefrihed i fare.

II.12 Problemstillinger i den økonomiske politik

**Meget høj
arbejdsløshed og...**

Med uændret økonomisk politik vil Danmark i henhold til den her fremlagte prognose i de kommende år fortsat have en høj og i det nærmeste års tid også en stigende ledighed samt et stort og stigende betalingsbalanceoverskud. Fra et årgennemsnit på 318.000 ledige i 1992 ventes arbejdsløsheden navnlig som følge af et direkte fald i eksporten at stige til et årgennemsnit på omkring 360.000 personer i 1993. Arbejdsløsheden ventes at toppe i begyndelsen af 1994 for herefter at falde langsomt som følge af, at vækstbidraget fra udenrigshandelen atter bliver positivt. Årgennemsnittet for arbejdsløsheden i 1994 forventes at blive ca. 365.000 personer. I 1995 ventes faldet i ledigheden at fortsætte som følge af en kraftigere stigning i den indenlandske efterspørgsel, således at arbejdsløsheden her anslås til knap 350.000 personer. Betalingsbalanceoverskuddet ventes med godt 26 mia. kr. i 1993 stort set at være på niveau med overskuddet i 1992. Det skønnes, at betalingsbalanceoverskuddet vil stige til ca. 34 og 41 mia. kr. i henholdsvis 1994 og 1995 især som følge af fortsatte fald i rentebetalingerne på udlandsgælden.

**...fortsat stort og
stigende
betalingsbalance-
overskud**

I forhold til vurderingen i *Dansk økonomi, november 1992* er beskæftigelsessituationen således betydeligt mere dyster, og de betalingsbalancemæssige muligheder for en moderat lempelse af finanspolitikken er forbedret. Samtidig fremgår det af modelberegningerne, at der selv i tilfælde af en uforudset kraftig indenlandsk opgang stadig kan forventes et forholdsvist stort overskud på betalingsbalancen. En finanspolitisk lempelse i størrelsesordenen 10 mia. kr. pr. år vil derfor selv i dette tilfælde

**Betydeligt
finanspolitisk
råderum**

ikke føre til et underskud på betalingsbalancen. Der er således både råderum og behov for en moderat lempelse af finanspolitikken.

Konkurrenceevneforværring men...

Årsagen til den hjemlige lavkonjunktur skal foruden i den forværrede internationale konjunktursituation søges i konkurrenceevneforværringen som følge af de omfattende valutakursjusteringer, som har fundet sted siden efteråret 1992. Herved opstår der i hvert fald midlertidigt en tendens til overflytning af produktion og beskæftigelse til devalueringslandene. Umiddelbart kunne dette måske motivere overvejelser om en dansk devaluering til hurtig genopretning af konkurrenceevnen. Men selv om en nedskrivning af kronen på kort sigt ville kunne forøge beskæftigelsen, er det formandskabets opfattelse, at dette instrument ikke udgør et brugbart, endsige et hensigtsmæssigt alternativ til en moderat lempelse af finanspolitikken. For det første vil en devaluering forøge inflationstakten, hvilket også udhuler den mulige konkurrenceevnegevinst. For det andet vil en sådan politik betyde et tab af den troværdighed om fastkurspolitikken, som Danmark har opbygget. Konsekvensen heraf vil være højere rente i forhold til vores samhandelspartnere og højere inflationsforventninger.

...devaluering er ingen løsning

Finanspolitik kan kun tage toppen af ledigheden

Ledighedsproblemet kan imidlertid langt fra løses alene ved en lempelse af finanspolitikken. Det er samtidigt vigtigt for valutakursstabiliteten, at en finanspolitisk lempelse ikke opfattes som et alternativ til en varig forbedring af konkurrenceevnen. Det er kun som følge af det store og voksende overskud på betalingsbalancen, at finanspolitikken i begrænset omfang kan lempes og således tage toppen af arbejdsløsheden.

Selv en moderat lempelse af finanspolitikken vil selvfølgelig forøge det offentlige budgetunderskud og den tilsvarende gæld. Hvis der imidlertid er udsigt til, at denne udvikling siden hen vil blive redresseret, er der med et betydeligt overskud på betalingsbalancen og de også i international sammenhæng lave danske pris- og lønstigninger ikke grund til at forvente, at dette vil medføre troværdighedsproblemer for fastkurspolitikken eller medføre selvstændige virkninger af nævneværdigt omfang for renteniveauet, jf. *Dansk økonomi, november 1992*. I en lille åben økonomi med en troværdig fastkurspolitik er renten især bestemt af forholdene i udlandet.

Stadig behov for konkurrenceevneforbedringer

Som følge af behovet for en forbedring af konkurrenceevnen er det nødvendigt, at de senere års stærke afdæmpning af de nominelle lønstigninger fastholdes. I lyset af ovenstående udgør selv de historisk lave nominelle lønstigninger ved de nyligt indgåede overenskomster en absolut overgrænse for fremtidige nominelle stigninger, hvis hensynet til beskæftigelsen skal tilgodeses. Ifølge det historiske mønster i aktivitetsniveau, ledighed og lønstigninger er det vanskeligt at forene lave lønstigninger med høj aktivitet. En langsigtet, fremtidig løsning af ledighedsproblemet kræver således et brud med dette historiske mønster. Der er derfor anledning til at fremdrage nogle hovedpunkter, som bør stå centralt ved den bebudede politiske afklaring af spørgsmålet om en arbejdsmarkedsreform.

Den fælles europæiske erfaring: Arbejdsløsheden går lettere op end ned

Den store interesse for arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål, som både de nordiske og de øvrige vesteuropæiske lande har lagt for dagen i de senere år, udspringer af det sidste par årtiers fælles erfaring, hvorefter arbejdsløsheden har lettere ved at gå op end ned. En af årsagerne hertil kan bl.a. være, at antallet af langtidsledige har en tendens til at vokse i perioder med høj og stigende ledighed. Samtidig kan en tilvæning til en situation med høj ledighed bevirke, at hensynet til at skaffe de ledige i beskæftigelse tillægges mindre vægt ved lønforhandlingerne.

Selvstændigt argument for hurtig indgriben

Disse erfaringer udgør i sig selv et argument for at sætte meget ind på at undgå høj ledighed. Det er ligeledes et argument for at "røre rundt i ledigheden", så man undgår en øget koncentration på langtidsledige. Såvel i regeringens forslag til en arbejdsmarkedsreform som i forslagene fra Zeuthen-udvalget og Socialkommissionen er der derfor også lagt vægt på at fremrykke indsatsen over for udsatte grupper af ledige, på at skabe øget jobrotation via orlovsmuligheder med delvis lønkompensation/dagpengekompensation og endelig på en mere målrettet og behovsorienteret aktiveringsindsats for de ledige.

De foreliggende forslag: vægt på fremrykning og rotation

På den anden side er der også grund til at understrege, at hverken aktiverings- eller rotationsordninger i sig selv bidrager til at skabe en større samlet efterspørgsel efter arbejdskraft. I begrænset omfang kan arbejdsmarkedspolitikken bidrage hertil gennem direkte og indirekte løntilskud til private eller offentlige arbejdsgivere, herunder at skabe en række nye utraditionelle arbejdspladser ved at knytte hidtil passive ydelser sammen med udførelse af hidtil uløste opgaver. Konkurrenceevnemæssige hensyn sætter imidlertid snævre grænser for en varig løsning af beskæftigelsesproblemerne gennem ordninger, der for en stor del vil være ensbetydende med en udvidet offentlig eller offentligt

Men tillige nødvendigt at øge den samlede arbejdskraftefterspørgsel

Arbejdsmarkedspolitikkens muligheder herfor

finansieret beskæftigelse i hjemmemarkedserhvervene og husholdningssektoren. I den udstrækning det offentlige gennem tilskudsordninger mv. på længere sigt fastholder en del af arbejdsstyrken i en form for beskyttet beskæftigelse, vil man samtidig reducere arbejdsmarkedets fleksibilitet og evne til at løse de langsigtede konkurrenceevneproblemer.

Politikken må understøtte strukturændringer på arbejdsmarkedet

De egentlige arbejdsmarkedspolitiske løsninger må søges i en forbedring af det traditionelle arbejdsmarkeds funktionsevne med sigte på at forbedre konkurrenceevnen og dermed gøre det muligt for væsentligt flere at få beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked. Dette forudsætter en flerstrengt strategi, der foruden aktiverings- og uddannelsesforanstaltninger også omfatter omlægninger af dagpengesystemets finansiering og ændringer i ydelsesniveauet samt varigheden af dagpengeydelse. Især i den nuværende situation med forringet konkurrenceevne er det imidlertid vigtigt at drage omsorg for, at eventuelle finansierings- eller skatteomlægninger på kort sigt ikke forringer konkurrenceevnen. Det er væsentligt at skabe både muligheder og incitament for navnlig unge til at søge reel, herunder kompetencegivende uddannelse.

Men disse aspekter er tilsyneladende skudt i baggrunden

De hidtil fremlagte dele af regeringens udspil berører ikke finansieringssiden. Den rent principielle diskussion om finansieringsomlægninger, der har været ført i de senere år, har navnlig drejet sig om mulighederne for en øget arbejdsmarkedsfinansiering og en samtidig differentiering af arbejdsmarkedsbidragene efter arbejdsløshedsrisiko, således at der blev skabt større incitament for de beskæftigede til at udvise løntilbageholdenhed. Udredningsarbejdet og den offentlige debat i tilknytning hertil har dog vist, at det vil være forbundet med store omlægninger og vanskeligheder at ændre arbejdsløshedskassestrukturer og overenskomstforhandlingsområder mv. på måder, der indebærer mulighed for sammenkædning af det finansielle ansvar for dagpengeordning og præmiebetaling med beslutninger om løn og andre arbejdsforhold, som direkte har betydning for beskæftigelsen.

Ingen incitamentsændringer på ydelsessiden

På ydelsessiden indebærer de fremlagte lovforslag så godt som ingen realitetsændringer i forhold til det hidtil gældende system, men nok en væsentlig regelforenklings og et større medansvar for den enkelte mht. tilrettelæggelse af aktiveringsforanstaltninger. Med uændrede dagpengeydelse videreføres således de impulser, der udgår fra dagpengesystemet til sammenpresning af lønstrukturen. Dette har negative konsekvenser for beskæftigelsen og fordelingen af denne. Regeringsudspillet indebærer ingen

ændringer i reglerne for løntilskud til virksomhederne og til offentlige arbejdsgivere. Den væsentligste økonomiske virkning af den foreslåede nyordning vil derfor sandsynligvis komme til at ligge i en eventuelt noget større jobrotation, en større offentlig og halvoffentlig - i hovedsagen kommunal - beskæftigelse og en styrkelse af uddannelsesindsatsen for både beskæftigede og ledige.

Sammenfattende kan de i regeringsudspillet foreslåede ændringer formentlig ved at begrænse koncentrationen af arbejdsløsheden på langtidsledige være med til at hindre, at strukturproblemerne på arbejdsmarkedet øges i fremtiden, men de vil alene næppe i større omfang kunne reducere strukturproblemerne.

Bilagstabel II.1 Udvikling i løn- og restindkomst

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Løbende priser	— mia. kr. —										
Bruttofaktorindkomst	520,5	555,7	585,9	617,8	654,0	689,5	717,1	744,3	747,0	767,0	796,5
Heraf: Lønindkomst	330,8	356,2	388,9	407,1	422,1	435,9	448,0	462,2	465,8	475,2	493,2
Restindkomst	189,7	199,4	197,1	210,7	231,9	253,6	269,1	282,1	281,2	291,8	303,3
Afskrivninger	54,8	57,6	61,6	64,8	69,1	73,2	76,7	80,0	82,5	85,6	89,2
Nettofaktorindkomst	465,7	498,1	524,3	553,0	584,9	616,3	640,4	664,3	664,5	681,4	707,4
Privat nettofaktorindkomst ^a	355,4	383,7	398,6	416,7	442,7	469,5	489,5	506,7	502,8	517,7	539,7
Heraf: Lønindkomst	220,6	241,8	263,1	270,8	279,9	289,1	297,1	304,5	304,0	311,5	325,5
Restindkomst	134,9	141,8	135,5	145,9	162,8	180,4	192,4	202,2	198,7	206,2	214,1
Indkomstudviklingen	— vækstpct —										
Privat nettofaktorindkomst ^a	8,8	7,9	3,9	4,5	6,2	6,1	4,3	3,5	-0,8	3,0	4,3
Heraf: Lønindkomst	9,6	9,6	8,8	2,9	3,4	3,3	2,8	2,5	-0,2	2,5	4,5
Restindkomst	7,6	5,2	-4,5	7,7	11,6	10,8	6,7	5,1	-1,7	3,7	3,9
Lønkvote ^b	— procent —										
Lønkvote ^c	63,6	64,1	66,4	65,9	64,5	63,2	62,5	62,1	62,4	62,0	61,9
Lønkvote ^d	54,4	55,5	57,9	57,0	55,4	54,0	53,2	52,7	52,7	52,4	52,6
Lønkvote ^d	62,1	63,0	66,0	65,0	63,2	61,6	60,7	60,1	60,5	60,2	60,3

a) Nettofaktorindkomst udenfor den offentlige sektor.

b) Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten.

c) Lønindkomsten i procent af bruttofaktorindkomsten ekskl. den offentlige sektor.

d) Lønindkomsten i procent af nettofaktorindkomsten ekskl. den offentlige sektor.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.2 Udvikling i indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	— mia. kr.										
Lønsum for privat ansatte	220,6	241,8	263,1	270,8	279,9	289,1	297,1	304,5	304,0	311,5	325,5
Restindkomst i privat sektor	184,7	194,0	191,1	204,3	224,9	246,1	261,0	273,6	272,3	282,5	293,6
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	405,3	435,9	454,2	475,1	504,8	535,2	558,1	578,1	576,3	594,0	619,1
+ Lønsum for offentligt ansatte	110,3	114,4	125,8	136,3	142,2	146,8	150,9	157,7	161,8	163,7	167,7
+ Nettoeranter ^a	4,0	-1,7	-1,5	-3,8	-11,5	-14,2	-11,7	-18,5	-14,0	-6,7	-0,8
+ Sociale og andre løbende overførsler	100,4	103,3	113,7	127,0	140,4	147,4	157,8	168,6	181,7	187,7	186,4
Bruttoindkomst	619,9	651,9	692,2	734,6	775,8	815,2	855,2	885,8	905,8	938,7	972,5
- Direkte personskatter	147,7	159,4	176,0	192,1	199,8	206,0	213,5	222,5	223,9	235,2	248,0
- Tvungne bidrag til sociale ordninger ^b	16,8	16,6	20,4	16,0	17,0	19,1	22,4	24,3	25,7	26,5	27,6
- Selskabsskatter	14,6	21,0	16,1	16,6	16,2	12,4	13,4	15,6	17,9	15,5	16,2
- Realrenteafgift ^c	5,2	7,3	10,2	11,3	12,3	9,8	9,6	11,1	14,3	16,1	15,2
- Vægtafgift, renteaftgift, AUD, AER mv. ^d	8,9	8,5	7,6	7,4	8,4	6,3	8,7	9,2	9,2	9,3	9,5
- Øvrige overførsler ^e	3,3	4,2	4,2	4,7	4,4	5,2	5,2	5,3	5,6	5,9	6,2
Disponible bruttoindkomster	423,3	434,9	457,7	486,4	517,7	556,5	582,5	597,9	609,0	630,2	649,8
- Afskrivninger	49,9	52,2	55,6	58,4	62,1	65,7	68,6	71,4	73,6	76,3	79,5
Disponible nettoindkomster	373,5	382,7	402,1	428,0	455,7	490,8	513,9	526,4	535,5	553,9	570,4
Anvendt til privat forbrug	337,2	366,7	377,9	388,8	403,9	416,9	432,6	446,9	456,2	471,3	493,6
Anvendt til privat nettoopsparing	36,3	15,9	24,2	39,2	51,8	73,9	81,3	79,5	79,2	82,6	76,8
Forbrugsprisindeflatoren (1980 = 100)	146,4	150,6	157,5	163,7	170,8	175,1	179,5	183,0	185,0	187,5	190,6

- a) Nettoeranter til den private sektor inkluderer nettoeranter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettoeranter fra den offentlige sektor samt den offentlige sektors nettoindtægter fra offentlige virksomheder og Nationalbanken, der statistisk er registreret under den private sektor.
- b) En mindre afvigelse i forhold til nationalregnskabet skyldes, at der ikke i tabellen i modsætning til nationalregnskabet er inkluderet frivillige bidrag til sociale sikringsordninger (eksempelvis arbejdsgivernes frivillige sygeforsikring).
- c) Ekskt. afgift fra offentlige fondes og den sociale pensionsfond.

d) Heri er inkluderet en restpost, der skyldes, at de direkte skatter i tabellen er opgjort efter transaktionsstidspunkt i modsætning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingsstidspunkt.

e) Denne post omfatter overførsler fra private fondes, virksomheder mv. til institutioner registreret under den offentlige sektor. Der kan eksempelvis være tale om støtte til forskellige kulturelle formål.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.3 Udvikling i indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor, vækst i procent

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	_____ procent										
Lønsum for privat ansatte	9,6	9,6	8,8	2,9	3,4	3,3	2,8	2,5	-0,2	2,5	4,5
Restindkomst i privat sektor	7,9	5,0	-1,5	6,9	10,1	9,4	6,1	4,8	-0,5	3,7	3,9
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	8,8	7,5	4,2	4,6	6,2	6,0	4,3	3,6	-0,3	3,1	4,2
Lønsum for offentligt ansatte	5,2	3,7	9,9	8,4	4,3	3,2	2,8	4,5	2,6	1,2	2,4
Nettorenter ^a	147,7	-142,1	10,8	-157,0	-201,8	-23,1	17,8	-59,0	24,3	52,4	88,6
Sociale og andre løbende overførsler	4,4	2,9	10,1	11,6	10,6	5,0	7,1	6,8	7,8	3,3	-0,7
Bruttoindkomst	7,8	5,2	6,2	6,1	5,6	5,1	4,9	3,6	2,2	3,6	3,6
Direkte personskatter	9,3	8,0	10,4	9,2	4,0	3,1	3,6	4,2	0,7	5,0	5,5
Tvungne bidrag til sociale ordninger ^b	3,7	-1,3	23,2	-21,4	6,0	12,2	17,7	8,4	5,9	2,8	4,2
Selskabsskatter	2,9	43,4	-23,1	2,7	-2,5	-23,1	7,9	16,4	14,8	-13,7	4,7
Realrenteafgift ^c	64,2	39,6	39,3	11,2	8,5	-20,6	-1,9	15,7	29,2	12,6	-5,8
Vægtafgift, renteafgift, AUD, AER mv. ^d	166,6	-4,5	-11,0	-2,0	13,3	-25,5	38,0	5,8	0,3	1,4	1,7
Øvrige overførsler ^e	58,7	27,0	-0,3	11,4	-6,8	18,4	0,2	3,1	5,0	5,0	5,0
Disponible bruttoindkomster	5,6	2,7	5,3	6,3	6,4	7,5	4,7	2,6	1,9	3,5	3,1
Afskrivninger	8,7	4,7	6,5	5,0	6,3	5,8	4,5	4,2	3,0	3,7	4,1
Disponible nettoindkomster	5,2	2,5	5,1	6,4	6,5	7,7	4,7	2,4	1,7	3,4	3,0
Anvendt til privat forbrug	9,5	8,8	3,0	2,9	3,9	3,2	3,8	3,3	2,1	3,3	4,7
Anvendt til privat nettoopsparing	-23,1	-56,1	52,1	61,9	32,0	42,8	9,9	-2,1	-0,4	4,3	-7,1
Forbrugsprisdeflatoren	4,3	2,9	4,6	4,0	4,3	2,6	2,5	1,9	1,1	1,3	1,7

a) Nettorenter til den private sektor inkluderer nettorenter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettorenter fra den offentlige sektor samt den offentlige sektors nettoindtægter fra offentlige virksomheder og Nationalbanken, der statistisk er registreret under den private sektor.

b) En mindre afvigelse i forhold til nationalregnskabet skyldes, at der ikke i tabellen i modsætning til nationalregnskabet er inkluderet frivillige bidrag til sociale sikringsordninger (eksempelvis arbejdsgivernes frivillige sygeforsikring).

c) Ekskl. afgift fra offentlige fonde og den sociale pensionsfond.

d) Herti er inkluderet en restpost, der skyldes, at de direkte skatter i tabellen er opgjort efter transaktionsstidspunkt i modsætning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingsstidspunkt.

e) Denne post omfatter overførsler fra private fonde, virksomheder mv. til institutioner registreret under den offentlige sektor. Der kan eksempelvis være tale om støtte til forskellige kulturelle formål.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.4 Udvikling i skattetryk og forbrugskvote

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Skatter og afgifter i alt, pct. af BFI	57,9	61,0	61,7	61,1	59,3	56,4	56,5	56,8	59,1	59,6	60,1
Heraf: Direkte skatter	33,7	35,2	35,7	36,6	36,0	33,8	34,0	34,5	35,3	35,8	36,1
Indirekte skatter	21,7	23,6	23,2	22,6	21,4	20,5	20,1	19,8	21,1	21,1	21,3
Kapitalskatter, obl. gebyrer og bøder	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Bidrag til sociale ordninger	2,1	1,8	2,3	1,4	1,3	1,5	1,9	2,0	2,2	2,2	2,2
Forbrugskvote iflg. nationalregnskabet, pct.	90,3	95,8	94,0	90,8	88,6	84,9	84,2	84,9	85,2	85,1	86,5
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdef. ^a	97,3	102,3	99,4	97,3	94,0	89,6	88,6	88,9	89,1	88,8	90,3
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef. ^b	95,6	100,7	99,5	98,6	95,2	90,4	88,9	88,9	89,3	88,9	90,1

a) Den angivne forbrugskvote er beregnet på grundlag af en indkomstbegreb, som adskiller sig fra nationalregnskabets indkomstbegreb bl.a. som følge af ordningsopstilling og øvrige overførsler.

b) Udover anvendelse af et andet indkomstbegreb, jf. a), er bilkøbet trukket ud af forbruget og en beregnet bilydelse er i stedet inkluderet.

Kilde: Danmarks Statistik, 1993, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

KAPITEL III

MILJØ: PRIORITERING OG REGULERING

III.1 Indledning

Kompliceret samspil mellem miljø og økonomi

Økonomisk aktivitet har miljømæssige konsekvenser. Omvendt har miljøet og den miljøpolitiske regulering økonomisk betydning. Det gælder uanset, om hovedsigtet med miljøpolitikken - som i Danmark¹ - er at beskytte og bevare det naturgivne miljø. Samspillet mellem miljø og økonomi er således både væsentligt og kompliceret.

Økonomisk vækst fører ikke nødvendigvis til mere forurening

Højere økonomisk aktivitet kan være årsag til større forurening. Det vil ofte være tilfældet, hvis den forøgede aktivitet kræver anvendelse af flere ressourcer. Men højere aktivitet og større produktion er i tilfælde af højere produktivitet også mulig ved lavere eller uændret ressourceanvendelse. Det er derfor ikke muligt at udtale sig entydigt om miljøvirkningen af økonomisk vækst, da denne afhænger af, om væksten frembringes gennem større ressourceanvendelse eller højere produktivitet. Samtidig kan miljøpåvirkningen afhænge af, hvorledes produktionsresultatet anvendes. En højere økonomisk velstand kan også påvirke interessen og dermed indsatsen til gavn for miljøet. En stagnerende produktionsudvikling kan modsat forværre miljøet. Udviklingen i de østeuropæiske lande i de sidste to årtier er et eksempel på, at økonomisk krise har reduceret interessen og den økonomiske indsats til gavn for miljøet.

Økonomisk udbytte kræver miljøindsats

En miljøindsats kan på den anden side i hvert fald på nogle områder også forbedre mulighederne for anden økonomisk aktivitet. Eksempler er fiskeriet, hvor fangstmuligheder er afhængige af vandkvaliteten, og fritidsaktiviteter, hvor miljøkvaliteten i bred forstand har betydning. På tilsvarende vis kan en miljøindsats mod især luftforurening og tungmetaller være medvirkende til at bedre

1) §1 i Miljøbeskyttelsesloven (L 1991 nr. 358) lyder: "Loven skal medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskers livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet".

den almene sundhedstilstand. Miljøpolitikken har f.eks. gennem afgifter og offentlige udgifter til miljøforanstaltninger også betydning for de offentlige finanser.

**Markeds-
mekanismen
utilstrækkelig**

**Manglende
ejendomsret
kræver offentligt
indgreb**

På miljøområdet gælder i nogle tilfælde særlige økonomiske vilkår. Den almindelige markeds mekanisme kan ikke uden særlige foranstaltninger løse forureningsproblemer. Dette skyldes, at mange miljøgoder i større eller mindre grad er fællesgoder, således at der ikke eksisterer klart definerede ejendomsretsforhold til goderne, hvilket f.eks. gælder for ren luft og vand. I sådanne tilfælde vil der i tilknytning til miljøgoderne ofte forekomme eksterne effekter (eksternaliteter), således at en producents eller forbrugers aktivitet forringer (negativ eksternalitet) eller forbedrer (positiv eksternalitet) miljøvilkårene for andre. Kun hvis ejendomsretten til et miljøgode eller -onde er veldefineret og kan håndhæves uden store omkostninger, vil forhandlingsløsninger være et realistisk alternativ til offentlig regulering. Hvis disse forudsætninger ikke er opfyldte, vil den forurenende part helt eller delvist kunne unddrage sig de miljøøkonomiske konsekvenser af sine handlinger, og der vil være forskel på de privatøkonomiske og de samfundsøkonomiske omkostninger ved disse miljøpåvirkninger. Under tilsvarende omstændigheder vil der være forskel på de privatøkonomiske og de samfundsøkonomiske fordele. Kravet om, at omkostningerne ved at indgå og håndhæve aftaler skal være små, vil normalt forudsætte, at det kun er få personer eller virksomheder, som både er årsag til og berøres af sådanne eksterne effekter. På mange områder er dette ikke tilfældet, og en hensigtsmæssig miljøpolitik forudsætter her anvendelse af offentlige reguleringsmetoder, der sikrer, at den ønskede miljøindsats gennemføres i overensstemmelse med den samfundsmæssige prioritering.

**Optimal forurening
ved en
miljøforbedrende
indsats**

En hensigtsmæssig miljøindsats omfatter beslutninger både om omfanget af miljøforanstaltningerne og om reguleringsmetoderne. Normalt er det rimeligt at tillade en vis forurening, idet fordelene ved en forbedret miljøkvalitet skal afvejes i forhold til omkostningerne, der er ved at opnå forbedringen. Den højeste velfærd og dermed det optimale forureningsomfang opnås, når de samfundsmæssige omkostninger ved yderligere at reducere forureningen netop er lig den samfundsmæssige gevinst ved denne reduktion i forureningen. Forholdene kan dog i enkelte tilfælde være så ekstreme, at det vil være samfundsøkonomisk optimalt at forhindre al forurening fra en given forureningskilde eller helt at undlade at gennemføre en reduktion. Selv om der er usikkerhed om de fysiske, biologiske og økonomiske virkninger, er det imidlertid sandsynligt, at det på langt de fleste områder er hensigtsmæssigt at

foretage afvejsninger både af omfanget af miljøindsatsen og fordelingen af indsatsen både med hensyn til forurenere og forurenende stoffer, således at der for den givne indsats opnås størst mulig effekt på miljøet.

Da nogle miljøpåvirkninger er grænseoverskridende, er det væsentlig for en rigtig afvejning af fordele og omkostninger ved miljøforanstaltninger, at miljøpolitikken i disse tilfælde koordineres mellem de berørte lande.

Økonomiske incitamenter er ofte bedre end direkte regulering

I dansk miljøpolitik har der overvejende været anvendt direkte regulering i form af godkendelser, påbud, forbud og kvoter pålagt de enkelte forurenende virksomheder. Ligeledes har aftaler, oplysning og vejledning spillet en rolle. Derimod har økonomiske reguleringsmetoder som f.eks. forureningsafgifter og omsættelige forureningskvoter ikke spillet nogen større rolle. Ved påbud reguleres forurenere direkte, mens reguleringen ved økonomiske instrumenter sker på indirekte vis, idet virksomheden i disse tilfælde i sine beslutninger om produktion, investeringer og teknologivalg må antages både at inddrage almindelige driftsøkonomiske omkostninger samt miljøafgiften. Generelt vil de økonomiske virkemidler derfor være mest effektive til opnåelse af den ønskede afvejning i miljøpolitikken, mens påbud mv. kun under særlige omstændigheder vil være at foretrække til regulering af miljøet.

Oversigt over kapitlet

I dette kapitel beskrives væsentlige dele af miljøpolitikken i Danmark, og det vurderes, om samspillet mellem økonomi og miljø og de anvendte styringsmidler har været hensigtsmæssige. Der fokuseres på vand- og luftmiljø, og disse områder vurderes med udgangspunkt i de forelagte miljøhandlingsplaner. For at illustrere de økonomiske konsekvenser af instrumentvalget i miljøpolitikken, er der regnet på de samfundsøkonomiske konsekvenser af at opfylde CO₂-målsætningen ved brug af hhv. direkte regulering og økonomiske styringsmidler samt på fordelene ved en internationalt koordineret indsats. Desuden gives en generel vurdering af miljøpolitikken og dens betydning for offentlige finanser, konkurrenceevne mv.

Handlingsplaner og rammelove med regelstyring

III.2 Udviklingen i vand- og luftmiljøet

Miljøreguleringen i Danmark har siden begyndelsen af 1970'erne udviklet sig til et omfattende regelsæt. Der er udarbejdet handlingsplaner og vedtaget rammelove, der er blevet udmøntet i ofte

ret detaljerede regler og vejledninger. Den danske miljølovgivning er således karakteriseret ved regelstyring. I de senere år er interessen for mere økonomiske og dermed incitamentorienterede styringsmidler imidlertid steget, men de anvendes endnu kun i meget begrænset omfang.

Overvågningsprogrammer

Tilstanden i f.eks. vandmiljøet og luftmiljøet er i den samme periode fulgt med stor interesse. Der gennemføres overvågningsprogrammer med det formål at følge miljøets tilstand, afdække påvirkningsfaktorer og få afklaret, om miljøpolitiske tiltag virker efter hensigten.

Miljøindikatorer er vanskelige at opstille

Det er kompliceret at belyse udviklingen i miljøets tilstand. Det kræver indikatorer, som foruden at være fagligt underbyggede er enkle, entydige, repræsentative og væsentlige. Miljøet er imidlertid mangesidet, og der findes ikke en entydig måde at sammenfatte f.eks. havmiljøet i alle farvande eller miljøtilstanden i samtlige søer og åer. Det er derfor ikke muligt at belyse udviklingen i f.eks. det danske vandmiljø og luftmiljø ved hjælp af få indikatorer, der samtidig fuldt ud opfylder alle disse ideelle krav. Imidlertid kan der med de foreliggende data gives en grov statusbeskrivelse og vises udviklingstendenser på udvalgte områder.

Vandmiljøplanen omfatter kvælstof, fosfor og organisk materiale

III.2.1 Vandmiljøet

I det følgende gives en oversigt over udviklingen i vandmiljøet op til og efter vedtagelsen af vandmiljøplanen. Formålet med vandmiljøplanen, der blev vedtaget i 1987, var at initiere en række tiltag med henblik på at reducere udledningerne til grundvand, vandløb, søer og marine områder af kvælstof, fosfor og organisk stof fra kommunale renseanlæg, industrien og landbruget.

Forureningen af grundvandet er stigende

Grundvand

Tilstrækkelig forsyning med drikkevand af god kvalitet er ikke nødvendigvis en selvfølge, og rensning af vand til drikkevandskvalitet er omkostningskrævende, ligesom transport af vand over lange strækninger forudsætter omfattende investeringer. Især er grundvandets nitrathold af betydning for kvaliteten. Med den nuværende viden er der ikke grundlag for at konkludere, at fosfor i grundvandet udgør et problem.

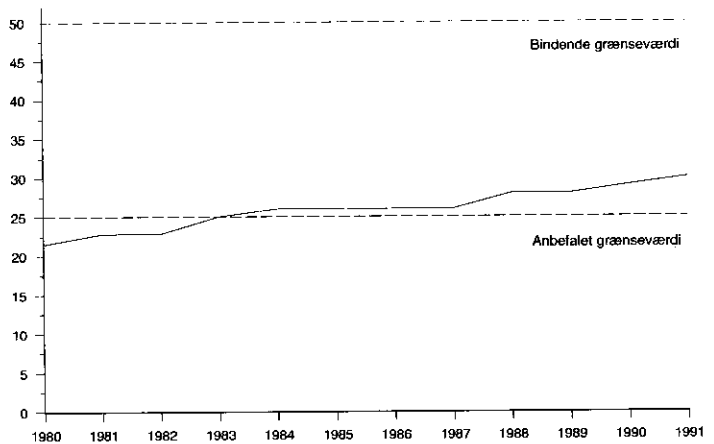
Grundvandets nitratinhold er højest i de øvre jordlag, hvorfra nitrat langsomt siver ned i de dybereliggende grundvandsmagasiner. Udvaskning påvirkes af andre forhold end tilførslen, bl.a. nedbør og temperatur. Hertil kommer en betydelige variation mellem områder, idet nedsivningen afhænger af jordbundsforholdene.

Den langsigtede udvikling med hensyn til nitratinholdet i dårligt beskyttede grundvandsmagasiner går klart i retning af højere nitratinhold, jf. figur III.1. Samme udvikling forventes, omend med forsinkelse også i områder med et mere beskyttende jordlag.

Det er beregnet, at 250.000 danskere får drikkevand med nitrat over den bindende grænseværdi og 600.000 danskere får drikkevand over den anbefalede grænseværdi for nitratinholdet, jf. Friar mfl. (1991). Drikkevand er en væsentlig kilde til menneskers nitratbelastning. For høje nitratkoncentrationer kan have negative konsekvenser for sundhedstilstanden.

Om den generelle udvikling i grundvandets nitratinhold konkluderer Miljøstyrelsen i 1992, at det ikke er muligt at påvise nogen effekt på grundvandet af de foranstaltninger, der er gennemført i henhold til vandmiljøplanen.

Figur III.1 Udviklingen i nitratinhold i dårligt beskyttede grundvandsmagasiner, 1980-91, mg pr. liter



Kilde: Oplysninger fra Miljøstyrelsen.

**Kilde til
nitrattilførelse**

Den helt overvejende kilde til nitrattilførelsen til grundvandet er den del af handelsgødningen og husdyrgødningen, der ikke optages i planterne.

Vandløb, søer og marine områder

**Ingen entydig
udvikling i
forureningen af
vandløb**

Vandløb og søer har særlig betydning som rekreative områder, medens marine områder herudover har betydning for erhvervsfiskeriet. En opgørelse over de danske vandløbs forureningsgrad viser, at der ikke er nogen entydig udvikling i perioden 1972 - 1989. Der kan heller ikke for perioden 1989 til 1991 observeres nogen ændring vedrørende kvælstof, der ikke kan forklares alene med variationer i nedbør, temperatur mv., jf. Miljøstyrelsen (1992). Derimod er der en tydelig reduktion i fosforkoncentrationen i de vandløb, der belastes af spildevand. Fosforkoncentrationen er fra 1989 til 1991 reduceret med hele 43 pct., hvilket har forbedret vandløbenes forureningstilstand, jf. Paaby (1992).

**Søernes miljøtilstand
ringe, og...**

For søer gælder, at sigtddybden er en god indikator for vandkvaliteten, og dermed for i hvilket omfang et varieret fiske- og dyreliv kan opretholdes i søerne. Miljøstyrelsen (1992) konkluderer, at søernes miljøtilstand er ringe, og at ca. 2/3 af de repræsentativt udvalgte søer, der indgår i et omfattende overvågningsprogram, ikke lever op til de opstillede målsætninger. Den primære årsag til søernes relativt ringe tilstand er høje koncentrationer af kvælstof og fosfor, hvilket overvejende skyldes intensiv landbrugsdrift og spildevandsudledninger. Med hensyn til søerne er hovedproblemet høje fosforkoncentrationer, som giver overproduktion af alger, uklart vand og dårlige lysforhold for bundplanter og efterfølgende iltsvind.

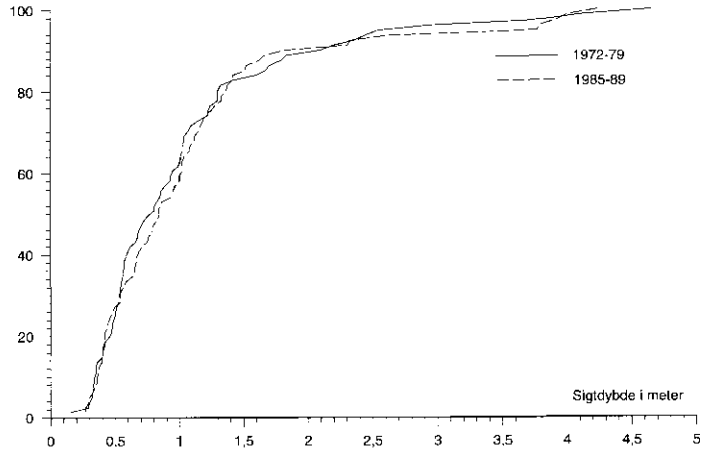
**...endnu ingen
væsentlige
forbedringer**

En markant forbedring af forholdene vil forudsætte en samtidig reduktion af spildevandstilførelsen og tilførelsen fra dyrkede arealer og fra dambrug. Der er sket en væsentlig reduktion af fosforniveauet i søerne, men trods dette har der endnu ikke kunnet konstateres væsentlige forbedringer i søernes tilstand, jf. figur III.2.

**Dårligt havmiljø
giver døde fisk og
dårligt badevand**

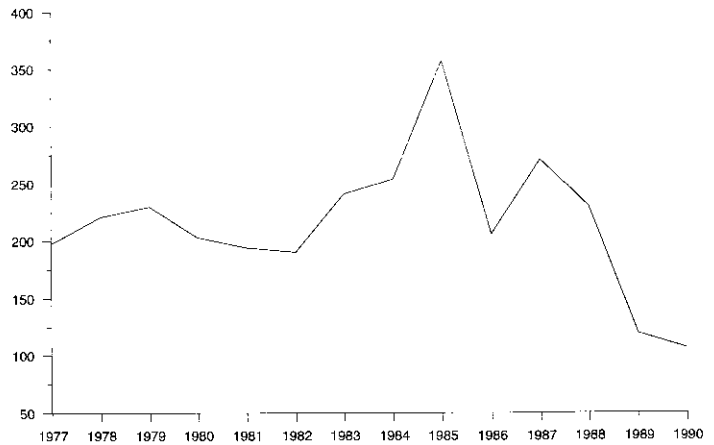
Der har især været interesse for udviklingen i havmiljøet, inkl. vandmiljøet i de kystnære områder. Dette skyldes forekomsten af iltsvind i et omfang, der udelukker, at bunddyr og bundfisk kan leve de pågældende steder. Hertil kommer interessen for kvaliteten af badevand. Indikatorer viser udviklingstrækkene, jf. figur III.3, III.4 og III.5.

Figur III.2 *Udviklingen i maksimal sigtddybde i danske søer, meter, kumuleret fordeling i pct.*



Kilde: Oplysninger fra Danmarks Miljøundersøgelser.

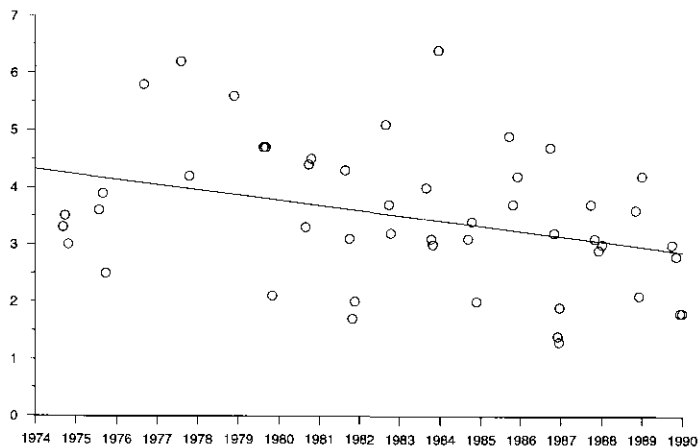
Figur III.3 *Antal steder med uacceptabelt badevand, 1977-90*



Anm.: Uacceptabelt badevand er defineret ved forekomsten af over 1000 koli-bakterier i 100 ml i mere end 5 pct. af prøverne i perioden 1. juni - 30. september.

Kilde: Oplysninger fra Miljøstyrelsen.

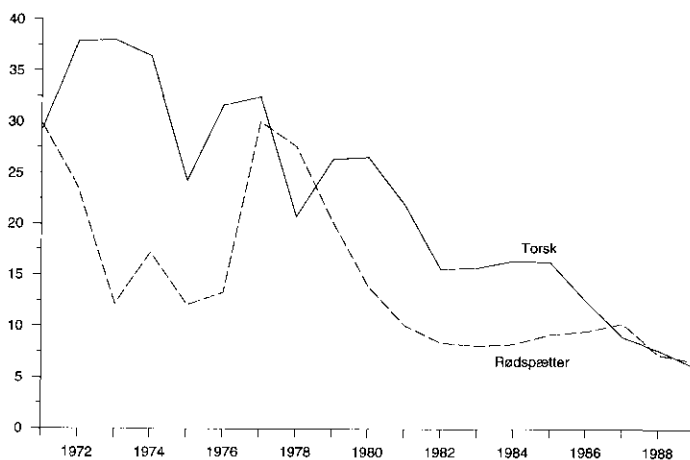
Figur III.4 Iltkoncentrationer i bundlaget af Kattegat, 1974-90, Mg ilt pr. liter



Anm.: Den indtegnede linie angiver en simpel regressionslinje. Der er et varierende antal observationer pr. år.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Miljøundersøgelser.

Figur III.5 Torsk og rødspætter i Kattegat, gydebestand, 1971-89, 1000 ton



Kilde: ICES, *Reports of the ICES Advisory Committee on Fishery Management*, diverse årgange.

**Bedre
badevandskvalitet,
men...**

Det generelle billede er, at badevandskvaliteten faldt frem til midten af 80'erne, hvorefter virkningen af spildevandsrensningerne begynder at vise sig. Forureningen af Kattegat og Bælthavet har medført hyppigere og alvorligere iltsvind, tilbagegang i bestanden af bunddyr og nedgange i gydebestandene af vigtige arter af konsumfisk. Der er også blandt eksperter enighed om, at et permanent og væsentligt forbedret havmiljø forudsætter en reduktion af kvælstofbelastningen. Imidlertid gælder det, at de danske kilder til kvælstofbelastningen af de indre danske farvande kun er årsag til under halvdelen af tilførslerne, jf. Paaby (1992).

**...ingen reduktion i
iltsvind og ingen
stigning i
fiskebestand**

Vandmiljøplanen

**Vandmiljøplanens
indhold, herunder...**

Forud for vandmiljøplanen af 1987 blev der i perioden 1981-1986 offentliggjort undersøgelser og redegørelser om grundvandskvalitet, iltsvind samt nitrats, fosfors og organisk stofs belastning af vandmiljøet og grundvandet. Den konkrete baggrund for fremsættelsen af en handlingsplan og en beretning fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, der tilsammen udgør "vandmiljøplanen", var tilfælde af iltsvind i Kattegat med registrerede tilfælde af døde fisk og jomfruhummere.

**...reduktion af
kvælstof og fosfor**

Vandmiljøplanen indeholder konkrete reduktionsmål for kvælstof og fosfor. Efter planen skulle kvælstofudledningen reduceres med 50 pct. Landbruget udleder langt den overvejende del, og planens krav om reduktion af kvælstofudledning er primært rettet mod landbruget.

Fosforudledningen skulle efter planen reduceres med 80 pct., hvoraf knap halvdelen skulle opnås ved forbedring af kommunal rensning, 1/3 via landbrugets reduktioner og resten ved en reduktion af udledningerne fra industri mv.

**Endnu vanskeligt at
se virkningen af
vandmiljøplanen**

Den miljømæssige virkning af vandmiljøplanen er vanskelig at opgøre. Sammenfattende og samstemmende konkluderes, at det på langt de fleste områder er vanskeligt at observere nogen effekt af de gennemførte tiltag, samt at en række planlagte tiltag ikke er gennemført, jf. Frier mfl. (1991) og Miljøstyrelsen (1992). Dog er virkningerne af udbygningen af de kommunale renselanlæg ved at vise sig. Planens målsætning om reduktion af landbrugets udledninger er ikke opfyldt. Udviklingen i belastningen fra de enkelte sektorer viser, at der i perioden fra igangsættelsen af vandmiljøplanens overvågningsplan i 1989 er sket et fald specielt i fosforudledningerne, mens udledningerne af kvælstof til vandmiljøet ikke er faldet nævneværdigt.

De enkelte sektors udledninger

Fra renseanlæg er der fra midten af 1980'erne til 1991 sket en reduktion af udledningerne af kvælstof med 25 pct., af fosfor med 50 pct. og af organisk stof med ca. 69 pct. Fra industrien er der fra 1990 til 1991 gennemført en reduktion af udledningerne af kvælstof med 2 pct. og af fosfor med ca. 11 pct., medens udledningerne af organisk stof er reduceret med over 20 pct. Vedrørende landbrug viser resultaterne fra overvågningsprogrammet, at kvælstofudvaskningen er på samme niveau som i midten af 80'erne. I følge undersøgelserne tilføres der landbrugsarealet mere end den driftsøkonomiske optimale kvælstofmængde, og allerede derfor også mere end der er samfundsøkonomisk optimalt. Overgødskningen sker især i forbindelse med anvendelse af husdyrgødning og er derfor koncentreret på områder med stor husdyrbestand. I forhold til de fastsatte reduktionsmål og resultaterne fra overvågningsprogrammet skønnes det, at udvaskningen fra landbrugsarealer yderligere skal reduceres med ca. 100.000 ton, såfremt målsætningen om en samlet årlig udvaskning på højst 130.000 ton skal opfyldes. Udover en bedre udnyttelse af husdyrgødningen og et reduceret forbrug af handelsgødning vil dette formentlig kræve, at husdyrholdet eller landbrugsarealet reduceres.

Samfunds- økonomiske aspekter ved vandmiljøplanen

Vandmiljøplanen og tilknyttede initiativer til forbedring af vandmiljøet forventes i perioden 1991-1995 at medføre investeringer på ca. 3 mia. kr. inden for landbrug, 8 mia. kr. inden for den kommunale spildevandsrensning og 1 mia. kr. inden for industriens spildevandsrensning. Udover omkostningerne i forbindelse med anlægsinvesteringerne forøges landbrugets direkte driftsudgifter med ca. 15 mio. kr. pr. år, medens de kommunale driftsudgifter forventes at stige med ca. 400 mio. kr. pr. år. Industriens driftsudgifter vil stige med ca. 100 mio. kr. pr. år. De samlede samfundsøkonomiske omkostninger består af investeringer på ca. 12 mia. kr. og driftsudgifter ekskl. forrentning og afdrag af investeringerne på ca. 500 mio. kr. pr. år. Herudover kommer afledte virkninger, som især påvirker landbruget. Bl.a. vil bedre udnyttelse af husdyrgødning isoleret set reducere behovet for handelsgødning.

Vandmiljøplanen kun rentabel hvis miljøudbyttet er ca. 2 mia. kr. pr. år i 20 år...

Hvis vandmiljøplanen skal være samfundsøkonomisk rentabel, skal ovennævnte investeringer med tilhørende driftsudgifter give et årligt afkast svarende til ca. 2,0 mia. kr. pr. år i ca. 20 år. Forudsætningen for denne beregning er, at investeringens løbetid er ca. 20 år, at de årlige gevinster først viser sig, efter at planen har været igang i 5 år, samt at den anvendte rentesats er 7 pct. Hvis gevinsten alene viser sig ved, at de rekreative områders kvalitet forbedres, svarer det til, at hver dansker skal opnå en

...svarende til ca. 400 kr. pr. dansker pr. år

miljøgevinst hvert år på ca. 400 kr. Tænkes gevinsten eksempelvis omvendt alene at opstå i fiskerierhvervet, skal fiskeriets årlige nettoindtjening permanent forøges med ca. 2 mia. kr., hvilket er 2/3 af afgstsværdien af konsumfisk i Danmark.

Ikke grundlag for at beregne samfunds-økonomiske gevinster ved vandmiljøplanen...

Konklusion

Det er ikke muligt alene ud fra økonomiske kriterier at afgøre, om vandmiljøplanen er samfundsmæssig rentabel. Gevinsterne er bl.a. forbedringer af grundvandet, øget værdi af rekreative områder, øget turisme og forbedrede fiskerimuligheder på længere sigt. Der eksisterer på nuværende tidspunkt ikke et grundlag for at beregne den økonomiske gevinst ved de miljømæssige fordele mv., der opnås ved at gennemføre planen.

...men uhensigtsmæssig fordeling af reduktionskrav

Derimod viser en række beregninger (bl.a. Frier mfl. (1991)), at de angivne reduktionskrav især mht. kvælstof ud fra en samfundsøkonomisk betragtning ikke er hensigtsmæssigt fordelt. Beregningerne viser, at omkostningerne ved at reducere nitratemissionen varierer meget mellem sektorer. Landbrugets marginale reduktionsomkostninger pr. ton nitrat er mindre end en tredjedel af reduktionsomkostningerne for andre erhverv og for husholdningerne. Hvis landbrugets reduktion gennemføres i overensstemmelse med planen, er der dog ingen tvivl om, at landbrugets marginale omkostninger vil stige væsentligt, efterhånden som reduktionen gennemføres.

Nye reguleringsmetoder bør overvejes

Indtil nu har de anvendte styringsinstrumenter i forbindelse med vandmiljøplanen været direkte regulering i form af forbud og påbud samt oplysning og vejledning. Den manglende målopfyldelse og de manglende virkninger af de gennemførte foranstaltninger har affødt en diskussion om andre styringsmidler, herunder kvælstofafgift og omsættelige kvælstofkvoter. Ved en afgiftsregulering er der en vis usikkerhed om virkningernes størrelse og i visse tilfælde også om retningen, idet afgrødeomlægning kan have en negativ miljøeffekt, da forskellige afgrøder i forskellig grad optager nitrat fra jorden. Der synes dog ikke at være tvivl om, at økonomiske styringsinstrumenter kan fremskynde tilpasningerne og samtidig reducere omkostningerne ved kvælstofreduktionen.

III.2.2 Luftmiljøet

I dette afsnit redegøres for påvirkninger af luftmiljøet, der skyldes forbrændingen af fossile energikilder (kul, olie og naturgas) i Danmark. Der fokuseres på følgende indikatorer for luftforureningen:

Indikatorer for luftforureningen

- svovldioxid (SO₂)
- kvælstofoxider (NO_x)
- kultveilte (CO₂)

Skadevirkninger af luftforureningen

SO₂ og NO_x øger risikoen for åndedræts- og lungesygdomme og kan i atmosfæren omdannes til sur nedbør, der skader flora og fauna samt nedbryder materialer (korrosion). CO₂ er i sig selv ugiftig, men er under mistanke for at bidrage til den såkaldte drivhuseffekt. Internationale studier viser, at udledningen af CO₂ i et længere tidsperspektiv muligvis kan forårsage en global temperaturstigning, jf. IPCC (1992).

Danske miljø-målsætninger

Danmark har i FN's økonomiske kommission for Europa, ECE, tilsluttet sig internationale miljøkonventioner samt underskrevet protokoller, der forpligter til

- at reducere udledningen af kvælstofoxider med 30 pct. i perioden 1980-93,
- at reducere udledningen af svovldioxid med 50 pct. i perioden 1980-95.

Energihandlingsplanen fra Energiministeriet (1990) og transporthandlingsplanen fra Trafikministeriet (1990) indeholder en målsætning om at reducere den danske udledning af CO₂ med 20 pct. i år 2005 i forhold til niveauet for udledningen i 1988. EF har vedtaget en målsætning om, at medlemslandenes samlede udslip af CO₂ skal stabiliseres senest år 2000. I nordisk sammenhæng er der ved Nordisk Råds session i 1990 vedtaget en lufthandlingsplan for reduktionen af bl.a. CO₂-udledningen fra de nordiske lande. Målet er at arbejde for en stabilisering så snart som muligt og derefter reducere CO₂-emissionen senest år 2000.

Langsigtede anbefalinger for CO₂-udledningen

I et længere tidsperspektiv er der fra forskellig side fremsat forslag om markante reduktioner i energiforbruget og udledningen af CO₂. FN's Verdenskommission for miljø og udvikling (Brundtland-kommissionen) anbefaler, at de industrialiserede lande halverer deres energiforbrug pr. indbygger over de kommende 40-50 år. Den såkaldte Toronto-konference, der blev afholdt i

1987 med deltagelse af fagfolk, repræsentanter fra 48 nationer, FN og andre internationale organisationer, anbefaler en halvering af den globale CO₂-udledning på helt langt sigt.

Mangler viden om konsekvenser af luftforureningen

Både de danske og internationale målsætninger om reduktionen i udledningen af de forurenende stoffer baserer sig bl.a. på naturvidenskabelige og økonomiske studier af konsekvenserne af luftforureningen og en reduktion heraf. Det vidensniveau, der er opnået vedrørende disse meget komplekse forhold, er, trods en omfattende forskningsindsats, stadig begrænset - jf. eksempelvis den store usikkerhed om den såkaldte drivhuseffekt. Derfor hersker der også stor usikkerhed om målsætningernes hensigtsmæssighed.

SO₂, NO_x og CO₂ 1972-91

I det følgende præsenteres udviklingen i de danske udledninger af SO₂, NO_x og CO₂ i perioden 1972-91 samt en fordeling af disse udledninger på energiforbrugende samfundsøkonomiske aktiviteter.

Svovldioxid

Det samlede udslip af SO₂ har i store træk været faldende siden 1979, jf. figur III.6. Der er flere årsager hertil. Kraftværkerne har ændret brændsels sammensætning over mod mere svovlfattige produkter - olie er erstattet med kul - samtidig med, at de øvre grænser for svovlindholdet i kul, fuelolie og gasolie ad lovgivningsmæssig vej er blevet skærpet. Folketinget har vedtaget foreløbige øvre grænser for kraftværkernes udslip af SO₂, der rækker frem til år 2003, hvor udledningen af SO₂ fra kraftværkerne skal udgøre under halvdelen af udledningen i 1991.²

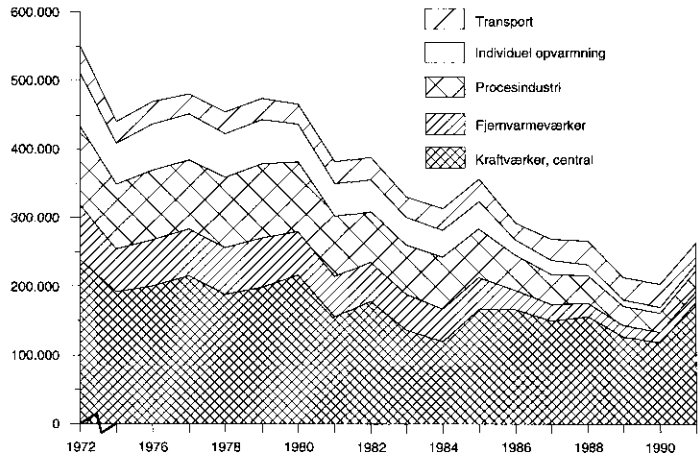
Kvælstofoxider

Udslippet af NO_x har derimod været jævnt stigende gennem perioden, jf. figur III.7. Kraftværkernes ændring i brændsels sammensætningen over mod en større kulandel betød en stigende NO_x-forurening, da kul indeholder flere kvælstofoxider end en tilsvarende energienhed olie. Endvidere har energiforbruget til transport været jævnt stigende, og transportsektorens forbrug af flydende brændsel er en væsentlig kilde til udledningen af kvælstofoxid. Folketinget har ligeledes vedtaget foreløbige øvre grænser for kraftværkernes udslip af NO_x, der rækker frem til år 1998, hvor udledningen højst må udgøre ca. 3/4 af udledningen i 1991.³

2) jf. Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 885 af 18. december 1991.

3) jf. note 2.

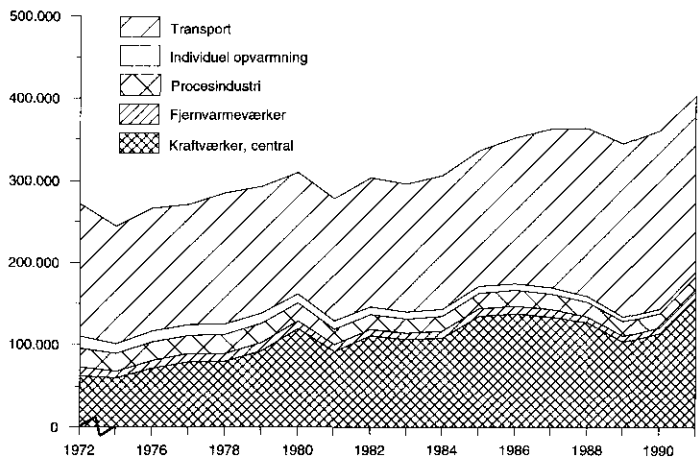
Figur III.6 Udledningen af SO₂ og fordelingen heraf på aktiviteter, 1972-91, ton



Note: Energiforbruget er ikke klimakorrigeret eller korrigeret for el-import. Udledningen i forbindelse med produktionen af el og fjernvarme er henført til hhv. kraftværker og fjernvarmeværker.

Kilde: Oplysninger fra Systemanalyseafdelingen, Risø.

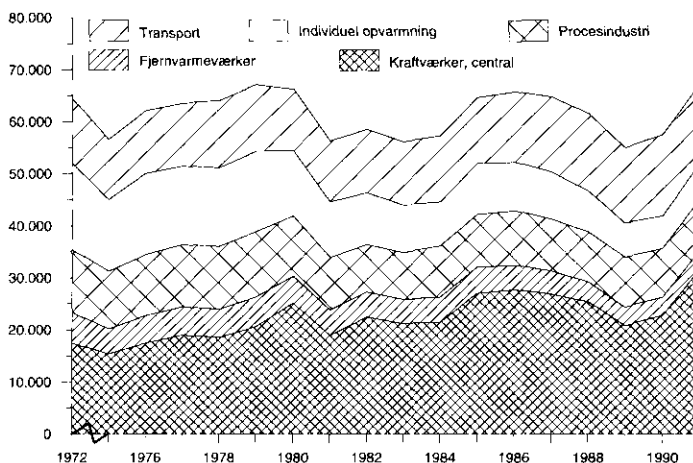
Figur III.7 Udledningen af NO_x og fordelingen heraf på aktiviteter, 1972-91, ton



Note: Energiforbruget er ikke klimakorrigeret eller korrigeret for el-import. Udledningen i forbindelse med produktionen af el og fjernvarme er henført til hhv. kraftværker og fjernvarmeværker.

Kilde: Oplysninger fra Systemanalyseafdelingen, Risø.

Figur III.8 Udledningen af CO₂ og fordelingen heraf på aktiviteter, 1972-91, 1000 ton



Note: Energiforbruget er ikke klimakorrigeret eller korrigeret for el-import. Udledningen i forbindelse med produktionen af el og fjernvarme er henført til hhv. kraftværker og fjernvarmeværker.

Kilde: Oplysninger fra Systemanalyseafdelingen, Risø.

Kultveilde

Variationer i udslippet af CO₂ følger i store træk energiforbruget, da det i hvert fald med kendt teknik ikke er muligt at fjerne CO₂ i større omfang ved rensning, jf. figur III.8. Der er imidlertid forskel på de forskellige fossile brændslers kulindhold. Udslippet af CO₂ ved forbrændingen af naturgas er kun godt halvt så stort som ved forbrændingen af en tilsvarende energienhed kul, og ca. 1/4 mindre end ved afbrænding af olie. Den øgede anvendelse af kul i produktionen af el og fjernvarme på bekostning af olie har således isoleret set øget udslippet af CO₂. I modsat retning trækker den stadig større anvendelse af naturgas og vedvarende energi, hvor sidstnævnte ikke giver anledning til udslip af CO₂.

Opsummering om udledning

Konklusionen på gennemgangen af de forskellige forureningstyper og deres udvikling siden begyndelsen af 1970'erne frem til i dag er,

- at udledningen af SO₂ er faldet med over 50 pct.,
- at udledningen af NO_x er vokset med næsten 50 pct.,
- at udledningen af CO₂ har været stabil i hvert fald siden begyndelsen af 1970'erne.

Årsager til udviklingen i udslippene

Udviklingen i udslippene skyldes udover den teknologiske og økonomiske udvikling, herunder især aktivitetsudviklingen og prisudviklingen på energi, hovedsagelig den energi-, miljø- og transportpolitik, der har været ført siden begyndelsen af 1970'erne. I det følgende vurderes disse politikkers samfundsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser, idet hovedvægten dog vil blive lagt på energipolitikken.

Energipolitikken målsætninger

Hvor miljø- og transportpolitikken gennem de sidste 20 år overvejende har været rettet imod sektorspecifikke hensyn, så har energipolitikken været rettet imod et bredt spektrum af hensyn. Efter de internationale olieprisstigninger i 1970'erne var det en erklæret målsætning for energipolitikken at øge forsyningssikkerheden og mindske den samfundsøkonomiske belastning ved energiforsyningen. Olieprisfaldet i midten af 1980'erne og den øgede produktion af olie og gas i den danske del af Nordsøen har betydet, at hensynet til forsyningssikkerheden er blevet mindre dominerende. I de senere år, især med fremlæggelsen af energihandlingsplanen i 1990, er miljøhensynene i energipolitikken samtidig blevet mere åbenbare.

Energipolitikken har især påvirket luftmiljøet gennem forsyningsomlægninger, dvs. tiltag rettet mod produktionen og distributionen af energi, samt tilskyndelser til energibesparelser i især husholdningerne.

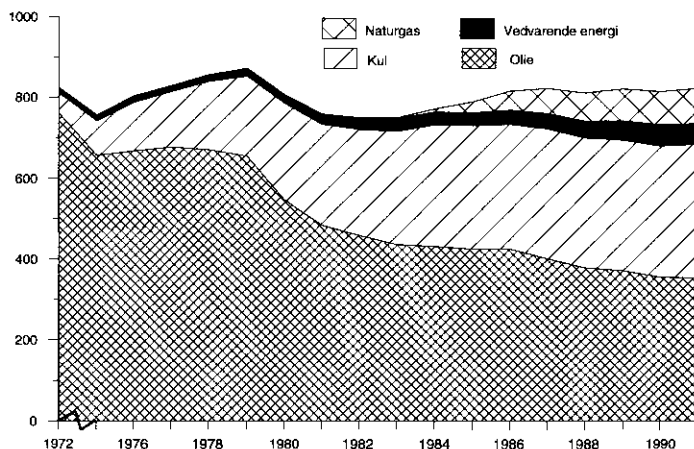
Forsyningsomlægninger har medført...

Forsyningsomlægningerne skete i to tempi. Efter den første oliekrise blev de oliekræftfyrede elværker gradvist omstillet til kulfyring til skade for miljøet. Omstillingen var stort set gennemført i begyndelsen af 1980'erne. I første halvdel af 1980'erne fandt energiinvesteringerne især sted i naturgasnettet samt kraftvarme- og fjernvarmeforsyningen. Den øgede anvendelse af kraftvarme (fællesproduktion af elektricitet og fjernvarme) har øget energieffektiviteten i det samlede forsyningssystem, hvilket særskilt har mindsket det samlede danske bruttoenergiforbrug og dermed miljøbelastningen. Forsyningsomlægningerne har desuden betydet en markant ændring i den danske energisammensætning siden 1972, da olie er erstattet med især kul og i mindre omfang med naturgas og vedvarende energi, jf. figur III.9.

...øget energieffektivitet...

...og ændret brændsels-sammensætning

Figur III.9 Den danske energisammensætning, bruttoenergiforbrug, 1972-91, petajoule



Note: Energiforbruget er ikke klimakorrigeret eller korrigeret for el-import.

Kilde: Oplysninger fra Systemanalyseafdelingen, Risø, 1992.

Den ændrede energisammensætning har isoleret set øget udledningen af NO_x og CO_2 , da den stigende anvendelse af "rene(re)" energikilder som naturgas og vedvarende energi i perioden ikke kan opveje den stigende kulandels større miljøbelastning. Udledningen af SO_2 er derimod mindsket i kraft af den ændrede energisammensætning.

De samfundsøkonomiske omkostninger ved forsyningsomlægningerne

Naturgasprojektet

I perioden 1975-88 har de samlede investeringer i energisektoren udgjort ca. 90 mia. kr. i faste 1988-priser, hvoraf over 60 mia. kr. er investeringer i de omtalte forsyningsomlægninger. Der er således tale om et område, der lægger beslag på store ressourcer, hvorfor det er væsentligt, at de gennemførte projekter under hensyn til de miljømæssige virkninger er samfundsøkonomisk rentable. Omlægningen af kraftværkerne fra oliefyring til kulfyring var isoleret set en samfundsøkonomisk rentabel investering med en tilbagebetalingstid på ikke over 4 år, jf. Energiministeriet (1981). Selv isoleret set er rentabiliteten i naturgasprojektet vanskelig at vurdere, da projektet har en forventet levetid på over 40 år, hvorfor bl.a. forudsætningerne om den fremtidige naturgaspris og gasafsætning vil påvirke resultatet afgørende. Bentzen (1990) konkluderer, at naturgasprojektet giver et akkumuleret samfundsøkonomisk underskud i størrelsesordenen 15 mia. kr. Miljøgevinsten ved naturgas, som Bentzen opgør den, kan kun i

et mindre omfang modvirke dette tab. Et underskud af en lignende størrelsesorden når Clemmesen (1993), der konkluderer, at det samfundsøkonomiske tab ved den konkrete udformning af naturgasprojektet forringer værdien af de samlede energiforekomster i den danske del af Nordsøen med ca. 1/4.

Kraftværkerne

Miljøpolitikken har gennem direkte reguleringer af kraftværkerne mindsket udledningen af både SO₂ og NO_x. Som tidligere nævnt har virkemidlerne været kvoter for udledningen af NO_x og SO₂ samt krav til det maksimale svovlindhold i værkernes kulforbrug. Kraftværkernes samlede miljøinvesteringer mod denne forurening i perioden til og med 1992 udgør 3,8 mia. kr., mens investeringerne i perioder 1993-2000 ventes at udgøre 2,3 mia. kr. (alle beløb i 1992-priser).⁴

Transportpolitikken og luftmiljøet

Transportsektoren er ansvarlig for ca. halvdelen af den årlige udledning af NO_x, hvor bidraget har været kraftigt stigende gennem perioden, jf. figur III.7. Årsagen skal bl.a. findes i en stigende transportaktivitet for både personer og gods.

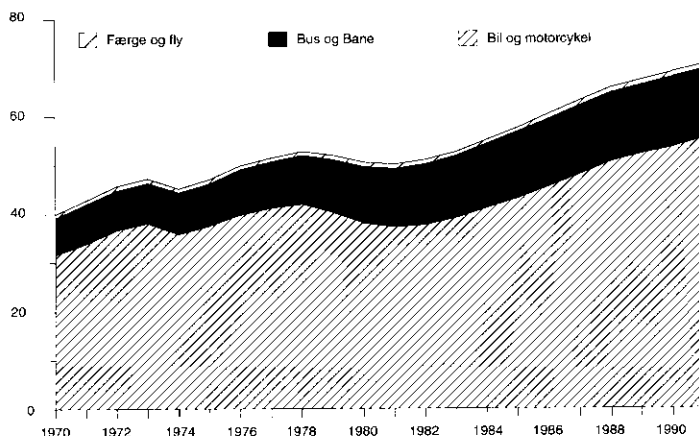
Persontransporten...

Udviklingen i persontransporten har været karakteriseret af en betydelig vækst i mobiliteten forårsaget af bl.a. en generel velstandsstigning i perioden, udbygningen af infrastruktur, øget arbejdsdeling og specialisering. Siden 1970 er den samlede persontransport vokset med ca. 40 pct., hvilket er i underkanten af væksten i den samlede produktion (BFI) i samme periode, jf. figur III.10. Hovedparten af transporttilvæksten er sket ved øget anvendelse af personbil. Det danske bilafgiftssystem og beskatningen af motorbenzin trækker i retning af anskaffelsen af benzinøkonomiske biler, som isoleret set har en afdæmpende virkning på energiforbruget og trafikens miljøbelastning, men det høje niveau for beskatning af nye biler kan betyde en ældre og dermed mere forurenende bilpark.

...og dens determinanter

4) Ifølge oplysninger fra Danske Elværkers Forening.

Figur III.10 Persontransportarbejdet opdelt på transportformer, 1970-90, mia. personkilometer



Kilde: Oplysninger fra Trafikministeriet.

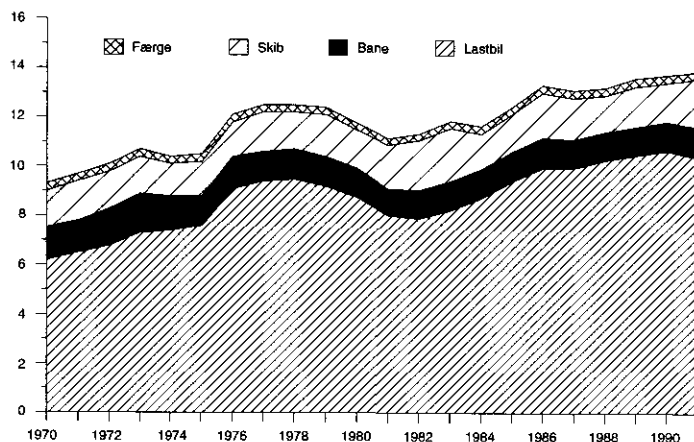
Godstransportens udvikling

Ligesom persontransporten er godstransporten steget med ca. 40 pct. siden 1970, jf. figur III.11. Transportpolitikken har ikke i nævneværdigt omfang været i stand til at reducere forureningen i tilknytning til godstransporten, jf. Schipper mfl. (1992).

Tilskyndelse til energibesparelser i husholdninger og erhvervslivet

For at tilskynde til øgede energibesparelser i husholdninger og erhvervsliv har der i energipolitikken været anvendt en bred vifte af økonomiske og administrative virkemidler samt information og rådgivning. Virkemidlerne har været dimensioneret forskelligt afhængigt af de sektorer, de har været rettet imod. Erhvervslivet har i et vist omfang været friholdt for bl.a. økonomiske virkemidler, der direkte belaster konkurrenceevnen. Et eksempel herpå er energiafgifter, der overvejende er blevet pålagt husholdningernes energiforbrug. Det har fra flere sider været fremført, at beskatning af også erhvervslivets energiforbrug kan reducere de samfundsøkonomiske omkostninger ved en ønsket reduktion af energiforbruget, jf. bl.a. OECD (1990).

Figur III.11 Godstransportarbejdet opdelt på transportformer, 1970-91, mia. godskilometer

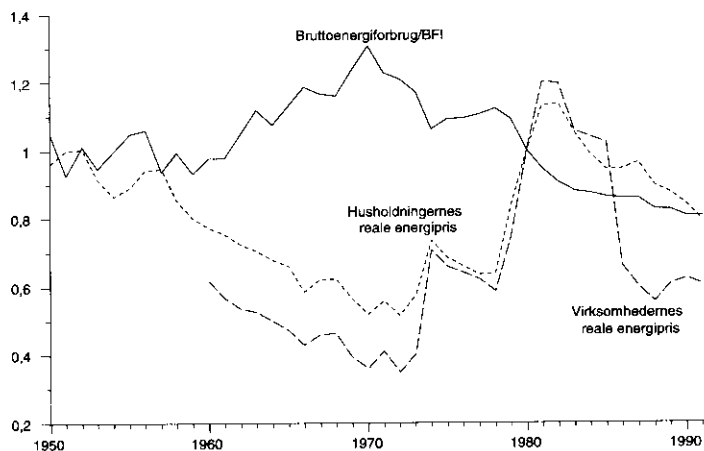


Kilde: Oplysninger fra Trafikministeriet.

De danske energibesparelser i international sammenligning

Internationale studier viser, at Danmark er et af de OECD-lande, der siden 1972 er nået længst med energibesparelser i især husholdningerne, men også på procesenergiområdet er besparelserne pæne, jf. Schipper mfl. (1992). De samlede energibesparelser kan imidlertid ikke udelukkende henføres til energipolitikken, da besparelserne er sket i en periode, hvor erhvervslivet og især husholdninger har været udsat for stigende energipriser. Et groft billede af sammenhængen mellem energiforbrug og reale energipriser kan fås ved at sammenholde den samlede produktions energiintensitet (bruttoenergiforbrug i forhold til bruttofaktorindkomsten, BFI) med husholdningernes og erhvervslivets reale energipris, jf. figur III.12.

Figur III.12 Bruttoenergiforbruget i forhold til BFI samt husholdningernes og virksomhedernes reale energipris, 1950-91, 1980=1



Kilde: Oplysninger fra Energistyrelsen, ADAM's databank og egne beregninger.

Note: Reaktionen på energiprisændringer sker med en vis forsinkelse. Årsagen hertil er bl.a., at energibesparende tekniske fremskridt, der er indbygget i kapitalapparatet og længerevarende forbrugsgoder, kun slår igennem på energiforbruget i takt med nyinvesteringer. Den fulde effekt opnås således først, når hele det eksisterende kapitalapparat og beholdningen af længerevarende forbrugsgoder er udskiftet. Af den grund kan der forventes fremtidige tekniske energibesparelser, der så at sige kommer af sig selv.

Sammenhæng mellem energipriser og energiintensitet

De store internationale energiprisstigninger i begyndelsen af 1970'erne og 1980'erne var således tidsmæssigt sammenfaldende med den faldende energiintensitet. I perioder med stabile energipriser (sidste halvdel af 1970'erne og perioden efter energiprisfaldet i 1986) er der tilsvarende en tendens til stabilisering af energiintensiteten. Samlet er energiintensiteten faldet med 1/3 siden begyndelsen af 1970'erne.

Prisstigninger og energipolitikken svære at skelne

De energipolitiske initiativer, herunder tilskyndelser til øgede energibesparelser i husholdninger og erhvervsliv, har været tidsmæssigt sammenfaldende med internationale prisstigninger på energi. Det er derfor vanskeligt at afgrænse den særskilte virkning af energipolitikken.

Energihandlingsplanen og CO₂-afgiften

Energihandlingsplanen fra 1990 har som målsætning at reducere udledningen af CO₂ fra den danske energisektor med 20 pct. i år 2005 i forhold til udledningen i 1988. Handlingsprogrammet omfatter hovedsageligt initiativer til fremme af energibesparelser og forsyningsomlægninger, herunder brug af renere energi. Handlingsprogrammets virkemidler er hovedsagelig af administrativ og informativ karakter, mens anvendelsen af økonomiske virkemidler er begrænset.

Begrænset brug af økonomiske virkemidler

Energibesparelser skal fremmes ved bl.a. energimærkning og normer

Energisparepotentialet i husholdningerne skal bl.a. udnyttes ved at indføre energimærkning og normer for maksimalt energiforbrug for eksempelvis el-apparater. Herved øges kendskabet til forskellige produkters energiforbrug, samtidig med at kravene til energieffektiviteten strammes op. Det er usikkert, om de uudnyttede besparelser er af et omfang som antaget i energihandlingsplanen, idet husholdninger og virksomheder disponerer ud fra el-apparaters samlede økonomi og ikke alene ud fra energieffektiviteten. Udskiftning af nedslidte apparater vil dog øge energieffektiviteten.

CO₂-afgiften

CO₂-afgiften, der blev vedtaget af folketinget i 1991, har som formål at understøtte CO₂-målsætningen i energihandlingsplanen. Afgiften betyder, at husholdningernes el-pris øges svarende til et merprovenu for det offentlige af størrelsesordenen 1 mia. kr. For husholdningernes øvrige energiforbrug har afgiften ingen nævneværdige konsekvenser, da CO₂-afgiften modsvarer af lavere energiafgifter begrundet i andre forhold. For erhvervslivet er der for alle energityper tale om en øget afgiftsbelastning, der er differentieret efter CO₂-indholdet. Virksomhederne kan afhængigt af bl.a. energiforbruget fritages helt eller delvist for afgiften. Virksomheder får refusion for 50 pct. af den del af CO₂-afgiften, der ligger mellem 1 og 2 pct. af værditilvæksten, 75 pct. af den del af afgiften, der ligger mellem 2 og 3 pct. af værditilvæksten og 90 pct. af den del af afgiften, der overstiger 3 pct. af værditilvæksten. Virksomheder med en afgiftsbelastning udover 3 pct. af værditilvæksten kan blive helt fritaget for afgiften, hvis de ved et energisyn kan påvise, at de har ydet en acceptabel energibesparelsesindsats. Indtægterne fra erhvervslivet skønnes at blive ca. 2 mia. kr. En del af indtægterne fra CO₂-afgiften anvendes som tilskud til forsyningsomlægninger og energibesparelser.

Vurdering af CO₂-afgiften

Incitamenterne i husholdninger og virksomheder kan styrkes

CO₂-afgiften er et økonomisk virkemiddel, der kan medvirke til at reducere CO₂-udledningen, men på visse punkter kan afgiftens incitament styrkes. CO₂-besparelsen i husholdningerne vil forøges, hvis afgiften pålægges alle energityper og differentieres efter brændslernes forureningsgrad. Endvidere er virksomhedernes adgang til at få refunderet afgiften eller dele heraf ud fra såvel miljømæssige som administrative hensyn uhensigtsmæssig. Refusionsordningen betyder, at forskellige virksomheder betaler forskellig CO₂-afgift, hvilket ikke sikrer, at CO₂-reduktionen foregår, hvor den er billigst. Endvidere kan muligheden for helt at blive fritaget for afgiften, hvis energiforbruget overstiger en vis tærskelværdi, betyde, at visse virksomheder får en tilskyndelse til at øge energiforbruget.

Status for energihandlingsplanen foråret 1993

I foråret 1993 fremlagde Energiministeriet en status for energihandlingsplanen, jf. Energiministeriet (1993). Heraf fremgår det, at energiforbruget ventes at vokse kraftigere end forudsat i energihandlingsplanen. Årsagen hertil er bl.a., at dele af handlingsplanen er forsinket, samt at elforbruget vokser kraftigere end tidligere forventet. Regeringen er indstillet på at fastholde CO₂-målsætningen i energihandlingsplanen fra 1990.

Transporthandlingsplanen

Transporthandlingsplanen for miljø og udvikling fra maj 1990 har bl.a. som målsætning at stabilisere udledningen af CO₂ år 2005 i forhold til niveauet for transportsektorens udledning i 1988. Endvidere skal udledningen af NO_x reduceres med 40 pct. inden år 2000 og 60 pct. inden år 2010. I transporthandlingsplanen har bekæmpelsen af lokale miljøproblemer knyttet til transportsektorens udledning af bl.a. NO_x højere prioritet end begrænsningen af CO₂. Den danske målsætning om en 20 pct. reduktion af den samlede CO₂-udledning i år 2005 fra trafik- og energisektoren sikres i kraft af, at energihandlingsplanen reducerer udledningen mere end 20 pct.

Virkemidler

Virkemidlerne til begrænsning af udledningen af de omtalte stoffer fra transportsektoren er bl.a.:

- øget internationalt samarbejde om teknisk fremme af transportsektorens miljø- og energieffektivitet, herunder skærpede emissionsnormer for personbiler og mindre varebiler,
- fremme af de mindst miljøbelastende transportformer, herunder at udnytte transportsektoren mere effektivt.

De økonomiske virkemidler spiller en begrænset rolle i transporthandlingsplanen. Målsætningerne fremmes bl.a. i kraft af, at den ældre del af bilparken erstattes af nye mere miljøvenlige personbiler, der har monteret katalysator.

Som led i opfølgningen af transporthandlingsplanen er der på finansloven for 1993 afsat 55 mio. kr. bl.a. til investeringsstøtte til energi- og miljørigtige busser.

Ingen effektvurdering

Der er ikke i handlingsplanen præsenteret en vurdering af de enkelte virkemidlers miljøeffekt og samfundsøkonomiske konsekvenser.

Konklusion

Energipolitikens påvirkning af luftmiljøet siden 1972 er ikke entydig. Forsyningsomlægninger i form af kraftvarme har gennem højere energieffektivitet reduceret bruttoenergiforbruget og dermed mindsket luftforureningen. Den ændrede energisammensætning har derimod øget udledningen af CO₂ og NO_x, mens udledningen af SO₂ er mindsket. Tiltag, der har reduceret forureningen, enten i form af miljøvenlige forsyningsomlægninger som naturgasnettet eller røgrensning på kraftværkerne, har samtidigt krævet betydelige samfundsøkonomiske omkostninger. De energibesparende tiltag, der har været rettet mod husholdninger og erhvervsliv, har været understøttet af prisstigninger på energi. I både energihandlingsplanen og transporthandlingsplanen spiller økonomiske virkemidler en begrænset rolle.

III.3 Miljøpolitiske instrumenter

Velfærd og optimalt forureningsomfang

En forbedret miljøpolitik vil forøge samfundets velfærd. Udgangspunktet for miljøpolitiske indgreb bør være at opnå størst mulig velfærd, hvilket opnås ved at sikre det optimale forureningsomfang på den billigste måde. Det optimale forureningsomfang er karakteriseret ved, at omkostningen ved en marginal forbedring af miljøet netop svarer til fordelene ved en sådan forbedring. Der skal derfor gennemføres vurderinger af de marginale ulemper og fordele ved miljøprojekter. For store miljøprojekter indebærer dette, at der gennemføres en cost-benefit analyse for det samlede projekt.

Principperne i en cost-benefit analyse

En cost-benefit analyse af et givet projekt har til formål at give en sammenfattende økonomisk vurdering af alle projektets mange direkte og indirekte fordele og ulemper og at gøre disse sammenlignelige. Herefter kan det afgøres, om projektet inkl. miljøændringer er et samfundsøkonomisk rentabelt projekt.

Fordele (benefits) og ulemper (costs) skal fastlægges og værdifastsættes og sammenvejes over tid. For at gennemføre en cost-benefit analyse skal der fastlægges principper for måling af fordele og ulemper og for, hvorledes fordele og ulemper for forskellige persongrupper, herunder generationer skal sammenvejes.

Værdifastsættelse af miljøforbedringer

I forbindelse med opgørelse af benefits gælder det særlige, at der ikke findes et marked for miljøgoder, og betalingsvilligheden for en forbedring af miljøet kendes derfor ikke. I det omfang miljøforbedringer giver målelige effekter på produktionen, f.eks. ved øget fiskeri eller turisme, kan denne del af benefits beregnes direkte, men tilbage står spørgsmålet om betalingsvilligheden ved at få forbedret miljøets kvalitet i forbindelse med rekreative områder, boligmiljøet mv. Metoderne til at beregne sådanne værdier kan deles op i direkte metoder og indirekte metoder.

Metoder til værdifastsættelse

De direkte metoder består i teknikker til direkte at spørge om personers betalingsvillighed. Her er en række muligheder for systematiske fejlurderinger, idet respondenterne kan have incitamenter til i besvarelsen systematisk at overvurdere eller undervurdere værdien af de foreslåede ændringer.

De indirekte metoder består i at analysere personers faktiske adfærd og herved indirekte at få målt betalingsvillighed. Der anvendes især to typer af analyser. Den første består i at opgøre, hvor meget undersøgelsespersonerne er villige til at betale i rejseomkostninger, rejsetid mv. for at besøge og udnytte rekreative områder, f.eks. skove, strande o.l. Den anden metode går ud på at undersøge prisforskellen på huse/grunde med forskellige miljømæssige karakteristika. Ved at sammenligne i øvrigt identiske huse, men med forskellig grad af f.eks. luft- og støjforurening fås et mål for betalingsvilligheden for at undgå luft- og støjforurening.

Metodernes anvendelighed

Såvel de direkte metoder som de indirekte metoder er i de seneste år blevet forfinet og har vist sig anvendelige til at skønne over værdien af miljøforbedringer, men de har kun i meget begrænset omfang været anvendt i Danmark.

Instrumentvalg

Regelstyring og økonomisk styring

Traditionelt nævnes kvoter for maksimalt tilladt forureningsomfang, standarder, afgifter på forurening, på færdigvarer eller på forurenende input, omsættelige forureningskvoter, subsidier, aftaler, oplysning og vejledning som instrumenter i miljøpolitikken.

Interessen har samlet sig om at sammenligne de direkte metoder, dvs. kvoter og standarder og dermed regelstyring, med metoder, der indirekte gennem en pris på forurening tilskynder til at reducere forureningen til det ønskede niveau. Klarest kommer denne sammenligning frem, hvis forureningskvoter sammenlignes med afgifter på forurening.

Indirekte påvirkning eller...

Behovet for at regulere på miljøområdet udspringer af det forhold, at miljøområdet ofte er karakteriseret ved markedssvigt i form af forskelle mellem de private og de samfundsmæssige omkostninger ved at forurene. Ved at benytte miljøafgifter kan der tilvejebringes incitamenter, der tilskynder forbrugere og producenter til at handle på en samfundsmæssig ønsket måde. Hvis den fastsatte afgift afspejler samfundets vurdering på det pågældende miljøområde opnås samtidig den optimale miljøkvalitet. Ved regelstyring angiver samfundet sine krav direkte til de enkelte virksomheders eller husholdningers udslip af forurening mv.

...direkte krav

Såvel direkte som indirekte regulering kan anvendes

Uanset problemerne ved at fastlægge den optimale miljøkvalitet er det relevant at vurdere reguleringsmetodernes hensigtsmæssighed med hensyn til billigst muligt at opnå den ønskede miljøtilstand eller at opnå den største miljømæssige virkning af en given økonomisk indsats. Under ideale forhold vil det være muligt at opnå samme miljøkvalitet ved at sætte en pris på miljøet i form af afgift på forureningsudslippet, eller ved administrativt at sætte mængdebegrænsning på det tilladelige forureningsudslip i form af forureningskvoter (uomsættelige eller omsættelige). Under realistiske forhold kan valget mellem anvendelse af direkte reguleringer eller økonomiske instrumenter derimod være kompliceret. Usikkerhed om forureningens konsekvenser, manglende information om producenterne og kontrolproblemer er blot nogle af elementerne, der har betydning for det konkrete valg.

Oplysning og vejledning har kun begrænset virkning

Det er blevet populært at opfatte "oplysning og vejledning" som et styringsinstrument. I det omfang, den enkelte forurener kan opnå en økonomisk gevinst ved at ændre adfærd efter at være blevet oplyst om nye produktionsmetoder eller vejledt i at anvende produktionsfaktorer på en driftsøkonomisk mere hensigtsmæssig måde, vil vejledning og oplysning kunne reducere forureningens omfang. En reduktion gennem sådanne foranstaltninger kan dog kun i meget begrænset omfang, om overhovedet, forventes at finde sted, hvis en ændring i produktionsteknik eller lignende har driftsøkonomisk negative virkninger.

Subsidier

Subsidiering af forureningsnedbringelse er et økonomisk styringsinstrument, som på kort sigt har samme virkning som afgifter med hensyn til at tilskynde til nedbringelse af forurening. På langt sigt er der derimod ikke parallelitet, idet subsidiering kan tiltrække nye virksomheder til de forurenende brancher og føre til en stigning i den samlede forurening.

Afgiftsregulering: En anvendelse af prismekanismen

Afgiftsregulering

Anvendelsen af en miljøafgift betyder, at en virksomhed betaler for retten til at forurene. Virksomheden vil derfor reducere skaden til det omfang, der er ønskeligt ud fra en samfundsmæssig vurdering, hvis betalingen er sat i relation til den forvoldte skade.

Miljøafgifters virkninger...

Ved afgifter motiveres forurenerne til anvendelse af en mindre forurenende produktionsteknik og mere effektiv bekæmpelse af forurening. Hvis forureningen især er knyttet til en eller få af produktionsfaktorerne, og substitutionsmulighederne er store (dvs., det er let at skifte til andre produktionsfaktorer), vil anvendelse af en afgift på affaldsproduktet eller direkte på forureningskilden medføre, at virksomheden vil vælge en anden produktionsteknik og derved få reduceret afgiften, selv om produktionsomkostningerne, ekskl. afgiften, stiger lidt. Virksomhedernes valg af produktionsteknik (inkl. rensning og anden miljøpleje) påvirkes især på længere sigt af ændringer i faktorpriser inkl. miljøafgifter.

...herunder virkningerne på forskning og udvikling

Eksistensen af miljøafgifter vil desuden give forurenerne anledning til at overveje, hvorvidt der ved en forsknings- og udviklingsindsats kan findes en teknik til reduktion af affaldsprodukter eller til destruktion af affaldsprodukterne med mindre forurening til følge. Selv om det ikke måtte være privatøkonomisk fornuftigt for den enkelte virksomhed selv at forsøge at fremstille nye metoder eller maskiner til begrænsning af forureningen, vil eksistensen af afgiften fremkalde efterspørgsel efter sådanne nye metoder. Efterspørgerne vil være alle de forurenere, der pålægges afgift, og som derfor er villige til at betale for at reducere afgiftsbetalingen. Det indebærer, at et afgiftssystem kan danne grundlag for nye industrier, der fremstiller viden og anlæg til forureningsbekæmpelse og reduktion af forurening ved anvendelse af nye produktionsmetoder.

Beslutningerne om indførelse af nye produktionsmetoder foregår decentralt på grundlag af priser inkl. miljøafgiften. Det betyder, at den regulerende myndighed ikke behøver at være i besiddelse af detailviden om substitutionsmuligheder, om ny produktions-teknik og om rensesmuligheder, der foreligger for den enkelte producent.

Miljøafgifter versus forureningskvoter

Det er netop på grund af denne fleksible tilpasning, at anvendelse af afgifter på en række områder kan være mere effektive end anvendelse af kvoter i form af ikke omsættelige forureningsstilladelser. For at opnå omkostningseffektivitet i forbindelse med anvendelse af forureningsstilladelser er det nødvendigt, at den regulerende myndighed har detailkendskab til omkostningerne ved miljøforbedringer hos hver enkelt forurener. Ligeledes kræves detailkendskab til, hvilke potentielle muligheder for reduktion af udledning af affaldsstoffer, der foreligger for den enkelte forurener. Det er ikke realistisk at antage, at en sådan viden i hvert fald med mange forurenere i tilstrækkelig grad kan indsamles og anvendes hensigtsmæssigt af en central reguleringsmyndighed. Afgifter vil i højere grad end direkte regulering sikre, at den ønskede miljøforbedring foretages på en effektiv måde, og afgifter vil i højere grad end direkte regulering give incitamenter til forskning og udvikling og til implementering af nye teknikker til miljøforbedringer.

Afgifter virker ikke altid

Det er dog ikke altid mest effektivt at anvende afgifter. Der findes tilfælde, hvor afgiftsmetoden ikke bør anvendes. Det mest åbenbare er tilfældet med ekstremt farligt udslip, hvor udslippet helt må forhindres enten ved forbud mod produktion af varer, der giver anledning til det farlige affaldsstof, eller ved påbud om destruktion af affaldsstofferne. Desuden er afgiftsmetoden heller ikke hensigtsmæssig, hvis skadevirkningerne er knyttet til ekstremsituationer, hvor et hurtigt indgreb vil være nødvendigt.

Indkomstfordeling og miljøafgifter

Ved afgiftsmetoden betaler forurenerne for miljøskaderne. Dette indebærer, at afgifter ud fra en indkomstfordelmæssig betragtning er til ugunst for forurenerne sammenlignet med situationer både uden regulering og med regulering ved hjælp af regelstyring. Nogle virksomheder vil under visse forhold ikke nødvendigvis kunne overleve under afgiftsmetoden, og dermed kan der i hvert fald lokalt opstå en større reduktion i forureningen end ønskeligt. Problemet er især fremtrædende ved internationalt handlede varer, hvor kun et begrænset antal producenter på grund af forskelle i nationale reguleringer pålægges forureningsafgifter. Såfremt alle virksomheder på samme marked påføres afgiften, vil

der ske en vis overvæltning af afgiften på forbrugerne, dvs. højere varepris. I modsat fald kan man overveje at tilbageføre dele af afgiftsprovenuet til virksomhederne.

Regelstyring

Regelstyring: Et system med gratis forurenings- tilladelser

Ved direkte regulering fastsætter reguleringsmyndigheden direkte for hver forurener øvre grænser eller kvoter for den tilladte forurening. Alternativt kan der sættes kvoter for, hvor meget der må anvendes af bestemte produktionsfaktorer, når det er disse faktorer, der er kilden til forureningen. Endelig kan kvoter være rettet direkte mod mængden eller typen af færdigvaren.

Direkte regulering er fremherskende

Ved en gennemgang af de metoder, der såvel i Danmark som i udlandet anvendes til regulering af forureningen, er det iøjnefaldende, at de med få undtagelser bygger på direkte regulering. En forklaring herpå kan være, at ved at anvende kvoter opnås direkte fastsættelse af forureningens omfang, fleksibilitet i forbindelse med store variationer mellem virksomheder, geografiske områder eller i ulemperne ved forurening samt administrativ gennemskuelighed. Hvis målsætningen i miljølovgivningen overvejende er mængdeorienteret, vil der være en tendens til at vælge tilsvarende midler.

Mange politikere og administratorer opfatter tilsyneladende direkte regulering som mere gennemskuelig, idet der er en direkte forbindelse mellem den regulerende myndighed og forurener. Systemet er baseret på, at hver forurener må indhente en forureningstilladelse. Dette fører til et omfattende administrativt system, hvor megen detailkendskab er nødvendigt.

Fordeling og forurenings- tilladelser

Fordelmæssigt vil tildeling af forureningstilladelser uden betaling være at foretrække for forurenerne frem for afgifter. Men det gælder stadig, at den enkelte forurener ville være bedre stillet, hvis der ingen regulering fandt sted. En stramning af miljøkravene vil derfor reducere produktionen og koste arbejdspladser. Men det miljømæssige behov for en begrænsning i forureningen er samtidig ensbetydende med, at det i hvert fald på længere sigt samfundsmæssigt vurderes at kunne betale sig at foretage en sådan reduktion, selv om det privatøkonomisk ikke er tilfældet. Hovedproblemet er derfor i hvert fald på længere sigt, hvorledes den ønskede reduktion kan ske mest effektivt.

Omsættelige forureningstilladelser

Omsættelige forurenings-tilladelser: En anden anvendelse af markedskræfterne

Ideen i anvendelse af omsættelige forureningstilladelser er, at reguleringsmyndigheden fastsætter det samlede tilladelige udslip. Herefter udstedes der forureningskvoter svarende til det ønskede omfang. Udledning af forurenende affaldsprodukter forbydes, medmindre forurenerne har det antal tilladelser, der svarer til omfanget af de udledte affaldsprodukter. Hvis den enkelte forurener ikke har et tilstrækkeligt antal, må der ske en tilsvarende reduktion i udledningen, eller det nødvendige antal tilladelser må købes. Nogle vil finde det økonomisk rationelt at købe, og andre vil finde det rationelt at sælge tilladelser. Der vil derfor blive dannet en pris på forureningstilladelser, og ordningen kommer til at ligne afgiftsløsningen med hensyn til økonomisk effektivitet i forbindelse med den ønskede reduktion, forudsat at der er mange købere og sælgere af forureningstilladelser.⁵ Markedsprisen bliver lig den afgift, der ville give samme forureningsomfang, og samtidigt bliver forurenerens indsats til miljøforbedringer af et sådant omfang, at de marginale rensningsomkostninger bliver lig med denne pris. De øvrige omtalte egenskaber ved afgiftsmetoden gælder derfor også ved omsættelige forureningstilladelser.

Omsættelighed og indkomstfordeling

Ved omsættelige forureningstilladelser, hvor tilladelseerne uddeles gratis, bliver forurenerne bedre stillet end ved direkte regulering, idet der via markedet kan gennemføres en omfordeling af tilladelseerne, således at reduktionen i forureningen gennemføres, hvor det er billigst. Dette betyder, at regulering med omsættelige kvoter også ud fra en samfundsøkonomisk vurdering er bedre end regulering med kvoter, der ikke er omsættelige. Forurenerne, der modtager omsættelige kvoter, vil også blive stillet bedre end under afgiftsregulering. Fordelen vil være kvotens markedsværdi. Hvis de samfundsøkonomiske omkostninger ved en given mængde affaldsprodukter er forskellige i forskellige områder, kan der være behov for at tage højde for dette i forbindelse med kvotehandelen, f.eks. ved til en given forurening at kræve et større antal forureningstilladelser i særligt følsomme områder eller at sætte områdebegrænsninger på handelen med kvoter.

Nedbringelse af forurening ved køb af tilladelser

Når kvoterne er omsættelige, kan staten, interesseorganisationer og andre udenforstående få forureningen reduceret ved at opkøbe kvoter, som herefter ikke udnyttes. Men det forhold peger også

5) Udenlandske undersøgelser viser, at på en række områder er en miljøpolitik baseret på økonomiske styringsinstrumenter, herunder primært omsættelige kvoter, samfundsøkonomisk bedre end regelstyring, jf. Tietenberg (1990).

på politiske og administrative vanskeligheder og indkomstfordelingsmæssige konsekvenser af den offentlige uddeling af omsættelige kvoter. Disse problemer er dog i princippet af samme karakter som ved uomsættelige kvoter.

Salg af tilladelser svarer til afgifter

Hvis reguleringsmyndigheden ikke uddeler de omsættelige kvoter gratis, men etablerer et auktionssystem og opfatter provenuet som skatteopkrævning, forøges de offentlige indtægter på samme måde som under afgiftsmetoden.

Begrundelse for miljøforsikringer

Miljøforsikringer

Erstatningspligt i forbindelse med miljøskader vil virke forebyggende på samme måde som miljøafgifter, forudsat der foreligger de nødvendige informationer om skadevolder. I de tilfælde, hvor en forurening optræder sjældent og skyldes uheld, manglende agtpågivenhed eller utilstrækkelig teknologi, og hvor de samfundsmæssige omkostninger ved sådanne uheld er omfattende, kan virksomheder tænkes at tegne eller at blive pålagt at tegne forsikring mod de økonomiske konsekvenser.⁶

Forudsætninger for at anvende miljøforsikringer

Forudsætningen for, at en forsikringsordning på hensigtsmæssig måde kan virke skadeforebyggende, er, at miljøskadeforsikringspræmierne differentieres efter sandsynligheden for uheld og efter uheldets skadevirkning. Virksomheder, der gennemfører foranstaltninger, der sikrer en lav sandsynlighed for uheld og små skadevirkninger ved uheld, skal kunne opnå en tilsvarende lav forsikringspræmie.

En generel lovpligtig forsikring har uheldige virkninger

En miljøskadeforsikring, hvor der ikke differentieres mellem virksomheder, vil have uheldige incitamenter sammenlignet med f.eks. afgifter, idet det med en forsikringsordning i hvert fald i stor udstrækning kan være gratis for den enkelte virksomhed, at et miljøuheld indtræffer. Forsikringsordningen vil derfor kunne reducere den skadeforebyggende miljøindsats.

6) I betænkning 1237, 1992, afgivet af Justitsministeriets udvalg om erstatning for miljøskader er anbefalet, at der skal være objektivi ansvar, dvs. ansvar uden skyld, for skader, og at der indføres en obligatorisk miljøansvarsforsikring, eller alternativt at virksomhederne stiller økonomisk sikkerhed svarende til sikkerheden gennem en forsikringsordning. Hensynet til at sikre erstatning til skadelidte har været fremhævet som den væsentligste begrundelse for at indføre en sådan obligatorisk miljøansvarsforsikring.

Miljøaftaler

Miljøaftaler kan give fordele...

Miljøforanstaltninger kan også gennemføres ved aftaler mellem virksomheder eller brancheorganisationer på den ene side og den regulerende myndighed på den anden side.⁷

Ved at indgå miljøaftaler med virksomheder eller brancheorganisationer opnås formentlig større gensidig åbenhed og gennemsigtighed, hvorved reguleringsmyndigheden skal anvende færre ressourcer til kontrol, og virksomheden eller brancheorganisationer opnår mere indflydelse på midlerne, der anvendes til at gennemføre forureningsreduktionen, hvilket vil reducere omkostningerne til miljøforanstaltninger.

...men må være bindende

Ved indgåelse af aftaler opnås, at reguleringerne kan udføres med højere grad af fleksibilitet, og at branchespecifik viden bedre kan udnyttes. En virkningsfuld miljøaftale må nødvendigvis være bindende, og bøder o.l. for ikke at overholde aftalen skal derfor kunne pålægges den virksomhed eller brancheorganisation, der indgår aftalen.

Ingen indgåede aftaler lever op til forudsætningerne for effektive miljøaftaler

Der er ingen af de indtil nu indgåede aftaler, der på alle punkter lever op til forudsætningerne for effektive miljøaftaler. Batteriaftalen om indsamlingsordning for genopladelige NiCd-batterier er karakteriseret ved, at aftaleparterne ikke hæfter og ikke kan drages til ansvar for misligholdelse af aftalen. PVC-aftalen om reduktion af PVC anvendelse sikrer heller ikke, at et ansvar for overtrædelse kan placeres. Kølebranchens miljøordning om bortskaffelse af CFC-baserede kølemidler er en frivillig ordning, hvor den regulerende miljømyndighed ikke er part i aftalen. Aftale om vandindtag i dambrug er ikke en egentlig miljøaftale, men et forlig om dambrugernes ret til vandindtag. Forliget fastlægger regler for Dansk Dambrugerforenings medlemmers forpligtelser og rettigheder i forbindelse med aftalen, men der er ikke taget stilling til behandlingen af ikke-medlemmer.

Evaluerings af indgåede aftaler er ikke gennemført

Der er endnu ikke gennemført en egentlig evaluering af effektiviteten af de indgåede aftaler med brancheorganisationer. Ingen af aftalerne sikrer imidlertid, at brancheorganisationen både skal gennemføre egenkontrollen og kunne drages til ansvar for overtrædelser.

7) I den nye Miljøbeskyttelseslov (L 1991 nr. 358) er der indført mulighed for at indgå aftaler med virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder om miljøforbedringer og om virkemidler (reguleringsmetoder).

III.4 Samfundsøkonomiske beregninger af den danske CO₂-målsætning

CO₂-målsætningen

I det følgende præsenteres en række modelberegninger, der illustrerer nogle samfundsøkonomiske konsekvenser af at opfylde den danske CO₂-målsætning under forskellige antagelser om bl.a. virkemidler og udlandets CO₂-målsætning. Af flere grunde er det ikke hensigtsmæssigt at benytte en traditionel makroøkonomisk model til sådanne kvantificeringer. CO₂-målsætningen knytter sig til en tidshorizont, som rækker ud over den kort- og mellemfristede horisont, hvori makroøkonomiske modeller normalt anvendes. En traditionel makroøkonomisk model er heller ikke egnet til at belyse forskelle i konsekvenserne af økonomiske og administrative virkemidler til fremme af CO₂-målsætningen. De præsenterede beregninger er derfor udført på en økonomisk modeltype, der er opstillet med henblik på at belyse husholdningernes og virksomhedernes langsigtede reaktionsmønstre på forskellige miljø- og energipolitiske tiltag samt de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet hermed.⁸

Modelgrundlaget

Miljøeffekterne inddrages ikke...

Det skal understreges, at de præsenterede resultater ikke indbefatter en værdisætning af de positive miljøeffekter, der kan være forbundet med at begrænse udledningen af CO₂ og anden luftforurening, der er knyttet til anvendelsen af energi. I de scenarier, hvor Danmark alene eller sammen med en mindre gruppe af lande foretager en reduktion i udledningen af CO₂, er miljøeffekten dog under alle omstændigheder meget lille.

...men er ubetydelige, hvis Danmark går enegang

CO₂-emissionen i år 2005 antages...

Den danske CO₂-målsætning er formuleret som en 20 pct. reduktion af udledningen i år 2005 i forhold til udledningen i 1988. Kravene til den nødvendige indsats af virkemidlerne afhænger derfor bl.a. af størrelsen af den CO₂-udledning, der uden indgreb forventes i år 2005 og er bestemt af flere komplekse forhold, herunder aktivitetsudviklingen, energipriserne samt den miljø- og energipolitik, som må påregnes gennemført under alle omstændigheder. I modelberegningerne er der taget udgangspunkt i fremskrivningerne af CO₂-emissionen i energihandlingsplanen og

8) Der er tale om en såkaldt generel ligevægtsmodel, der bl.a. er karakteriseret ved, at alle markeder, herunder arbejdsmarkedet, er i ligevægt i kraft af en forudsætning om fuldstændig fleksibel pris- og løntilpasning. Med mindre andet er anført, forudsætter beregningerne en fuld fleksibel pengeløn, som sikrer uændret beskæftigelse. Modellen er således velegnet til at beskrive udviklingen på helt langt sigt, hvor de tilpasningsomkostninger, der kan være betydelige på kortere sigt, har udspillet deres virkning. Modellen består af 1 husholdningssektor, 21 virksomhedssektorer, heraf 5 energierhverv og 1 offentlig sektor. I virksomhedernes produktion indgår halvfabrikata, kapital, 1 type arbejdskraft samt 6 energivarer. Husholdningerne forbruger 8 forskellige grupper af forbrugsvarer, heraf 5 energivarer. En teknisk dokumentation af den anvendte modelversion kan fås ved henvendelse i Det økonomiske Råds Sekretariat.

**...i fravær af
specifikke tiltag at
stige med 5 pct. i
forhold til 1988**

transporthandlingsplanen. I fravær af specifikke tiltag mod udledningen af CO₂ ventes udledningen i disse handlingsplaner at være ca. 5 pct. højere i år 2005 end i 1988. I det følgende antages den danske CO₂-målsætning derfor som en beregningsteknisk forudsætning at indebære en reduktion af udledningen i år 2005 med 25 pct. i forhold til et underliggende forløb, hvor der ikke gennemføres initiativer. Stiger den underliggende udledning af CO₂ frem til år 2005 mere end ventet i de nævnte officielle handlingsplaner, vil der være større omkostninger forbundet med den danske CO₂-målsætning, end nedenstående beregninger viser.

**En differentieret
CO₂-afgift med
tilbageføring**

I det følgende diskuteres konsekvenserne af en isoleret dansk reduktion af udledningen af CO₂ med 25 pct. ved ensidigt brug af hhv. økonomiske og administrative virkemidler. Det økonomiske virkemiddel er en CO₂-afgift, der pålægges det samlede danske energiforbrug i husholdninger og erhvervsliv. CO₂-afgiften er ens for alle sektorer, men er differentieret efter brændslernes CO₂-indhold, så beskattningen pr. energienhed er hårdere på kul end på olie, der igen beskattes hårdere end naturgas. Herved giver afgiften et prissignal til husholdninger og virksomheder om den eksterne miljøpåvirkning knyttet til brugen af forskellige brændsler. Afgiften pr. ton CO₂ er ca. 300 kr. Provenuet fra CO₂-afgiften tilbageføres til husholdninger og virksomheder i form af generelle skattelettelser og indkomstoverførsler, således at skatteomlægningen er provenuneutral. Der er ikke i beregningerne taget hensyn til mulige gunstige effekter af skattelettelserne i form af færre forvridninger i økonomien.⁹ Det administrative virkemiddel tvinger gennem ensartede reduktioner i alle anvendelser og produktionssektorer husholdninger og erhverv til en besparelse på 25 pct. af alle energivarer. Der er ikke taget stilling til den konkrete udformning af det administrative virkemiddel, herunder de administrative omkostninger forbundet med kvoteringen af energiforbruget og håndhævelsen heraf. I beregningerne antages dette at ske omkostningsfrit.

**Energiforbruget
kvoterer**

Beregningerne viser, at en CO₂-afgift med tilbageføring mindsker privatforbruget med 1 pct, mens forbrugstabt ved det administrative virkemiddel (kvoter) er 6,7 pct., jf. tabel III.1. Det økonomiske virkemiddel sikrer således miljømålsætningen med lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger. Årsagen til

**Forbrugstab af
størrelsesordenen
1 til 7 pct. ved
CO₂-målsætning**

9) Beregninger af de langsigtede konsekvenser af en amerikansk CO₂-afgift viser, at anvendes provenuet fra CO₂-afgiften til at mindske forvridende skatter, så reduceres de samfundsøkonomiske omkostninger ved CO₂-afgiften med 25-32 pct. i forhold til en tilbageføring, der ikke mindsker forvridende skatter, jf. Goulder (1992). Beregninger af de mellemfristede konsekvenser af en CO₂-afgift i EF viser, at udformningen af tilbageføringen har væsentlig betydning for bl.a. konkurrenceevnen og dermed produktion og beskæftigelse, jf. European Economy (1993).

Mindst tab ved økonomisk virkemiddel

forskellen i forbrugstab er som tidligere nævnt, at afgiftsløsningen sikrer, at energibesparelsen sker i de sektorer, hvor besparelsen kan gennemføres billigst, mens dette ikke er tilfældet ved det administrative virkemiddel. Konsekvenserne for alle sektorer produktions, beskæftigelse, færdigvarepris og restindkomst af de to virkemidler i miljøpolitikken fremgår af bilagstabel III.1 og III.2.

Lavere produktivitet...

Årsagen til, at der er produktionsmæssige omkostninger forbundet med realiseringen af CO₂-målsætningen, er, at virksomhederne som reaktion på virkemidlerne erstatter energi i produktionsprocessen med kapital, arbejdskraft og andre råvarer. Den ændrede inputsammensætning giver sig udslag i en lavere produktivitet, da mulighederne for en effektiv tilrettelæggelse af produktionen bliver mindre. Produktivitetsfaldet er 0,8 pct. i tilfælde af anvendelsen af det økonomisk virkemiddel og 1,5 pct. for det administrative virkemiddel. Den lavere produktivitet øger virksomhedernes produktionsomkostninger og dermed også færdigvarepriserne, hvilket forringer konkurrenceevnen og medfører en lavere produktion. Konkurrenceevneforringelsen bliver delvist afbødet af det lønfald, som antages at indtræde for at sikre, at beskæftigelsen er uændret. Baggrunden herfor er en antagelse om, at arbejdsmarkedet er så fleksibelt på langt sigt, at lønnen som reaktion på et stød i økonomien vil tilpasse sig, så den oprindelige beskæftigelse reetableres. Selv under hensyntagen hertil resulterer indgrebet over for CO₂-udledning dog i et forbrugs- og investeringstab. Begge virkemidler resulterer i en moderat forbedring af overskuddet på vare- og tjenestebalancen, jf. tabel III.1. Årsagen hertil er bl.a., at energi, der har en høj marginal importkvote, erstattes med produktionsfaktorer og forbrugsvarer med et lavere importindhold og et højere beskæftigelsesindhold.

...mindsker konkurrenceevnen...

...hvilket dog delvist afbødes af lønfald

Aktivitetsfaldet reducerer forbrug og investeringer

Beskednen forbedring af vare- og tjenestebalancen

Sektorpåvirkning afhænger af bl.a. energiintensitet og konkurrencen på færdigvareprisen

Erhvervssektorerne i økonomien påvirkes forskelligt af CO₂-målsætningen afhængigt af forskelle i bl.a. produktionens energiintensitet og muligheden for at overvælte omkostningsbelastningen af energipolitikken i færdigvarepriserne, jf. tabel III.2. De 4 sektorer i tabel III.2 er udvalgt, så de repræsenterer mulige yderpunkter mht. graden af konkurrence i forhold til udlandet på færdigvareprisen samt energiintensitet.

Tabel III.1 Virkningerne af en isoleret dansk CO₂-reduktion på 25 pct. opnået ved hhv. økonomiske virkemidler og administrative virkemidler, afvigelser i forhold til 1989, pct.

	Økonomisk virkemiddel	Administrativt virkemiddel
Værditilvækst (BFI)	-0,4	-1,5
Privatforbrug	-1,0	-6,7
heraf energivarer	-15,3	-25,2
øvrigt privatforbrug	0,1	-5,2
Investeringer	-2,1	-4,3
Kapitalmængde	-1,0	-4,0
Produktionsmængde	-1,1	-2,1
Vare- og tjenestebalance, pct. af BFI	0,2	1,9
Arbejdsproduktivitet	-0,8	-1,5
Realløn	-1,4	-2,5
Forbrugerpriser	2,1	2,4
Konkurrenceevne	-0,4	0,8
Beskæftigelse, 1.000 personer	0,0	0,0
Afgiftsprovener, mia. kr. (tilbageføres)	11,7	-
Global CO ₂ -emission	-0,1	-0,1
Dansk CO ₂ -emission	-25,0	-25,0

Anm.: Det økonomiske virkemiddel er en CO₂-afgift, hvor provenuet tilbageføres i form af generelle skattelettelser og indkomstoverførsler. De administrative virkemidler sikrer, at forbruget af alle energityper reduceres med 25 pct. i alle endelige anvendelser og produktionssektorer. Det er i beregningerne antaget fuld fleksibel pengeløn, som sikrer uændret beskæftigelse. Den danske CO₂-målsætning er formuleret i forhold til CO₂-udledningen i 1988, mens modelresultaterne er præsenteret som afvigelser i forhold til 1989, der er det seneste år med endelige nationalregnskabsstal. Da CO₂-udledningen ikke har ændret sig nævneværdigt fra 1988 til 1989, er dette uden betydning for de præsenterede resultater. Konkurrenceevnen er opgjort som forholdet mellem import- og eksportpriser. Reallønnen er opgjort som forholdet mellem pengelønnen og producenternes afsætningspris.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel III.2 *Konsekvenser for udvalgte sektorer af isoleret dansk CO₂-afgift, der sikrer 25 pct. reduktion af CO₂-udledningen, afvigelser i forhold til 1989, pct.*

	Produktion	Beskæftigelse	Færdigvarepris	Restindkomst	Energiintensitet ^a
Landbrug	-0,4	0,7	0,0	-3,8	2,7
Landtransport	-2,1	-0,6	1,5	-2,0	3,2
Jern- og metalindustri	-0,8	0,0	0,1	-1,0	1,1
Nydelsesmiddelindustri	-1,0	-0,1	0,9	-1,5	2,4

a) Målt som pct. af produktionen.

Anm.: Landtransportsektoren omfatter bl.a. jernbane- og busdrift.

Kilde: Egne beregninger.

Landbruget har ringe mulighed for at overvælde CO₂-afgift i færdigvareprisen

Landbruget afsætter hovedsageligt sine færdigvarer til en i forvejen fastsat pris bestemt af den fælles EF-landbrugspolitik, hvorfor det er forudsat, at der stort set ingen mulighed er for at overvælde CO₂-afgiften og det hermed forbundne produktivitetssald i færdigvareprisen. CO₂-afgiften ventes at forringe landbrugets restindkomst med 3,8 pct., jf. tabel III.2. Landtransportsektoren har en energiintensitet, der er på linje med landbrugets, men sektoren har i højere grad end landbruget mulighed for at overvælde omkostningsbelastningen i færdigvarepriserne, da sektoren i mindre omfang er udsat for udenlandsk konkurrence. Landtransportsektorens færdigvarepriser påregnes øget med 1,5 pct., mens restindkomsten reduceres med 2,0 pct.

Landtransportsektoren er i mindre grad konkurrenceudsat

Nydelsesmiddelindustri- sektoren har større energiintensitet...

Jern- og metalindustrien og nydelsesmiddelindustrien er begge konkurrenceudsatte, men sektorerne adskiller sig bl.a. ved, at nydelsesmiddelindustrien har en energiintensitet, der er mere end dobbelt så stor som jern- og metalindustriens. Både produktion, beskæftigelse og restindkomst falder derfor mere i nydelsesmiddelindustrien end i jern- og metalindustrien som følge af CO₂-afgiften.

...end jern- og metalindustrien

Betydningen af ringere mulighed for energisubstitution i virksomhederne...

De samfundsøkonomiske omkostninger ved at opfylde CO₂-målsætningen afhænger bl.a. af virksomhedernes tekniske muligheder for at erstatte energi med andre produktionsfaktorer samt arbejdsmarkedets fleksibilitet. Jo ringere substitutionsmuligheden i produktionsprocessen er, jo større omkostninger vil der være forbundet med at nå den ønskede CO₂-reduktion. En træg løndannelse vil også på mange områder som f.eks. produktion og beskæftigelse øge omkostningerne ved CO₂-målsætningen, da

...og et ufleksibelt arbejdsmarked

20 pct. lavere substitutionsmulighed øger kun forbrugstabet med 0,1 pct.

Et ufleksibelt arbejdsmarked fordobler forbrugstabet...

...og mindsker beskæftigelsen op mod 35.000 personer

Internationalt koordineret miljøpolitik, der reducerer den globale udledning af CO₂...

...belaster ikke den danske konkurrenceevne...

...men mindsker væksten på de danske eksportmarkeder

konkurrenceevnetabet ikke i samme udstrækning bliver modvirket af et lønfald. I tabel III.3 er afgiftsscenarioet fra tabel III.1 sammenholdt med to tilsvarende afgiftsscenerier, der belyser de samfundsøkonomiske konsekvenser af alternative antagelser om de tekniske substitutionsmuligheder og arbejdsmarkedets funktionsmåde.

Sammenholdes resultaterne i første og anden søjle i tabel III.3 fremgår det, at den særskilte effekt af at reducere virksomhedernes tekniske substitutionsmuligheder med 20 pct. kun er en stigning i forbrugstabet fra 1,0 pct. til 1,1 pct. En større reduktion i substitutionsmulighederne end 20 pct. må selvfølgelig antages at give anledning til et større forbrugstab. Resultaterne i første søjle sammenholdt med tredje søjle i tabel III.3 viser betydningen af antagelsen om arbejdsmarkedet funktionsmåde. På et helt ufleksibelt arbejdsmarked uden løntilpasning vil indgrebet resultere i en forbrugsnedgang på 2,4 pct. og en beskæftigelsesnedgang på op mod 35.000 personer. I scenariet med antagelsen om den fleksible løndannelse kan beskæftigelsen fastholdes. De præsenterede beregninger illustrerer, at arbejdsmarkedets fleksibilitet er væsentlig for de samfundsøkonomiske omkostninger, herunder ledigheden, ved gennemførelsen af energi- og miljøpolitiske indgreb.

I de hidtil præsenterede scenarier er skønnet over konsekvenserne af isolerede danske tiltag mod udledningen af CO₂. De økonomiske konsekvenser er et dansk forbrugstab, der bl.a. skyldes en konkurrenceevneforringelse, og de miljømæssige er en yderst begrænset påvirkning af den globale udledning af CO₂. Danmark bidrager kun med 3-4 promille af den globale udledning af CO₂, som er det relevante mål for denne forureningstype. En global miljøindsats vil i meget større omfang kunne reducere den globale udledning af CO₂ samtidig med, at den danske konkurrenceevne ikke vil blive belastet i nær samme udstrækning. En anden økonomisk forskel mellem isolerede danske miljøtiltag og internationalt koordinerede tiltag er, at i sidstnævnte tilfælde vil den udenlandske aktivitet også blive påvirket som følge af miljøpolitikken, hvilket vil have betydning for væksten og priserne på de danske eksportmarkeder. Det rigtigste ville derfor være at vurdere de samfundsøkonomiske forskelle mellem isolerede danske miljøtiltag og internationalt koordinerede tiltag ved beregninger på en mere omfattende model (i princippet en verdensmodel).

Tabel III.3 Virkningerne af isoleret dansk CO₂-afgift med tilbageføring under forskellige antagelser om virksomhedernes substitutionsmuligheder og arbejdsmarkedets fleksibilitet, afvigelser i forhold til 1989, pct.

	Normal substitution Fleksibel løn	Lav substitution Fleksibel løn	Normal substitution Ufleksibel løn
Værditilvækst (BFI)	-0,4	-0,4	-1,6
Privatforbrug	-1,0	-1,1	-2,4
heraf energivarer	-15,3	-18,1	-15,5
øvrigt privatforbrug	0,1	0,1	-1,3
Investeringer	-2,1	-2,2	-3,3
Kapitalmængde	-1,0	-1,1	-2,1
Produktionsmængde	-1,1	-1,1	-2,3
Vare- og tjeneste- balance, pct. af BFI	0,2	0,3	0,0
Arbejdsproduktivitet	-0,8	-0,8	-0,5
Realløn	-1,4	-1,7	-0,9
Forbrugerpriser	2,1	2,3	2,5
Konkurrenceevne	-0,4	-0,3	-0,9
Beskæftigelse, 1.000 personer	0,0	0,0	-34,2
Afgiftsprovener, mia. kr. (tilbageføres)	11,7	13,2	11,3
Global CO ₂ -emission	-0,1	-0,1	-0,1
Dansk CO ₂ -emission	-25,0	-25,0	-25,0

Anm.: Første søjle (normal substitution, fleksibel løn) indeholder resultaterne fra afgiftssceneriet i tabel III.1. I dette scenarie er der om alle sektorer tekniske muligheder for at substituere energiinput med andre faktorer antaget en substitutionselasticitet på -0,3 mellem energi og kapital og -0,6 mellem energi og arbejdskraft. (Substitutionselasticiteten angiver, hvor mange pct. energiforbruget stiger i forhold til andre faktorer, hvis de relative energipriser stiger med 1 pct.). Endvidere antages, at arbejdsmarkedet er fuldstændigt fleksibelt. Resultaterne i den anden søjle (lav substitutionsmulighed, fleksibelt arbejdsmarked) er beregnet under forudsætning af, at substitutionsmulighederne reduceres med 20 pct. svarende til at ovennævnte substitutionselasticiteter er hhv. -0,24 og -0,48. Løndannelsen er antaget fuldt fleksibel som i beregningerne præsenteret i første søjle. Resultaterne i tredje søjle er beregnet under forudsætning af samme substitutionsmuligheder, som i første søjle og uændret pengeløn. Konkurrenceevnen er opgjort som forholdet mellem import- og eksportpriserne. Reallønnen er opgjort som forholdet mellem pengelønnen og producenterne afsætningspris.

Kilde: Egne beregninger.

Beregningen af en internationalt koordineret CO₂-afgift overvurderer omkostningerne

Dette har ikke været muligt. I stedet er der på mere simpel vis skønnet over nogle konsekvenser af en internationalt koordineret CO₂-afgift sammenlignet med isolerede danske afgifter. Det internationale scenarie er beregnet under den forenkende antagelse, at udlandets virksomheder og husholdninger reagerer på samme måde på CO₂-afgiften som danske virksomheder og husholdninger. Herved overvurderes i hvert fald de samlede omkostninger ved den internationalt koordinerede CO₂-afgift, da de eksisterende forskelle mellem landene muliggør, at CO₂-reduktionen kan foregå i de lande, hvor indsatsen er forbundet med færrest omkostninger, jf. diskussionen af omkostningseffektivitet i den internationale miljøpolitik i afsnit III.5.

Mindst tab ved international koordination

Det danske forbrugstab er 0,7 pct.point eller godt 2/3 mindre ved en internationalt koordineret CO₂-afgift end ved en isoleret dansk afgift, jf. tabel III.4. Det må samtidig antages, at et bredere velfærdsmål end det her anvendte privatforbrug, der også indregner miljøeffekter, vil tillægge den reducerede globale udledning af CO₂ i det internationale scenarie en positiv værdi, hvilket yderligere taler til fordel for internationalt koordinerede tiltag mod CO₂-udledningen.

Miljøtiltag rettet mod alle sektorer eller kun husholdningerne?

Mulige samfundsøkonomiske konsekvenser af at anvende miljøtiltag rettet mod udvalgte sektorer i økonomien i forhold til tiltag, der retter sig mod hele økonomien, er belyst i det følgende. Der er taget udgangspunkt i en isoleret dansk CO₂-afgift, der pålægges både husholdninger og erhvervsliv hhv. kun husholdningerne. I begge scenarier pålægges den samme CO₂-afgift, hvorfor CO₂-udledningen reduceres mest i det scenarie, hvor alle sektorer afgiftsbelægges.

En given dansk CO₂-afgift, der kun pålægges husholdningernes energiforbrug, har en effekt på den danske udledning af CO₂, der er ca. 1/5 af effekten af også at pålægge afgiften på virksomhedernes energiforbrug, jf. tabel III.5. Årsagen hertil er, at husholdningerne kun er ansvarlige for en begrænset del af den samlede danske udledning af CO₂. En CO₂-afgift, der kun pålægges husholdningernes energiforbrug, skal være meget stor for at begrænse den samlede danske udledning af CO₂ med 25 pct.

Tabel III.4 De danske virkninger af en international koordineret CO₂-afgift kontra isoleret dansk CO₂-afgift, afvigelser i forhold til 1989, pct.

	Koordineret afgift	Isoleret dansk afgift
Værditilvækst (BFI)	-0,3	-0,4
Privatforbrug	-0,3	-1,0
heraf energivarer	-14,8	-15,3
øvrigt privatforbrug	0,8	0,1
Investeringer	-2,0	-2,1
Kapitalmængde	-0,7	-1,0
Produktionsmængde	-1,1	-1,1
Vare- og tjenestebalance, pct. af BFI	0,0	0,2
Arbejdsproduktivitet	-0,8	-0,8
Realløn	-1,3	-1,4
Konkurrenceevne	-0,1	-0,4
Beskæftigelse, 1.000 personer	0,0	-0,1
Afgiftsprovnu, mia. kr. (tilbageføres)	12,0	11,7
Global CO ₂ -emission	-25,0	-0,1
Dansk CO ₂ -emission	-25,0	-25,0

Anm.: Beregningsteknik er konsekvenserne af den internationalt koordinerede CO₂-afgift opgjort ved at lade alle importpriser udvikle sig som de danske eksportpriser, hvilket forudsætter, at de udenlandske priser og dermed producenter reagerer på en CO₂-afgift som de danske. Den danske eksport i mængder antages at udvikle sig som den danske import, hvilket er en følge af den simplificerende forudsætning, at ændringen i den udenlandske efterspørgsel efter danske varer som følge af CO₂-afgiften er et spejlbillede af den danske efterspørgsel efter udenlandske varer. I den globale økonomi kan konkurrenceevneeffekter ikke sikre uændret beskæftigelse; den ligevægtsskabende mekanisme er i stedet ændringer i privatforbruget (realkasseeffekt). Konkurrenceevnen er opgjort som forholdet mellem de danske import- og eksportpriser. Reallønnen er opgjort som forholdet mellem pengelønnen og producenternes afsætningspris.

Kilde: Egne beregninger.

Tabel III.5 Virkningerne af isoleret dansk CO₂-afgift, der lægges på hhv. alle danske sektorer og kun husholdningerne, afvigelser i forhold til 1989, pct.

	Alle sektorer afgiftbelægges	Kun husholdningerne afgiftbelægges
Værditilvækst (BFI)	-0,4	0,0
Privatforbrug	-1,0	-0,7
heraf energivarer	-15,3	-15,2
øvrigt privatforbrug	0,1	0,4
Investeringer	-2,1	-0,3
Kapitalmængde	-1,0	0,0
Produktionsmængde	-1,1	-0,1
Vare- og tjenestebalance, pct. af BFI	0,2	0,1
Arbejdsproduktivitet	-0,8	0,0
Realløn	-1,4	-0,1
Forbrugerpriser	2,1	1,9
Konkurrenceevne	-0,4	-0,0
Beskæftigelse, 1.000 personer	0,0	0,0
Afgiftsprovener, mia. kr. (tilbageføres)	11,7	6,0
Global CO ₂ -emission	-0,1	-0,1
Dansk CO ₂ -emission	-25,0	-5,3

Anm.: I første søjle er gengivet afgiftscenariet fra tabel III.1. I den anden søjle er præsenteret et scenarie, hvor en CO₂-afgift, af samme størrelse som i det første scenarie, kun er pålagt husholdningerne. Konkurrenceevnen er opgjort som forholdet mellem importpriserne og eksportpriserne. Reallønnen er opgjort som forholdet mellem pengelønnen og producenternes afsætningspris.

Kilde: Egne beregninger.

Internationale studier

Det kunne være nyttigt at sammenholde de præsenterede resultater med udenlandske modelberegninger af de samfundsøkonomiske omkostninger ved nationale CO₂-målsætninger. En sådan sammenligning vil imidlertid altid blive vanskeliggjort af, at forskellige lande vil blive påvirket forskelligt af tiltag mod udledningen af CO₂ i kraft af forskelle i erhvervsstruktur, faktorudrustning mv., samtidig med at det anvendte modelgrundlag og beregningsforudsætningerne vil variere. OECD har indsamlet en række internationale studier og sammenlignet de modelberegnete CO₂-reduktioner og aktivitetspåvirkninger som følge af afgifter, jf. Hoeller mfl. (1992). Det er hovedindtrykket, at de danske modelberegninger giver økonomiske omkostninger, som er i underkanten af, hvad andre beregninger viser, men ikke er uforenelige med disse. Eventuelle niveauforskelle skulle ikke væsentligt påvirke forholdet mellem de beregnede økonomiske omkostninger ved afgifter, omsættelige kvoter mv.

Konklusion

De præsenterede beregninger viser, at især en internationalt koordineret CO₂-reduktion på 25 pct. kan gennemføres uden de helt store samfundsøkonomiske omkostninger målt ved forbrugstabet. Isolerede danske CO₂-afgifter vil dog øge disse samfundsøkonomiske omkostninger 3-4 gange sammenlignet med internationalt koordinerede afgifter. Isolerede danske tiltag vil ikke have nævneværdig indflydelse på den globale udledning af CO₂. En effektiv regulering af CO₂-udledningen forudsætter anvendelse af markedsorienterede virkemidler, som omsættelige forureningstilladelser, afgifter eller lignende. Anvendes mindre effektive virkemidler, som f.eks. en kvotering af energiforbruget, vil de samfundsøkonomiske omkostninger blive væsentligt større. Disse modelberegninger ser imidlertid bort fra tilpasningsomkostninger, som især på kort sigt kan have betydelige konsekvenser. Det forudsættes således, at løndannelsen er fuldstændigt fleksibel og herved i størst mulig grad afbøder det konkurrenceevnetab, som en ensidig dansk CO₂-afgift altid medfører. Tilpasses pengelønnen ikke, bliver forbrugstabet større, samtidig med at beskæftigelsen reduceres med op mod 35.000 personer.

III.5 Miljø, offentlige finanser og udland

Miljøpolitikken og de offentlige finanser

Miljøpolitikken påvirkning af de offentlige finanser

Miljøpolitikken påvirker direkte og indirekte de offentlige indtægter og udgifter. I 1991 stammede de direkte indtægter ved miljøpolitikken hovedsageligt fra miljøbeskyttelse (4,9 mia. kr.) og miljøafgifter (1,1 mia. kr.), mens udgifterne overvejende skyldtes miljøbeskyttelse samt skov- og naturforvaltning (7,3 mia. kr.).¹⁰ Både de direkte indtægter og udgifter er i størrelsesordenen 1 pct. af BNP.

Miljøafgifter fastsættes af hensyn til miljøet

Hvis miljøafgifter alene tjener miljøpolitiske formål, vil de ideelt set afspejle den eksterne miljøbelastning ved forbruget af den pågældende vare eller anvendelse af den pågældende faktor i produktionen. I sådanne tilfælde bliver miljøafgifters primære formål at bidrage til øget effektivitet i miljøpolitikken, mens f.eks. fiskale og fordelingspolitiske virkninger selvfølgelig vil være til stede, men træder i baggrunden ved en vurdering i relation til formålet med afgifterne.

Mulige forvriddinger ved skatter og afgifter

Beskatning af løn- og kapitalindkomst samt vareskatterne har uønskede forvriddende effekter på arbejdsudbud, investeringer, forbrug mv. Dette forhold rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at opnå en dobbelt fordel (såkaldt dobbelt dividende) ved at anvende provenuet fra øgede miljøafgifter til at sænke satserne for andre afgifter og skatter, så der udover et forbedret miljø opnås færre forvriddinger i økonomien. Den optimale skattestruktur, som sikrer mindst forvriddning, er karakteriseret ved, at forvriddningen ved forøgelse af provenuet fra en enkelt skatteart marginalt netop svarer til forvriddningen ved at hæve provenuet af enhver af de andre skattearter. Forvriddningen ved anvendelsen af en given skattekilde må i hvert fald fra et givet punkt antages at stige med provenuets størrelse, hvorfor der kan være en samfundsøkonomisk gevinst forbundet med at mindske beskatningen af en relativt højt beskattet kilde og skærpe beskatningen af en relativt lavt beskattet kilde. Da miljøafgifter i visse situationer kan påvirke arbejdsudbuddet mv., er der imidlertid grænser for, hvor langt man kan gå med de omtalte skatteomlægninger.

En dobbelt dividende...

...men grænser for hvor langt man kan gå

10) Jf. Danmarks Statistik, 1992:2, *Statistiske Efterretninger, miljø*. Det bemærkes, at energi- og ressourceafgifter ikke indgår i indtægterne, idet disse ikke kan henføres specifikt til miljøområdet. I 1991 udgjorde disse afgifter ca. 15 mia. kr., jf. Danmarks Statistik, 1992, *Statistisk tidsoversigt*.

Effektivitet i miljøreguleringen kontra provenueffekt

Også usikkerhed om provenuet fra skatter og øvrige afgifter

Øremærkning af indtægterne fra miljøafgifter...

...er uhensigtsmæssig...

...da den ikke på sigt sikrer, at de mest rentable projekter gennemføres

Erhvervslivet friholdt for mange miljø- og energiafgifter

Konkurrenceevnen vigtig...

Provenuet fra miljøafgifter afhænger bl.a. af forbrugernes og producenternes muligheder for at frigøre sig fra afgifterne ved eksempelvis adfærdændringer og installation af mindre miljøbelastende teknologi, jf. tidligere omtale. Jo mere effektiv miljøafgifterne er til at reducere miljøbelastningen, jo lavere vil provenuvirkningen være. Det betyder, at en given provenumål-sætning forudsætter, at der inddrages supplerende beskatning-skilder, efterhånden som miljøafgiftens effekt viser sig. Dette forhold diskvalificerer ikke i sig selv økonomiske virkemidler i miljøpolitikken, men begrænser deres muligheder for at være offentlige finansieringskilder. Der er også i dag usikkerhed om provenuet fra konjunkturafhængige skatter og afgifter.

I flere lande øremærkes provenuet fra miljøafgifter til miljørelaterede udgifter og investeringsprojekter. I eksempelvis Frankrig er 90 pct. af provenuet fra afgiften på en kilde til luftforurening (eksempelvis SO₂) øremærket til finansiering af offentlige tiltag, der er rettet mod den samme type luftforurening (forskning, rensning, genopretning osv.). I Danmark er der ikke tilsvarende tradition for øremærkning af provenuet fra miljøafgifter. En øremærkning af provenuet er ud fra flere hensyn uhen-sigtsmæssig. De offentlige indtægter bør anvendes til de formål, der har det største samfundsøkonomiske afkast. Selv om en sådan øremærkning på kort sigt i politisk henseende muligvis kan sikre en effektiv fordeling af de offentlige indtægter, så er det sand-synligt, at de pågældende indtægtsmuligheder og udgiftsbehov på længere sigt kommer ud af balance. En uheldig konsekvens af manglende balance kan være, at afgiftssatserne i højere grad fastsættes ud fra finansieringsbehovet end en vurdering af miljøfordele og omkostninger ved en given indsats.

Regulering og konkurrenceevne

Som tidligere nævnt er økonomiske styringsmidler i mange sammenhænge bedre til at sikre omkostningseffektivitet i miljøpolitikken end administrative styringsmidler. Det er imid- lertid karakteristisk for den danske miljøpolitik, at erhvervslivet i stort omfang har været friholdt for de energi- og miljøafgifter, som er pålagt husholdningerne, hvilket bl.a. er sket af hensyn til konkurrenceevnen.

For en lille åben økonomi som den danske er konkurrenceevnen væsentlig for størrelsen af produktion og beskæftigelse. Virk- ningerne af eksempelvis miljøafgifter på produktionen og beskæftigelse eller realløn afhænger af, hvorledes provenuet

...men foreneligt med økonomiske styringsmidler

herfra anvendes. En tilbageføring i form af reducerede skatter til erhvervslivet kan delvist modsvare stigningen i produktionsomkostningerne. Tilbageføringen kan dog ikke fuldstændigt reetablere konkurrenceevnen, da reguleringen vil forringe erhvervenes produktivitet, hvilket så at sige er omkostningen ved den forbedrede miljøkvalitet og dermed et udtryk for formålet. Hvis det ikke er muligt at udforme tilbageførringsregler, der på en hensigtsmæssig måde kompenserer de berørte virksomheder, kan det overvejes at anvende omsættelige kvoter, der uddeles gratis til de berørte virksomheder. Som det tidligere er anført, vil disse for en given miljømålsætning sikre en mere fleksibel og dermed billigere regulering for samfundet end administrative virkemidler. Det bør ikke glemmes, at administrative styringsmidler også forringer konkurrenceevnen pga. omkostningerne og produktivitetsfaldet ved forbud, påbud og kontrol.

Omsættelige kvoter

Høje miljøkrav og nicheproduktion

Imidlertid har høje eller rettere tidligt indførte miljøkrav ikke nødvendigvis udelukkende en negativ indflydelse på konkurrenceevnen på længere sigt. Stramme nationale miljøkrav kan fremme nye nicheproduktioner og give virksomhederne teknologiske forspring. Muligheden for at fremme forskning og udvikling i hvert fald i små lande gennem stramme miljøkrav bør ikke overdrives, da forsknings- og udviklingspotentialet ofte er i udlandet.

Miljøpolitikens internationale dimension

Grænseoverskridende forurening

Mange miljøproblemer er grænseoverskridende, idet forurening, der har sin kilde i et land, også kan påvirke miljøtilstanden i andre lande. Ensidig national forureningsbekæmpelse kan dermed også komme andre lande til gode. Et klart eksempel på grænseoverskridende forurening er udledningen af drivhusgasser, bl.a. CO₂, hvor den mulige klimaeffekt er helt uafhængig af, hvor kilden til udledningen er lokaliseret. Andre eksempler på grænseoverskridende forurening er sur nedbør, der bl.a. skyldes udledningen af SO₂ og NO_x, og udvaskningen af kvælstof i havene. Til forskel fra drivhuseffekten påvirker de sidstnævnte typer forurening kun en gruppe af lande inden for en begrænset region. Man kan derfor skelne mellem globale og regionale miljøproblemer.

Globale og regionale miljøproblemer

For Danmarks vedkommende er det, omend med en betydelig usikkerhed, muligt at sætte tal på i hvilket omfang miljøet påvirkes af udenlandske forureningskilder. Ca. 2/3 af nedfaldet af SO₂ i Danmark kommer fra udlandet; for NO_x er den udenlandske andel

af nedfaldet i Danmark i størrelsesordenen 90 pct. Halvdelen af kvælstoftilførslen til de danske farvande kommer fra udlandet, jf. Frier mfl. (1991) og Miljøstyrelsen mfl. (1990).

Grænseoverskridende forurening kræver internationalt samarbejde

National indsats resulterer i utilstrækkelig indsats...

Grænseoverskridende forureningsproblemer vil sjældent blive løst på en effektiv måde og i tilstrækkeligt omfang, med mindre de berørte lande indgår i et samarbejde. Årsagen hertil er, at omkostningen ved ukoordinerede nationale miljøtiltag, herunder forværringen af konkurrenceevnen, alene bæres af ét land, mens miljøfordelene kommer en større gruppe af lande til gode. Et land, som udelukkende ser på egne omkostninger og fordele ved tiltag rettet mod globale eller regionale miljøproblemer, vil derfor vælge et mindre indsatsniveau, end hvad der vil være formålstjenligt ud fra et overordnet og dermed internationalt perspektiv. Især hvad angår bekæmpelsen af globale miljøproblemer, vil ensidige nationale tiltag resultere i en indsats, der er markant under det globalt optimale.

...men enegang kan fremme internationalt samarbejde

I visse situationer kan national enegang eller enegang for en gruppe af lande i dag igangsætte og fremme processen mod internationalt samarbejde om bekæmpelsen af grænseoverskridende forurening. Men også i denne proces kan det være fordelagtigt for et enkelt land i en sådan gruppe at bryde ud af samarbejdet. Tilsvarende vil det ud fra strengt egoistiske bevæggrunde være fordelagtigt for lande uden for gruppen at undlade nationale miljøtiltag. En effektiv global miljøpolitik kan derfor kræve anvendelse af internationale tvangsmidler som f.eks. bøder, handelssaktioner eller lignende.

Omkostningseffektivitet i den internationale miljøpolitik...

Miljøsamarbejdet bør udformes, så de internationale miljømålsætninger opfyldes billigst muligt for de implicerede lande. Omkostningseffektivitet i den internationale miljøpolitik betyder, at de lande, som har de laveste omkostninger forbundet med miljøtiltag (rensning, genopretning osv.) også skal foretage den største indsats.¹¹ Mange internationale aftaler om forureningsbekæmpelse forpligter en gruppe af lande til inden for en given tidsfrist at foretage den samme procentvise reduktion af en given udledning. Da forskellige lande normalt har forskellige rensningsomkostninger i kraft af forskellig erhvervsstruktur, forskellig ressourcefordeling, forskellig anvendelse af teknologi osv., sikrer sådanne aftaler normalt ikke omkostningseffektivitet.

...sikres normalt heller ikke ved ens procentvise reduktioner

11) Dette gælder generelt for globale miljøproblemer, hvor skadeudslippet er uafhængigt af forureningens lokalisering. Ved regionale miljøproblemer skal der tages højde for kildens placering.

**Et eksempel på
gevinsten ved den
billigste rensning
i forhold til ens
procentvis
reduktion**

I dette tilfælde vil det være muligt at reducere de samlede omkostninger knyttet til en given udslipsmålsætning ved at omfordele bekæmpelsesindsatsen mellem de implicerede lande.

I Mäler (1989) er der præsenteret forskellige scenarier for reduktionen af udledningen af SO_2 i Europa. Det beregnes ved at gennemføre en cost-benefit analyse med værdisættelse af miljøgevinsterne, at den optimale samlede reduktion af udledningen af SO_2 i forhold til et basisforløb uden internationalt miljø samarbejde er 39 pct. Den billigste rensning, som også giver den største gevinst for Europa som helhed, kræver en betydelig variation mellem landenes bekæmpelsesindsats spændende fra 2 pct. til 86 pct. reduktion i udledningen. Bliver der alternativt valgt en ensartet reduktion i alle lande på 39 pct., så vil gevinsten blive reduceret til 1/3. På samme måde som på det nationale er der på det internationale plan store gevinster, men formentlig også tilsvarende vanskeligheder forbundet med at udforme en omkostningseffektiv miljøregulering.

**En international
 CO_2 -afgift**

Det er vanskeligt at indgå internationale miljøaftaler, der stiller nogle lande dårligere i forhold til en situation uden samarbejde. I Hoel (1991) findes der en omfattende diskussion af mulighederne for at gennemføre internationale CO_2 -aftaler, der sikrer omkostningseffektivitet samtidig med at de kan håndhæves. En international CO_2 -afgift, der pålægges de enkelte landes regeringer af en overnational myndighed, er en sådan mulighed for at sikre omkostningseffektivitet. Det samlede provenu fra denne afgift skal tilbageføres til de implicerede lande efter en i forvejen fastsat fordelingsnøgle, som landene ikke efterfølgende har indflydelse på. En afgift, der er ens for alle lande bevirker, at udledningen af CO_2 vil blive reduceret på den billigste måde, jf. de tidligere fremførte argumenter for, at miljøafgifter sikrer omkostningseffektivitet nationalt. Hvad angår tilbageføringsnøglen, så bør denne ideelt set udformes under hensyn til bl.a. landenes fordele ved reduceret udledning af CO_2 . Hoel vurderer, at det i lyset af usikkerheden om drivhuseffektens mulige negative konsekvenser ikke er muligt at opgøre et lands fordele ved reduceret CO_2 -udledning på et objektive grundlag. Det anbefales i stedet, at en tilbageføringsnøgle for provenuet baseres på de implicerede landes historiske udledning af CO_2 , produktionsniveauet eller befolkningsstørrelsen. Det er Hoels vurdering, at en sådan tilbageføring kan udformes, så det kan stille hovedparten af de implicerede lande bedre. Et andet virkemiddel til fremme af en international CO_2 -målsætning er kvoter, der kan handles mellem landene.

**Omsættelige
 CO_2 -kvoter**

Flere af de internationale miljøaftaler, som Danmark har tiltrådt er ikke omkostningseffektive

Flere af de internationale aftaler om reduktionen af forskellige typer grænseoverskridende forurening, som Danmark har tiltrådt, pålægger de implicerede lande den samme procentvise reduktion af udledningerne. Dette gælder både for aftalerne om reduktion af SO₂ og NO_x. Sådanne aftaler er kun omkostningseffektive, hvis landene har samme renseomkostninger, hvilket som nævnt er usandsynligt. Hvad angår udledningen af CO₂ har Danmark ikke indgået en egentlig international aftale, men har en national målsætning om en 20 pct. reduktion senest år 2005, svarende til lignende målsætninger i andre lande i især Vesteuropa. De pågældende lande er dog kun ansvarlig for en begrænset andel af det globale udslip af CO₂, således at der er en egeninteresse i at afvige fra den fælles målsætning. Den danske CO₂-målsætning belaster konkurrenceevnen, samtidig med at den internationale forståelse om en begrænsning af CO₂-udledningen hverken sikrer, at den gennemføres eller sikrer international omkostningseffektivitet i reduktionen, hvis den gennemføres.

Andre internationale aspekter

Det er ovenfor blevet fremhævet, at indgåelse af og udformning af internationale miljøaftaler har stor betydning for realiseringen af mange miljømålsætninger og omkostningerne forbundet hermed. Et andet aspekt af miljøets internationalisering er den gensidige afhængighed mellem den internationale handel og miljøet. Handel er en kilde til økonomisk vækst, men som nævnt tidligere er sammenhængen mellem økonomisk vækst og miljøtilstanden kompleks, da den afhænger af årsagen til væksten, og hvordan der disponeres over det øgede økonomiske råderum. Der er derfor heller ikke baggrund for generelt at udpege handel som årsag til i hvert fald globale miljøproblemer. Transport af varer og tjenester, som følger af handel, vil dog isoleret set belaste miljøet.

Vekselvirkningen mellem handel og miljø

Miljøregulering kan - tilsigtet eller utilsigtet - antage handelsbegrænsende karakter, hvis national eller regional regulering hæmmer markedsadgangen for udenlandske producenter. GATT-aftalerne, som danner rammen om de internationale liberaliseringsbestrebelse på det handelspolitiske område, tager ikke eksplicit miljøhensyn.¹² Der er blevet foreslået modifikationer af og tilføjelser til GATT-aftalerne, således at internationale handel og miljøregulering i højere grad bliver forenelige, jf. Patterson (1990).

Forslag om modifikationer af GATT-aftalerne

12) For en omtale af GATT-aftalerne henvises til *Dansk Økonomi*, maj 1992.

**EF's
landbrugspolitik
øger
miljøbelastningen**

Et andet forhold, der ofte overses i miljødebatten, er miljøvirkningerne af landbrugsprotektionismen i bl.a. Europa og USA. EF's landbrugspolitik, der hovedsageligt er baseret på høje producentpriser, øger dyrkningsintensiteten og dermed miljøbelastningen i form af bl.a. øget nitratudvaskning og pesticideanvendelse.

III.6 Sammenfatning

**Øget integration
mellem miljø og
økonomi**

Miljøpolitikken bør ideelt set afspejle en afvejning mellem omkostninger og fordele ved de pågældende foranstaltninger, og samtidig være underlagt hensynet til en samordning med de øvrige politikker. Grundlaget for en sådan afvejning er imidlertid ikke særligt fyldestgørende, da omkostninger ved at tilvejebringe og især fordele ved et renere miljø er meget ufuldstændigt belyst. Der bør derfor tilstræbes et større vidensniveau om miljøpolitikens direkte og afledte virkninger. For at realisere målene i miljøpolitikken pålægges husholdninger og især erhvervslivet ofte omkostningskrævende dispositioner, der kan forringe den danske konkurrenceevne. Det bør derfor også tilstræbes, at der hersker sikkerhed og troværdighed om de lange linier i miljøpolitikken. Samtidig bør større miljøpolitiske foranstaltninger gennemføres over en årrække af hensyn til tilpasning og beskæftigelse. Erhvervslivets belastning ved sådanne foranstaltninger kunne evt. reduceres ved særligt lempelige afskrivningsregler for miljøinvesteringer. En sådan aflastning af erhvervslivet er at foretrække frem for friholdelse af bestemte virksomheder eller sektorer for miljøkrav, som mindsker miljøpolitikens samlede effektivitet og ofte resulterer i bureaukratiske dispensationsregler.

**Sikkerhed om de
lange linier i
miljøpolitikken**

**Dansk miljøpolitik
har hverken
forbedret vand- eller
luftmiljø**

Den miljøpolitik, der har været ført i Danmark i de sidste 20 år, har ikke resulteret i nævneværdige forbedringer af hverken vand- eller luftmiljøet. Dette kan dog på grund af den økonomiske vækst og det heraf afledte større ressourceforbrug ikke tages som udtryk for, at den førte miljøpolitik har været virkningsløs. Reguleringen er overvejende sket ved hjælp af administrative virkemidler, og disse spiller også en dominerende rolle i de senere års handlingsplaner for vand-, energi- og transportområdet. Den foretagne regulering sikrer ikke omkostningseffektivitet, da indsatsen ikke er fordelt således, at den er tilstrækkelig stor i de sektorer og på de områder, hvor den er mest virkningsfuld. Samlet har reguleringen derfor været mere omkostningskrævende eller miljø-mæssig mindre effektiv end nødvendig.

**Overvejende anvendt
administrative
virkemidler**

**Omsættelige
forureningskvoter
mindst belastende**

I en langsigtet miljøpolitik er der behov for fleksibilitet og innovationer, hvilket taler for anvendelse af økonomiske styringsinstrumenter. For den enkelte virksomhed vil omsættelige forureningskvoter være den mindst belastende metode, men miljøafgifter svarende til de samfundsøkonomiske omkostninger ved forureningen (eller de samfundsøkonomiske gevinster ved et renere miljø) vil også være velegnede. Regelstyring med påbud, kvoter o.l. vil ofte medføre større administrations-, informations- og rensningsomkostninger end anvendelse af økonomiske styringsinstrumenter. Der vil dog være en række områder, hvor forureningens permanente eller øjeblikkelige farlighed taler for anvendelse af kvoter. Af mange grunde er det vigtigt at anvende reguleringer, der er lette at håndhæve og kontrollere.

**Kontrol er
omkostnings-
krævende men
nødvendig**

**Modelberegnete
omkostninger ved
den danske
CO₂-målsætning**

Der er foretaget modelberegninger af de samfundsøkonomiske konsekvenser af den danske CO₂-målsætning under forskellige forudsætninger om anvendelsen af virkemidler og udlandets CO₂-målsætning. Beregningerne viser, at afhængigt af virkemidlet resulterer en ensidig dansk reduktion af CO₂-udledningen med 20 pct. i forhold til udledningen i 1989 i et forbrugstab af størrelsesordenen 1 til 7 pct. Omkostningerne er klart lavest ved det økonomiske virkemiddel (en CO₂-afgift) i forhold til det administrative virkemiddel (CO₂-kvoter), da det sikrer, at energibesparelsen foretages, hvor den er billigst. Arbejdsmarkedets fleksibilitet er også meget væsentlig for størrelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger, da et fuldt fleksibelt arbejdsmarked delvist kan afbøde konkurrenceevnefaldet som følge af CO₂-afgiften. Hvis arbejdsmarkedet ikke er fleksibelt, kan det i værste fald betyde, at en sådan CO₂-afgift samtidig vil forøge arbejdsløsheden med op mod 35.000 personer.

**Miljøafgifter og
generelle skatter
tjener forskellige
formål**

Økonomiske virkemidler i miljøpolitikken bør primært dimensioneres med henblik på at øge effektiviteten i miljøreguleringen. Da generelle skatter og vareskatter medfører forvriddinger er det dog i et vist omfang muligt at opnå en dobbelt fordel ved at erstatte generelle skatter og afgifter med miljøafgifter, men der er en grænse for det hensigtsmæssige ved en sådan skatteomlægning, da miljøafgifter forvrider, hvis de mere end opvejer de eksterne miljøeffekter. Provenuet fra miljøafgifter bør i hvert fald ud fra økonomiske overvejelser ikke øremærkes til bestemte formål. Offentlige indtægter bør anvendes til de højest prioriterede formål, hvorfor der ikke er nogen sammenhæng mellem finansieringskilde og offentlig udgift.

**Provenuet fra
miljøafgifter bør
ikke øremærkes**

Grænse- overskridende forurening

Grænseoverskridende forurening skal normalt reguleres internationalt for at sikre en tilstrækkelig indsats på nationalt niveau. Isolerede nationale tiltag mod grænseoverskridende forurening vil belaste konkurrenceevnen uden at dette modsvares af tilstrækkelige nationale miljøfordele. Som følge af stor åbenhed i både geografisk og økonomisk forstand er det internationale miljøsamarbejde af stor betydning for Danmark. Modelberegningerne af de økonomiske omkostninger ved en dansk henholdsvis international reduktion af CO₂-udledningen illustrerer dette. Internationale miljøaftaler bør ideelt set tage højde for, at miljøbekæmpelsesomkostningerne varierer mellem forskellige lande, hvorfor miljøindsatsen også bør variere.

Litteraturliste

- ATV, 1990, *Vandmiljøplanens tilblivelse og iværksættelse*, Lyngby.
- Baumol, William J. & Wallace E. Oates, 1988, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bentzen, Jan, 1990, *Samfundsøkonomien i naturgasprojektet*, skriftserie 1990-10, Handelshøjskolen, Århus.
- Clemmesen, Frans, 1993, "Spillet om Nordsøen", *Samfundsøkonomen*, 1993:1, København.
- Energiministeriet, 1981, *Energiplan 81*, København.
- Energiministeriet, 1990, *Energi 2000, Handlingsplan for en bæredygtig udvikling*, København.
- Energiministeriet, 1993, *Energi 2000, Status for opfølgningen*, København.
- European Economy, 1993, *Recent Economic Trends*, No. 3, Supplement A, March, Luxembourg.
- Forskningssekretariatet, 1987, *Kvælstof og fosfor i vandmiljøet*, Konsensusrapport, Planlægningsrådet for Forskningen, København.
- Frier, Jens-Ole & Jimmy R. Christensen, 1991, *Kvælstof, fosfor og organisk stof i jord og vandmiljøet*, Konsensusrapport, Undervisningsministeriets Forskningsafdeling, København.
- Goulder, Lawrence H., 1992, "Do the Costs of a Carbon Tax Vanish when Interactions with Other Taxes are Accounted for?", *NBER Working Paper*, No. 4061, Cambridge.
- Hoel, Michael, 1991, "Efficient International Agreements for Reducing Emissions of CO₂", *The Energy Journal*, Vol. 12, No. 2, pp. 93-107.
- Hoeller, Peter, Andrew Dean & M. Hayafuji, 1992, *New Issues, New Results: The OECD's Second Survey of the Macroeconomic Costs of Reducing CO₂ Emissions*, OECD, Paris.
- IPCC, 1992, Supplement, Geneve.
- Jørgensen, Jesper & Ellen Margrethe Basse, 1993, "Miljøaftaler - en ny måde at sikre fleksibilitet på?", *Revision og Regnskabsvæsen* (i trykken).

Mäler, Karl-Göran, 1989, "The acid rain game", In H. Folmer and E. van Ierland (eds.), *Valuation Methods and Policy Making in Environmental Economics*, Elsevier, Amsterdam.

Mäler, Karl-Göran, 1990, "International Environmental Problems", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6, pp. 80-108.

Miljøministeriet, 1990, *Miljø og økonomi*, København.

Miljøministeriet, 1992, *Miljø indikatorer 1992, Hvordan står det til med miljøet?*, København.

Miljøstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen & Danmarks Statistik, 1990, *Tal om natur og miljø*, København.

Miljøstyrelsen, 1990, *Vandmiljø - 90*, Miljøministeriet København.

Miljøstyrelsen, 1992, *Vandmiljø - 92*, Miljøministeriet København.

Mortensen, Jørgen Birk & Peter Birch Sørensen, 1991, *Økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken*, Miljøministeriet, København.

Norges Offentlige Utredninger, 1992, *Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene, Prinsipper og forslag til bedre prising av miljøet*, Oslo.

OECD, 1989, *Economic Instruments for Environmental Protection*, Paris.

OECD, 1991a, *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments*, Paris.

OECD, 1991b, *Economic Surveys, 1990/91, Denmark*, Paris.

Paaby, Henrik, 1992, *Miljø og livskvalitet 1994-2010*, Miljøministeriet, København.

Patterson, Eliza, 1990, "GATT and the Environment, Rules Changes to Minimize Adverse Trade and Environmental Effects", *Journal of World Trade*.

Pearce, David W. & R. Kerry Turner, 1990, *Economics of Natural Resources and the Environment*, New York.

Schipper, Lee, Richard Howard & Bo Andersson, 1992, *Energy use in Denmark: An International Perspective*, Report from Lawrence Berkeley Laboratory, Berkeley, USA.

Smith, Stephen, 1992, Taxation and the Environment: A Survey, *Fiscal Studies*, Vol. 13, No. 4, pp. 21-57.

Tietenberg, T.H, 1990, "Economic Instruments for Environmental Regulation", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 6, pp. 17-33.

Trafikministeriet, 1990, *Regeringens transporthandlingsplan for miljø og udvikling*, København.

Trautner, Henrik, Søren Rude, Poul Erik Stryg, Hans Henrik Christensen, Gertrud Knudsen & Jens Bjerregaard Christensen, 1992, *Landbrugsreformen og miljøet*, Miljøstyrelsen, København.

Bilagstabel III.1 Konsekvenser for alle sektorer af CO₂-afgift med tilbageføring, der sikrer 25 pct. reduktion af udledningen af CO₂, afvigelser i forhold til 1989, pct.

	Produktion	Beskæftigelse	Færdigvarepris	Restindkomst	Energiintensitet ^a
Landbrug	-0,4	0,7	0,0	-3,8	2,7
Næringsmiddelindustri	-1,2	-0,7	0,6	-2,1	1,7
Nydelsesmiddelindustri	-1,0	0,0	0,9	-1,5	2,4
Byggesektor/leverandører	-4,3	-3,1	1,5	-4,8	4,2
Jern- og metalindustri	-0,8	0,0	0,0	-1,0	1,1
Transportindustri	-0,6	0,2	0,0	-0,8	0,9
Kemisk industri	-1,9	-1,0	0,6	-2,2	1,9
Anden fremstillingsvirks.	-0,6	0,3	0,1	-0,7	1,0
Bygge- og anlæg	-2,0	-1,0	0,1	-1,8	0,5
Handel	-0,8	0,2	0,3	-0,8	1,4
Søtransport	-0,7	-0,1	0,2	-1,3	0,6
Landtransport	-2,1	-0,6	1,5	-2,0	3,2
Finansiell virksomhed	-0,3	0,4	-0,2	-0,4	1,0
Andre tj.yd.erh.v.	-0,5	0,3	0,2	-0,6	1,2
Boligbenyttelse	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Offentlig sektor	0,0	0,6	-0,3	0,2	1,2
Olie- og gasudvinding	0,0	0,0	-0,4	-0,6	0,7
Olieraffinaderier	-15,0	-14,9	-0,2	-14,8	85,9
El	-21,2	-21,2	-0,1	-21,1	22,2
Gas	-9,1	-9,0	-0,2	-8,9	23,1
Fjernvarme	-10,7	-10,5	0,0	-10,4	23,8

a) Målt som pct. af produktionen.

Kilde: Egne beregninger.

Bilagstabel III.2 Konsekvenser for alle sektorer af ensartede CO₂-kvoter, der sikrer 25 pct. reduktion af udledningen af CO₂, afvigelser i forhold til 1989, pct.

	Produktion	Beskæftigelse	Færdigvarepris	Restindkomst	Energiintensitet*
Landbrug	-1,7	0,5	0,0	-4,2	2,7
Næringsmiddelindustri	-1,6	0,6	-0,1	-3,1	1,7
Nydelsesmiddelindustri	-3,0	-1,0	-0,5	-4,5	2,4
Byggesektorleverandører	-4,0	-1,9	0,0	-5,6	4,2
Jern- og metalindustri	2,1	3,9	-1,4	0,9	1,1
Transportindustri	2,2	4,2	-1,3	1,1	0,9
Kemisk industri	0,3	2,4	-0,5	-0,9	1,9
Anden fremstillingsvirks.	0,2	2,1	-1,3	-1,0	1,0
Bygge- og anlæg	-4,8	-3,1	-1,6	-5,9	0,5
Handel	-1,9	-0,5	-1,7	-3,5	1,4
Søtransport	-0,2	2,6	-0,2	-0,4	0,6
Landtransport	-2,7	-0,8	-0,7	-4,2	3,2
Finansiell virksomhed	-2,4	-1,2	-2,2	-3,9	1,0
Andre tj.yd.erh.v.	-3,4	-1,9	-1,5	-4,9	1,2
Boligbenyttelse	-5,2	-5,1	-1,3	-6,4	0,1
Offentlig sektor	-0,3	0,8	-2,5	-2,1	1,2
Olie- og gasudvinding	0,0	0,1	-0,4	0,0	0,7
Olieraffinaderier	-14,9	-14,9	-0,4	-16,2	85,9
El	-24,2	-24,2	-1,6	-25,7	22,2
Gas	-24,8	-24,8	-1,6	-26,3	23,1
Fjernvarme	-25,2	-24,8	-1,4	-26,3	23,8

a) Målt som pct. af produktionen.

Kilde: Egne beregninger.

ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The International Outlook

Although the upturn in the US economy during 1992 and the beginning of 1993 already appears to be loosing some of its earlier momentum, the report predicts that in 1993 growth in the US will be around 3 per cent as compared to 2 per cent in 1992. Further, this growth is considered to be self-sustained, so that in spite of the increased fiscal restraint to be expected in 1994-95 according to the Clinton-package, a 3 per cent growth rate is also predicted for 1994. Inside the OECD, however, this will also be almost the only "bright spot on the map". In both Western Europe and Japan, the very weak economic growth rates of recent years tend to decline even further in 1993. For Western Europe as a whole this implies zero growth this year. This, of course, owes much to the direct decline of one or two per cent in Germany and the strong repercussions of German interest rate policy in other European countries. In spite of the downward drift in short term rates, which the Bundesbank has been administering since the autumn, the interest rates are still considered high, especially against the background of the deepening recession.

In contrast, the turn-up in the US is seen as a result of continued monetary expansion in the US and the accompanying fall of the dollar. A further decline is foreseen in German and European interest rates, but the decline will be delayed and hampered due to the large public sector deficits. At the same time, no major stimulus can be expected from fiscal policy; in most countries the effects of fiscal policy will be restrictive. Thus, a European upturn can only be expected to occur very slowly and probably not before 1994.

A number of European countries gave up their previous policies of fixed exchange rates last autumn and carried through devaluations. In general, they did so without using the resulting greater degree of freedom with respect to domestic economic policy for actually stimulating their domestic economies. Most devaluating countries have been sticking to their previous goals, putting great stress on price stability. The UK, however, has clearly taken a different line, using the freedom in exchange rate policy to stimulate domestic activity. All the countries in question have experienced a significant improvement of their international competitiveness, the present situation being favourable with respect to avoiding inflationary consequences of devaluations. As

a counterpart to this, the core countries of the ERM (among which Denmark should be counted in the respects mentioned here) have experienced a severe loss of competitiveness vis-à-vis the devaluing countries, and at times some of them have been exposed to renewed speculative attacks against their currencies. Judging from history, the recent experiences of the two groups of countries should be reversed over some years, but it remains to be seen whether this historical experience will repeat itself in the present very weak business situation.

Total GNP-growth in volume terms for the OECD-area as whole is estimated at 1 1/4 per cent in 1993 and 2 1/4 per cent in 1994. However since negative growth must be expected in 1993 in the two most important Danish export markets, Germany and Sweden, the outlook is even more lack-lustre from a Danish point of view. The growth in Denmark's export markets will tend to be zero in 1993 and with two per cent in 1994 it will still be below the international average. Compared to forecasts for 1993-94 in the autumn report, the scaling down of forecasts in this report is considerable.

In view of the depressed outlook, it has been found appropriate - in order to put things into perspective - to outline some main currents in economic policies in leading Western countries in the post-war world. As part of this, the chapter describes the reasons (especially the acceleration of inflation) why the full-employment-policies of the first two or three decades after the war ("the golden years") eventually got into general discredit, the pendulum thereafter swinging to monetarism and supply side - or structural - policies instead of demand policy. The change did not bring about the many beneficial effects promised at the time. Although inflation was dampened considerably, the costs of this in terms of lost employment and production have been high. In Western Europe, unemployment has been increasing from business cycle to business cycle. It is therefore concluded that there is a strong need for some better balanced economic policies, combining elements of both demand side and supply side policies and maintaining the central role that monetary policy has played since its restoration in the 1970's. In the present situation this would call for the reintroduction of a mildly demand stimulating policy. Strong fiscal expansion will clearly be out of question, if only because of the size of government deficits in several countries.

Chapter II: The Domestic Economy

Due to the combination of the severe deterioration of the international outlook and the 8 per cent appreciation of the Danish krone which has been the result of devaluations in other countries since last autumn, the economic situation in Denmark is now considerably worse than foreseen at that time. Based upon an assumption of unchanged economic policies,¹ only a meagre growth of 0.3 per cent can be expected in 1993, followed by 1.6 per cent in 1994 and 2.3 per cent in 1995. Unemployment is expected to increase from its 1992-level of 11.1 per cent of the labour force to 12.5 per cent in 1993 with a small further increase (to an average of 12.7 per cent) in 1994. During 1994 unemployment should begin to decrease, but with 12 per cent in 1995 it will still be higher than in 1992. In spite of a direct fall in exports, not witnessed since 1975 (in the aftermath of the first oil crisis), the balance of payments will remain in a clear surplus of around 3 per cent of the GDP in 1993 (largely the same as in 1992), rising to 3.7 per cent in 1994 and 4.4 per cent in 1995. The continued improvement in 1994-95 is largely the result of increasing declines in interest payments abroad.

Whilst the very moderate growth rates of previous years (1990-92) were mainly derived from growth abroad, in 1993-95 growth will stem mainly from rises in domestic demand. The contribution to GDP from net exports will be negative in 1993 and only slightly positive in 1994-95.

Nominal wage increases are expected to be at a historically low level with an average rise in total wage costs per hour in manufacturing estimated at only 2.6 per cent in 1993, and just marginally higher (2.7 per cent) in 1994. Together with declining import prices this will bring the rise in consumer prices down to 1 per cent in 1993. Thus the historically low rise in nominal wages does not imply a decline or even a standstill in the level of real wages.

1) Actually, simultaneously with the presentation of this report to the Economic Council, proposals for a new economic policy were put forward by the Government, implying a fiscal stimulation of around 15 billion kroner. Broadly, this is in line with the recommendations of the report.

Summary table: Short-term prospects for the Danish economy

	1992 Current prices bill. D.Kr.	1992 Per cent of GDP	Percentage changes in volume terms			
			1992	1993	1994	1995
Private consumption	446.9	51.6	1.3	1.0	2.0	3.0
Public consumption	217.9	25.2	1.7	1.4	-0.2	-0.4
Gross fixed capital formation of which:	129.3	14.9	-10.5	-0.9	1.4	2.7
Private residential invest- ments	25.5	2.9	-4.7	-3.7	2.4	4.2
Business fixed investments	87.3	10.1	-13.4	-1.8	1.4	2.8
Public investments	16.6	1.9	0.5	9.0	0.0	0.0
Stockbuilding ^a	-0.0	-0.0	0.2	0.4	-0.1	0.1
Total domestic demand	794.1	91.7	-0.6	1.2	1.2	2.2
Exports of goods and services	323.7	37.4	3.8	-1.4	3.5	4.7
Imports of goods and services	252.1	29.1	0.2	0.1	3.0	4.8
GDP	865.7	100.0	1.1	0.3	1.6	2.3
Memorandum items						
Consumer prices, percentage change ^b			1.9	1.1	1.3	1.7
Unemployment, per cent ^c			11.1	12.5	12.7	12.0
Current account, US\$ billion			4.5	4.1	5.2	6.3
Current account, per cent of GDP			3.2	3.0	3.7	4.4
Hourly wage earnings, percentage change			3.2	2.6	2.7	3.3
Terms of trade, percentage change			0.3	0.2	-1.0	-1.1

a) The calculated percentage changes are measured as a per cent of GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) In per cent of total labour force.

Source: Own estimates.

Simulations with the council's macroeconomic model SMEC show that the balance of payments can be expected to remain in a comfortable surplus even in the case of an unforeseen internal upturn of a strength very unlikely to occur in practice. Consequently, even in the event that the impacts of a modest easing of fiscal policy (put at 10 billion kroner on a yearly basis and maintained for 5 years) should in practice (for lack of foresight) coincide with a strong domestic recovery, originating in other forces, the balance of payments would remain in surplus. Thus, there is both a clear need and a clear scope for some modest easing of the present rather restrictive stance of Denmark's fiscal policy.

Perhaps it could be argued that since the present difficulties of the Danish economy, to a large extent, originate in the 8 per cent appreciation of the krone since September 1992, a realignment of the central rate of the krone inside the ERM would be preferable to a fiscal expansion. This however, is rejected in the report. In the first place, there still is a certain risk that a devaluation could result in increased inflation, thereby eroding the potential gain in competitiveness which should be the aim of the devaluation. Furthermore, such a measure would endanger the credibility of the fixed exchange rate policy for the krone, built up over the last decade. This would lead to higher interest rates compared to our competitors and to higher inflationary expectations.

The report stresses, however, that only a minor part of the unemployment problem can be solved through fiscal expansion. It also states that in order to maintain the stability of the exchange rate it is important that an ease of the fiscal stance should not be considered an alternative to a lasting improvement of our international competitiveness (or thought by the agents in the financial markets to be considered as such by Danish authorities). The only reason why fiscal policy can be used to cut the top of unemployment in the present situation is that Denmark has now for some years had a big and rising surplus in its balance of payments (current account). Besides, it must be taken into account that even a moderate easing of fiscal policy will lead to an increase of the public deficit and the corresponding debt. Whether or not this will create problems in itself, will depend upon the future course of the economy. If a later reversion of present fiscal and debt developments can be counted upon, there should be no reason to fear that an increase in fiscal deficits now will affect the credibility of the exchange rate policy in any serious way. Nor, on this assumption, should it affect the level of interest rates significantly, interest rates in small open economies being determined mainly by conditions abroad.

The need for continued improvement of Denmark's international competitiveness makes it imperative that the strongly reduced rate of increase in nominal wages is maintained in future years. Seen in this light, even the very low nominal increases in the two-year wage settlement agreed upon quite recently, will constitute an upper limit to future nominal increases. Historical experience shows that in order to combine low wage increases with high economic activity, it will be necessary to break established patterns between developments in activity, unemployment and wage increases. This again would call for a major reform in the structure of the labour market, thereby improving the functioning of and competition in this market. This would enhance both general competitiveness and the competitiveness of groups especially exposed to unemployment.

Quite recently, the government has put forward some proposals for such a reform but in view of the extent and seriousness of future unemployment problems the report does not consider these proposals to be sufficient.

Chapter III: Environmental policies and priorities. Regulation versus economic instruments

Environmental problems and policies have not been dealt with at length in earlier reports from the chairmanship. Taking up this subject now reflects both the growing concern about the environment, the opinion that economic analysis in this field has been somewhat neglected in the past, and finally a feeling that important aspects could best be analyzed within the framework of an applied general equilibrium model, created for this purpose. A further consideration has been the growing political interest in environment taxes etc. as instruments to increase public revenue and thus as a vehicle to decrease other taxes, especially high marginal income taxes. In this connection the report stresses that until now, regulation (and public abatement activity) have dominated environmental policy instruments in Denmark, while economic instruments such as charges on the emission of air and water pollutants etc., product charges, the use of tradeable emission permits etc. have played only a relatively minor role. Although it defends the use of regulation in certain cases, the report recommends the extension of the use of economic instruments. It also states that due to the possible disincentives and other diseconomies arising from taxes upon income and consumption, a switch to environmental taxes may to some extent entail a "double

dividend", reducing both economic distortions and the degradation of the environment. But there are limits to the extent of such a switch since even pollution taxes etc. will lead to distortions, if they are fixed at a higher level than needed to compensate for negative external effects. Besides, the more effective environmental taxes are with respect to their direct goal, the less will be the revenue that accrues from these taxes. To finance a given public activity or an income transfer of a given size through such taxes, it will therefore be necessary to increase the tax rates or to broaden the tax basis *pari passu* with an increased efficiency of environmental taxes.

Danish environmental policy in its present intensity and scale goes back to the early 1970's. It has been heavily concentrated around reducing water (ground water as well as surface water) and air pollution through setting up detailed quantitative sectoral targets for reducing nitrogen and phosphorous emissions - the most important water pollutants - and the emission of the most common air pollutants: CO₂, SO₂ (sulphur dioxide) and NO_x (nitrogen oxide). The planned cuts in the emission of the major air pollutants are to come about mainly through reducing the use of primary energy, but fuel substitution should also contribute.

Water pollution is perceived as the biggest environmental problem in Denmark and the "action plans" in this field (the 1987 aquatic environment plan and the later agricultural environment plan) involve both high investment costs, especially for local government and in agriculture, and additional future current costs. The report throws some doubt on whether the resulting benefits correspond to the social costs of the policy, this being, of course, the hallmark of its efficiency. Neither the water nor the air quality appear to have improved and in some fields there even seems to have been a further degradation. Of course, this should be seen in the context of the economic growth that has taken place and the accompanying increase in the use of inputs into the production process, the growth in the transportation sector, etc. But no doubt the fact that the abatement objectives have not been met is also due to weaknesses in present environment policies, unsatisfactory information standards etc. The limited use which has been made of economic instruments tends to confirm this. So does an apparent tendency to choose emission reduction targets according to general objectives of reducing specific forms and sources of pollution instead of concentrating endeavours upon activities with the lowest marginal abatement costs. Consequently, until now the

policies have either been more cost demanding or less successful with respect to improving the environment/preventing its degradation than need be the case.

As mentioned, an applied general equilibrium model has been constructed for the purpose of analyzing inter alia which instruments of environmental policy will be the most effective from a long-term point of view. The model consists of 22 production sectors (of which 6 energy sectors), one homogeneous type of labour as well as one homogenous type of capital and 8 different groups of consumer goods and is based on an assumption of perfect competition. For reasons of simplification, the simulations with the model have been restricted to only one type of environmental policy, having as its goal to reduce Danish CO₂-emissions by 20 per cent by the year 2005, compared to emissions in 1989, either by way of regulation or through the use of economic instruments. The costs are measured as the loss of consumption possibilities due to this policy. In the case of economic instruments, i.e. in using excise taxes for obtaining the abatement of the pollution concentration aimed at, both consumers and firms are compensated through tax cuts in other fields (but of course without sacrificing the price signal of the original tax measure), the measures thus being neutral with respect to public revenue. In the case of regulation, a linear reduction of 25 per cent in the end-use of all sorts of energy is supposed to be forced upon all firms and households. Besides, for reasons of simplicity it has been supposed that this enforcement will entail no extra costs of any kind (no doubt a rather heroic assumption).

The results come out clearly. In the case of regulation, consumers will suffer a loss of close to 7 per cent compared to a loss of one per cent in the alternative, where policies are making use of the market mechanism instead of running against it. The reason for this difference is that contrary to the first case (regulation) the resulting energy saving in the latter case is concentrated in sectors where it can be carried through in the cheapest way. In both cases, the corresponding benefits will be minimal, the relevant benefit concept being here the global emission of CO₂, on which the effect of an isolated Danish CO₂-reduction will at best be minimal. Furthermore, although the model is a long term model, the assumption of a completely flexible real wage (the CO₂-measure does not effect the level of employment) could also be questioned. On more realistic assumptions, it must be feared that the measures discussed would also lead to a rise in unemployment. If the same measures were carried through as part of an internationally coordinated policy, our international competitiveness would not

be damaged. Thus, there would not be a similar risk of increased unemployment. And in this case, there would be a substantial reduction in the global emission of CO₂.

Thus, the fighting of pollution originating in one country but having its impacts mainly in other countries call for concerted international actions. Isolated national measures against such forms of pollution will affect the competitiveness of the country in question negatively without having corresponding national benefits by way of improving national environmental standards. Because of its great openness, both economically and geographically, international cooperation on environmental policies is especially important for Denmark. Ideally, the same marginal principles should be observed internationally as mentioned above in connection with national policies, i.e. efforts should be concentrated in fields with the lowest marginal abatement costs. Since costs vary nationally, this is an argument for varying common international efforts (but not necessarily the financing of such efforts) between countries.

Det økonomiske Råd, Sekretariatet
Kampmannsgade 1,4
1604 København V
33 13 51 28

Danske Boghandlers Kommissionsanstalt
Pris 110 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-18-3
ISSN 0904-7778

Tryk: Notex - Tryk & Design a-s