

DANSK ØKONOMI

NOVEMBER 1993

DANISH ECONOMY
NOVEMBER 1993

Konjunktursituationen

Opbruddet i valutakurspolitikken

Dansk landbrug og
liberaliseringer i GATT-regi

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1993

FORMANDSKABETS REDEGØRELSE

52. Dansk økonomi, december 1987. Den internationale konjunktursituation efter børsmarkeds- 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 incitamenter 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 betalingsbalancelige vægt? Den økonomiske krise i Østlandene. English Summary. 80 kr.
57. Dansk økonomi, juni 1990. Konjunktursituationen. Tysk genforening. Løndannelsen i Danmark. Den økonomiske politik 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, lønflexibilitet 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.
64. Dansk økonomi, november 1993. Konjunktursituationen. Opbruddet i valutakurspolitikken. Dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi. English Summary. 110 kr.

DANSK ØKONOMI

NOVEMBER 1993

DANISH ECONOMY
NOVEMBER 1993

Konjunktursituationen

Opbruddet i valutakurspolitikken

**Dansk landbrug og
liberaliseringer i GATT-regi**

English Summary

DET ØKONOMISKE RÅD

FORMANDSKABET

KØBENHAVN 1993



INDHOLD

Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	Resumé	1
Kapitel I:	Den internationale konjunktursituation	7
	Hovedtræk af konjunkturudviklingen	7
	Nærmere konjunkturbeskrivelse	10
	Liberaliseringen af verdenshandlen	18
Kapitel II:	Den indenlandske konjunktur	21
	Oversigt	21
	International vækst og konkurrenceevne	25
	Ekspert	28
	Pris- og renteutviklingen	29
	Offentlige indtægter og udgifter	33
	Privatforbrug og boligbyggeri	36
	Investeringer og samlet produktion	39
	Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed	42
	Import	45
	Betalingsbalance og udlandsgæld	45
	Ændringer i prognosen siden maj 1993	47
	Opbruddet i valutakurspolitikken	48
	Problemstillinger i den økonomiske politik	67
	Bilagstabeller	73
Kapitel III:	Dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi	77
	Indledning	77
	Landbrugets samfundsøkonomiske betydning	79
	Den fælles landbrugspolitik i EF	86
	Konsekvenser af liberaliseringer i GATT-regi	93
	Miljøkonsekvenser	105
	EF-reformen og GATT	109
	Dansk landbrug og perspektiver for den fælles landbrugspolitik	114
	Bilag III.1. Erfaringer med ensidige landbrugsliberaliseringer i New Zealand	119
	Bilag III.2. Bilagstabell	121
	English Summary	123



TIL REGERINGEN

Nærværende redegørelse blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 24. november 1993. Det følgende resumé af drøftelserne på mødet er delt op i to afsnit. Det første omhandler konjunktursituationen og den økonomiske politik, mens det andet vedrører spørgsmålene om dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi.

Konjunktursituationen og den økonomiske politik

Indledningsvis nævnte *formandskabet*, at udviklingen i verdensøkonomien og udsigterne for de kommende 2 år ikke er ændret nævneværdigt, siden redigeringen af den fremlagte redegørelse afsluttedes. Seneste internationale vurderinger af udviklingen i Tyskland giver således ikke anledning til et ændret skøn over den internationale konjunktursituation, men understreger usikkerheden vedrørende tidspunktet for konjunkturvingen i Vesteuropa. I relation til den aktuelle debat om orlov og arbejdsdeling bemærkede formandskabet, at denne berører spørgsmålet, om der er eller hurtigt vil komme flaskehalse på det danske arbejdsmarked. Formandskabet var af den opfattelse, at generelle og længerevarende arbejdsdelingsordninger ikke løser strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Hvis sådanne ordninger anvendes inden for meget begrænsede områder og gøres tidsbegrænsede, vil de dog næppe i væsentligt omfang øge risikoen for flaskehalse eller skabe lønpres. Får de derimod permanent karakter, kan der opstå særdeles negative følgevirkninger.

Formanden for LO fremhævede udsigten til faldende arbejdsløshed i 1994 som det mest opløftende i den fremlagte konjunkturvurdering, omend han understregede, at ledigheden fortsat vil være alt for høj. Formanden for LO fandt den aktuelle økonomiske politik hensigtsmæssig og stillede sig i den forbindelse kritisk overfor formandskabets vurdering af den seneste arbejdsmarkedsreform og fandt, at virkningerne af orlovsordningerne var stærkt undervurderede. Han fremhævede behovet for en aktiv politik rettet mod arbejdsløsheden i den nuværende situation og mente, at formandskabet ikke i tilstrækkelig grad havde medvirket til en diskussion af, hvilke initiativer der er nødvendige. Tankerne

om øget lønspredning efterfulgt af kompensation for de lavest lønnede og/eller eventuelle reduktioner i niveauet for dagpengeydelse blev anset for helt uacceptable pga. de fordelings- og udgiftsmæssige følger. I relation til analysen og konklusionerne vedrørende de danske valutapolitiske muligheder, erklærede han sig enig i det ønskelige ved et valutarisk samarbejde forankret i D-marken.

Formandskabet nævnte, at man havde været tidligt ude med initiativer til bekæmpelse af arbejdsløsheden, idet man allerede for 1 1/2 år siden foreslog en finanspolitisk lempelse. Med hensyn til bekæmpelsen af den strukturelle ledighed henleddes opmærksomheden på tidligere rapporter, og det blev understreget, at øget lønspredning kun er ét instrument i en bred vifte af tiltag til forbedring af strukturerne på arbejdsmarkedet. Med hensyn til effekten af orlovsordningerne bemærkede man, at de i rapporten skønnede 3.000 personer angiver ekstra helårspersoner på orlov i forhold til 1993. Da der i forvejen regnes med 10.000 personer på orlov i 1993, og idet en gennemsnitlig orlovsperiode er anslået til 6 måneder, indebærer skønnet, at 16.000 personer vil være på orlov i 1994. Dette følte man ikke udgjorde et specielt pessimistisk skøn.

Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening erklærede sig enig i de overordnede udsigter for den danske økonomi som fremlagt i redegørelsen, men fandt vurderingen af forbrugs- og beskæftigelsesudviklingen i den private sektor for optimistisk. Derimod mente han, at stigningen i den offentlige beskæftigelse var undervurderet. DA's formand anførte, at konkurrenceevnen for 1994 var overvurderet, idet arbejdsgivernes betaling for 2. ledighedsdag samt forhøjelsen af bidraget til praktikpladsordningen i sig selv vil reducere konkurrenceevnen med omkring 1/2 pct. Han var enig i vurderingen af, at finanspolitikken ikke skulle lempes yderligere, samt at orlovs- og aktiveringsordninger ikke var nogen løsning på arbejdsløshedsproblemet. Han anførte endvidere, at formandskabet undervurderede orlovsordningernes negative effekter. I forbindelse med arbejdsmarkedets funktionsmåde understregedes vigtigheden af større tilpasningsevne, og det blev bemærket, at decentraliseringen i løndannelsen nu muliggjorde en større lønflexibilitet. Imidlertid skabte lave udenlandske lønstigninger og høje indenlandske overførselsindkomster begrænsninger på opnåelsen af en mere effektiv lønstruktur. En reduktion i varigheden af eller satserne for overførselsindkomster blev derfor anset for nødvendigt for at muliggøre lavere minimumslønninger, hvilket er en forudsætning for løsningen af strukturproblemerne.

Formanden for Det danske Handelskammer mente, at den fremlagte vurdering af væksten i Danmark i 1994 var for optimistisk, idet udviklingen i Tyskland og Sverige tegnede sig mere dystert end anført. Formanden fandt også vurderingen af udviklingen i privatforbruget for positiv og anførte, at rentefaldets gunstige virkninger på forbruget i et vist omfang blev modvirket af højere priser og gebyrer i den finansielle sektor. Samlet mente han, at en dansk konjunkturvending først kan ventes i slutningen af 1994, og at udsigten til faldende arbejdsløshed derfor synes noget usikker.

Formanden for Håndværksrådet fandt det positivt, at der er udsigt til en vending i konjunkturerne i 1994, men beklagede samtidigt sammenbruddet i det europæiske valutasamarbejde. Dette sammenbrud var udtryk for manglende politisk vilje til videreførelsen af et system, som Danmark havde betalt dyrt for at bevare i form af periodevis høje renter. I relation til konjunkturvurderingen anførte han, at det ventede fald i arbejdsløsheden kun vil tage toppen af ledigheden, og at en mere gennemgribende indsats mod strukturproblemerne på arbejdsmarkedet kræver en omlægning af dagpengesystemet. Han tilsluttede sig helt formandskabets overordnede vurdering af skattereformen, men tilføjede, at stramningerne i beskatningen af goodwill og aktieudbytter var uheldige. Sidstnævntes diskrimination overfor mindre virksomheder samt indgriben i tidligere beslutninger blev endvidere anset for et dårligt signal i en periode, hvor mange tøver med at oprette nye virksomheder. I relation til skattepolitikken mente han, at en differentieret moms burde overvejes til fordel for erhverv, som er særligt udsat for konkurrence fra sort arbejde. Dette vil med udgangspunkt i subsidiaritetsprincippet ikke nødvendigvis stride imod EF-lovgivning.

Finansrådets formand tilsluttede sig hovedtrækkene i konjunkturvurderingen, men udpegede udviklingen i den tyske økonomi og det indenlandske privatforbrug som de væsentligste usikkerhedsmomenter. Han var enig i, at sammenbruddet i det europæiske valutasamarbejde ikke havde ført til en omlægning af pengepolitikken, men understregede omkostningerne ved den nu herskende usikkerhed på valutamarkedene. Han var enig i, at Danmark har en interesse i et stabilt valutasystem, og påpegede, at den igennem 80'erne opnåede valutariske troværdighed næsten havde elimineret rentespændet overfor udlandet. Imidlertid mente han, at rentespændet i den nuværende situation ikke nødvendigvis mere er en god indikator for troværdighed, idet valutamarkedene synes styret af en "omvendt logik", hvor rentefald bliver efterfulgt af en styrket valutakurs grundet forventninger om øget vækst. I

forbindelse med forholdene på arbejdsmarkedet delte han formandskabets vurdering af det nye arbejdsmarkedsbidrag samt tankerne om øget lønspredning og kompensation som en mulig vej mod en bedre arbejdsmarkedsstruktur. Finansrådets formand fremhævede, at skattereformen som helhed havde flere positive elementer, idet indkomstskatterne er blevet reduceret, og de skattemæssige forhold for boligmarkedet er blevet afklaret. Det vurderedes som vigtigt, at skattelettelserne udmøntes i lavere løn- og omkostningsstigninger til gavn for konkurrenceevnen. Med hensyn til finanspolitikken tilsluttede han sig den vurdering, at yderligere lempelser ikke var tilrådelige.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var stort set enig med formandskabet i den fremlagte konjunkturvurdering, omend den relativt lave BNP-vækst i 1995 forekom overraskende. Vedrørende finanspolitikken efterlyste han en uddybning af, hvorvidt anbefalingen om ikke at lempe denne yderligere var betinget af en opfyldelse af den skønnede økonomiske udvikling. Han mente, det væsentlige var en kontrolleret økonomisk fremgang grundet de begrænsede tilpasningsmuligheder, der altid vil være på et arbejdsmarked. Han var stærkt kritisk overfor formandskabets bedømmelse af arbejdsmarkedsreformen og strukturproblemerne på arbejdsmarkedet, idet han mente, at vurderingerne for en stor dels vedkommende var baseret på påstande og fordomme. Således bemærkede han bl.a., at fokuseringen på for høje lønninger som årsagen til ledigheden var for snæver, samt at andytningen af, at dagpengeydelse bør gøres afhængige af arbejdsløshedsrisiko, bunder i manglende realitetssans. Han efterlyste derfor en afbalanceret og dybtgående analyse af forholdene på arbejdsmarkedet. Med hensyn til sammenbruddet i det europæiske valutasamarbejde var formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd enig i, at det var manglende vilje til en koordineret politik hos visse lande, der var hovedårsagen.

Finansministeriets repræsentant var enig i vurderingen af den hjemlige konjunkturudvikling, omend han mente, at væksten for 1995 var skønnet for lav. I forbindelse med arbejdsmarkedspolitikken anførte han, at omtalen var for kortfattet og unuanceret, og opfordrede formandskabet til en dybere analyse. Især var orlovs- og aktiveringsordningerne omtalt for overfladisk. Med hensyn til bemærkningerne om ændringer af dagpengeydelse påpegede han, at dette emne ikke var under overvejelse ved udformningen af arbejdsmarkedsreformen. Han var enig i, at den finanspolitiske lempelse havde midlertidig karakter, og understregede, at den offentlige efterspørgsel bør nedtones, når den økonomiske vækst er selvbærende.

Økonomiministeriets repræsentant var enig i vurderingen af konjunktursituationen, men fandt det forudsatte offentlige forbrug i 1995 for lavt. Vedrørende formandskabets anbefaling af ændringer i reglerne for arbejdsløshedsunderstøttelsen og øget lønspredning rejste han spørgsmålet, om øget lønspredning vil have en positiv effekt. I den forbindelse blev Frankrig fremhævet som et land med større lønspredning, men med en ledighed på niveau med Danmarks. Økonomiministeriets repræsentant efterlyste derfor en analyse af lønspredningens betydning i de europæiske lande. I relation til analysen af dansk valutakurspolitik troværdighed blev det bemærket, at der var grænser for, hvor meget man kunne udlede af den anvendte metode, da dens konklusioner bl.a. var afhængig af økonomiske forhold i udlandet, sammenligneligheden af de anvendte rentemål og valutakursens placering i båndet.

Til dette og tidligere indlæg replicerede *formandskabet*, at hovedårsagen til det relativt lave væksts-køn i 1995 var antagelsen om uændret økonomisk politik, således at væksten i den indenlandske efterspørgsel i 1995 udelukkende sker i den private sektor, hvor importindholdet er relativt højt. I relation til anbefalingen af ikke at lempe finanspolitikken yderligere understregedes vigtigheden af at afvente den førte politiks virkninger og efterfølgende at tilpasse den økonomiske politik i overensstemmelse med den økonomiske udvikling. Med hensyn til arbejdsmarkedspolitikken bemærkedes det, at man tidligere havde udtalt sig om positive sider af aktiveringsordningerne, idet disse kan "røre rundt i ledigheden" og dermed begrænse koncentrationen af arbejdsløsheden på langtidsledige. Derudover understregede formandskabet, at en forbedring af arbejdsmarkedets strukturer, som tidligere nævnt, bør tage udgangspunkt i en flerstrengt strategi. Derfor er spørgsmålene om lønspredning og/eller niveauet for dagpengeydelse ikke de eneste relevante, men eksempelvis har varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelsen også betydning for arbejdsmarkedets struktur. Formandskabet henviste i den forbindelse til analyserne i *Dansk økonomi, maj 1992*. En nærmere analyse af den nye arbejdsmarkedsreforms effekt må selvsagt vente til reformen har været i kraft et stykke tid. Vedrørende analysen af troværdigheden af dansk valutakurspolitik fremgår det af redegørelsen, at de anvendte rentemål er sammenlignelige, samt at udenlandske forhold og valutakursens placering i båndet netop er afgørende for troværdigheden af fastkurspolitikken. Det understregedes, at det afgørende er, at opbygningen af troværdighed tager lang tid, og at gevinsten ligger i en relativ lav rente.

Repræsentanten fra Dansk Industri delte formandskabets vurdering af de internationale udsigter, omend det ikke kunne afvises, at væksten vil blive lavere end forudsagt for 1994 og 1995. Han var enig i, at usikkerheden omkring den valutapolitiske situation har en negativ effekt på eksporten, og at valutakurspolitikken bør sigte mod en fast kurs i forhold til D-mark eller en kommende fælles valuta. En sådan politik vil medvirke til at sikre en lav inflation og dermed en lav rente til gavn for investeringer og beskæftigelse. Sammenbruddet i valutasamarbejdet medførte tillige særligt store krav til stabiliteten i dansk økonomi og balancen på de offentlige budgetter. Han var af den opfattelse, at den gennemførte lempelse af finanspolitikken er på grænsen af det forsvarlige, og mente, at kravene til stabilitet i dansk økonomi indebærer, at der bør gennemføres offentlige besparelser i 1994. DI's repræsentant fandt, at en indsats over for strukturproblemerne i dansk økonomi er en forudsætning for fornyet og vedvarende vækst, og delte her formandskabets vurdering af nødvendigheden af en flerstrengt strategi for indsatsen på arbejdsmarkedet. Han så dog gerne, at formandskabet analyserer incitamentstrukturen på arbejdsmarkedet yderligere. Nedsættelsen af marginalsatserne blev betragtet som et skridt i den rigtige retning, men det blev påpeget, at finansieringen af skattereformen indebærer en merbelastning for erhvervslivet, hvilket skader konkurrenceevnen.

Formanden for Specialarbejderforbundet i Danmark havde bemærket, at ledigheden kun forventes at falde til 335.000 personer i 1994, og mente på den baggrund, at der bør tages yderligere initiativer ud over den vedtagne finanspolitiske lempelse for at nedbringe ledigheden. Der er intet belæg for at anbefale en større lønspredning, herunder indslusningsløn, som en vej mod et mere fleksibelt arbejdsmarked. Minimumslønnen blev ikke anset for at have den store betydning for arbejdsløsheden, da kun ca. 1 pct. af forbundets medlemmer har lønninger tæt ved minimumslønnen, hvorfor virksomhederne allerede har muligheder for at betale lavere lønninger end de nuværende. Det blev nævnt, at forskere ikke har fundet, at de unge blev fyret, når de fyldte 18 år, hvorfor der ikke kan være et behov for en indslusningsløn. Undersøgelser i forbundet har endvidere vist en betydelig mobilitet både mellem fagområder og mellem geografiske regioner. Endelig er der i forbundets overenskomster muligheder for fleksibilitet i fastsættelsen af arbejdstiden. Formanden for SID savnede derfor dokumentation for konklusionerne i redegørelsen og opfordrede på den baggrund formandskabet til at analysere fleksibiliteten på arbejdsmarkedet yderligere.

Formandskabet replicerede, at grænsen for finanspolitiske lempelser er flydende, afhængig af konjunkturudviklingen samt konsekvenserne for statsbudgettet. Da der forventes et fald i ledigheden, er der ikke på nuværende tidspunkt nogen grund til at ændre på finanspolitikken, og der advaredes imod at betragte arbejdsløsheden som et problem, der alene kunne løses af finanspolitikken. Formandskabet gentog, at en større fleksibilitet på arbejdsmarkedet er gavnlig for den langsigtede tilpasning på arbejdsmarkedet. Som et eksempel nævnte man, at rådighedskravene til de ledige er skrappere i Sverige, hvilket synes at have positiv effekt på strukturledigheden.

Formanden for Dansk Handel & Service delte formandskabets forventninger om et moderat opsving, som er drevet af en vækst i den indenlandske efterspørgsel. Han fandt, at de vedtagne lempelser har opbrugt det økonomiske råderum, og at fremtidige tiltag fuldt ud bør finansieres af besparelser. Han forventede dog en mindre vækst i det private forbrug i 1994 end formandskabet bl.a. som følge af usikkerheden om såvel effekten af skattereforment som af formuegevinsterne ved rentefaldet. De nye aktiverings- og orlovsordninger løser langtfra de strukturelle problemer på arbejdsmarkedet, hvor der er behov for en større lønspredning og en smidiggørelse af strukturerne. Det er således ikke rentabelt for virksomhederne i detailhandels- og service-sektoren at aflønne nye uøvede og ufaglærte medarbejdere til mindstelønnen. På baggrund af, at flere analyser på det seneste har givet modstridende konklusioner vedrørende effekterne af større lønspredning og indslusningsløn, opfordrede Dansk Handel & Service formandskabet til udarbejde en analyse herom og at lade en sådan analyse omfatte forholdene på sektorniveau.

Skønnet over det private forbrug var efter *formandskabets* vurdering i forvejen meget forsigtig, og man erindrede om, at forbrugskvoten i prognosen skønnes at falde i 1994. Dette er i overensstemmelse med de historiske erfaringer ved stigninger i den disponible indkomst.

Formanden for Dansk Familielandbrug fremhævede, at et rentefald generelt letter omkostningerne for landbruget og derfor forbedrer landbrugets indtjening. Man kunne tilslutte sig formandskabets anbefaling af en stabil valutakurspolitik, da dette er til gavn for erhvervet.

Formanden for Danske Andelsselskaber fremdrog ledigheden som det største samfundsproblem og mente, at en friere lønfastsættelse vil have positive effekter. Specielt for ungdommen er det vigtigt, at indkomsten ikke kun består af passive ydelser, hvilket kan have negative konsekvenser på langt sigt.

Rigsstatistikeren ønskede at få betydningen af lønspredning nærmere analyseret. Han havde bemærket, at arbejdsmarkedsreformen ikke har fået en positiv modtagelse i formandskabet, men han mente, at det er en god ide at "røre rundt" i arbejdsløshedsgruppen ved bl.a. en øget uddannelsesindsats. Den finanspolitiske lempelse har fået en positiv modtagelse på de finansielle markeder, hvilket han på forhånd havde været tvivlende over for. Endelig betonedede han usikkerheden ved skøn over ledigheden, idet der er en betydelig usikkerhed forbundet med prognoser for den fremtidige produktivitet, og han advarede imod at sætte den for lavt i en konjunkturopgang. Endvidere er der også usikkerhed omkring arbejdsudbuddet, som må forventes at stige, når konjunkturerne bliver bedre.

Formandskabet var enig i det vanskelige ved skøn over produktivitetsudviklingen og fremhævede som eksempel, at produktiviteten i 1993 har udviklet sig overraskende negativt, hvilket har medført en lavere ledighed end tidligere forventet. Desuden fremførte formandskabet, at produktivitetsvæksten for 1994 er skønnet til 2,5 pct., hvilket er over gennemsnittet for de foregående år. Man må i forbindelse med vurderingen af udviklingen i arbejdsstyrken også være opmærksom på sammensætningen af arbejdsstyrken, som i de seneste år har bidraget til en stigende erhvervsfrekvens.

Formanden for LO tilsluttede sig anbefalingerne til formandskabet om at undersøge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet nærmere. Han tilsluttede sig argumenterne vedrørende den eksisterende fleksibilitet på arbejdsmarkedet, som var fremført af formanden for SID. Han fremhævede endvidere, at en yderligere finanspolitisk lempelse ikke bør udelukkes som et middel over for de kortsigtede arbejdsløshedsproblemer.

Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd var forhindret i at deltage i rådsmødet, men havde til mødet fremsendt skriftlige kommentarer til diskussionsoplægget. FTF's formand gav i sit indlæg udtryk for, at han delte formandskabets vurdering af konjunktursituationen. Råderummet i dansk økonomi i kraft af et robust betalingsbalanceoverskud giver mulighed for en række målrettede investeringer inden for bl.a.

omsorgs- og sundhedsområdet, som vil have en højere beskæftigelseseffekt end skattelettelser. Med hensyn til arbejdsmarkedets tilpasning konstaterede FTF's formand, at lønstigningerne i Danmark siden 1987 havde ligget under udlandets og derved bidraget til en konkurrenceevneforbedring. Forværringerne i denne kan alene tilskrives højrentepolitikken i EMS-samarbejdet. Arbejdsmarkedsreformernes virkning på strukturproblemerne er usikre. Vejen til en forbedring af arbejdsmarkedets funktionsmåde går via kompetenceudvikling og aktivering, hvorimod den amerikanske model baseret på større lønspredning ikke er acceptabel. Dette vil være et brud med den model for et socialt Europa, som forbundet støtter.

Dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi

Formandskabet nævnte i sit mundtlige indlæg, at en liberalisering af verdenshandlen vil være værdifuldt for Danmark, omend en sådan vil medføre nogle tilpasningsomkostninger. Omfanget og karakteren af disse tilpasningsomkostninger afhænger selvfølgelig af den følgelovgivning, der måtte blive iværksat samtidig med gennemførelsen af liberaliseringen. Men, at en international frihandelsaftale vil resultere i betydelige fordele for Danmark, må være hævet over enhver tvivl. Formandskabet understregede, at de beregnede virkninger af en liberalisering vedrører en fuld international liberalisering af verdenshandlen med varer og tjenester. De igangværende GATT-forhandlinger omfatter kun en delvis fjernelse af de eksisterende handelsrestriktioner, men må opfattes som et vigtigt led i de fortsatte liberaliseringsbestrebelse.

LO's formand fandt på linie med formandskabet, at det er vigtigt af hensyn til den økonomiske udvikling, at der nu nås en afslutning på GATT-forhandlingerne. På landbrugsområdet må grundlaget i GATT-aftalen være den forligsskitse, der blev indgået mellem EF og USA, også selvom den på mange måder ikke er vidtgående nok. Han påpegede i relation til redegørelsens beregninger, at der til trods for en samlet forøgelse af den danske beskæftigelse vil være sektorer, der vil få reduceret beskæftigelsen, og bemærkede, at dette ikke kun vil gælde for landbruget, men også for tekstil og beklædning, jern og metal mfl. Han fremhævede derfor vigtigheden af at afbøde virkningerne gennem omstilling og efteruddannelse, hvis der skulle skabes den nødvendige forståelse for sådanne liberaliseringer. *LO's formand* tilføjede, at det er af stor

betydning, at man i bestræbelserne på at liberalisere verdenshandlen ikke tilsidesætter almindeligt accepterede sociale og miljømæssige rammer. Afslutningsvis understregede han, at EF har en stor forpligtelse overfor de østeuropæiske lande, hvilket bl.a. burde være retningsgivende for EF's holdning i GATT-forhandlingerne.

Formandskabet svarede, at man var enig i nødvendigheden af i følgelovgivningen at tage højde for de tilpasningsproblemer, som kan opstå i forbindelse med især en hurtig nedbringelse af beskyttelsen i en række sektorer.

Formanden for Det danske Handelskammer understregede nødvendigheden af en begyndende afvikling af den meget høje landbrugsstøtte i EF og påpegede de fordele, der generelt og i særdeleshed for Danmark var forbundet med en fri verdenshandel. Han påpegede også vigtigheden af, at de aktuelle GATT-forhandlinger afsluttes med et positivt resultat. Det blev fremhævet, at der ikke er belæg for at udpege handel - og specielt international handel - som årsag til miljøproblemer. Han tilføjede i den forbindelse, at nationale og/eller internationale miljøforanstaltninger kan repræsentere indirekte handelshindringer, som det kan være nødvendigt at tage højde for.

Formanden for Håndværksrådet tilsluttede sig redegørelsens konklusioner om værdien af liberaliseringer i GATT-regi og understregede, at handelsprotektionisme og tendenser hertil bør imødegås for at sikre en mere positiv økonomisk udvikling.

Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd karakteriserede analysen som nyttig og understregede, at landbrugsstøtten på længere sigt vil nedvæltes i jordpriserne, hvorfor der ikke var grund til at frygte en "renationalisering" af landbrugsstøtten, såfremt støtteordningerne underkastes kontrol i henhold til EF's konkurrencelovgivning. Han fandt i redegørelsen dermed også belæg for, at anvendelsen af jordskatter kan betragtes som et anvendeligt skattepolitiske instrument, idet sådanne hovedsageligt påvirker jordprisen og således stort set ikke forvrider resourceallokeringen.

Formandskabet replicerede, at man i store træk delte synspunktet.

Repræsentanten for Dansk Industri fandt analysen af problemstillingerne i relation til de igangværende GATT-forhandlinger for nyttige og erklærede sig enig i formandskabets anbefaling af, at Danmark skulle modvirke protektionistiske tendenser i EF. Han henlede opmærksomheden på de seneste analyser fra OECD og

Verdensbanken, som har anslået de globale realindkomstgevinster som følge af en fuld international liberalisering af verdenshandlen til noget større end de i redegørelsen forudsatte. Han understregede i den forbindelse, at hvis der ikke nås et positivt GATT-resultat, er der en udbredt risiko for stigende protektionisme med meget negative konsekvenser for verdenshandlen. Repræsentanten for Dansk Industri var derfor af den opfattelse, at de gunstige virkninger af et positivt udfald af GATT-forhandlingerne frem for et sammenbrud vil være større, end man får indtryk af i redegørelsen.

Formandskabet svarede, at et sammenbrud i forhandlingerne i specielt den aktuelle konjunktursituation meget vel kan resultere i øget protektionisme til skade for den økonomiske udvikling, men at beregningerne, som fremhævet af repræsentanten for Dansk Industri, refererer til en situation ved uændrede handels- og subsidiemønstre.

Økonomiministeriets repræsentant konstaterede, at formandskabets beregninger af en liberalisering af verdenshandlen med varer og tjenester på linie med alle andre analyser viser en forøgelse af realindkomsterne. Han fremhævede, at man kunne undre sig over, hvorfor disse velkendte økonomiske sammenhænge ikke endnu har ført til sådanne ændringer i handelspolitikken, og understregede betydningen af at fremme en bredere forståelse af værdien af liberaliseringer, især hos de grupper som vil blive ramt af sådanne liberaliseringer.

Formandskabet replicerede, at ikke alle udtrykker sig lige positivt om fordelagtigheden af internationale liberaliseringer. Formandskabet var derfor af den opfattelse, at der fortsat er behov for analyser og en bredere forståelse for de samfundsøkonomiske sammenhænge.

Formanden for Dansk Familielandbrug støttede bestræbelserne for at nå et positivt resultat i GATT-forhandlingerne, men han stillede sig meget kritisk overfor de i redegørelsen gennemførte beregninger med hensyn til konsekvenserne for dansk landbrug af liberaliseringer i GATT-regi. Han fandt det for det første irrelevant i relation til de aktuelle forhandlinger i GATT at analysere konsekvenserne af en fuld international liberalisering af handlen med landbrugsvarer. For det andet fandt han det uheldigt og urealistisk i den aktuelle konjunktursituation at antage, at frigjorte ressourcer i landbruget vil kunne finde beskæftigelse i andre sektorer. Formanden for Dansk Familielandbrug fandt ikke analysen tilbundsående og opfordrede samtidig til, at man var

opmærksom på de negative konsekvenser et kraftigt jordprisfald vil kunne medføre ikke alene for landbrugssektoren, men også for udviklingen i den finansielle sektor.

Formanden for Danske Andelsselskaber gav udtryk for sin støtte til hovedideerne i den igangværende GATT-runde og understregede, at dansk landbrug kan klare sig uden støtte, hvis det sker på lige vilkår med udlandet. Han påpegede også, at de igangværende forhandlinger ikke har til formål fuldt ud at liberalisere handlen med landbrugsvarer, men fremhævede, at såfremt dette ville ske, vil det blive gennemført over en meget lang periode. Man var også af den opfattelse, at erfaringerne fra New Zealand ikke kan overføres til Danmark. Dette forklares for det første af en væsentlig forskellig produktionsstruktur, for det andet af at reformen på New Zealand ikke blot var en fjernelse af støtteordningerne - der var også tale om betydelige ændringer i den økonomiske politik mv., og for det tredje af at gældssituationen er væsentlig forskellig i de to lande.

Formandskabet replicerede til repræsentanterne for dansk landbrug, at de omtalte forudsætninger var valgt med omhu, idet formålet med beregningerne netop har været at analysere de langsigtede konsekvenser af en fuld international liberalisering af verdenshandlen med bl.a. landbrugsvarer. En sådan analyse er i overensstemmelse med det langsigtede formål med GATT-forhandlingerne, omend de aktuelle forhandlinger på landbrugsområdet alene har til formål at påbegynde en sådan liberalisering. Man tilføjede, at der endnu ikke forelå et endeligt GATT-forlig, ligesom afviklingen af landbrugsstøtten vil foregå over en længere årrække. Formandskabet erindrede om, at Danmark indtil optagelsen i EF førte en relativt liberal landbrugspolitik, og understregede også, at formålet med den foreliggende analyse i modsætning til andre undersøgelser har været at fokusere på samspillet imellem landbruget og de øvrige sektorer i Danmark. Det blev også påpeget fra formandskabets side, at en aktuelt høj ledighed ikke gør det irrelevant at gennemføre tiltag, som forbedrer strukturerne på længere sigt, ligesom ledigheden ikke nødvendigvis er tilsvarende høj om eksempelvis 20 år. Formandskabet understregede også det positive i det forventede realrentefald, som kan være med til at afbøde de eventuelle negative konsekvenser for udviklingen i jordprisen.

Rigsstatistikeren påpegede i relation til redegørelsens tabel III.1 (den disponible nettoindkomst i landbrugshusholdninger i forhold til disponibel nettoindkomst i alle husholdninger) den store

usikkerhed, der knytter sig til denne opgørelse bl.a. som følge af den valgte afgrænsning af en landbrugshusholdning og sammenligneligheden landene imellem.

Formandskabet svarede rigsstatistikeren, at den konklusion, der i redegørelsen drages på grundlag af tabellens tal, er, at landbrugshusholdningerne i 1980'erne ikke har haft forbrugsmuligheder, der afveg fra andre husholdninger.

København, den 3. december 1993

Torben M. Andersen

Niels Kærgård

Arne Larsen



RESUMÉ

Den internationale konjunktursituation: Kapitel I

Verdensøkonomien: Uensartede tendenser

Udviklingen i verdensøkonomien præges af uensartede konjunktur-tendenser. Nordamerika befinder sig i et moderat opsving, mens Japan oplever stagnation og vil i nogen tid endnu befinde sig i den helt uvante situation med meget lave vækstrater. Vesteuropa under eet vil kun langsomt bevæge sig ud af lavkonjunkturen. Der ventes imidlertid fremgang i 1994 og 1995; først og fremmest som følge af pengepolitiske lempelser samt det forhold, at konsolideringsbehovet i de private sektorer aftager.

Sammenbruddet i ERM giver større usikkerhed

Valutakurs-samarbejdet i ERM blev ændret den 2. august 1993, og der er nu reelt tale om flydende valutakurser. Dette har ikke givet anledning til markante omlægninger af penge- og valutakurspolitikken i de berørte lande, og sammenbruddet har ikke medført væsentlige valutakursændringer. Den væsentligste umiddelbare effekt af valutauroen er derfor større usikkerhed.

Pengepolitikken ventes lempet

Som følge af en mat konjunktursituation og finanspolitiske stramninger i Tyskland ventes renteniveauet i Tyskland fortsat at falde, hvilket vil brede sig til det øvrige Vesteuropa. Virkningen af denne lempelse af pengepolitikken ventes dog delvist modgået af ændringer i finanspolitikken, der af budgetmæssige årsager står overfor en stramning i en række lande. Væsentlige finanspolitiske stramninger kan næppe ventes, før et opsving er igang.

OECD-vækst på 3/4 pct. i 1993, 2 pct. i 1994 og knap 3 pct. i 1995...

Væksten i OECD-området kan anslås til 3/4 pct. i 1993, stigende til godt 2 og knap 3 pct. i 1994 og 1995. Væksten i aftagerlandene af dansk eksport er mere beskedne som følge af lavvækst hos de største handelspartnere. I 1993 falder produktionen i begge lande, og den samlede produktion i Danmarks aftagerlande mindskes med 3/4 pct. I 1994 og 1995 ventes en vækst i aftagerlandene på ca. 1 1/2 og 2 1/2 pct. Væksten i aftagerlandene af dansk eksport er dermed nedjusteret i forhold til skønnene i *Dansk økonomi, maj 1993* med omkring 3/4 pct.point i 1993 og 1/2 pct.point i 1994, hvilket primært skyldes en mere afdæmpet udvikling i Vesteuropa, specielt Tyskland og Sverige.

...men mindre vækst i Danmarks aftagerlande

Den indenlandske konjunktur: Kapitel II

Finanspolitisk lempelse...

...og opbrud i valutakurspolitikken

I løbet af 1993 har udsigterne for den hjemlige konjunkturudvikling ændret sig på en række afgørende punkter. Først og fremmest er finanspolitikken lempet. Desuden har august måneds sammenbrud i det hidtidige europæiske valutakurssamarbejde, ERM-systemet, ændret vilkårene for den danske valutakurspolitik, hvilket har negative konsekvenser i form af øget usikkerhed. Det efterfølgende fald i kronens værdi har sammen med den øvrige valutakursudvikling medført, at Danmark har genvundet tabet af konkurrenceevne, der fulgte efter valutauroen i efteråret 1992. Som konsekvens af bl.a. disse faktorer er den aktuelle konjunkturvurdering væsentlig anderledes end vurderingen i *Dansk økonomi, maj 1993*.

Arbejdsløsheden:
350.000 i 1993
335.000 i 1994
320.000 i 1995

Arbejdsløsheden er steget kraftigt gennem 1993 og vil på årsbasis blive på knap 350.000 personer. I takt med den tiltagende - primært indenlandske - aktivitet skønnes den gennemsnitlige arbejdsløshed at falde til omkring 335.000 og 320.000 personer i hhv. 1994 og 1995. Betalingsbalanceoverskuddet ventes i 1994 ligesom i 1993 at blive omkring 28 mia. kr., mens der i 1995 forventes en mindre forringelse til et overskud på 21 mia. kr. Som følge af den stærke stigning i ledigheden ventes det offentlige opsparingsunderskud at vokse til ca. 30 mia. kr. i 1993. Den finanspolitiske lempelse medfører, at underskuddet vokser til ca. 40 mia. kr. i 1994, hvorefter det i 1995 falder til ca. 35 mia. kr. som følge af lavere ledighed.

**Betalingsbalance-
overskud:**
28 mia. kr. i 1993
28 mia. kr. i 1994
21 mia. kr. i 1995

Nulvækst i 1993...

Den internationale konjunkturtilbagegang og konkurrenceevneforværringen, som fulgte efter andre landes devalueringer begyndende i efteråret 1992, betød, at produktionen stagnerede i 1993. I 1994 ventes de bedre internationale konjunkturer og den seneste konkurrenceevneforbedring sammen med fremgangen i den indenlandske efterspørgsel at medføre en BNP-vækst på 2 1/2 pct. I 1995 antages væksten ved uændret økonomisk politik at blive på godt 2 pct.

**...men BNP-vækst på
hhv. 2 1/2 og 2 pct. i
1994 og 1995**

Stigende privatforbrug...

Privatforbruget ventes at stige med hhv. 3,4 pct. og 3,8 pct. i 1994 og 1995. Stigningen forklares hovedsageligt ved højere disponible indkomster, og det er antaget, at usikkerhed om konjunktursituationen og den fremtidige økonomiske politik bidrager til, at forbruget i et vist omfang udskydes. Den gennemsnitlige forbrugstilbøjelighed forventes at falde i 1994. Forbrugsstigningen er i hvert fald ikke højere end historiske erfaringer tilsiger ved stigende indkomster.

**...men faldende
forbrugstilbøjelighed**

Lave lønstigninger...	<p>Timelønsomkostningerne forøges med knap 2 1/2 pct. i 1993, og forventes at stige med ca. 3 pct. og 3 1/2 pct. i hhv. 1994 og 1995. Forhøjede afgifter på bl.a. vand, el og benzin er medvirkende til, at forbrugerpriserne efter en stigning på knap 1 1/2 pct. i 1993 ventes at stige til omkring 2 1/2 pct. i både 1994 og 1995. Der er således - trods de lave pengelønsstigninger - udsigt til reallønsforbedringer i alle årene. Reallønnen efter skat vil desuden stige pga. lettelsen i indkomstskatten.</p>
...og lav inflation	
Større offentligt underskud...	<p>Afhensyn til det offentlige opsparingsunderskud og usikkerheden om den fremtidige økonomiske udvikling er det ikke tilrådeligt at gennemføre yderligere lempelser af finanspolitikken. Det er vigtigt, at lempelsen alene opfattes som rettet mod den konjunkturbestemte ledighed. Bekæmpelse af den strukturelle ledighed er fundamentalt set et arbejdsmarkedsanliggende og dermed i økonomisk politisk sammenhæng et spørgsmål om rammerne for arbejdsmarkedets funktionsmåde.</p>
...giver begrænsninger i fremtiden	
Skatteomlægninger	<p>Den vedtagne skattereform indeholder en del skatteomlægninger, hvoraf reduktionen af indkomstskattesatserne til fordel for højere miljøafgifter er den væsentligste. Omlægningerne er et skridt i den rigtige retning mod at mindske forvriddingerne i skattesystemet og giver tillige positive miljøpåvirkninger. Desuden medfører bruttoficeringen af sociale ydelser en større gennemsigthed i systemet, og endelig har reformen skabt afklaring omkring forholdene på ejerboligmarkedet. Dog har reformen ikke bidraget til en forenkling af skattesystemet.</p>
Sammenbruddet for de faste europæiske valutakurser stiller...	<p>Det europæiske valutasamarbejde ERM blev i 1992-93 udsat for flere kraftige spekulative pres. Det viste sig, at der ikke var vilje til at opretholde en fælles politik, da nationale interesser forhindrede en uændret videreførelse af fastkursamarbejdet. Resultatet er blevet, at hovedparten af de europæiske valutaer i dag reelt er flydende. Sålænge rammerne for et fremtidigt valutasamarbejde er uklare, er kravene til stabilitet i den danske økonomi særlig store, idet den under store omkostninger opbyggede troværdighed af valutakurspolitikken bør fastholdes og udbygges. Med Danmarks handelsmæssige placering er der næppe tvivl om, at et relevant fremtidigt valutakurssystem vil være forankret i D-marken. I det omfang, der tilstræbes fast kurs overfor D-marken, vil der være behov for at øge den danske økonomis tilpasnings- evne overfor større stød. Dette stiller især krav til større fleksibilitet i arbejdsmarkedets funktionsmåde, herunder at løn- og omkostningsstigninger kan holdes på et niveau, der forbedrer konkurrenceevnen.</p>
...krav til stabilitet...	
...og fleksibilitet i dansk økonomi	

Arbejdsmarkedsreform...

De gennemførte aktiverings- og orlovsordninger giver ikke nogen væsentlig forbedring af incitamentsstrukturen på arbejdsmarkedet. De forbedrede aktiveringstiltag overfor visse grupper kan muligvis forhindre, at disse bliver marginaliseret, men ændringerne i aktiveringsindsatsen indebærer næppe de store strukturforbedringer. Det er endvidere uvist i hvor høj grad, der vil finde genbesættelse sted i forbindelse med orlov, men i et begrænset omfang vil det forbedre de lediges mulighed for at skaffe midlertidig beskæftigelse. Uddannelsesorlov har dog forbedret mulighederne for efteruddannelse, men ordningen vil også blive benyttet af personer, som alligevel ville have taget en efteruddannelse. Arbejdsmarkedsbidraget, som er indeholdt i skattereforment, bidrager heller ikke til en forbedring af incitamentsstrukturen på arbejdsmarkedet, men må betragtes som en omlægning af indkomstskatten.

...og arbejdsmarkedsbidrag uden den store effekt

Dansk landbrug og liberaliseringer i GATT-regi: Kapitel III

Danmark har interesse i frihandel

Danmark har i kraft af sin forholdsvis store udenrigshandel en stor interesse i at opretholde så åbne internationale handelsforhold som muligt. Et positivt udfald af de aktuelle GATT-forhandlinger er derfor af væsentlig betydning for Danmark. En GATT-aftale, der reducerer de eksisterende handelsmæssige barrierer, vil stimulere verdensøkonomien på et tidspunkt, hvor der er få lyspunkter i konjunktursituationen. Da dette er et strukturpolitisk tiltag, vil det modsat konjunkturpolitiske tiltag vedvarende øge produktion og beskæftigelse.

Stimulans af verdensøkonomien

GATT og landbrug

Forhandlingerne om en liberalisering af landbrugspolitikken står centralt i GATT-runden, fordi succes på dette område er en betingelse for en positiv afslutning af forhandlingerne på de øvrige områder. En markedsorienteret landbrugspolitik indebærer en bytteforholdsforværring for Danmark, hvor subsidieringen af den relativt store landbrugsproduktion - gennem det fælles budget - delvis finansieres af de andre EF-lande. Dette tab mere end opvejes imidlertid af en række gunstige effekter fra landbrugsliberaliseringen i form af lavere fødevarerpriser, færre overførsler til EF's fælles budget samt effektivitetsgevinster.

Integrationen af Østeuropa

Et yderligere positivt aspekt i forbindelse med en liberalisering af landbrugspolitikken i bl.a. Vesteuropa er, at en sådan mere markedsorienteret landbrugspolitik vil lette integrationen af de østeuropæiske lande i verdenshandlen. Den størst mulige åbning

af de vestlige markeder for import fra Østeuropa, især på de såkaldte "følsomme" områder som f.eks. landbrug og tekstil og beklædning, vil være den vestlige verdens vigtigste bidrag til støtte for reformerne i Østeuropa.

**Frihandel:
Privatforbrug øges
med godt 2,5 pct.
og 28.000 flere i
arbejde**

Beregningerne præsenteret i kapitlet viser, at en fuld international liberalisering af verdenshandlen med varer og tjenester vil resultere i betydelige fordele for Danmark, hvorfor det er i dansk interesse at modvirke protektionistiske tendenser i EF. Således vil en generel frihandelsaftale i GATT-regi på længere sigt kunne øge det danske privatforbrug med godt 2,5 pct. samtidig med, at beskæftigelsen vil stige med 28.000 personer, uden at betalingsbalancen forringes. Godt og vel halvdelen af disse gevinster kan henføres til en liberalisering af landbrugspolitikken og den heraf afledte øgede handel. En sidegevinst ved fjernelsen af landbrugsstøtten vil være reduceret miljøbelastning, da forbruget af kunstgødning og pesticider anslås at falde med mindst 15 pct. Det skal dog understreges, at de præsenterede resultater er effekten af nogle tilpasninger, der strækker sig over en længere årrække, samt at det forudsættes, at de ressourcer, der frigøres i landbruget, finder anvendelse i andre erhverv.

**Miljøforbedring som
sidegevinst**

**Fald i jordens
realværdi**

Overfor de omtalte fordele ved en fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken står de negative virkninger for dansk landbrug. Landbrugsstøtte forøger prisen på jord, hvorfor en reduktion i støtteniveauet fører til fald i jordprisen. Landbrugsordningerne forbedrer derfor ikke på længere sigt landbrugets indkomster, men indebærer i kraft af ændrede jordpriser primært en omfordeling til fordel for jordejere ved støttens etablering. Beregninger præsenteret i kapitlet indikerer et fald i landbrugsjordens realværdi i Danmark på omkring 45 pct. ved en fuld liberalisering af landbrugspolitikken. Pludselige prisfald i denne størrelsesorden vil forringe det primære landbrugs soliditet, hvilket også kan have betydelige utilsigtede virkninger i bl.a. den finansielle sektor.

**Utilsigtede
virkninger i den
finansielle sektor**

**Gradvis reduktion
af støtte**

Flere forhold bør imidlertid tages i betragtning, når disse tilpasningsproblemer vurderes. Dansk landbrug har i hele efterkrigstiden demonstreret en betydelig tilpasningsevne til ændrede afsætnings- og produktionsforhold. Da landbrugsstøtten endvidere må forventes aftrappet over en længere periode, er der ikke noget, der tyder på, at de årlige tilpasninger ved en liberalisering vil afvige væsentligt fra ændringerne under de senere års mere restriktive prispolitik i EF for eksempelvis korn. I denne periode er de nominelle jordpriser ikke faldet væsentligt, idet landbruget har øget produktiviteten betydeligt. Derimod faldt jordpriserne til

Realrentefald kan afbøde jordprisfald

Landbrugsreformen

under det halve i begyndelsen af 1980'erne, hvor realrenten efter skat steg stærkt. Det igangværende fald i realrenten til et mere normalt leje vil isoleret set bidrage til at øge jordprisen.

I forbindelse med EF's landbrugsreform i 1992 blev visse af EF's interne landbrugspriser tilpasset priserne på verdensmarkedet. Reformen indebærer hovedsageligt en reduktion af prisstøtten og etableringen af en indtægtsmæssig fuld kompenserende direkte støtte, som er knyttet til især landbrugsjord. Endvidere indeholder reformen krav om tvungen braklægning. Landbrugsstøtten forvrider fortsat ressourceallokeringen, omend forvriddingerne skønnes at være væsentlig mindre end før reformen. Den indtægtsmæssige kompensation i form af areal- og dyrestøtte betyder, at reformen ikke ventes at føre til prisfald på landbrugsbedrifter for Danmark som helhed. Et væsentligt negativt træk ved reformen er skabelsen af et byrdefuldt administrativt system.

Fælles finansiering eller "nationalisering"

En fortsættelse af omlæggingerne fra forbruger- til skattebetalt støtte reducerer støttens forvriddende virkninger og giver en samlet gevinst, men resulterer samtidig i en betydelig vækst i budgetudgifterne. Finansieringen heraf kan ske i form af fortsat fælles finansiering af landbrugsstøtten i EF. Den fælles finansiering er i en mere snæver henseende i dansk interesse, idet den hidtil har givet Danmark og andre landbrugseksporterende lande en økonomisk fordel. Men ekspansionen i de samlede budgetudgifter vil antagelig føre til et øget politisk pres i retning af støttereduktioner og til en ændret fordeling af udgifterne medlemslandene imellem. En sådan udvikling vurderes dog at ske jævnt over en længere periode. En mulig udvikling i den forbindelse er en "nationalisering" af indkomststøtten på linie med andre sociale ordninger, hvilket også er i tråd med det såkaldte subsidiaritetsprincip. Ved en sådan støtteomlægning er det essentielt for Danmark, at støtten frigøres helt fra produktionen og underkastes kontrol i henhold til EF's konkurrencelovgivning. Det er endvidere afgørende, at den frie handel med landbrugsvarer sikres, hvilket bedst sker ved en fuld liberalisering.

KAPITEL I

DEN INTERNATIONALE KONJUNKTURSITUATION

I.1 Hovedtræk af konjunkturudviklingen

Uensartede konjunkturtendenser

Udviklingen i verdensøkonomien præges af uensartede konjunkturtendenser. Nordamerika befinder sig i et moderat opsving, mens Japan oplever stagnation og vil i nogen tid endnu befinde sig i den helt uvante situation med meget lave vækstrater. Vesteuropa under eet vil kun langsomt bevæge sig ud af lavkonjunkturen. Der ventes imidlertid fremgang i 1994 og 1995; først og fremmest som følge af pengepolitiske lempelser samt det forhold at konsolideringsbehovet i de private sektorer aftager.

Forventet fremgang i 1994 og 1995

Sammenbruddet i ERM

Valutakurssamarbejdet i ERM blev i løbet af sommeren udsat for et betydeligt pres, hvorefter udsvingsgrænserne for valutaerne fra den 2. august 1993 blev øget fra 2 1/4 pct. til 15 pct. Fastkurs-samarbejdet blev dermed reelt stillet i bero, og valutakurserne er nu flydende. De valutaer, der specielt var i søgelyset - danske kroner og franske franc -, er efterfølgende faldet noget i værdi over for den tyske mark. Disse kursændringer er dog ikke på niveau med de deprecieringer, der blev foretaget af de lande, der i forbindelse med valutauroen i efteråret 1992 opgav en fastkurspolitik. Sammenbruddet af valutakurssamarbejdet i EMS'en muliggør en mere nationalt orienteret pengepolitik, men der er endnu ikke tegn på markante ændringer i de berørte landes politik. Den væsentligste umiddelbare effekt af valutauroen er derfor, at der er skabt øget usikkerhed, uden at det har givet anledning til en væsentlig lempelse af pengepolitikken. Yderligere rentefald i Vesteuropa vil derfor følge i takt med et fortsat fald i det tyske renteniveau muliggjort af den matte konjunktursituation samt de finanspolitiske stramninger. Herved bliver pengepolitikken mere ekspansiv, mens der vil udløbe en kontraktiv impuls fra finanspolitikken, der af budgetmæssige årsager står overfor en stramning i en række lande. En væsentlig stramning af finanspolitikken kan dog ikke ventes, før et opsving er undervejs. Dermed vil de lande, der blev berørt af valutauroen i sommeren

Lempeligere pengepolitik i Vesteuropa

Kapitlet er færdigredigeret den 13. oktober 1993.

1993, følge en udvikling, der allerede er set eller er undervejs i de lande, der blev ramt af uroen i efteråret 1992 (Sverige, Finland, Italien og Storbritannien).

USA: Moderat opsving igang

I USA synes opsvinget at fortsætte, understøttet af en meget lempelig pengepolitik, der har ført til lave renter og også bidraget til dollar-deprecieringen overfor den japanske yen. Clinton-administrationen har vedtaget finanspolitiske stramninger for de kommende år for at nedbringe det strukturelle underskud på det føderale budget, der lige siden Reagan-periodens ekspansive finanspolitik har skabt en betydelig offentlig gæld. De finanspolitiske stramninger forsøges doseret og timet, således at opsvinget ikke slås i stykker.

Japan: Nulvækst i 1993

Japan oplever i 1993 sit kraftigste tilbageslag siden den første oliekrise i midten af 1970'erne. I 1993 ventes nulvækst i BNP, hvilket er markant under gennemsnittet på over 4 pct. årligt i perioden 1976-91. Afmatningen skyldes tilbagegang i privates forbrug og investeringer udløst af sektorens fortsatte konsolideringsbehov og den stærkt apprecierede yen. Såvel penge- som finanspolitikken er på denne baggrund lempet noget; førstnævnte også for at modgå yen-apprecieringen, men de fulde effekter ventes først i løbet af 1994.

Tyskland: I recession

Også det tidligere Vesttyskland oplever et tilbageslag af historiske dimensioner. I 1993 ventes en negativ vækst på godt 2 pct., der for en stor dels vedkommende kan henføres til den stramme pengepolitik, som også har medført en opskrivning af D-marken. I de nye delstater vokser produktionen med omkring 5 pct. fra et meget lavt udgangspunkt, trukket igang via massive investeringssubsidier og transfereringer. Finanspolitikken strammes noget i de kommende år uden dog helt at løse budgetproblemerne, mens den lempelse af pengepolitikken, der har fundet sted i 1993, ventes udbygget.

Øvrige Europa: Deprecieringslande på vej op

Konjunkturbilledet i Vesteuropa er dog noget blandet. Ændringerne i valutakurserne siden sommeren 1992 giver anledning til en vis omfordeling af produktionen i Vesteuropa. De lande, der gennem fastkurspolitikken har været bundet til den tyske pengepolitik, befinder sig stadig i en recessionslignende situation, mens flere af de lande, der deprecierede i efteråret 1992 har udsigt til en hurtigere konjunkturvending, der for Storbritanniens vedkommende allerede er passeret. Deprecieringerne ser ikke ud til at have igangsat løn-prisspiraler, men det er for tidligt at drage endelige konklusioner om de reale effekter.

Tabel I.1 Realvækst, løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande, 1993-1995

Lande	Eksport- vægte ^a	Realvækst (Stigning i BNP, faste priser)			Lønudvikling (Stigning i timelønsomk. ^b)			Prisudvikling (Stigning i forbrugerpriser ^c)			KE- vægte ^d
		1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995	
	pct.	Procentvis stigning i forhold til foregående år									pct.
USA	6,0	2,50	2,75	3,00	3,00	4,00	5,00	3,00	3,00	4,00	12,0
Japan	2,0	0,00	1,75	3,50	1,50	1,50	2,00	1,00	1,25	1,50	8,0
Tyskland ^f	28,0	-1,75	1,00	2,25	4,50	3,00	3,00	4,00	3,00	3,00	23,0
Frankrig	6,0	-1,25	0,50	2,75	3,00	3,50	3,50	2,00	3,00	2,50	8,0
Italien	4,0	0,25	2,00	3,00	4,00	4,50	5,00	5,00	6,00	5,00	6,0
UK	11,0	1,75	3,00	2,50	3,50	5,00	6,50	3,75	4,25	5,00	11,0
Spanien	2,0	-0,50	1,75	3,00	6,50	4,75	5,25	5,25	4,50	5,00	3,0
Holland	6,0	-0,25	1,25	2,25	3,25	3,00	3,50	2,00	2,25	2,75	4,0
Belgien	3,0	-1,75	0,25	2,25	4,50	4,00	4,50	3,00	2,50	3,00	3,0
Schweiz	3,0	-0,75	1,50	2,25	2,75	2,50	3,00	2,00	1,75	2,25	3,0
Østrig	2,0	-0,75	1,50	2,25	4,50	3,50	4,00	4,25	3,00	3,50	2,0
Sverige	16,0	-3,00	1,25	2,00	0,00	3,50	3,50	4,50	2,50	2,75	11,0
Norge	8,0	1,25	2,50	3,00	3,00	3,00	3,50	2,50	2,25	2,50	5,0
Finland	3,0	-2,00	1,00	3,00	1,00	2,00	4,00	3,00	4,50	5,00	4,0
OECD ^f		0,75	2,00	3,00				3,00	3,00	3,50	
Vesteuropa ^f		-0,50	1,50	2,50				3,75	3,75	3,75	
Aftagere ^g	100,0	-0,75	1,50	2,50				3,50	3,00	3,25	
Konkur. ^h					3,00	3,50	4,00	3,25	3,00	3,25	100,0
Danmark		-0,10	2,50	2,20	2,40	2,80	3,50	1,40	2,60	2,50	

a) Sammensætningen af industrieksporten i 1992.

b) Stigningstakt for timelønsomkostninger i industrien.

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

d) Konkurrenceevnevægtene 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 tredjelandes markeder (såkaldt dobbeltvejede eksportvægte).

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

f) Kun lande, der er medtaget ovenfor.

g) Sammenvejet med eksportvægte.

h) Sammenvejet med konkurrenceevnevægte.

Kilde: Egne skøn.

Styrke og tidspunkt for konjunkturvending usikker

Tidspunktet for og styrken af konjunkturvendingen i Vesteuropa og Japan er dog usikker. Dels fordi de private sektors konsolideringsbehov er vanskelige at forudsige, og dels fordi der er usikkerhed om den økonomiske politik. Endvidere er der en fare for en for tidlig eller for stærk afdæmpende virkning af de finanspolitiske stramninger kombineret med for svage ekspansive effekter af de pengepolitiske lempelser.

Stigende vækst i OECD-landene

Samlet set indebærer konjunkturvurderingen en beskeden vækst i OECD-området i 1993 på 3/4 pct., stigende til ca. 2 og ca. 3 pct. i 1994 og 1995. Vesteuropa under eet har kun udsigt til en mere moderat opgang, og i 1993 er der udsigt til en decideret tilbagegang. Da de mest betydningsfulde af Danmarks handelspartnere er vesteuropæiske lande, er udsigterne for væksten i aftagerlandene af dansk eksport beskeden og ligger en smule under udviklingen for Vesteuropa som helhed, idet de største handelspartnere, Tyskland og Sverige, hører til landene med den laveste vækst.

Beskeden vækst på Danmarks aftagerlande

Lavere vækst i aftagerlande

I forhold til vurderingen i *Dansk økonomi, maj 1993*, er væksten i aftagerlandene af dansk eksport nedjusteret med 3/4 pct. point i 1993 og 1/2 pct. point i 1994, hvilket primært skyldes en mere afdæmpet udvikling i Vesteuropa, specielt i Tyskland og Sverige.

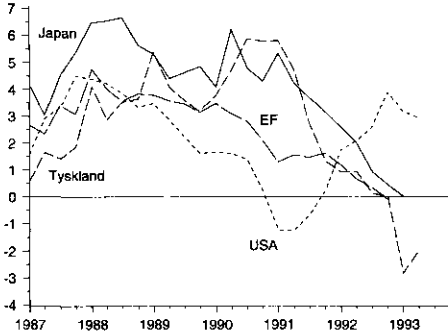
I.2 Nærmere konjunkturbeskrivelse

USA: Opsvinget fortsætter

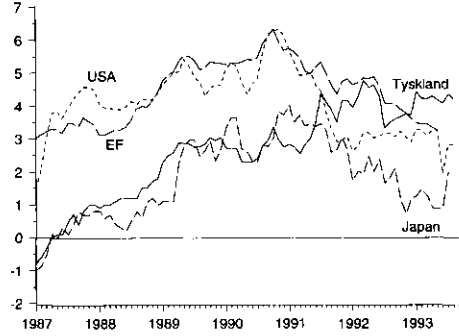
Det moderate opsving i USA, der har været igang siden starten af 1992, er fortsat ind i 1993. BNP og industriproduktion er stigende og ledigheden faldende, mens inflationen fortsat ligger omkring 3 pct., jf. figur I.1. Væksttempoet er dæmpet noget som følge af beskæringer af de offentlige udgifter, men det private forbrug og specielt investeringerne vokser fortsat pænt. Som følge af den fortsat stramme kurs i finanspolitikken vil der også fremover udgå aktivitetsdæmpende effekter fra de offentlige budgetters udgiftsside, mens den lave rente skabt af den lempelige pengepolitik ventes bevaret.

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

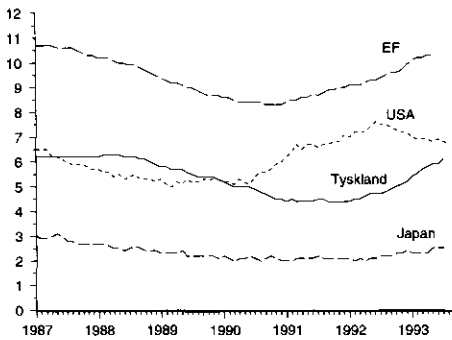
Real BNP. Vækst i forhold til samme kvartal året før, pct.



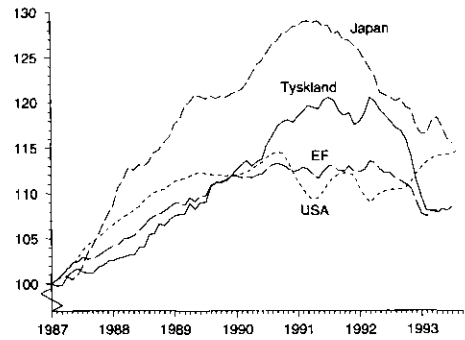
Forbrugerpriser. Årlig vækst i pct.



Ledighed. Andel af arbejdsstyrken, pct.



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



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

Finanspolitisk strammere kurs...

De store underskud på de føderale budgetter, der kendetegnede perioden siden midten af 1980'erne, har udløst behov for en markant stramning af den amerikanske finanspolitik. Der er således vedtaget besparelser på de offentlige budgetter såvel som skattestigninger, der har til hensigt at reducere det føderale underskud fra at udgøre ca. 5 pct. af BNP i 1992 til en andel på 2 1/2 - 3 pct. i 1997. Besparelserne rammer især forsvarsudgifterne, og på indtægtssiden forhøjes bl.a. de marginale skattesatser for de højeste indkomster, og der indføres en række "grønne" afgifter.

...men lempelig pengepolitik

Den strammere finanspolitik er blevet kombineret med en meget lempelig pengepolitik, der har ført til en kort rente på omkring 3 pct. Den lange rente er - omend langsommere - faldet til et lavt niveau på 6 pct., jf. figur I.2. Renteudviklingen er sammen med udsigterne til bedre afsætningsvilkår, store profitter og langsom omkostningsudvikling blandt årsagerne til de stærkt stigende investeringer således at der omsider synes klare tegn på ekspansive effekter af den lempelige pengepolitik.

Japan: Næsten stagnation i 1993, men afdæmpet opgang i 1994 og 1995

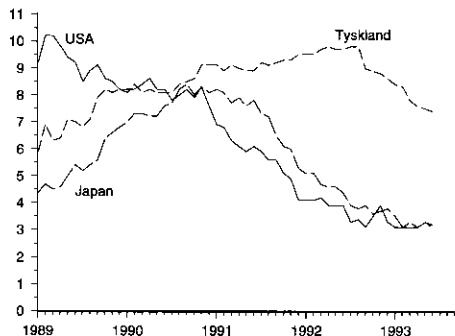
Den japanske økonomi, der i perioden 1976-91 voksede med i gennemsnit godt 4 pct. årligt, ser ud til at være gået helt i stå i starten af 1993. Særligt hårdt ramt er industrien, mens arbejdsløsheden indtil videre forbliver stort set uændret, jf. figur I.1. Det er specielt den indenlandske private efterspørgsel, der som følge af konsolideringsbehov er lav, mens det offentliges forbrug og specielt investeringer bidrager positivt til væksten sammen med nettoeksporten, der endda endnu ikke synes ramt i fuldt omfang af yen'ens fortsatte appreciering. Overskuddet på betalingsbalancen var i 1992 rekordstort og ventes i de kommende år at stige yderligere, hvilket udover bytteforholdsforbedringen også kan henføres til en kun moderat voksende import, der modvirkes af handelshindringer i den japanske økonomi.

Penge- og finanspolitikken lempet

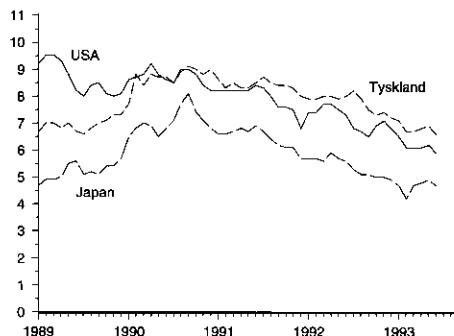
Den svage konjunktursituation forsøges modgået af en lempelig pengepolitik og finanspolitiske ekspansioner, jf. figur I.2. Med henblik på at styrke efterspørgslen og modgå apprecieringen af yen'en nedsattes diskontoen således i september 1993 til 1 3/4 pct., hvilket afstedkom en vis generel afsmitning på de finansielle markeder, ligesom der i hastig rækkefølge siden august 1992 er annonceret i alt 3 ekspansive finanspolitiske pakker. Pakkerne består af fremrykninger af offentlige investeringsprojekter svarende til ca. 1 pct. af BNP samt af støtte til primært små og mellemstore virksomheder i form af investeringssubsidier og adgang til billige lån. Effekterne af den første pakke forventes udtømt i løbet af 1993, hvorefter de senere vil tage over. Samlet

Figur I.2 Udviklingen i henholdsvis den korte og den lange rente i USA, Japan og Tyskland

Korte renter



Lange renter



Amn.: De korte renter er 3-måneders Euro-indskud. De lange renter er 10-årige stastobligationer, stående lån.

Kilde: Danmarks Nationalbank, *Kvartalsoversigt*.

ventes nulvækst i 1993, mens den ekspansive økonomiske politik samt det mindre fremtidige konsolideringsbehov i den private sektor ventes at medføre en vækst på knap 2 pct. i 1994 stigende til mere end 3 pct. i 1995.

Tyskland: Tilbageslag i 1993 i Vest- og kun langsom genrejsning i Østtyskland

Det tilbageslag, der ramte det tidligere Vesttyskland i 1992, er fortsat ind i 1993 uden afgørende tegn på en umiddelbart forestående vending. Industriproduktionen er faldet markant og ledigheden har været stigende, mens inflationen har stabiliseret sig på godt 4 pct., jf. figur I.1. Den samlede produktion i det tidligere Vesttyskland ventes at falde med godt 2 pct. i 1993. Faldet kan henføres både til faldende investeringer og eksport. I det tidligere Østtyskland vokser produktionen med en hastighed på omkring 5 pct., men fra et meget lavt niveau. Den østtyske fremgang hviler dog stadig så stærkt på offentligt støttede investeringsaktiviteter og transfereringer, at noget selv bærende opsving uden disse endnu ikke er i syne.

Fortsat stram pengepolitik og lempelig finanspolitik

Den stramme pengepolitik, der har resulteret i høje renter i de senere år og har været en medvirkende årsag til EMS-sammenbruddet i august 1993, jf. kapitel II, er i den forløbne del af 1993 lempet betydeligt, men må dog fortsat vurderes som værende stram, jf. figur I.2. Den korte rente er således fortsat højere end den lange. Renteniveauet ventes som følge af afdæmpede pris- og lønstigninger og den matte konjunktursituation fortsat at falde. Finanspolitisk ventes der først i 1995 effektive tiltag til reduktion af det betydelige offentlige budgetunderskud, der i 1993 og 1994

vil andrage omkring 4 pct. af BNP. Denne stramning vil lægge en dæmper på den tyske økonomi. I modsat retning trækker de spirende tendenser til et mere fleksibelt arbejdsmarked, der på det seneste er kommet på dagsordenen. Samlet ventes en vækst i hele Tyskland på 1 pct. i 1994 stigende til godt 2 pct. i 1995, jf. tabel I.1. Fremgangen formodes primært at blive trukket af både stigende eksport og investeringer.

**Storbritannien:
Moderat opgang
cementeret**

Storbritannien forlod ERM-samarbejdet d. 17. september 1992 og har siden oplevet en kraftig depreciering af pundet overfor DM som følge af, at den nyvundne pengepolitiske frihed blev udnyttet til at sænke den korte rente markant. Denne omlægning af penge- og valutakurspolitikken er sammen med det formodede aftagende konsolideringsbehov i den private sektor hovedårsagerne til, at nedgangen i Storbritannien stoppede, og en konjunkturopgang påbegyndtes omkring årsskiftet 1992/93. Rentefaldet har ligeledes været medvirkende til en begyndende opgang i det private forbruget og boligbyggeriet via den påvirkning af den disponible indkomst, der er en følge af, at der på det engelske boligmarked anvendes en variabel og kortforrentet finansieringsform. Også eksporten er voksende, bl.a. som følge af deprecieringen. Opsvinget ser nu ud til at have bidt sig fast, og BNP ventes at vokse med 1 3/4 pct. i 1993 stigende til 3 pct. i 1994, hvorefter væksttempoet formodes af falde til 2 1/2 pct. som følge af finanspolitiske stramninger.

**Italien:
Eksportdrevet
opgang fra 1993
- som følge af
deprecieringen
af liren**

Den italienske økonomi, der mod slutningen af 1992 var på vej ind i en recession, ser ud til at være på vej mod en vending trukket primært af udenrigshandlen. Denne forbedres markant som følge af, at den italienske lire blev trukket ud af ERM i september 1992 og herefter hurtigt deprecierede ca. 20 pct. i forhold til D-marken. Som følge af den nu strammere finanspolitik og bytteforholdsforværringen ventes den samlede indenlandske efterspørgsel imidlertid at udvise tilbagegang i 1993, hvilket sammen med høj ledighed, ledig kapacitet og en nyligt indgået indkomstpoltisk aftale formodes at modvirke deprecieringens prisdrivende tendens, således at priserne i 1993 vokser med omkring 5 pct. og lønningerne noget mindre. For 1994 og 1995 ventes den samlede indenlandske efterspørgsel at bidrage positivt til væksten, mens udenrigshandlens bidrag vil aftage som følge af opgangen.

**Finanspolitisk
stramning
og lempelig
pengepolitik**

De store offentlige budgetunderskud (ca. 10 pct. af BNP i 1992), der har kendetegnet italiensk økonomi lige siden midten af 1970'erne, begrænser markant det finanspolitiske råderum, og der er da også i løbet af 1993 fremlagt en serie af finanspolitiske

pakker med henblik på at reducere det strukturelle budgetunderskud. Der er samtidigt sket et fald i den korte rente, der også har smittet af på den lange rente. Faldet i den korte rente reducerer markant renteudgifterne på den offentlige gæld, idet denne for størstedelens vedkommende er finansieret med korte papirer.

Frankrig

Også den franske økonomi befinder sig aktuelt i en situation med lavvækst. BNP ventes at falde med 3/4 pct. i 1993 som følge af faldende investeringer og en meget afdæmpet udvikling i eksporten. I 1994 vurderes det, at væksten vil andrage 1 1/2 pct. stigende til knap 3 pct. i 1995 som følge af en moderat fremgang i privat og offentligt forbrug. På baggrund heraf ventes arbejdsløsheden fortsat at vokse og formodes i 1995 at stabilisere sig på et niveau omkring 12 pct.

Fortsat stram pengepolitik, men finanspolitikken lempet en smule

Efter overgangen til de brede udsvingsgrænser i ERM-samarbejdet har den franske franc kun tabt omkring 2 pct. i værdi i forhold til D-marken trods en moderat lempelse af pengepolitikken, der periodevis har resulteret i et negativt rentespænd overfor Tyskland for den korte rente. Pengepolitikken må dog fortsat betegnes som stram, idet den - modsat den italienske - ikke er indrettet med henblik på at opnå en kraftig depreciering af valutaen. Finanspolitikkens råderum er begrænset af såvel den allerede opbyggede offentlige gæld, der udgør omkring halvdelen af BNP, som af de løbende underskud, som i 1992 udgjorde knap 4 pct. af BNP. Med henblik på at afdæmpe stigningen i ledigheden er der dog gennemført en beskedent lempelse i form af en reduktion i arbejdsgivernes sociale bidrag samt indførelse af mere fleksible arbejdstidsbestemmelser. Endelig er der annonceret yderligere en pakke primært indeholdende øgede offentlige (infrastruktur-) investeringer og indkomstskattelettelser.

Holland

I Holland er der udsigt til stagnation i 1993 og en mindre opgang i 1994 og 1995, der gradvist tager til i styrke i takt med den forventede bedring af verdensøkonomien. Udviklingen afspejler den hollandske økonomis åbenhed, samt at Holland som det eneste land har indgået en bilateral aftale med Tyskland om bevarelse af de oprindelige snævre udsvingsgrænser på +/- 2 1/4 pct. mellem den hollandske gylden og D-marken. Herved fastholder Holland sin valutakurspolitik, der tilstræber at følge D-marken og som konsekvens har haft, at de hollandske rentesatser har fulgt de tyske endog meget tæt. Med henblik på at undgå en for kraftig forværring af konkurrenceevnen har den hollandske regering under de igangværende overenskomstforhandlinger annonceret et indgreb, der vil ophæve eventuelt aftalte satsreguleringer for

Bevarer den tætte DM-binding...

...og indfører lønindgreb

1994. Tidligere hollandske erfaringer viser dog, at sådanne indgreb for størstedelens vedkommende modvirkes af en kraftigere lønglidning over et par år.

Sverige: I dyb recession, men på vej fremad

Den svenske økonomi er fortsat i dyb recession, men der er dog nu tegn på en begyndende lysning. Eksporten lå i starten af 1993 lavere end året før, men med en tendens til stigning. Denne kan henføres til deprecieringen af den svenske krone, der i 1993 har ligget ca. 20 pct. under niveauet i 1992 i forhold til D-marken. Eksportfremgangen har vendt udviklingen i industriproduktionen, der atter er for opadgående. I modsætning hertil lå det private forbrug og investeringerne i starten af 1993 betydeligt lavere end året før uden tegn på en snarlig vending. Det er endnu for tidligt at afgøre, hvorvidt deprecieringen har igangsat en løn-pris spiral, men foreløbig er der ingen tegn herpå. Den underliggende inflationsrate (korrigeret for afgiftsstigninger og den direkte effekt af deprecieringen på importpriserne) lå således i første halvdel af 1993 på omkring 2 pct.

Stramning af finanspolitikken, men pengepolitikken lempet

Også i Sverige er det offentliges underskud og gæld en spændetrøje for finanspolitikken. I 1993 er der udsigt til et underskud på statens budget på omkring 14 pct. af BNP, hvorefter statsgælden vil udgøre mere end 80 pct. af BNP. Selvom en del af underskuddet kan henføres til lavkonjunktoren, dækker det også over et strukturelt underskud i størrelsesordenen 5-7 pct. af BNP. Med udsigt til en fortsættelse af denne klart uholdbare udvikling er der fremlagt en plan, der skal nedbringe underskuddet med 81 mia. svenske kroner frem til 1998. Planen er baseret på øgede skatter og fastholdelse af de offentlige udgifter. Pengepolitisk har Sverige valgt en hurtig tilpasning af den korte rente ned mod kontinental-europæisk niveau, indebærende den kraftige depreciering. Den svenske, korte rente har dog i 1993 ligget omkring 1 pct.point over den korte rente i Tyskland.

Finland: Nedgang stoppes i 1993 og pæn opgang herefter

Nedgangen i den finske økonomi, der startede i 1990 og udløstes af bortfaldet af store dele af østhandlen samt udhulet konkurrenceevne, ser nu ud til at være ved at stoppe. De hjemmemarkedsorienterede aktiviteter er fortsat vigende, mens den eksportorienterede del af den finske økonomi er for opadgående. Industriproduktionen er således stigende trukket af eksporten, der er gået markant frem efter nedskrivningen af den finske mark, der i forhold til D-marken i 1. halvår af 1993 lå omkring 35 pct. lavere end niveauet før november 1991, hvor markens ECU-binding blev ophævet. I forbindelse med valutauroen i september 1992 deprecierede marken med godt 20 pct. Arbejdsløsheden, der har været stærkt stigende siden midten af 1990 og medio 1993 lå på

17 pct., viser ingen tegn på vending og ventes tidligst at falde et godt stykke ind i 1994. Den kraftige depreciering ser heller ikke i Finland ud til at have udløst en løn-pris spiral, idet såvel løn- som prisstigningerne (justeret for afgiftsændringer) er moderate som følge af den nedpressede konjunktursituation. Der ventes dog en vis opadgående tendens i pris- og lønstigningerne i de kommende år, i takt med de bedre konjunkturer.

Finanspolitisk stramning undervejs men lempelig pengepolitik

Lavkonjunkturen har også i Finland forværret de offentlige budgetter, hvis underskud i 1993 bliver i størrelsesordenen 10 pct. af BNP, hvorved den offentlige gæld stiger til at udgøre omkring halvdelen af BNP. Også i Finland er der derfor fremlagt finanspolitiske stramninger (momsforhøjelse, beskæring af offentlige udgifter) med henblik på at reducere det strukturelle underskud. Virkningen af denne finanspolitiske stramning i 1994 vil modvirkes af det markante rentefald, som omlægningen af pengepolitikken i ekspansiv retning i forbindelse med valutauroen i efteråret 1992 afstedkom. Den korte rente er faldet fra ca. 15 pct. i efteråret 1992 til 7 pct. i sommeren 1993, hvilket var marginalt under det tyske niveau. Også den lange rente er faldet markant. De positive virkninger af disse rentenedsættelser vil formodentlig først for alvor vise sig i løbet af 1994. Samlet synes den pengepolitiske målsætning om at realisere en inflationsrate (renset for afgiftsændringer mv.) på 2 pct. i 1995 dog noget optimistisk givet nærværende konjunkturudsigter.

Norge

Den norske økonomi voksede i 1992 med 3,3 pct. og dermed betydeligt mere end det øvrige Europa. I 1993 er væksttempoet bremsset noget op, og især det private forbrug og investeringerne udvikler sig overraskende trægt, hvorfor der for 1993 nu ventes en BNP-vækst på godt 1 pct., hvilket er markant lavere end vurderet i *Dansk Økonomi, maj 1993*. Med udsigt til en højere international vækst i de kommende år vil eksporten vokse, hvilket sammen med den lave rente, der har vendt udviklingen på boligmarkedet, formodes at øge væksten i den indenlandske efterspørgsel. Ledigheden ventes dog at stabilisere sig omkring de aktuelle 5-6 pct.

Tillid til norsk økonomi

Den norske krone var i forbindelse med valutauroen omkring de-facto-sammenbruddet af ERM-samarbejdet i august 1993 stort set upåvirket heraf, selvom rentespændet vis-a-vis Tyskland var marginalt. Dette indikerer en ikke ubetydelig international tillid til den norske økonomi.

Øst- og Centraleuropa

**Bunden ved at være
nået i flere lande...**

**...og udsigt til
begrænset vækst
herefter**

**Privat produktion
stiger**

**...men høj
arbejdsløshed og et
dårligt banksystem**

**GATT-rundens
hovedformål og
perspektiv**

Omstillingsprocessen væk fra planøkonomi mod markedsøkonomi har i alle øst- og centraleuropæiske lande (Polen, Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet, Rumænien og Bulgarien) indebåret store fald i den samlede produktion. I Bulgarien og Rumænien var produktionen i 1992 25-30 pct. mindre end i 1989, mens Polen, Ungarn og det daværende Tjekkosllovakiet oplevede fald i størrelsesordenen 20 pct. i samme periode. I Bulgarien og Rumænien, hvor reformprocessen har lang vej igen, ventes faldet at fortsætte i 1993 med en vis mulighed for opbremsning i 1994. I landene Tjekkiet, Ungarn og specielt Polen er overgangen til markedsøkonomi nået længere, og udsigterne er her mere lyse. I Tjekkiet og Ungarn er det overvejende sandsynligt, at bunden nås i 1993, hvorefter en langsom vækst vil påbegyndes. I Polen er faldet i den samlede produktion ophørt, og denne steg med 1 pct. i 1992 og ventes at vokse med omkring 4 pct. i såvel 1993 og 1994.

I de tre sidstnævnte lande kendetegnes udviklingen af, at produktionen i den private sektor stiger markant som et resultat af privatiseringsbestræbelserne og den indtil videre pænt voksende eksport. Samtidig er den tidligere så dominerende statslige sektor under gradvis afvikling - dog endnu undtaget de store statslige industrivirksomheder. Den fortsatte omstilling besværliggøres af den allerede nu høje arbejdsløshed, der kan udgøre en social barriere. Fælles for landene er endvidere, at det finansielle system langt fra fungerer optimalt, hvilket hæmmer omstillingen. Endelig er der store underskud på de offentlige budgetter. Disse forhold kan hæmme reformprocessens videre forløb.

I.3 Liberaliseringen af verdenshandlen

Uruguay-runden i GATT-forhandlingerne kører nu på sit 7. år efter starten i 1986. Hovedformålene i denne forhandlingsrunde er at rette op på den tendens til undergravning af de oprindelige GATT-principper, der op gennem 1980'erne har fundet sted i form af unilaterale indførelser af en række ikke-toldmæssige handelsbarrierer, bl.a. ved at tilbageføre en række undtagne områder som landbrug, tekstil og beklædning. Endvidere inddrages helt nye områder som servicesektoren, investeringspolitikken og beskyttelse af immaterielle rettigheder til GATT-regi, jf. *Dansk økonomi, maj 1992*. OECD anslår, at en gennemførelse af intentionerne vil afstedkomme en bedre ressourceudnyttelse på verdensplan, der vil give sig udslag i en global effektivitetsgevinst

på op mod 1 pct. af den samlede verdensproduktion.¹ Selv om denne gevinst realiseres over en 5-6 årig periode, vil en aftale umiddelbart have en positiv effekt på det noget forstemmende verdensøkonomiske billede, bl.a. fordi den vil bremse latente protektionistiske tiltag.

Tiltagende betalingsbalanceuligevægte

Udover ovenstående mere velfærdsøkonomiske overvejelser som basis for Uruguay-runden har også det igen stigende problem med betalingsbalanceuligevægte mellem specielt Japan, USA og Europa dannet baggrund for forhandlingerne.

Det japanske overskud er igen voksende og har medvirket til udløsning af krav fra især USA om en nedbrydning af det komplicerede net af ikke told-mæssige handelshindringer, der præger den japanske økonomi. Dette har også ført til bilaterale forhandlinger landene imellem om den fremtidige indbyrdes handelspolitik. På baggrund af vanskeligheder ved gennem generelle formelle aftaler at reducere administrativt betonedede ikke told-mæssige handelshindringer vil en tilstrækkelig japansk forståelse for og villighed til at foretage den nødvendige tilpasning være afgørende for udfaldet på længere sigt.

Generel tro på en foranstående løsning

Efter et noget trægt forhandlingsforløb var det efter G7-landenes økonomiske topmøde i Tokyo i juli 1993 en udpræget vurdering, at forhandlingerne kunne afsluttes inden udgangen af 1993. Optimismen baseredes på, at USA, Japan, Canada og EF enedes om at inkorporere en vifte af konkrete midler til sikring af adgang til markederne.

Tilbageværende problemer:

Der er imidlertid grund til at understrege, at en løsning forudsætter overvindelse af en række problemer.

Landbrug

Specielt synes landbrugsområdet at være vanskeligt, bl.a. som følge af at de enkelte lande og regioner har meget forskellige tilskudssystemer. Fronterne står her primært mellem USA og EF, men også Japan og Sydkorea har kun udvist ringe vilje til at åbne deres landbrugsmarkeder, mens Cairns-landene presser på for større åbninger.² Blair House aftalen fra november 1992, baseret på et udspil fra GATT, er imidlertid det centrale udgangspunkt for en aftale, jf. kapitel III.

1) Goldin I. and D. van der Mensbrugge (1992): Trade Liberalisation: What's at Stake?, *Policy Brief No. 5*, OECD Development Centre, Paris.

2) De såkaldte "Cairns-lande" omfatter overvejende landbrugseksportlande (Australien, New Zealand, Canada, Argentina mfl.).

Industrivarer

Med hensyn til industrivarer er der stadig usikkerhed med hensyn til opnåelse af de tiltænkte reduktioner af toldsatserne. Tokyo-aftalen åbner på tekstilområdet mulighed for en undtagelse fra reglen om nedsættelse af de højeste toldsatser, hvorfor de enkelte handelsregioner indbyrdes kan aftale en langsommere nedsættelse af tariffene. Specielt USA kan her tænkes at ville indgå sådanne aftaler. På stålområdet er der en reel fare for, at der kun kan opnås en begrænset reduktion af de samlede handelshindringer. Det skyldes, at flere af de toneangivende lande har betinget en reduktion af importtold i GATT-regi af en indgåelse af en multilateral aftale, der formodentlig vil indeholde mængdemæssige handelsrestriktioner i et vist omfang.

Tjenesteydelser

På tjenesteydelses området er der sket fremskridt indenfor finansiel virksomhed, hvor EF og USA presser Japan og andre sydøst-asiatiske lande, og indenfor telekommunikation, hvor USA, Japan, Canada og EF udenfor GATT-regi har udarbejdet en forhandlingsplan, der stiler mod en total løsning - selv efter eventuel opnåelse af en GATT-løsning. Trods disse fremskridt er forhandlingerne indenfor tjenesteydelser ikke problemfrie. Indenfor maritime tjenester fastholder USA således retten til udnævnelse af "mest-begunstigede-status" af handelspartnere som et middel til at presse andre lande til liberaliseringer. På det audiovisuelle område påberåber EF sig kulturpolitiske argumenter mod en fuld liberalisering.

Endelig volder intentionerne om oprettelse af et stærkt multilateralt handelsorgan, som bl.a. vil begrænse mulighederne for unilaterale handelssanktioner, problemer. USA insisterer her på de nationale regerings ret til at møde handelspartneres unfair handelspolitik med modgående tiltag.

Løsning dog inden for rækkevidde

Til trods for disse problemer er en tilfredsstillende afslutning på Uruguay-runden inden for rækkevidde, såfremt deltagerne kan modstå fristelsen til væsentlige ændringer af Blair House aftalen og ændringer på de øvrige ovennævnte områder.

KAPITEL II

DEN INDENLANDSKE KONJUNKTUR

II.1 Oversigt

**Finanspolitisk
lempelse...**

**...fører til lavere
arbejdsløshed i 1994
og 1995**

I løbet af 1993 har udsigterne for den hjemlige konjunkturudvikling ændret sig på en række afgørende punkter. Først og fremmest er finanspolitikken blevet lempet. Dette er sket gennem vedtagelsen af en på kort sigt underfinansieret skattereform og ved indførelsen af forskellige aktivitetstiltag: fremrykning af offentlige investeringer, øget offentlig beskæftigelse, nye orlovsordninger mv. Desuden har august måneds sammenbrud i det hidtidige europæiske valutakurssamarbejde, ERM-systemet, ændret vilkårene for den danske valutakurspolitik, hvilket har negative konsekvenser i form af øget usikkerhed. Det efterfølgende fald i kronens værdi har sammen med den øvrige valutakursudvikling medført, at Danmark har genvundet tabet af konkurrenceevne, der fulgte efter valutauroen i efteråret 1992. Endelig er den lange nominelle rente faldet betydeligt gennem det meste af året. Som konsekvens af disse faktorer er den aktuelle konjunkturvurdering, hvis centrale størrelser er gengivet i tabel II.1, væsentligt anderledes end vurderingen i *Dansk økonomi, maj 1993*. Den gennemsnitlige ledighed ventes at falde med 15.000 personer i både 1994 og 1995.

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	447,2	458,0	485,7	516,5	1,4	1,0	3,4	3,8	1,9	1,4	2,6	2,5
Nyt boligbyggeri	25,7	23,9	24,9	26,7	-5,9	-9,0	2,0	4,5	4,2	2,0	2,2	2,4
Private investeringer	86,5	84,4	87,9	95,1	-14,9	-2,8	0,9	6,2	3,3	0,4	3,2	2,0
Offentligt forbrug	216,8	225,6	234,7	239,5	1,2	2,3	1,9	-0,4	2,3	0,7	2,1	2,5
Offentlige investeringer	18,9	21,4	23,2	23,7	14,0	11,4	5,8	0,0	4,0	1,5	2,6	2,3
Lager- og besætningsændringer ^b	-0,6	-5,0	-1,5	1,1	0,2	-0,6	0,4	0,3	-	-	-	-
Indenlandsk efterspørgsel i alt	794,5	808,2	854,9	902,6	-0,6	0,2	3,2	3,2	2,5	1,5	2,5	2,3
Vareeksport (fob) ^c	252,1	237,3	248,2	255,5	5,5	-3,2	1,9	2,6	-1,2	-2,8	2,6	0,3
heraf industri ekskl. skibe og fly	165,2	157,3	166,8	176,8	5,7	-4,3	2,5	5,0	-0,6	-0,5	3,5	1,0
heraf landbrug og konserver ^d	68,8	62,4	65,6	65,3	0,9	-3,0	2,9	0,5	-0,7	-6,5	2,3	-1,0
Tjenesteeksport	72,6	68,1	72,4	78,3	-0,6	-9,2	2,0	5,4	-1,5	3,3	4,2	2,7
Eksport i alt	324,7	305,5	320,6	333,8	4,0	-4,5	1,9	3,2	-1,3	-1,5	3,0	0,9
Samlet efterspørgsel	1119,2	1113,7	1175,5	1236,4	1,0	-1,4	2,8	3,2	1,2	0,9	2,7	1,9
Vareimport (cif)	204,7	192,6	207,9	225,7	-0,1	-4,5	3,8	6,0	-1,9	-1,4	4,0	2,4
heraf energiimport	12,8	12,3	12,1	12,7	-0,3	-4,1	-1,2	5,3	-12,0	0,0	-0,4	0,0
Tjenesteimport	47,9	45,6	49,1	53,6	2,0	-5,9	2,7	5,9	-0,1	1,1	4,8	3,2
Import i alt	252,6	238,2	257,0	279,4	0,3	-4,7	3,7	5,9	-1,5	-1,0	4,1	2,6
Bruttonationalprodukt ^e	866,5	875,5	918,4	957,1	1,2	-0,1	2,5	2,2	1,9	1,2	2,4	2,0
Nettoafgifter ^f	120,8	125,9	135,9	146,6	1,4	1,0	3,4	3,8	-3,0	3,2	4,5	3,9
Bruttofaktorindkomst	745,7	749,6	782,5	810,5	1,2	-0,3	2,3	1,9	2,8	0,8	2,0	1,6

a) Timeforbruget er 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.

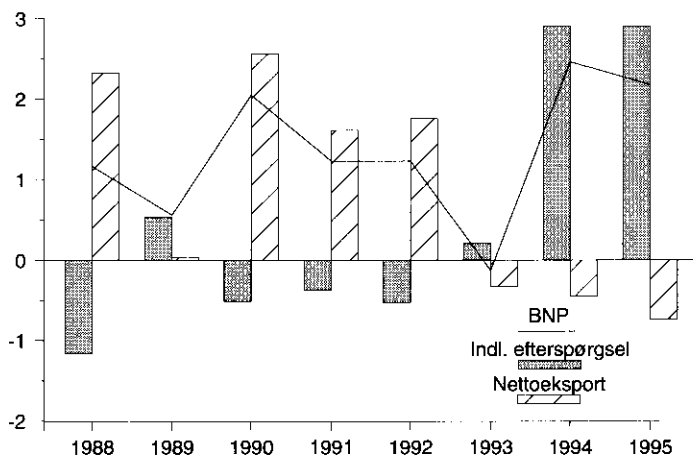
c) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

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

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

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

Figur II.1 Bidrag til vækst i BNP fra indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport, 1988-95, pct.point



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

Nulvækst i 1993...

...afløst af BNP-vækst på 2 1/2 og godt 2 pct. i hhv. 1994 og 1995

Usikkerhedsmomenter

Den internationale konjunkturtilbagegang er sammen med konkurrenceevneforværringen, som opstod efter andre landes devalueringer begyndende i efteråret 1992, hovedforklaringen på, at der ikke ventes nogen BNP-vækst i 1993. Nettoeksporten bidrager negativt til væksten, mens den indenlandske - primært offentlige - efterspørgsel bidrager positivt, jf. figur II.1. I 1994 ventes de bedre internationale konjunkturer og den seneste konkurrenceevneforbedring at forbedre eksportmulighederne. Dette vil sammen med en fremgang i den indenlandske efterspørgsel navnlig som følge af den finanspolitiske lempelse forårsage en BNP-vækst på 2 1/2 pct. I 1995 antages uændret økonomisk politik i forhold til 1994, hvorfor den indenlandske efterspørgsel i højere grad udgøres af privat efterspørgsel med større importindhold. Dette medfører, at nettoeksportens negative bidrag til væksten i BNP øges i 1995, hvorfor væksten skønnes at andrage godt 2 pct.

Det største usikkerhedsmoment ved den aktuelle prognose er de fremtidige valutakursrelationer i Europa efter ERM-samarbejdets sammenbrud. Som en beregningsteknisk forudsætning er det antaget, at gennemsnitskurserne fra september 1993 fortsætter uændret i hele prognoseperioden. Opbruddet i valutakurspolitikken behandles i afsnit II.12. Desuden hersker der fortsat

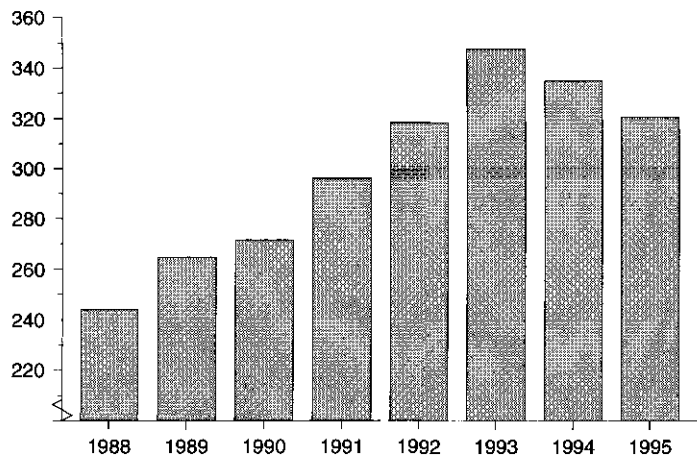
betydelig usikkerhed om forholdene i udlandet. Som omtalt i kapitel I ventes det, at konjunkturerne vil vende i 1994 og påbegynde et i sammenligning med tidligere konjunkturopgange langsomt opsving. Det skal understreges, at en forsinkelse af et sådant opsving på blot få måneder kan få væsentlig betydning for skønnene. Endelig er der i forbindelse med den hjemlige finanspolitiske lempelse usikkerhed om eksempelvis effekten af skattereformen på forbruget og udnyttelsesgraden af de nye orlovsmuligheder.¹

350.000 ledige i 1993...

...og lavere ledighed i 1994 og 1995

Som følge af den ovenfor skitserede udvikling er ledigheden steget kraftigt gennem 1993, således at den på årsbasis vil andrage knap 350.000 personer, jf. figur II.2. I takt med den tiltagende aktivitet skønnes den gennemsnitlige ledighed at falde til omkring 335.000 og 320.000 personer i hhv. 1994 og 1995.

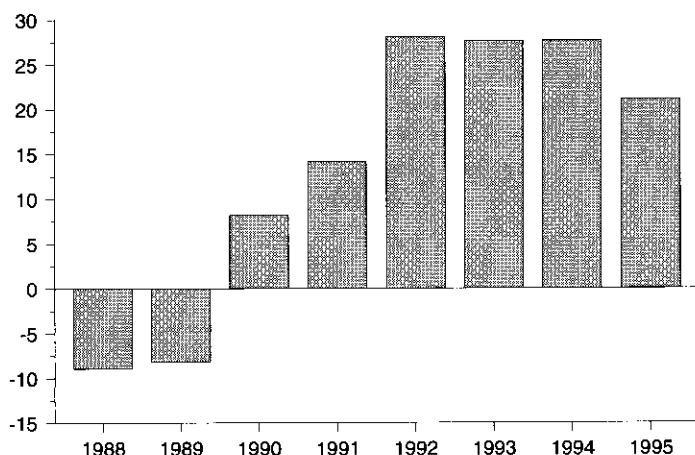
Figur II.2 Ledigheden, 1988-95, 1000 personer



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

1) Den tekniske del af prognoseudarbejdelsen er i lighed med tidligere foretaget med udgangspunkt i SMEC-modellen. De eksogene variable, som danner input til modellen, er beregnet på baggrund af internationale og nationale kilder herunder løbende statistik, som i de fleste tilfælde dækker mindst første halvår af 1993. Eksportskønnene for industri- og tjenesteeksporten er beregnet i en formodel, men på baggrund af usikkerhed om valutakurserne er eksportskønnene nedjusteret i forhold til modelresultaterne. De vigtigste endogene variable i modelkørslen er det private forbrug og importen, hvor forbruget på baggrund af usikkerheden omkring konjunktursituationen og skatteomlægningen delvist er udskudt fra 1994 til 1995. Forventningsleddet i forbrugsfunktionen er ikke medtaget. For arbejdsmarkedet er der skønnet over arbejdsstyrke og produktivitet, mens ledigheden er endogen.

Figur II.3 Overskuddet på betalingsbalancen, 1988-95, mia. kr.



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

Fortsat stort overskud på betalingsbalancen

Betalingsbalanceoverskuddet ventes i 1993 at blive omkring 28 mia. kr., hvilket er uændret i forhold til 1992, jf. figur II.3. I 1994 ventes en svagt forringet vare- og tjenestebalance, men faldende rentebetalinger på udlandsgælden betyder, at betalingsbalanceoverskuddet forbliver uændret i forhold til 1993. I 1995 forventes en mindre forringelse af betalingsbalancen grundet stigende import, således at overskuddet skønnes til ca. 21 mia. kr.

Stigende offentligt underskud i 1993 og 1994 men fald i 1995

Med den stærke stigning i ledigheden vokser det offentlige opsparingsunderskud til godt 30 mia. kr. i 1993.² Som følge af den finanspolitiske lempelse forventes det, at selv ikke faldende ledighed kan forhindre underskuddet i at vokse til godt 40 mia. kr. i 1994. I 1995 er den lavere ledighed medvirkende til, at underskuddet skønnes at falde til omkring 35 mia. kr.

II.2 International vækst og konkurrenceevne

Negativ vækst hos Danmarks vigtigste aftagerlande i 1993

På de to vigtigste danske eksportmarkeder for industrivarer, Tyskland og Sverige, ventes negativ vækst i 1993, og i en række andre vesteuropæiske lande antages væksten at ligge omkring nul-punktet, jf. tabel I.1. Samlet forventes eksportmarkederne for

2) Underskuddet defineres her som nettofordrings erhvervelsen i den samlede offentlige sektor (inkl. kommuner, amter og offentlige fonde).

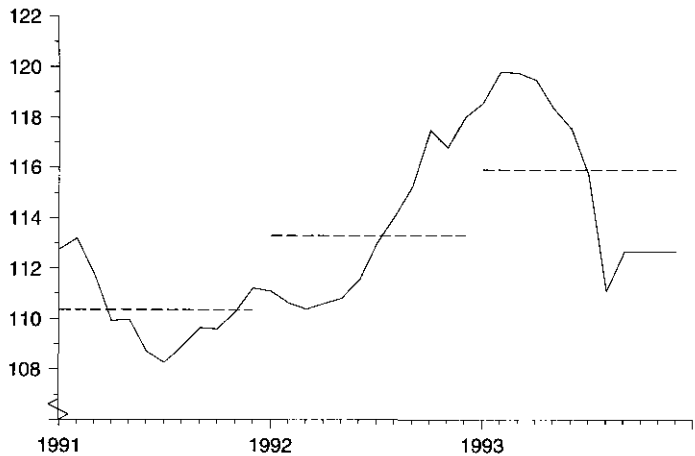
industrivarer derfor at blive svagt reduceret i 1993, men de internationale konjunkturer skønnes at vende i 1994, således at aftagerlandenes BNP vokser med omkring 1,5 pct. i 1994 og 2,5 pct. i 1995.

Valutakurs- ændringer...

...og valutakurs- forudsætninger

De betydelige valutakursændringer i sidste halvdel af 1992 var medvirkende til, at den gennemsnitlige effektive kronekurs steg med 2,6 pct. i 1992, jf. figur II.4. Den fornyede valutauro i begyndelsen af 1993 bidrog til en yderligere stigning, men i løbet af sommeren og især efter sammenbruddet i ERM faldt den effektive kronekurs, så den i september 1993 var nede på samme niveau som før starten på valutauroen medio 1992. Som en beregningsteknisk forudsætning fremskrives denne valutakurs uændret i hele prognoseperioden, hvilket medfører, at stigningen i den effektive kronekurs som årgennemsnit begrænses til 2,2 pct. i 1993, jf. tabel II.2. Dette efterfølges af et fald på 2,8 pct. i 1994 og en uændret effektiv valutakurs i 1995.

Figur II.4 Den effektive kronekurs, 1991-93, indeks 1985=100



Anm.: Månedstallene er beregnet som gennemsnittet af dagsobservationer. Seneste anvendte observation er september 1993. For månederne oktober til december 1993 er angivet de ved prognoseudarbejdelsen antagne kurser. De vandrette stiplede linier angiver årgennemsnit.

Kilde: Danmarks Statistik, DSTB.

Tabel II.2 Lønmæssig konkurrenceevne, pct.

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

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

b) Et negativt tal indebærer en stigning i kronen i forhold til konkurrent- og aftagerlande (dobbelvejede 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. Om valutakurserne antages det, at september måneds gennemsnitskurser fortsætter i hele fremskrivningsperioden. Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

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

Begrænset stigning i lønomkostningerne i 1993...

...men højere stigning i 1994 og 1995

Timelønsomkostningerne forøges med knap 2,5 pct. i 1993, og forventes at stige med næsten 3 pct. og 3,5 pct. i hhv. 1994 og 1995. Overenskomsterne indgået i foråret 1993 resulterede i satsforhøjelser på 1,2-1,5 pct. af mindstelønnen og normallønningerne i 1993 og 1,5-2,0 pct. for 1994.³ Desuden blev der fra 1994 bl.a. aftalt højere aflønning under sygdom og indført nye pensionsindbetalinger fra arbejdsgiverne. Skønnet for 1995 tager udgangspunkt i, at de nævnte stigninger for 1994 og de allerede aftalte satsforhøjelser for 1995 isoleret set indebærer en stigning i timelønsomkostningerne i 1995 på omkring 2,5 pct. Hertil kommer, at den anslåede forøgelse i aktivitetsniveauet resulterer i yderligere stigninger.

3) Beregningerne bygger på, at satsforhøjelserne ikke slår igennem for alle lønmodtagere, idet den relativt svage aktivitet forventes at reducere mulighederne herfor.

Lave lønstigninger i udlandet i 1994 og 1995

Lønningerne i udlandet forventes at stige med godt 3 pct. i 1993. I 1994 og 1995 antages de internationale lønstigninger at øges som følge af forbedrede konjunkturer. De danske lønomkostninger antages således at stige 0,7 pct. langsommere end udlandets i 1993, men denne forskel indsnævres til 0,6 og 0,3 pct. i hhv. 1994 og 1995.

Ringere konkurrenceevne i 1993, men bedring i 1994

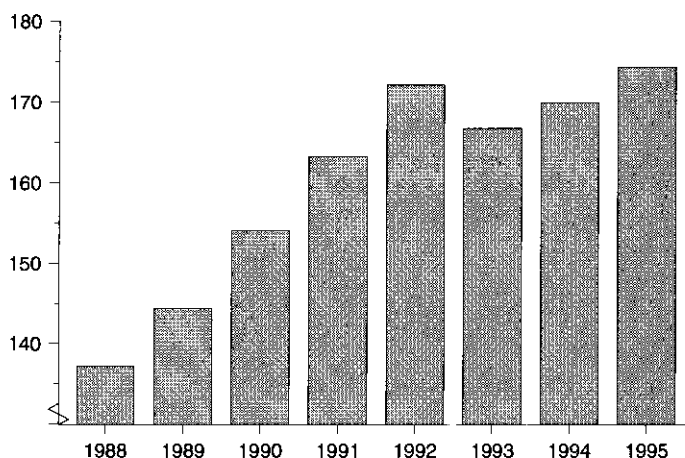
Som følge af den ovenfor skitserede valutakurs- og lønudvikling forventes en forringelse af konkurrenceevnen på 1,5 pct. i 1993. Den antagne lavere effektive valutakurs vil sammen med den moderate indenlandske lønstigningstakt forbedre konkurrenceevnen i 1994 med knap 3,5 pct. I 1995 ventes stort set uændret konkurrenceevne i forhold til 1994.

II.3 Eksport

Efter fald i 1993 stiger eksporten i 1994 og 1995

Tilbageslaget i den mængdemæssige eksport, der indledtes i slutningen af 1992, er fortsat i 1993, hvor vareeksporten falder med over 4 pct., jf. figur II.5.⁴ Den samlede eksport forventes dernæst at stige med 1,9 pct. i 1994 og 3,2 pct. i 1995, da eksportmarkederne antages at vokse, og lønkonkurrenceevnen samtidig skønnes at blive forbedret, jf. afsnit II.2.

Figur II.5 Vareeksporten, 1988-95, mia. 1980 kr.



Kilde: Danmarks Statistik, 1993 *Nationalregnskabet* og egne beregninger.

4) Da der efter etableringen af EF's indre marked ikke skal udstedes toldpapirer ved eksport til andre EF-lande, er grundlaget for en stor del af udenrigshandelsstatistikken ændret. Derfor bygger eksportskønnene for 1993 kun på foreløbige og usikre tal.

Industri- og tjenesteeksport

I 1993 falder industrieksporten med over 4 pct. og tjenesteeksporten med omkring 9 pct. Faldene skyldes aftagende efterspørgsel på vigtige markeder som Tyskland og Sverige og en faldende konkurrenceevne i forhold til de øvrige nordiske lande, Storbritannien og mange sydeuropæiske lande. Industri- og tjenesteeksporten forventes at stige i 1994 som følge af den internationale konjunkturvending og den forbedrede konkurrenceevne. Således ventes industrieksporten at stige med omkring 2 1/2 pct. i 1994 og 5 pct. i 1995. Disse skøn bygger bl.a. på en antagelse om, at de nye og usikre forhold omkring den valutapolitiske fremtid i Europa bevirker, at eksporten reagerer svagere på bedre konkurrenceevne og udlandsvækst end tidligere.

Landbrugs- og fiskeeksporten falder i 1993

Landbrugs- og fiskeeksporten ventes mængdemæssigt at falde med 3 pct. i 1993, da en stigning i svinekødeeksporten mere end modsvares af en betydelig reduktion i eksporten af fisk og fiskeprodukter. Årets gode høst ventes at slå igennem på udenrigshandlen i 1994, hvor der ventes en stigning i landbrugseksporten på knap 3 pct.

Eksportpriserne på fiske- og landbrugsprodukter forventes at falde i gennemsnit med 6,5 pct. Faldet i landbrugspriserne skyldes bl.a. reformen af landbrugsstøtten i EF, som trådte i kraft i løbet af 1993, men også fiskeeksporten forventes at ske til lavere priser end i 1992.⁵

II.4 Pris- og renteutviklingen

Rekordlav inflation i 1993...

Forbrugerprisstigningstakten for 1993 ventes at blive 1,4 pct. Udover den høje effektive kronekurs har også den meget afdæmpede lønudvikling været medvirkende til, at inflationen i 1993 således når sit laveste niveau i over 30 år. Også i 1994 og 1995 forventes beskedne stigninger i enhedslønomskostningerne. Den lavere effektive kronekurs vil imidlertid øge importpriserne i 1994, hvorefter yderligere stigninger i disse må påregnes i 1995 grundet det forventede internationale opsving. Udover ovennævnte centrale faktorer får skattereformen betydning for prisudviklingen i 1994 og 1995, idet afgifter på bl.a. vand, el og benzin forhøjes i begge år. Samlet skønnes forbrugerprisinflationen at blive på omkring 2,5 pct. i både 1994 og 1995.

...men noget højere i såvel 1994 som 1995

5) Prognosen bygger på de vedtagne ændringer i EF's landbrugsordninger. Disse indebærer bl.a., at lavere priser på korn, oliefrø mv. kompenseres gennem direkte arealtilskud til landbruget.

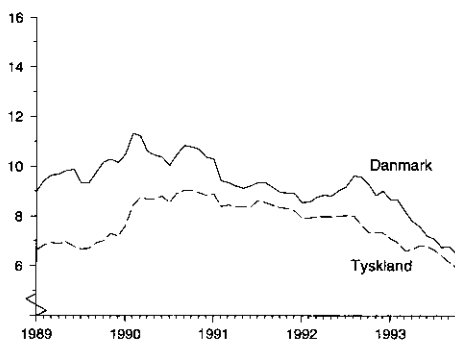
Betydeligt rentefald i 1993

Rentespændet overfor Tyskland næsten elimineret

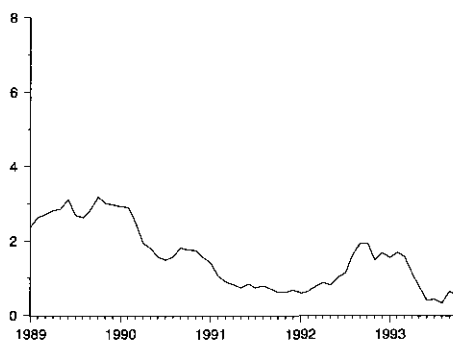
Den lange danske rente er faldet betydeligt igennem 1993, jf. figur II.6. Således er den effektive rente på en 10-årig statsobligation faldet med op imod 2 pct.point fra januar til august. Samtidig er rentespændet til Tyskland blevet næsten elimineret.⁶ I sammenligning med valutauroen i efteråret 1992 har turbulensen på valutamarkedene i august 1993 ikke haft tilsvarende indflydelse på hverken den lange rente eller rentespændet overfor Tyskland. Udover at det nu tilsyneladende mere stabile rentespænd kan fortolkes som tilstedeværelsen af større tillid til den danske økonomi, end det var tilfældet i efteråret 1992, kan det også tages som udtryk for, at investorerne i den aktuelle situation anser den tilpasning, den danske krone har undergået efter sammenbruddet i ERM-samarbejdet, som værende af en størrelsesorden, der godtgør, at der fremover ikke i samme grad forventes deprecieringer overfor D-mark.

Figur II.6 Den lange rente i Danmark og Tyskland samt det tilhørende rentespænd, 1989-1993, pct.

Lang rente i Danmark og Tyskland



Rentespænd



Anm.: Den lange rente er repræsenteret ved den effektive rente på 10-årige statsobligationer. Observationerne angiver månedsgennemsnittet af dagsobservationer. Seneste observation er oktober 1993.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

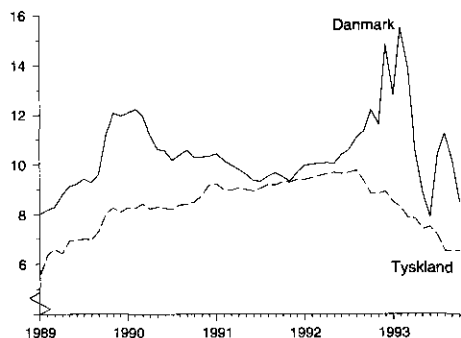
6) Der er et betydeligt rentespænd mellem danske stats- og realkreditobligationer.

Fortsat faldende rente

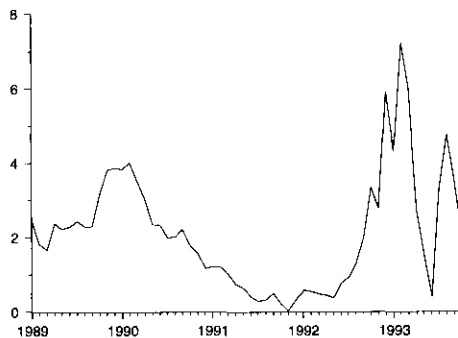
Trods de mere usikre forhold omkring de valutamæssige relationer i Europa, ventes det, at den danske rente i prognoseperioden følger den tyske. Den korte tyske rente forventes at fortsætte det fald, der siden september 1992 har reduceret den med omkring 3 pct.point, jf. figur II.7. Rentespændet til Tyskland, der efter sammenbruddet i ERM-samarbejdet udvidedes for de korte renters vedkommende, ventes gradvist elimineret. Den lange tyske rente ventes kun i mindre omfang at falde i forhold til dens nuværende niveau, der implicerer en tysk realrente så lav som 2-3 pct. Tilsvarende forventes også kun moderate fald i den lange danske rente.

Figur II.7 Den korte rente i Danmark og Tyskland samt det tilhørende rentespænd, 1989-1993, pct.

Kort rente i Danmark og Tyskland



Rentespænd



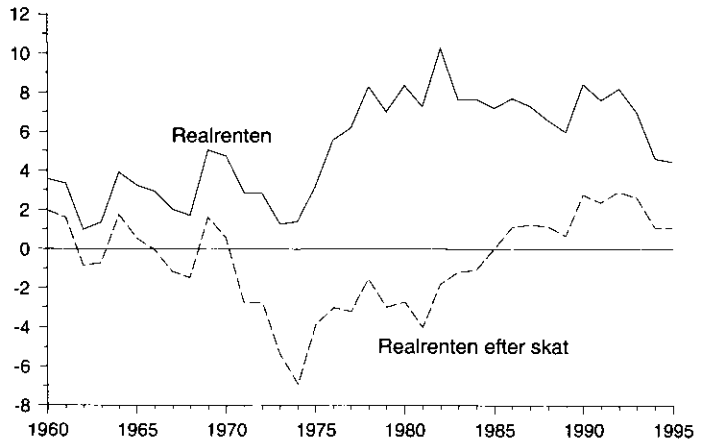
Anm.: Den korte rente er repræsenteret ved 3 måneders eurorenter. Observationerne angiver månedsgennemsnittet af dagsobservationer. Seneste observation er oktober 1993.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Realrenten

De omtalte udsigter for pris- og renteutviklingen indebærer et markant fald i realrenten i prognoseperioden, der i 1995 vil nå det laveste niveau i over 15 år, jf. figur II.8. Målt efter skat vil faldet i realrenten dog begrænses af de faldende skattesatser i perioden, jf. afsnit II.5. Realrenten efter skat vil dog bryde den jævnt stigende tendens, som begyndte efter 1975.

Figur II.8 Realrenten og realrenten efter skat, 1960-95, pct.



Anm.: Realrenten er beregnet som gennemsnit af effektiv obligationsrente fratrukket forbrugerprisinflationen i det pågældende år. Ved udregning af realrenten efter skat anvendes skattesatsen tsuuh fra ADAM's databank.

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

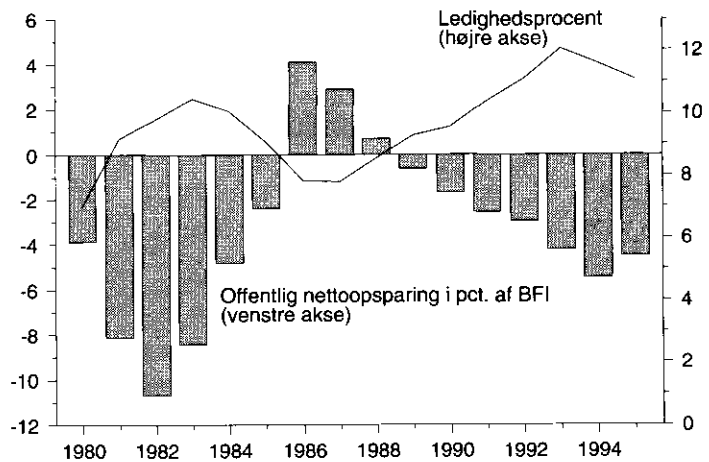
II.5 Offentlige indtægter og udgifter

Den offentlige
saldo...

...og sammenhæng
med konjunkturerne

Det samlede offentlige underskud forventes at stige til 32 mia. kr. i 1993. I 1994 skønnes underskuddet at vokse til 43 mia. kr., mens det i 1995 ventes reduceret til 36 mia. kr. Forklaringen på det stigende underskud i 1993 skal bl.a. søges i øgede offentlige investeringer, offentlig merbeskæftigelse og i særdeleshed den høje ledighed med deraf følgende langsom stigning i beskatningsgrundlaget og stigende udgifter til indkomstoverførsler. Sammenhængen mellem den offentlige nettoopsparing og konjunktursituationen illustreret ved ledighedsprocenten fremgår af figur II.9. Stigningen i opsparingsunderskuddet i 1994 på trods af den faldende ledighed skyldes den lempeligere finanspolitik.

Figur II.9 Offentlig nettoopsparing i pct. af BFI og ledigheden i pct. af arbejdsstyrken, 1980-95



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

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

	1992	1993	1994	1995
	Niveau	Ændring		
	Mia. kr.	Pct.		
Kildeskat ^a	220	1,8	9,1	2,5
Selskabsskat	14	29,3	-12,5	9,8
Realrenteafgift	11	33,9	1,1	-6,9
Afgifter	121	4,2	8,0	7,8
Overførsler og skatter i øvrigt	33	13,9	0,9	3,9
Indtægter i alt	398	5,4	6,8	4,2
Indkomstoverførsler	168	7,5	13,6	1,6
Renter, m.m.	26	28,6	14,3	10,9
Off. ansatte	158	4,4	3,7	2,2
Varer og tjenester	50	3,3	5,1	1,3
Off. investeringer	19	13,1	8,5	2,3
Udgifter i alt	420	7,4	8,8	2,5
		Niveau		
Nettoopsparing	-22	-32	-43	-36
Nettoopsparing i pct. af BFI ^b	-3,0	-4,2	-5,5	-4,5

a) Inkl. arbejdsmarkedsbidrag.

b) Nettoopsparingen i procent af BNP kan tilsvarende opgøres til -2,6 i 1992 og hhv. -3,6, -4,7 og -3,8 i årene 1993, 1994 og 1995.

Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

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

Skattereformen

Den vedtagne skattereform betyder, at der vil ske en omlægning af skatterne i perioden 1994-98, hvorved indkomstskattesatserne reduceres, mens de indirekte skatter og afgifter forøges. De meget betydelige ændringer i både beregningen af indkomstskatten og de indirekte skatter forøger usikkerheden i skønnene over det samlede skatte- og afgiftsprovener. Endvidere kan omlægningerne resultere i adfærdændringer af forskellig karakter. Om sådanne hersker der imidlertid stor usikkerhed, hvorfor der i prognosen ikke er indregnet eventuelle effekter af disse.

Indkomstskatterne er næsten uændrede i 1993...

Faldet i beskæftigelsen bevirker, at der kun vil være en lille vækst i beskatningsgrundlaget i 1993. Reguleringen af personfradrag og bundgrænser med 3,5 pct. reducerer væksten i provenuet yderligere, således at det samlede kildeskatteprovener kun forventes at stige med knap 2 pct. i løbende priser. I 1994 forventes indkomstskatten inkl. det nye arbejdsmarkedsbidrag at stige som følge af stigende indkomster og bruttoficeringen af kontant-hjælpen og de sociale pensioner.⁷ Alene bruttoficeringen betyder merudgifter for staten på ca. 18 mia. kr. til øgede indkomst-overførsler, men næsten hele stigningen forventes at blive modsvaret af øgede indkomstskatter.

...men stiger i 1994 og 1995 i kraft af bruttoficeringen og højere indkomstgrundlag

Realrenteafgift

Realrenteafgiften forventes at give et forøget provener i 1993, og skønnes stort set uændret i 1994 og 1995. Udviklingen i provenuet er bl.a. afhængig af omfanget af konverteringen af realkreditobligationer, hvorfor der knytter sig betydelig usikkerhed til skønnene.⁸

Indirekte skatter

De indirekte skatter skønnes i fremskrivningen at stige i takt med forbruget, jf. afsnit II.6. Provenuet i 1994 og 1995 er desuden påvirket af de stigende miljøafgifter på husholdningernes forbrug af energi, vand og brændstoffer.⁹

Skattetrykket

Skattetrykket målt som provenuet af skatter og afgifter i procent af BFI stiger omkring 2 pct. i 1993 og ca. 1 pct. i 1994, jf. bilagstabel II.4. Korrigeres der for bruttoficeringen af kontant-hjælp og sociale pensioner i 1994, falder skattetrykket imidlertid med omkring 1 pct. i 1994. Faldet i 1994 dækker over en stigning

7) Bruttoficeringen indebærer, at kontanthjælpen omlægges til en dagpengelignende ydelse, som er skattepligtig. Den anden væsentlige ændring er, at pensionssatserne forhøjes som kompensation for, at de forhøjede personfradrag reduceres til de almindelige personfradrag.

8) Et yderligere usikkerhedsmoment er pensionskassernes mulighed for at udskyde beskatningen i op til 5 år ved at sælge obligationerne forud for konverteringen.

9) Sammenhængen mellem effektiviteten i miljøpolitikken, miljøafgifter og de offentlige finanser er diskuteret i *Dansk økonomi, maj 1993*.

i den indirekte beskatning og et fald i personbeskatningen korrigeret for bruttificeringen. I 1995 forventes skattetrykket at være næsten uændret i forhold til 1994.

Offentlig beskæftigelse...

I 1993 og 1994 forventes en merbeskæftigelse i den offentlige sektor på 15.000 personer i hvert af årene. Det forventes, at statens beskæftigelse reduceres i mindre omfang, mens kommunerne forøger beskæftigelsen. Aktiveringsindsatsen spiller her en stor rolle, da kommuner og amtskommuner skal skaffe job til alle, som har krav herpå, og som ikke kan placeres i den private sektor. Desuden styrkes uddannelsesindsatsen og den kommunale service for børn, syge og ældre.

...og investeringer

Fremrykningen af offentlige investeringer betyder i overensstemmelse med finansloven for såvel 1993 som 1994, at investeringerne stiger med hhv. godt 11 pct. og knap 6 pct. i de pågældende år. Fremrykningerne lånefinansieres og igangsættes i høj grad på kommunal basis. Det forventes, at det offentlige forbrug vokser med omkring 2 pct. i både 1993 og 1994. Det er i prognosen antaget, at offentlige investeringer, antal beskæftigede og varekøb i 1995 er uændrede i forhold til 1994.¹⁰

II.6 Privatforbrug og boligbyggeri

Svag udvikling i forbruget i 1993...

Det private forbrug har i 1993 udviklet sig afdæmpet. Forklaringen skal bl.a. søges i den afmattede konjunktursituation, høj arbejdsløshed og dermed svag udvikling i disponible indkomster. Forbrugsvæksten andrager derfor kun omkring 1 pct. for året som helhed.

...efterfulgt af højere forbrugsvækst i 1994 og 1995

I 1994 vil flere faktorer bevirke, at forbruget udvikler sig betydeligt stærkere end i 1993. Såvel skattelettelserne indeholdt i skattereformen som den generelt bedre konjunktur og lavere arbejdsløshed bidrager til en markant forøgelse af de disponible indkomster i 1994. Endvidere må rentefaldet alt andet lige bidrage til et mindre konsolideringsbehov og øget forbrug, samt medvirke til en formuegevinst gennem dets positive effekt på huspriserne, jf. nedenfor. Endelig må de af rentefaldet afstedkomne lånekonverteringer udøve en positiv stimulans på det private forbrug i løbet af 1994. Usikkerhed omkring den fremtidige økonomiske politik trækker i retning af lavere forbrug. Denne usikkerhed kan

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

endvidere betyde en udskydelse af forbrugsfremgangen. Med udgangspunkt i ovennævnte ventes væksten i det samlede private forbrug at blive på hhv. 3,4 og 3,8 pct. i 1994 og 1995.

Bilkøbet

Bilkøbet faldt kraftigt igennem slutningen af 1992 og begyndelsen af 1993. At denne udvikling vendte i løbet af 1993 kan dog ikke forhindre, at bilkøbet for året som helhed ligger under niveauet i 1992. En stigning forventes i 1994 og 1995 som følge af det lavere renteniveau og den forbedrede indkomstudvikling. Øgede afgifter på bl.a. benzin ventes ikke at bremse denne tendens.

Forbrugskvote

Som en konsekvens af den prognosticerede udvikling i privatforbruget og disponible indkomster vil den gennemsnitlige forbrugskvote i 1993 være næsten uændret i forhold til 1992, mens der forventes et fald i 1994. Sidstnævnte er i overensstemmelse med de historiske erfaringer, der tilsiger, at forbrugskvoten på kort sigt udvikler sig modsat konjunkturerne. Dvs. at forbruget i en konjunkturedgang falder svagere end indkomsterne, og under en konjunkturfremgang stiger svagere, jf. figur II.10. Forbrugskvoten vil i prognoseperioden således gennemsnitlig svare til niveauet i 1960'erne.

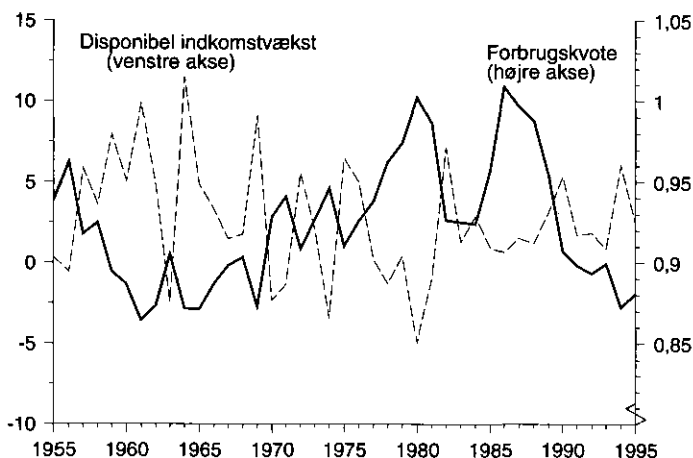
Ejrboligmarkedet: Fald i huspriser siden 1986...

Ejrboligmarkedet har siden 1986 været karakteriseret ved et stort set uafbrudt fald i huspriserne, hvilket sammen med ledighedsudviklingen kan have været medvirkende til den svage udvikling i det private forbrug i perioden.

...men vending sandsynlig

En vending i huspriserne synes dog sandsynlig, idet boligmarkedet i 1993 er blevet påvirket af en række gunstige ændringer af såvel lov- som markedsmæssig karakter. Blandt de lovgivningsmæssige forhold har især muligheden for finansiering med kontantlån og genindførelse af adgang til 30-årige annuitetslån betydning. Af mere markedsmæssige forhold vil det kraftige fald i den lange rente få effekt. Alle forhold trækker i retning af at lette finansieringen af boligkøb. Det ventes derefter, at stigende disponible indkomster i 1994 og 1995 sammen med en fortsat faldende rente vil betyde en øget efterspørgsel efter ejerboliger, og dermed højere huspriser.

Figur II.10 Forbrugskvoten og pct.vis vækst i disponibel indkomst, 1955-95



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.

Små effekter af skattereformen på boligpriser

Skattereformen får konsekvenser for ejerboligmarkedet, idet lavere skattesatser betyder en reduktion af rentefradragsretten, hvilket isoleret set implicerer en højere rente efter skat. Men selv ved en uændret nominal rente vil denne fordyrelse af boliglån i 1994 i de fleste tilfælde blive kompenseret ved den gennemførte reduktion i lejeværdi af egen bolig. Kun i situationer, hvor ejendomsvurderingen er væsentligt lavere end lånebeløbet, vil dette ikke være tilfældet. I 1995 vil selv et minimalt rentefald kunne neutralisere reduktionen i rentefradragsretten. Beregninger sandsynliggør derfor, at skattereformen ikke får negative konsekvenser for ejerboligmarkedet i hverken 1994 eller 1995. Ydermere er det værd at bemærke, at i modsætning til skattereformen i 1987, hvor rentefradragsretten blev beskåret uden en tilsvarende lettelse af indkomstskatte, er den kommende reduktion i rentefradragsretten en konsekvens af lavere indkomstskatte. Den negative effekt af ændret rentefradragsret modsvares derfor af øgede disponible indkomster.

**Boliginvesteringer:
historisk lavpunkt i
1993...**

**...og kun svag
stigning i 1994 og
1995**

**Svag udvikling i
privat boligbyggeri...**

**...og usikre udsigter
for offentligt støttet
boligbyggeri**

**Positive stimulanser
fra offentlige tiltag**

**Private investeringer
falder i 1993...**

**...men stiger moderat
i 1994...**

...og stærkere i 1995

Boliginvesteringerne fortsætter med at falde og vil i 1993 nå det laveste niveau siden sidst i 1950'erne. Samlet skønnes boliginvesteringerne mængdemæssigt at falde med 9 pct. i 1993 og stige med 2 og 4,5 pct. i hhv. 1994 og 1995. Det skal understreges, at selv en vækstrate på 4,5 pct. kun repræsenterer en meget beskeden tilvækst i boliginvesteringerne, da disse befinder sig på et lavt niveau, hvorfor selv små absolutte udsving implicerer store vækstrater.

Det private boligbyggeri er så godt som gået i stå, og nogen positiv påvirkning af boliginvesteringerne forventes ikke fra denne post i den nærmeste fremtid. Den ovenfor skitserede udvikling i boligpriser vil dog bidrage til en opbremsning i faldet i det private boligbyggeri og vil formentlig medvirke til en begyndende stigning i 1995. Udsigterne for offentligt støttet byggeri er særligt usikre i prognosen, idet reglerne for tildeling af offentlig støtte fra 1994 ændres fra den nuværende statslige kvotestyre til et system, hvor den enkelte kommune giver støttetilsagn. De samlede offentlige udgifter til boligbyggeri vil blive styret ved, at den offentlige støtte ikke må overstige et på forhånd fastlagt niveau.¹¹ Overstiger værdien af kommunernes samlede tilsagn dette niveau, modregnes der tilsvarende i de samlede kommunale bloktilskud.

Boliginvesteringerne påvirkes endvidere af offentlige tiltag vedrørende byfornyelse og støtte til privat vedligeholdelse, hvilket især ventes at stimulere investeringerne i 1994.

II.7 Investeringer og samlet produktion

De private investeringer i såvel bygninger som maskiner har i 1. halvår af 1993 fortsat de seneste års betydelige fald grundet den svage konjunkturudvikling. Til trods for det betydelige rentefald, afklaringen ved folkeafstemningen i maj og udsigterne til forbedrede konjunkturer i 1994 tyder de fleste indikatorer på, at kun en svag vending i investeringerne vil forekomme i 1993. I takt med de bedre konjunkturer ventes investeringerne dog at stige gennem 1994 i et moderat tempo, idet kun få industrivirksomheder har utilstrækkelig kapacitet. Væksten i investeringerne ventes at blive stærkere i 1995. Private investeringer (ekskl. bolig) ventes således at falde med knap 3 pct. og stige med knap 1 pct. i hhv. 1993 og 1994, samt at stige med godt 6 pct. i 1995, jf. tabel II.1.

11) Det fastlagte niveau for den samlede offentlige støtte i både 1994 og 1995 svarer til værdien af de bevilligede kvoter i 1993.

Samlede investeringer falder også i 1993...

...og vender derefter

Det bør bemærkes, at grundet det meget lave investeringsniveau ved udgangen af 1993, vil selv en moderat stigning gennem 1994 ikke kunne forhindre, at det gennemsnitlige investeringsniveau i 1994 kun stiger minimalt i forhold til 1993.

Da de offentlige investeringer vokser i 1993, vil faldet i de samlede investeringer (inkl. bolig) kun andrage omkring 2 pct., jf. tabel II.4. I 1994 bidrager den offentlige sektor også positivt til væksten i de samlede investeringer - omend i mindre omfang end i 1993 - hvorfor disse samlet stiger med knap 2 pct. I 1995 ventes investeringerne at stige med omkring 5 pct. Hertil bidrager den offentlige sektor ikke, da det i prognosen er antaget, at offentlige investeringer er uændrede i forhold til 1994.

Tabel II.4 Bidrag til vækst i faste investeringer (ekskl. stambesætninger) fra forskellige sektorer, 1992-95, pct.point

	1992	1993	1994	1995
Offentlig sektor	1,5	1,5	0,9	0,0
Boliger	-1,0	-1,6	0,3	0,7
Privat sektor ^a	-10,8	-2,0	0,6	4,2
Heraf:				
Byerhverv	-6,3	-3,9	-0,1	2,9
Landbrug mv.	-0,4	-0,5	-0,2	0,0
Energi, transport mv.	-4,2	2,5	0,9	1,2
Hele økonomien	-10,3	-2,0	1,8	4,9

a) Ekskl. boliger.

Anm.: Investeringer i lagre medregnes ikke. Tabellens tal er afrundede hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

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

**Fald i samlet
produktion i 1993...**

**...men stigende
produktion i 1994 og
1995**

Opgjort ved BFI udviser den samlede danske produktion negativ vækst i 1993, jf. tabel II.5. Det er blot tredje gang i efterkrigstiden, at produktionen således direkte falder (tidligere er det sket i 1975 og 1981). Årsagerne er bl.a. den faldende eksport og den trykkede indenlandske efterspørgsel. For 1994 ventes det, at udviklingen vender, således at produktionen stiger med knap 2 1/2 pct. Dette skøn tager udgangspunkt i den stigende indenlandske efterspørgsel og langsomme genrejsning af eksporten. I 1995 ventes tilsvarende stigninger i såvel eksport som indenlandsk efterspørgsel, men idet den offentlige efterspørgsel antages at være uændret, vil en større del af sidstnævnte bestå af privat efterspørgsel med højt importindhold, hvorfor produktionsvæksten skønnes noget lavere end i 1994.

I 1993 kan selv et positivt vækstbidrag fra den offentlige sektor på omkring 0,5 pct.point således ikke forhindre, at den samlede produktion falder, idet den private sektors produktion - specielt byerhvervenes - falder markant. I 1994 er den offentlige sektors bidrag til den samlede produktionsvækst stort set uændret i forhold til 1993, men et stort bidrag fra den private sektor bringer den samlede vækst op imod 2 1/2 pct. I 1995 er det udelukkende den private sektor, der bidrager til produktionsvæksten på knap 2 pct.

Tabel II.5 Bidrag til vækst i BFI fra forskellige sektorer, 1992-95, pct.point

	1992	1993	1994	1995
Offentlig sektor	0,4	0,5	0,4	-0,1
Privat sektor	0,8	-0,8	2,0	2,0
Heraf:				
Byerhverv	0,2	-1,5	1,3	1,7
Landbrug mv.	-0,4	0,3	0,1	0,1
Energi, transport mv.	1,0	0,3	0,6	0,3
Hele økonomien	1,2	-0,3	2,3	1,9

Anm.: Tabellens tal er afrundede hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

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

Stigende arbejdsstyrke

II.8 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

Ifølge Danmarks Statistiks seneste befolkningsprognose vil antallet af personer i alderen 15-74 år kun stige begrænset i perioden 1993-1995, jf. tabel II.6. Andelen af personer, som søger eller er i beskæftigelse - benævnt erhvervsfrekvensen - ventes at stige svagt i hele perioden. Arbejdsudbuddet ventes derfor at stige i alle årene. I 1993 skyldes stigningen på 15.000 personer bl.a. de forbedrede aktiveringsordninger for unge, som øger incitamentet til at melde sig på arbejdsmarkedet. I 1994 skønnes udbygningen af orlovsordningerne isoleret at reducere arbejdsstyrken med omkring 3.000 personer. Dette modvirkes imidlertid af en beskeden befolkningsvækst og en demografisk betinget stigning i erhvervsfrekvensen hos især kvinder. Samlet resulterer dette i et forøget arbejdsudbud på omkring 10.000 personer i 1994. Forbedrede beskæftigelsesmuligheder og fortsat stigende erhvervsfrekvens for kvinder er medvirkende til en stigende erhvervsfrekvens i 1995, hvilket ventes at øge arbejdsudbuddet med omkring 5.000 personer.

Tabel II.6 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed, 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
	———— 1000 personer ————			
Befolkningsprognose				
15-74 årige	3931	3939	3943	3944
Erhvervsfrekvens	73,0	73,3	73,4	73,6
Arbejdsstyrke, personer	2871	2886	2896	2901
	— 1000 fuldtidspersoner ^a —			
Arbejdsstyrke (fuldtid)	2680	2694	2703	2708
Beskæftigede i alt (fuldtid)	2367	2352	2373	2392
heraf:				
Lønmodtagere i byerhverv	1168	1145	1162	1185
Lønmodtagere i øvrigt	223	222	221	220
Offentligt ansatte	690	706	721	721
Selvstændige	286	279	270	266
Ledige (fuldtid)	312	342	330	316
	———— 1000 personer ————			
Registrerede ledige	318	348	335	321
	———— pct. ————			
Produktivitetsstigning i byerhverv ^b	0,9	-1,0	2,4	2,2
Ledighedsprocent				
Personer ^c	11,1	12,0	11,6	11,1
Fuldtidspersoner ^d	11,7	12,7	12,2	11,7

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.

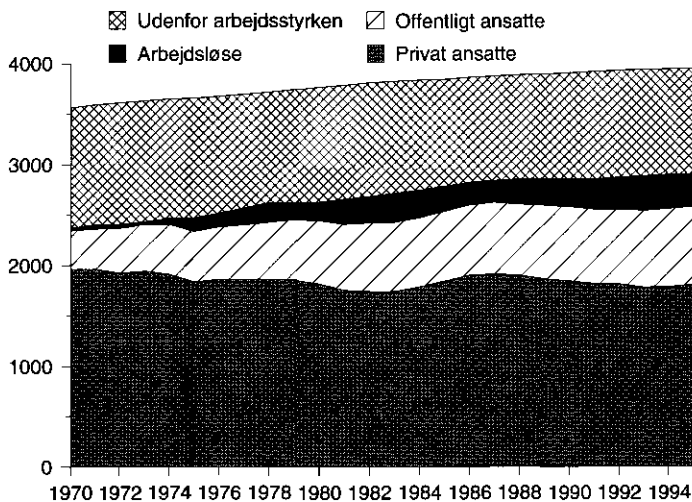
Faldende privat beskæftigelse i 1993...

...men stigning i 1994 og 1995

Konjunkturedgangen medfører, at færre er i beskæftigelse i 1993. Dette sammenfatter et større fald i den private beskæftigelse og en øget offentlig beskæftigelse, jf. figur II.11. Faldet i den private sektor rammer i første række lønmodtagere i byerhverv. Faldet i produktiviteten i 1993 antyder dog, at beskæftigelsen ikke er reduceret svarende til produktionen, hvilket ville have givet endnu større ledighed.

Den øgede indenlandske efterspørgsel i 1994 forventes at forbedre beskæftigelsen af lønmodtagere i den private sektor. Dette sker på trods af en skønnet produktivitetsvækst på knap 2,5 pct. Der forudsættes tillige en vækst i den offentlige beskæftigelse på 15.000 personer i 1994, jf. afsnit II.5. I 1995 skønnes beskæftigelsen at stige med knap 20.000 personer alene som følge af øget privat beskæftigelse. Førtdispensioneringen af selvstændige landmænd og fiskere forventes at forøge afgangens af selvstændige i 1994 og 1995.

Figur II.11 *Befolkningen i den erhvervsaktive alder fordelt på personer udenfor arbejdsstyrken, arbejdsløse, offentligt og privat ansatte, 1970-95, 1000 personer*



Anm.: De erhvervsaktive opgøres i denne sammenhæng ved de 15-74 årige. Arbejdsløse og beskæftigede er opgjort i personer.

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

Ledigheden stiger med 30.000 personer

I 1993 stiger ledigheden med 30.000 personer. Den internationale konjunkturvending i 1994 og konkurrenceevneforbedringen bidrager imidlertid til at reducere ledigheden til ca. 335.000 i 1994. Faldet i ledigheden i 1995 forventes at bringe antallet af ledige ned på 320.000 personer, hvilket svarer til 1992-niveauet.

II.9 Import

Importmængderne i 1993 falder kraftigere end efterspørgslen

Vareimporten forventes at falde i 1993 som følge af den svage vækst i den indenlandske afsætning. De foreløbige tal for importen viser et kraftigt fald i første halvår, men for andet halvår forudses en stigende import. Importmængderne forventes samlet at falde med knap 5 pct. i 1993, men som følge af stigningen i efterspørgslen skønnes importmængderne at stige med knap 4 pct. i 1994 og 6 pct. i 1995.

Faldende importpriser i 1993 i kraft af valutændringer...

Importpriserne forventes at falde med næsten 1 pct. i 1993 som følge af valutakursændringerne og den generelle lavkonjunktur i OECD-landene. Faldet antages at blive kraftigst for råvarer, men også priserne indenfor øvrige varegrupper ventes at falde. Dette fald ligger i forlængelse af tendenserne for importpriserne ved udgangen af 1992. Som følge af de ændrede valutakurser og forbedrede internationale konjunkturer i 1994 skønnes importpriserne at stige i resten af prognoseperioden.

...men importpriser forventes at stige igen i 1994

II.10 Betalingsbalance og udlandsgæld

Betalingsbalance-overskuddet fortsat højt

Saldoen på betalingsbalancens løbende poster ventes i 1993 at udvise et overskud på knap 28 mia. kr., hvilket svarer til godt 3,5 pct. af BFI, jf. tabel II.7. Dette svarer til overskuddet på de løbende poster i Holland, Norge og Japan, og bringer således Danmark ind blandt de OECD-lande med størst overskud i forhold til BFI. I forhold til 1992 bliver saldoen på vare- og tjenestebalance i 1993 forringet med tilsammen knap 5 mia. kr., hvilket skyldes den lave internationale vækst og valutakursændringerne i slutningen af 1992 og starten af 1993. Som følge af nedbringelsen af udlandsgælden falder nettorentebetalingerne til udlandet, hvorfor det samlede overskud på de løbende poster bliver af samme størrelsesorden som i 1992.

Tabel II.7 *Betalingsbalanceregnskabet 1992-1995, mia. kr.*

	1992	1993	1994	1995
Saldo på varebalancen ^a	47,4	44,7	40,3	29,7
Saldo på tjenestebalancen	24,7	22,5	23,3	24,7
Nettorenter	-34,0	-30,7	-26,1	-22,4
Øvrige poster ^b	-9,9	-8,9	-9,8	-11,0
Løbende poster i alt	28,1	27,6	27,7	21,1
Betbal.saldo i pct. af BFI	3,8	3,7	3,5	2,6
Gæld til udlandet ultimo	241,0	213,4	185,7	164,6
Gns. forrentningsprocent på udlandsgælden	13,5	13,5	13,1	12,8

a) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

b) Inkl. en række andre transfereringer over landets grænser (bl.a. arealtilskud til landbruget) herunder en korrektion vedrørende samhandlen 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.

Uændret betalingsbalance- overskud i 1994...

...men faldende i
1995

Forrentningen af udlandsgælden

I 1994 vil den stigende indenlandske efterspørgsel øge importen, men dette modvirkes til dels af den forventede bedring i eksporten, således at saldoen på vare- og tjenestebalancen kun forværres med godt 3 mia. kr. Som følge af den faldende udlandsgæld og forventet faldende forrentning af denne, fortsætter faldet i rentebetalingerne til udlandet, således at betalingsbalanceoverskuddet også i 1994 bliver på knap 28 mia. kr. I 1995 ventes importen at stige kraftigt, således at varebalancen reduceres i en grad, der mere end opvejer de fortsat faldende rentebetaling på udlandsgælden. Overskuddet på betalingsbalancen skønnes derfor at blev reduceret til omkring 21 mia. kr. Overskuddene på de løbende poster i prognoseperioden forventes at nedbringe udlandsgælden til 164 mia. kr., eller ca. 20 pct. af BFI ved udgangen af 1995.

Ved vurderingen af udviklingen i betalingsbalancen har ændringerne i rentebetalingerne på udlandsgælden betydning. Der knytter sig imidlertid stor usikkerhed til skøn over den gennemsnitlige forrentningsprocent på udlandsgælden, idet enkle sammenhænge mellem denne og danske og udenlandske renteni-

veauer er vanskelige at afdække. Da en stor del af udlandsgælden er i danske kroner, er det imidlertid antaget, at forrentningsprocenten i et vist omfang følger udviklingen i den lange danske rente.

II.11 Ændringer i prognosen siden maj 1993

Ændret ledighedsskøn for 1994

I *Dansk økonomi, maj 1993* skønnedes den gennemsnitlige ledighed i 1994 til 366.000 personer. Den her fremlagte konjunkturvurdering adskiller sig imidlertid markant fra dette skøn, idet ledigheden nu vurderes at blive omkring 335.000 personer. Hovedårsagerne til denne revurdering af ledighedsudsigterne for 1994 er søgt anslået i tabel II.8.

Lavere udlandsvækst...

For det første er udviklingen i konkurrenceevnen ændret væsentligt. Konkurrenceevneforbedringen i 1994 blev tidligere skønnet til 1 1/2 pct. Som følge af deprecieringen af den danske krone i august 1993 og forudsætningen om uændrede valutakurser i fremskrivningsperioden ventes derimod nu en konkurrenceevneforbedring på omkring 3 1/2 pct. i 1994. Dette resulterer i omkring 10.000 færre ledige. For det andet er skønnet over udlandsvæksten i 1994 blevet nedjusteret fra 2 til omkring 1 1/2 pct., hvilket giver anledning til en øget ledighed på ca. 4.000 personer. Samlet bidrager ovennævnte ændringer i internationale økonomiske forhold således til en reduktion i ledighedsskønnet på omkring 6.000 personer.

...men bedre konkurrenceevne

For det tredje er der som tidligere omtalt siden offentliggørelsen af *Dansk økonomi, maj 1993* sket betydelige ændringer i den økonomiske politik. Således skønnes ændret økonomisk politik at bidrage til en reduktion i ledigheden på godt 25.000 personer, hvoraf ca. 16.000 personer kan henføres til øget offentlig beskæftigelse.

Ændret økonomisk politik

Højere arbejdsudbud og højere produktivitetsvækst i forhold til tidligere anslået bidrager sammen med en lidt svagere udvikling i de private investeringer til en højere ledighed på omkring 8.000 personer. Endelig har det betydning, at det gennemsnitlige niveau for ledigheden i 1993 er vurderet noget lavere end i maj. Tidligere skønnedes dette at andrage knap 360.000 personer, men ikke mindst som følge af en negativ produktivitetsudvikling i byerhvervene er det godt 12.000 højere end i den her fremlagte prognose.

Tabel II.8 Ændrede forhold siden Dansk økonomi, maj 1993 og deres betydning for skønnet over ledigheden i 1994, antal personer

	Ændret ledighed
Konkurrenceevne	-10.000
Udlandsvækst	4.000
Økonomisk politik	-25.500
Private investeringer	1.000
Arbejdsudbud	3.000
Produktivitet	4.000
Ændret niveau for 1993	-12.100
Andet	4.600
I alt	-31.000

Anm.: I *Dansk økonomi, maj 1993* skønnedes ledigheden at blive 366.000 personer, hvilket er 31.000 flere end i den her fremlagte prognose. Tabellens tal angiver den isolerede virkning på ledigheden af ændrede skøn over hver enkelt forhold. Beregningerne tager udgangspunkt i modelkørsler med endogen bestemmelse af bl.a. forbrug, import og lagerinvesteringer, mens investeringer, pris- og løndannelsen af beregningstekniske grunde er eksogene. Også eksporten er eksogen undtagen ved beregningerne af effekterne af ændrede internationale økonomiske forhold. Beregningerne adskiller sig således fra traditionelle multiplikatorberegninger.

Kilde: Egne beregninger.

II.12 Opbruddet i valutakurspolitikken

ERM reelt brudt sammen

Efter et år med betydelig valutauro, der kulminerede i slutningen af juli 1993, blev det med virkning fra 2. august besluttet at udvide udsvingsgrænserne i ERM-samarbejdet til 15 pct. omkring uændrede centralkurser. Hermed brød ERM-samarbejdet reelt sammen, og i praksis har der siden været tale om flydende valutakurser. Tyskland og Holland indgik dog en bilateral aftale om at bevare de hidtidige udsvingsgrænser på $\pm 2,25$ pct. Sammenbruddet gav dog ikke generelt anledning til store valutakursændringer, og penge- og valutakurspolitikken synes i hovedparten af ERM-landene stadig at forfølge en målsætning om at stabilisere valutakursudviklingen. Af samme grund udløste ERM-sammenbruddet heller ikke markante rentefald.

ERM-samarbejde kræver konvergens...

En forudsætning for et stabilt fastkurssamarbejde er, at den økonomiske udvikling forløber nogenlunde parallelt i landene. I en situation med fastlåste valutakurser stilles der således krav til de enkelte lande om, at inflationen ikke over længere perioder må

...og mere fleksible arbejdsmarkeder

afvige markant fra de øvrige lande. I ERM-samarbejdet har Tyskland fungeret som ankerland. Dette betød i praksis, at de øvrige landes inflationsrater måtte tilpasses nedad mod den tyske - en udvikling, der i stort omfang fandt sted særligt fra midten af 1980'erne og frem. Hvis enkelte lande ønskede at realisere økonomisk-politiske målsætninger om høj beskæftigelse, der umiddelbart kunne kollidere med inflationsbindingen, stillede fastkurssamarbejdet indirekte yderligere krav til fleksibiliteten i økonomiens funktionsmåde. I det omfang opfyldelsen af disse afledte krav ikke blev vurderet til at være realistiske, kunne der opstå et troværdighedsproblem for fastkurspolitikken.

Valutauro siden sommeren 1992

Presset mod fastkurssamarbejdet i juli 1993 var den seneste bølge af den valutauro, der startede i sommeren 1992. Efter pres mod især den italienske lire og det engelske pund, men også mod danske kroner, irske punt, spanske peseta, portugisiske escudos samt belgiske og franske franc, forlod den italienske lire og det engelske pund ERM-samarbejdet i september 1992. Omtrent samtidigt blev den spanske peseta nedskrevet inden for ERM. Lige inden havde Finland opgivet sin ensidige binding af finmarken til ECU'en og i november henholdsvis december 1992 kom først Sverige og siden Norge i samme situation. I november 1992 blev den portugisiske escudos og den spanske peseta nedskrevet. Presset fortsatte i 1993, og i slutningen af januar blev det irske punt nedskrevet, og i maj endnu engang den spanske peseta og den portugisiske escudos.

Mangel på konvergens :

I Storbritannien og Italiens tilfælde spillede en for afvigende økonomisk udvikling i forhold til de øvrige ERM-lande givet en rolle i forbindelse med valutauroen i 1992. Den økonomiske udvikling i Storbritannien og Italien var i en længere periode præget af store betalingsbalanceunderskud og relativt høje inflationstakter i forhold til de øvrige ERM-lande, jf. tabel II.9. Også Portugal og Spanien var kendetegnet herved.

Storbritannien og de sydeuropæiske ERM-lande

Øvrige lande konvergerer

For de resterende ERM-lande var der de senere år tale om en større grad af konvergens i den økonomiske udvikling.¹² Uroen omkring disse landes valutakurser kunne derfor ikke umiddelbart begrundes med udgangspunkt i forskelle til den økonomiske udvikling i Tyskland. Et hovedtræk ved disse lande var lav inflation, overskud på betalingsbalancen, offentlig gæld og høj ledighed.

12) Hermed tænkes på Frankrig, Tyskland, Holland, Belgien og Danmark.

Tabel II.9 Indikatorer for økonomisk konvergens, gennemsnit 1990-92

	Inflation, pct.	Betalings- balance, pct. af BNP	Offentlig saldo, pct. af BNP	Offentlig gæld, pct. af BNP	Ledighed, pct.	Vækst i BNP, pct.
Danmark	2,3	2,0	-2,1	60,9	10,3 ^a	1,4
Tyskland	3,7	0,2	-2,7	42,9	4,7 ^b	3,6
Frankrig	2,8	-0,5	-2,5	48,9	9,5	1,5
Holland	2,9	2,8	-3,6	76,3	7,1	2,5
Belgien	2,7	2,2	-6,3	133,2	7,4	2,0
Luxembourg	3,3	2,2	-	-	-	2,9
Irland	2,6	3,2	-2,1	99,4	14,8	4,4
Spanien	6,3	-3,3	-4,6	49,3	16,7	2,3
Portugal	11,3	-0,5	-5,4	-	4,3	2,7
Grækenland	17,9	-3,4	-14,8	92,3	-	1,0
Italien	6,1	-1,7	-10,2	104,2	10,2	1,4
Storbritannien	5,8	-2,1	-3,6	37,0	8,5	-0,8

a) Da OECD ikke udarbejder standardiserede ledighedstal for Danmark er kilden Danmarks Statistik. Forskelle i opgørelsesmetoder betyder, at ledighedstallet ikke er umiddelbart sammenligneligt med de øvrige landes.

b) Vesttyskland

Anm.: Belgien og Luxembourg har fælles møntunion. Inflation er målt ved årlig pct.vis ændring i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: OECD (1993).

Spændinger i det europæiske valutasamarbejde siden 1979

Øget konvergens i 1980'erne

Gennem 1980'erne fungerede ERM'en med stigende stabilitet, og der var specielt i perioden efter 1987 tendens til en stadig stærkere konvergens i den økonomiske udvikling i de deltagende lande, jf. figur II.12.¹³ Inflationsraten, der i starten af ERM'ens levetid var klart lavest i Tyskland, faldt i løbet af 1980'erne hurtigere i en række af de øvrige ERM-lande end i Tyskland. Også forskellen i de lange renter blev gradvist mindre.

13) I *Dansk økonomi, december 1988* og Økonoministeriet (1993) gennemgås udviklingen i EMS mere detaljeret.

Tysk genforening...

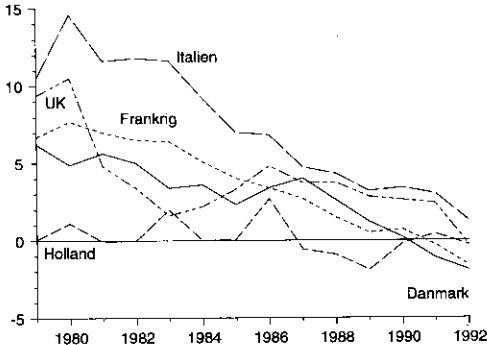
...medførte højere rente

Den tyske genforening var den vigtigste af en række begivenheder, som har påvirket den økonomiske udvikling siden 1990. Genforeningen udløste en omlægning af den økonomiske politik i Tyskland, hvor finanspolitikken ændredes i ekspansiv retning i form af massive overførsler til og investeringer i de nye delstater uden tilsvarende skattestigninger, mens Bundesbank for at modvirke den stigende inflation strammede pengepolitikken med højere renter til følge. Den tyske genforening har således medført, at inflationen og den nominelle rente i Tyskland siden da har ligget på et højere niveau, hvilket har bidraget til at formindske inflations- og renteforskellene.

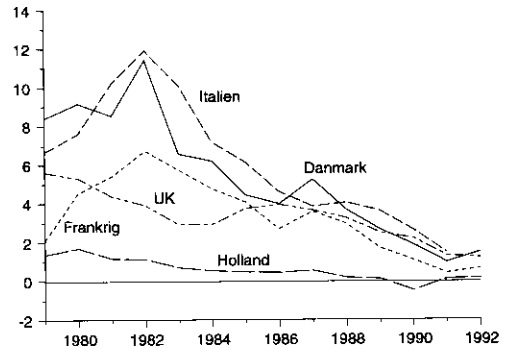
Genforeningen betød således en større intern orientering af den tyske pengepolitik. Da Tyskland samtidig havde en lederposition i ERM-samarbejdet, opstod der en konflikt mellem Bundesbanks stramme pengepolitik og det behov for lavere rente, der i en situation med lavkonjunktur fandtes i de øvrige ERM-lande.

Figur II.12 Inflations- og renteforskelle til Tyskland, 1979-1992, pct.

Inflationsforskel



Renteforskel



Anm.: Rentespændet er beregnet for sammenlignelige lange statsobligationer.

Kilde: OECD (1993), EF-kommisionen (1993) og IMF (1992).

Som følge af en udgangssituation i de fleste ERM-lande med store offentlige gældsposter var der ikke plads til at modvirke lavkonjunkturen med en lempelse af finanspolitikken. ØMU-konvergenskravene ville for de fleste lande være en yderligere begrænsning.¹⁴ Derved bidrog den tyske højrente-politik afgørende til en fastholdelse og forlængelse af lavkonjunkturen i ERM-området.

Devalueringer i ERM- og tredielande

Da der som nævnt fra sommeren 1992 og fremefter ligeledes opstod valutauro med efterfølgende devalueringer i både ERM-lande og øvrige lande, som var af stor betydning for udenrigshandelen i en række ERM-lande, blev presset på valutakurspolitikken øget.

Troværdighed

Dermed blev troværdigheden af fastkurspolitikken påvirket, idet en række ERM-lande blev bragt i en situation, hvor en fastholdelse af valutakurspolitikken krævede større ofre i form af strammere pengepolitik og dermed højere rente samt lavere aktivitet og beskæftigelse. Dette omfattede også lande, der ikke havde væsentlige konvergensproblemer. Den relativt hurtige rentesækning i bl.a. Danmark og Frankrig i foråret 1993, der indirekte signalerede, at pengepolitikken vurderedes som værende ufrivilligt stram, kunne således fortolkes som et udtryk for, at bindingen til den tyske pengepolitik var utilfredsstillende.

Manglende politisk vilje afgørende for valutauroen

Det centrale problem for valutasamarbejdet opstod således ved, at ankerlandet førte en nationalt orienteret økonomisk politik uden hensyn til de øvrige lande i samarbejdet. Den manglende politiske vilje i samarbejdet medførte økonomiske divergenser, der via undergravning af troværdigheden medvirkede til at udløse de massive kapitalbevægelser, der op til ERM-sammenbruddet var tale om. En revaluering af den tyske mark, en sænkning af den tysk rente eller forhøjelse af renterne i de ERM-lande, hvis valuta var under pres, var alle tiltag, der kunne have afværget valutauroen. Således kunne også krisen i juli 1993 have været afværget, såfremt der blandt ERM-partnerne havde været tilstrækkelig politisk vilje hertil. Sammenbruddet viser derfor, at fastkurssamarbejde må baseres på konvergens i de økonomiske forhold og afstemning af den økonomiske politik landene imellem.

14) ØMU-perspektiverne er behandlet mere indgående i *Dansk økonomi, november 1992*.

EMS og dansk valutakurspolitik 1979-93

Fra "valutaslangen" til EMS

EMS blev opbygget som et europæisk system af faste men justerbare kurser i 1979. Det afløste valutasamarbejdet i "slangen", som til sidst kun bestod af Vesttyskland, Benelux-landene og Danmark. Alle daværende ni EF-lande deltog i det nye samarbejde i EMS, men Storbritannien deltog ikke i fastkurs-samarbejdet i ERM.

Valutakurser i forhold til ECU

Valutakurserne i ERM-samarbejdet blev fastsat i forhold til fællesvalutaen ECU, som var et vægtet gennemsnit af alle landes kurser og oprettet ved samme lejlighed. Det nye i ERM var således, at kronekursen var fast i forhold til hovedparten af EF-landene; reelt en valutakurv. Den danske økonomiske politik skulle dermed stemme overens med gennemsnittet for ERM-landene. Kravet for at opretholde en stabil kurs i ERM var således, at inflationen i Danmark ikke oversteg gennemsnittet i ERM-landene.¹⁵

Interventionsforpligtigelser

Valutakurserne i ERM kunne svinge i et bånd på 2,25 pct. i begge retninger i forhold til den centrale ECU-kurs.¹⁶ Såfremt en af valutaerne var i fare for at "ryge ud af båndet", var de øvrige centralbanker forpligtet til at intervenere på valutamarkederne for at opretholde kursen og yde kortvarig kredit til den pressede centralbank.

Tyskland nominelt anker

Til trods for ECU'ens rolle i systemet var D-marken stadig det nominelle anker og garant for prisstabilitet i ERM. D-mark var en betydelig reservevaluta, og Vesttyskland havde den laveste inflation i EF, hvorfor den høje danske inflation medførte en løbende forringelse af konkurrenceevnen over for Tyskland. Det kunne således blive nødvendigt at devaluere den danske krone og andre højinflationsvalutaer og revaluere f.eks. D-mark og gylden pga. inflationsforskellene. Det virkede samtidig som et pres mod højinflationslande som f.eks. Danmark for at få prisstigningerne bragt ned, idet de derved kunne undgå en konkurrenceevneforværring.

Renter og rentespænd

For ERM-landene var den tyske rente afgørende for rentedannelsen, hvorfor den danske rente blev lig den tyske rente plus et tillæg afhængig af forventninger og risiko knyttet til kursændring i forhold til D-mark. En renteændring i Tyskland

15) Under "valutaslangen" indtil 1979 var kronekursen fastsat som en kurs i forhold til D-mark, hvilket var en mere krævende binding end den nye til ECU'en.

16) Den italienske lire kunne svinge 6 pct i begge retninger.

ville således hurtigt slå igennem i Danmark og de øvrige ERM-lande. Renteforskellen afspejlede således troværdigheden af kronekursen i forhold til D-marken.

Interventions-systemet forbedredes i 1987

I 1987 forbedredes interventionssystemet i kraft af Basel/Nyborg-aftalerne, således at centralbankernes indbyrdes lånemuligheder og kredittider blev udbygget. Det blev dermed vanskeligere for spekulanter at "vælde" en valutakurs. Bortset fra justeringen af lirens centralkurs i 1990 var der ingen ændringer af ERM-valutaerne før uroen i 1992. ERM blev således reelt til en D-mark zone.

ERM blev til en D-mark zone

Udvidelserne af ECU-blokken en fordel

Set med danske øjne var det en fordel, at ERM-blokken senere voksede med pesetas, pund og escudos, og at svenske og norske kroner samt finmark ensidigt blev knyttet til ECU. I forvejen havde Østrig ensidigt bundet schilling til D-mark. En meget betydelig del af den danske udenrigshandel kunne således ske til kurser med begrænsede svingninger, hvorfor forskellen mellem ERM og en handelsvejet valutakurv var mindre end tidligere.¹⁷

Kursjusteringer i EMS 1979-82

Den danske valutakurspolitik fra 1979 og indtil sommeren 1982 var at devaluere i takt med de opståede uligevægte. Den første fase af ERM samarbejdet var også præget af mange kursjusteringer som følge af fundamentale uligevægte, hvor især D-mark og hollandske gylde revalueredes, mens danske kroner og de øvrige valutaer blev devalueret. Offensive devalueringer, der kunne forbedre udenrigshandlen og beskæftigelsen hurtigt, blev til gengæld ikke tilladt af de øvrige lande inden for ERM. Kun i tilfælde af store ubalancer blev begrænsede defensive devalueringer tilladt. Danmark og andre deltagende lande med høj ledighed og betalingsbalanceuligevægt var tvunget til at forbedre deres konkurrenceevne gennem ændret indenlandsk økonomisk politik. Da ERM-blokken samtidig svingede i forhold til amerikanske dollar, japanske yen og engelske pund, varierede den effektive danske kronekurs meget trods en relativ stabil ECU-kurs.

Erfaringer med ERM 1982-87

I 1982 ændredes den danske valutapolitik til en fastkurspolitik i forhold til ECU, hvilket var et skift mod en mere stram økonomisk politik, hvor inflationsmålet blev sat i forhold til den tyske inflation for at opretholde konkurrenceevnen. Ændringen i valutakurspolitik blev fulgt op med stramninger af finanspolitikken og ophævelsen af indekseringen af lønninger på både det private og offentlige arbejdsmarked. Dette dokumenterede,

17) Knap 90 pct. af eksporten gik til lande inden for ERM-blokken.

at den politiske målsætning var ændret og i betydelig højere grad var tilrettelagt efter en forbedring af betalingsbalancen og en reduktion af inflationen. Politikændringen viste sig at være troværdig, idet rentespændet til Tyskland blev indsnævret.

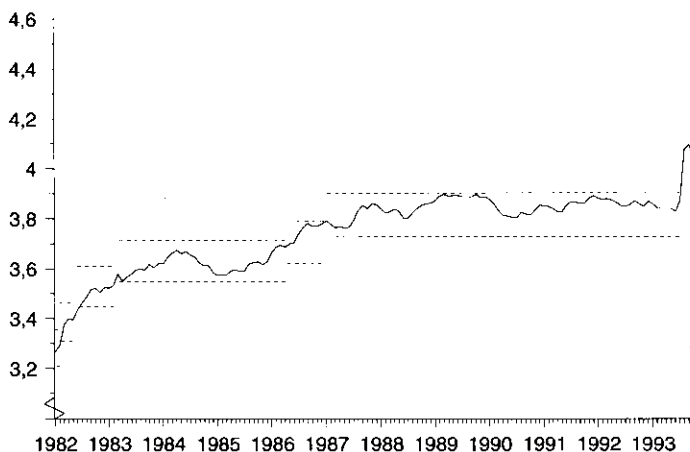
Konsekvenser af D-mark binding i 1987

Efter de mindre kursjusteringer i 1987 lå kursen på D-mark målt i danske kroner stort set fast i fem år, hvilket betød, at alle forskelle i løn- og omkostningsudvikling direkte påvirkede konkurrenceevnen, jf. figur II.13.

ERM-samarbejdet under pres i 1992-93

Konvergenen i den danske økonomi mod økonomien i Tyskland og de øvrige lande i ERM-samarbejdet har i de seneste år resulteret i den laveste danske inflation i 30 år og et meget lille rentespænd til den tyske rente. Deprecieringerne og devalueringerne af en række valutaer i efteråret 1992 og foråret 1993 var imidlertid en betydelig udfordring til troværdigheden af den førte valutakurspolitik, bl.a. fordi den effektive kronkurs blev forøget som følge af kursændringerne hos flere vigtige samhandelspartnere. Kombineret med en høj kort tysk rente resulterede dette i spekulation mod bl.a. den danske krone under

Figur II.13 Valutakursen over for D-mark samt interventionsgrænser, 1982-93, D.kr./DM.



Anm.: Observationerne angiver månedsgennemsnittet af dagsobservationer. Seneste observation er oktober 1993.

Kilde: Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistik, DSTB.

valutauroen i sommeren 1993, som ledte til ERM'ens sammenbrud. Konsekvensen for kronekursen blev en mindre depreciering i forhold til især D-mark og gylден.

Var der andre muligheder?

Forløbet i 1992-93 satte spørgsmål ved troværdigheden af den førte valutapolitik inden for ERM og ved kravene til et fremtidigt valutasamarbejde. Det er derfor nærliggende at overveje alternative valutakurspolitikker og se på erfaringerne med disse.

Valutakurv og nordiske lande

Mens Danmark blev i "valutaslangen" indtil den blev omdannet til EMS, havde Norge og Sverige allerede før dannelsen i 1979 skiftet valutakurspolitik, hvorefter den svenske og norske krone blev fastholdt i forhold til en valutakurv.¹⁸ I kurven indgik både ERM-valutaer, engelske pund og amerikanske dollar samt nogle enkelte mindre valutaer. Denne valutakurspolitik havde tilsyneladende ikke større troværdighedsproblemer end den danske fastkurspolitik. Det danske alternativ til EMS var derfor antagelig at søge at fastholde kronekursen i forhold til en selvstændig valutakurv.

Dansk alternativ?

Handelsvægtet valutakurv

En handelsvægtet valutakurv ville indebære, at den effektive kronekurs blev fastholdt, hvilket ville medvirke til at stabilisere udenrigshandlen. Derimod kunne det betyde, at den forventede kursændring i forhold til D-mark ville være højere. Da den danske rente ville være lig den tyske rente plus den forventede kursændring, kunne dette også betyde, at forskellen mellem den tyske og den danske rente ville være større under en selvstændig valutakurv end under ERM. En ulempe ved at vælge en valutakurv kunne derfor have været, at inflationen og den nominelle rente ville have været højere end under ERM.

Valutaforsvar?

Det ville endvidere være en væsentlig ulempe under en selvstændig binding til en valutakurv, at Nationalbanken ville være ene om at holde kursen fast, hvilket under valutauro ville kræve et kraftigt renteforsvar og en stor valutabeholdning, jf. den svenske forhøjelse af den indenlandske marginale dag-til-dag rente til ca. 500 pct. p.a. under valutauroen i efteråret 1992. Dette kunne give forventninger om hyppigere kursjusteringer og dermed lavere troværdighed.

Flydende kronekurs

Et helt andet alternativ var en flydende kronekurs i lighed med Schweizerfranc'en. Med en betydelig udenrigshandel ville en flydende krone kurs dog næppe være interessant ligesom det kunne medføre høje danske rentesatser. Erfaringerne med

18) Da Norge og Sverige ikke var medlemmer af EF, var det næppe muligt for dem at deltage i EMS-samarbejdet.

flydende kurser har vist, at kurserne kan svinge betydeligt mere end den økonomiske udvikling umiddelbart kan begrunde, og at det ikke er muligt at isolere sig i forhold til eksterne stød.¹⁹

Fordele og ulemper ved faste kurser og en valutakurv

Fordele ved at deltage i et fastkurssystem med et stabilt anker, som ERM udviklede sig til, er en lav inflation og en lav rente. Derimod stiller det større krav til fleksibiliteten i økonomien og til troværdigheden af den førte politik. En valutakurv sigter mod en stabilisering af udenrigshandlen, men kan til gengæld medføre en højere inflation og en højere nominal rente.

Troværdighed af dansk valutakurspolitik

Nødvendigt med troværdighed af valutakurspolitik

Selvom det fremgår af ovenstående, at Danmark har haft adskillige fordele ved deltagelse i det europæiske valutakurssamarbejde, kan troværdighedsproblemer omkring den bagvedliggende valutakursmålsætning have været medvirkende til, at den fulde gevinst ved samarbejdet ikke er opnået. Ved overvejelserne omkring den fremtidige danske valutakurspolitik er det derfor vigtigt at sikre, at denne kan opnå troværdighed, hvorfor det er relevant at afdække hvilke forskellige faktorer, der hidtil har påvirket troværdigheden.

Troværdighedsproblemers opståen...

Troværdighedsproblemer opstår, hvis valutakursmålsætningen ikke synes at være i overensstemmelse med de øvrige økonomisk politiske målsætninger, givet den økonomiske politik er underlagt en række begrænsninger gennem økonomiens funktionsmåde og brugbarheden af øvrige økonomisk-politiske instrumenter. Det forventes derved, at den annoncerede fastkurspolitik vil blive brudt i fremtiden.²⁰ For eksempel vil vedvarende arbejdsløshedsproblemer kunne give anledning til devalueringsforventninger, hvis en politisk målsætning om fuld beskæftigelse ikke synes opnåelig gennem anvendelsen af andre økonomisk politiske instrumenter. Tilsvarende vil forbigående stød til økonomien kunne give anledning til forventninger om valutakursjusteringer. Eksempelvis kan en midlertidig konkurrenceevneforværring som følge af andre handelspartners devalueringer afstedkomme forventninger om "mod-devalueringer".²¹

19) Andersen (1989) analyserer betydningen af valget af valutakursregime, men en direkte sammenligning mellem Danmark og Schweiz er næppe meningsfuldt, da de økonomiske strukturer i de to lande er væsentligt forskellige.

20) Valutakurspolitikken anses med andre ord at være "tids-inkonsistent", jf. Kydland og Prescott (1977) og Calvo (1978).

21) For begge eksemplers vedkommende er det en forudsætning, at økonomiens funktionsmåde på kort sigt er karakteriseret ved nominelle stivheder - eksempelvis uflexible pengelønninger.

...og omkostninger

Uanset om troværdighedsproblemerne er permanente eller forbigående, har de omkostninger af forskellig art for økonomien. Eksempelvis vil forventninger om en dansk devaluering over for D-marken betyde, at rentespændet overfor Tyskland udvides. Bevares valutakursen og dermed inflationen uændret, udgår der således depressive impulser fra troværdighedsproblemet via en højere dansk realrente. Endvidere kan man forestille sig, at en forventet devaluering afstedkommer et inflationært pres i økonomien, idet forskellige markedsdeltagere søger at sikre sig mod den inflation, der forventes at efterfølge en devaluering.²² Ved en efterfølgende uændret valutakurs vil dette betyde, at troværdighedsproblemet forværrer konkurrenceevnen.

Dilemmaet ved troværdighedsproblemer

Man står derved i det dilemma, at en politik, hvis formål oprindeligt var lav rente og lav inflation, ender med at give det modsatte, hvis troværdigheden er fraværende. Et utroværdigt valutakurssystem kan således tænkes at være værre end slet ikke noget system. Dilemmaet forstærkes endvidere ved, at hvis der som forventet devalueres, skaber det blot grobund for yderligere devalueringforventninger i fremtiden. Troværdigheden af politikken opnås derfor typisk gennem en tilpasningsperiode, hvor der ikke devalueres.

Kvantificering af troværdighed

Da troværdighedsproblemer hænger sammen med forventninger til fremtidig økonomisk politik, er det forbundet med vanskeligheder at kvantificere disse, idet det ofte vil være svært at afgøre, hvorvidt et givet observeret mønster i økonomiske data direkte kan henføres til sådanne forventninger. Når det gælder valutakurspolitik, er det imidlertid muligt at opstille simple betingelser for, hvornår en fastkurspolitik som den danske i 1980'erne har været troværdig.²³ Troværdigheden måles i forhold til D-marken, og som udgangspunkt betragter man afkastet af en tysk fordring, der dernæst korrigeres for de i henhold til valutakursmålsætningen maksimalt tilladte kursudsving. Derved fremkommer det maksimale og minimale afkast på den tyske fordring målt i danske

22) Argumentet følger det generelle pengepolitiske troværdighedsproblem behandlet af Barro og Gordon (1983), Giavazzi og Giovannini (1989) og Horn og Persson (1988) indeholder anvendelser af dette på troværdigheden af valutakurspolitik.

23) Metoden kaldes da også "det simple test for mål-zone troværdighed" og stammer fra Svensson (1991).

kroner. Disse afkast definerer et bånd som kaldes troværdighedsbåndet. Hvis afkastet ved placering i en tilsvarende dansk fordring ligger udenfor dette bånd, så anser markedet valutakursmålsætningen for utroværdig.²⁴

Dansk valutakurs-politik i 1980'erne:

Periodevise troværdigheds-problemer på kort sigt

I figur II.14 er vist den danske rente for hhv. 3 måneders og 5 års fordringer og tilhørende troværdighedsbånd. Som det ses, har den danske fastkurspolitik målt i forhold til DM på kort sigt haft periodevise problemer, idet den korte danske rente ind imellem overstiger den øvre grænse af troværdighedsbåndet. Dette er således et tegn på, at markedet ikke har udelukket en dansk devaluering udover det ved valutakursmålsætningen tilladte indenfor de næste 3 måneder. Endvidere ses det, at i de perioder, hvor den danske rente ligger indenfor båndet, er den tæt på den øverste grænse.²⁵

Permanente troværdigheds-problemer på langt sigt

På langt sigt har Danmark målt med den her anvendte metode indtil august 1993 aldrig haft troværdighed omkring valutakurspolitikken. Den lange danske rente har indtil da konstant ligget over troværdighedsbåndet, hvilket implicerer, at markedet har vurderet, at den danske krone ville deprecere mere end det tilladte i løbet af de efterfølgende 5 år.²⁶

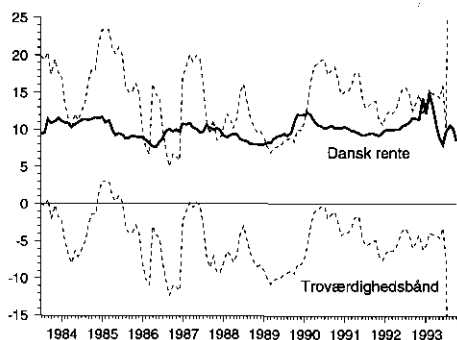
24) Eksempelvis vil et dansk afkast over det maksimale tyske afkast indikere, at markedet ikke udelukker en dansk depreciering (udover det tilladte i henhold til valutakursmålsætningen) indenfor løbetiden af fordringerne. Ellers ville der være mulighed for vedvarende risikofri arbitrage ved låntagning i Tyskland og placering i Danmark, hvilket ikke er i overensstemmelse med antagelsen om perfekt kapitalmobilitet og efficiente kapitalmarkeder. Bemærk, at det i den forbindelse er ligegyldigt, om der devalueres eller ej. Det afgørende er, at en devaluering ikke udelukkes.

25) Et andet aspekt af valutakursmålsætningens troværdighed på især kort sigt er, hvorvidt valutakursen forventes at vende tilbage mod centralkursen, efter den har nærmet sig en af udsvingsgrænserne. Andersen og Sørensen (1993) bekræfter empirisk, at dette har været tilfældet mht. den danske valutakurs i 1980'erne. Dette kan tages som udtryk for, at interventionsforpligtelserne har virket efter hensigten.

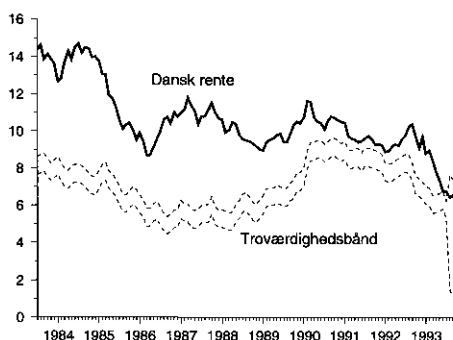
26) Det skal understreges, at troværdighedsbåndene for 3 måneders fordringer er meget brede (omkring 15-20 pct.), idet selv små valutakursbevægelser har stor betydning for det effektive afkast målt pr. år. Derfor er det - alt andet lige - lettere at være indenfor troværdighedsbåndene for korte papirer. Omvendt ses det, at troværdighedsbåndene for 5 årige fordringer er relativt smalle, idet en given valutakursbevægelse kun i mindre grad påvirker det effektive årlige afkast af en udenlandsk fordring målt i danske kroner.

Figur II.14 Troværdighed af dansk valutakurspolitik på kort og langt sigt, 1983-1993, pct.

Kort rente og troværdighed



Lang rente og troværdighed



Anm.: Hvis den danske rente befinder sig uden for troværdighedsbåndene, fortolkes det som manglende troværdighed af valutakursmålsætningen indenfor den betragtede tidshorizont. Se i øvrigt teksten. De korte renter er 3 måneders Eurorenter, og lange renter er repræsenteret ved effektive renter på sammenlignelige 5-årige statsobligationer. Troværdighedsbåndet for den korte rente efter august 1993 kan ikke aflæses af figuren, da det spænder fra omkring -55 til +45 pct. Observationerne angiver månedsgennemsnittet af dagsobservationer. Af datamæssige årsager betragtes kun perioden fra juli 1983 til oktober 1993.

Kilde: Danmarks Nationalbank og egne beregninger.

Mindre utroværdighed i løbet af årene

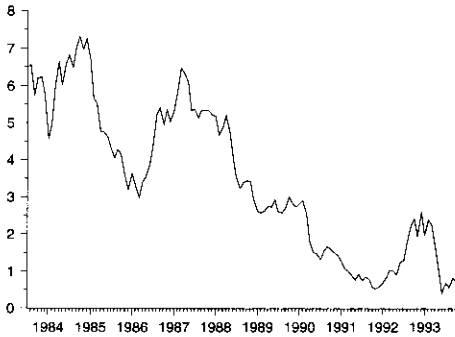
Det skal understreges, at afstanden mellem den danske rente og troværdighedsbåndets øvre grænse for den lange rentes vedkommende er blevet indsnævret betydeligt igennem 80'erne. Dette indikerer, at troværdighedsproblemet for fastkurspolitikken er blevet mindre gennem årene. Bevarelsen af centralkursen overfor D-mark siden 1987 har således været i modstrid med markedets forventninger og har medført en nedjustering af devalueringforventningerne. Dette forhold demonstrerer, at troværdighed af en given økonomisk politik ikke alene opnås ved annonceringer, men gennem lang tids efterlevelse af dens målsætninger.

Determinanter af troværdighedsproblemer i DK i 80'erne

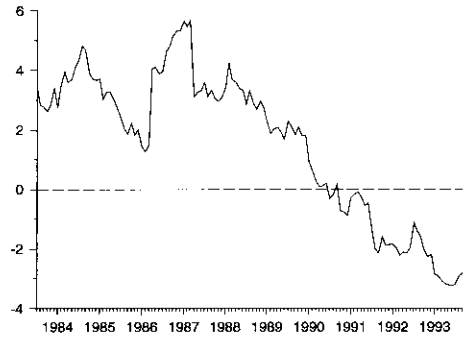
I det følgende søges det at kortlægge nogle mulige årsager til, at den danske valutakurspolitik har haft visse - men aftagende - troværdighedsproblemer i 1980'erne. I forlængelse af ovenstående anvendes det månedlige rentespænd til Tyskland på 5-års papirer som en indikator for troværdighedsproblemer med valutakursen, jf. figur II.15.

Figur II.15 Rentespænd til Tyskland og mulige årsager, 1983-1993

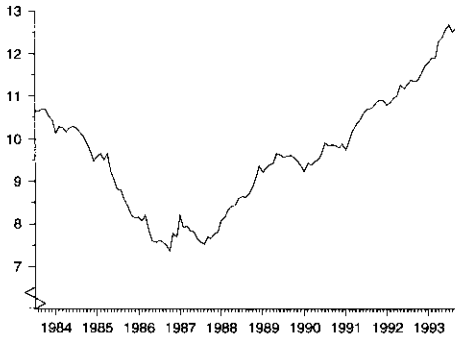
Rentespænd til Tyskland, pct.



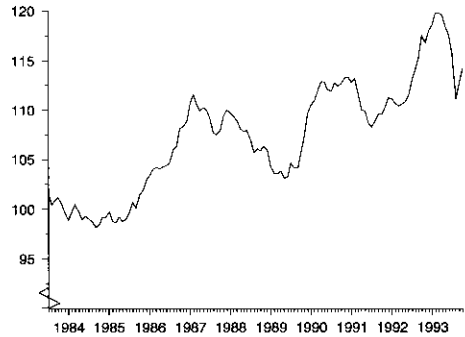
Inflationsforskel til Tyskland, pct.



Arbejdsløshed i Danmark, pct. af arbejdsstyrken



Effektiv kronekurs, indeks 1985=100.



Anm.: Rentespændet er forskellen mellem den effektive rente på en dansk og tysk 5-årig statsobligation. Observationerne angiver månedsgennemsnittet af dagsobservationer. Inflationsraterne angiver den procentvise ændring i forbrugerprisindekset i forhold til samme måned året før. Den beregnede inflationsforskel er påvirket af afgiftsændinger. Arbejdsløsheden er sæsonkorrigeret antal registrerede ledige i pct. af arbejdsstyrken. Af datamæssige årsager betragtes kun perioden fra juli 1983 til oktober 1993 (for arbejdsløsheden og inflationens vedkommende dog til september 1993).

Kilde: Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistik, *Statistisk 10-års oversigt*, div. årgange, DSTB og egne beregninger.

**Konvergens
mindsker
troværdigheds-
problemer**

Som tidligere omtalt er en vigtig faktor for successen af et fastkursregime graden af inflationskonvergens mellem de deltagende lande. Figur II.15 angiver bl.a. forskellen i forbrugerpris-inflation mellem Danmark og Tyskland. Det ses, at den løbende reduktion af inflationsforskellen siden 1987 stemmer overens med øget troværdighed omkring valutakurspolitikken, idet rentespændet siden 1987 har været støt faldende.

**Arbejdsløshedens
rolle for
troværdigheds-
problemer...**

En anden faktor, der ofte nævnes som årsag til troværdighedsproblemer, er udviklingen i arbejdsløsheden. Umiddelbart skulle man forvente, at højere arbejdsløshed giver en regering større incitament til at devaluere, hvilket således skulle følges ad med et højere rentespænd. Imidlertid kan man også forestille sig, at en regering, der har annonceret en fastkurspolitik, netop ved ikke at devaluere som svar på højere arbejdsløshed, signalerer dens intentioner om at fastholde kursen. I så fald vil højere arbejdsløshed og uændret valutakurs betyde lavere devaluering forventninger og dermed lavere rentespænd.²⁷ Ved at betragte udviklingen i arbejdsløsheden ses det også, at dens samvariation med rentespændet til Tyskland ikke er entydig, idet der i 1985-86 var et parallelt forløb, men siden 1987 har der været en modsat rettet tendens.

...er ikke entydig

**Betydningen af den
effektive kronekurs
for troværdigheden
af D-mark binding**

Endelig kan man forestille sig, at andre landes devalueringer belaster Danmarks konkurrenceevne i en sådan grad, at markedet anser en dansk devaluering for sandsynlig. Den effektive kronekurs vil i så fald påvirke rentespændet til Tyskland. Ved at betragte udviklingen i den effektive kronekurs synes den da også periodevis at være sammenfaldende med udviklingen i rentespændet, idet nogle særlige udsving i den effektive kronekurs i 1987, 1990 og 1993, falder sammen med tilsvarende udsving i rentespændet.

**Betalingsbalance og
offentlig saldo**

Udover de ovennævnte faktorer vil også udviklingen i eksempelvis betalingsbalance og den offentlige saldo påvirke troværdigheden af valutakurspolitikken. Således har den gunstige udvikling i den danske betalingsbalance afgjort været med til at reducere troværdighedsproblemerne i slutningen af 1980'erne.

27) Argumentet om arbejdsløshedens modsatrettede effekter på forventningsdannelsen er fremført af Drazen og Masson (1993).

**Midlertidige
troværdigheds-
problemer kan ikke
udelukkes i
fremtiden**

Ovenstående peger på, at devalueringsforventninger omkring den danske krone ofte har udgangspunkt i grundlæggende økonomiske forhold. Dette betyder, at selvom den førte økonomiske politik langsomt har øget troværdigheden omkring intentionen om ikke at bruge valutakursen i forsøg på at løse mere strukturelle problemer i økonomien, kan det ikke udelukkes, at økonomiens manglende evne til at tilpasse sig forskellige stød fra tid til anden kan skabe troværdighedsproblemer.

**Afvejning af gevinst
ved stabilitet...**

Valutakursstabilitet versus -fleksibilitet

Opbygningen af troværdigheden omkring valutakurspolitikken i Danmark har betydet, at de fordelagtige økonomiske træk ved ankerlandet Tyskland har kunnet opnås i højere og højere grad. Imidlertid udsættes et lands økonomi til stadighed for en strøm af påvirkninger, der kan forstyrre udviklingen i økonomien. Som nævnt ovenfor kan eksempelvis ændringer i handelspartners valutakurser føre til forringede afsætningsmuligheder, hvilket påvirker aktivitet og beskæftigelse negativt. Fordelagtigheden af et lands deltagelse i et fastkurssamarbejde afhænger derfor af hyppigheden og styrken af sådanne stød såvel som af økonomiens evne - for fastholdte valutakurser - til at genoprette aktivitet og beskæftigelse. Er evnen begrænset, vil ulempen forbundet med faste kurser være relativ stor ved forekomsten af større stød til økonomien, idet muligheden for at substituere manglende nominel tilpasningsevne med valutakursjusteringer er fraværende. Der vil således være tale om en afvejning af gevinsten ved stabilitet og omkostningen ved tab af valutarisk fleksibilitet.²⁸

**...og omkostninger
ved tab af
fleksibilitet**

**Begrænsning af den
økonomisk politik**

Fastkurssamarbejde indebærer således en begrænsning af den økonomisk-politiske handlefrihed: Pengepolitikken fastlåses af fastkurssamarbejdets rentebinding, mens valgfriheden i finanspolitikken via arbejdsmarkedets funktionsmåde begrænses gennem kravet om parallelle inflationsrater i forhold til ankerlandet. Det er derfor ikke muligt at føre en økonomisk-politik, der permanent indebærer en højere inflationsrate end i ankerlandet. Imidlertid vil forekomsten af stød, der virker forskelligt på de enkelte lande, nødvendiggøre forskellige former for økonomisk-politiske reaktioner.

28) Afvejningen af gevinsten af troværdighed og ulempen ved tab af fleksibilitet ved en fast regel for pengepolitikken er beskrevet af Buitert (1981) og Barro (1983).

Større vilje til koordinerede kursjusteringer nødvendige

En stor del af valutakriserne siden sommeren 1992 kan da som tidligere nævnt også henføres til forekomsten af markante stød, som f.eks. den tyske genforening, der gav anledning til troværdighedsproblemer. En større vilje til at ændre centralkurserne som reaktion på sådanne større ændringer ville derfor kunne tænkes at have mindsket disse problemer og dermed hindret systemets endelige sammenbrud.²⁹ Det er dog vigtigt, at sådanne justeringer foretages i samarbejde mellem alle deltagere i systemet, idet unilaterale paritetsændringer kunne blive opfattet som forsøg på at føre en valutakurspolitik rettet mod mere strukturelle problemer, med deraf følgende permanente troværdighedsproblemer.³⁰

Institutionel opbygning og troværdighed

Endvidere kan troværdigheden af en fastkurspolitik underbygges af selve opbygningen af valutakurssamarbejdet. Tilstedeværelsen af et regelsæt omkring forsvaret af samarbejdet i krisesituationer bidrager til troværdighed af et fastkurssamarbejde. Troværdigheden kan styrkes yderligere, hvis samarbejdet indeholder regler til afstemning af den økonomiske politik, hvis denne bliver for afvigende i ét eller flere lande. Endelig er det dog vigtigt, at de implicitte økonomisk-politiske målsætninger i fastkurssamarbejde - herunder lav inflation - i størst muligt omfang afspejler alle medlemslandes ønsker og ikke kun et enkelt lands.

Kapitalrestriktioner

Et forstærkende element ved et ethvert troværdighedsproblem er frie kapitalbevægelser.³¹ Kapitalrestriktioner kan derfor støtte et fastkurssamarbejdes modstandskraft ved simpelthen at modvirke de spekulative kræfter, der i praksis kan udløse skibsbrud for et fastkurssamarbejde. Samtidig modvirkes dog også de gevinster, fri kapitalmobilitet har for økonomisk vækst. Der vil således være tale om en afvejning af fordele og ulemper ved vurdering af begrænsninger på kapitalens fri bevægelighed.

Deponeringskrav og beskatning af kapitalbevægelser:

Udover begrænsning i den frie bevægelighed af kapital via kapitalrestriktioner kan forsvaret af et fastkurssamarbejde støttes af beskatning af bevægelserne og/eller deponeringskrav i forbindelse med transaktioner.³² Virkningen af disse instrumenter er

29) Argumentet kræver, at støddene rammer forskellige lande forskelligt. Bayoumi og Eichengreen (1992) finder en relativ lille korrelation mellem forskellige stød i EMS landene, hvilket indikerer en vis asymmetri.

30) Som vist af eksempelvis Flood og Isard (1989) og Lohmann (1992), er en fordelagtig politik netop en, der forhindrer devalueringer rettet mod strukturelle problemer (da dette afstedkommer permanente troværdighedsproblemer), men som tillader justeringer som svar på større stød til økonomierne.

31) Hermed menes det forhold, at frie kapitalbevægelser forstærker det spekulative pres et troværdighedsproblem kan medføre. Det kan ikke udelukkes, at fjernelse af kapitalrestriktioner i sig selv giver troværdighed, da det signalerer en villighed til, at lade fastkurspolitikken stå sin prøve overfor internationale kapitalbevægelser.

32) Se eksempelvis argumenterne i Eichengreen og Wyplosz (1993).

analog med renteændringer, idet instrumenterne vil fordyre valutaspekulation, og således også have omkostninger i form af afledte virkninger på økonomien. Effekten er oplagt størst, hvis instrumenterne anvendes i flest muligt lande, hvorved mulighederne for at unddrage sig instrumenterne mindskes. Derfor bør eventuel anvendelse af disse instrumenter baseres på ikke blot en omhyggelig afvejning af fordele og ulemper, men også en international aftale. Alene sidstnævnte må antages at være en uoverstigelig hindring, og en reduktion af de rent spekulative kræfters påvirkning må således først og fremmest ske gennem en reel international koordinering af den økonomiske politik.

Ikke aktuel mulighed

Perspektiver for dansk valutakurspolitik

Valutasamarbejde i efterkrigstiden...

Set i et historisk perspektiv er forekomsten af et mere eller mindre vidtgående valutakurssamarbejde med henblik på at begrænse udsving i valutakurserne snarere reglen end undtagelsen. Efter 2. verdenskrig og frem til starten af 1970'erne var Bretton Woods-systemet rammen for det valutariske samarbejde, og herefter blev der i Europa etableret det såkaldte slangesamarbejde, der i 1979 afløstes af det mere vidtgående EMS-samarbejde. Et internationalt valutasamarbejde er med til at lette international handel og finansiel virksomhed samt at sikre prisstabilitet, og disse fordele har været baggrunden for oprettelsen af såvel Bretton-Woods som EMS. I lyset af erfaringerne fra 1930'erne er et væsentligt formål også at hindre konkurrerende devalueringer.

...og formål med et valutasystem

I overvejelserne om valutapolitikken kan der ikke mindst for en lille og åben økonomi som den danske være tale om en konflikt mellem ønskerne til politikken og de politiske muligheder for at etablere et internationalt valutapolitisk samarbejde.

Valutarisk stabilitet...

Med en stor udenrigshandel har Danmark en udpræget interesse i et stabilt valutasystem. Erfaringerne i årene op til 1982 gør det endvidere klart, at valutapolitikken ikke kan anvendes som substitut for strukturelle ændringer, men at resultatet af vedvarende devalueringer og devalueringsforventninger er høj inflation og dermed et højt renteniveau. En valutapolitik, der er i stand til at afbøde virkningen af betydelige stød til økonomien, kan i betragtning af den stærkt begrænsede nominelle tilpasningsevne imidlertid være ønskelig.

...og fleksibilitet

Valutapolitikken er derfor bestemt ved en afvejning mellem dels ønsket om at holde et stabilt og lavt inflationsniveau og dels ønsket om fleksibilitet. Det kan være vanskeligt at forene disse hensyn uden samtidig at skabe troværdighedsproblemer om, hvorvidt fleksibiliteten også vil blive benyttet i forsøg på at løse strukturproblemer. Dette problem mindskes ved deltagelse i et valutakurssamarbejde, der lægger begrænsninger på mulighederne for at benytte valutakursen som økonomisk-politisk instrument. Fastlæggelse af valutakursen i et internationalt samarbejde implicerer en binding af inflationsniveauet. I den aktuelle situation synes en binding til gennemsnitsinflationen i EMS-landene ikke at udgøre noget problem i forhold til strukturen i dansk økonomi.

D-mark som anker sandsynligt

Økonomisk konvergens og samarbejde vigtigt

Overfor de nationale ønsker til valutapolitikken står imidlertid de internationale samarbejdsmuligheder. Disse samler sig enten om et fornyet fastkurssamarbejde eller om etableringen af den økonomiske og monetære union. Med Danmarks handelsmæssige placering er der næppe tvivl om, at det mest relevante vil være tilknytning til et system forankret i D-marken, hvad enten det bliver EF-baseret eller ej. Selvom der ikke nødvendigvis er grund til at antage, at efterkrigstidens tyske økonomiske stabilitet er givet, må dette være udgangspunktet. For så vidt der genopstår et system omkring D-marken, bør det i lyset af de seneste erfaringer ikke ske alene på basis af økonomisk konvergens, men også gennem afstemning af den økonomiske politik landene imellem. I et sådant system er det således afgørende, at ankerlandet tager de nødvendige hensyn til de øvrige lande i samarbejdet. Det er under alle omstændigheder væsentligt for systemets stabilitet, at der eksisterer gensidige interventionsforpligtelser og lånemuligheder.

I det omfang, der tilstræbes fast kurs overfor D-marken eller for den sags skyld en anden møntenhed, vil der være større behov for at øge den danske økonomis umiddelbare tilpasningsevne overfor større stød. Strukturproblemerne (især ledighedsniveauet på længere sigt) løses ikke ved hjælp af valutapolitikken.

Den nuværende situation uden et reelt valutakurssamarbejde må forventes at vare i længere tid. Før den tyske økonomi har overvundet genforeningsproblemerne, er der ikke belæg for at indgå i et samarbejde med D-marken som anker. Et fastkurssamarbejde vil næppe indenfor en overskuelig årrække omfatte andet end nogle få europæiske lande, og udviklingen kan tænkes at ske ved "knopskydning" af det nuværende tysk-hollandske samarbejde. Sålænge rammerne for et fremtidigt valutamarbejde er uklare,

Troværdighed skal fastholdes

er kravene til stabilitet i den danske økonomi særlig store, idet den under store omkostninger opbyggede troværdighed af valutakurspolitikken bør fastholdes og udbygges. Dette er ekstra vigtigt, da det uden gensidige interventionsforpligtelser er vanskeligere at afvise kraftige spekulative pres mod kronen. Det er afgørende for Danmarks muligheder for eventuel tilslutning til et fremtidigt valutasamarbejde, at kronen holdes stabil i forhold til kernelandene i EMS'en.

II.13 Problemstillinger i den økonomiske politik

Høj men svagt faldende ledighed...

Ledigheden stiger i 1993 til gennemsnitligt omkring 350.000 personer og når dermed sit højeste niveau i efterkrigstiden. Ledigheden forventes derefter at falde til 335.000 personer i 1994. Faldet fortsætter i 1995, hvor den gennemsnitlige ledighed bliver på 320.000 personer, svarende til niveauet i 1992. Hovedårsagen til den forventede bedring af ledighedsudviklingen i 1994 er den finanspolitiske lempelse. For 1995 er den offentlige efterspørgsel antaget uændret, og det er et forventet stigende privatforbrug, der er baggrund for hovedparten af faldet i ledigheden. I ingen af årene ventes nettoeksporerten at bidrage positivt til væksten. Til trods herfor ventes de løbende poster på betalingsbalancen fortsat at udvise betydelige overskud i fremskrivningsperioden.

...og fortsat betydelige overskud på betalingsbalancen

Større offentligt underskud...

Den finanspolitiske lempelse forårsager en forværring af den offentlige nettoopsparing i 1994. Da opsparingsunderskuddet i 1993 grundet den høje ledighed andrager over 4 pct. af bruttofaktorindkomsten, betyder lempelsen, at underskuddet i 1994 bliver omkring 5 1/2 pct. af BFI. Af hensyn til opsparingsunderskuddet og usikkerheden om den fremtidige økonomiske udvikling er det derfor ikke tilrådeligt at gennemføre yderligere lempelser af finanspolitikken. Det er vigtigt, at lempelsen alene opfattes som rettet mod den konjunkturbestemte ledighed. Bekæmpelse af den strukturelle ledighed er fundamentalt set et arbejdsmarkedsanliggende og dermed i økonomisk politisk sammenhæng et spørgsmål om rammerne for arbejdsmarkedets funktionsmåde.

...giver begrænsninger i fremtiden

Skatteomlægninger

Den vedtagne skattereform indeholder en del skatteomlægninger, hvoraf reduktionen af indkomstskattesatserne til fordel for højere miljøafgifter er den væsentligste. Omlægningerne er et skridt i den rigtige retning mod at mindske forvriddingerne i skattesystemet og giver tillige positive miljøpåvirkninger. Desuden

medfører bruttificeringen af sociale ydelser en større gennemsigthed i systemet, og endelig har reformen skabt afklaring omkring forholdene på ejerboligmarkedet. Dog har reformen ikke bidraget til en forenkling af skattesystemet.

Sammenbruddet for de faste europæiske valutakurser stiller...

...krav til stabilitet...

...og fleksibilitet i dansk økonomi

Arbejdsmarkedsreform...

...og arbejdsmarkedsbidrag uden den store effekt

Incitament på arbejdsmarkedet må derfor forbedres

Det europæiske valutasamarbejde ERM blev i 1992-93 udsat for flere kraftige spekulative pres. Det viste sig, at der ikke var vilje til at opretholde en fælles politik, da nationale interesser forhindrede en uændret videreførelse af fastkurssamarbejdet. Resultatet er blevet, at hovedparten af de europæiske valutaer i dag reelt er flydende. Sålænge rammerne for et fremtidigt valutasamarbejde er uklare, er kravene til stabilitet i den danske økonomi særlig store, idet den under store omkostninger opbyggede troværdighed af valutakurspolitikken bør fastholdes og udbygges. Med Danmarks handelsmæssige placering er der næppe tvivl om, at et relevant fremtidigt valutakurssystem vil være forankret i D-marken. I det omfang, der tilstræbes fast kurs overfor D-marken, vil der være behov for at øge den danske økonomis tilpasningsevne overfor større stød. Dette stiller især krav til større fleksibilitet i arbejdsmarkedets funktionsmåde, herunder at løn- og omkostningsstigninger kan holdes på et niveau, der forbedrer konkurrenceevnen.

De gennemførte aktiverings- og orlovsordninger giver ikke nogen væsentlig forbedring af incitamentsstrukturen på arbejdsmarkedet. De forbedrede aktiveringstiltag overfor visse grupper kan muligvis forhindre, at disse bliver marginaliseret, men ændringerne i aktiveringsindsatsen indebærer næppe de store strukturforbedringer. Det er endvidere uvist i hvor høj grad, der vil finde genbesættelse sted i forbindelse med orlov, men i et begrænset omfang vil det forbedre de lediges mulighed for at skaffe midlertidig beskæftigelse. Uddannelsesorlov har dog forbedret mulighederne for efteruddannelse, men ordningen vil også blive benyttet af personer, som alligevel ville have taget en efteruddannelse. Arbejdsmarkedsbidraget, som er indeholdt i skattereformen, bidrager heller ikke til en forbedring af incitamentsstrukturen på arbejdsmarkedet, men må betragtes som en omlægning af indkomstskatten.

En forbedring af arbejdsmarkedets funktionsmåde må som tidligere fremhævet baseres på en flerstrengt strategi omfattende mobilitet, uddannelse, dagpengesystemets finansiering, ydelsesniveau og varighed af dagpengeydelse mv. En øget lønspreddning - herunder indslusningsløns - er også et vigtigt led i et mere fleksibelt arbejdsmarked. Tilskudsordninger til fleks. privat

service kan ses som en erkendelse af, at lønnen i nogle sammenhænge er for høj. Disse tilskudsordninger kan imidlertid i sig selv have en række forvridende effekter. En reel øget lønspredning kan indebære stærkere incitamenter for de unge til at søge kompetencegivende uddannelse, men det kan også betyde lavere lønninger for visse andre grupper. Øget lønspredning er ikke nødvendigvis uforenelig med en politisk acceptabel indkomstfordeling i det omfang, der eksempelvis sker kompensation gennem ændret beskatning. Endvidere kan det betyde et fald i ledigheden for de lavestlønnede.

Litteraturliste

Andersen, P. S. (1989): Exchange Rate Experiences and Policies in Smaller OECD Countries, i M. Paldam og N. K. Sørensen (red.): *Valutakursteori og -politik*, Skrifter fra Aarhus Universitets Økonomiske Institut, Århus.

Andersen, T. M. og J. R. Sørensen (1993): Valutakurspolitik, troværdighed og rentedannelse - nordiske erfaringer. *Nationaløkonomisk Tidsskrift, kommende*.

Barro, R. J. (1983): Inflationary Finance under Discretion and Rules. *Canadian Journal of Economics* 16, 1-16.

Barro, R. J. and D. B. Gordon (1983): A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model. *Journal of Political Economy* 91, 589-610.

Bayoumi, T. and B. Eichengreen (1992): Shocking Aspects of European Monetary Unification. *NBER Working Paper No. 3949*, Cambridge, MA.

Buiter, W. H. (1981): The Superiority of Contingent Rules over Fixed Rules in Models with Rational Expectations. *The Economic Journal* 91, 647-670.

Calvo, G. (1978): On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy, *Econometrica* 46, 1411-1428.

Drazen, A. and P. R. Masson (1993): Credibility of Policies versus Credibility of Policymakers. *Working Paper*, University of Maryland and International Monetary Fund, Washington D.C.

Eichengreen, B. and C. Wyplosz (1993): The Unstable EMS. *Brookings Papers of Economic Activity*, 51-143.

EF-kommissionen (1993): *European Economy, Annual Economic Report 1993*, Bruxelles.

Flood, R. P. and P. Isard (1989): Monetary Policy Strategies, *IMF Staff Papers* 36, 612-632.

Giavazzi, F. and Giovannini (1989): *Limiting Exchange Rate Flexibility*. The MIT Press, Cambridge, MA.

Horn, H. and T. Persson (1988): Exchange Rate Policy, Wage Formation and Credibility. *European Economic Review* 32, 1621-1636.

IMF (1992): *International Financial Statistics, Yearbook 1992*, Washington.

Kydland, F. E. and E. C. Prescott (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85, 473-491.

Lohmann, S. (1992): Optimal Commitment in Monetary Policy: Credibility versus Flexibility. *American Economic Review* 82, 273-286.

OECD (1993): *Economic Outlook* 53, Paris.

Svensson, L. E. O. (1991): The Simplest Test of Target Zone Credibility. *IMF Staff Papers* 38, 655-665.

Økonomiministeriet (1993): *Økonomisk Oversigt August 1993*, København.



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	745,7	749,6	782,5	810,5
Heraf: Lønindkomst	330,8	356,2	388,9	407,1	422,1	435,9	448,0	462,3	471,5	488,2	506,5
Restindkomst	189,7	199,4	197,1	210,7	231,9	253,6	269,1	283,4	278,1	294,3	304,0
Afskrivninger	54,8	57,6	61,6	64,8	69,1	73,2	76,7	80,6	82,9	86,6	89,8
Nettofaktorindkomst	465,7	498,1	524,3	553,0	584,9	616,3	640,4	665,1	666,7	695,9	720,7
Privat nettofaktorindkomst ^a	355,4	383,7	398,6	416,7	442,7	469,5	489,5	507,2	501,9	525,0	546,0
Heraf: Lønindkomst	220,6	241,8	263,1	270,8	279,9	289,1	297,1	304,4	306,7	317,4	331,8
Restindkomst	134,9	141,8	135,5	145,9	162,8	180,4	192,4	202,8	195,2	207,6	214,1
Indkomstudviklingen	vækstprocent										
Privat nettofaktorindkomst ^a	8,8	7,9	3,9	4,5	6,2	6,1	4,3	3,6	-1,0	4,6	4,0
Heraf: Lønindkomst	9,6	9,6	8,8	2,9	3,4	3,3	2,8	2,4	0,7	3,5	4,6
Restindkomst	7,6	5,2	-4,5	7,7	11,6	10,8	6,7	5,4	-3,7	6,4	3,1
Lønkvote ^b	procent										
Lønkvote ^c	63,6	64,1	66,4	65,9	64,5	63,2	62,5	62,0	62,9	62,4	62,5
Lønkvote ^d	54,4	55,5	57,9	57,0	55,4	54,0	53,2	52,5	53,2	52,7	53,0
	62,1	63,0	66,0	65,0	63,2	61,6	60,7	60,0	61,1	60,4	60,8

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	304,4	306,7	317,4	331,8
Restindkomst i privat sektor	184,7	194,0	191,1	204,3	224,9	246,1	261,0	275,0	269,5	285,2	294,6
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	405,3	435,9	454,2	475,1	504,8	535,2	558,1	579,4	576,1	602,6	626,5
+ Lønsum for offentligt ansatte	110,3	114,4	125,8	136,3	142,2	146,8	150,9	157,9	164,8	170,9	174,7
+ Nettoerenter ^a	4,0	-1,7	-1,5	-3,8	-11,5	-14,2	-11,7	-21,4	-11,8	-3,7	2,3
+ Sociale og andre løbende overførsler	100,4	103,3	113,7	127,0	140,4	147,4	157,8	167,5	180,1	204,6	207,9
Bruttoindkomst	619,9	651,9	692,2	734,6	775,8	815,2	855,2	883,5	909,3	974,4	1011,3
- Direkte personskatter	147,7	159,4	176,0	192,1	199,8	206,5	213,5	222,5	226,7	247,0	253,2
- Tvungne bidrag til sociale ordninger ^b	16,8	16,6	20,4	16,0	17,0	19,1	22,4	24,7	26,2	27,5	28,6
- Selskabsskatter	14,6	21,0	16,1	16,6	16,2	12,4	13,4	13,8	17,8	15,6	17,1
- Realrenteafgift ^c	5,2	7,3	10,2	11,3	12,3	9,8	9,6	10,8	14,5	14,7	13,7
- Vægtafgift, renteafgift, AUD, AER mv. ^d	8,9	8,5	7,6	7,4	8,4	5,8	8,7	11,1	11,5	9,4	9,5
- Øvrige overførsler ^e	3,3	4,2	4,2	4,7	4,4	5,2	5,2	4,0	4,2	4,5	4,7
Disponible bruttoindkomster	423,3	434,9	457,7	486,4	517,7	556,5	582,5	596,5	608,2	655,8	684,6
- Afskrivninger	49,9	52,2	55,6	58,4	62,1	65,7	68,6	72,2	74,2	77,6	80,5
Disponible nettoindkomster	373,5	382,7	402,1	428,0	455,7	490,8	513,9	524,3	534,0	578,2	604,1
Anvendt til privat forbrug	337,2	366,7	377,9	388,8	403,9	416,9	432,6	447,2	458,0	485,7	516,5
Anvendt til privat nettoopsparing	36,3	15,9	24,2	39,2	51,8	73,9	81,3	77,2	76,0	92,5	87,5
Forbrugsprisdeflatoren (1980 = 100)	146,4	150,6	157,5	163,7	170,8	175,1	179,5	183,0	185,6	190,4	195,1

a) Nettoerenter til den private sektor inkluderer nettoerenter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettoerenter 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) 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 betalingstidspunkt.

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.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	2,4	0,7	3,5	4,6
Restindkomst i privat sektor	7,9	5,0	-1,5	6,9	10,1	9,4	6,1	5,4	-2,0	5,9	3,3
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	8,8	7,5	4,2	4,6	6,2	6,0	4,3	3,8	-0,6	4,6	4,0
Lønsum for offentlig ansatte	5,2	3,7	9,9	8,4	4,3	3,2	2,8	4,7	4,4	3,7	2,2
Nettorenter ^a	147,7	-142,1	10,8	-157,0	-201,8	-23,1	17,8	-83,2	44,7	68,7	161,9
Sociale og andre løbende overførsler	4,4	2,9	10,1	11,6	10,6	5,0	7,1	6,1	7,5	13,6	1,6
Bruttoindkomst	7,8	5,2	6,2	6,1	5,6	5,1	4,9	3,3	2,9	7,2	3,8
Direkte personskatter	9,3	8,0	10,4	9,2	4,0	3,3	3,4	4,2	1,9	9,0	2,5
Tvungne bidrag til sociale ordninger ^b	3,7	-1,3	23,2	-21,4	6,0	12,2	17,7	10,2	6,2	4,7	4,1
Selskabsskatter	2,9	43,4	-23,1	2,7	-2,5	-23,1	7,9	2,8	29,3	-12,5	9,8
Realrenteafgift ^c	64,2	39,6	39,3	11,2	8,5	-20,6	-1,9	13,1	33,9	1,1	-6,9
Vægtafgift, renteafgift, AUD, AER mv. ^d	166,6	-4,5	-11,0	-2,0	13,3	-30,6	48,1	28,6	3,7	-18,2	0,9
Øvrige overførsler ^e	58,7	27,0	-0,3	11,4	-6,8	18,4	0,2	-22,1	5,0	5,0	5,0
Disponible bruttoindkomster	5,6	2,7	5,3	6,3	6,4	7,5	4,7	2,4	2,0	7,8	4,4
Afskrivninger	8,7	4,7	6,5	5,0	6,3	5,8	4,5	5,2	2,8	4,5	3,8
Disponible nettoindkomster	5,2	2,5	5,1	6,4	6,5	7,7	4,7	2,0	1,8	8,3	4,5
Anvendt til privat forbrug	9,5	8,8	3,0	2,9	3,9	3,2	3,8	3,4	2,4	6,1	6,3
Anvendt til privat nettoopsparing	-23,1	-56,1	52,1	61,9	32,0	42,8	9,9	-5,0	-1,5	21,6	-5,3
Forbrugsprisdeflatoren	4,3	2,9	4,6	4,0	4,3	2,6	2,5	1,9	1,4	2,6	2,5

a) Nettoerenter til den private sektor inkluderer nettoerenter til udlandet. Derudover omfatter denne post nettoerenter 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) 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 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	60,2	60,5
Heraf: Direkte skatter	33,7	35,2	35,7	36,6	36,0	33,8	34,0	34,4	35,9	36,4	36,0
Indirekte skatter	21,7	23,6	23,2	22,6	21,4	20,5	20,1	19,8	20,5	21,1	21,8
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	85,3	85,8	84,0	85,5
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdef. ^a	97,4	102,5	99,6	97,5	94,2	90,0	89,6	89,2	89,3	87,0	88,2
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef. ^b	95,7	100,9	99,7	98,8	95,4	90,7	89,8	89,3	89,9	87,2	88,1

a) Den angivne forbrugskvote er beregnet på grundlag af en indkomstbegreb, som adskiller sig fra nationalregnskabet's 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

DANSK LANDBRUG OG LIBERALISERING I GATT-REGI

III.1 Indledning

Landbruget og GATT

Forhandlingerne om en begyndende liberalisering af landbrugspolitikken indtager en central placering i den aktuelle GATT-runde, ikke mindst fordi succes på dette område er blevet en forudsætning for at kunne afslutte forhandlingerne på de øvrige områder. Området er endvidere i fokus, fordi landbrugspolitikken i de fleste vestlige lande befinder sig i en generel krise. De aktuelle GATT-forhandlinger og krisen i den internationale handelspolitik er omtalt i *Dansk økonomi, maj 1992* og i kapitel I i denne rapport.

De ydre udfordringer...

Den fælles landbrugspolitik i EF, som historisk har udgjort en af grundpillerne i EF-samarbejdet, står dermed overfor en række udfordringer, som både har en ydre og indre dimension. De ydre udfordringer omfatter bestræbelserne på at liberalisere handlen med landbrugsvarer, herunder også indsatsen for at mindske de vedvarende handelskonfrontationer imellem bl.a. USA og EF. Hertil kommer bestræbelserne på at integrere de østeuropæiske lande og det tidligere Sovjetunionen i verdenshandlen, hvor bl.a. landbrugsområdet indtager en central placering. Integrationen af disse lande udgør imidlertid generelt en udfordring for EF-landenes fælles handelspolitik, idet manglende initiativer til reduktion af den vestlige protektionisme vil vanskeliggøre udviklingen af markedsøkonomien i de østeuropæiske lande.

...og indre udfordringer i landbrugspolitikken

De indefra kommende udfordringer for den fælles landbrugspolitik gør sig gældende på mindst følgende fire punkter. For det første opfattes finansieringen af landbrugspolitikken som en stadig større belastning i takt med den stigende overproduktion af fødevarer i EF. Dette sker til trods for, at landbruget udgør en fortsat mindre del af samfundsøkonomien i EF. For det andet resulterer landbrugspolitikken i en række samfundsøkonomiske omkostninger (tab af realindkomst og beskæftigelse), som følge af forvriddninger. For det tredje har skærpede miljøkrav også

konsekvenser for tilrettelæggelsen af landbrugspolitikken, således at der bør tilstræbes et fornuftigt samspil mellem EF's landbrugspolitik og miljøpolitik. Endelig for det fjerde udgør de institutionelle rammer og forordninger en betydelig administrativ byrde for såvel erhverv som myndigheder.

Omlægning af landbrugspolitikken

Som konsekvens af de fortsat voksende udfordringer for den fælles landbrugspolitik reformeredes EF's fælles landbrugspolitik i 1992. Reformen er imidlertid kun en begyndelse på en liberalisering af den fælles landbrugspolitik. Mere vidtgående omlægninger af støtten kan resultere i betydelige ændringer i landbrugsindkomster og priser på landbrugsbedrifter. Soliditetsproblemer i landbruget kan føre til utilsigtede virkninger i bl.a. den finansielle sektor. Ændringer i landbrugspolitikken skal derfor tilrettelægges under hensyntagen til de tilpasningsproblemer, som knytter sig til ændringer i vilkårene for produktionen af landbrugsvarer.

Oversigt over kapitlet

I de næste to afsnit beskrives landbrugets samfundsøkonomiske betydning og den fælles landbrugspolitik i EF. Efterfølgende i afsnit III.4 diskuteres og kvantificeres virkninger for Danmark af globale liberaliseringer af landbrugs- og handelspolitikken i GATT-regi. I afsnit III.5 diskuteres miljøkonsekvenserne heraf. I afsnit III.6 analyseres EF's seneste landbrugsreform, ligesom forligsskitsen mellem EF og USA på landbrugsområdet i GATT diskuteres. Afsnit III.7 udgør kapitlets afsluttende del.

III.2 Landbrugets samfundsøkonomiske betydning

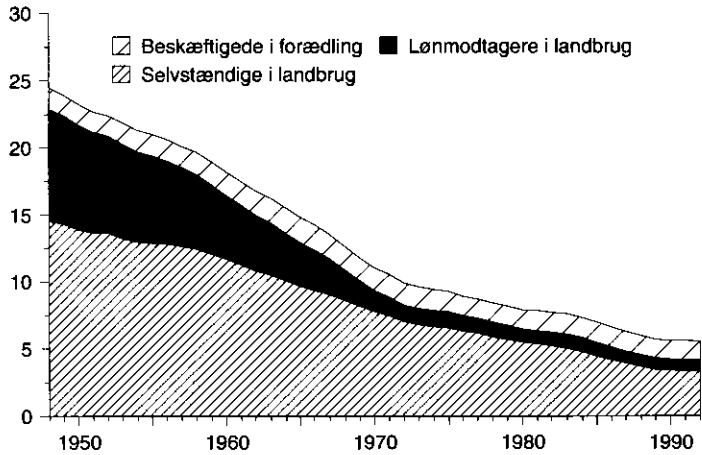
**Det landbrugs-
industrielle
kompleks**

Det landbrugsindustrielle kompleks i Danmark omfatter den primære produktion samt de fødevarerforædlende sektorer (hovedsageligt slagterier og mejerier), der er afhængige af produktionen i de primære driftsgrene. Der er i dette afsnit set bort fra de afledte virkninger i forsynings- og investeringssektorerne.

**Faldende
beskæftigelse...**

Både absolut og relativt har beskæftigelsen i landbrug og forædling været faldende i hele efterkrigstiden, og beskæftigelsen i sektoren udgør nu ca. 7 pct. af den samlede beskæftigelse, jf. figur III.1. Det er især antallet af beskæftigede i landbruget (selvstændige landmænd og lønmodtagere), som er reduceret kraftigt, mens beskæftigelsen i forædlingsindustrien har udvist et ret stabilt forløb.

Figur III.1 Landbruget og tilknyttede forædlingsindustriers andel af den samlede beskæftigelse, 1948-92, pct.



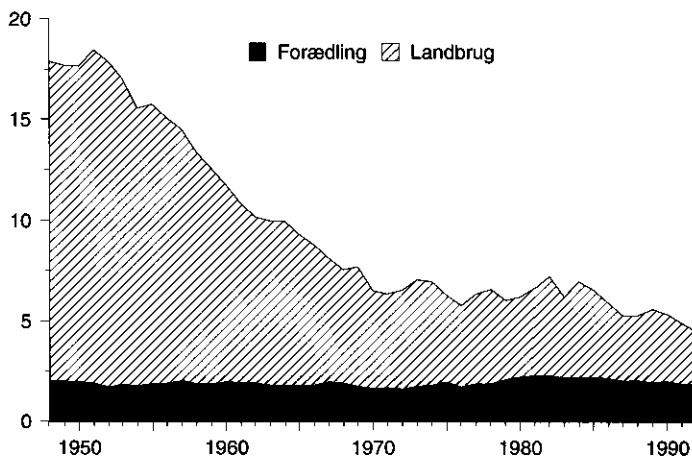
Anm.: Beskæftigelsen er opgjort i antal personer. Kurverne er kumulerede.

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

**...men stabilt
bidrag til
værditilvækst siden
1970'erne**

Værditilvæksten i landbrug og forædling udgør omkring 5 pct. af den samlede danske værditilvækst, jf. figur III.2. Landbrugets betydning er formindsket over perioden, omend der er sket en vis stabilisering siden begyndelsen af 1970'erne, mens forædlingsindustrien har fastholdt en stort set uændret andel af den samlede værditilvækst i hele efterkrigstiden.

Figur III.2 Landbruget og tilknyttede forædlingsindustriers andel af den samlede danske værditilvækst i løbende priser, 1948-92, pct.



Anm.: De betydelige svingninger fra år til år i bidraget fra landbruget skyldes især klimabetingede variationer i høstudbyttet. Kurverne er kumulerede.

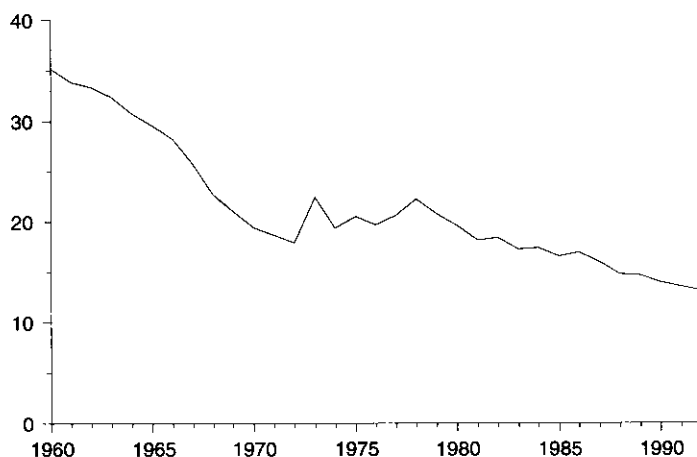
Kilde: Nationalregnskabet, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

**Betydelig
eksportandel og...**

**...bidrag til
betalingsbalancen**

Landbruget og forædlingsindustriens andel af den samlede danske eksport udgjorde i 1992 under 15 pct., hvilket er mere end en halvering i forhold til 1960, jf. figur III.3. Bidraget fra det landbrugsindustrielle kompleks til valutakassen er imidlertid betydeligt. Beregninger viser, at sektorens bidrag til betalingsbalancen, korrigeret for den import der direkte og indirekte (input-output beregnet) er afledt af landbrugets produktion, var godt 26 mia. kr. i 1991, jf. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992a).

Figur III.3 Landbruget og tilknyttede forædlingsindustriens andel af den samlede danske eksport i løbende priser, 1960-92, pct.

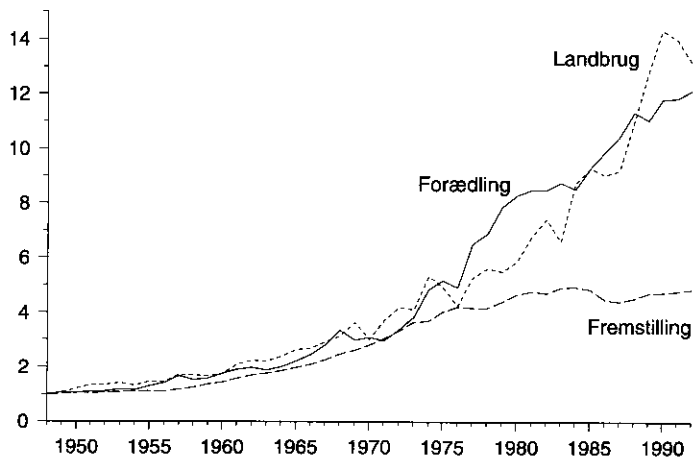


Kilde: Nationalregnskabet, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Markante tekniske fremskridt

Markante tekniske fremskridt er baggrunden for, at dansk landbrugs bidrag til den samlede værditilvækst siden starten af 1970'erne er faldet mindre end bidraget til den samlede beskæftigelse. Sådanne fremskridt har forskellig karakter: mekanisk (nye former for bygninger, maskiner og redskaber), kemisk (eksempelvis nye midler til plantebeskyttelse) og biologisk (nye plantesorter og husdyr med højere ydelse). Men fælles for dem er, at arbejdskraft er blevet erstattet med andre input i produktionsprocessen. Denne udvikling er ikke enestående for landbruget og forædlingsindustrien, men har gjort sig gældende for en lang række sektorer. Imidlertid har udviklingen i landbruget og forædlingsindustriens arbejdskraftproduktivitet været betydeligt kraftigere end produktivitetsudviklingen i fremstillingserhvervene, jf. figur III.4.¹

Figur III.4 Arbejdskraftproduktiviteten i landbrug, tilknyttede forædlingsindustrier og fremstillingserhvervene, 1948-92, indeks 1948=1



Anm.: Arbejdskraftproduktiviteten er beregnet som forholdet mellem værditilvæksten i faste priser og arbejdskraftforbruget opgjort i timer. Fremstilling omfatter ADAM-sektorerne: jern- og metalindustri, transportmiddelindustri, kemisk industri mv., leverandør til byggeri og anden fremstillingsvirksomhed.

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

1) Et mere omfattende mål for produktiviteten er totalfaktorproduktiviteten, der måler den samlede produktion i forhold til indsatsen af alle produktionsfaktorer. Herved tages der eksempelvis højde for en øget kapitalanvendelse i landbruget på bekostning af arbejdskraft. Beregninger viser, at den primære landbrugssektor i perioden 1966-87 har haft en lidt større vækst i totalfaktorproduktiviteten end fremstillingserhvervene, mens dette ikke har været tilfældet for de fødevarerforædlende erhverv, jf. Danmarks Statistik (1989).

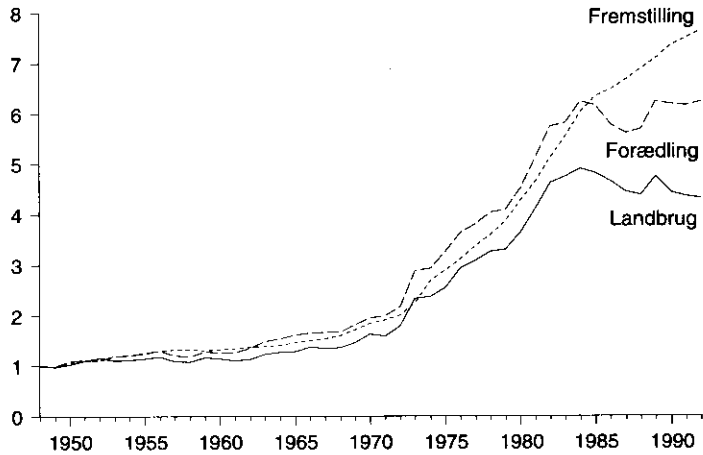
Afvandring fra landbrug

Landbrugets afsætningspriser

Den arbejdskraft, som de tekniske fremskridt i landbruget har frigjort, bidrog i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne til øget fremgang i byerhvervene og dermed til periodens høje vækst.

Den højere produktivitet i landbruget er også kommet samfundet til gode i form af lavere priser på fødevarer. Siden 1948 er afsætningspriserne i landbruget kun steget ca. halvt så meget som afsætningspriserne i fremstillingserhvervene, jf. figur III.5.

Figur III.5 Afsætningsprisen i landbrug, tilknyttede forædlingsindustrier og fremstillingserhvervene, 1948-92, indeks 1948=1



Anm.: Fremstilling omfatter ADAM-sektorerne: jern- og metalindustri, transportmiddelindustri, kemisk industri mv., leverandør til byggeri og anden fremstillingsvirksomhed.

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

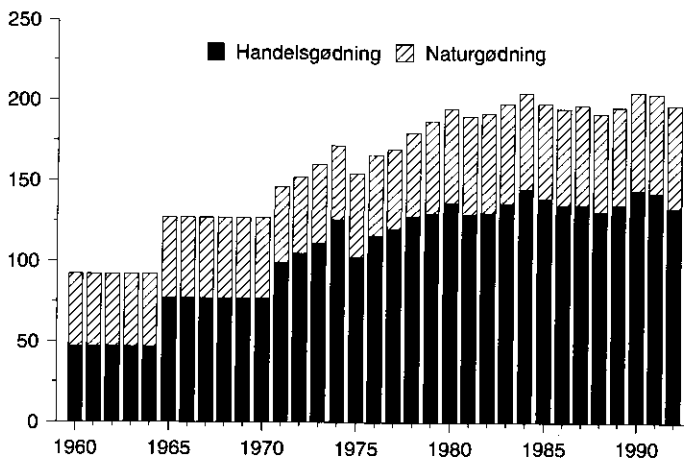
Lav indkomstfølsomhed

Et forhold, der trækker i retning af trykkede afsætningspriser for landbruget er afsætningsforholdene. Indkomstfølsomheden for fødevarer er i de fleste industrilande meget lav, idet fødevarebehovet generelt er mættet. De store produktivitetstilvækster i kombination med den moderate efterspørgsel lægger et nedadgående pres på landbrugets afsætningspriser, hvilket kan øge behovet for at gennemføre yderligere omkostningsbesparende rationaliseringer. Det er blevet hævdet, at resultatet af ovennævnte forhold er en selvforstærkende proces, der har gjort sig gældende i alle industrilande, jf. Cochrane (1985).

Landbrugets miljøbelastning

Et andet aspekt af den teknologiske udvikling er, at den vegetabiliske produktion er øget bl.a. gennem en mere intensiv anvendelse af kunstgødning og kemiske bekæmpelsesmidler. Siden begyndelsen af 1960'erne er forbruget af kvælstof pr. arealenhed fordoblet, hvor især forbruget af handelsgødning har bidraget markant til den øgede gødskning, jf. figur III.6.

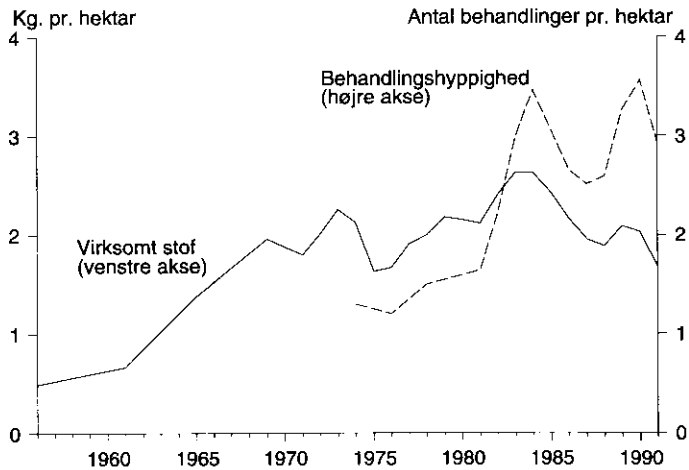
Figur III.6 Landbrugets forbrug af kvælstof pr. arealenhed fordelt på naturgødning og kunstgødning, 1960-91, kg pr. hektar



Kilde: Landbrugsstatistikken, diverse numre, Danmarks Statistik, og Statens Jordbrugsøkonomiske Institut.

Siden midten af 1950'erne er forbruget af pesticider pr. arealenhed mere end tredoblet. Den såkaldte behandlingshyppighed, hvorved forstås det gennemsnitlige antal gange, det er muligt at behandle det samlede areal af en afgrøde i løbet af en vækstsæson med den mængde pesticider, der er solgt til formålet, er siden begyndelsen af 1970'erne næsten tredoblet, jf. figur III.7.

Figur III.7 Landbrugets forbrug af pesticider, 1956-91, kg virksomt stof pr. hektar og behandlingshyppighed



Anm.: Faldet i mængden af virksomt stof siden midten af 1980'erne skyldes bl.a., at et antal nye, højaktive stoffer i stigende grad har overtaget markedet fra traditionelle midler, der skulle anvendes i meget højere doseringer for at give samme bekæmpelseeffekt. Behandlingshyppighedsbegrebet, der er et supplement til opgørelsen af mængden af virksomt stof, forsøger at tage højde for denne teknologiske udvikling. Ved behandlingshyppighed forstås det gennemsnitlige antal gange, det er muligt at behandle det samlede areal af en afgrøde i løbet af en vækstsæson med den mængde pesticider, der er solgt til formålet.

Kilde: Miljøstyrelsen.

III.3 Den fælles landbrugspolitik i EF

Den fælles landbrugspolitik påvirker landbrugets økonomiske vilkår og har betydelige direkte og afledte konsekvenser for de øvrige dele af økonomien. Disse forhold vil blive belyst i det følgende. Fremstillingen vil hovedsageligt vedrøre EF's landbrugspolitik.

Målsætning om rimelige indkomstvilkår i landbruget

Indkomstproblem i landbruget?

Landbruget har en særstatus i Europa, da et af hovedmålene med den fælles landbrugspolitik i EF er at sikre landbefolkningen en rimelig indkomstudvikling (jf. Romtraktatens artikel 39). For at få et billede af mulige indkomstforskelle kan indkomsten i landbrugshusholdningerne sammenholdes med indkomsten i alle husholdninger. Der anvendes et indkomstbegreb (disponibel nettoindkomst) for husholdningerne, der bl.a. inkluderer indtægter fra bierhverv, forbruget af varer produceret i egen virksomhed og lejeværdien af egen bolig, mens skatter og renteudgifter fratrækkes. En mere omfattende beregning burde også tage højde for forskelle i bl.a. husholdningernes arbejdskraftindsats. Indkomstopgørelsen tyder ikke på, at landbrugshusholdningerne i 1980'erne har haft forbrugsmuligheder, der afviger fra andre husholdninger. Landbruget i alle de rapporterede lande undtagen Portugal har en større disponibel nettoindkomst end gennemsnitshusholdningerne, jf. tabel III.1.

Tabel III.1 Disponibel nettoindkomst i landbrugshusholdninger i forhold til disponibel nettoindkomst i alle husholdninger, pct., varierende år

Portugal	81	(1980)
Grækenland	108	(1985)
Tyskland	110	(1988)
Irland	112	(1987)
Danmark	115	(1988)
Frankrig	121	(1989)
Luxembourg	143	(1985)
Italien	145	(1988)
Holland	228	(1985)

Kilde: Eurostat (1992).

Prisstøtten er kapitaliseret i jordprisen

Omfordeling snarere end indkomstfremgang

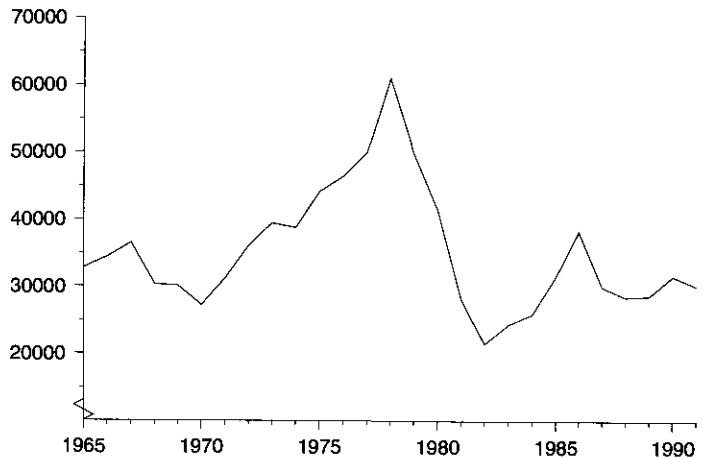
Prisen på landbrugsjord i Danmark

EF's landbrugsstøtte er i vidt omfang blevet kapitaliseret i jordprisen, da jord ikke kan reproduceres og ikke har en alternativ anvendelse uden for landbruget.² Prisstøtten kommer dermed de landmænd til gode, der ejede jorden på det tidspunkt, hvor pristøtten blev indført. Den etablerede landmand har fået en kapitalgevinst, mens den unge landmand er nødt til at købe landbrugsjorden til en højere pris. Prisstøtteordningerne forbedrer dermed ikke nyetablerede landmænds indkomst. EF's landbrugspolitik har således i højere grad omfordelt værdier mellem yngre og ældre generationer af landmænd end sikret landbefolkningen en generel indkomstfremgang.

Udviklingen i den reale pris på landbrugsjord i Danmark kan i et vist omfang forklares af EF-tilslutningen i 1973 og de heraf afledte økonomiske fordele for landbruget, jf. figur III.8. Jordprisen steg op til EF-tilslutningen og i perioden derefter. Fra midten af 1960'erne og frem til slutningen af 1970'erne var der tale om en fordobling af den reale jordpris. Jordprisen afhænger imidlertid af en lang række andre faktorer, herunder den generelle konjunkturudvikling og realrenten, hvorfor det er vanskeligt at belyse den særskilte effekt af EF-tilslutningen. Især stigningen i realrenten forklarer, at jordprisen i 1980'erne faldt tilbage til niveauet før EF-tilslutningen.

2) EF's pristøtte øger umiddelbart landbefolkningens indkomst og tilskynder til øget produktionen i landbruget. En øget produktion kræver en øget indsats af inputs. Selv om landbruget øger efterspørgslen efter kapital og arbejdskraft vil aflønningen af disse inputs i landbruget svare til aflønningen i byerhvervene, da landbruget og byerhvervene i vidt omfang konkurrerer om den samme type kapital og arbejdskraft. På langt sigt må det gælde, at heller ikke de selvstændige landmænds indkomst kan afvige fra indkomsten andre steder i økonomien i kraft af tilpasninger i antallet af selvstændige. Det eneste input, hvis mængde ikke er reproducerbar, og som ikke har alternative anvendelser uden for landbruget, er landbrugsjorden. En stigende efterspørgsel efter landbrugsjord som reaktion på EF's pristøtte må derfor blive aflejret i højere jordpriser.

Figur III.8 Realpris på landbrugsjord, kr. pr. hektar, 1965-91



Anm.: Der er taget udgangspunkt i handelsprisen for landbrugsejendomme over 60 hektar ekskl. værdien af stuehuse. Handelsprisen er deflateret med nettoprisindekset.

Kilde: Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992b).

Den fælles landbrugspolitik

Mindstepriser og grænsebeskyttelse

Kvantitative begrænsninger

Finansierings- elementer

Den fælles landbrugspolitik bygger på principperne om et fælles marked for landbrugsprodukter, en fællesskabspræference, dvs. en fortrinsstilling for varer produceret i medlemslandene i forhold til importerede varer samt fælles finansiering af landbrugspolitikken. Hovedinstrumenterne i den fælles landbrugspolitik har indtil den seneste EF-reform været politisk fastsatte mindstepriser, der er højere end verdensmarkedspriserne, på hovedparten af landbrugets produkter. Priserne er blevet sikret gennem støtteopkøb, tilskud til eksport af landbrugsvarer (restitution) og grænsebeskyttelse ved importafgifter. Da mindstepriserne er fastsat på et niveau, der har medført stigende produktion og eksport ud af EF, er prispolitikken især fra midten af 1980'erne blevet suppleret med kvantitative begrænsninger. FEOGA, den fælles landbrugsfond, har udgifter til pristilskud, støtteopkøb og oplagring samt til eksportrestitution. EF's budget finansieres hovedsageligt af bidrag fra medlemslandene, hvor det overordnede løft for bidrag i 1994 i henhold til Edinburgh-aftalen er fastsat til 1,20 pct. af medlemslandenes bruttonationalindkomst. En mindre indtægtskilde er told og variable importafgifter på fødevarerimport.

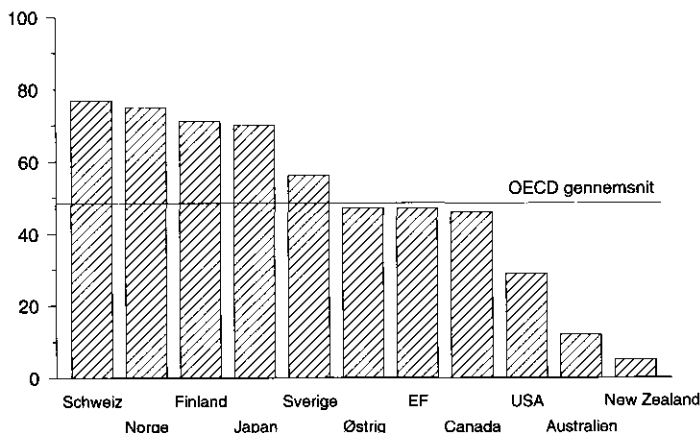
Påvirkning af verdensmarkedet

Landbrugsordningerne i EF og andre OECD-lande har bl.a. til formål at stabilisere prisdannelsen på landbrugsvarer internt. Den valgte stabiliseringsform fører imidlertid til en destabilisering af priserne på verdensmarkedet. Verdensmarkedet for fødevarer har en relativt begrænset omsætning, eksempelvis udgør handlen med mælkeprodukter mellem OECD-landene (eksklusive handlen mellem EF-landene) 10-13 pct. af OECD's samlede produktion af mælkeprodukter, hvoraf halvdelen kommer fra EF, jf. OECD (1991a). Blot mindre ændringer i produktionen som følge af f.eks. ændret prisstøtte - og dermed også ændret afsætning på verdensmarkedet - kan føre til betydelige variationer i verdensmarkedsprisen på fødevarer. Dette har igen afledte konsekvenser for eksempelvis u-lande og de østeuropæiske lande.

Landbrugsstøtten internationalt

Landbrugsstøtten i EF svarer til OECD gennemsnittet, jf. figur III.9, hvor støtten i en række OECD-lande er sat i forhold til produktionsværdien på landbrugsprodukter. Variationerne i landbrugsstøtten er stor, spændende fra næsten 80 pct. af produktionsværdien i Schweiz til stort set ingenting i New Zealand. New Zealands erfaringer med afvikling af landbrugsstøtten omtales i bilag III.1.

Figur III.9 Landbrugsstøtten i forskellige OECD-lande, gennemsnit 1988-92, pct. af produktionsværdien



Anm.: Figuren tager udgangspunkt i OECD's såkaldte PSE-beregninger. PSE'en udgør summen af den monetære værdi af stort set samtlige støtteordninger i landbrugspolitikken og kan bl.a. angives som en procent af produktionsværdien opgjort ved de nationale landbrugspriser (en slags nominal toldækvivalent). For en nærmere definition, se OECD (1990).

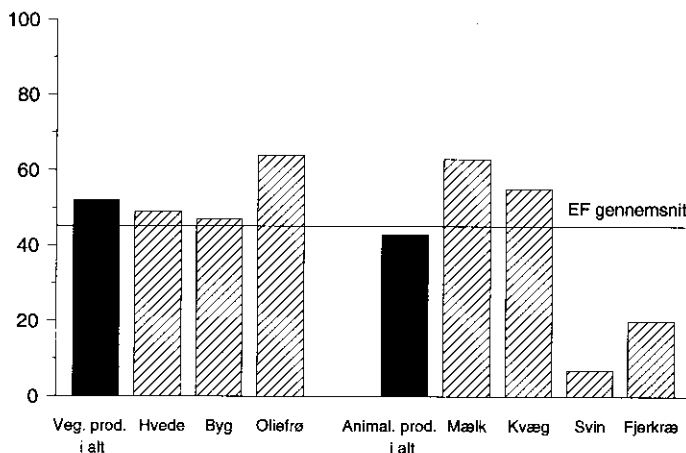
Kilde: OECD (1993).

Dansk landbrug lavere støttet end EF-gennemsnittet

Landbrugsstøttens omfang varierer blandt de enkelte EF-lande pga. forskelle i nationale støtteordninger samt variationer i støtten til forskellige produktgrupper. Beregninger viser, at de danske nationale støtteordninger er mindre end gennemsnittet for nationale støtteordninger i EF, jf. Hansen (1993). Endvidere består den danske landbrugsproduktion i stort omfang af svinekød, der kun i mindre grad er omfattet af EF's støtteordninger, jf. nedenfor, hvilket også trækker i retning af, at den danske landbrugssektor er lavere støttet end EF-landbruget som helhed.

Landbrugspolitikken i EF har især ydet beskyttelse til plante- og kvægprodukter. For producenter af svine- og fjerkrækød samt æg er systemet isoleret set en belastning, fordi den højere kornpris betyder større omkostninger til foder. Derfor er prisen på svine- og fjerkrækød påvirket af den højere kornpris. Prispolitikken har derfor i mindre grad beskyttet produktionen af svine- og fjerkrækød end mælke- og planteproduktionen. Støttens fordeling på produkter fremgår af figur III.10.

Figur III.10 EF's landbrugsstøtte og dens fordeling på produkter, gennemsnit 1988-92, pct. af produktionsværdien



Anm.: Figuren tager udgangspunkt i OECD's såkaldte PSE-beregninger.

Kilde: OECD (1993).

**Landbrugsstøtten
udgør 2.720 kr. pr.
indbygger i EF**

Den samlede landbrugsstøtte i EF udgør næsten 107.000 kr. pr. fuldtidslandmand eller 2.720 kr. pr. indbygger i 1992, jf. tabel III.2. Rangordningen af de enkelte OECD-landes landbrugsstøtte afviger alt efter om støtten opgøres pr. landmand eller pr. hektar landbrugsjord, da der er store strukturforskelle mellem de forskellige landes landbrug. Eksempelvis er støtten pr. amerikansk landmand en af de største i OECD-området, mens støtten pr. hektar landbrugsjord hører til i den lave ende, hvilket afspejler, at amerikanske jordbrug har en betydelig gennemsnitsstørrelse. Rangordningen fra figur III.9 genfindes dog i store træk i tabel III.2. Da en del af omkostningerne ved den fælles landbrugspolitik er administration, udgifter til oplagring af overskudsproduktion mv., er nettooverførslerne til den enkelte fuldtidslandmand mindre end den samlede landbrugsstøtte pr. fuldtidslandmand. Overførslernes omfang står dog under alle omstændigheder i kontrast til den utilfredshed, der er blandt landbefolkningen i EF med den fælles landbrugspolitik.

Tabel III.2 Overførsler til landbruget i udvalgte OECD-lande, 1992

	I alt mia. kr.	Pct. af BNP	Pr. capita, kr.	Pr. fuldtids- landmand, kr.	Pr. hektar land- brugsjord, kr.
Australien	9,7	0,5	540	25.360	20
Canada	54,9	1,6	1.990	123.180	740
EF	941,3	2,0	2.720	106.870	6.760
Finland	27,2	4,1	5.490	188.990	10.750
Japan	446,8	2,0	3.620	144.910	85.260
New Zealand	0,6	0,1	90	2.420	20
Norge	24,8	3,7	5.860	239.100	25.600
Schweiz	35,0	2,4	5.070	99.020	17.210
Sverige	19,3	1,3	2.230	233.070	5.740
Østrig	25,4	2,3	3.200	176.910	7.310
USA	550,1	1,5	2.170	217.970	1.270
OECD i alt	2.135,1	2,1	2.660	132.230	1.870

Anm.: Overførslerne til landbruget, som de er opgjort i tabellen, er større end de overførsler, der ligger til grund for PSE-beregningene i figur III.5, jf. afgrænsningen i OECD (1993).

Kilde: OECD (1993).

Finansiering af landbrugsordninger

Den fælles landbrugspolitik er både finansieret af EF's skatteydere, der bidrager til EF-budgettet, hvor landbrugsordningerne beslaglægger en væsentlig del, og EF's forbrugere, der betaler overpriser for fødevarerne. Det kan anslås, at i 1992 var ca. 2/3 af landbrugsordningerne forbrugerfinansieret og ca. 1/3 var skattefinansieret. Den skattefinansierede del af landbrugsordningerne har dog en langt større bevågenhed i den offentlige debat, da den er mere synlig, især i forbindelse med fastlæggelsen af EF's budget.

Selvforsyning og budgetpres

Da landbrugspolitikken blev opbygget i slutningen af 1950'erne og 1960'erne, var EF kun selvforsynende med et fåtal af landbrugsprodukter. I den periode var landbrugspolitikken så at sige "selvfinansierende", da told og variable importafgifter pålagt importerede fødevarer var en væsentlig indtægtskilde. I slutningen af 1960'erne passerede man selvforsyningsgrænsen på flere områder. I 1970'erne og 1980'erne fortsatte udviklingen i det nu udvidede EF over i en stadigt stigende overskudsproduktion, der blev afsat til verdensmarkedet med store eksporttilskud, og som i øvrigt har medført store udgifter til oplagring mv. Der er derfor også blevet sat kræfter ind på at begrænse produktionsstigningen gennem produktionskvoter, braklægning, prisnedsættelser og medansvarsafgifter for producenterne. De kvantitative begrænsninger har dog kun i begrænset omfang været i stand til at dæmpe det stadigt stigende budgetpres.

Kvantitative begrænsninger

Budgetkonflikt

En væsentlig kilde til interesse modsætninger omkring landbrugsbudgettet er, at omkostningerne ved landbrugspolitikken fordeles i forhold til landenes indkomstandel i EF, mens støtten tilfalder medlemslandene i forhold til landbrugsproduktionens størrelse. Lande med en relativ stor landbrugsproduktion som Irland, Holland og Danmark har budgetmæssig fordel af landbrugsordningerne, mens lande som Storbritannien og Tyskland, der er hovedbidragsydere til EF-budgettet og repræsenterer en relativt mindre del af den samlede landbrugsproduktion, ud fra en budgetbetragtning sætter penge til, jf. tabel III.3. Der er imidlertid andre typer af overførsler knyttet til den fælles landbrugspolitik end de direkte budgetoverførsler. Der sker indirekte overførsler mellem EF-landene som følge af intern EF-handel med landbrugsvarer til priser, der afviger fra verdensmarkedspriserne. Denne såkaldte handelspræference er til gunst for nettoeksportører af landbrugsvarer som Frankrig, Irland og Danmark, jf. tabel III.3.

Handelspræference

Tabel III.3 Transfereringer knyttet til EF's prispolitik, 1986-89, mia. kr.

	B/L	DK	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	UK	EF-12
Overførsler fra EF	4,0	8,0	29,0	11,2	7,6	39,0	8,3	27,0	22,6	0,7	11,6	168,8
Overførsler til EF	6,0	3,8	44,8	2,3	13,1	39,9	1,3	27,3	9,3	1,6	19,4	168,8
Budgetoverførsler, netto	-2,0	4,2	-15,8	8,9	-5,5	-0,9	7,0	-0,3	13,3	-0,9	-7,8	0
Handelspræference	-0,1	4,2	-4,8	-0,6	1,4	10,8	5,9	-15,9	2,1	-0,5	-2,6	0
Transfereringer, netto	-2,1	8,4	-20,6	8,3	-4,1	9,9	12,9	-16,2	15,4	-1,4	-10,4	0

Anm.: Handelspræference angiver nettoomkostninger eller -gevinster som følge af, at den interne handel i EF handles til EF-priser og ikke verdensmarkedspriser. De rapporterede transfereringer kan afvige fra en nationalregnskabsmæssig opgørelse. Afrunding medfører, at tallene ikke nødvendigvis summer til totalen.

Kilde: Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993a).

III.4 Konsekvenser af liberaliseringer i GATT-regi

Virkninger af liberaliseringer...

De anvendte midler i handelspolitikken og graden af protektionisme (støtteniveauets højde) er selvfølgelig bestemmende for, hvor store ændringerne bliver af en handelsliberalisering. En eliminering af prisstøtte, importtold, produktionssubsidier, eksportrestitutioner og kvantitative restriktioner (eksempelvis importbarrierer og mælkekvoter) har, foruden i den sektor de umiddelbart vedrører, også konsekvenser for det øvrige samfund, idet handelspolitikken påvirker ressource- og forbrugsallokering, løn- og prisdannelsen samt bytteforholdet (den reale valutakurs).

...for landbruget...

For landbruget fører en reduktion af landbrugsstøtten i EF til lavere afsætningspriser, hvorfor produktionen vil tendere til at falde og efterspørgslen efter landbrugsvarer at stige. Dermed reduceres udbuddet af vesteuropæiske landbrugsvarer på verdensmarkedet, hvilket isoleret set fører til stigende verdensmarkedspriser. Ændringen i verdensmarkedspriserne afhænger imidlertid af en lang række faktorer, såsom støtteniveauets højde, antallet af lande, som deltager i liberaliseringspolitikken, og i hvilket omfang produktion og efterspørgsel i de enkelte lande reagerer på faldende landbrugspriser. Antallet af beskæftigede og

...og for de øvrige sektorer og husholdninger

investeringer i kapitalapparat i landbruget reduceres i takt med pris- og støttereduktioner, ligesom de nuværende landmænd lider et kapitaltab i form af lavere priser på landbrugsbedrifter.³

Subsidieringen af landbruget udgør typisk en byrde for de øvrige sektorer i form af lavere produktion, lavere afkast til produktionsfaktorer og generelt lavere privat disponibel realindkomst. En sådan politik forvrider allokeringen af produktionsfaktorer ligesom forbrugsallokeringen forstyrres. Dermed får en reduktion af landbrugsstøtten for given real valutakurs positive indkomstvirkninger for de fleste øvrige sektorer og husholdninger, mens landbruget lider et indtjeningsmæssigt tab. Kilderne til de positive realindkomstvirkninger er for det første, at en eliminering af prisstøtte, importtold og subsidier fører til billigere landbrugsvarer for forbrugerne; for det andet skabes der mulighed for øget aktivitet, hvis frigjorte ressourcer finder anvendelse i andre sektorer. Eksempelvis førte høje produktivitetsevninger i landbrugssektoren i 1960'erne til frigørelse af arbejdskraft, som fandt beskæftigelse i de private byerhverv. Dermed skabtes der grundlag for øget fremgang i disse sektorer. Disse gunstige effekter modvirkes imidlertid af den bytteforholdsforværring, som nettoeksporterende lande som Danmark får som følge af de lavere afsætningspriser for landbrugsprodukter.

Modelberegninger...

I det følgende præsenteres en række modelberegninger, der illustrerer nogle samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark af en liberalisering af verdenshandlen under en række antagelser. Beregningerne er udført på en økonomisk modeltype, der beskriver det langsigtede samspil mellem landbruget og det øvrige samfund. Modellen beskriver såvel produktion og forbrug af landbrugsvarer i Danmark, som de afledte virkninger for det øvrige samfund af ændringer i landbrugspriserne, landbrugets produktion og ressourceanvendelsen samt prisdannelsen på jord. Modellen er bl.a. karakteriseret ved, at alle markeder er i ligevægt i kraft af en fleksibel pristilpasning.⁴ Det forudsættes dermed i beregningerne, at frigjorte ressourcer i én sektor finder beskæftigelse i andre sektorer. De efterfølgende beregningsresultater angiver derfor de potentielle virkninger for den danske økonomi af en global liberalisering af landbrugspolitikken. Hertil

...og antagelser

- 3) Omfatter landbrugspolitikken kvantitative instrumenter, som f.eks. mælkekvoter, vil prispolitikken kapitaliseres i form af både en højere jordpris og et større afkast til indehavere af produktionskvoter, som følgelig lider et tab ved liberaliseringen.
- 4) Beregningerne tager ikke højde for andre ændringer i produktiviteten end de, der følger af ændringerne i landbrugspolitikken, og de tager heller ikke højde for eksistensen af andre forvriddinger og imperfektioner end de, som relaterer sig til landbruget.

kommer, at beregningerne belyser de særskilte virkninger af en GATT liberalisering i forhold til 1987. Samlet udgør beregningerne således ikke en egentlig prognose for udviklingen i den danske økonomi på længere sigt, men en sammenligning af to ligevægtssituationer, hvor den initiale ligevægt er karakteriseret ved en protektionistisk landbrugspolitik, mens den anden udgør en ligevægt efter landbrugsstøtten er elimineret og frigjorte ressourcer er fuldt udnyttet.⁵

Landbrugsstøtte...

...og virkninger på priser og eksportmængder

Det landbrugs-specifikke stød

Niveauet for landbrugsstøtten i udgangsåret er beregnet som et gennemsnit af støtten til landbruget i perioden 1986-89, jf. OECD's opgørelser heraf.⁶ Til brug for beregningerne er det bl.a. også nødvendigt at skønne over stigningen i verdensmarkedspriserne og de hertil hørende ændringer i den danske landbrugs-eksport. Disse skøn er baseret på beregninger på en landbrugs-model, som udover de danske pris- og mængdereaktioner også tager højde for ændringer i verdensmarkedspriserne, jf. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992b).⁷

Modelberegninger af en global og fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken fører på den ene side til, at de danske priser på landbrugsvarer falder til niveauet på verdensmarkedet og på den anden side også til, at verdensmarkedspriserne på landbrugsvarer stiger, som følge af en mindsket eksport af landbrugsvarer, jf. tabel III.4. De markante forskelle i pris- og mængdereaktioner mellem de tre grupper af produkter i tabellen afspejler forskelle i de nuværende landbrugspolitiske midler, som anvendes i EF og i OECD-landene (bl.a. forskelle i niveauet for

- 5) Der er tale om en såkaldt generel ligevægtsmodel for den danske økonomi. Modellen består af 1 husholdningssektor, 25 produktionssektorer, heraf 4 landbrugssektorer og 1 offentlig sektor. I virksomhedernes produktion indgår halvfabrikata, 1 type kapital, 1 type arbejdskraft samt 6 energivarer. Husholdningssektoren forbruger 13 forskellige grupper af forbrugsvarer, heraf 4 landbrugsvarer. Modellen er dokumenteret i Frandsen m.fl. (1993). I forhold hertil er beskrivelsen af landbruget mere detaljeret, herunder er produktionsfaktoren jord inddraget. Modellen omfatter alene de danske produktions- og forbrugsreaktioner, hvorfor afledte konsekvenser på dansk økonomi som følge af ændrede forhold i udlandet, eksempelvis ændrede priser på verdensmarkedet og indkomstændringer i udlandet, nødvendigvis må bestemmes udenfor modellen.
- 6) Der er benyttet et gennemsnit for perioden 1986-89 for at mindske betydningen af mere specifikke forhold det enkelte år, som f.eks. ekstreme vejrforhold. Landbrugsstøtten er opgjort på grundlag af de såkaldte "Producer Subsidy Equivalent" (PSE), som udtrykker værdien af overførsler fra forbrugere og skatteydere til landbruget.
- 7) Modellen er en partiel ligevægtsmodel for samtlige 12 EF-landes markeder for landbrugsvarer. Modellen omfatter markederne for korn, sukker, raps, mælk, økse kød, svinekød, fjerkrækød og æg, ligesom den tager højde for samspillet imellem f.eks. kornproduktion og animalsk produktion. Modellen er baseret på oplysninger om produktion, forbrug og eksport af landbrugsprodukter for de enkelte EF-medlemslande, pris- og krydspriselasticiteter for produktion og forbrug, verdensmarkedspriser og nationale bidrag til EF's landbrugspolitik. Ændringer i verdensmarkedspriser bestemmes med udgangspunkt i et sæt af "verdensmarkedspriselasticiteter", der angiver ændringen i verdensmarkedsprisen som følge af ændringer i landbrugsstøtten internationalt.

støtten).⁸ De i tabellen viste stigninger i verdensmarkedspriserne relaterer til en liberalisering i OECD-landene, der i store træk er identisk med en global liberalisering. Virkninger af en liberalisering i udviklingslandene og i Østeuropa, der trækker i hver sin retning, er ikke medtaget.

Færre overførsler til det fælles EF-budget

Som tidligere nævnt medfører EF's fælles landbrugspolitik udgifter for medlemslandene. Dermed fører liberaliseringen af EF's fælles landbrugspolitik også til nationale besparelser i form af lavere overførsler til det fælles budget. I perioden 1986-89 udgjorde de samlede danske overførsler til EF således i gennemsnit godt 6,2 mia. kr., hvoraf ca. 4,5 mia. kr. kan henføres til den fælles landbrugspolitik.

Tabel III.4 Virkningerne af en multilateral liberalisering af landbrugspolitikken på priser og eksportmængder, procentvise afvigelser i forhold til gns. af 1986-89

	Priserne på det danske marked	Priserne på verdensmarkedet	Dansk eksportmængde
Salgsafgrøder	-37,0	21,5	-73,1
Mælk, kvæg mv.	-23,0	71,8	-5,6
Svin, fjerkræ mv.	-14,8	12,7	4,0

Anm.: Prisfaldet på det danske marked refererer til prisen af landmand, mens prisfaldet på verdensmarkedet refererer til råvareprisen ved salg på verdensmarkedet. De tilhørende danske prisfald af forarbejdningsled, der indgår som stød til den generelle ligevægtsmodel, er for salgsafgrøder 33,4 pct., for mælk, kvæg mv. 14,4 pct. og for svin og fjerkræ mv. 7,8 pct. "Salgsafgrøder" omfatter produktion af korn, sukker, og raps. "Mælk, kvæg mv." omfatter produktion af mælk og mælkeprodukter og levende kvæg samt de tilhørende kvægslagterier, mejerier, smelteost- og mælkekondenserende fabrikker samt konsumisfabrikker. "Svin og fjerkræ" omfatter produktionen af levende svin, fjerkræ og æg og de tilhørende slagterier.

Kilde: Statens Jordbrugsøkonomiske Institut. Kørsler med instituttets landbrugsmodel, MITCAP, 1993, samt input-output analyser.

8) For eksempel er verdensmarkedet for mælk særdeles tyndt. Støtteniveauet for mælk er i de fleste OECD-lande særdeles højt, ligesom de indenlandske priser for de fleste landes vedkommende er isoleret fra prisændringer på verdensmarkedet.

Tre trin i beregningerne

Beregningerne af de samfundsøkonomiske virkninger af frihandel gennemføres i tre trin. I første trin betragtes de isolerede danske virkninger af at fjerne landbrugsstøtten *uden* hensyntagen til en øget produktivitet og realindkomst i udlandet (det danske scenario). I trin 2 inkluderes de positive virkninger på dansk økonomi af en øget dansk eksport af industrivarer og serviceydelser - et resultat af en højere realindkomst hos vore samhandelspartnere (landbrugsscenarioet), og endeligt i trin 3 inkluderes positive realindkomsteffekter i udlandet som følge af, at også andre områder (tekstiler, jern og metal osv.) liberaliseres (det generelle GATT-scenario).

Beregningsforudsætninger

Beregninger i trin 1 er foretaget under den antagelse, at arbejdsmarkedet er så fleksibelt, at lønnen som reaktion på støddet til landbruget vil tilpasse sig, så den oprindelige beskæftigelse genetableres. Da modellen ikke er en *global* generel ligevægtsmodel er det nødvendigt i de to efterfølgende trin at skønne over udviklingen i den udenlandske lønstigningstakt og dermed den danske konkurrenceevne. Der er derfor antaget, at den nominelle løn i Danmark og udlandet er uændret.⁹ Samtlige beregninger (trin 1-3) er gennemført under den forudsætning, at den økonomiske politik tilpasses, således at betalingsbalancen er uændret.

Det danske scenario...

Beregningerne viser, at en global liberalisering af landbrugspolitikken, når man ser bort fra de gunstige virkninger i udlandet, permanent forøger det samlede danske reale forbrug med 0,5 pct., jf. tabel III.5, søjle 1. Denne positive virkning på privatforbruget forklares af to modgående tendenser. I gunstig retning trækker primært forøgelsen af forbrugernes realindkomst som følge af lavere priser på landbrugsprodukter (forbrugerprisindekset falder med knap 1 pct.) og den ekspansive virkning, som udgår fra de sparede overførsler til EF på 4,5 mia. kr. (som antages anvendt i form af generelle skattelettelser, således at betalingsbalancen forbliver uændret). Hertil kommer økonomiske effektivitetsgevinster. I modsat retning trækker derimod bytteforholdsforværringen på 1,5 pct., som forklares af Danmarks relativt store subsidierede landbrugsproduktion og -eksport med subsidier delvist betalt af andre EF-lande (den fælles finansiering af landbrugspolitikken i EF).

...fører til et permanent løft i forbruget på 0,5 pct.

9) Det er dermed antaget, at den forbedrede ressourceudnyttelse som konsekvens af handelsliberaliseringen i samtlige OECD-lande formindsker den strukturelle arbejdsløshed i OECD.

**Landbrugs-
scenariet...**

**...fører til et
permanent løft i
forbruget på
godt 1,5 pct.**

Landbrugspolitikken i en lang række lande medfører forvridninger på såvel nationalt som internationalt plan. Antages det, at husholdningernes realindkomst hos Danmarks aftagerlande forøges med 1,2 pct., som følge af en global liberalisering af landbrugspolitikken, viser beregningerne, jf. tabel III.5 søjle 2, at det samlede danske private forbrug permanent vokser med 1,7 pct.¹⁰ Denne positive forbrugsudvikling forklares bl.a. af forøgelsen af den samlede danske beskæftigelse på ca. 16.000 personer. I betragtning af at landbrugssektoren kun udgør 5-7 pct. af samfundsøkonomien, repræsenterer denne forøgelse af forbruget og beskæftigelsen en relativt betydelig gevinst.

10) OECD-beregninger (det såkaldte WALRAS-studie, OECD (1990)) viser, at husholdningernes realindkomst øges i den størrelsesorden (i EF vokser indkomsten med 1,4 pct., mens den i OECD-området under ét forøges med 0,9 pct.). Stoeckel, Vincent og Cuthbertson (1989) finder gevinster af tilsvarende størrelse (den aggregerede indkomst i EF vokser med 1,6 pct.).

Tabel III.5 Virkningerne af en multilateral og fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken og generelle liberaliseringer, afvigelser i forhold til 1987, pct.

	Landbrugs- liberalisering, ekskl. globale indkomstgevinster	Landbrugs- liberalisering, inkl. globale indkomstgevinster	Generelle liberaliseringer, inkl. globale indkomstgevinster
Modelbestemte variable			
Værditilvækst (BFI)	-0,0	0,7	1,3
Reale privatforbrug	0,5	1,7	2,6
Eksport	-1,0	-0,1	0,6
Import	-0,1	0,9	1,6
Investeringer	-0,4	-0,0	0,6
Kapitalmængde	-0,1	0,8	1,4
Forbrugerpriser	-0,9	-0,9	-0,9
Bytteforhold	-1,5	-1,5	-1,5
Jordpris	-46,9	-46,2	-45,4
Nominel løn	0,1	-	-
Beskæftigelse, 1.000 pers.	-	16	28
Eksogene antagelser			
Nominel løn	-	0	0
Beskæftigelse, 1.000 pers.	0	-	-
Vare-og tjenestebal., mia.kr.	-4,5	-4,5	-4,5
Betalingsbalance, mia. kr.	0	0	0
Eksport-stød, industri mv.	0	1,2	2,0

Anm.: De i tabellen viste makroøkonomiske størrelser, som optræder i tabellens øverste del, er modelbestemte (endogene variable), mens de viste størrelser i tabellens nederste del er bestemt udenfor modellen (eksogene variable). I søjle 1 er de i teksten omtalte virkninger af et ekstra efterspørgselstræk i industrieksporten ikke indregnet, og ændringer i pengelønnen sikrer uændret beskæftigelse. I søjle 2 og 3 er indregnet virkninger fra voksende globale indkomster givet uændret pengeløn og endogen beskæftigelse. Det er således i søjle 2 og 3 antaget, at de globale produktivetsgevinster resulterer i en stigning i den samlede danske beskæftigelse. I tabellen er bytteforholdet opgjort som forholdet mellem eksport- og importpriser.

Kilde: Egne beregninger.

Det generelle GATT-scenario...

Landbruget er formentlig den sektor i OECD-landene, der har været genstand for de mest vidtgående protektionistiske indgreb, men også en række andre sektorer er præget af betydelige indgreb, som forhindrer den frie handel med varer og tjenesteydelser. Beregninger på en verdensøkonomisk model viser således, at hvis alle eksisterende handelsbarrierer for den frie verdenshandel, toldmæssige som ikke-toldmæssige, blev fjernet, ville niveauet for den samlede globale produktion og de samlede globale realindkomster stige med i størrelsesordenen 2 pct., jf. Petersen (1992). Dette resultat understøttes også af en OECD-undersøgelse fra 1992, som vurderer, at en fuldstændig liberalisering af verdenshandlen i samtlige sektorer vil øge nationalindkomsten i EF med 2-2,5 pct.¹¹ Sådanne globale realindkomstgevinster forøger den danske eksport af industrivarer og serviceydelser - og i tabel III.5 er i søjle 3 vist virkningerne af yderligere 0,8 pct. vækst i den danske eksport af industrivarer og serviceydelser.¹²

...fører til et permanent løft i forbruget på godt 2,5 pct.

Beregningerne viser, at det private forbrug kan forøges med 2,6 pct., og den samlede beskæftigelse forøges med ca. 28.000 personer. Beregningerne illustrerer således generelt, at vi som et land med en forholdsvis stor udenrigshandel har en afgørende interesse i at opretholde så åbne internationale handelsforhold som muligt.

Sektorresultater

Den reducerede landbrugsstøtte fører til faldende priser, produktion og eksport af salgsafgrøder, mælk og kvæg og kød - et fald som vedrører såvel den primære landbrugsdrift som de tilhørende forarbejdende sektorer. På trods af faldende priser på svin og fjerkræ forøges produktionen heraf, som følge af faldende priser på input som korn og andre råvarer, hvorved eksporten af svin og fjerkræ vokser med 4,0 pct. Den samlede produktion og beskæftigelse i det landbrugsindustrielle kompleks falder med henholdsvis 2,1 pct. og ca. 1.000 fuldtidsbeskæftigede, mens de øvrige sektorer forøger produktionen og beskæftigelsen med henholdsvis 1,6 pct. og ca. 29.000 fuldtidsbeskæftigede personer. I bilagstabel III.2 er vist sektorvirkninger af det generelle GATT-scenario (trin 3).

Jordprisfald på ca. 45 pct.

De lavere priser på salgsafgrøder fører til et fald i jordprisen på i størrelsesordenen 45 pct., jf. tabel III.5. Størrelsen af faldet i jordprisen afhænger helt af mulighederne for at erstatte jord med

11) Jf. Goldin and Mensbrugge (1992). EFTA-landenes realindkomstgevinst opgøres i samme undersøgelse til ca. 3 pct., mens den amerikanske gevinst anslås til 0,3 pct.

12) Den globale realindkomstgevinsten på i alt 2 pct. er dermed opdelt i 1,2 pct. som følge af liberaliseringer af landbrugspolitikken og 0,8 pct. som følge af fjernelsen af alle andre eksisterende barrierer for den frie verdenshandel, toldmæssige såvel som ikke-toldmæssige.

Følsomheds- analyse...

...af substitution mellem jord, kapital og arbejdskraft

...og af betydningen af prisstigninger på verdensmarkedet

arbejdskraft og kapital. Denne størrelse er behæftet med betydelig usikkerhed, og betydningen heraf kan illustreres af en følsomhedsberegning. Er det 20 pct. sværere at erstatte jord med arbejdskraft og kapital end forudsat i grundscenariet, falder jordrenten med godt 55 pct. som følge af elimineringen af landbrugsstøtten.¹³ Årsagen hertil er, at prisen på jord skal falde mere for at sikre fuld anvendelse af landbrugsjorden, når substitutionsmuligheder mellem jord og de øvrige produktionsfaktorer er ringere. Det skal dog understreges, at netop jordprisfaldet er afhængig ikke blot af den nævnte substitution, men også af tilpasningsmuligheder, såsom afgrødesammensætning mv., som modellen ikke omfatter, og som vil tendere mod et mindre fald. Med undtagelse af ændringen i jordprisen er de øvrige resultater i tabel III.3 stort set upåvirket af antagelsen om mulighederne for at erstatte jord med arbejdskraft og kapital.

I rammen på side 102-103 er diskuteret betydningen af forudsætningen om prisstigninger på verdensmarkedet for landbrugsprodukter, som følge af en global eliminering af landbrugsstøtten. Antages verdensmarkedsprisen på "mælk og kvæg mv." at vokse med 25 pct. mindre end i tekstens grundscenario ovenfor (52 pct. i stedet for 72 pct.) fås de i tabel III.6, søjle 2 viste resultater. Til sammenligning er i søjle 1 vist virkningerne i grundscenariet. Med en stigning på 72 pct. i verdensmarkedsprisen på "mælk og kvæg mv." forøges privatforbruget med 0,5 pct., mens en stigning på 52 pct. stort set ikke vil få nogle gunstige effekter på det private reale forbrug. Dette forklares af den kraftigere bytteforholdsforværring, som udgør 2 pct. mod 1,5 pct. i grundscenariet. Trods usikkerheden mht. stigningen i verdensmarkedsprisen vil en liberalisering af alle handelshindrende tiltag fortsat forøge realindkomsten, privatforbruget og beskæftigelsen i Danmark. Tillægges også virkningerne af en forøget efterspørgsel efter danske industrivarer som følge af øgede realindkomstgevinster i udlandet, vokser det reale private forbrug med ca. 1,2 pct. (ikke vist) når alene landbrugspolitikken liberaliseres, og med ca. 2,1 pct. (ikke vist) når samtlige handels-hindrende politiktiltag elimineres.

13) Der refereres til substitutionselasticiteten imellem jord og arbejdskraft og kapital, som i grundscenariet er antaget lig 0,5 (samme elasticitet som i OECD's såkaldte WALRAS-studie, jf. OECD (1990)). I følsomhedsberegninger er der antaget en substitutionselasticitet, der er 20 pct. mindre, dvs. 0,4.

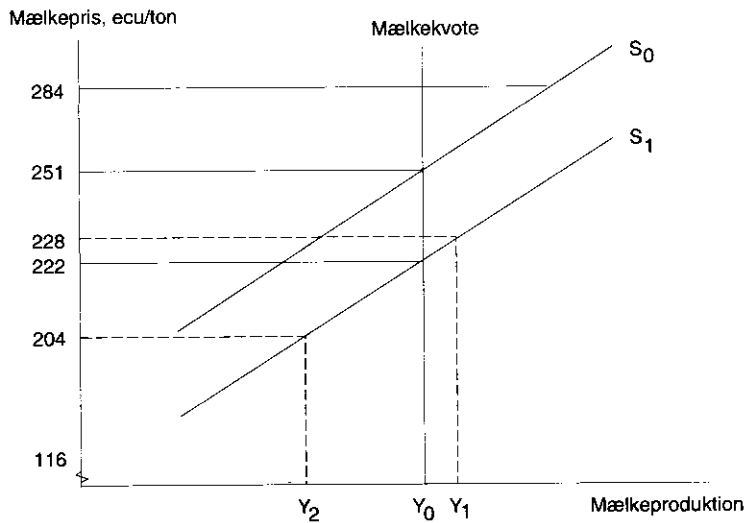
Følsomhedsanalyse: Konsekvenserne af en mindre stigning i verdensmarkedsprisen på mælk

De samfundsøkonomiske konsekvenser af at liberalisere landbrugspolitikken afhænger som nævnt i hovedteksten bl.a. af, i hvilket omfang verdensmarkedspriserne forøges. Jo mindre stigning i prisen på verdensmarkedet jo mindre kompenseres landbruget for bortfaldet af landbrugsstøtten. Det er i hovedteksten antaget, at prisen på verdensmarkedet for *mælk* vokser med knap 97 pct. (ikke vist) i forhold til referenceårene 1986-89. Dette skøn er behæftet med usikkerhed, og eksempelvis anslår Tyers og Anderson (1988) ved anvendelse af en global landbrugsmodel med udgangspunkt i det væsentligt lavere støtteniveau i 1980-82 stigningen til i størrelsesordenen 61-95 pct., afhængigt af i hvilket år liberaliseringen indledes.

Til illustration af samspillet mellem pris- og mængderegulering og ændringer i produktion er i figur III.11 vist udbudskurven (S_0) for *mælk*, som er begrænset af en produktionskvote (Y_0) under den fælles landbrugspolitik. Den initiale EF-pris er lig 284 ecu pr. ton, og den pris, som uden mængdebegrænsning sikrer et produktionsniveau svarende til produktionskvoten, er lig 251 ecu pr. ton (den såkaldte skyggepris). En sænkning af prisen på mælk vil således først få effekt for produktionsomfanget, når prisen er under 251 ecu pr. tons. Som følge af liberaliseringen af den fælles landbrugspolitik reduceres inputpriserne på foder til malkekvæg mv., hvilket fører til lavere marginale omkostninger pr. produceret enhed mælk. Udbudskurven skifter til S_1 , hvorfor skyggeprisen givet uændret mælkekvote reduceres til 222 ecu pr. ton. Verdensmarkedsprisen for mælk er i udgangssituationen lig 116 ecu pr. ton og steg i grundscenariet, som vist i tabel III.5, med 97 pct. til 228 ecu pr. ton. Dette fører til en svagt stigende produktion af mælk på ca. 2,5 pct. ($Y_1 - Y_0$) og en stigning i forbruget af mælkeprodukter i Danmark på 6,5 pct. (ikke vist), hvilket bl.a. forklarer det begrænsede fald i eksporten af mælkeprodukter på 5,6 pct., jf. tabel III.4. Årsagen til den stort set uændrede mælkeproduktion trods liberaliseringer er, at mælkekvoten stort set begrænsede produktion til det niveau, som ellers ville være produceret på markedsmæssige vilkår ved de nye højere verdensmarkedspriser. (De anførte priser og skyggepriser er fra Statens Jordbrugsøkonomiske Instituts landbrugsmodel, på hvilken de landbrugsspecifikke stød er beregnet. For en nærmere beskrivelse af landbrugspolitik mht. mælk i samtlige OECD-lande og detaljerede beregninger i relation til en partiel multilateral liberalisering af landbrugspolitikken på mælkeområdet, se f.eks. OECD (1991a)).

Antages alternativt, at verdensmarkedsprisen "kun" stiger med 76 pct. til 204 ecu pr. ton, hvilket er det noget mindre end de 222 ecu pr. ton, som netop sikrer et produktionsomfang svarende til produktionskvoten. Produktionen af mælkeprodukter reduceres derfor nu med $(Y_0 - Y_2)$, og eksporten af mælkeprodukter falder desto mere. De samfundsøkonomiske virkninger af en sådan 25 pct. mindre stigning i såvel prisen for mælk som for kvæg er vist i tabel III.6 i søjle 2.

Figur III.11 Mælk: pris, produktion og kvote, gns. 1986-89



Tabel III.6 Virkningerne af en fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken under forskellige antagelser om stigningen i verdensmarkedsprisen på "mælk og kvæg mv.", afvigelser i forhold til 1987, pct.

	Landbrugsliberalisering, 72 pct. stigning i verdensmarkedsprisen på mælk og kvæg	Landbrugsliberalisering, 52 pct. stigning i verdensmarkedsprisen på mælk og kvæg
Modelbestemte variable		
Værditilvækst (BFI)	-0,0	-0,2
Privatforbrug	0,5	0,0
Eksport	-1,0	-1,1
Import	-0,1	-0,6
Investeringer	-0,4	-0,9
Kapitalmængde	-0,1	-0,7
Forbrugerpriser	-0,9	-1,2
Bytteforhold	-1,5	-2,0
Jordpris	-46,9	-50,1
Nominel løn	0,1	-0,6
Eksogene antagelser		
Beskæftigelse, 1.000 personer	0	0
Vare- og tjenestebalance, mia. kr.	-4,5	-4,5
Betalingsbalance, mia. kr.	0	0
Eksport-stød, industri mv.	0	0

Anm.: Tabellens søjle 1 svarer til søjle 1 i tabel III.5. I tabellen er bytteforholdet opgjort som forholdet mellem eksport- og importpriser.

Kilde: Egne beregninger.

Betydningen af Østeuropa og u-landene...

...for ændringer i verdensmarkedspriserne

Integrationen af de østeuropæiske lande udgør på linie med de generelle GATT-forhandlinger en udfordring for den fælles landbrugspolitik i EF, jf. *Dansk økonomi, maj 1992*. Det er i sagens natur vanskeligt at vurdere, hvilken rolle landene i Østeuropa og i det tidligere Sovjetunionen vil spille på verdensmarkedet for landbrugsvarer på lidt længere sigt, men i takt med en forventet stigende produktivitet og voksende indkomster i regionen ventes der at udgå en vis prisdæmpende effekt på verdensmarkedet for en række af de internationalt handlede landbrugsvarer. Dermed knytter der sig også en særlig usikkerhed i nedadgående retning til de ovenfor forudsatte stigninger i priserne på verdensmarkedet, der som tidligere nævnt alene repræsenterer virkningerne af en fjernelse af landbrugsstøtten i de industrialiserede lande. På den anden side vil en liberalisering af landbrugspolitikken i en række udviklingslande trække i den modsatte retning med betydelige stigninger i verdensmarkedspriserne for størsteparten af landbrugsvarernes vedkommende til følge, jf. World Bank (1986). En samlet vurdering af disse faktorer implicerer, at de tidligere anvendte skøn for ændringerne i verdensmarkedspriserne i store træk er en god indikator for stigningen i de internationale priser, såfremt der udover liberaliseringerne i industrilandene også gennemføres en fjernelse af landbrugsstøtten i Østeuropa, det tidligere Sovjetunionen og udviklingslandene.

III.5 Miljøkonsekvenser

Frihandel og miljø

Det primære landbrug påvirker miljøet gennem bl.a. gødskning og anvendelsen af kemiske bekæmpelsesmidler. EF's nuværende fælles landbrugspolitik tilskynder til øget dyrkningsintensitet som følge af bl.a. de høje producentpriser, hvorved miljøbelastningen øges. En reduktion af landbrugsstøtten vil derfor mindske landbrugets forurening i de regioner, hvor protektionismen mindskes. Det er mere vanskeligt at udtale sig om de generelle miljøkonsekvenser af handelsliberaliseringer. Handel er en kilde til økonomisk vækst, men der er ikke en entydig sammenhæng mellem økonomisk vækst og miljøpåvirkning, jf. *Dansk økonomi, maj 1993*. Miljøvirkningen af økonomisk vækst afhænger af årsagen til væksten og dens sammensætning, samt hvordan der disponeres

Landbrugets miljøbelastning

over det øgede økonomiske råderum.¹⁴ I det følgende gives en talmæssig belysning af ændringer i landbrugets påvirkning af miljøet, som følger af en GATT-liberalisering.

Landbrugets miljøpåvirkning er kompleks, og i det følgende fokuseres der på vandmiljøet. Miljøpåvirkningen afhænger af en række forhold som bonitet, afgrødevalg, forbruget af gødning og kemiske bekæmpelsesmidler samt den animalske produktions størrelse og sammensætning. Der vil kun blive forsøgt skønnet over en GATT-liberaliserings betydning for landbrugets forbrug af kemiske bekæmpelsesmidler og gødning. Disse størrelser er en indikator for miljøbelastningen knyttet til disse stoffer, men en egentlig vurdering af vandmiljøet ville kræve, at der tages højde for de processer, der fører fra forbrug til udvaskning. Udvasningen af næringssalte afhænger foruden forbruget af gødning bl.a. også af afgrødesammensætningen. Da den fælles landbrugspolitik yder forskellig støtte til forskellige afgrøder, vil en GATT-liberalisering påvirke afgrødesammensætningen, jf. figur III.10.¹⁵

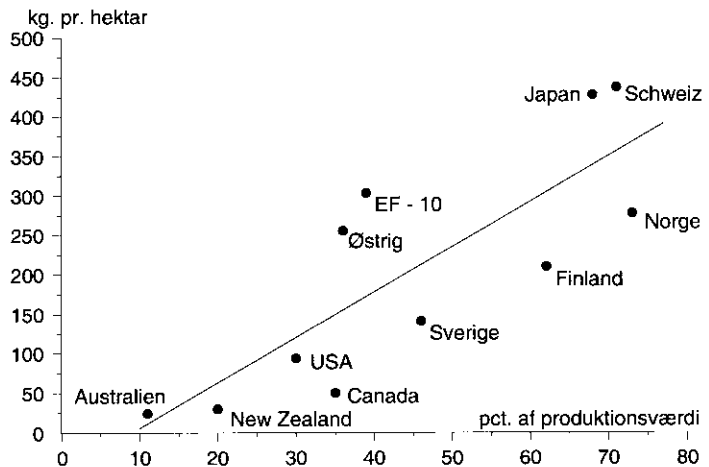
Landbrugsstøtte øger forbruget af kunstgødning og pesticider

Internationale erfaringer tyder på, at landbrugets forbrug af råstoffer, herunder kunstgødning og kemiske bekæmpelsesmidler, øges med stigende salgspriser og følgelig også med stigende landbrugsstøtte. Lande med lav støtte som Australien og New Zealand bruger ca. 10 gange mindre kunstgødning pr. hektar landbrugsjord end lande som Japan og Schweiz, hvis landbrugsstøtte topper i OECD-området, jf. figur III.12. Kunstgødningsforbruget er også bestemt af en række andre forhold som eksempelvis prisen på kunstgødning og afgrødevalget, men der er ingen tvivl om, at landbrugsstøtten kan forklare betydelige internationale variationer i kunstgødningsforbruget.

14) I en statistisk undersøgelse er sammenhængen mellem luftforurening i en række lande og bl.a. økonomisk produktion forsøgt fastlagt. Resultaterne antyder, at for lave niveauer af økonomisk produktion vil vækst øge luftforureningen. I lande med mellemhøj og høj økonomisk produktion fører vækst derimod til en lavere luftforurening, jf. Grossman og Krueger (1991).

15) I Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1991) er forskellige GATT-scenariers betydning for det danske landbrugs kvælstofudvaskning frem til år 2000 belyst.

Figur III.12 Landbrugsstøtten i OECD og forbruget af kunstgødning, pct. af produktionsværdien og kg pr. hektar



Anm.: Kunstgødningsforbruget angiver det totale forbrug af handelsgødning pr. hektar i 1985. Landbrugsstøtten er opgjort med udgangspunkt i OECD's såkaldte PSE-beregninger og vedrører perioden 1979-89.

Kilde: Anderson (1992).

Forbruget af kunstgødning og pesticider reduceres med godt 15 pct...

...som dog udgør et underkantsskøn

En fjernelse af landbrugsstøtten må således forventes at reducere det danske landbrugs anvendelse af gødning. Det samme gælder utvivlsomt for kemiske bekæmpelsesmidler. Nedenfor er angivet modelberegnete indikatorer for ændringen i landbrugets miljøbelastning som følge af en generel GATT-liberalisering. Der tages udgangspunkt i de økonomiske konsekvensberegninger præsenteret i afsnit III.4. Beregningen viser, at landbrugets samlede forbrug af kemiske bekæmpelsesmidler og kunstgødning reduceres med godt 15 pct., jf. tabel III.7. Dette tal må vurderes at være et underkantsskøn for den mindskede miljøbelastning, da beregningerne bl.a. ikke tager højde for øget braklægning som følge af afviklingen af landbrugsstøtten.¹⁶ Produktionen af husdyrgødning øges svagt med 0,1 pct.

16) I Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1991) er det beregnet, at et såkaldt 'skrap GATT-førlig' vil resultere i en reduktion af forbruget af handelsgødning med 28 pct. i år 2004 i forhold til forbruget i 1989. Disse beregninger tager i modsætning til beregningerne i dette afsnit højde for øget braklægning.

Tabel III.7 Indikatorer for ændringer i landbrugets miljøbelastning som følge af en GATT-liberalisering, pct.vise ændringer i forbruget af kunstgødning og bekæmpelsesmidler samt husdyrgødning i forhold til 1987

	Vegetabilsk produktion	Mælk, kvæg mv.	Svin, fjerkræ mv.	Landbrug i alt
Kunstgødning og bekæmpelsesmidler	-15,5	-	-	-15,5
Husdyrgødning	-	-2,1	3,2	0,1

Anm.: Beregningerne tager udgangspunkt i de modelberegneede økonomiske konsekvenser af en generel GATT-liberalisering, der er præsenteret i tabel III.5, 3. søjle. Forbruget af kunstgødning og kemiske bekæmpelsesmidler er opgjort som den modelberegneede leverance fra kemisk industri til vegetabilsk produktion. Denne leverance afhænger af den vegetabiliske produktions størrelse og relative priser. Prisfølsomheden af forbruget af kunstgødning og kemiske bekæmpelsesmidler er beskrevet ved en efterspørgselselasticitet på -0,2. Produktionen af husdyrgødning er beregnet med udgangspunkt i produktionen i landbrugssektorerne mælk, kvæg mv. og svin, fjerkræ mv. Miljøberegningerne tager bl.a. ikke højde for konsekvenserne af braklægning som følge af en generel GATT-liberalisering.

Kilde: Egne beregninger.

Tallene er ikke en prognose

Det skal understreges, at de præsenterede beregninger ikke er en prognose for dansk landbrugs fremtidige miljøbelastning, men udelukkende angiver de særskilte langsigtede virkninger af handelsliberaliseringer i GATT-regi. Landbrugets samlede miljøpåvirkning afhænger af en række andre forhold såsom (miljø)lovgivning, den teknologiske udvikling samt den generelle indkomstudvikling, der påvirker efterspørgslen efter landbrugsprodukter.

Danske miljømål

Disse forhold er der ikke skønnet over, men det er alligevel illustrativt at sammenholde de præsenterede miljøindikatorer med de danske målsætninger for landbrugets udledning af næringssalte og forbruget af kemiske bekæmpelsesmidler. Sammenligningen giver en idé om bidraget fra en GATT-liberalisering til realiseringen af de danske miljømålsætninger. Handlingsplanen for et bæredygtigt landbrug, jf. Landbrugsministeriet (1991), lægger op til en reduktion af landbrugets kvælstofudvaskning med 50 pct. inden år 2000 i forhold til niveauet for udvaskningen i 1985. For forbruget af kemiske bekæmpelsesmidler er målsætningen, at både behandlingshyppigheden og mængden af virksomt stof skal reduceres med 50 pct. frem til 1997 i forhold til gennemsnittet for perioden 1981-85.

Miljøforbedringer

En GATT-liberalisering vil som sidegevinst bidrage til at realisere mange af de miljømålsætninger, der gør sig gældende for landbruget. Det skal dog understreges, at en total GATT-liberalisering, hvis virkninger der her er regnet på, ikke kan forventes realiseret inden år 2000, som flere af de danske miljømålsætninger knytter sig til.

III.6 EF-reformen og GATT

EF-reformen indeholder bl.a....

...prisreduktioner...

...arealtilskud...

...og braklægning

Landbrugsreformen, der blev vedtaget i maj 1992, drejer sig hovedsageligt om at erstatte prisstøtte med direkte støtte. Reformen indebærer en reduktion af prisen på vegetabiliske produkter på ca. 30-50 pct. frem til 1996, hvilket kompenseres af et arealtilskud. Arealstøtten er betinget af, at 15 pct. af arealet braklægges. Herfra undtages dog en produktionskapacitet på op til 92 hkg. korn, hvilket i Danmark svarer til 17,6 ha.¹⁷ Der ydes også arealtilskud på det braklagte areal.¹⁸ For oksekød sænkes prisen 15 pct., som kompenseres af faldende kornpriser og forhøjede tilskud pr. dyr inden for visse kvotemæssige begrænsninger. For mælk reduceres prisen med 2,5 pct., hvilket opvejes af kornprisfaldet og bortfaldet af medansvarsafgiften på ca. 1,5 pct. Endvidere nedsættes mælkekvoten med 2 pct.

Reformen sikrer, at de danske landmænd...

En sådan omlægning af den fælles landbrugspolitik har konsekvenser for producenter, forbrugere og for det fælles EF-budget. Reformen er mest vidtgående for planteproducenterne, hvis priser relativt hurtigt tilnærmes verdensmarkedspriserne, omend bevarelsen af interventionssystemet for korn fortsat sikrer en mindre beskyttelse. De lavere priser fører formodentlig til omkostningsbesparelser og et lavere kornudbytte. En reduceret efterspørgsel efter f.eks. kunstgødning og pesticider har dermed også gunstige virkninger på miljøet. EF-reformens virkninger på indtjeningen, inklusive hektarpræmier i den vegetabiliske sektor kan på kort sigt anslås til et tab i størrelsesordenen godt 200 mio. kr., jf. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993b). Efterfølgende er braklægningspræmien forhøjet svarende til ca. 125 mio. kr. Tages der endvidere hensyn til besparelser ved fuld kapacitetstilpasning og inputbesparelser som følge af intensitetsfaldet, er der utvivlsomt tale om en vis overkompensation. For de

17) Hektarpræmien til korn udgør i 1992/93 1.171 kr. pr. ha. stigende til 2.109 kr. pr. ha. i 1995/96, mens den for oliefrø og proteinafgrøder fastholdes konstant i perioden på henholdsvis 3.688 og 3.047 kr. pr. ha. Beløbene er fastsat i ecu, og den anvendte kurs er 8,9808 kr. pr. ecu.

18) Kompensationen til braklægning udgør 2.672 kr. pr. braklagt ha.

landmænd, som producerer svin og fjerkræ, er det usikkert, hvorvidt netto-afkastet stiger eller falder, hvilket bl.a. afhænger af forholdet imellem de reducerede inputpriser og afsætningspriser. For kvæghold anslås det samlede tab på kort sigt til godt 200 mio. kr., men også her vil tabet kunne reduceres ved yderligere kapacitetstilpasninger.

**...får fuld
kompensation...**

De kortsigtede tab for planteavl og animalsk produktion på i alt ca. 325 mio. kr. kan således forventes afbødet af de tilpasninger i produktion og omkostninger, som reformen medfører. Det er bl.a. på den baggrund vurderingen, at landbrugsreformen giver fuld indtægtsmæssig dækning for de reducerede landbrugspriser, ligesom der ikke for landet som helhed kan imødeses prisfald på landbrugsbedrifter som følge af landbrugsreformen.

**...uden fald i
jordpriserne**

Positive ændringer...

De reducerede priser formindsker forvridningerne som følge af landbrugspolitikken, men den øgede brug af kvoter og braklægningsordninger mindsker de gunstige virkninger, idet sådanne administrative instrumenter mindsker effektiviteten i landbrugsproduktionen. Tilsvarende betyder den konkrete udformning af den direkte støtte, der bl.a. er knyttet til produktionsfaktorerne, at de gunstige virkninger er mindre end ved anvendelse af en helt produktionsneutral støtte. Eksempelvis er arealstøtten en jordprisstøtte, som resulterer i, at jord med negativ jordpris ved de givne priser alene bliver dyrket for at få del i arealstøtten, jf. Larsen (1993). Hertil kommer, at udvidelsen af antallet af detaljerede forordninger bl.a. i relation til de krav, som skal opfyldes for at den enkelte landmand kan modtage støtte, udgør en yderligere administrativ byrde for såvel erhverv som myndigheder.

**...med negative
elementer**

**Lavere priser og
synliggørelse af
omkostninger**

Forbrugerne af landbrugsvarer stilles typisk bedre som følge af omlægningen fra prisstøtte til direkte indkomststøtte, idet de får mærkbart lavere priser, men de må til gengæld som skatteydere påregne øgede bidrag til det fælles landbrugsbudget. I den forbindelse er det et positivt element i reformen, at omlægningen bort fra prisstøtte mod finansiering over budgetterne betyder, at konsekvenserne af landbrugspolitikken bliver mere synlige.

**Øgede
budgetudgifter**

Denne omlægning fra forbruger- til skattebetalt støtte betyder, at budgetudgifterne stiger markant. De lavere interne priser fører dog til besparelser i eksportstøtten. Et modelberegnet skøn over konsekvenser for det fælles landbrugsbudget indikerer, at reformen fra 1992 til 2002 fører til en vækst i det samlede EF-budget på knap 20 pct. eller godt 47,5 mia. 1992-kr. Dette dækker bl.a. over en reduktion på 40 pct. i udgifterne til eksportrestitution (-20,5 mia. kr.) og mere end en fordobling af producentsubsidierne

(med knap 62 mia. kr.).¹⁹ Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993b) har med udgangspunkt i data fra 1991 for areal og kornudbytte beregnet, at den samlede værdi af de danske hektarpræmier og braklægningspræmier udgør knap 5 mia. kr. Trods de øgede budgetudgifter fører reformen til en samlet gevinst, når der bl.a. tages hensyn til de lavere forbrugerpriser.

EF-reformen udgør et vigtigt skridt

EF-reformen repræsenterer til trods for sine mangler et vigtigt skridt i retning af tilpasningen af EF's interne priser til priserne på verdensmarkedet. Med udgangspunkt i modelberegninger foretaget af Statens Jordbrugsøkonomiske Institut er i tabel III.8 bl.a. vist de prisændringer for en række landbrugsvarer ab landmand, som er nødvendige før og efter EF-reformen, for at EF's landbrugspolitik tilpasses vilkårene på et fuldt liberaliseret verdensmarkedet.

EF-reformen resulterer som nævnt i et fald på 30 pct. i den interne kornpris. Den skønnes at skulle falde med yderligere 9 pct. for i fuldt omfang at svare til verdensmarkedsprisen i et multilateralt frihandelsscenario. For de kornbaserede produkter (svin og fjerkræ) svarer reformens prisreduktioner stort set til de reduktioner, som er nødvendige, såfremt den globale støtte fuldt ud elimineres. Reformen fører til et beregnet fald i produktionen af korn på 13 pct. (svarende til ca. 2/3 af det nødvendige fald i produktion under frihandel før EF-reformen), som følge af et mindsket dyrket areal og en reduceret produktionsintensitet. Dermed skal produktionen blot begrænses med yderligere ca. 6 pct. for at nå det skønnede produktionsomfang under frihandel efter EF-reformens gennemførelse. For oksekød betyder reformen et prisfald på 13 pct., svarende til ca. halvdelen af den prisreduktion, som var nødvendig i et frihandelsscenario, før EF-reformen blev vedtaget (29 pct.). På mælkeområdet udgør prisfaldet blot 2 pct., hvorfor prisen på mælk efter EF-reformens vedtagelse fortsat har et betydeligt tilpasningsbehov i relation til en liberalisering af landbrugspolitikken.

19) Beregningerne er gennemført på en generel ligevægtsmodel for EF-9, den såkaldte EC Agricultural Model (ECAM), jf. Folmer mfl. (1993). Analysen anslår, at væksten i kornproduktion vil mere end halveres som følge af den vedtagne landbrugsreform. Et resultat af den væsentlige reduktion af væksten i kornproduktionen er et markant fald i korneksporten ud af EF. Således falder eksempelvis hvedeeksporten fra ca. 16,6 mio. ton korn i 1992 til stort set selvforsyning indenfor de næste 10 år. For en række af de øvrige kornafgrøder forventes EF at skifte fra at være eksportør (+9,2 mio. ton) til at blive importør (-2,7 mio. ton). Den faldende eksport af kornprodukter forklares af krav om braklægning i EF kombineret med en kraftig stigning i efterspørgslen efter korn til foder til erstatning af kornsubstitutter som input i produktionen af svin, fjerkræ og kvæg og endeligt en mere ekstensiv dyrkning af jorden. Eksportreduktionen er naturligvis følsom overfor antagelser med hensyn til udviklingen i udbyttet pr. ha.

Tabel III.8 Tilpasningsbehov i Danmark i forhold til fuld liberalisering af landbrugspolitikken før og efter EF-reformen, pct.

	Prisændring			Produktionsændring		
	Før EF-reform	Effekt af EF-reform	Efter EF-reform	Før EF-reform	Effekt af EF-reform	Efter EF-reform
Korn ^a	-39	-30	-9	-19	-13	-6
Mælk ^b	-20	-2	-18	-4	-2	-2
Oksekød ^b	-29	-13	-16			
Svinekød	-14	-12	-2	2	0	2

a) Omfatter ikke raps og sukker.

b) For mælk og kvæg er produktionsændringen beregnet under ét.

Anm.: De anførte tal for "efter EF-reformen" svarer til at reformen er fuldt gennemført uden hensyntagen til produktivitetstigninger i den mellemliggende periode. De i tabellen viste prisændringer indeholder ikke arealstøtte og dyrestøtte mv., men fjernelsen af disse produktionsrelaterede støtteordninger er indregnet i de viste mængdeændringer. Mængdeændringerne for korn under EF-reformen tager højde for braklægning og omlægningen fra prisstøtte til arealstøtte med deraf følgende reduktion i produktionsintensiteten. De viste prisændringer repræsenterer faldet i EF's interne priser til niveauet på verdensmarkedet justeret for de højere internationale priser som følge af den globale liberalisering af landbrugspolitikken.

Kilde: Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992b).

Blair House-aftalen indeholder...

...en reduktion af grænsebeskyttelsen på 36 pct...

...minimums adgang på 5 pct...

...en reduktion af den intern støtte på 20 pct...

...og en reduktion af støtteberettigede eksportmængder på 21 pct.

I bestræbelserne på at få afsluttet den igangværende GATT-runde blev EF og USA i december 1992 enige om en forligsskitse på landbrugsområdet - den såkaldte Blair House-aftale. Hovedindholdet af denne aftale, som løber over en 6-årig periode, er for det første, at al grænsebeskyttelse ændres til told og i gennemsnitligt reduceres med 36 pct. Minimumsreduktionen for de enkelte produkter er 15 pct. Parterne indgik i denne forbindelse også en aftale om en særlig beskyttelses klausul, således at EF's marked kan beskyttes imod voldsomme prisændringer på verdensmarkedet. For det andet blev man enige om såkaldt markedsadgang, således at der som minimum gives importmuligheder stigende til 5 pct. af forbrugsniveauet. For det tredje skal den interne støtte reduceres med 20 pct. Dog enedes man om, at arealstøtte og dyrestøtte i EF og kornstøtte i USA i aftaleperioden friholdes for disse reduktioner. Produktionsuafhængig støtte skal heller ikke reduceres. Endelig for det fjerde skal eksportsubsidiene reduceres med 36 pct., og mængden af eksport af subsidierede varer reduceres med 21 pct. Samlet for disse punkter gælder, at reduktionerne skal ske på basis af prisforholdene mv. i 1986-89, hvilket indebærer, at de pris- og mængdeændringer, der er sket siden, vil kunne øge eller mindske kravene til tilpasningen.

Nødvendigt med en GATT-aftale...

...trods en række uheldige elementer i forligsskitzen

En sådan forligsskitse imellem USA og EF baner vejen for at nå en afslutning på forhandlingerne i GATT, men skitsen indeholder dog en række uheldige elementer. Anvendelse af en række kvantitative restriktioner, som f.eks. en begrænsning af den støtteberettigede eksportmængde og kravet om den garanterede minimums adgang, bryder med hensigten om at lade markedskræfterne være den centrale allokeringmekanisme i handlen med varer og tjenesteydelser. Kvantitative begrænsninger er unødvendige, såfremt der ikke gives produktionsrelateret støtte. Hertil kommer den ulige reduktion i henholdsvis den interne støtte og eksportstøtten, idet forslaget dermed diskriminerer mod de lande med en eksportorienteret landbrugsproduktion ved at stille disse over for særligt store tilpasningskrav i form af eksportreduktioner på bestemte markeder og gennemførelse af særlig store pristilpasninger på andre markeder. Endelig implicerer den midlertidige accept af areal- og dyrestøtten i EF og kornstøtten i USA også et brud med hensigten om, at kun produktionsneutrale subsidier kan fritages for støttereduktioner. Disse ordninger animerer fortsat producenterne til en større produktion end den, der ville svare til markedslige vægt, og kan dermed give en vis begrundelse for de kvantitative restriktioner. Til trods for disse kritikpunkter er det meget vigtigt for den internationale handel, at GATT-forhandlingerne afsluttes med en begyndende liberalisering af landbrugspolitikken, og Blair House-aftalen udgør et sådant første omend begrænset skridt i retning af en liberalisering af landbrugspolitikken i USA og EF.

Konklusion

EF-reformen udgør et betydeligt første skridt i retning af en tilpasning af EF's interne priser til priserne på verdensmarkedet. For primært mælk og kvæg vil en liberalisering af landbrugspolitikken dog give anledning til væsentlige prisreduktioner. EF-reformen betyder også, at den forventede GATT-aftale på basis af Blair House-aftalen for de fleste produkter ikke medfører behov for yderligere pristilpasninger. Derimod kan der opstå problemer i forbindelse med de kvantitative restriktioner - problemer som forøges af areal- og dyrestøtten. Det vil dog primært dreje sig om mælke- og kvægproduktion, hvor yderligere pris- og kvoteændringer kan være nødvendige. Den produktionsrelaterede støtte medvirker til at holde jordprisen oppe.

III.7 Dansk landbrug og perspektiver for den fælles landbrugspolitik

Danmark har interesse i frihandel

Danmark har i kraft af sin forholdsvis store udenrigshandel en stor interesse i at opretholde så åbne internationale handelsforhold som muligt. Et positivt udfald af de aktuelle GATT-forhandlinger er derfor af væsentlig betydning for Danmark. En GATT-aftale, der reducerer de eksisterende handelsmæssige barrierer, vil stimulere verdensøkonomien på et tidspunkt, hvor der er få lyspunkter i konjunktursituationen. Da dette er et strukturpolitisk tiltag, vil det modsat konjunkturpolitiske tiltag vedvarende øge produktion og beskæftigelse.

Stimulans af verdensøkonomien

GATT og landbrug

Forhandlingerne om en liberalisering af landbrugspolitikken står centralt i GATT-runden, fordi succes på dette område er en betingelse for en positiv afslutning af forhandlingerne på de øvrige områder. En markedsorienteret landbrugspolitik indebærer en bytteforholdsforværring for Danmark, hvor subsidieringen af den relativt store landbrugsproduktion - gennem det fælles budget - delvis finansieres af de andre EF-lande. Dette tab mere end opvejes imidlertid af en række gunstige effekter fra landbrugsliberaliseringen i form af lavere fødevarerpriser, færre overførsler til EF's fælles budget samt effektivitetsgevinster.

Frihandel:

Beregningerne præsenteret i kapitlet viser, at en fuld international liberalisering af verdenshandelen med varer og tjenester på længere sigt vil kunne øge det danske privatforbrug med godt 2,5 pct. samtidig med, at beskæftigelsen vil stige med 28.000 personer, uden at betalingsbalancen forringes. De gunstige virkninger stammer for godt og vel halvdelen vedkommende fra landbrugsliberaliseringen og den heraf afledte internationale handel. Det skal understreges, at resultaterne må forventes at udspille sig over en længere årrække, samtidig med at det forudsættes, at de ressourcer, der frigøres i landbruget, finder anvendelse i byerhvervene. Resultaterne er betydelige i betragtning af landbrugets og de tilknyttede forædlingsindustriers begrænsede andel af samfundsøkonomien.

Privatforbrug øges med godt 2,5 pct. og 28.000 flere i arbejde

Modvirk protektionisme

Beregningerne viser således, at en international frihandelsaftale vil resultere i betydelige fordele for Danmark, hvorfor det er i dansk interesse at modvirke protektionistiske tendenser i EF.

Sektorforskydninger

De gunstige resultater for dansk økonomi som helhed dækker over modsat rettede bevægelser. Produktion og beskæftigelse falder med henholdsvis 2,1 pct. og 1000 personer i landbrug og tilknyttede forædlingsindustrier, mens de øvrige dele af økonomien

Faldende produktion og beskæftigelse i landbrug

Miljøforbedring som sidegevinst

Integrationen af Østeuropa

Fald i jordens realværdi

Utilsigtede virkninger i den finansielle sektor

Gradvis reduktion af støtte

Realrentefald afbøder jordprisfald

eksponerer produktion og beskæftigelse med henholdsvis 1,6 pct. og ca. 29.000 personer. I landbruget er det især den vegetabiliske produktion, der rammes af støttebortfaldet, mens kornbaserede produkter som svin og fjerkræ vil opleve en fremgang. En sidegevinst ved fjernelsen af landbrugsstøtten vil være en reduceret miljøbelastning som følge af mindre brug af kunstgødning og pesticider i den vegetabiliske landbrugssektor.

Et yderligere positivt aspekt i forbindelse med en liberalisering af landbrugspolitikken i bl.a. Vesteuropa er, at en sådan mere markedsorienteret landbrugspolitik vil lette integrationen af de østeuropæiske lande i verdenshandlen. Som omtalt i *Dansk økonomi, maj 1992* vil den største mulige åbning af de vestlige markeder for import fra Østeuropa, især på de såkaldt "følsomme" områder som f.eks. landbrug og tekstil og beklædning, være den vestlige verdens vigtigste bidrag til støtte for reformerne i Østeuropa.

Overfor de omtalte fordele ved en fuldstændig liberalisering af landbrugspolitikken står de negative virkninger for dansk landbrug. Landbrugsstøtten forøger prisen på landbrugsjord, hvorfor en reduktion i støtteniveauet fører til fald i jordprisen. Landbrugsordningerne forbedrer derfor ikke på længere sigt landbrugets indkomster, men indebærer i kraft af ændrede jordpriser primært en omfordeling til fordel for jordejere ved støttens etablering. Beregninger præsenteret i kapitlet indikerer fald i landbrugsjordens realværdi i Danmark på omkring 45 pct. ved en fuld liberalisering af landbrugspolitikken. Pludselige prisfald i denne størrelsesorden vil forringe det primære landbrugs soliditet, hvilket også kan have betydelige utilsigtede virkninger i bl.a. den finansielle sektor.

Flere forhold bør imidlertid tages i betragtning, når disse tilpasningsproblemer vurderes. Dansk landbrug har i hele efterkrigstiden demonstreret en betydelig tilpasningsevne til ændrede afsætnings- og produktionsforhold. Da landbrugsstøtten endvidere må forventes aftrappet over en længere periode, er der ikke noget, der tyder på, at de årlige tilpasninger ved en liberalisering vil afvige væsentligt fra ændringerne under de senere års mere restriktive prispolitik i EF for eksempelvis korn. I denne periode er de nominelle jordpriser ikke faldet væsentligt, idet landbruget har øget produktiviteten betydeligt. Derimod faldt jordpriserne til under det halve i begyndelsen af 1980'erne, hvor realrenten efter skat steg stærkt. Det igangværende fald i realrenten til et mere normalt leje vil isoleret set bidrage til at øge jordprisen.

Landbrugsreformen

I forbindelse med EF's landbrugsreform i 1992 tilpassedes visse af EF's interne landbrugspriser til priserne på verdensmarkedet. Reformen indebærer hovedsageligt en reduktion af prisstøtten og etableringen af en indtægtsmæssig fuld kompenserende direkte støtte, som er knyttet til især landbrugsjord. Endvidere indeholder reformen krav om tvungen braklægning. Landbrugsstøtten forvrider fortsat ressourceallokeringen, omend forvriddingerne skønnes at være væsentlig mindre end før reformen. Den fulde indtægtsmæssige compensation i form af areal- og dyrestøtte betyder, at reformen ikke ventes at føre til prisfald på landbrugsbedrifter for Danmark som helhed. Et væsentligt negativt træk ved reformen er skabelsen af et byrdefuldt administrativt system.

Fælles finansiering eller "nationalisering"

En fortsættelse af omlægningerne fra forbruger-til skattebetalt støtte reducerer støttens forvriddende virkninger og giver en samlet gevinst, men resulterer samtidig i en betydelig vækst i budgetudgifterne. Finansieringen heraf kan ske i form af fortsat fælles finansiering af landbrugsstøtten i EF. Den fælles finansiering er i en mere snæver henseende i dansk interesse, idet den hidtil har givet Danmark og andre landbrugseksporterende lande en økonomisk fordel. Men ekspansionen i de samlede budgetudgifter vil antagelig føre til et øget politisk pres i retning af støttereduktioner og til en ændret fordeling af udgifterne medlemslandene imellem. En sådan udvikling vurderes dog at ske jævnt over en længere periode. En mulig udvikling i den forbindelse er en "nationalisering" af indkomststøtten på linie med andre sociale ordninger, hvilket også er i tråd med det såkaldte subsidiaritetsprincip. Ved en sådan støtteomlægning er det essentielt for Danmark, at støtten frigøres helt fra produktionen og underkastes kontrol i henhold til EF's konkurrencelovgivning. Det er endvidere afgørende, at den frie handel med landbrugsvarer sikres, hvilket bedst sker ved en fuld liberalisering.

Litteraturliste

Anderson, K. (1992): Agricultural Trade Liberalisation and the Environment: A Global Perspective. *The World Economy* 15, 153-171.

Cochrane, W. W. (1985): The Need to Rethink Agricultural Policy in General and to Perform some Radical Surgery on Commodity Programs in Particular. *American Journal of Agricultural Economics*, 67, 1002-1009.

Danmarks Statistik (1989): *Produktivitetudviklingen i Danmark 1966-87*, Arbejdsnotat nr. 25, København.

Eurostat (1992): *Total Income of Agricultural Households*, Luxembourg.

Folmer, C., M. A. Keyzer, M. D. Merbis, H. J. J. Stolwijk and P. J. J. Veenendaal (1993): CAP Reform and its Differential Impact on Member States. *Research Memorandum 105*. Central Planning Bureau, Hague.

Frandsen, S. E., J. V. Hansen og P. Trier (1993): *GESMEC - en dokumentation af DØRS' generelle ligevægtsmodel og CO₂-beregninger i Dansk økonomi, maj 1993*. Arbejdspapir 1993:1. Det økonomiske Råds Sekretariat, København.

Hansen, H. O. (1993): Landbruget og de økonomiske handelsblokke. *Økonomi og Politik* 66, 47-58.

Goldin, I. and D. van der Mensbrugge (1992): *Trade Liberalisation: What's at Stake?* OECD, Paris.

Grossman, G. M. and A. B. Krueger (1991): Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. *NBER Working Paper Series No. 3914*. National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Landbrugsministeriet (1991): *Bæredygtigt landbrug*, København.

Larsen, A. (1993): Landbrugets økonomi og fremtidsudsigter. *Nationaløkonomisk tidsskrift* 131, 125-136.

OECD (1985): New Zealand. *OECD Economic Surveys*, Paris.

OECD (1987): New Zealand. *OECD Economic Surveys*, Paris.

OECD (1990): Modelling the Effects of Agricultural Policies. *OECD Economic Studies*, Paris.

- OECD (1991a): *Changes in Cereals and Dairy Policies in OECD Countries*, Paris
- OECD (1991b): New Zealand. *OECD Economic Surveys*, Paris.
- OECD (1993): *Agricultural Policies, Markets and Trade*, Paris.
- Petersen, C. E. (1992): *Trade Conflict and Resolution Methodologies*. International Economics Department, World Bank, Washington.
- Sandrey, R. and R. Reynolds (eds.) (1990): *Farming without Subsidies: New Zealand's Recent Experience*. Ministry of Agriculture and Fisheries, Wellington.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1991): *Kvælstofgødning i landbruget*, rapport nr. 62, København.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992a): Landbrugets nettovalutaindtjening og beskæftigelse. *Arbejdsnotat*, København.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992b): *Prisdannelsen på landbrugsejendomme*, rapport nr. 70, København.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1992c): *Landbrugets økonomi, efteråret 1992*, København.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993a): *Landbrugets økonomi, efteråret 1993*, København.
- Statens Jordbrugsøkonomiske Institut (1993b): *Dansk landbrugs økonomi og fremtidsudsigter*, København.
- Stoeckel, A. B., B. Vincent and S. Cuthbertson (1989): *Macroeconomic consequences of Farm Support Policies*. Duke University Press, London.
- Tyers, R. and K. Anderson (1988): Liberalising OECD Agricultural Policies in the Uruguay round: Effects on Trade and Welfare, *Journal of Agricultural Economics* 39, 197-216.
- World Bank (1986): *World Development Report*. Oxford University Press, Washington.

BILAG III.1

Erfaringer med ensidige landbrugsliberaliseringer i New Zealand

I 1984 påbegyndtes et omfattende reformprogram i New Zealand med henblik på en større grad af markedsorientering i en lang række sektorer, herunder landbruget. Statslig støtte til landbruget i form af bl.a. minimumspriser og subsidierede lån, der tidligere havde isoleret landbruget mod faldende verdensmarkedspriser, blev stort set fjernet i perioden 1985-88. Den statslige landbrugsstøtte, der i 1984 udgjorde godt 30 pct. af produktionsværdien i landbruget, faldt til 5 pct. i 1990, hvilket er det laveste støtteniveau i OECD-området, jf. bilagstabel III.1 Samtidig med den statslige støttereduktion blev det New Zealandske landbrug udsat for en række andre negative stød. Valutaen blev opskrevet, verdensmarkedspriserne for oksekød, uld og mælkeprodukter udviklede sig mindre gunstigt, samtidig med at landbrugets omkostninger voksede mere end i konkurrentlandene. Fra 1988 er udviklingen i New Zealands landbrug vendt i kraft af en mere favorabel udvikling i verdensmarkedspriserne og omkostningsreduktioner, der bl.a. skyldes effektivitetsgevinster i kølvandet på landbrugsreformerne. For perioden siden 1985 som helhed er landbrugets bytteforhold, dvs. forholdet mellem landbrugets afsætningspriser og inputpriser, faldet med ca. 25 pct.

Landbrugets samlede produktion er faldet minimalt siden 1985, hvilket bl.a. dækker over et fald i produktionen af lammekød på 23 pct. og en stigning i produktionen af oksekød og kalvekød på 21 pct (begge procenttal vedrører perioden 1985-89). Beskæftigelsen i landbruget som andel af den samlede beskæftigelse er faldet med ca. 0,5 pct. Der er således ingen tegn på, at landbrugets produktion og beskæftigelse i nævneværdigt omfang er blevet ramt af støttereduktionen - ikke engang på kort sigt. Dette er bemærkelsesværdigt i betragtning af de øvrige negative stød, som landbruget blev udsat for.

Landmændenes disponible realindkomster er siden 1985 faldet 60 pct. for producenter af får-, okse- og kalvekød, mens producenter af mælk har oplevet en betydelig indkomstfremgang. Indkomstnedgangen for producenter af fårekød afspejler bl.a., at dette produkt tidligere var et af de mest støttede.

Bilagstabel III.1 Nøgletal for New Zealands landbrug, 1980-1990

	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Landbrugsstøtte, pct. af produktionsværdi	15	35	18	23	33	13	7	5	5
Bytteforhold for landbruget (1980=100)	100	94	102	109	80	79	74	82	-
Beskæftigede i landbrug, pct. af samlet beskæftigelse	11	11	11	11	11	10	10	10	10
Real disponibel indkomst i landbrugssektorer									
Får, okse- og kalvekød (1980=100)	100	62	47	78	31	45	43	42	47
Mælk (1980=100)	100	100	100	116	86	71	73	119	156
Real pris på landbrugsjord (1980=100)	100	112	100	86	68	57	52	55	-

Anm.: Stigningen i landbrugsstøtten fra 1985 til 1986 afspejler hovedsageligt engangsbetalinger fra regeringen til udligningen af underskuddet i de daværende fonde, der sikrede mindstepriser på lammekød.

Kilde: Sandrey og Reynolds (1990) og OECD (1985), (1987) og (1991b).

Den reale pris på landbrugsjord faldt med ca. 35 pct. efter støttebortfaldet; i forhold til de rekordhøje jordpriser i begyndelsen af 1980'erne er der tale om et reelt prisfald på 60 pct. Dette reducerede landbrugets soliditet kraftigt, og der er i et vist omfang ydet offentlig gældssanering. I slutningen af 1980'erne er landbrugets samlede gæld faldet. Jordprisfaldet har ikke kun haft negative konsekvenser, idet det har bidraget til at øge tilgangen til erhvervet, så antallet af jordbrug er øget siden 1985.

Konklusionen er, at der har været nogle kraftige kapitaltab for de nuværende ejere, men at produktion og beskæftigelse stort set har været upåvirket af støttebortfaldet.

BILAG III.2

Bilagstabel III.2 Konsekvenser for et udvalg af sektorer af en global liberalisering af handelspolitikken (generelle GATT-scenarior), afvigelser i forhold til 1989, pct.

	Produktion	Beskæftigelse ^a	Restindkomst	Færdigvarepris	Ekspor
Salgsafgrøder	-14,9	-1,6	-79,6	-33,4	-73,1
Mælk og kvæg	-2,1	-0,3	-22,6	-14,4	-5,6
Svin og fjerkræ	3,2	0,9	2,7	-7,8	4,0
Andre primære erhverv	0,6	0,1	0,5	-0,5	2,0
Vegetabiliske industri	1,4	0,3	1,1	-5,2	2,0
Næringsmiddelindustri ^b	1,9	0,3	1,6	-2,8	2,1
Nydelsesmiddelindustri	2,3	0,3	2,2	-4,1	2,0
Leverandører til byggeri	1,8	0,7	1,7	-0,1	2,0
Jern- og metalindustri	1,5	2,8	1,4	-0,1	2,1
Transportindustri	1,9	0,5	1,8	-0,1	2,1
Kemisk industri mv.	1,6	0,9	1,5	-0,4	2,1
Anden fremstillingsvirks.	2,0	2,1	1,9	-0,3	2,0
Bygge- og anlæg	1,7	3,1	1,6	-0,1	0,0
Handel	1,9	5,4	1,8	-0,1	2,0
Søtransport	2,0	0,3	1,9	-0,0	2,0
Anden transport mv.	1,8	2,7	1,7	-0,1	2,0
Finansiell virksomhed	1,5	1,8	1,4	-0,1	2,0
Andre tj.yd.erh.v.	1,9	5,0	1,8	-0,3	2,0
Boligbenyttelse	2,7	0,3	2,6	-0,1	0,0

a) Beskæftigelsen er opgjort i antal 1.000 fuldtidsbeskæftigede

b) Næringsmiddelindustrien er opgjort eksklusive sukkerfabrikker, slagterier og mejerier mv.

Kilde: Egne beregninger.



ENGLISH SUMMARY

Chapter I: The International Outlook

The development in the world economy is comparatively heterogeneous. The US economy is in the midst of a moderate upturn, while the Japanese economy is stagnating and will for some time be in the unusual situation with very low growth rates. The European countries will only move slowly out of the recession. An upturn is expected for 1994 and 1995 primarily due to an easier monetary policy and reduced consolidation needs in the private sectors.

The ERM system was changed August 2, 1993 and for practical purposes the exchange rates are floating. This has neither caused significant changes in monetary and exchange rate policy nor significant changes in the exchange rates. In fact the immediate effect of the exchange rate turmoil is more uncertainty.

In consequence of recession and tightening of fiscal policy the German interest rate is expected to continue decreasing which impact on monetary policy in Europe. The effect is expected to be partly neutralised by a more restrictive fiscal policy in several countries owing to large budget deficits. The tightening of fiscal policy is, however, not to be expected before an upturn is in progress.

The weighted real GDP on the markets for Danish manufacturing exports is expected to decrease by 3/4 per cent in 1993 and increase by 1 1/2 and 2 1/2 per cent respectively in 1994 and 1995. For 1993 this is 1 1/2 percentage points lower and for 1994 and 1995 it is around 1/2 percentage points lower than GDP for the OECD-area total. These differences, especially for 1993, are caused by the fact that the two most important Danish trading partners, Germany and Sweden, are in the midst of a severe recession.

Summary table: *Short-term prospects for the Danish economy*

	1992 Current prices DKK bn	1992 Per cent of GDP	Percentage changes in volume terms			
			1992	1993	1994	1995
Private consumption	447.2	51.6	1.4	1.0	3.4	3.8
Public consumption	216.8	25.0	1.2	2.3	1.9	-0.4
Gross fixed capital formation	131.1	15.1	-10.3	-2.0	1.8	4.9
of which:						
Private residential invest- ments	25.7	3.0	-5.9	-9.0	2.0	4.5
Business fixed investments	86.5	10.0	-14.9	-2.8	0.9	6.2
Public investments	18.9	2.2	14.0	11.4	5.8	0.0
Stockbuilding ^a	-0.6	-0.1	0.2	-0.6	0.4	0.3
Total domestic demand	794.5	91.7	-0.6	0.2	3.2	3.2
Exports of goods and services	324.7	37.5	4.0	-4.5	1.9	3.2
Imports of goods and services	252.6	29.2	0.3	-4.7	3.7	5.9
GDP	866.5	100.0	1.2	-0.1	2.5	2.2
Memorandum items						
Consumer prices, percentage change ^b			1.9	1.4	2.6	2.5
Unemployment, per cent ^c			11.1	12.0	11.6	11.1
Current account, US\$ bn			4.7	4.3	4.2	3.2
Current account, per cent of GDP			3.2	3.2	3.0	2.2
Hourly wage earnings, percentage change			2.8	2.4	2.8	3.5
Terms of trade, percentage change			0.2	-0.5	-1.1	-1.7

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.

Chapter II: The Domestic Economy

During 1993 the outlook for the Danish economy has changed in several areas. First and foremost because of an easier fiscal policy. The collapse of the ERM has moreover changed the conditions for the Danish exchange rate policy with a negative impact owing to increased uncertainty. The subsequent depreciation of the krone together with other currency changes meant that Denmark regained the loss of competitiveness following the exchange rate turmoil in the autumn of 1992.

The unemployment rate has increased significantly throughout 1993 and has reached 12 per cent of the labour force on a yearly basis. In conjunction with primarily domestic demand the unemployment rate is expected to fall to 11.6 and 11.1 per cent respectively in 1994 and 1995. The current account is expected to be unchanged from 1993 to 1994 with a surplus at about 4.2bn US dollar. In 1995 the surplus is expected to decrease to 3.2bn US dollar. The significant increase in the unemployment rate has led to an increase in the overall deficit of the public sector to 4.9bn US dollar in 1993. The deficit is expected to increase to 6.4bn US dollar in 1994 due to the fiscal expansion, but in 1995 it is expected to decrease to about 5.6bn US dollar due to mainly falling unemployment.

The international recession and the worsening of Danish competitive power following the exchange rate turmoil in the autumn of 1992 caused a stagnation of production in 1993. The expected improvement in the international outlook, the recent improvement of Danish competitive power and the increase in domestic demand is expected to result in a GDP growth rate of 2 1/2 per cent in 1994. The GDP growth rate is expected to be 2 1/4 per cent in 1995 with unchanged economic policy.

Private consumption is expected to increase by 3.4 per cent and 3.8 per cent in 1994 and 1995 respectively. The major explanation of this development is increasing disposable income due partly to lower income taxes. It is, however, assumed that uncertainty about the economic outlook and future economic policy will defer private consumption somewhat, and the average rate of propensity to consume is expected to decrease in 1994.

The average rise in total wage costs per hour in manufacturing is estimated to 2.4, 2.8 and 3.5 per cent for the period 1993 to 1995. The consumer prices are expected to increase 1.4 per cent in 1993 and about 2.5 per cent in 1994 and 1995 caused partly by an

increase in taxes on water, electricity and petrol. Real wages are therefore expected to increase despite the small increases in nominal wages.

A further fiscal expansion cannot be recommended because of the overall deficit in the public sector and economic uncertainty. It is important that the fiscal expansion is seen only as a remedy for temporary demand shortfalls. The fight against structural unemployment is essential a task for the labour market and with respect to economic policy thus a question of framework surrounding labour market.

The reform of the tax system implies lower personal income tax rates and increased environment taxes. These changes are a step forward in the direction of reducing economic distortions in the tax system and improving the environment. The tax reform is temporarily underfinanced providing part of the fiscal expansion. Another part of the tax reform converts tax exempt social security pensions and social assistance cash benefits into taxable benefits. Benefits will be raised correspondingly. The change provides a more transparent system. The reform has also clarified the tax conditions for owner dwellings. In general, the tax reform does not, however, imply a simplification of the tax system.

Several times during 1992 and 1993 the ERM system was exposed to speculative pressure. It turned out that there was no will to maintain the common policy and national interests prevented an unchanged exchange rate system. The result has been that for the time being most of the European currencies are floating.

As long as the framework for a future exchange rate system is unclear, the requirement for stability in the Danish economy is especially strong in order to maintain and extend the credibility of the exchange rate policy, which has been established at considerable costs. With the Danish foreign trade links a future exchange rate policy is likely to be defined in relation to the D-mark. Within such a framework the ability of the Danish economy to absorb economic shock should be improved. This requires a more flexible labour market to assure a wage and cost development which improves competitiveness.

The government has initiated a labour market reform. The reform comprises a range of measures including training and leave-of-absence schemes. These labour market measures are not deemed to stimulate labour market incentives much. It is possible, however, that the reform can prevent groups especially exposed to unemployment from being marginalised. It is rather uncertain

whether employed persons on leave are replaced, but the opportunities for the unemployed to get a temporary job have improved. Educational leave has improved the opportunities for in-service training, but it must be expected to be used also by persons who under all circumstances would have attended in-service training. The tax reform introduces labour market contributions, but these are only considered as a rearrangement of income taxes, and they do not change the labour market incentives.

Chapter III: Danish Agriculture and GATT Liberalisations

In Denmark exports of goods and services contribute with about 37 per cent to GDP and hence Denmark has a decisive interest in maintaining the international trade relations as open as possible. A successful completion of the GATT-negotiations is for this reason of significant importance to Denmark. A GATT agreement reducing the existing trade barriers will stimulate the world economy in a period with only a few positive signs. It will have lasting effects on production and employment because of its structural impact.

The liberalisation of agricultural policy is a crucial issue in the GATT negotiations because success in this field is decisive for a successful completion in other fields.

A market oriented agricultural policy implies a worsening of the terms of trade for Denmark as the protection costs of a relatively large agricultural production is partly born by other EC member states. The Danish agriculture contributes by about 5 per cent to GDP at factor cost, by about 15 per cent to export and by 7 per cent to employment .

The disadvantage of free trade for the agricultural sector is counterbalanced by decreased food prices, less transfers to the EC budget and increased efficiency.

In addition, liberalisation of agricultural policy in Western Europe will facilitate the integration of Eastern Europe in world trade. Opening the Western European markets to the widest possible extent to imports from these countries, including imports of 'sensible' products such as food, textiles and clothing is the West's most important contribution of support to the reforms in Eastern Europe.

An applied general equilibrium model has been used to analyse the economic consequences for Denmark of a world trade liberalisation. The model consists of 25 production sectors (of which 4 are agricultural sectors), one homogeneous type of labour, one homogeneous type of land as well as one homogeneous type of capital and 13 different groups of consumer goods (of which 4 are agricultural products) and is based on an assumption of perfect competition except that domestic and foreign goods are traded as imperfect substitutes. Considering the closure of the model economic policy is assumed to ensure that the balance of payments remains unchanged. A key assumption in the simulations is that the nominal wage rate in Denmark and abroad is fixed, and total employment is determined by the demand for labour. Agricultural liberalisation leads both to a resource and a consumption reallocation gain. The former relates to an income effect because other sectors largely bear the economic costs of the agricultural policy in terms of lower output and lower factor returns. The latter relates to higher consumer real income caused by a reduction in agricultural commodity prices.

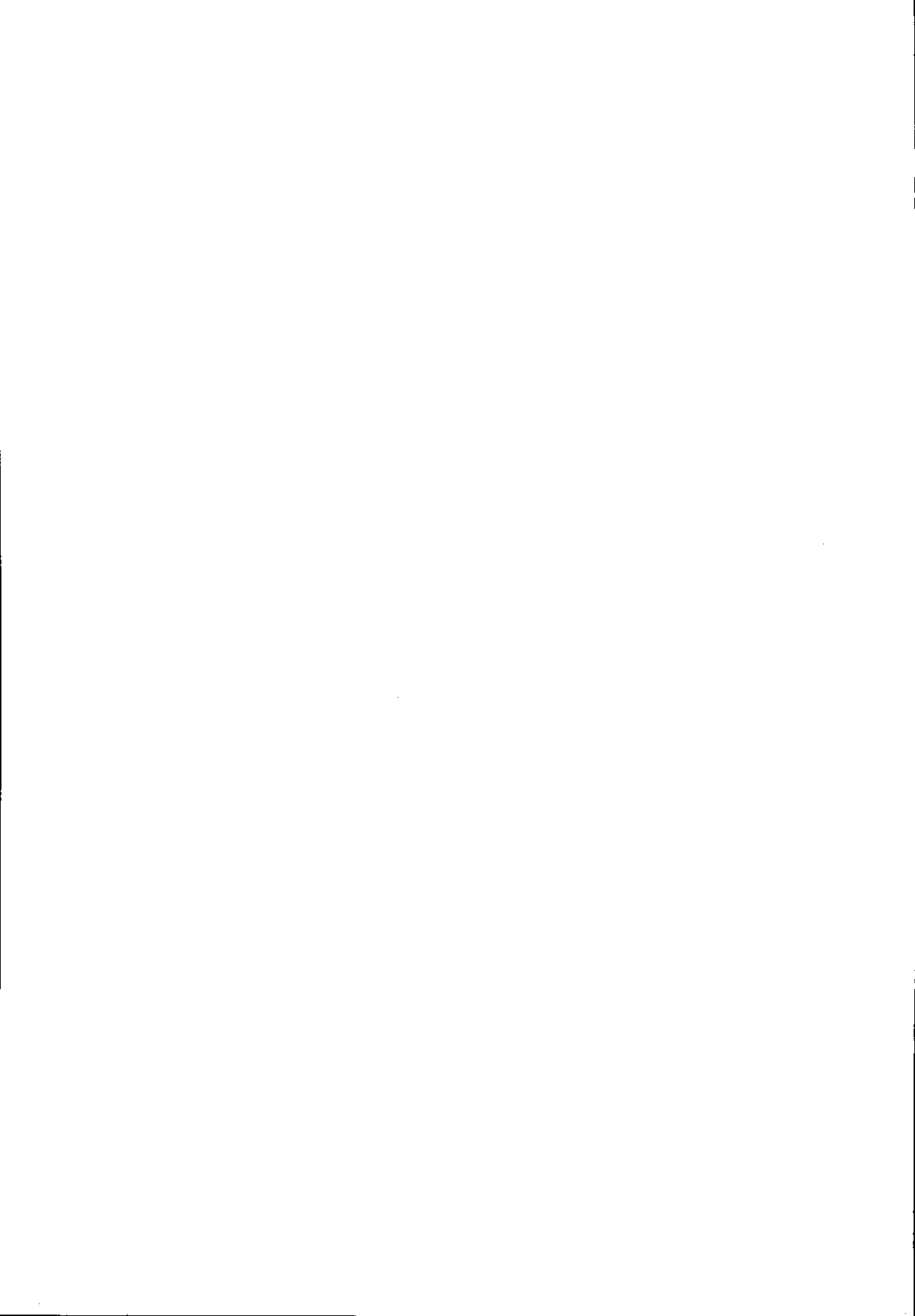
Simulations show that an international free trade agreement has considerable advantages for Denmark. A comprehensive free trade agreement increases the Danish private consumption with about 2.5 per cent in the long run and the employment with about 28,000 persons without a worsening of the current account. Around half of the gain is a result of the liberalisation of the agricultural policy and the associated increase in trade. A removal of the agricultural subsidies leads also to a reduction of the degradation of the environment caused by a reduction in the use of fertilizers and pesticides estimated to at least 15 per cent. It should be emphasised that the reported results concern the long run and that the adjustment is spread over a long period and it is assumed that resources set free in the agricultural sector are used in other sectors.

A liberalisation of the agricultural policy has negative effects on Danish agriculture. As farm support policies lead to increases in the prices of farm land a reduction in the support level will lower the price on land. Agricultural support schemes do not increase income in agriculture in the long run, but redistribute to the advantage of landowners at the time of implementation of the agricultural support. Calculations indicate that a total liberalisation of agricultural policy could lead to a fall of about 45 per cent in real price of land. A sudden fall in prices of land of that magnitude reduces the solvency of the farmers which could have adverse consequences for the financial sector.

Several facts have to be considered when adaptability problems are to be evaluated. Since the Second World War, Danish agriculture has shown great adaptability to changes in market and production conditions. Moreover, it is to be expected that the farm support will be reduced over several years and the yearly adaptation will be comparable to recent changes caused by a more restrictive price policy in the EC. In this period land prices have not decreased much as productivity has increased. In the beginning of the 1980's, however, when the after tax real interest rate increased considerably, the prices of land went down by more than 50 per cent.

Some of the internal EC agricultural prices were adjusted to world market prices in the EC agricultural reform in 1992. The reform implies mainly a reduction of the price support and an introduction of a direct support related to farm land, which fully compensates the loss of income. The agricultural support continues to distort the long run resource allocation although distortion has been reduced. For Denmark the reform is not expected to lower the prices on agricultural holdings on an aggregate level. A considerably negative feature of the reform is a burdensome administrative system.

A further change from consumer financed support to tax paid support will reduce the extent of distortions, but will at the same time lead to a significant increase in budget expenditures. The growth in the common budget expenditures will probably lead to political pressures for reduced support and change in the allocation of expenditures between member countries. A possible development is a 'nationalisation' of the income support similar to other public social assistance, which will be in line with the subsidiarity principle. If the support is re-adjusted in this way it is essential that it is disassociated from production and controlled according to the EC legislation on competition. It is moreover crucial to secure free trade with agricultural products which is best done by a total liberalisation.











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

Danske Boghandleres Kommissionsanstalt
Pris 110 kr. inkl. moms
ISBN 87-89027-19-1
ISSN 0904-7778

Notex - Tryk & Design o/s