

# **Dansk økonomi**

## **Forår 1996**

**Konjunkturvurdering**

•

**Offentlig gældsopbygning  
i OECD**

•

**Finanspolitik og stabilisering**

•

**Transport**

•

**Danish Economy • Spring 1996 • English Summary**

**DET ØKONOMISKE RÅD**  
FORMANDSKABET

## Det økonomiske Råd

Det økonomiske Råd er oprettet i 1962 og har til opgave "at følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver og samspillet mellem økonomi og natur samt at bidrage til at samordne de forskellige økonomiske interesser". Rådet ledes af et formandskab og består herudover af indtil 26 medlemmer. Det økonomiske Råds sekretariat bistår formandskabet med at udarbejde de halvårslige redegørelser. Loven om Det økonomiske Råd er senest revideret i 1994, jf. Økonomiministeriets lovbekendtgørelse nr. 480 af 3. juni 1994.

### Formandskabet

Professor Niels Kærgård (formand), Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole, professor Torben M. Andersen, Århus Universitet og professor Nina Smith, Handelshøjskolen i Århus.

### Rådets øvrige medlemmer

*Økonomiministeriet*: Departementschef Michael Dithmer, *Finansministeriet*: Departementschef Anders Eldrup, *Miljø- og Energiministeriet*: Direktør Erik Lindegaard, *Danmarks Nationalbank*: Nationalbankdirektør Jens Thomsen, *Dansk Arbejdsgiverforening*: Formand, købmand Niels Fog og administrerende direktør Jørn Neergaard Larsen, *Landsorganisationen i Danmark*: Landsorganisationsformand Finn Thorgrimson, forbundsformand Max Bæhring, forbundsformand John Dahl og forbundsformand Hardy Hansen, *Dansk Industri*: Direktør Svend-Aage Nielsen, *Håndværksrådet*: Formand Svend Erik Laursen, *Landbrugsrådet*: Præsident Peter Gæmelke, *Dansk Familielandbrug*: Formand, husmand Peder Thomsen, *Danske Andelsselskaber*: Gårdejer Bent Claudi Lassen, *Det Danske Handelskammer*: Grosserer, generalkonsul Ove Andersen, *Dansk Handel & Service*: Formand, administrerende direktør Poul Erik Pedersen, *Forbrugerrådet*: Civiløkonom Kirsten Nielsen, *Finansrådet*: Bankdirektør Thorleif Krarup, *Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd*: Formand Anker Christoffersen, *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*: Professor Christen Sørensen, *Kommunale organisationer*: Administrerende direktør Peter Gorm Hansen, *Særlig sagkyndige*: Professor Finn Ragnar Førstund, professor Peter Birch Sørensen, professor Niels Thygesen og professor Hans E. Zeuthen.

### Sekretariatet

Sekretariatschef Peder Andersen, kontorchef Jan V. Hansen, kontorchef John Smidt, specialkonsulent Niels Henning Bjørn, specialkonsulent Anne Kristine Høj, fuldmægtig Peter Brixen, fuldmægtig Peter Schlaikjer Bruhn, fuldmægtig Mette Gørtz, fuldmægtig Jens Hauch, fuldmægtig Merete Konnerup, fuldmægtig Mette Larsen, fuldmægtig Hans Henrik Nørgaard, fuldmægtig Karina Ransby, adm.leder Else Marie Nilsson, bibliotekar Anette Fomsgaard, EDB-assistent Peter Kornstad, assistent Grete Rasmussen, kontorelev Anne Bull, studentermedhjælpere Martin Helweg-Ovesen, Thomas Hovard, Peter L. Knust, Jacob Nielsen og Iben D. Pedersen.

# **Dansk økonomi**

## **Forår 1996**

**Konjunkturvurdering**

•

**Offentlig gældsopbygning  
i OECD**

•

**Finanspolitik og stabilisering**

•

**Transport**

•

**Danish Economy • Spring 1996 • English Summary**

**▲**  
**DET ØKONOMISKE RÅD**

**▲ ▲**  
**FORMANDSKABET**

Pris 110 kr. inkl. moms  
ISBN 87-89027-25-6  
ISSN 0904-7778

Sælges hos boghandlere  
og i Sekretariatet, hvor den også fås i abonnement

Det økonomiske Råd  
Sekretariatet  
Adelgade 13  
1304 København K  
Tlf.: 33 13 51 28  
Fax: 33 32 90 29

Oplag 4.000

Tryk: Schultz Grafisk A/S

# INDHOLD

## Fremsendelsesskrivelse til Regeringen

	<b>Resume</b>	1
<b>Kapitel I</b>	<b>Den internationale konjunktursituation</b>	11
	Uventet lav vækst	11
	Konjunkturbeskrivelse for udvalgte OECD-lande	17
	Offentlige budgetunderskud og gældsproblemer	23
	Bilagstabeller	34
<b>Kapitel II</b>	<b>Den indenlandske konjunktur</b>	37
	Oversigt	37
	Indenlandsk efterspørgsel	42
	Eksport, import og betalingsbalance	50
	Beskæftigelse, løn og priser	55
	De offentlige indtægter og udgifter	61
	Finanspolitikens muligheder og begrænsninger som stabiliseringspolitisk instrument	64
	Problemstillinger i den økonomiske politik	82
	Bilagstabeller	85
<b>Kapitel III</b>	<b>Transport: Økonomi og miljø</b>	93
	Indledning	93
	Transportsektoren	96
	Samfundsøkonomiske fordele	113
	Transportens eksterne effekter	122
	Transporten og det offentlige kasseregnskab	139
	Transportpolitik: Mål og instrumenter	144
	Sammenfatning	156
	<b>English Summary</b>	163



## TIL REGERINGEN

Nærværende diskussionsoplæg blev drøftet på Det økonomiske Råds møde den 29. maj 1996. Det følgende resume af drøftelserne er delt op i 2 afsnit. Det første omhandler konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik, mens det andet vedrører transport.

### **Konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik**

*Formandskabet* nævnte indledningsvis, at begge dets prognoser i 1995 var blevet beskyldt for at være for pessimistiske. Desværre for dansk økonomi har det efterfølgende vist sig, at formandskabet som alle andre var for optimistisk. Vedrørende det nuværende skøn for væksten i 1996 blev det påpeget, at der jo løbende kommer nye oplysninger, men at der næppe er grund til at diskutere detaljer i 1996-prognosen. Det store spørgsmål er, hvorvidt der kommer gang i økonomien igen i 1997. Formandskabet fremhævede en del positive træk ved dansk økonomi gennem de seneste år, men advarede om, at der ligeledes er en række faresignaler, som viser, at de grundlæggende strukturproblemer i dansk økonomi endnu er uløste. Der er dog ikke brug for kriseindgreb, men langsigtede reformer, som forøger arbejdsmarkedets fleksibilitet, nedbringer den offentlige gæld og letter finansieringen af den fremtidige pensionsbyrde. Formandskabets analyser af finanspolitikken peger i samme retning. Det er ikke de enkelte års konkrete ændringer i finanspolitikken, der er afgørende. Budgetternes struktur og indbyggede konjunkturafhængighed er langt vigtigere end kortsigtede besparellestiltag, der foretages som symptombehandling af det enkelte års underskud.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* konstaterede, at konkurrenceevnen er forringet markant og fortsat er under pres. Dette skyldes bl.a., at arbejdsgiverne pålægges stadig flere omkostninger. Det fortsatte pres betyder, at kravet om lavere lønstigninger i Danmark i forhold til udlandet er skærpet yderligere. Formanden for DA understregede, at forbedringen af konkurrenceevnen skal ske via yderligere strukturelle tiltag på arbejdsmarkedet, hvor der stadig er en række uløste problemer. Dette fremgår tydeligt af prognosen for de kommende år, der viser, at antallet af arbejdsløse tilsyneladende stagnerer omkring 260.000. Dette tal er endda trukket ned af det store antal personer

på orlovsordninger mv. Det er meget bekosteligt for samfundet og forhindrer en nedbringelse af den offentlige gæld. Samtidig lægger passivydelse en høj bund under lønningerne. Formanden for DA udtrykte bekymring for, at puljejobbene vil føre til en permanent udvidelse af den offentlige beskæftigelse. Han påpegede i den forbindelse, at privat jobtræning virker bedre end offentlig jobtræning, og understregede, at der er behov for at evaluere effekterne af de instrumenter, der benyttes i arbejdsmarkedspolitikken. Vedrørende diskussionen af finanspolitiske instrumenter mente formanden for DA, at der er en fare for, at finanspolitik anvendt i stabiliseringspolitisk øjemed kan reducere lønflexibiliteten.

*Formanden for LO* fandt, at konjunkturvurderingen er trist læsning. Men den dårlige udvikling i dansk økonomi skyldes hovedsagelig en stærk afmatning af den europæiske økonomi kombineret med den kraftige opskrivning af kronen i 1995 - begge dele forhold som ligger udenfor dansk kontrol. Han fandt videre, at formandskabet skønner for pessimistisk på det private forbrug. Pæne reallønsstigninger, stigende ejendomspriser og lave korte renter taler for en mere "normal" forbrugsudvikling. Tilsvarende er faldet i lagerinvesteringerne også meget pessimistisk, idet lagrene stadig er små sammenlignet med starten af 1990'erne. Formanden for LO havde forståelse for, at velfærdsordninger ikke bør anvendes i stabiliseringsøjemed, men i stedet gennemføres, fordi der er et ønske herom i befolkningen og dermed også en vilje til at betale for goderne på længere sigt. Han var enig i, at tilgangen til passive arbejdsmarkedsforanstaltninger har været i kraftig vækst. Men eftersom antallet af personer på forældreorlov og overgangsydelse vil falde de kommende år, vil udgiftspresset fra disse ordninger aftage. Han erklærede sig endvidere tilfreds med, at oplægget råder til at fastholde den finanspolitiske kurs. Derimod anså han formandskabets ønske om yderligere strukturreformer for mest at være af teoretisk interesse, idet der er gennemført reformer på arbejdsmarkedet, som bør have tid til at virke, før effekterne kan vurderes. Formanden for LO tolkede nedjusteringen af både lønstigninger og ledighed i forhold til efteråret 1995 således, at formandskabet hidtil havde overvurderet strukturproblemerne på arbejdsmarkedet.



*Formandskabet* svarede, at nok var udsigten for 1996 trist, men en hurtig tilbagevenden til "normal" vækst i 1997 var dog et optimistisk træk ved oplægget. Formandskabet erklærede sig enig med LO i, at vækstafmatningen i udlandet betyder en del for konjunkturodsigterne i Danmark. Men det bør der tages højde for i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Når lønstigningerne er nedjusteret siden efteråret 1995 trods lavere ledighed, skyldes det bl.a., at en del af ledighedsfaldet kan henføres til, at flere personer er gået på overgangsydelse. Nogle af disse personer må antages at have mindre indflydelse på løndannelsen end andre ledige. Samtidig vil den lavere aktivitet i sig selv have en løndæmpende effekt.

*Formanden for Det Danske Handelskammer* udtrykte bekymring over de relativt dystre fremtidsperspektiver for dansk eksport, der tegnes i diskussionsoplægget. Han delte ikke formandskabets forventning om en stigende forbrugskvote, men ventede derimod, at de seneste års udvikling med en stadig stigende opsparingskvote vil fortsætte i prognoseperioden. Således er der kun eksporten tilbage til at skabe dansk vækst, og en forbedring af konkurrenceevnen er derfor påkrævet. Formanden for Det Danske Handelskammer efterlyste i den forbindelse en vurdering fra formandskabet af, hvilke virkemidler regeringen bør tage i brug for at styrke virksomhedernes priskonkurrenceevne.

*Formanden for Dansk Industri* tilsluttede sig det konjunkturbillede, som tegnes i diskussionsoplægget. Lav udenlandsk vækst og en utilfredsstillende konkurrenceevneudvikling har skabt problemer for eksporterhvervene. Han konstaterede dog samtidig, at formandskabet har valgt at tage udgangspunkt i et relativt optimistisk vækstskøn for Tyskland, ligesom han fandt, at de tyske lønstigninger sandsynligvis vil blive lavere. Selvom der er udsigt til en afdæmpet lønudvikling i Danmark, stiller dette yderligere krav om fortsat lave danske lønstigningstakter i de kommende år. På den baggrund er yderligere reformer på arbejdsmarkedet helt nødvendige. Endvidere savnede han en konstatering af det u hensigtsmæssige i politisk bestemte konkurrenceevneforringelser i form af CO<sub>2</sub>-afgifter, spildevandsafgifter mv., når tendensen i udlandet går i retning af at lette vilkårene for eksportvirksomheder. Formanden for Dansk Industri tog afstand fra konjunkturregulerende, diskretionær finanspolitik, både fordi den er svær at time og dosere, og fordi der ofte mangler politisk vilje til at gennemføre stramminger i gode tider.

*Formanden for Finansrådet* tilsluttede sig formandskabets forventning om en meget lav vækst i dansk økonomi i 1996, men fandt dog forbrugsskønnet noget lavt. Omvendt er skønnet over eksporten måske for positivt. Han fandt det foruroligende, at regeringens målsætning om ligevægt på de offentlige finanser i 1997 tilsyneladende ikke kan nås. Formanden for Finansrådet understregede i den forbindelse vigtigheden af, at finansloven for 1997 indeholder en reel stramning af finanspolitikken. Endelig tilsluttede han sig nødvendigheden af yderligere reformer på arbejdsmarkedet. Vedrørende diskussionen om finanspolitik delte han formandskabets konklusion om, at offentlige udgifter, der har karakter af velfærdsgoder, bør være fuldt finansieret.

*Præsidenten for Landbrugsrådet* erklærede sig enig i det overordnede konjunkturbillede. Han fandt det foruroligende, at Danmark i 1997-98 vil opleve en negativ udvikling i både betalingsbalancen og ledigheden samtidig med, at væksten i OECD-området ligger over det gennemsnitlige niveau i 1990'erne. Det understreger behovet for yderligere strukturreformer, der øger fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

*Formandskabet* bemærkede til de foregående kommentarer om, at eksportskønnet måske er for optimistisk, at lande som Tyskland og Sverige ikke tegner det fulde billede. Vækstudsigterne er knap så dystre for en række andre lande.

*Repræsentanten for Økonomiministeriet* kunne på flere punkter tilslutte sig formandskabets vurderinger. Han påpegede dog, at man skal passe på med at overbetone omfanget af problemerne i Danmark, idet vi i forhold til de øvrige EU-lande klarer os pænt. Endvidere fandt han formandskabets vurdering af det private forbrug for pessimistisk. Han påpegede, at formandskabet havde været hæmmet af, at de nye beskæftigelsestal, som var kommet efter afslutningen af diskussionsoplægget, var bedre end forventet. Omkring betydningen af olien i Nordsøen mente han ligeledes, at formandskabets vurdering er for pessimistisk. Endelig vurderede han, at udviklingen på betalingsbalancen er påvirket af vækstforskellen mellem Danmark og udlandet, som på kortere sigt kan dominere over effekten fra konkurrenceevnen.

*Repræsentanten for Finansministeriet* tilsluttede sig bemærkningerne til konjunkturvurderingen fra Økonomiministeriets repræsentant og fandt, at formandskabet generelt er lidt mere pessimistisk i deres skøn end regeringen. Han hæftede sig ved, at formandskabets anbefalinger til den økonomiske politik ligger på

linie med regeringens, når det gælder stramningen af finanspolitikken, målet om nedbringelse af den offentlige gæld og vurderingen af den seneste arbejdsmarkedsreform. I relation til den historiske udvikling i konkurrenceevnen konstaterede repræsentanten fra Finansministeriet, at lønudviklingen på det private arbejdsmarked i 1995 havde været af en sådan størrelse, at de fleste formentlig er enige i, at en lignende udvikling i den offentlige sektor ville have været uheldig. Med hensyn til belastningen af erhvervene er det endvidere værd at bemærke, at provenuet fra CO<sub>2</sub>-afgiften på erhvervslivet tilbageføres 100 pct. til erhvervene, omend der naturligvis kan ske en vis omfordeling mellem de enkelte virksomheder.

*Formandskabet* bemærkede til spørgsmålet om pessimisme, at rapporterne i 1995 ikke havde vist sig at være for pessimistiske, tværtimod. Vedrørende de seneste ATP-beskæftigelsestal er fortolkningen ikke entydig. Hvis de overraskende positive tal for den private beskæftigelse skyldes lavere produktivitet, vil væksts-kønnet for 1996 ikke blive påvirket særlig meget. Omvendt kan tallene også vise sig at være et udtryk for større aktivitet end det, der nu ligger i prognosen. Under alle omstændigheder ville kendskab til ATP-tallene dog ikke have medført en synderligt anderledes prognose.

En af de *særligt sagkyndige, Hans Zeuthen*, fremhævede i relation til analysen af den offentlige gældsætning i OECD, at et højt niveau for realrenten naturligvis kan være et problem, specielt når der er en stor statsgæld. Der er imidlertid tale om en anderledes problemstilling end strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. I forbindelse med diskussionen af, hvorvidt aktiv finanspolitik virker, fandt han formandskabets vurdering uklar, men han var enig i, at den passive del af finanspolitikken virker.

*Formandskabet* replicerede til dette og tidligere indlæg, at når den aktive finanspolitik ikke har haft så store effekter, skyldes det, at doseringen har været lav. Den aktive finanspolitik er et godt og nødvendigt instrument, specielt i perioder hvor den strukturelle ledighed er stigende.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* mente, at formandskabet i relation til den internationale gældsopbygning fokuserede for meget på stigningen i den strukturelle ledighed som årsag til gældsopbygningen. Som det fremgår af oplægget, har realrenten spillet en central rolle, og han fandt i den forbindelse, at der fokuseres for meget på manglende opsparing som en årsag

til den høje realrente. Han var enig i, at manøvrerummet i dansk økonomi er lille på kort sigt, omend han generelt fandt prognosen for pessimistisk. Eksempelvis kan for høje prisskøn i 1996 være en årsag til en for lav udvikling i realindkomsterne. Han erklærede sig dog enig i den overordnede profil i konjunkturudviklingen og noterede sig i øvrigt, at formandskabets advarsler om flaskehalse i de seneste rapporter ikke havde materialiseret sig.

*Nationalbankdirektøren* udtrykte bekymring over, at betalingsbalanceoverskuddet fortsat skønnes at blive lavt. Det kan give anledning til, at der ikke mere er noget råderum for en stærkere ekspansion i indlandet end i udlandet. Ved vurdering af prognosen er det værd at bemærke, at den faktiske udvikling i 1995 afviger betydeligt fra sidste års prognoser fra forskellige institutioner. Denne afvigelse har vist sig større end afvigelsen mellem institutionernes skøn indbyrdes. Omkring finanspolitikken understregede han, at målet må være, at der etableres et overskud på de offentlige finanser som gennemsnit over konjunkturerne.

*Repræsentanten for de kommunale organisationer* slog fast, at der, for den kommunale sektor, er problemer med at få skabt en realistisk balance, der er forenelig med de overordnede krav til den økonomiske politik. Han var samtidig ikke i tvivl om, at kommunerne i de kommende forhandlinger med regeringen kommer til at bidrage til at reducere underskuddet på de offentlige finanser. I tilknytning til analysen om finanspolitikens muligheder som stabiliseringspolitisk instrument fandt han, at hovedparten af de kommunale udgiftsområder ikke er velegnede som stabiliseringspolitiske instrumenter. Efterspørgslen efter kommunal service er enten betinget af demografiske forhold eller er et resultat af politisk motiverede ønsker om serviceløft. Vedrørende den nye arbejdsmarkedsreforms etablering af puljeforbud i kommunerne havde der ganske vist været startproblemer i 1. kvartal, men han anså det dog for realistisk, at kommunerne vil være i stand til at opfylde reformens målsætning allerede i 1996.

*Formanden for Dansk Handel og Service* erklærede sig enig i vurderingen af den økonomiske situation. Han mente, at de dystre udsigter for betalingsbalancen skyldes en svigtende eksport, mens svækkelsen af det private forbrug afspejles i udviklingen i import af varer til forbrug. I den forbindelse efterlyste han en nærmere analyse af udenrigshandlen. Han fandt det bekymrende, at der, i fremskrivningsperioden, tilsyneladende kun vil ske beskæftigelsesstigninger i den offentlige sektor. Han påpegede det vigtige i at få

vækst i den private beskæftigelse via en forbedring af eksport-erhvervenes konkurrenceevne og en øget vækst i husholdningernes indenlandske efterspørgsel.

En af de *særligt sagkyndige*, *Niels Thygesen*, fandt i forbindelse med diskussionen om finanspolitiske bindinger, at der i oplægget fremlægges en betydelig række argumenter for bindinger på finanspolitikken. På den baggrund forekommer oplæggets konklusion om, at man ikke entydigt kan afgøre om bindinger er hensigtsmæssige, uforståelig. I forbindelse med behandlingen af finanspolitikken muligheder som stabiliseringspolitisk instrument savnede han en diskussion af, om det danske offentlige budget er tilstrækkeligt fleksibelt til både at kunne stabilisere økonomien og samtidig være underkastet bindinger i stil med den foreslåede stabilitetspagt inden for ØMU'en.

En anden af de *særligt sagkyndige*, *Peter Birch Sørensen*, fremhævede, at formandskabets analyse af aktiv finanspolitik viste, at denne kun har haft en mindre betydning siden 1980, og at der ofte har været problemer omkring timingen af finanspolitikken. Dette står i kontrast til formandskabets konklusion om, at den aktive finanspolitik spiller en vigtig rolle i den økonomiske politik. Han savnede endvidere en diskussion af mulighederne for at styrke de automatiske stabilisatorer, der synes at være effektive. Endelig efterlyste han en analyse af de offentlige investeringers rolle i stabiliseringspolitikken. Disse har hidtil varieret medcyklisk, og der synes derfor at være et vigtigt stabiliseringspolitisk potentiale i at forbedre tilrettelæggelsen af den offentlige investeringspolitik.

*Repræsentanten for Håndværksrådet* roste indledningsvis regeringens økonomiske politik, og han fandt, at formandskabets anbefalinger denne gang er mere på linie med regeringens. Håndværksrådet erklærede sig enig i, at finanspolitikken ikke bør strammes mere end det, der allerede er lagt op til, og at der i stedet bør sættes på løsning af strukturproblemerne i dansk økonomi. Et væsentligt problem er skattesystemet, hvor den såkaldte skatte-kile hæmmer serviceproducerende erhverv og derfor fører til mere sort arbejde og gør-det-selv aktivitet. Hvis ikke det samlede skatte tryk sænkes, bør der gives målrettede skattelempelser til forbrugerservice. Endelig mente Håndværksrådet, at man bør overveje at opprioritere eksportfremmeområdet, da eksporten de kommende år næppe kommer af sig selv givet de konkurrenceevneskøn, som er blevet præsenteret.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* påpegede i sine skriftlige kommentarer til diskussionsoplægget, at formandskabet er for pessimistisk omkring vurderingen af 1996. Derudover tilsluttede FTF sig formandskabets anbefalinger omkring behovet for at nedbringe den offentlige gæld og det problematiske i, at væksten i overførselsindkomsterne har fortrængt ressourcer fra andre områder.

### **Transport: Økonomi og miljø**

*Formandskabet* indledte med at fastslå, at formålet med kapitlet om transport er at give et bredt billede af transportsektorens virkning på økonomi og miljø. Det blev pointeret, at en lang række af de præsenterede beregninger er usikre, men at sådanne beregninger er en nødvendig forudsætning for at kunne foretage en sammenvejning af fordele og ulemper ved transport.

*Formanden for LO* var positivt stemt over for analysen, men anførte, at der på basis af tallene ikke kan drages for håndfaste konklusioner. Han fremhævede, at der har været mange bud på den rette benzinpris, men at det i denne diskussion ikke må glemmes, at Danmark er underlagt internationale bindinger, idet benzinpriisen ikke kan afvige væsentligt fra de omkringliggende landes. Det bør snarere forsøges at fremskynde overgangen til mindre miljøbelastende biler, f.eks. ved at gøre det relativt dyrt at køre i bil uden katalysator. *Formanden for LO* noterede sig, at kapitlet behandler bompenge i storbyerne og målretning af subsidier til kollektiv transport til områder, hvor kundegrundlaget er størst. Han så frem til regeringens egne analyser af regulering af transportområdet.

*Formanden for Det Danske Handelskammer* udtrykte modstand mod brug af bompenge til regulering af trafikken. Handelskammeret tror ikke på ideen om at lave geografiske begrænsninger af trafikken og frygter, at bompengene vil udvikle sig til fiskale afgifter.

*Formanden for Dansk Industri* var meget tilfreds med formandskabets beskrivelse af transportens betydning. Transportsektoren spiller en afgørende rolle for danske virksomheders markedsgang og for arbejdskraftens mobilitet. Han henviste endvidere til undersøgelser, som viser, at godstransporten har en lav prisfølsomhed, hvorfor afgifter kun har begrænset adfældsregulerende effekt, og derfor snarere får karakter af en skat, som forringer konkurrenceevnen.

*Præsidenten for Landbrugsrådet* tilsluttede sig synspunktet om, at afgifter og bompenge virker som skatter og dermed hæmmer konkurrenceevnen for danske virksomheder. I stedet anbefalede han, at overgangen til energieffektive køretøjer fremmes.

*Formandskabet* svarede, at regulering via afgifter, bompenge mv. er i overensstemmelse med markedsøkonomiske principper, hvor priserne jo netop skal afspejle omkostningerne. Formandskabet bemærkede endvidere, at indførslen af miljøafgifter skal ses som et led i en generel omlægning af skattesystemet, idet proventet kan anvendes til at sænke andre skatter og afgifter.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* gav udtryk for tilfredshed med kapitlets nuancerede diskussion af instrumentvalg. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd ser frem til lignende analyser fra regeringens side samt mere konkrete anbefalinger fra formandskabet i fremtiden. Han bemærkede til en række af de foregående indlæg, at regulering med bompenge og afgifter er i overensstemmelse med markedsøkonomiske principper. Han tilsluttede sig diskussionsoplæggets synspunkt om, at særskilte CO<sub>2</sub>-mål på transportområdet ikke er hensigtsmæssige.

*Økonomiministeriets repræsentant* bemærkede, at øgede benzin-afgifter bør vurderes i lyset af grænsehandelsproblematikken. Han understregede, at en benzinpris på 13 kr. pr. liter må opfattes som et maksimum, idet en øget benzinpris vil have afledte effekter på personbilforbruget.

*Nationalbankdirektøren* bemærkede, at transportdiskussionen ofte er præget af ideologi. Han udtrykte derfor glæde over, at diskussionsoplægget klart beskriver problemernes komplekse natur. Nationalbankdirektøren tilsluttede sig i øvrigt den opfattelse, at grænsehandlen lægger store restriktioner på den danske benzinpris, og at benzinafgifter er et utilstrækkeligt instrument pga. de regionale forskelle i transportens eksterne omkostninger. Han pointerede i øvrigt, at CO<sub>2</sub>-problemet er af global karakter, hvorfor internationale tiltag er nødvendige.

*Formanden for Dansk Handel og Service* gav udtryk for, at en effektiv trafikinfrastruktur er en forudsætning for et konkurrencedygtigt erhvervsliv og valgfrihed for forbrugerne. Dansk Handel og Service er enig med formandskabet i, at det ud fra en miljømæssig betragtning er mest hensigtsmæssigt at gennemføre en ensartet afgift på alle former for CO<sub>2</sub>-udslip.

*Miljø- og Energiministeriets repræsentant* roste kapitlet for den åbenhjertige fremlæggelse af problemerne ved at opgøre de eksterne omkostninger. Han opfordrede formandskabet til i fremtiden at analysere sammenhængen mellem økonomisk udvikling og transportbehov. Denne sammenhæng er kompleks bl.a. som følge af ændringer i erhvervsstrukturen.

En af de *særligt sagkyndige*, *Finn Førsund*, tilsluttede sig, at der ikke nødvendigvis er en entydig sammenhæng mellem økonomisk aktivitet og transportomfang. Han fremhævede, at både investeringer i infrastruktur og regulering af trafikens eksterne effekter kræver offentlige indgreb. Han efterlyste en større interesse hos økonomer for at diskutere størrelsen af en hensigtsmæssig infrastruktur. Den særligt sagkyndige tilsluttede sig diskussionsoplæggets synspunkter om, at en benzinafgift ikke er et perfekt instrument til regulering af samtlige eksterne effekter, og at en separat CO<sub>2</sub>-målsætning for transportsektoren ikke er ønskværdig. Endelig opfordrede han til at fjerne befordringsfradraget for, ud fra miljøhensyn, at fremme en hensigtsmæssig lokalisering.

En anden af de *særligt sagkyndige*, *Hans E. Zeuthen*, påpegede, at analysen ville have haft større gennemslagskraft, hvis fordelene ved transport i samme omfang som omkostningerne havde været kvantificeret. Han erkendte dog, at dette er vanskeligt. Mht. diskussionen af instrumenter pointerede han, at kun CO<sub>2</sub>-problemet er direkte relateret til brændstofforbruget. En benzinafgift er derfor ikke det bedste middel til regulering af biltrafikken.

*Formandskabet* anførte til det foregående indlæg, at fordelene ved transport er grundigt diskuteret i diskussionsoplægget, men at en kvantificering er vanskelig. Dog er trafikinfrastrukturens konsekvenser for virksomhedernes omkostninger forsøgt beregnet.

København, den 4. juni 1996

Torben M. Andersen

Niels Kærgård

Nina Smith



# RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Den internationale konjunktursituation
- Offentlig gældsopbygning i OECD
- Dansk konjunkturvurdering
- Aktuel økonomisk politik
- Finanspolitikken som stabiliseringspolitisk instrument
- Transport: Økonomi og miljø

## Den internationale konjunktursituation

**Vækstafmatning,  
men udsigt til opsving**

I andet halvår af 1995 indtraf der en vækstafmatning i den internationale økonomi. Det forventes, at afdæmpningen i USA markerer overgangen til en periode med mere stabil vækst efter flere års højkonjunktur. I Europa kom afmatningen, der var kraftigere end i USA, overraskende, og den er fortsat ind i 1996. De senere års stramme finanspolitiske linie ventes at fortsætte, hvorfor der ikke vil komme noget væsentligt bidrag til væksten fra finanspolitikken. Lavere renter og en stigende dollarkurs betyder dog, at der er håb om, at afmatningen i Europa ikke bliver langvarig. Væksten skønnes derfor at tiltage i løbet af indeværende år, men den lave vækst i begyndelsen af året betyder, at væksten kun bliver ca. 1¼ pct. i OECD-området i 1996. I 1997 ventes væksten at blive ca. 2¼ pct. og ca. 2½ pct. i 1998. De afdæmpede vækstudsigter bevirker fortsat lave prisstigningstakter, men også at der ikke er udsigt til et nævneværdigt fald i ledigheden.

**Fortsat høj ledighed  
og lav inflation**

## Offentlig gældsopbygning i OECD

**Stor offentlig gæld i  
mange lande**

I løbet af de sidste par årtier har mange lande opbygget en stor offentlig gæld. I USA skyldes gældsopbygningen først og fremmest ekspansiv finanspolitik, mens den i Europa også skal ses i sammenhæng med en stigende strukturel ledighed. Den forholdsvis høje realrente siden 1980 har ligeledes været medvirkende til gældsopbygningen.

## **Gældsopbygningens effekter**

Gældsopbygningen har mindsket det finanspolitiske råderum og gjort de offentlige finanser mere følsomme over for ændringer i renten. Endvidere er den globale opbygning af offentlig gæld en væsentlig årsag til, at realrenten på verdensplan er steget. Den stigende realrente har mindsket de private investeringer og lagt yderligere pres på de offentlige finanser. Da gælden fortrinsvis har finansieret større offentlige overførsler og ikke offentlige investeringer, er de fremtidige generationers forbrugsmuligheder blevet reduceret; dvs. der er sket en omfordeling mellem generationerne.

## **Strukturreformer**

En nedbringelse af den offentlige gæld er en vigtig målsætning i den økonomiske politik i de fleste lande. Dette skyldes ikke mindst, at den stigende andel af ældre i befolkningen vil belaste de offentlige finanser på længere sigt. Den høje arbejdsløshed, særligt i Europa, gør det vanskeligt at reducere den offentlige gæld gennem finanspolitiske stramminger. Strukturreformer, der øger fleksibiliteten på arbejds- og varemarkederne, vil med tiden mindske den strukturelle ledighed og herved forbedre de offentlige finanser uden at være i modstrid med hensynet til beskæftigelsen. Ved at pålægge finanspolitiske bindinger reduceres politikernes mulighed for at opbygge store offentlige gældsposter, men samtidig mindskes finanspolitikens stabiliseringsmuligheder.

## **Finanspolitiske bindinger**

## **Dansk konjunkturvurdering**

### **Lav vækst i 1996, mere normal i 1997-98**

Væksten i dansk økonomi bliver markant lavere i 1996 end i 1995, men ventes at stige til et mere normalt niveau omkring 2½ pct. i 1997-98. Den lave vækst i 1996 kan henføres til såvel en indenlandsk som en international afmatning, der satte ind i 1995. Både det private forbrug og eksporten vil på denne baggrund kun vokse lidt i 1996, og der vil endvidere være et midlertidigt negativt bidrag som følge af et stort fald i lagerinvesteringerne. Væksten i 1997-98 trækkes primært af det private forbrug. Nettoeksportens bidrag til væksten mindskes, hvilket medvirker til, at overskuddet på betalingsbalancen forsvinder i 1998. Prognosen viser, at underskuddet på de offentlige finanser ikke mindskes væsentligt i fremskrivningsperioden; underskuddet ventes at udgøre godt 1½ pct. af BNP i både 1997 og 1998.

### **Overskud på betalingsbalance forsvinder i 1998**

### Prognosens nøgletal

	1995	1996	1997	1998
BNP-vækst (pct.)	2,6	0,9	2,2	2,5
Offentlig saldo (mia. kr.)	-16,2	-21,3	-16,3	-17,2
Betalingsbalance (mia. kr.)	8,1	9,6	10,9	1,8
Ledighed (1.000 personer)	288	264	265	261
Beskæftigelsesændring (1.000 fuldtidspersoner)	35	-3	7	8
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,9	3,6	4,2	4,6
Inflation (pct.)	1,8	2,4	2,8	2,7

Anm.: Inflationen er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

#### Lønudviklingen

Den lave vækst skønnes at give anledning til en lidt lavere lønstigningstakt i 1996 end i 1995. Lønstigningstakten vil herefter stige som følge af konjunkturopgangen. Samlet set vil lønudviklingen ikke bidrage til væsentlige forbedringer af konkurrenceevnen. Den offentlige beskæftigelse skønnes at stige med 10-15.000 over hele prognoseperioden, mens beskæftigelsen i den private sektor vil være stort set uændret. Ledigheden vil i 1996 ligge på et væsentligt lavere niveau end i 1995, idet der er sket en markant stigning i antallet af personer på passive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Ledigheden falder derimod kun lidt i resten af prognoseperioden, og niveauet ventes at ligge på ca. 260.000 i 1998.

#### Uændret privat beskæftigelse

**260.000 ledige i 1998**

### Aktuel økonomisk politik

#### Positive træk de senere år

Dansk økonomi har de seneste år gennemgået en positiv udvikling på en række områder. Siden 1993 har der været pæn vækst, og den registrerede ledighed er faldet samtidig med, at inflationen har været lav. De seneste års udvikling på betalingsbalancen har reduceret udlandsgælden fra et niveau på ca. 40 pct. af BNP til ca. 27 pct. i 1995. Selvom væksten ventes at blive lav i 1996, er der udsigt til, at væksten hurtigt vender tilbage til et mere normalt niveau.

### **Men en række uløste problemer**

Det økonomiske råderum er imidlertid blevet indsnævret. Overskuddet på betalingsbalancen har været faldende, og ifølge prognosen vil overskuddet stort set være forsvundet i 1998. Når den positive udvikling på betalingsbalancen ikke ventes at fortsætte, afspejler det en række uløste grundlæggende problemer i dansk økonomi. De synlige symptomer herpå er, dels at det ikke er lykkedes at forbedre konkurrenceevnen nævneværdigt, dels at den samlede opsparing er lav.

### **Intet bidrag fra lønnen til forbedring af konkurrenceevnen**

Konkurrenceevnen er blevet tydeligt forringet gennem de seneste år. På den baggrund er det vanskeligt at opnå en høj aktivitet og samtidig fastholde overskuddet på betalingsbalancen. De danske lønstigninger vil fortsat være for høje til, at konkurrenceevnen forbedres i fremskrivningsperioden, selvom der forventes en vis afdæmpende effekt på lønningerne fra den senest gennemførte arbejdsmarkedsreform.

### **Tilbud og krav til ledige må ikke slækkes**

Det er endnu for tidligt at vurdere effekterne af arbejdsmarkedsreformen præcist. Som det ofte er tilfældet med nye reformer, er der en række indkøringsproblemer, specielt i forbindelse med oprettelse af puljejob til de ledige. Den ventede lave vækst i 1996 må imidlertid ikke føre til, at målene om aktivering af ledige dagpengemodtagere efter 2 års ledighed slækkes. Det er nødvendigt for arbejdsmarkedsreformens succes, at tilbud og krav til de ledige opretholdes selv i år med lav vækst. Da der endnu er usikkerhed om styrken af reformens effekter, er der behov for at følge udviklingen tæt for i tide at identificere områder, hvor arbejdsmarkedspolitikken bør strammes op.

### **Behov for at nedbringe den offentlige gæld**

Selvom den private opsparingskvote er relativt høj sammenlignet med de seneste 25 år, afspejler det sig ikke fuldt ud i betalingsbalancen. Det skyldes, at den offentlige sektor har et opsparingsunderskud. Det er ikke lykkedes at bringe de offentlige budgetter i balance i denne konjunkturopgang, og gældskvoten er fortsat høj. Den offentlige sektors gældsproblem forstærkes af det faktum, at presset på de offentlige udgifter vil øges i fremtiden. På lang sigt indebærer den demografiske udvikling en øget andel af ældre i den danske befolkning, hvilket fører til en øget pensionsbyrde for den offentlige sektor. Der er derfor et stort behov for en langsigtet strategi for at nedbringe den offentlige gæld og finansiere den fremtidige pensionsbyrde.

### **Fortsat underskud på den offentlige saldo**

### **Tilbagetrækningsordninger øger balanceproblemer**

Der vil gennem hele prognoseperioden være et underskud på de offentlige finanser svarende til godt 1½ pct. af BNP. Regeringens målsætning om ligevægt på de offentlige finanser i 1997-98 nås således ikke med den givne konjunkturudvikling og den planlagte finanspolitik. Udbygningen af midlertidige og varige tilbage-trækningsordninger i form af børnepasnings- og sabbatorlov, efterløn samt overgangsydelse har øget det strukturelle budgetunderskud og dermed gjort sit til, at det er vanskeligt at nå balance på de offentlige finanser. Der var i 1995 ca. 175.000 personer på disse tilbage-trækningsordninger. Det er vigtigt at understrege, at sådanne ordninger entydigt forøger balanceproblemerne i dansk økonomi.

### **Strukturreformer øger råderummet**

Med vækstrater på knap 2½ pct. i 1997-98 er der ikke behov for at ændre den planlagte finanspolitik af hensyn til konjunkturerne. Men et andet centralt mål for finanspolitikken er nedbringelse af den offentlige gæld. Balance på den offentlige saldo i 1997-98 er dog kun mulig ved urealistisk store stramninger af finanspolitikken. Saldoen i et enkelt år er imidlertid mindre interessant, hvis der gennemføres effektive strukturreformer indenfor områder som vare- og arbejdsmarkedet og pensionsområdet. En lavere strukturel ledighed og færre personer på passive overførsler mindsker det strukturelle underskud på de offentlige finanser og øger det stabiliseringspolitiske råderum på længere sigt. Hvis denne strategi ikke lykkes, skal traditionelle finanspolitiske stramninger tages i brug for at sikre stabiliteten i dansk økonomi. Risikoen er i så fald, at det kan blive nødvendigt at stramme finanspolitikken i perioder med lav vækst.

### **Eneste alternativ er finanspolitiske stramninger**

## **Finanspolitikken som stabiliseringspolitisk instrument**

### **Analyse af finanspolitikken 1980-95**

Redegørelsen indeholder en diskussion af mulighederne for at føre aktiv finanspolitik og af de problemer, der er forbundet hermed. I forlængelse heraf foretages en vurdering af finanspolitikken betydning for udjævningen af konjunkturerne i perioden 1980-95.

Udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter er et udtryk for en politisk prioritering. De overordnede hensyn kan være at udbygge velfærdsstaten, at øge udbuddet af offentlige goder, at mindske den økonomiske ulighed eller at tilgodese bestemte grupper i samfundet. Det er imidlertid samtidigt hensigtsmæssigt at anvende finanspolitikken til at mindske udsvingene i den økonomiske aktivitet.

**De automatiske stabilisatorer...**

En række udgifter og indtægter på det offentlige budget reagerer automatisk på konjunkturerne og dæmper derved virkningerne af stød til økonomien. Disse automatiske stabilisatorer reagerer hurtigt på omslag i konjunkturerne, men hvis forværrede strukturer i økonomien betyder stigende underskud på de offentlige finanser, kræves der aktive indgreb.

**...skal suppleres med aktive indgreb**

**Aktiv finanspolitik...**

En stabiliseringspolitik baseret på aktive indgreb - den såkaldte diskretionære finanspolitik - giver på den ene side politikerne en stor grad af frihed til at tilrettelægge dosering og timing af stramminger og lempelser. På den anden side stiller en sådan stabiliseringspolitik store krav til den information, politikerne skal have til rådighed om den aktuelle konjunktursituation og om effekten af forskellige finanspolitiske tiltag. Endelig kræver hensynet til en langsigtet balance i økonomien, at aktive lempelser i nedgangsperioder modsvares af aktive stramminger i opgangsperioder.

**...kræver gode indikatorer**

Hvis diskretionær finanspolitik skal kunne bruges i stabiliseringspolitisk øjemed, skal der være en betydelig grad af kontrol over timing og dosering. Beslutningsgrundlaget for at føre aktiv finanspolitik er gode kortsigtede finanspolitiske indikatorer, hvoraf den strukturelle budgetsaldo og finanseffekten er de vigtigste.

**Finanseffekter...**

Finanseffekten er et modelbaseret mål for effekten af den diskretionære finanspolitik på væksten i økonomien. I redegørelsen diskuteres problemerne med den praktiske beregning og anvendelse af finanseffekter som indikator for den aktive finanspolitik. Der beregnes finanseffekter ved hjælp af SMEC-modellen. De beregnede effekter af den aktive finanspolitik er generelt mindre end de tilsvarende effekter beregnet på basis af ADAM-modellen.

**...er modelafhængige**

**Aktiv finanspolitik har virket**

Den aktive finanspolitik har generelt bidraget til at mindske konjunktursvingningerne i økonomien i perioden 1980-95. Den diskretionære finanspolitik har dog kun fjernet konjunkturbølgernes øverste top og nederste bund. Dette gælder, uanset hvilken af de to modeller der anvendes ved beregningerne. Erfaringerne viser imidlertid, at det er forbundet med vanskeligheder at måle og styre den diskretionære finanspolitik.

### **Stort bidrag fra automatiske stabilisatorer**

De automatiske stabilisatorer har givet et betydeligt bidrag til at holde væksten oppe i nedgangskonjunkturer og til at dæmpe væksten i opgangskonjunkturer. Påvirkningen fra de automatiske stabilisatorer og den aktive finanspolitik har med få undtagelser haft samme retning, men generelt har effekten af de automatiske stabilisatorer været væsentlig større end effekten af den diskretionære politik. Alt i alt har den samlede finanspolitik spillet en væsentlig rolle i afdæmpningen af konjunkturudsvingene i dansk økonomi i perioden 1980-95.

### **Transport: Økonomi og miljø**

Redegørelsen belyser fordele og omkostninger ved transport og mulighederne for at regulere transportsektoren mere hensigtsmæssigt end i dag. Redegørelsen indeholder en prognose for udviklingen i transporten frem til år 2005, og i den forbindelse diskuteres miljømålsætninger for transportsektoren.

#### **Transportens fordele og...**

Et velfungerende transportsystem giver husholdningerne en række fordele i form af eksempelvis adgang til et mere varieret udbud af varer og større frihed i valget af bopæl og arbejdsplads. For erhvervene betyder effektive og billige transportmuligheder øgede muligheder for at tiltrække velkvalificeret arbejdskraft samt adgang til større markeder. De samfundsøkonomiske fordele herved er et mere fleksibelt arbejdsmarked og en mere effektiv konkurrence på varemarkedet. På længere sigt betyder dette større produktion og beskæftigelse. Men transport medfører også en række omkostninger i form af negative eksterne effekter som trafikulykker, støj, luftforurening og bidrag til klimaproblemer samt offentlige udgifter til trafikinfrastruktur som veje og jernbaner.

#### **...omkostninger**

#### **Transportpolitikken**

Transportpolitikken overordnede mål er at sikre den rette balance mellem transportens fordele og omkostninger. En sådan balance forudsætter bl.a., at der etableres rammer, som sikrer, at prisen på transportydelse afspejler alle omkostninger og fordele ved transport. Et andet aspekt er fastlæggelse af en hensigtsmæssig størrelse, sammensætning og geografisk fordeling af den offentlige infrastruktur. Dette kræver viden om erhvervenes og husholdningernes fordele af infrastruktur. En sådan viden er i dag kun i begrænset omfang til stede.

## **Afkastet af infrastruktur**

Beregninger i redegørelsen viser, at en række fremstillingserhverv historisk har haft stor gavn af forøgelsen af infrastrukturen. Dette viser sig ved, at disse erhverv kan producere til lavere omkostninger og derved får forbedret deres konkurrenceposition, når infrastrukturen udbygges. Beregningerne er et bidrag til diskussionen om den optimale infrastrukturens størrelse, men beslutningsgrundlaget er stadig ufuldstændigt.

## **Offentlige udgifter og indtægter**

En gennemgang af den offentlige sektors direkte udgifter og indtægter knyttet til transportsektoren viser, at personbilerne gav et positivt bidrag på knap 13 mia. kr. til budgettet i 1993. Indtægterne stammer især fra registrerings- og benzinafgifter, mens udgifterne er knyttet til vejslid og andre udgifter i forbindelse med vejnettet. Til gengæld modtog den kollektive trafik inkl. godstransport med bane et nettobidrag fra de offentlige budgetter på ca. 5,2 mia. kr. Beregninger i kapitlet viser, at de årlige omkostninger knyttet til trafikulykker, luftforurening, støj, drivhuseffekt og vejslid i 1990 var godt 34 mia. kr., hvoraf de ca. 22 mia. kr. vedrørte personbiler. Ulykker og luftforurening er hver især ansvarlige for godt 1/3 af de samlede omkostninger.

## **Trafikulykker, luftforurening mv. koster godt 34 mia. kr.**

## **Eksterne effekter og benzinpris**

Hvis disse eksterne omkostninger knyttet til personbiler fuldt ud skal afspejles i brændstofudgifterne, skal benzinprisen være ca. 13 kr. pr. liter benzin. Dette er dog en u hensigtsmæssigt høj pris. Der tages nemlig ikke højde for, at en sådan prisstigning vil mindske biltransporten og dermed reducere de eksterne omkostninger, der skal dækkes. Dette tal kan alene bruges som en absolut øvre grænse. Usikkerheden forbundet med beregningerne gør, at det er vanskeligt at præcisere skønnet nærmere, idet beregningerne ikke tager højde for alle eksterne effekter. På den ene side er omkostninger knyttet til trængsel og trafikpropper ikke medtaget, men på den anden side har det heller ikke været muligt at værdisætte de positive effekter bl.a. på arbejdsmarkedet i form af højere geografisk mobilitet. Endvidere afhænger de eksterne effekter af den tekniske udvikling; eksempelvis falder den ovenfor nævnte maksimale benzinpris fra ca. 13 til ca. 8 kr. pr. liter, hvis alle biler får katalysator. Det er endvidere vigtigt at holde sig de regionale forskelle for øje. Skaderne fra de eksterne effekter er betydeligt højere i de større byer end i landområderne.

## **Tekniske muligheder og regionale forskelle**

Forskellig beskatning og subsidiering af transporterhverv og transportformer er typisk begrundet i fordelings- og regionalpolitiske hensyn samt ønsket om at afspejle og regulere eksterne effekter.



**Geografisk dækning og...**

Behovet for offentlige tilskud til den kollektive transport kan reduceres, hvis den koncentrerer sig i større byer og andre steder med et stort kundegrundlag. Det kan derfor overvejes, om regional- og fordelingspolitiske hensyn kan tilgodeses på andre måder end ved den nuværende geografiske fordeling af den kollektive trafik. En medvirkende årsag til underskuddet i den kollektive trafik er dens faldende markedsandel i forhold til privatbiler. Den forholdsvis kraftige prisstigning på den kollektive trafiks ydelser siden begyndelsen af 1980'erne bærer en del af skylden herfor. I perioden 1984-93 steg prisen på kollektive transportydelser ca. 75 pct. i forhold til benzinen. Beregninger i redegørelsen viser, at omfanget af kollektiv transport i dag ville være godt 20 pct. større end det faktiske, hvis prisen på kollektive transportydelser i stedet havde fulgt benzinen.

**...pris på kollektiv transport**

**Tekniske muligheder**

Det er ikke hensigtsmæssigt alene at regulere transportens eksterne effekter med nationale afgifter på brændstof. De tekniske muligheder for at reducere luftforureningen vha. f.eks. katalysatorer er betydelige, og tilsvarende kan støj og ulykker i mange tilfælde reduceres mest effektivt med målrettede tekniske tiltag og lokale investeringer i bedre trafiksikkerhed. En række af de eksterne effekter er stort set begrænset til områder med stor befolknings- og trafikthed. Derfor skal tekniske virkemidler og lokale tiltag supplere generelle økonomiske virkemidler i reguleringen af transporten.

**Differentierede løsninger**

**Økonomiske virkemidlers styrke**

Brændstofafgifter er effektive, når skaderne fra de eksterne effekter stort set kun afhænger af trafikens omfang. Dette gør sig gældende for drivhuseffekten og infrastrukturslid. De større byers trafikproblemer, herunder trængsel og trafikpropper, kan med fordel reguleres med bompeng, hvor afgiften evt. kan udformes, så den afhænger af tidspunkt og distance (road pricing).

**Bompenge**

**Andre virkemidler**

Andre virkemidler kan være information om køretøjernes brændstoffektivitet eller kampagner for øget brug af cykler. Effekterne af sådanne virkemidler er yderst usikre; eksempelvis vil overflytning fra bil til cykel være vanskelig at gennemføre uden økonomiske incitamenter.

**CO<sub>2</sub>-mål for transport...**

**...kan nås med benzinpris på 10 kr.**

**For stor CO<sub>2</sub>-afgift**

CO<sub>2</sub>-handlingsplanen for transportsektoren har som målsætning at stabilisere udslippet af CO<sub>2</sub> i år 2005 i forhold til 1988. En prognose for udviklingen i transporten viser, at uden yderligere transportpolitiske indgreb vil udslippet af CO<sub>2</sub> stige med ca. 20 pct. i år 2005 i forhold til 1988. Dette udslip er lidt højere end forventet i Trafikhandlingsplanen fra Trafikministeriet. For at nå målsætningen om stabilisering kræves der eksempelvis en stigning i benzinprisen, så den i år 2005 er ca. 10 kr. (1996-priser). En sådan benzinpris svarer til en CO<sub>2</sub>-afgift på ca. 1200 kr. pr. ton. Ud fra rene CO<sub>2</sub>-betragtninger er den selektive målsætning om at stabilisere udslippet fra transportsektoren uhensigtsmæssig. Tidligere beregninger har vist, at den danske målsætning kan nås med en ensartet afgift på 300 kr. pr. ton CO<sub>2</sub> på alt udslip fra erhverv og husholdninger. CO<sub>2</sub>-udslippet fra transport bliver således beskattet uforholdsmæssigt hårdt ved en benzinpris på 10 kr. Målsætningen for transportsektoren i 2005 kræver, at trafikens omfang ikke må stige i forhold til i dag. Dette kan vise sig at være en meget omkostningskrævende restriktion selv i en situation med moderat økonomisk vækst. Den danske CO<sub>2</sub>-målsætning realiseres billigst muligt med ensartede afgifter på alt udslip.

# KAPITEL I

## DEN INTERNATIONALE KONJUNKTURSITUATION

### I.1 Uventet lav vækst

#### **International vækstafmatning**

Den økonomiske vækst i OECD-området i 1995 blev på ca. 2 pct. I mange lande var væksten omkring årsskiftet særdeles svag, og det er usikkert, hvornår væksten vil tage til igen. Som omtalt nedenfor er der dog håb om, at der ikke vil blive tale om en langvarig afmatning. Den lave vækst ved indgangen til året betyder imidlertid, at vækstskønnet for OECD-området i 1996 nedjusteres til godt 1¾ pct., hvilket er ca. ½ pct.point lavere end skønnet i efteråret. Væksten ventes at stige til ca. 2¼ pct. i 1997 og ca. 2½ pct. i 1998, jf. figur I.1. De afdæmpede vækstudsigter og de medfølgende forventninger om beskedne stigninger i lønninger og råvarepriser gør, at de seneste års lavinflation ventes at fortsætte, jf. figur I.2. Samtidig betyder vækstudsigterne, at der ikke kan forventes nogen nævneværdig nedbringelse af ledigheden, som i øjeblikket er på over 10 pct. i Vesteuropa.

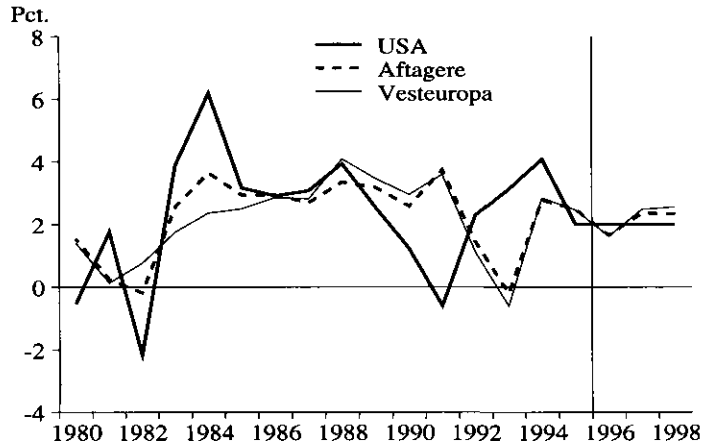
#### **Overraskende svag vækst i Europa**

I Japan tog væksten til i slutningen af 1995, og det ventes, at landet omsider er på vej ud af den langvarige lavkonjunktur. I næsten alle andre OECD-lande har væksten imidlertid været svag siden midten af 1995. Mens afmatningen i USA, hvor konjunkturopsvinget begyndte relativt tidligt, til dels var ventet, kom vækstafdæmpningen i Vesteuropa som en overraskelse. Afdæmpningen skal ses på baggrund af udviklingen i de toneangivende europæiske økonomier, Tyskland og Frankrig. Det høje renteniveau ved indgangen til 1995 samt apprecierende valutakurser var medvirkende til, at disse to landes investerings- og eksportvækst aftog ret stærkt. Resultatet blev, at vækstraterne faldt kraftigt i andet halvår, og afmatningen i Tyskland og Frankrig bredte sig til mange andre europæiske lande. Flere forhold taler dog for, at den internationale vækst formodentlig vil tage til i løbet af 1996.

#### **Væksten ventes at tiltage i løbet af 1996**

Kapitlet er færdigredigeret den 8. maj 1996. Oversigten over realvækst samt løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande findes i bilagstabellerne sidst i kapitel I.

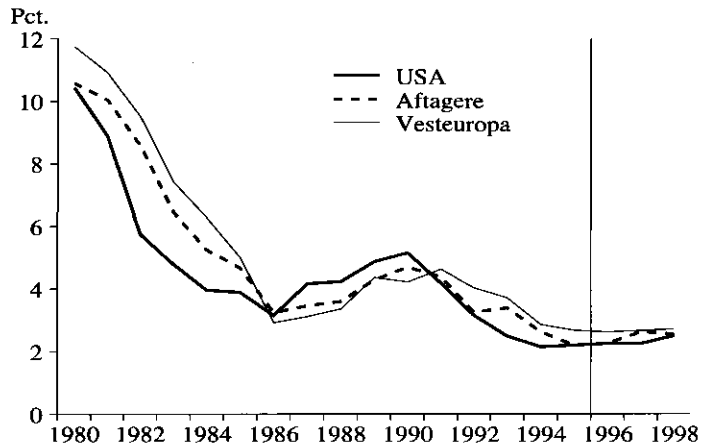
Figur I.1 Real BNP-vækst



Anm.: Væksten i aftagerlandene er et sammenejet udtryk af væksten på de vigtigste markeder for dansk eksport. Væksten i Vesteuropa er vægtet sammen vha. BNP-vægte. Observationerne for 1996-98 er egne skøn.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, AIECE-institutter samt egne skøn.

Figur I.2 Inflation



Anm.: Inflationen måles ved udviklingen i forbrugsdeflatoren. Inflationen i aftagerlandene er et sammenejet udtryk af inflationen på de vigtigste markeder for dansk eksport. Inflationen i Vesteuropa er vægtet sammen vha. BNP-vægte. Observationerne for 1996-98 er egne skøn.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, AIECE-institutter samt egne skøn.

**Pengepolitikken er blevet lempet**

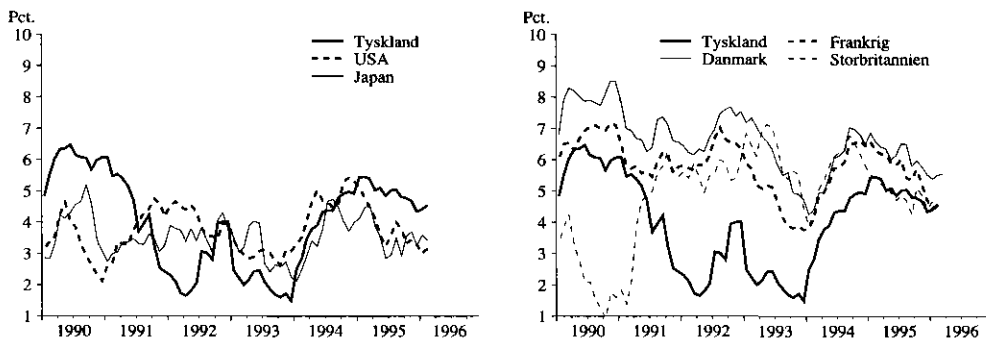
I USA hævede centralbanken rentesatserne i begyndelsen af 1995 pga. frygt for inflationspres. Da væksten fladede hurtigere ud end ventet, og inflationsfrygten aftog, blev rentesatserne imidlertid sat ned igen i midten og slutningen af 1995. I Japan har man igennem længere tid ført en lempelig pengepolitik for også ad denne vej at forsøge at trække økonomien ud af recessionen. På baggrund af svag vækst og lavt inflationspres er også de tyske rentesatser blevet sat ned flere gange siden foråret 1995. De tyske rentesænkninger har gjort det muligt for mange andre europæiske lande at lempe pengepolitikken. De nuværende, lave rentesatser, som forventes fastholdt på kort sigt, begunstiger et europæisk konjunkturopsving. Derimod er der ikke udsigt til, at finanspolitikken vil forøge den europæiske vækst nævneværdigt.

**Stram finanspolitik**

**Den lange rente er faldet**

En årsag til vækstafmatningen i 1995 var, særligt i Europa, den kraftige stigning i de lange realrenter, der fandt sted i 1994, jf. figur I.3. Omvendt ventes rentefaldet i 1995 at slå igennem på de rentefølsomme efterspørgselskomponenter, først og fremmest investeringerne. Dette vil forøge væksten. Da rentefaldet i 1995 var lille i forhold til stigningen i 1994 (særligt i Europa), og da investeringernes rentefølsomhed er begrænset, skal rentefaldets væksteffekter dog ikke overbetones. I begyndelsen af 1996 førte positive vækstindikatorer til en stigning i det lange renteniveau i USA, og de internationale kapitalbevægelser bevirkede, at det lange europæiske renteniveau blev trukket med op. Hvis denne udvikling fortsætter, reduceres mulighederne for et snarligt europæisk opsving.

Figur 1.3 Lang realrente



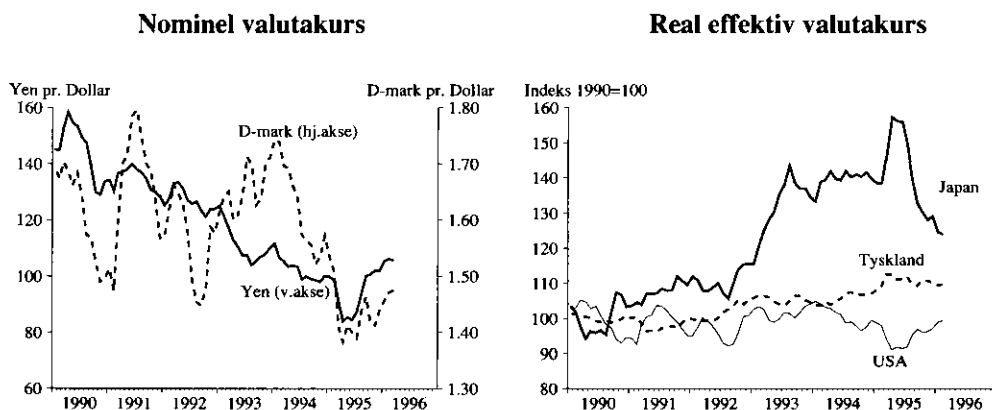
Anm.: Realrenten er beregnet som en 10-årig statsobligationsrente fratrukket år-til-år væksten i forbrugerpriserne

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Nationalbank samt egne beregninger.

### Valutakursbevægelser påvirker væksten positivt

Igennem første halvdel af 1995 faldt den amerikanske dollar stærkt i værdi over for D-mark og yen, jf. figur 1.4. Stigningen i den reale effektive yen, der betød en forværret japansk konkurrenceevne, var med til at forlænge den japanske lavkonjunktur. På samme måde var stigningen i den reale effektive D-mark en væsentlig årsag til afmatningen i Tyskland og dermed i Europa i andet halvår 1995 (gennemslaget fra valutakursændringer til den økonomiske aktivitet sker med en vis forsinkelse). Siden midten af 1995 er dollaren, bl.a. som følge af intervention fra de tre landes centralbanker, apprecieret ret stærkt. Dette forbedrer de internationale konjunkturudsigter, fordi efterspørgslen herved drejes væk fra USA, som er nær fuld beskæftigelse, over mod Europa og Japan, hvor der er ledig kapacitet. Dollaren er dog stadig undervurderet i forhold til sin købekraftsparitet, hvilket taler for en yderligere styrkelse af dollaren i fremtiden. Da den tyske og amerikanske pengepolitik forventes at forløbe nogenlunde parallelt, ventes det, at dollaren vil stige i værdi over for D-mark. Derimod forventes det, at dollaren vil svækkes svagt i forhold til yen i takt med, at den japanske økonomi kommer i gang.

Figur 1.4 Valutakurser for USA, Japan og Tyskland



Anm.: Den reale effektive valutakurs er et sammenejet udtryk for et lands reale valutakurs over for alle andre lande. Udtrykket kan derfor tolkes som et mål for konkurrenceevnen. Et fald i indekset er alt andet lige udtryk for en forbedring af konkurrenceevnen.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Nationalbank.

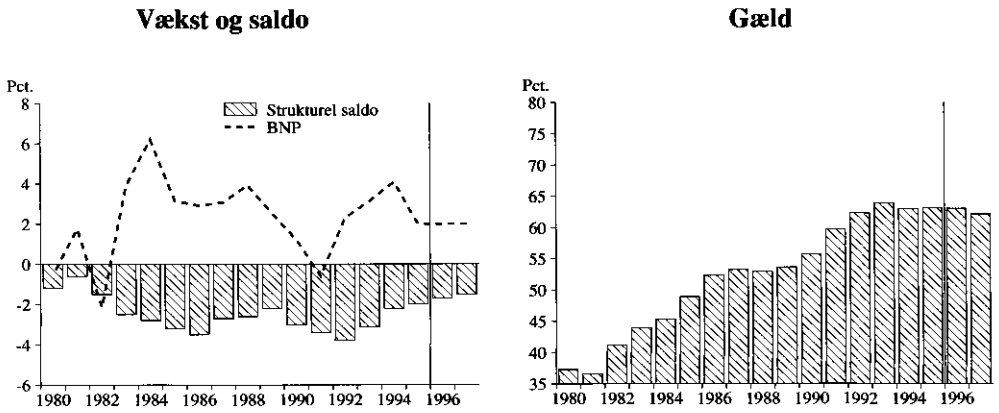
### Lagernedbrydning holder væksten i 1996 nede

Den uventede afmatning i anden halvdel af 1995 medførte, at mange virksomheder i Europa opbyggede uønsket store lagre. I begyndelsen af 1996 vil virksomhederne derfor imødekomme en del af efterspørgslen ved at nedbryde lagre i stedet for at fremstille nye produkter. Herved reduceres vækstraterne i begyndelsen af 1996, men i takt med, at lagernedbrydningen tilendebringes, vil væksten alt andet lige stige.

### Fortsat finanspolitiske problemer i Europa

Som følge af finanspolitiske stramninger er underskuddet på den strukturelle offentlige saldo faldet i USA i de seneste år, jf. figur 1.5. Stramningerne og højkonjunkturen har bevirket, at den offentlige gæld i pct. af BNP er blevet stabiliseret på et niveau på lidt over 60 pct. I Vesteuropa er der ligeledes blevet foretaget finanspolitiske stramninger i de seneste år. I 1995 var det vesteuropæiske underskud på den strukturelle saldo med et niveau på ca. 4 pct. af BNP dog dobbelt så stort som i USA, jf. figur 1.6. Det store strukturelle underskud og den afdæmpede vækst har medført, at der endnu ikke er sket en stabilisering af den offentlige gældskvot i Vesteuropa.

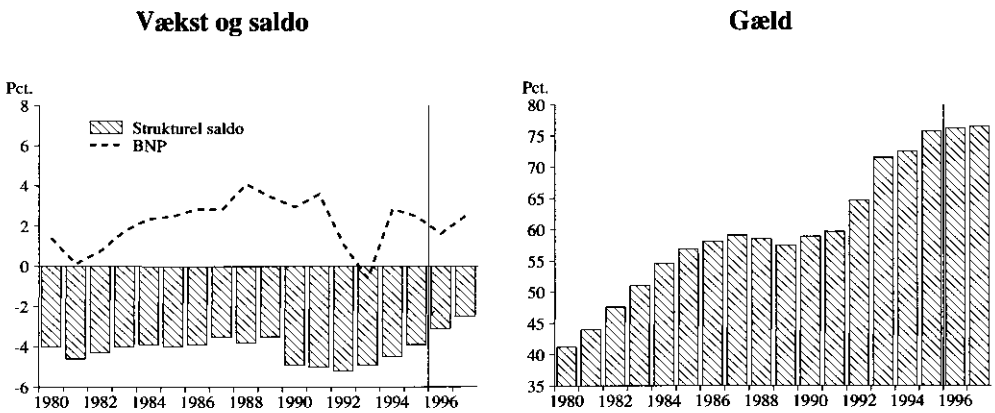
Figur I.5 Real BNP-vækst, strukturel offentlig budgetsaldo og offentlig bruttogæld i USA



Anm.: Observationerne i 1996-97 for den strukturelle saldo og bruttogælden er OECD-skøn, mens BNP-væksten er egne skøn.

Kilde: OECD, *Economic Outlook* og egne skøn.

Figur I.6 Real BNP-vækst, strukturel offentlig budgetsaldo og offentlig bruttogæld i Vesteuropa



Anm.: Observationerne i 1996-97 for den strukturelle saldo og bruttogælden er OECD-skøn, mens BNP-væksten er egne skøn. Vesteuropa er sammenvejjet vha. BNP-vægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook* og egne skøn.



## **ØMU-kravene og Europas konjunkturer**

Det er svært at forestille sig en gennemførelse af ØMU'en, hvis ikke både Tyskland og Frankrig er med. I 1995 var det offentlige budgetunderskud i pct. af BNP i såvel Tyskland som Frankrig større end ØMU-kravet på 3 pct., og det samme var tilfældet i mange andre europæiske lande. Vækstafmatningen betyder, at det vil være nødvendigt med yderligere finanspolitiske stramninger, hvis Tyskland og Frankrig skal gøre sig håb om at opnå et budgetunderskud på under 3 pct. i 1997 (data for 1997 vil danne baggrund for fastlæggelsen af, hvilke lande der opfylder konvergenskravene). Sådanne stramninger vil forværre den europæiske konjunktursituation og være i modstrid med hensynet til beskæftigelsen. Omvendt vil en opgivelse af budgetmålsætningen kunne skabe uro bl.a. på de finansielle markeder, hvilket også vil påvirke konjunkturerne negativt. Som omtalt i afsnit I.3 vil struktur-reformer kunne mindske både ledigheden og budgetunderskudene, men det vil tage tid.

## **I.2 Konjunkturbeskrivelse for udvalgte OECD-lande**

### **USA: Udsigt til stabil vækst**

Efter fire års højkonjunktur aftog væksten i USA i løbet af 1995. Som følge af et mindre træk fra samtlige efterspørgselskomponenter faldt den økonomiske vækst fra 3,5 pct. i 1994 til 2 pct. i 1995. Lav vækst omkring årsskiftet førte til frygt for en recession, men vækstindikatorer fra begyndelsen af 1996 tyder ikke herpå. I indeværende og de følgende år forventes en stabil vækst på godt 2 pct. Sidste års rentefald vil understøtte de rentefølsomme efterspørgselskomponenter, først og fremmest investeringerne, og den begyndende fremgang i Japan og Mexico vil øge eksportvæksten, selv om dollaren er apprecieret.

### **Fortsat lav inflation**

Den amerikanske inflation, der har været lav gennem hele opsvinget, viste tegn på en stigning i første halvdel af 1995, men faldet i vækstraterne og apprecieringen af dollaren i årets anden halvdel hjalp med til at holde forbrugerprisinflationen nede på beskedne 2,2 pct. Det afdæmpede vækstforløb gør, at der ventes fortsat lave prisstigningstakter.

## **Neutral penge- og finanspolitik**

I andet halvår 1995 blev den amerikanske pengepolitik lempet, fordi væksten fladede hurtigere ud end ventet. De forholdsvist stærke vækstindikatorer gør det usandsynligt, at rentesatserne nedsættes yderligere. Der ventes derfor en uændret pengepolitik, men hvis væksten i økonomien bliver stærkere end antaget, og inflationspresset tiltager, vil der kunne ske stramminger. Præsidenten og kongressen er blevet enige om, at der skal være ligevægt på budgettet i år 2002. Budgettet for 1996, som blev vedtaget med stor forsinkelse, indebærer en neutral til svagt stram finanspolitik.

## **Japan: På vej ud af recessionen**

Efter flere års stilstand ser det omsider ud til at lysne for den japanske økonomi. Ganske vist blev den økonomiske vækst i 1995 kun 0,9 pct. - hvilket var det tredje år i træk med en vækst under 1 pct. - men fjerde kvartals vækst var den stærkeste i fem år. Samtidig peger næsten alle økonomiske indikatorer på, at fremgangen vil fortsætte. I lyset heraf er vækstkønnene opjusteret, og det ventes nu, at væksten vil tiltage jævnt fra godt 2 pct. i år til ca. 3 pct. i 1998. Væksten vil blive trukket af de indenlandske efterspørgselskomponenter, hvorimod nettoeksporten vil give et negativt bidrag som følge af voksende import. Det er tvivlsomt, om den begyndende fremgang vil mindske den efter japanske forhold store ledighed på lidt over 3 pct.

## **Lempelig penge- og finanspolitik, men stramminger i de kommende år**

På trods af de positive signaler er den japanske økonomi stadig skrøbelig, ikke mindst pga. problemerne i den finansielle sektor. Det er derfor vigtigt, at den økonomiske politik ikke strammes for tidligt. Pengepolitikken har igennem længere tid været lempelig, og det forventes, at centralbanken vil vente med at stramme, indtil der er sikkerhed for, at opsvinget er vedvarende. De faldende priser i 1995 og forventningen om en lav inflation fremover taler også for, at pengepolitikken ikke vil blive strammet på kort sigt. En ekspansiv finanspolitik har været af stor betydning for den begyndende opgang, men den har samtidig medført en kraftig stigning i den offentlige gæld. Det forventes derfor, at der vil ske stramminger i de kommende år.

## **Tyskland: Vækstafmatning, men udsigt til opsving**

Tyskland oplevede en overraskende vækstafmatning i andet halvår 1995, og årets økonomiske vækst blev derfor 2,1 pct. mod 3 pct. i 1994. Afmatningen i andet halvår kan først og fremmest tilskrives en aftagende eksport- og investeringsvækst. Dette skal ses på baggrund af D-markens stærke appreciering i begyndelsen af 1995, forholdsvis høje lønstigninger samt afmatning på eksportmarkederne. Endvidere var genindførelsen af solidaritetsskatten med til at begrænse det private forbrug. Den beherskede vækst har bevirket,

at arbejdsløsheden nu overstiger 10 pct. Det ventes, at den lave vækst vil fortsætte i første halvår 1996, ikke mindst fordi der vil ske en tilpasning af lagrene efter en overvurdering af efterspørgslen i 1995. Flere forhold taler imidlertid for, at væksten vil tage til igen i løbet af 1996. Der er vedtaget indkomstskattelettelser, den effektive D-mark vil sandsynligvis depreciere, og lagertilpasningen vil være tilendebragt. Den lave vækst i årets første del gør dog, at der kun forventes en vækst på ca. 1 pct. i indeværende år. I de to følgende år ventes væksten at blive godt 2½ pct.

### **Pengepolitikken er blevet lempet**

I lyset af vækstafmatningen og den faldende inflation er de tyske rentesatser blevet nedsat gentagne gange siden midten af 1995. Det forventes, at pengepolitikken vil være uændret i resten af 1996 og herefter strammes i takt med, at væksten tager til. Inflationen ventes at forblive på ca. 2 pct.

### **Problemer med budgetunderskuddet**

Afdæmpningen i 1995 forårsagede et underskud på de offentlige finanser på 3,5 pct. af BNP, dvs. over ØMU-konvergenskravet på 3 pct. I 1996 foretages der skattesænkninger, men en række udgiftsreduktioner vil forhindre, at finanspolitikken bliver stærkt ekspansiv. Den forventede svage vækst gør det imidlertid sandsynligt, at Tyskland heller ikke vil kunne overholde konvergenskravet i år. Den stærkere vækst i de følgende år vil bidrage til en forbedring af de offentlige finanser. Hertil kommer, at der er annonceret kraftige finanspolitiske stramninger bl.a. i form af nedskæringer i udgifterne til sociale ydelser og offentlige lønninger.

### **Frankrig: Afmatning i 1995 og 1996**

Den økonomiske vækst i Frankrig var støt aftagende gennem 1995, og ligesom i Tyskland var især andet halvår præget af en kraftig vækstafmatning. Som i Tyskland skyldtes afmatningen i andet halvår i vid udstrækning en nedgang i eksport- og investeringsvæksten. Det kan henføres til afdæmpningen i den internationale økonomi samt forringelse af konkurrenceevnen som følge af en stigende effektiv valutakurs. En stramning af finanspolitikken havde også betydning. På trods af afdæmpningen gennem året blev væksten 2,4 pct., hvilket dog ikke kunne forhindre, at ledigheden er steget til næsten 12 pct. Det forventes, at væksten i fransk økonomi først vil tiltage igen fra andet halvår 1996, hvorfor vækstskønnet for indeværende år er nedjusteret til 1¼ pct., stigende til godt 2½ pct. de næste par år. Den forventede opgang skyldes, at rentefaldet i 1995 efterhånden vil slå igennem på investeringerne, og at eksporten vil stige i takt med, at den internationale vækst tager til.

**Fortsat problemer med ledigheden og det offentlige budget**

Frankrigs store problem vil fortsat være modsætningen mellem hensynet til beskæftigelsen og hensynet til de offentlige finanser. Budgetunderskuddet i 1995 blev på trods af finanspolitiske stramminger godt 5 pct. af BNP. Den franske regerings mål er at bringe underskuddet ned på maksimalt 3 pct. i 1997. De afdæmpede vækstudsigt betyder, at det vil være nødvendigt med kraftige opstramminger, hvis dette mål skal nås. Spørgsmålet er, om den franske regering kan og vil stramme finanspolitikken, når ledigheden er stor og stigende. Strejkerne i slutningen af 1995 gjorde det klart, at det bliver politisk vanskeligt. Hvis man vælger at opgive budgetmålsætningen, vil der imidlertid sandsynligvis opstå pres på francen og rentestigninger.

**Storbritannien: Uventet hurtig vækstudfladning**

Den økonomiske vækst i Storbritannien blev 2,5 pct. i 1995 mod 3,8 pct. året før, og væksten er dermed aftaget hurtigere end forventet. Afdæmpningen skyldtes hovedsageligt en lavere eksportvækst, afspejlende afmatningen på eksportmarkederne, og lagernedbrydning. Som i de fleste andre europæiske lande vil væksten i indeværende år blive holdt nede af fortsat afdæmpet eksportvækst og yderligere lagernedbrydning i første halvår. Der er imidlertid udsigt til en øget forbrugsvækst i 1996, hvilket kan henføres til en lempelse af pengepolitikken, skattenedsættelser samt diverse ekstraordinære forhold.<sup>1</sup> Endvidere er det muligt, at en høj kapacitetsudnyttelsesgrad og rentefaldet i 1995 vil give sig udslag i voksende investeringer. Alt i alt forventes en vækst på ca. 2 pct. i 1996, stigende til ca. 3 pct. i 1997 og 1998.

**Faldende ledighed kan give inflationspres**

De aftagende vækstrater har mindsket inflationsfrygten, og Bank of England har i lyset heraf nedsat de officielle rentesatser. Da den britiske ledighed stadig falder og nu er på godt 8 pct., kan der dog opstå pres på lønninger og priser. På baggrund heraf ventes prisstigningstakten at stige fra ca. 3 pct. i år til omkring 3½ pct. de næste par år, hvilket er over den officielle inflationsmålsætning på 2½ pct. Det erklærede finanspolitiske mål om ligevægt på de offentlige finanser i slutningen af århundredet har ført til en stram finanspolitisk linie i de seneste år. Finansloven for indeværende år er stort set provenumæssigt neutral med lige store skattenedsættelser og udgiftsbesparelser. Det er uvist, hvorvidt det forestående parlamentsvalg i 1997 vil påvirke den økonomiske politik, men en mindre lempelse af penge- og finanspolitikken kan ikke udelukkes.

1) Herunder udbetaling af elektricitetsrabatter til husholdningerne, udløb af visse skattebegünstigede opsparingsordninger samt udbetalinger i forbindelse med omlægningen af "building societies" til banker.

**Italien:  
Pæn vækst**

Italien har siden slutningen af 1993 befundet sig i et konjunktur-opsving, der i 1995 nåede en foreløbig top med en vækst på 3 pct. Opsvinget har fortrinsvis været trukket af eksporten, der er steget kraftigt pga. det vedvarende fald i den effektive lirekurs. I 1995 voksede også investeringerne stærkt, mens det private forbrug fortsatte med at halte bagefter. Der forventes pæn vækstrater i de følgende år, omend de ikke bliver helt så høje som i 1995. Eksportvæksten vil aftage som følge af afmatningen i det øvrige Europa, og fordi der forventes en forholdsvis stabil lirekurs. Samtidig vil investeringsvæksten formodentlig falde, og selv om der forventes en begyndende fremgang i det private forbrug, vil dette ikke være tilstrækkeligt til at forhindre en aftagende vækst. Væksten skønnes således at blive på godt 2 pct. i indeværende år og ca. 2½ pct. i 1997 og 1998, hvilket formentlig ikke vil være tilstrækkeligt til væsentligt at mindske arbejdsløsheden, der er på ca. 12 pct. Med et niveau på 5,5 pct. blussede inflationen op igen i 1995 efter at være faldet i flere år. I de kommende år forventes det dog, at inflationen vil vende tilbage til sin nedadgående trend. Baggrunden er, at der ventes svagere vækst og en fortsat stram pengepolitik.

**Forbedring af de offentlige finanser**

De store og voksende offentlige gældsposter har i mange år været et af de største problemer i den italienske økonomi, men tilsyneladende er der forbedringer på vej. Et budgetunderskud på ca. 7,5 pct af BNP bevirkede, at den offentlige gældskvotef i 1995 blev stabiliseret på et niveau på ca. 125 pct. Den stærke vækst hjalp med hertil, men der er også blevet foretaget kraftige finanspolitiske stramninger. Med et niveau på ca. 6 pct. af BNP er det strukturelle budgetunderskud dog stadig anseeligt. Dette understreger nødvendigheden af yderligere opstramninger, som på trods af politisk uro forventes at finde sted. Ikke mindst en reduktion af den omfattende skatteunddragelse, der vurderes at beløbe sig til 4-9 pct. af BNP, vil kunne forbedre de offentlige finanser.

**Sverige:  
Udsigt til kraftig vækstnedgang**

Den økonomiske vækst i Sverige i 1995 blev på 3 pct., først og fremmest trukket af investeringer og eksport. Som følge af afmatningen i det øvrige Europa aftog væksten dog også her markant i andet halvår, og fremtiden for svensk økonomi ser ikke alt for lys ud. Den fortsatte lavvækst på eksportmarkederne, apprecieringen af kronen i andet halvår 1995 samt højere lønstigninger end i udlandet bevirker, at eksportvæksten forventes at falde ret kraftigt i fremtiden. Den indenlandske efterspørgsel vil ikke kompensere herfor, idet der ventes fortsat høje realrenter og stram finanspolitik. I indeværende år vil et lageromsving formodentlig medvirke til, at væksten kun bliver omkring 1 pct. I 1997 og 1998 ventes vækstrater på ca. 1½ pct.

### **Stigende inflation**

Den beherskede vækst i andet halvår og kronens appreciering gjorde, at Riksbankens målsætning om højst 3 pct. inflation blev overholdt i 1995. På trods af afdæmpet vækst skønnes det, at prisstigningstakten vil overstige målsætningen i de følgende år. Årsagen er de høje overenskomstaftalte lønstigninger, der træder i kraft i år, samt at kronen ikke forventes at stige i værdi. I et forsøg på at sætte gang i aktiviteten igen har Riksbanken sænket de officielle rentesatser flere gange i begyndelsen af 1996. Med udgangspunkt i inflations-skønnene forudses det, at Riksbanken før eller siden må prioritere mellem økonomisk aktivitet og inflations-bekæmpelse.

### **Høj arbejdsløshed og store budgetunderskud**

Den stærke økonomiske vækst først på året og stram finanspolitik førte til, at budgetunderskuddet faldt til 7,5 pct. af BNP i 1995. Den relativt høje svenske arbejdsløshed på godt 8 pct. lægger dog stadig pres på de offentlige finanser, og de forværrede vækstudsigter betyder, at der ikke ventes store budgetforbedringer på kort sigt. Endvidere kan en betragtelig del af de forbedringer, der er sket, tilskrives kortsigtede gevinster fra valutakurs- og renteændringer samt privatiseringer.

### **Norge: Høj vækst i indeværende år, men siden afdæmpning**

Efter 5,7 pct. vækst i 1994 blev væksten i Norge på 3,7 pct. i 1995, og det ventes, at væksten i indeværende år bliver på samme niveau. I 1997 og 1998 ventes en mere afdæmpet vækst på godt 2 pct. Baggrunden er en stram finanspolitik samt forventningen om en mere behersket investeringsaktivitet.

### **Olieindtægter giver store budgetoverskud**

De senere års opsving har, på trods af ret kraftig vækst i arbejdsstyrken, bragt den norske ledighed ned under 5 pct., og det ventes, at arbejdsløsheden vil falde yderligere fremover. Endnu har den faldende ledighed ikke givet sig udslag i nævneværdigt løn- og inflationspres, og det ventes heller ikke at ske i fremskrivningsperioden. Stram finanspolitik og indtægter fra oliesektoren har bevirket, at der har været overskud på de offentlige finanser de sidste par år, og denne udvikling forventes at fortsætte. Den stigende dollarkurs og den kolde vinter gjorde, at overskuddet i 1995 blev dobbelt så stort som ventet.

### I.3 Offentlige budgetunderskud og gældsproblemer

#### Høje offentlige gældsposter kan give problemer

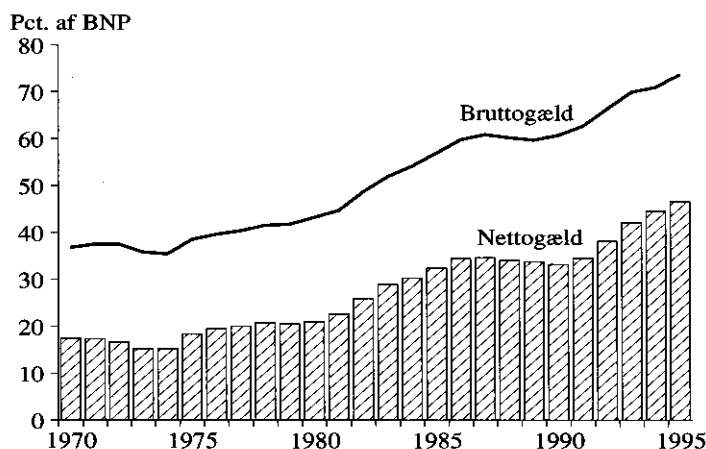
Igennem de sidste par årtier er der blevet opbygget store offentlige gældsposter i mange lande. Høje gældsposter mindsker det finanspolitiske råderum og gør de offentlige finanser mere følsomme over for renteændringer. Endvidere kan opbygning af offentlig gæld indebære en omfordeling mellem generationerne og være med til at holde realrenteniveauet oppe. Derfor prioriteres en nedbringelse af de offentlige gældsposter højt i de fleste landes økonomiske politik. Herudover er ØMU-kravene til offentlige budgetunderskud og gæld medvirkende til, at der i Europa fokuseres på de offentlige finanser. I det følgende analyseres, hvorfor den offentlige gæld er vokset så stærkt, og hvorfor det kan være et problem.<sup>2</sup>

#### Den offentlige gæld er vokset stærkt på verdensplan

Den offentlige bruttogæld er vokset fra at udgøre ca. 35 pct. af BNP i begyndelsen af 1970'erne til ca. 75 pct. i dag, mens nettogældskvoten - der er forløbet parallelt med bruttogældskvoten - er steget fra ca. 15 pct. til ca. 45 pct., jf. figur I.7. I forbindelse med store krige er der tidligere blevet akkumuleret gæld af tilsvarende størrelse, men de nuværende, høje gældsposter er blevet opbygget i fredstid, hvilket ikke er set før. Men hvorfor er gælden egentlig vokset så stærkt?

2) De vigtigste af de begreber, der anvendes i det følgende, defineres i boks I.1.

Figur 1.7 Aggregeret offentlig gæld



Anm.: Data fra USA, Japan, Tyskland, Frankrig, Italien, Storbritannien, Canada, Holland, Belgien, Sverige, Norge og Finland sammenvæjet vha. BNP-vægte. Valget af netop disse lande skyldes datatilgængelighed.

Kilde: OECD, *Economic Outlook* samt egne beregninger.

## Gældsdynamik

Ændringen i et lands gældskvotens størrelse er for det første bestemt af den primære budgetsaldo; underskud på denne vil alt andet lige give en stigning i gældskvoten. For det andet påvirkes gældskvoten af den vækstkorrigerede realrente, dvs. realrenten fratrukket den reale vækstrate i BNP. Rentebetalinger øger budgetunderskuddet og dermed gælden, mens produktionsvækst øger BNP og dermed reducerer gældens relative størrelse. Hvis den vækstkorrigerede realrente er positiv, vil renteeffekten dominere, hvorfor gældskvoten alt andet lige vil stige.



## Boks 1.1 Finanspolitiske begreber og gældsdynamik

Den offentlige sektors gæld kan opgøres brutto eller netto. Nettogælden er lig bruttogælden minus den offentlige sektors finansielle aktiver. Reale aktiver i form af bygninger, veje mv. medregnes ikke i netto- og bruttogælden. Gældskvoten er defineret som den offentlige gæld i pct. af BNP.

Den faktiske budgetsaldo afhænger af konjunkturerne, først og fremmest fordi skatteindtægterne og udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse er konjunkturfølsomme. På denne baggrund kan det være hensigtsmæssigt at opdele den faktiske saldo i en strukturel saldo og et konjunkturbidrag. Den strukturelle saldo angiver, hvad den faktiske saldo ville være, hvis ledigheden befandt sig på sit strukturelle niveau (det niveau, som er foreneligt med en konstant prisstigningstakt). Da det er forbundet med stor usikkerhed at fastlægge den strukturelle ledighed, skal den strukturelle saldo i praksis tolkes med varsomhed. Det strukturelle budgetunderskud stiger via rentebetalinger med gældens størrelse.

Den primære budgetsaldo er den faktiske budgetsaldo ekskl. nettorenteutgifter. Den primære saldo og den vækstkorrigerede realrente (realrenten minus den reale vækstrate i BNP) er afgørende for gældskvotens udvikling. Ændringen i nettogældskvoten,  $b$ , er bestemt ved

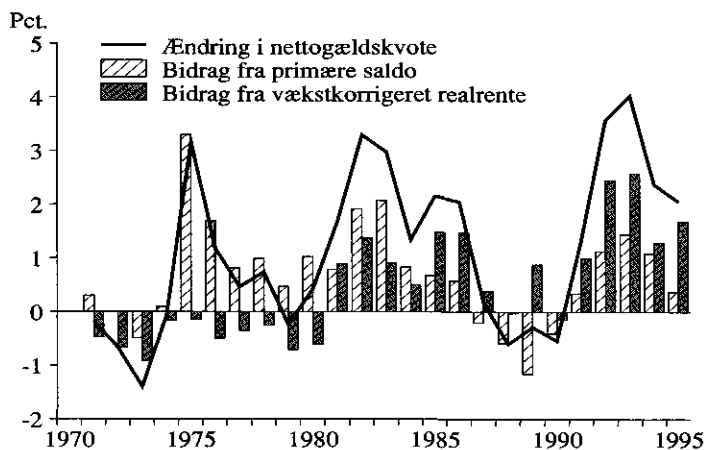
$$b_t - b_{t-1} = d_t + (r_t - g_t)b_{t-1} + o_t$$

hvor  $t$  er et tidsindeks,  $d$  er det primære budgetunderskud i pct. af BNP,  $r$  er realrenten,  $g$  er den reale vækstrate i BNP, og  $o$  er gældskorrektioner (f.eks. indtægter fra privatiseringer, afskrivning af lån eller ændringer i værdien af udlandslån som følge af valutakursbevægelser). I teksten ses der bort fra gældskorrektioner, men i nogle lande, heriblandt Italien og Belgien, har de spillet en ret stor rolle.

### Den vækstkorrigerede realrente har haft stor betydning

Opdelingen i primær budgetsaldo og vækstkorrigeret realrente kan anvendes til at analysere udviklingen i den aggregerede nettogældskvotens. Der har været en tæt sammenhæng mellem ændringen i gældskvoten og den primære saldo, men bidraget fra den vækstkorrigerede realrente har også været af stor betydning, jf. figur 1.8. I 1970'erne var der underskud på den primære saldo, men en negativ vækstkorrigeret realrente trak gældskvoten nedad. Nettoresultatet blev, at gældskvoten kun steg svagt i 1970'erne. Siden 1980 har der været underskud på den primære saldo, men i modsætning til 1970'erne har den vækstkorrigerede realrente været positiv i dette tidsrum. Med andre ord har både den vækstkorrigerede realrente og den primære saldo trukket gældskvoten opad siden 1980. Gældskvoten er derfor steget stærkt i denne periode.

Figur I.8 Den primære saldo og den vækstkorrigerede realrentes bidrag til ændringen i nettogældskvoten



Anm.: Data fra USA, Japan, Tyskland, Frankrig, Italien, Storbritannien, Canada, Holland, Belgien, Sverige, Norge og Finland sammenvæjet vha. BNP-vægte. Positive bidrag indikerer, at faktoren har trukket gældskvoten opad, og omvendt.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, Tanzi and Fanizza (1995) samt egne beregninger.

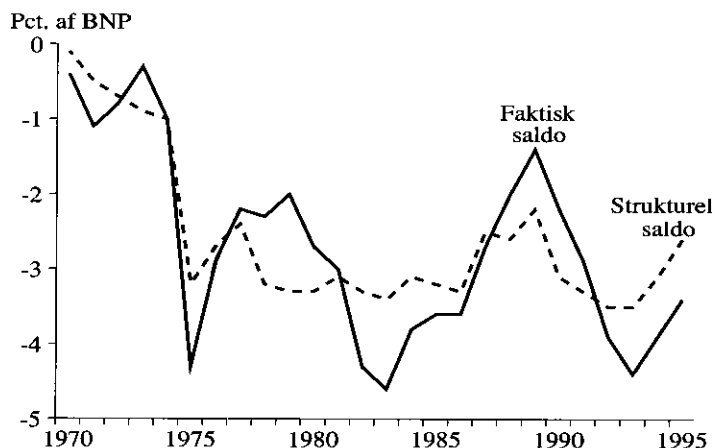
### Høj gæld gør de offentlige finanser mere rentefølsomme

Høj gæld gør de offentlige finanser mere følsomme over for ændringer i renten. Jo større gældskvoten er, jo stærkere vil en given, positiv vækstkorrigeret realrente trække gældskvoten opad. Stigningen i gældskvoten siden 1980 er et eksempel på, at en positiv vækstkorrigeret realrente hurtigt kan forværre et gældsproblem.

### Gældsopbygningen afspejler de store underskud på den strukturelle saldo

Udviklingen i den offentlige gæld er, når man ser bort fra gældskorrekationer, bestemt af saldoen på de offentlige finanser. Saldoen er konjunkturfølsom og kan derfor opdeles i en strukturel saldo og et konjunkturbidrag, jf. boks I.1. Den faktiske saldo har fluktueret omkring den strukturelle som følge af de konjunktursvingninger, der har fundet sted i perioden, jf. figur I.9. Siden den første oliekrise har der været et stort underskud på den strukturelle saldo, og da den faktiske saldo har afspejlet den strukturelle, er den offentlige gæld steget stærkt.

Figur 1.9 Aggregeret faktisk og strukturel saldo



Anm.: Data fra USA, Japan, Tyskland, Frankrig, Italien, Storbritannien, Canada, Holland, Belgien, Sverige, Norge og Finland sammenejet vha. BNP-vægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, Tanzi and Fanizza (1995) samt egne beregninger.

### Den strukturelle saldo og finanspolitikken

Det vedvarende underskud på den strukturelle saldo gør det nærliggende at give en for lempelig finanspolitik skylden for gældsopbygningen. I USA er dette da også hovedforklaringen; Reagan-regeringens skattnedsættelser og øgede forsvarsudgifter bevirkede, at den offentlige gæld steg stærkt i 1980'erne. I Europa er forklaringen mindre ligetil. Den strukturelle ledighed er her vokset stærkt igennem perioden, hvilket har ført til en stigning i det strukturelle budgetunderskud. Endvidere har de voksende rentebetalinger, som gældsakkumuleringen har medført, bidraget til at øge det strukturelle underskud.

### Den stigende strukturelle ledighed har været afgørende for gældsopbygningen

De store og voksende problemer på arbejdsmarkedene igennem perioden, der kommer til udtryk i den stigende strukturelle ledighed, er en væsentlig årsag til gældsopbygningen i Europa. Det er ikke let at skabe balance på de offentlige finanser, når arbejdsmarkedene er præget af stor infleksibilitet. Hvis man gennem finanspolitikken skulle have forhindret den store gældsopbygning, havde det været nødvendigt med kraftige stramminger. Det ville ikke blot have været politisk vanskeligt at gennemføre sådanne

stramninger, men det ville muligvis også have forværret problemerne på arbejdsmarkedene. Traditionelle finanspolitiske stramninger ville have forøget ledigheden yderligere, og dette kunne, pga. den manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedene, have medført en større strukturel ledighed. Endvidere ville stramningerne, i den udstrækning de havde fundet sted via indtægtssiden, have forøget de forvridninger, som skatteopkrævningen medfører.

### **Strukturreformer er den bedste løsning**

Hvis man havde sat ind over for de strukturelle problemer i god tid, kunne man have forhindret den kraftige stigning i den strukturelle ledighed, de store underskud på den strukturelle budgetsaldo og gældsopbygningen. Strukturelle reformer er også den mest effektive måde at få nedbragt de nuværende, høje gældsposter på. De høje ledighedsniveauer, specielt i Europa, gør det svært at reducere den offentlige gæld gennem finanspolitiske stramninger. Gennemgribende strukturelle reformer, der øger fleksibiliteten på arbejds- og varemarkederne, vil derimod ikke være i modstrid med hensynet til beskæftigelsen - tværtimod. Strukturreformer vil netop nedbringe de offentlige budgetunderskud og gældsposter gennem en mindselse af den strukturelle ledighed. Hermed være dog ikke sagt, at finanspolitiske stramninger ikke samtidig kan være nødvendige.

### **Den offentlige gæld og realrenteniveauet**

Et vigtigt spørgsmål vedrørende de store offentlige gældsposter på verdensplan er, hvorvidt disse er med til at holde det internationale realrenteniveau oppe. Hvis dette er tilfældet, vil en finanspolitisk stramning foretaget af de store lande kunne føre til et internationalt rentefald, hvilket indebærer, at renten også vil falde i andre lande. Et rentefald vil betyde, at de negative effekter på produktion og beskæftigelse, som en stramning vil have, til en vis grad vil blive modvirket via de rentefølsomme efterspørgselskomponenter, først og fremmest investeringerne. Selv om denne faktor ikke skal overbetones, vil den mindske modstriden mellem hensynet til gælden og beskæftigelsen. Endvidere vil et realrentefald i sig selv, via den vækstkorrigerede realrente, mindske presset på de offentlige finanser. I det følgende diskuteres den teoretiske og empiriske sammenhæng mellem offentlig gæld og realrente.

### **Hvad bestemmer realrenten?**

Teoretisk set kan realrenten ses som prisen på kapital. Ændringer i realrenten er bestemt af udbud (planlagt opsparing) og efterspørgsel (planlagt investering). En større investeringsefterspørgsel relativt til opsparingen vil trække realrenten opad. Den stigende integration af de finansielle markeder har bevirket, at udbud af og efterspørgsel efter kapital i høj grad er grænseoverskridende. På denne baggrund har det mening at tale om en global realrente, dvs. en realrente, der er bestemt af den globale investeringsefterspørgsel og opsparing. Som følge af reale valutakursbevægelser, politiske faktorer, skatteforhold mv. kan de nationale realrenter dog afvige fra den globale realrente. I lande som f.eks. Italien og Sverige er realrenten forholdsvis høj, fordi de finansielle markeder - bl.a. pga. disse landes meget høje offentlige gældsposter og fortidige valutakurspolitik - forlanger en risikopræmie.

### **Offentlige underskud mindsker den samlede opsparing**

Hvis den offentlige gældsakkumulation har påvirket den globale realrente, er det sket via den globale opsparing. Et lands samlede opsparing er lig summen af offentlig opsparing (budgetsaldoen) og privat opsparing. Der er bred enighed om, at den private opsparing ikke stiger én til én med budgetunderskuddet. Derfor mindsker et nationalt budgetunderskud landets, og dermed den globale, opsparing. Den mindre globale opsparing relativt til den globale investeringsefterspørgsel presser den globale realrente opad. Sagt på en anden måde skal den globale realrente stige, for at den private sektor vil holde den stigende mængde statsobligationer.

### **Realrenten er steget**

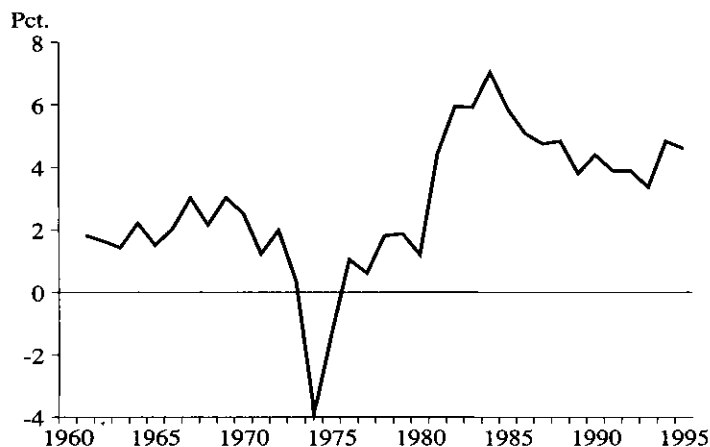
I perioden 1960-72 var den globale realrente forholdsvis stabil og befandt sig på et niveau omkring 2,5 pct, jf. figur I.10.<sup>3</sup> I tidsrummet 1973-80, hvor tilpasningen til olieprisstøddene fandt sted, var realrenten væsentligt lavere og endog negativ en overgang. I perioden siden 1981 har realrenten gennemsnitlig været 4,5 pct., dvs. betydeligt højere end i de to foregående perioder. Da det ikke kan udelukkes, at markederne i forbindelse med tilpasningen til olieprisstøddene vedvarende undervurderede inflationen, er det mest relevant at sammenligne perioden siden 1981 med perioden 1960-72. Empiriske analyser har fundet, at op til ¾ af stigningen i den globale realrente og dermed også i de nationale realrenter kan tilskrives den globale akkumulation af offentlig gæld.<sup>4</sup>

### **Den offentlige gæld er en del af forklaringen**

3) Den globale realrente er konstrueret som et vægtet gennemsnit af realrenterne i otte lande, der ifølge OECD har haft åbne kapitalmarkeder siden 1960. Dette er ikke den eneste måde at konstruere en global realrente på, men det er den mest enkle, og den har desuden attraktive egenskaber set fra et teoretisk synspunkt, jf. Helbling og Wescott (1995).

4) Se f.eks. Helbling og Wescott (1995), Ford og Laxton (1995) samt Bank of England (1996).

Figur 1.10 Global lang realrente



Anm.: Data fra USA, Japan, Tyskland, Storbritannien, Canada, Holland, Belgien og Schweiz sammenvæjet vha. BNP-vægte. Realrenten er konstrueret som en aggregeret lang nominel rente minus den aggregerede inflationsrate.

Kilde: OECD, *Economic Outlook* samt egne beregninger.

### Afledte effekter via realrenten

Disse resultater tyder på, at der er vigtige afledte effekter i form af, at de store landes finanspolitik påvirker den globale opsparing og dermed den globale realrente. De afledte effekter betyder, at de store lande med fordel kan koordinere en finanspolitisk stramning for derved at nedbringe den globale realrente. Et problem med en sådan koordineret indsats er imidlertid, at de enkelte lande vil have et incitament til at snyde. Forklaringen er, at det enkelte lands finanspolitik - pga. de integrerede kapitalmarkeder, som giver adgang til ekstern opsparing - kun har begrænset indflydelse på landets realrente.<sup>5</sup> I de lande, hvor realrenten afviger kraftigt fra den globale realrente, og hvor de offentlige gældsposter er en væsentlig del af forklaringen herpå (f.eks. Sverige og Italien), vil en finanspolitisk stramning dog kunne give et realrentefald (et mindre realrentespænd) uafhængigt af de øvrige landes politik.

5) Se f.eks. Evans (1985) for en empirisk analyse af USA.

### **Offentlig gæld skaber omfordeling mellem generationerne**

Det nævnes ofte, at akkumulation af offentlig gæld er et problem, fordi der herved skabes omfordeling mellem generationerne. Gældsopbygning i dag betyder højere skatter i fremtiden (eller lavere offentlige udgifter). De fremtidige generationer er således med til at finansiere de nuværende offentlige udgifter, og i den forstand sker der en omfordeling mellem generationerne. Hvis gælden finansierer offentlige investeringer, som giver et samfundsmæssigt afkast på højde med de renteudgifter, som gælden medfører, vil det dog ikke være nødvendigt med større skatter (eller lavere offentlige udgifter) i fremtiden. Den gældsopbygning, der er sket i de sidste par årtier, har imidlertid fortrinsvis finansieret større transfereringer og ikke offentlige investeringer. Med mindre der sker en kompenserende stigning i den private opsparing, vil den form for gældsopbygning indebære en omfordeling. Som nævnt er der almindelig enighed om, at den samlede opsparing vil falde, når der er budgetunderskud - de nuværende generationer forbruger mere på bekostning af de fremtidige generationers forbrug. Med andre ord vil gældsopbygning, der primært finansierer større transfereringer (eller offentligt forbrug), medføre en omfordeling mellem generationerne.

### **Omfordelingen kan ske på to måder**

Da omfordeling mellem generationerne er et resultat af en mindre samlet opsparing, kan den komme til udtryk på to måder: et mindre kapitalapparat eller en større udlandsgæld. Forklaringen er, at den samlede opsparing i et land pr. definition er lig de private investeringer plus saldoen på de løbende poster. Et fald i den samlede opsparing må derfor give sig udslag i mindre investeringer eller større underskud på de løbende poster. Begge dele vil være en byrde for fremtidige generationer. Lavere investeringer vil betyde et mindre kapitalapparat og dermed mindre forbrugsmuligheder. En større udlandsgæld vil medføre, at en større del af den indenlandske produktion vil tilfalde udlandet. For verden som helhed vil en gældsopbygning være en byrde, fordi den mindsker investeringerne og dermed de fremtidige forbrugsmuligheder.

### **Befolkningens aldring vil belaste de offentlige finanser**

Problemerne omkring de høje offentlige gældsposter forstærkes af, at aldringen af OECD-landenes befolkning vil belaste de offentlige finanser stærkt i fremtiden. I 1990 var 18 pct. af befolkningen i OECD-området over 60 år. I 2030 vil andelen være steget til over 30 pct. Aldringens virkninger på de offentlige finanser vil især finde sted via pensionerne. Dette skyldes, at de fleste OECD-landes offentlige pensionssystemer fungerer på den måde, at bidrag (skatter) fra den nuværende arbejdsstyrke finansierer de nuværende pensionsudgifter. Når befolkningen aldres, vil bidragene derfor alt

andet lige falde relativt til udgifterne, hvorved de offentlige finanser forværres. OECD (1995) har beregnet, at hvis der ikke gribes ind, vil nettogældskvoten i USA, Tyskland, Frankrig og Italien i år 2030 overstige 100 pct., mens den i Japan vil overstige 300 pct. Ændringer af pensionssystemerne vil være nødvendige, men de vil tage tid. Det er derfor vigtigt, at de offentlige finanser forbedres i god tid, før aldringen tager fart. Dette vil give et bedre udgangspunkt, og gøre det muligt at gennemføre ændringer af pensionssystemerne mere gradvist.

### **Er finanspolitiske bindinger hensigtsmæssige?**

På baggrund af de vedvarende underskud på de offentlige finanser og den medfølgende gældsakkumulation kan man spørge, om det vil være hensigtsmæssigt med bindinger på finanspolitikken. Finanspolitiske bindinger i form af restriktioner på gældskvoten og budgetunderskuddets størrelse indgår f.eks. som bekendt i ØMU-kravene. I forbindelse med international koordinering af økonomisk politik kan bindinger på den nationalt fastsatte politik være et alternativ til overstatslige organer. Der er imidlertid også en række argumenter for bindinger, der ikke vedrører koordinering mellem flere lande. Politiske faktorer kan f.eks. trække i retning af uhensigtsmæssigt store budgetunderskud. Det kan bl.a. tænkes, at politikkerne af hensyn til deres genvalg lægger for stor vægt på nutidige goder som f.eks. et stort offentligt forbrug og udskyder finansieringen heraf. Det kan også tænkes, at nutidige generationer af vælgere kan have en interesse i at skubbe byrder over på fremtidige generationer. Hvis sådanne politiske tendenser til større budgetunderskud har væsentlig betydning, er det et argument for at pålægge finanspolitiske bindinger. Endvidere er det muligt, at bindinger vil kunne presse de politiske beslutningstagere til hurtigere at fokusere på en løsning af eventuelle strukturelle problemer; problemer som ellers først ville blive taget op, efter at de har forårsaget skader, som er vanskelige at udbedre, f.eks. i form af en stor gæld. Bindinger kan udformes, så de er mere eller mindre snærende, men hvis de skal fungere i praksis, vil de ikke kunne undgå at begrænse finanspolitikens kortsigtede stabiliseringsmuligheder. Dette er en væsentlig omkostning ved bindinger, og den er særlig vigtig, hvis arbejdsmarkedene ikke er fleksible. På den anden side er det også i dette tilfælde, at bindingers evne til at fremskynde strukturelle reformer er mest værdifuld. Alt i alt er det klart, at spørgsmålet om finanspolitiske bindingers hensigtsmæssighed ikke kan besvares éntydigt.



## Litteraturliste

Alesina, A. and R. Perotti (1995): The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers* 42, 1-31.

Bank of England (1996): *Quarterly Bulletin February*, London.

Evans, P. (1985): Do Large Deficits Produce High Interest Rates? *American Economic Review* 75, 68-87.

Ford, R. and D. Laxton (1995): World Public Debt and Real Interest Rates. *IMF Working Paper no. 95/30*, Washington, DC.

Helbling, T. and R. Wescott (1995): The Global Real Interest Rate. *Staff Studies for the World Economic Outlook, September*, Washington, DC.

IMF (1995): *World Economic Outlook, May*, Washington, DC.

OECD (1995): *Economic Outlook 57*, Paris.

Tanzi, V. and D. Fanizza (1995): Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries, 1970-1994. *IMF Working Paper no. 95/49*, Washington, DC.

Bilagstabel 1.1 Realvækst i udvalgte OECD-lande

	Eksport- vægte <sup>a</sup>	Realvækst (Stigning i BNP, faste priser)			
		1995	1996	1997	1998
	Niveau	----- pct. stigning -----			
USA	8,0	2,00	2,00	2,00	2,00
Japan	3,0	0,90	2,00	2,50	3,00
Tyskland	29,1	2,10	1,00	2,50	2,50
Frankrig	6,1	2,40	1,25	2,25	2,50
Italien	2,6	3,00	2,25	2,50	2,50
UK	9,3	2,50	2,00	2,75	3,00
Spanien	1,8	3,00	2,50	3,00	3,00
Holland	5,5	2,40	2,25	2,50	2,50
Belgien	2,5	2,10	1,50	2,25	2,50
Schweiz	2,8	0,70	1,00	2,00	2,00
Østrig	1,8	2,30	1,50	2,50	2,50
Sverige	14,4	3,00	0,75	1,75	1,50
Norge	9,8	3,70	3,75	2,50	2,00
Finland	3,4	4,30	2,50	3,00	3,00
OECD <sup>b</sup>		2,0	1,8	2,3	2,4
Vesteuropa <sup>b</sup>		2,5	1,6	2,5	2,6
Aftagere <sup>c</sup>	100,0	2,5	1,6	2,4	2,3
Danmark		2,6	0,9	2,2	2,5

a) Sammensætningen af industrieksporten i 1994.

b) Kun lande medtaget ovenfor. Sammenvejet med BNP-vægte.

c) Sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, AIECE-institutter og egne skøn.

Bilagstabel 1.2 Løn- og prisudvikling i udvalgte OECD-lande

	Eksportvægte <sup>a</sup>	Lønudvikling (Stigning i timelønsomk. <sup>b</sup> )				Prisudvikling (Stigning i forbrugerpriser <sup>c</sup> )				KE-vægte <sup>d</sup>	
		1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998		
	Niveau	-----				pct. stigning	-----				Niveau
USA	8,0	2,50	3,50	3,50	3,50	2,20	2,25	2,25	2,50	11,8	
Japan	3,0	2,00	2,50	3,00	3,50	-0,25	0,00	1,25	1,50	7,9	
Tyskland	29,1	3,50	4,25	4,00	4,00	2,00	1,75	2,00	2,00	23,2	
Frankrig	6,1	2,50	2,75	3,25	4,00	1,80	2,00	2,00	2,50	7,9	
Italien	2,6	5,00	6,00	6,00	6,00	5,50	5,00	4,00	4,00	5,6	
UK	9,3	4,00	4,50	5,00	5,00	2,75	3,00	3,50	3,50	11,2	
Spanien	1,8	4,00	4,50	4,50	4,50	4,80	3,50	3,00	3,00	2,5	
Holland	5,5	2,50	3,00	3,50	3,50	1,50	2,00	2,00	2,00	3,7	
Belgien	2,5	2,75	2,75	2,75	2,75	1,50	2,25	2,25	2,25	2,8	
Schweiz	2,8	2,00	2,75	2,75	2,75	1,80	1,75	1,75	2,00	2,6	
Østrig	1,8	5,00	5,00	5,00	5,00	2,30	2,25	2,00	2,00	1,7	
Sverige	14,4	4,25	6,25	5,50	5,50	2,70	3,50	4,50	3,50	10,6	
Norge	9,8	4,25	3,75	4,25	4,50	2,20	1,50	2,50	2,50	4,6	
Finland	3,4	5,25	5,50	5,50	5,50	1,20	2,00	2,50	2,50	3,7	
OECD <sup>e</sup>						2,0	2,0	2,3	2,4		
Vesteuropa <sup>e</sup>						2,7	2,6	2,7	2,7		
Aftagere <sup>f</sup>	100,0					2,2	2,3	2,6	2,6		
Konkurrenter <sup>g</sup>		3,4	4,2	4,2	4,3	2,2	2,3	2,6	2,6	100,0	
Danmark		3,9	3,6	4,2	4,6	1,8	2,4	2,8	2,7		

a) Sammensætningen af industrieksporten i 1994.

b) Stigningstakt for timelønsomkostninger i industrien.

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

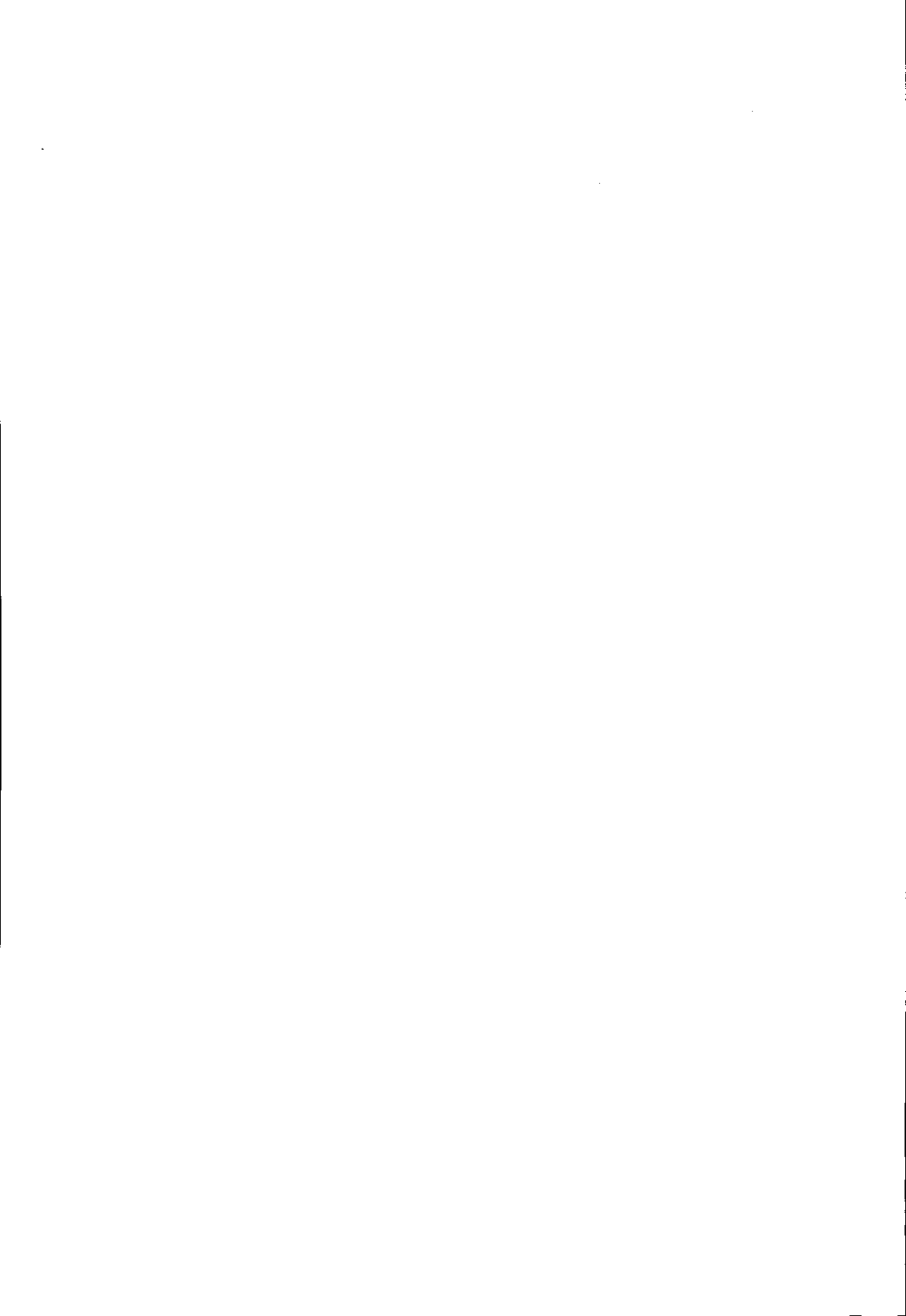
d) Konkurrencevægtene afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport i 1989, idet vægten for et land både afspejler landets direkte betydning som aftager af dansk eksport såvel som den udstrækning, hvormed Danmark konkurrerer med landet på tredjelands markeder (såkaldt dobbeltvejede eksportvægte). En række lande, som Danmark konkurrerer med, er udeladt ved beregningen af vægtene. Det er Island, Portugal, Irland, Canada, New Zealand og Australien. Vægtene for disse lande er fordelt ud på de øvrige lande.

e) Kun lande medtaget ovenfor. Sammenvejet med BNP-vægte.

f) Sammenvejet med eksportvægte.

g) Sammenvejet med konkurrencevægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, AIECE-institutter og egne skøn.



## KAPITEL II

### DEN INDENLANDSKE KONJUNKTUR

#### II.1 Oversigt

##### **Kraftig opbremsning i væksten i 1996**

Væksten i dansk økonomi ventes at blive markant lavere i 1996 end i 1995. Det skyldes såvel en indenlandsk som en international afmatning, der satte ind i 2. halvår af 1995. Væksten i det private forbrug er således næsten gået i stå, og eksporten stiger kun marginalt. Samtidig giver et stort fald i lagerinvesteringerne i 1996 anledning til et midlertidigt negativt vækstbidrag. Væksten ventes at stige til et mere normalt niveau i 1997-98.

##### **Negativt bidrag fra lagerinvesteringer i 1996**

Lagerinvesteringerne steg meget gennem specielt 2. halvår af 1995, idet såvel indenlandsk forbrug som eksport svigtede. Lagerbeholdningen som andel af BFI vurderes således at være højere end ønsket, og der ventes derfor et fald i lagerkvoten i 1996 og 1997. Lagerinvesteringerne trækker væksten ned med 1½ pct. i 1996 og er dermed den væsentligste faktor bag den lave vækst i 1996, jf. tabel II.1.

##### **Forbruget driver væksten i 1997-98**

Der forventes fortsat pæn vækst i erhvervsinvesteringerne. Vækstbidraget fra investeringerne i 1996 ventes at blive af samme størrelsesorden som bidraget fra det private forbrug, jf. figur II.1. Vækstraten i investeringerne skønnes at blive lavere i 1997-98, men både bygnings- og materielinvesteringerne vil stadig ligge på et relativt højt niveau. Det private forbrug stiger kun svagt i 1996, trods stigende forbrugskvote. Derimod er forbruget drivkraften bag væksten i 1997-98, hvor såvel indkomster som formuer skønnes at stige betydeligt.

Kapitlet er færdigredigeret den 13. maj 1996.

Tabel II.1 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Årets priser	Mængdestigning				Prisstigning			
	1995	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
	mia. kr.	----- pct. -----				----- pct. -----			
Privat forbrug	518,5	2,3	0,5	2,5	3,9	1,8	2,4	2,8	2,7
Offentligt forbrug	241,7	0,2	1,1	0,5	0,3	1,7	2,9	2,8	4,2
Offentlige investeringer	19,2	-3,1	2,0	-7,8	0,0	1,0	2,8	2,8	2,5
Boliginvesteringer	30,2	5,9	7,8	6,9	3,9	2,7	2,2	2,9	2,6
Erhvervsinvesteringer	106,4	14,6	4,8	1,3	2,8	2,4	1,3	2,6	2,5
Lagerændringer <sup>a</sup>	13,8	1,4	-1,5	-0,1	0,7				
Indenlandsk efterspørgsel i alt	929,7	4,6	-0,1	1,6	3,6	1,8	2,4	2,8	3,0
Ekspor i alt	330,3	1,0	1,1	3,5	3,1	-0,6	0,4	1,4	1,8
Vareeksport (fob) <sup>b</sup>	267,8	-0,9	0,8	3,3	2,8	2,0	-0,0	1,1	1,6
heraf industrivarer <sup>c</sup>	172,5	4,3	0,4	3,5	3,8	0,7	0,0	2,0	2,0
Tjenesteeksport	62,5	8,5	2,2	4,2	4,3	-10,1	2,5	2,6	2,6
Efterspørgsel i alt	1260,1	3,4	0,3	2,2	3,4	1,4	1,8	2,3	2,7
Import i alt	286,7	5,4	-1,2	2,3	5,6	1,0	1,6	3,1	3,0
Vareimport (cif)	233,5	5,1	-1,8	2,2	5,9	2,4	1,3	3,2	3,1
Tjenesteimport	53,1	7,2	1,6	3,0	4,2	-4,7	2,2	2,8	2,8
Bruttonationalprodukt <sup>b</sup>	973,4	2,6	0,9	2,2	2,5	1,7	1,8	2,0	2,8
Nettoafgifter <sup>b</sup>	144,7	2,9	0,5	2,5	3,9	2,7	3,7	2,7	3,7
Bruttofaktorindkomst	828,7	2,6	0,9	2,2	2,3	1,5	1,4	1,9	2,6
heraf private byerhverv	449,4	2,4	0,2	1,5	2,8	4,1	0,9	1,7	2,1

a) Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år.

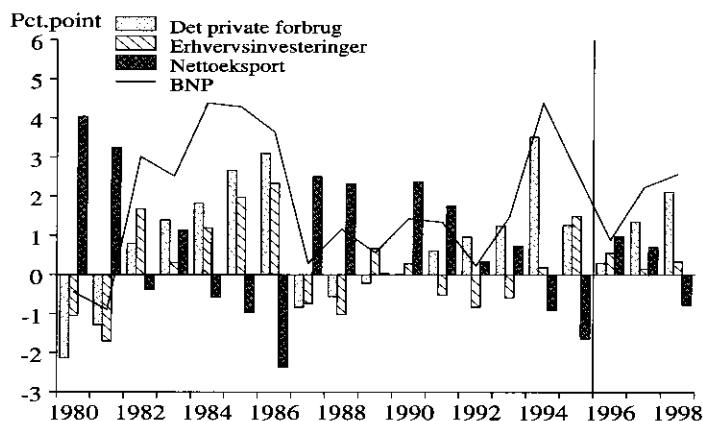
b) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA. Definitionerne afviger fra Danmarks Statistiks nationalregnskab, hvor FEOGA-eksportstøtten modregnes under posten nettoafgifter. I nærværende opstilling er FEOGA-eksportstøtten indregnet i eksportværdien af landbrugsvarer. De her anførte tal for bruttonationalprodukt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

c) Eksportgruppen "industrivarer" omfatter de varer, som i udenrigshandlen opgøres under SITC-kapitlerne 5-9, ekskl. skibe, fly mv.

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

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur II.1 Bidrag til BNP-vækst fra nettoeksport, det private forbrug og erhvervsinvesteringer



Anm.: De tre søjler summer ikke til den samlede BNP-vækst, idet bidraget fra den offentlige sektor samt fra bolig- og lagerinvesteringer ikke er medregnet.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Lønstigninger på niveau med udlandets

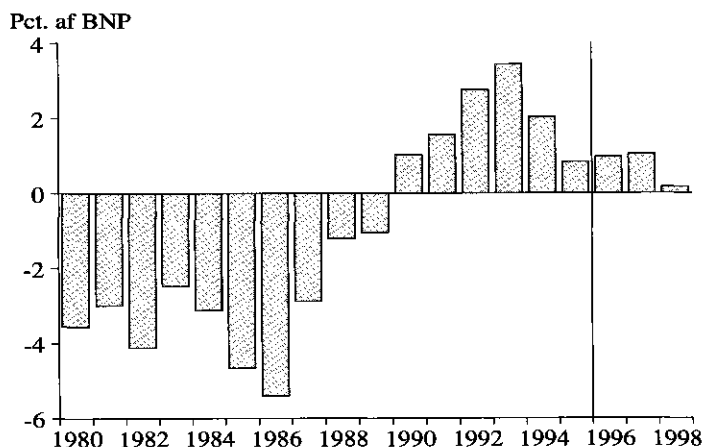
Den lave vækst i 1996 ventes at blive afspejlet i en lidt lavere lønstigningstakt i 1996 end i 1995. Lønstigningstakten vil herefter stige som følge af konjunkturopgangen. Den seneste arbejdsmarkedsreform medvirker dog generelt til at afdæmpe lønstigningerne. Lønstigningstakten i Danmark skønnes at blive ca. ½ pct. lavere end udlandets i 1996, hvilket fører til en svag forbedring af konkurrenceevnen. Konkurrenceevnen ventes ligeledes at blive forbedret en smule i 1997-98 som følge af valutakursbevægelser, der forventes at føre til et fald i kronens værdi.

### Nettoeksporten falder...

Væksten i industrieksporten falder markant i 1996 for så at stige til knap 4 pct. i hvert af årene 1997 og 1998. Det opvejer dog ikke den stigende vækst i importen, der ventes i prognoseperioden, og nettoeksportens bidrag til væksten er derfor faldende. Den indenlandske efterspørgsel skønnes at stige særlig kraftigt i 1998, hvilket fører til en markant stigning i importen. Det medvirker til, at overskuddet på betalingsbalancen forsvinder i 1998, jf. figur II.2.

### ...og overskuddet på betalingsbalancen forsvinder

Figur II.2 Saldoen på betalingsbalancens løbende poster



Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

**Beskæftigelsen stiger ...  
kun lidt**

Beskæftigelsen skønnes at stige med godt 10.000 over hele prognoseperioden. Hele stigningen finder sted i den offentlige sektor. Ledigheden vil i 1996 ligge på et væsentligt lavere niveau end i 1995, idet der er sket en markant stigning i antallet af personer på passive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, bl.a. som følge af en øget tilgang til overgangsydelse. Ledigheden falder derimod kun lidt i 1997-98, og niveauet ventes at ligge på ca. 260.000 i 1998.

**Ingen fare for høj  
inflation**

Inflationen skønnes at tiltage lidt grundet lønstigninger og stigende importpriser, men ventes ikke at nå over 3 pct. i fremskrivningsperioden.

**Fortsat underskud på  
den offentlige saldo**

Finanspolitikken strammes set over perioden som helhed, selvom antallet af offentligt ansatte ventes at stige. Den lave vækst i 1996 slår imidlertid kraftigt igennem på den offentlige saldo, der forværres fra 1995 til 1996. I de efterfølgende år sker der kun en beskedent forbedring, og der forventes således ikke ligevægt på de offentlige finanser i prognoseperioden.



## **Ændringer i forhold til sidste prognose**

Væksten i 1996 er blevet markant nedjusteret i forhold til *Dansk økonomi, efterår 1995*. Årsagen er såvel den indenlandske som den internationale afmatning, der satte ind i 2. halvdel af 1995. Afmatningen var kraftigere end forventet, og væksten i 1995 blev derfor lavere end hidtil skønnet. Kun store lagerinvesteringer holdt væksten oppe. På denne baggrund er væksten i 1996 i både det private forbrug og eksporten nedrevideret. Samtidig ventes et markant omsving i lagerinvesteringerne, der skønnes at trække væksten langt mere ned i 1996 end hidtil antaget. Omvendt har stigningen i kontantpriserne på boliger været større end ventet, hvilket indebærer, at væksten i boliginvesteringerne er blevet oprevideret. Samlet betyder det en nedjustering af væksten i den indenlandske efterspørgsel. En oversigt over de vigtigste ændringer i forhold til sidste prognose fremgår af bilagstabel II.8.

## **Prognosegrundlaget**

Prognosen er udarbejdet med anvendelse af den seneste version af den makroøkonomiske model SMEC og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Det faktiske forbrug var i 1995 mindre end det modelberegnete. Forskellen mellem det skønnede og det modelberegnete forbrug er gradvist aftrappet i prognoseperioden, hvilket indebærer, at væksten i det private forbrug i prognosen er højere end i en ren modelberegning. Tilsvarende forskelle gør sig gældende for boliginvesteringer og import. For de fleste importkomponenter er der dog ikke foretaget nogen aftrapping af den historiske forskel. Skønnene for lagerinvesteringer, kontantpris og industrieksport afviger fra det modelberegnete i 1996 som følge af udviklingen gennem 1995. For lagerinvesteringerne er forskellen bibeholdt, mens forskellen gradvist er aftrappet for industrieksporten og kontantprisen. Erhvervsinvesteringerne er i alle tre år bestemt uden for modellen. Lønudviklingen er nedjusteret i forhold til det modelberegnete i 1996-98 som følge af konjunkturudviklingen samt gennemførelsen af den seneste arbejdsmarkedsreform, der ventes at dæmpe lønudviklingen. Finanspolitikken er indlagt i overensstemmelse med finansloven for 1996 og den annoncerede politik for 1997. Dog ventes de offentlige investeringer og den samlede stigning i den offentlige beskæftigelse at fordele sig anderledes på de to år 1996 og 1997 end annonceret. Endelig er der en mindre afvigelse omkring skønnene for antal personer på orlov. Finanspolitikken er antaget at være neutral i 1998 i forhold til 1997.

Table II.2 Centrale forudsætninger for prognosen

	1995	1996	1997	1998
Realvækst i aftagerlande (pct.)	2,5	1,6	2,4	2,3
Vækst i udlandets lønomkostninger pr. time (pct.)	3,4	4,2	4,2	4,3
Ændring i den effektive kronekurs (pct.)	4,3	-0,3	-1,3	-1,0
Lang rente (pct. p.a.) <sup>a</sup>	8,3	7,7	7,9	8,0
Timeproduktivitetvækst i de private byerhverv (pct.)	0,2	0,5	2,0	2,0
Ændring i arbejdsstyrke (1.000 fuldtidspersoner)	-19	-27	7	4

a) Den lange rente er angivet som et gennemsnit af de lange, effektive obligationsrenter, og omfatter derfor både stats- og real-kreditobligationer.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, Paris, AIECE-institutter, Swedish Employers' Confederation, *Wages and total Labor Costs for Workers*, Stockholm, Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, oplysninger fra Danmarks Nationalbank og egne beregninger.

## II.2 Indenlandsk efterspørgsel

### Lagre dæmper indenlandsk efterspørgsel i 1996

Den indenlandske efterspørgsel ventes at være stort set uændret i 1996 mod en vækst på 4,6 pct. i 1995. Det kan henføres til en svag vækst i det private forbrug samt et betydeligt omsving i lagerinvesteringerne, jf. tabel II.3. På trods af udviklingen i det private forbrug bidrager denne post dog sammen med erhvervsinvesteringerne til at holde efterspørgslen oppe. I 1997 ventes den indenlandske efterspørgsel at vokse med godt 1½ pct., mens den for 1998 skønnes at blive væsentligt højere. Væksten i efterspørgslen kan i begge år primært henføres til større vækst i det private forbrug. Derimod skønnes investeringsvæksten at blive mindre end i 1996.

### Privat forbrug driver vækst i 1997-98

### Lav vækst i det private forbrug i 1996

Det private forbrug ventes kun at vokse med godt ½ pct. i 1996, hvilket er det laveste siden 1991. Også i 1995 var det private forbrug med en vækst på 2,3 pct. overraskende lavt, idet både den disponible indkomst og formuerne voksede betydeligt i 1994 og 1995, jf. figur II.3. Forbrugskvoten faldt på den baggrund i 1995 til det laveste niveau siden 1970.

Table II.3 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets priser	Mængdestigning				Bidrag til mængdestigning i indenlandsk efterspørgsel			
	1995	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
	mia. kr.	----- pct. -----				----- pct.point -----			
Privat forbrug	518,5	2,3	0,5	2,5	3,9	1,4	0,3	1,4	2,3
Offentligt forbrug	241,7	0,2	1,1	0,5	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1
Offentlige investeringer	19,2	-3,1	2,0	-7,8	0,0	-0,1	0,0	-0,2	0,0
Boliginvesteringer	30,2	5,9	7,8	6,9	3,9	0,2	0,2	0,2	0,1
Erhvervsinvesteringer	106,4	14,6	4,8	1,3	2,8	1,6	0,6	0,2	0,4
Lagerændringer <sup>a</sup>	13,8	1,5	-1,5	-0,1	0,8	1,5	-1,5	-0,1	0,8
<b>Indenlandsk efterspørgsel i alt</b>	<b>929,7</b>	<b>4,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,6</b>	<b>3,6</b>	<b>4,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,6</b>	<b>3,6</b>

a) Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til indenlandsk efterspørgsel det foregående år.

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

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

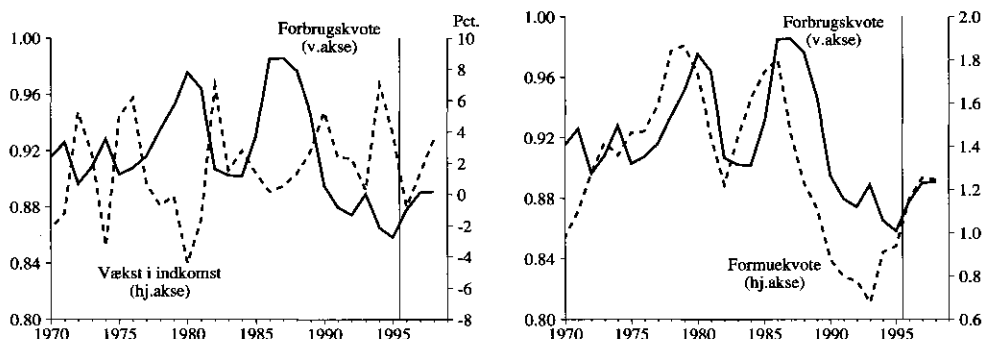
### Men forbrugskvoten vokser

Det lave væksts-køn for det private forbrug i 1996 skyldes især en svag vækst i de disponible indkomster. Det kan især henføres til en lav vækst i den økonomiske aktivitet samt færre nettorentindtægter i den private sektor. Det private forbrug ekskl. bilkøb ventes at vokse med 1½ pct., mens bilkøbet skønnes at falde med 7½ pct. i 1996. Samtidig kan det dog konstateres, at bilkøbet fortsat ligger på et relativt højt niveau. Udviklingen i forbrug og indkomster indebærer, at forbrugskvoten stiger med ca. 1 pct.point i 1996. Forbrugskvoten stiger normalt, når aktiviteten falder. Samtidig betyder de stigende boligpriser, at formuerne øges i forhold til indkomsten, hvilket yderligere bidrager til stigende forbrugskvote.

### Betydelig vækst i forbruget i 1997-98

I 1997 og 1998 ventes det samlede private forbrug at stige betydeligt, idet indkomsterne skønnes at vokse mere end i 1996. Samtidig ventes forbrugskvoten fortsat at vokse, bl.a. som følge af stigende formue. På trods af væksten i det private forbrug og formuerne i 1997 og 1998 ligger forbrugs- og formuekvoterne dog stadig på et relativt lavt niveau. Den kraftige stigning i formuerne i 1997-98 kan især henføres til fortsat voksende boligpriser.

Figur II.3 Forbrugs- og formuekvote samt vækst i disponibel indkomst



Ann.: Forbrugskvoten angiver det samlede private forbrugs andel af disponibel indkomst. SMEC's indkomst- og forbrugsdefinition er anvendt, jf. noterne til bilagstabel II.5. Formuekvoten angiver den samlede private formue målt i forhold til disponibel indkomst. Formuen er beregnet som summen af finansiel-, bolig- og bilformue, men ekskl. pensionsformuen, jf. i øvrigt Det økonomiske Råds sekretariat (1994): *SMEC - modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik*.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

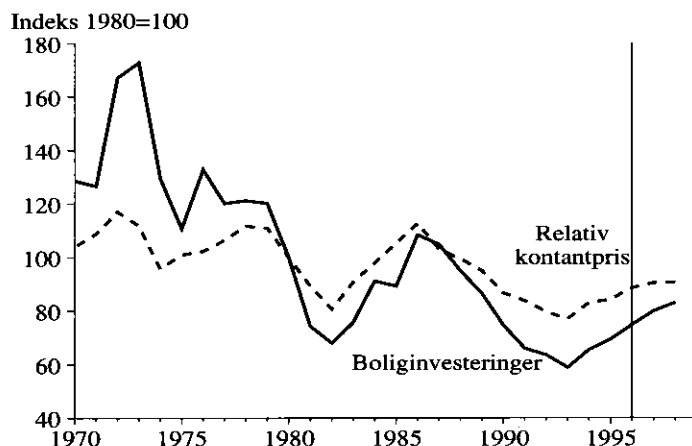
### Huspriserne vokser kraftigt i 1996

Kontantpriserne på boliger ventes at vokse kraftigt i 1996 for året som helhed, selvom væksten formodentlig afdæmpes noget i løbet af året. Væksten i huspriserne i 1995 er således fortsat i begyndelsen af 1996. Endvidere skønnes den lange rente at ligge på et lavere niveau i 1996 end i 1995. Stigningen i huspriserne ventes yderligere at indsnævre forskellen mellem byggeomkostninger og boligpriser i fremskrivningen. Denne stigning i den relative kontantpris skønnes at bidrage til en pæn vækst i boligbyggeriet, således at boliginvesteringerne efterhånden når samme niveau som i første halvdel af 1980'erne, jf. figur II.4.

### Investeringer holder vækst oppe i 1996

Den private sektors erhvervsinvesteringer bidrager positivt til den indenlandske efterspørgsel i 1996, jf. tabel II.4.

Figur II.4 Boliginvesteringer og relativ kontantpris



Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne på nybyggede boliger.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Tabel II.4 Investeringer opdelt på underkomponenter

	Årets priser	Mængdestigning				Bidrag til mængdestigning i investeringer			
	1995	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
	mia. kr.	pct.				pct.point			
Offentlig sektor	19,2	-3,1	2,0	-7,8	0,0	-0,4	0,2	-0,9	0,0
Boliger	30,2	5,9	7,8	6,9	3,9	1,0	1,2	1,2	0,7
Erhvervsinvesteringer	106,4	14,6	4,8	1,3	2,8	10,0	3,2	0,9	2,0
-Byerhverv	60,6	12,0	7,6	3,8	4,6	4,9	2,9	1,6	2,0
-Landbrug mv.	7,3	18,8	6,3	0,0	0,0	0,8	0,3	0,0	0,0
-Energi, transport mv.	38,5	18,3	0,0	-2,8	0,0	4,3	0,0	-0,7	0,0
Lagerændringer <sup>a</sup>	13,8	9,2	-8,3	-0,8	4,3	9,1	-8,3	-0,8	4,3
Investeringer i alt	169,6	20,1	-3,8	0,4	7,0	20,1	-3,8	0,4	7,0

a) Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til investeringer i alt det foregående år.

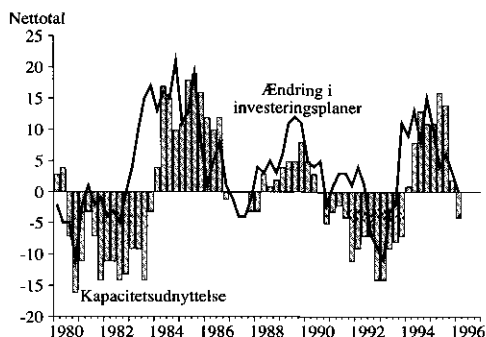
Anm.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

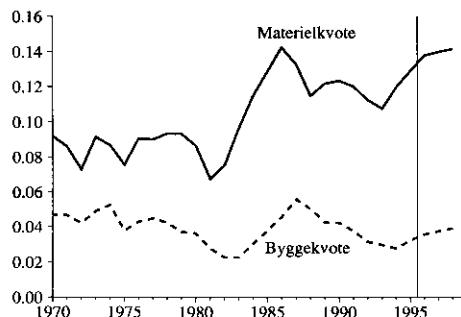
**Erhvervsinvesteringer i de private byerhverv vokser fortsat pænt**

De private byerhvervs investeringer ventes at vokse med godt 7 pct. i 1996. Denne vækst ligger på et pænt niveau, fordi der blev påbegyndt investeringer i 1995, hvor renten faldt, og der var relativ høj kapacitetsudnyttelse, jf. figur II.5a. I 4. kvartal skete der et kraftigt omsving i kapacitetsudnyttelsen, således at der ved indgangen til 1996 var et betydeligt mindre pres på kapaciteten, bl.a. som følge af en negativ vækst i sidste kvartal af 1995. Investeringsplanerne blev samtidig nedrevideret betydeligt i anden halvdel af 1995. I 1997-98 skønnes investeringerne at vokse med 4-5 pct., hvilket indebærer, at investeringskvoterne forbliver på et højt niveau, jf. figur II.5b.

*Figur II.5a Investeringsplaner og kapacitetsudnyttelse*



*Figur II.5b Materiel- og byggeinvesteringskvoter i de private byerhverv*



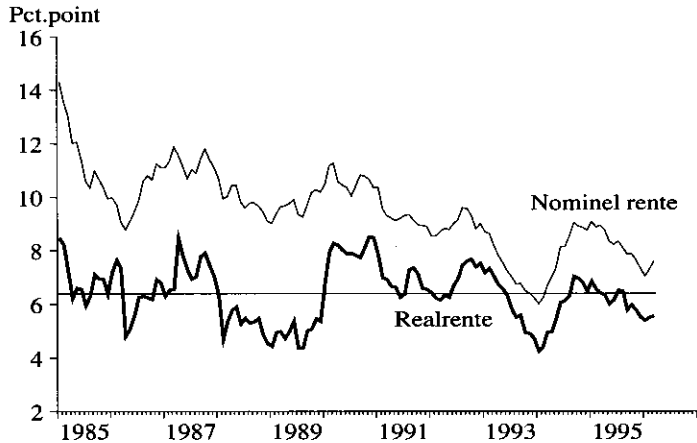
Anm.: Et negativt tal for kapacitetsudnyttelsen er udtryk for, at kapacitetsudnyttelsen ifølge industriens konjunkturbarometer er lavere end gennemsnittet for perioden 1980-95. Materielinvesteringskvoten er defineret som materielinvesteringerne i forhold til BFI. Byggeinvesteringskvoten er defineret analogt hertil.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, DSTB og egne beregninger.

## Renten trækker næppe opsving igang i 1996

Investeringerne i 1996 påvirkes også positivt af faldende renter i 1995. Både de korte og lange renter faldt i 1995, og den lange danske realrente lå i 1995 godt 1 pct.point under sit gennemsnitlige niveau i perioden 1985-95, jf. figur II.6. Rentefaldet betyder isoleret set, at de rentefølsomme efterspørgselskomponenter, herunder især erhvervsinvesteringer, stiger i løbet af 1996. Samtidig medvirker lavere rente også til højere kontantpriser på fast ejendom, hvilket både øger boliginvesteringerne og - via formuerne - det private forbrug. Endelig påvirker et rentefald de offentlige finanser positivt gennem øget aktivitet og i form af lavere forrentning af den offentlige gæld. Rentefaldet i 1995 har dog ikke kunnet forhindre konjunkturtilbageslaget i 1996. Hvis den europæiske konjunkturafmatning trækker længere ud end forventet, kan det føre til yderligere rentefald og derved få positiv effekt på den internationale økonomi. Men rentesænkninger samt lavere lange renter kan næppe egenhændigt trække et opsving igang på kort sigt.

Figur II.6 Lang nominel og realrente i Danmark



Anm.: Som nominel rente er anvendt en 10-årig statsobligation. Realrenten er beregnet som den nominelle rente minus væksten i forbrugerprisindekset. Den vandrette streg angiver den gennemsnitlige realrente i perioden 1985-95.

Kilde: Oplysninger fra Danmarks Nationalbank, Danmarks Statistik, 1996, *DSTB* samt egne beregninger.

### Dansk økonomi er relativt renteufølsom

Aktivitetseffekten af et rentefald er ikke voldsom stor. Eksempelvis ville et permanent fald i det danske renteniveau med 1 pct.point ifølge modelberegninger baseret på SMEC have en maksimal beskæftigelseseffekt på ca. 7.000 personer i tredje år efter rentefaldet, jf. tabel II.5. Hvis rentefaldet ikke er permanent, mindskes de positive effekter selvsagt. For investeringernes vedkommende vil et yderligere rentefald indebære, at investeringskvoterne skal vokse fra et i forvejen højt niveau. Der er derfor næppe grund til at vente et betydeligt bidrag til væksten fra renterne udover det, der allerede er indregnet i prognosen.

### Negativt bidrag til væksten fra lagerinvesteringer

Lagerinvesteringerne var ekstraordinært store i 1995, og der ventes derfor et fald i investeringerne i 1996, således at lagerbeholdningen er uændret i 1995-96. Det bidrager til at reducere BNP-væksten markant i 1996. Lagrene ventes at forblive uændrede i 1997, mens den økonomiske vækst i 1997-98 sætter gang i en vis lageropbygning i 1998.

### Utilsigtet lageropbygning og lav vækst giver lavere lagerinvesteringer

Den store lageropbygning i 1995 kan henføres til, at den generelle efterspørgsel var lavere end virksomhederne forventede. Lagerbeholdningen skønnes derfor at have været utilstret stor ved indgangen til 1996, idet lagerkvoten har ligget på en faldende trend de seneste 20 år, jf. figur II.7. Det trækker i retning af lagerreduktion i indeværende år. Samtidig bliver den økonomiske vækst i 1996 væsentligt lavere end i 1995, hvilket ligeledes tilsiger lavere investeringer i lagre. Omvendt påvirker niveauet for realrenten lagerinvesteringerne positivt, idet renten var faldende gennem 1995. Men renteeffekten er dog relativ beskeden og ventes derfor ikke at kunne føre til lageropbygning på kort sigt.

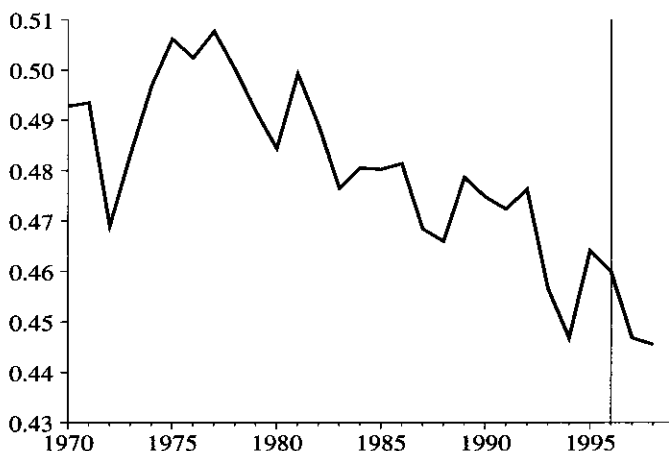
Tabel II.5 SMEC-multiplikatorer: Effekten af et permanent rentefald på 1 pct.

	1. år	2. år	3. år
	--- Ændring i mia. kr. 1980-priser ---		
Privat forbrug	-0,10	0,79	1,41
Investeringer	0,54	1,89	2,48
BFI	0,19	0,95	1,32
Beskæftigelse (personer)	800	5.970	7.300

Kilde: Det økonomiske Råds sekretariat (1994): *SMEC - Modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik*.



Figur II.7 Lagerkvote i de private byerhverv



Anm.: Lagerkvoten er beregnet som lagerbeholdningen som andel af BFI.

Kilde: Danmarks Statistik 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank samt egne beregninger.

### Effekten på beskæftigelsen usikker

Lagerinvesteringer påvirker beskæftigelsen relativt lidt set i forhold til andre efterspørgselskomponenter som forbrug og øvrige investeringer. Det skyldes, at importindholdet i lagrene som oftest er forholdsvis stort. Variationen i importindholdet har dog vist sig at svinge kraftigt fra år til år, og den præcise beskæftigelseseffekt er derfor svær at vurdere.

### Offentligt forbrug og investeringer

Det offentlige forbrug udvikler sig relativt behersket i prognoseperioden. Der ventes en vækst på 1 pct. i 1996 og knap ½ pct. i 1997-98. Vækstbidraget til den samlede indenlandske efterspørgsel ligger derfor også på et beskedent niveau og er stort set uændret i 1997 og 1998. De offentlige investeringer ventes at stige i 1996. Det skyldes, at der både i kommunerne og staten er sket en udvidelse af anlægsrammerne. I kommunerne kan det bl.a. henføres til øget byggeri af ældreboliger og institutioner. Til gengæld er de offentlige investeringer antaget at falde i 1997, mens der i 1998 ventes uændret niveau i forhold til 1997.

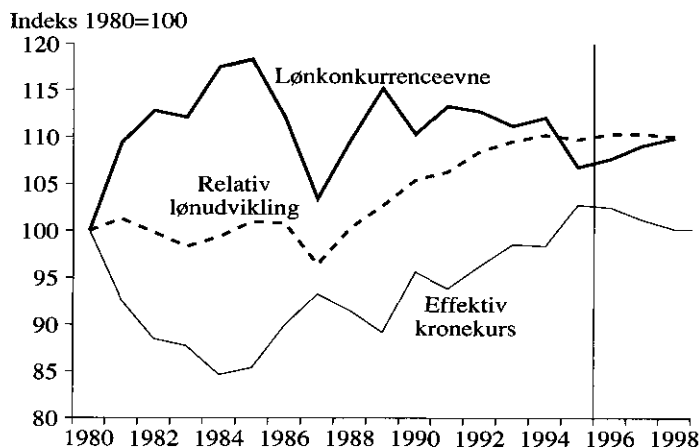
## II.3 Eksport, import og betalingsbalance

Den indenlandske afmatning betyder, at væksten i importen falder kraftigt i 1996. Samtidig medfører den internationale konjunktur-nedgang, at væksten i specielt industrieksporten falder. Vækst-raterne i både eksport og import ventes at tiltage i 1997-98. Udviklingen i den indenlandske efterspørgsel betyder, at importen stiger væsentligt mere end eksporten i 1998, hvilket er medvirken-de til, at overskuddet på betalingsbalancen forsvinder i 1998.

### Lønudvikling bidrager ikke til forbedring af konkurrenceevnen

Konkurrenceevnen blev kraftigt forværret i 1995 og forventes kun at blive forbedret lidt i fremskrivningsperioden, jf. figur II.8. De danske lønomkostninger stiger ca. ½ pct. mindre end lønomkost-ningerne i udlandet i 1996, mens der ventes nogenlunde ens lønstigninger i 1997-98, jf. tabel II.6. Forbedringen af konkur-renceevnen i 1997-98 kan derfor alene tilskrives, at såvel D-mark som kronkurs skønnes at depreciere i forhold til dollaren.

Figur II.8 Effektiv valutakurs og lønkonkurrenceevne



Anm.: Se note til tabel II.6.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *DSTB*, Swedish Employer's Confederation, *Wages and Total Labour Costs for Workers, diverse årgange*, Stockholm og egne beregninger.

Tabel II.6 Lønkonkurrenceevne

	1995	1996	1997	1998
	----- pct. -----			
Stigning i lønomkostninger pr. time				
udland	3,4	4,2	4,2	4,3
indland	3,9	3,6	4,2	4,6
Ændring i relativ lønudvikling <sup>a</sup>	-0,4	0,5	0,0	-0,3
Ændring af effektiv kronekurs <sup>b</sup>	4,3	-0,3	-1,3	-1,0
Ændring i lønkonkurrenceevne <sup>c</sup>	-4,7	0,8	1,3	0,7

- a) Lønstigningstakt i udlandet fratrukket lønstigningstakt i Danmark. Et positivt tal bidrager til en forbedring af konkurrenceevnen. For beregning af lønstigningstakt i udlandet henvises til bilagstabel I.2, note (h).
- b) Beregning jf. bilagstabel I.2, note (d). Et positivt tal indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen.
- c) Ændring i den relative lønudvikling fratrukket ændringen i den effektive kronekurs. Et positivt tal indebærer en forbedring af konkurrenceevnen.

Anm.: Lønomkostninger omfatter både de direkte og de indirekte. Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *DSTB*, Swedish Employers' Confederation, *Wages and Total Labour Costs for Workers, diverse årgange*, Stockholm og egne beregninger.

### Industrieksporten følger de internationale konjunkturer

Væksten i aftagerlandene for dansk industri falder kraftigt i 1996 og indebærer, at væksten i industrieksporten falder fra 1995 til 1996. Industrieksporten skønnes at stige med ca. 3½ pct. i både 1997 og 1998 som følge af øget international vækst og en lille forbedring af konkurrenceevnen, jf. tabel II.7. Eksporten af landbrugs- og fiskeriprodukter ventes at blive ca. 1 pct. i 1996 efter et kraftigt fald i 1995, der bl.a. skyldtes et fald i eksporten af fisk. Væksten i eksporten af energi afspejler i høj grad væksten i den indenlandske energiproduktion. Energiproduktionen ventes at stige markant i 1997, men væksten aftager i 1998, og eksporten ventes derfor at stige med hhv. 10 og 3 pct. i 1997 og 1998.

### Eksport af energi afspejler indenlandsk produktion

### Udviklingen i eksportpriserne

Priserne på vareeksporten ventes kun at udvise en svag stigning i 1996, hvilket er en fortsættelse af udviklingen fra 1995. Det tyder således på, at forværringen af konkurrenceevnen har fået eksportørerne til at holde igen med prisstigninger. Prisen på industrieksport ventes at stige i samme takt som prisen på indenlandske industrivarer i 1997-98. Priserne på energi og søfart følger bl.a. udviklingen i dollarkursen, hvilket bidrager til prisstigninger på 3-4 pct. i fremskrivningen.

Tabel II.7 Eksport opdelt på underkomponenter

	Årets priser	Mængdestigning				Prisstigning			
	1995	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
	mia. kr.	pct.				pct.			
Industrivarer <sup>a</sup>	172,5	4,3	0,4	3,5	3,8	0,7	0,0	2,0	2,0
Landbrugsvare <b>r</b> <sup>b</sup>	81,8	-4,2	1,0	1,0	1,0	2,6	0,0	0,0	0,0
Energi	8,8	-9,1	2,0	10,0	3,0	-8,0	3,0	3,0	4,0
Andre varer <sup>c</sup>	4,7	-32,1	0,0	5,0	5,0	-0,1	0,0	2,0	2,0
Søfart mv.	39,4	13,1	3,0	5,0	5,0	-13,5	3,0	3,0	3,0
Turisme	23,1	-2,6	0,0	2,0	2,0	-0,3	2,5	2,8	2,8
<b>Eksport i alt</b>	<b>330,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>

a) "Industrivarer" omfatter de varer, som i udenrigshandlen opgøres under SITC-kapitlerne 5-9, ekskl. skibe og fly.

b) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA. "Landbrugsvare**r**" omfatter varer opgjort under SITC-kapitlerne 0-2 og 4, og inkluderer således også fiskeriprodukter.

c) "Andre varer" omfatter skibe, fly mv.

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

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Fald i vareimporten i 1996, men stigende fremover i takt med konjunkturerne

Import af varer til forbrug og investeringer vil kun udvise en lille stigning i 1996, jf. tabel II.8. Derefter skønnes importvæksten at stige som følge af væksten i den indenlandske efterspørgsel. Den forventede valutakursudvikling medvirker til, at importpriserne stiger mere end de indenlandske varepriser, hvilket trækker lidt ned i importen. Imidlertid ventes det, at den generelle tendens til øget international arbejdsdeling alt i alt vil føre til en lille stigning i importkvoten. Importen af råvarer og energi ventes at falde i 1996. Faldet i råvareimporten kan bl.a. tilskrives det ventede fald i lagerinvesteringerne, som typisk har et højt råvareindhold. Faldet i energiimporten kan dels henføres til stigende energiproduktion, men også til faldende vækst i den indenlandsk efterspørgsel som følge af den generelle afmatning.

Tabel II.8 Import opdelt på underkomponenter

	Årets priser	Mængdestigning				Prisstigning			
	1995 mia. kr.	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
		pct.				pct.			
Varer til forbrug og investeringer	134,3	5,4	1,8	3,5	6,6	2,6	0,0	2,5	2,5
Råvarer	85,0	8,3	-5,4	2,3	6,8	2,5	2,0	3,0	3,0
Energi	11,1	-1,0	-7,2	-5,1	-0,8	-4,6	3,0	3,0	4,0
Andre varer	3,1	-31,8	0,0	5,0	5,0	2,3	0,0	2,0	2,0
Søfart m.v.	30,4	10,8	2,0	4,0	4,0	-2,3	2,0	3,0	3,0
Turisme	22,8	2,4	0,9	1,6	4,5	-7,3	2,5	2,5	2,5
Import i alt	286,7	5,4	-1,2	2,3	5,6	1,0	1,6	3,1	3,0

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

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Importpriser stiger

Priserne på import til "forbrug og investeringer" samt "andre varer" ventes at være uændrede fra 1995 til 1996, bl.a. som en konsekvens af den kraftige appreciering af kronen i 1995. Priserne på de øvrige importkomponenter skønnes at stige med godt 2 pct. Udviklingen i priserne på de forskellige importkomponenter ventes alle at være i størrelsesordenen 2-3 pct. i 1997-98. Samlet vil importpriserne således stige mere end eksportpriserne, hvilket fører til en forringelse af bytteforholdet i 1996-98 på i alt godt 4 pct. i forhold til 1995. Det afspejler, at den danske konkurrenceevne forbedres.

### Bytteforholdet forringes

### Overskuddet på varebalancen mindskes i 1998

Overskuddet på varebalancen ventes at være næsten uændret fra 1995 til 1997, mens det falder markant i 1998 som følge af de kraftige stigninger i importen af specielt varer til forbrug og investeringer. Overskuddet på tjenestebalancen ventes at være stort set uændret over fremskrivningsperioden, jf. tabel II.9.

Tabel II.9 Betalingsbalance og udlandsgæld

	1995	1996	1997	1998
	----- mia. kr. -----			
Varebalance <sup>a</sup>	34,3	37,3	36,7	26,7
Tjenestebalance	9,4	10,4	11,7	12,4
Nettorenter	-27,5	-28,4	-27,3	-26,6
Øvrige poster <sup>b</sup>	-8,1	-9,7	-10,2	-10,7
Løbende poster i alt	8,1	9,6	10,9	1,8
Løbende poster i pct. af BNP	0,8	1,0	1,0	0,2
Gæld til udlandet ultimo	263,0	253,4	242,5	240,6
Gns. forrentningsprocent på udlandsgæld	10,6	11,0	11,0	11,0
Bytteforholdsændring i pct.	-1,6	-1,1	-1,7	-1,2

a) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.

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

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

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Udgifterne til nettorenter på udlandsgælden ventes at udvise en lille stigning fra 1995 til 1996. Det skyldes en stigning i gælden i 1995 og en antagelse om en lille stigning i forrentningsprocenten fra 1995 til 1996. Stigningen i gælden, der skete til trods for overskud på betalingsbalancen, skyldtes bl.a. kursgevinster til udenlandske ejere af danske obligationer. Den højere forrentningsprocent kan henføres til, at der i sidste del af 1995 var et stort salg af obligationer til udlandet, hvilket medfører en udskydelse af rentebetalingerne til 1996.

**Betalingsbalance  
dårligere end ventet**

**Overskuddet  
forsvinder i  
prognoseperioden**

Overskuddet på betalingsbalancen i 1995 blev markant lavere end forventet i *Dansk økonomi, efterår 1995*. Det skyldes primært en revision hos Danmarks Statistik af udviklingen i vareimporten, som således steg langt mere i 1995 end antaget. Revisionen indebærer, at betalingsbalancen også fremover bliver dårligere end hidtil antaget. Overskuddet på betalingsbalancen på 2 pct. af BNP i 1994 ventes at være forsvundet i 1998. Udlandsgælden falder i prognoseperioden og ventes at udgøre 23 pct. af BNP i 1998.

## II.4 Beskæftigelse, løn og priser

### **Fald i arbejdsstyrken i 1996 pga. overgangsydelse**

Arbejdsstyrken skønnes at falde med ca. 27.000 i 1996, jf. tabel II.10. Det kraftige fald skyldes primært en markant stigning i antallet af personer på overgangsydelse omkring årsskiftet 1995-96. Således var der i gennemsnit ca. 47.000 på overgangsydelse i 1. kvartal 1996 mod godt 32.000 i 4. kvartal 1995 og ca. 14.000 i de tre første kvartaler af 1995. Faldet i arbejdsstyrken kan endvidere henføres til, at en større andel af unge under 25 år skønnes at påbegynde en uddannelse som følge af arbejdsmarkedsreformen. Det reducerer ligeledes arbejdsstyrken. Omvendt betyder den demografiske udvikling samt et færre antal personer på orlov isoleret set en lille stigning i arbejdsstyrken. Arbejdsstyrken ventes at stige med i alt ca. 11.000 i 1997 og 1998. Væksten skyldes en demografisk betinget stigning samt færre personer på orlov, hvilket mere end opvejer en ventet tilvækst i antallet af efterlønsmodtagere.

### **Orlov**

Antallet af fuldtidspersoner på orlov ventes at falde i fremskrivningsperioden. Det skyldes dels, at varigheden af orlovsperioder er faldet, dels at satserne for børnepasnings- og sabbatorlov reduceres fra 70 til 60 pct. af den maksimale dagpengepris pr. 1. april 1997.

### **Passive arbejdsmarkedsforanstaltninger i kraftig vækst**

Antallet af personer i passive arbejdsmarkedsforanstaltninger i form af overgangsydelse, efterløn, orlov (ekskl. uddannelsesorlov) og arbejdsløshedsdagpenge er steget markant i løbet af 1990'erne. Knap ½ mio. personer befinder sig således i en sådan foranstaltning i dag mod i gennemsnit ca. 300.000 i 1980'erne, jf. tabel II.11. Det indebærer, at en stigende andel af BNP anvendes på passive overførselsindkomster til personer i den arbejdsdygtige alder. Hvor man i 1970'erne anvendte knap 2 pct. af BNP, steg andelen til ca. 3¼ pct. i 1980'erne. I 1990'erne anvendes mere end 5 pct. af BNP på den type overførselsindkomster.

Tabel II.10 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	1995	1995	1996	1997	1998
	----- 1.000 fuldtidspersoner -----				
	Niveau	----- Ændring -----			
Arbejdsstyrke <sup>a</sup>	2621	-19	-27	7	4
Beskæftigelse	2337	35	-3	7	8
Lønmodtagere i private byerhverv	1192	38	-5	1	9
Lønmodtagere i øvrigt	212	2	2	3	3
Offentligt ansatte	678	-2	6	7	0
Selvstændige <sup>b</sup>	255	-3	-5	-4	-4
Ledige	284	-54	-24	1	-4
		----- 1.000 personer i niveau -----			
Registrerede ledige		288	264	265	261
Orlov		78	66	60	58
		----- pct. -----			
Ledighedsprocent <sup>f</sup>		10,3	9,5	9,5	9,4
Produktivitetsstigning i private byerhverv		0,2	0,5	2,0	2,0

a) Ved beregning af arbejdsstyrke og beskæftigelse omregnet til fuldtid medregnes deltidsbeskæftigede med vægten ½.

Tilsvarende indgår deltidsforsikrede ledige med vægten ½ i opgørelsen af antal ledige på fuldtidsbasis.

b) Der er ikke gjort forsøg på at omregne antallet af selvstændige til fuldtid.

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

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

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Statistiske Efterretninger, *Befolkning og valg* og egne beregninger.



Tabel II.11 Antal personer i passive arbejdsmarkedsforanstaltninger

	1975	1985	1995
	----- 1.000 personer -----		
Arbejdsløse	131	252	288
Efterløn og overgangsydelse	0	93	140
Børnepasnings- og sabbatorlov <sup>a</sup>	0	0	38
I alt	131	345	466

a) Det samlede antal personer på orlov var 78.000 i 1995. Det er anslået at uddannelsesorlov udgør ca. 40.000 helårspersoner heraf.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, Statistiske Efterretninger, *Arbejdsmarked*, ADAM's databank, oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, 1996 og egne beregninger.

### Efterløn og orlov mv. øger det strukturelle underskud

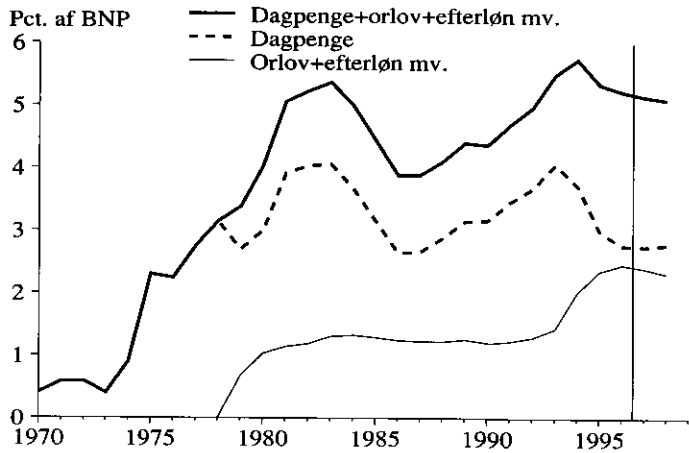
Udgifterne til personer på arbejdsløshedsdagpenge falder i en højkonjunktur og stiger i en lavkonjunktur og har dermed en vigtig stabiliseringspolitisk effekt, jf. figur II.9. Historisk følger udgifterne til andre passive arbejdsmarkedsforanstaltninger ikke konjunkturerne så tæt, men har i langt højere grad været præget af introduktionen af nye ordninger. Hvis et øget antal personer overføres permanent til sådanne passive arbejdsmarkedsforanstaltninger vil det betyde, at en større del af de offentlige udgifter ikke er afhængige af konjunkturforløbet. Denne type foranstaltninger indebærer således, at det strukturelle underskud på den offentlige saldo øges.

### Ledighed dårligere som konjunkturindikator

Ledighedsstatistikken er en af de statistikker, der offentliggøres hurtigst, og den anvendes derfor ofte som indikator for konjunkturudviklingen. Hvis arbejdsstyrken ikke ændres nævneværdigt, er ændringen i ledigheden en god indikator for udviklingen i beskæftigelsen. I praksis er arbejdsstyrken dog stærkt påvirket af bl.a. mulighederne for at overgå til passive arbejdsmarkedsforanstaltninger. Specielt med indførelsen af orlov i 1992 - revideret i 1994 - og overgangsydelse i 1992 er ledigheden i højere grad blevet påvirket af ændringer i arbejdsstyrken end af ændringer i beskæftigelsen.<sup>1</sup> Eksempelvis kan faldet i ledigheden i 1994 på ca. 5.000 personer udelukkende tilskrives et fald i arbejdsstyrken på godt 18.000, primært som følge af orlov, idet beskæftigelsen samlet set faldt med 13.000.

1) Således var korrelationen mellem den kvartalsvise ændring i beskæftigelse og ledighed lig 0.7 for perioden 1980-92, mens det tilsvarende tal for perioden 1993-95 faldt til 0.5.

Figur II.9 Udgifter til dagpenge, efterløn, overgangsydelse og orlov



Anm.: Udgifterne til arbejdsløse kontanthjælpsmodtagere er ikke inkluderet i tallene af opgørelsesmæssige årsager. I 1995 var der ca. 43.000 ledige kontanthjælpsmodtagere. Efterløn m.v. omfatter efterløn og overgangsydelse. Orlov omfatter bømepasnings- og sabbatorlov.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Statistiske efterretninger, *Arbejdsmarked*, oplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger.

### Fald i ledigheden samtidig med fald i beskæftigelsen

I 1996 opstår et lignende fænomen, idet ledigheden skønnes at falde med ca. 24.000 i forhold til 1995, samtidig med at beskæftigelsen ventes at falde. Faldet i ledigheden i 1996 kan således udelukkende tilskrives de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Sammenhængen mellem ledighed og beskæftigelse ventes ikke i samme grad at blive påvirket af ændringer i arbejdsstyrken i 1997-98. Ledigheden ventes at falde med ca. 3.000 til et årsgennemsnit på godt 260.000 personer i 1998, og beskæftigelsen stiger i perioden med ca. 15.000.

### **Privat beskæftigelse næsten uændret**

Timeproduktiviteten ventes kun at vokse med ½ pct. i 1996, hvilket stort set svarer til stigningen i 1995. De små stigninger skyldes, at virksomhederne som følge af afmatningen skønnes at have for mange ansatte i forhold til produktionsomfanget. Produktiviteten ventes at stige med 2 pct. i både 1997 og 1998. Som følge af den ventede begrænsede vækst i produktionen og tiltagende produktivitetstigninger vil beskæftigelsen i den private sektor være stort set uændret over prognoseperioden. Det dækker over et fald på ca. 8.000 i 1996, uændret beskæftigelse i 1997 og en stigning på ca. 8.000 i 1998. Den kraftige stigning i beskæftigelsen i 1995 ventes således ikke at blive gentaget. I 1995 skete de store stigninger i begyndelsen af året, mens den kraftige opbremsning i efterspørgslen i 2. halvår allerede påvirkede beskæftigelsen negativt i slutningen af 1995.

### **Udviklingen i den offentlige beskæftigelse præget af puljefjob**

Beskæftigelsen i den offentlige sektor er påvirket af udviklingen i jobtræning og puljefjob. Med vedtagelsen af arbejdsmarkedsreformen blev 15.000 af de godt 26.000 jobtræningspladser omdannet til såkaldte puljefjob, der indebærer mulighed for ansættelse indenfor velfærdsservice o.l. i op til 3 år. Ligesom ved gennemførelsen af arbejdsmarkedsreformen fra 1994 er der en del indkøringsproblemer. Ved udgangen af 1. kvartal 1996 havde den kommunale sektor således stort set ikke oprettet nogle af deres planlagte godt 10.000 puljefjob. Med en antagelse om, at samtlige 15.000 puljefjob er oprettet ved udgangen af 1996, stiger den offentlige beskæftigelse med ca. 6.000 fuldtidspersoner i 1996 og knap 7.000 i 1997. I 1998 antages den offentlige beskæftigelse at være uændret i forhold til 1997.

### **Moderate lønstigninger**

Lønningerne ventes at stige godt 3½ pct. i 1996, hvilket er lidt lavere end i 1995, jf. tabel II.12. Det kan bl.a. tilskrives, at forværringen af konjunkturerne i 1996 ventes at påvirke lønfastsættelsen på lokalt plan. Den lave vækst i 1996 er således medvirkende til at holde lønstigningstakten nede. Omvendt ventes de bedre konjunkturudsigter for de kommende år at betyde lønstigninger på ca. 4½ pct. både i 1997 og 1998. Generelt skønnes lønstigningerne dog at blive lavere, end hvad de historiske erfaringer tilsiger givet udviklingen i bl.a. ledighed og priser. Det kan tilskrives en forventning om en vis lønmodererende effekt af den seneste arbejdsmarkedsreform.

*Tabel II.12 Udvikling i lønomkostninger*

	Procentvis stigning			
	1995	1996	1997	1998
	----- pct. -----			
Samlede lønomkostninger	3,9	3,6	4,2	4,6
- direkte	3,6	3,5	4,0	4,3
- indirekte	0,2	0,1	0,2	0,3
Produktreal løn <sup>a</sup>	-0,3	2,7	2,4	2,4

a) Produktreal lønnen er et mål for virksomhedernes reale lønomkostninger og er beregnet som de samlede lønomkostninger deflateret med de private byerhvervs BFI-deflator.

Anm.: For 1997 er det antaget, at udbygningen af arbejdsmarkedspensionsordningerne fortsætter i samme takt som i de forgående år. I 1997 og 1998 er tillige indregnet arbejdsgivernes arbejdsmarkedsbidrag, stigningen i 1997 modvirkes dog af lavere arbejdsmarkedsbidrag som compensation for forhøjede miljøafgifter.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

## Inflationen stiger

Inflationen tiltager i prognoseperioden og ventes at blive ca. 2¾ pct. i 1997 og 1998, jf. tabel II.13. Den lave prisstigningstakt i 1995 og 1996 er primært et resultat af den prisdæmpende effekt fra valutakursudviklingen i 1995. Der er dog et relativt stort bidrag til forbrugerpriserne fra en stigning i de grønne afgifter. Den højere inflation i 1997-98 skyldes dels et øget bidrag fra importpriserne, dels øget lønstigningstakt.

*Tabel II.13 Udvikling i centrale prisindeks*

	1995	1996	1997	1998
		----- pct. -----		
Forbrugsdeflator	1,8	2,4	2,8	2,7
BNP-deflator	1,7	1,8	2,0	2,8
Importpriser	1,0	1,6	3,1	3,0
Eksportpriser	-0,6	0,4	1,4	1,8
Kontantpris på bolig	6,4	8,9	5,6	2,8

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

**Stigende nominelle renter**

Renterne faldt gennem 1995. Faldet skønnes dog at have nået lavpunktet i indeværende konjunkturfatning. Der forventes således et svagt stigende internationalt renteniveau som følge af en relativt positiv konjunkturudvikling i USA samt øget aktivitet i Japan og efterhånden også i Europa, jf. kapitel I.

**Rentespænd stiger svagt**

Det lange rentespænd overfor Tyskland ventes at stige svagt i løbet af 1996 og 1997, men trods stigningen bliver årsgennemsnittet i 1996 formodentligt lavere end i 1995. Stigningen kan især henføres til en forventning om, at inflationen i Danmark stiger lidt mere end i Tyskland. Erfaringsmæssigt fører stigende inflationspænd overfor Tyskland til øget rentespænd. Man kan dog på baggrund af udviklingen i rentespændet i 1. halvår af 1996 ikke afvise, at rentespændet forbliver på et lidt lavere niveau end tidligere.

**Realrenten falder dog**

På trods af svagt stigende nominelle renter ventes realrenten at falde en smule i 1996 og 1997, idet prisstigningstakten skønnes at vokse mere end de lange renter.

## **II.5 De offentlige indtægter og udgifter**

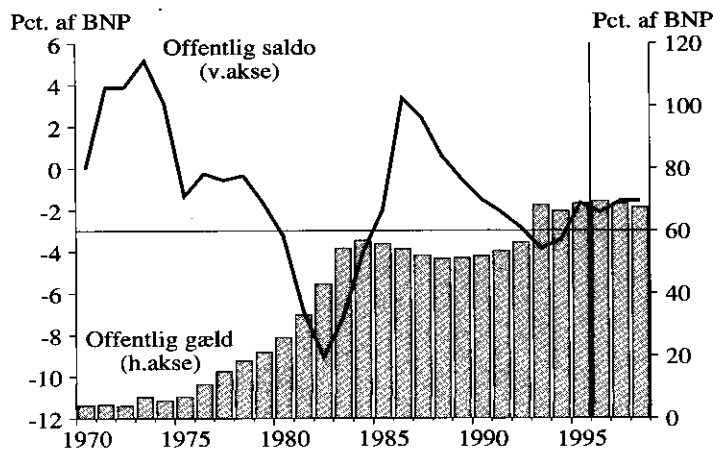
**Stigende offentligt underskud i 1996**

Underskuddet på de offentlige finanser i 1995 blev på godt 16 mia.kr., jf. tabel II.I4. I 1996 ventes et underskud på godt 21 mia.kr. svarende til 2,1 pct. af BNP. Forringelsen kan især henføres til konjunkturfatningen, der betyder en relativt svag vækst i skatte- og afgiftsprovenuet. De offentlige udgifter i 1996 påvirkes af stigningen i udgifter til personer på overgangsydelse og til oprettelsen af puljeforb. Samlet er der dog forudsat en moderat stramning af finanspolitikken i 1996 i overensstemmelse med regeringens fremlagte politik.

**Moderat forbedring af de offentlige finanser i 1997-98**

Underskuddet skønnes at blive mindre i 1997 og 1998, idet øget vækst betyder stigende skatte- og afgiftsindtægter. Samtidig er der også i 1997 forudsat en moderat stramning af finanspolitikken, mens den er antaget at være neutral i 1998 i forhold til 1997. Den offentlige gældskvote udviser trods det fortsatte budgetunderskud et lille fald i prognosen, men ventes dog ikke at komme under ØMU-kravene til den offentlige gæld, jf. figur II.10.

Figur II.10 Den offentlige sektors saldo og gæld



Anm.: Den vandrette linie angiver ØMU-kravene til den maksimale størrelse af den offentlige gæld og det offentlige budgetunderskud på hhv. 60 og 3 pct. af BNP. Definitionen af den offentlige gæld afviger fra den såkaldte ØMU-gæld.

Kilde: Danmarks Statistisk, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank samt egne beregninger.

### Offentlige indtægter

De offentlige indtægter vokser relativt beskedent i 1996. Det skyldes en svag udvikling i indkomsterne samt en lav vækst i det private forbrug. Dertil kommer, at man har set eksempler på indskrænkning af skattegrundlaget i forbindelse med fjernelse af formueskatten og afgiften på CD'ere.

### Faldende skattetryk

Skattetrykket er omtrent uændret i 1996 i forhold til 1995, hvorimod det falder i 1997 og igen i 1998. Det direkte skattetryk falder i prognosen, mens det indirekte skattetryk stiger. Det afspejler omlægningen i skattesystemet, hvor vægten flyttes bort fra skat på arbejdsindkomst og over til indirekte skatter.

### Stigende offentlige udgifter i 1996

Udgiftsvæksten i 1996 kan bl.a. henføres til en stigning i overførslerne som følge af stor tilgang til overgangsydelse. Endvidere betyder oprettelsen af nye puljejob i forbindelse med gennemførelsen af arbejdsmarkedsreformen en udvidelse af antallet af offentligt ansatte. Udgifter til disse tiltag mere end opvejer faldet i udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge i forbindelse med faldende ledighed.

Tabel II.14 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	1995	1996	1997	1998
	----- mia. kr. -----			
	Niveau	-----	Ændring	-----
Direkte skatter	308,6	5,0	10,7	5,4
Selskabsskat	20,7	6,0	-3,2	0,2
Realrenteafgift	12,1	-0,5	-1,5	-0,2
Afgifter m.m.	163,1	1,7	13,1	13,1
<b>Indtægter i alt</b>	<b>504,4</b>	<b>12,2</b>	<b>19,2</b>	<b>18,6</b>
Indkomstoverførsler	209,0	3,3	4,0	5,7
Renter m.m.	38,2	1,1	3,2	2,1
Offentligt ansatte	171,0	7,5	5,9	9,4
Varer og tjenester	62,3	1,9	1,9	1,7
Offentlige investeringer	19,2	0,9	-1,0	0,5
Overførsler i øvrigt	20,8	2,6	0,4	0,1
<b>Udgifter i alt</b>	<b>520,6</b>	<b>17,3</b>	<b>14,2</b>	<b>19,5</b>
	----- Niveau -----			
Offentlig sektors saldo	-16,2	-21,3	-16,3	-17,2
Saldo i pct. af BNP	-1,7	-2,1	-1,6	-1,6

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

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank samt egne beregninger.

### Offentlige investeringer stiger i 1996

De offentlige investeringer skønnes samlet set at falde i 1996 og 1997 i overensstemmelse med regeringens fremlagte politik. Fordelingen over de to år skønnes imidlertid at være anderledes. Der antages således en realvækst på 2 pct. i 1996, idet der er sket en betydelig udvidelse af anlægsrammerne i både kommunerne og staten. I 1997 er der antaget et fald.

### Udgiftstryk

Udgiftstrykket ekskl. udgifter til arbejdsløshedsdagpenge stiger i 1996. Stigningen kan især henføres til øgede udgifter som følge af overgangsydelse og arbejdsmarkedsreformens puljeforbud. I 1997 og 1998 ventes et fald i udgiftstrykket, der bl.a. kan henføres til en moderat stramning af finanspolitikken i 1997.

## II.6 Finanspolitikens muligheder og begrænsninger som stabiliseringspolitisk instrument

### Finanspolitik som stabilisator på kort sigt

Udviklingen i de offentlige indtægter og udgifter er et udtryk for en politisk prioritering. De overordnede hensyn kan være at øge udbuddet af offentlige goder, at udbygge velfærdsstaten, at mindske den økonomiske ulighed eller at tilgodese bestemte grupper i samfundet. Det er imidlertid samtidig hensigtsmæssigt at mindske udsvingene i den økonomiske aktivitet. Det er i lyset af det sidste hensyn, at finanspolitikken vil blive analyseret i dette afsnit. Andre kortsigtede hensyn i finanspolitikken som f.eks. udviklingen i betalingsbalancen og den offentlige saldo og langsigtede konsekvenser for udviklingen i den offentlige gæld vil ikke blive berørt.

### Hvorfor fjerne udsving i aktiviteten?

Det er en fordel for økonomien, hvis væksten udvikler sig forholdsvis stabilt i stedet for i store sving. Store udsving i aktiviteten øger usikkerheden og gør det svært at danne forventninger om fremtiden i forbindelse med f.eks. investeringsplanlægning. Investeringsniveauet kan derfor blive mindre end det optimale. Store udsving giver også problemer på arbejdsmarkedet, især når løndannelsen ikke er fleksibel. F.eks. kan et længerevarende tilbageslag mindske de lediges betydning for løndannelsen, hvorved løninflationen i det efterfølgende opsving vil sætte ind og stoppe beskæftigelsesfremgangen tidligere end i forrige opsving. Resultatet bliver stigende strukturel ledighed - et fænomen der også er kendt under betegnelsen hysterese.

Hensynet til en stabil inflationsudvikling er baggrunden for den danske fastkurspolitik. Yderligere bidrag til stabiliseringspolitikken må derfor primært komme fra finanspolitikken, idet pengepolitikken tilrettelægges under hensyn til fastkurspolitikken. Det er imidlertid blevet debateret, om finanspolitik i det hele taget kan og bør anvendes som et kortsigtet stabiliseringsinstrument. Det spørgsmål vil blive diskuteret i det følgende.

### Den offentlige saldo varierer med aktiviteten

Når aktiviteten i økonomien varierer, påvirkes saldoen på de offentlige finanser. Hvis økonomien rammes af et tilbageslag, forringes saldoen automatisk, da der opkræves færre skatter, og udgifterne til dagpenge øges. Samlet reduceres saldoen på de offentlige finanser uden aktive økonomisk-politiske indgreb, og den offentlige sektor bidrager derved positivt til aktiviteten i økonomien. Omvendt betyder et opsving automatisk en forbedring



af saldoen, hvilket bidrager til at holde aktiviteten nede. Finansministeriet har beregnet, at saldoen som følge af konjunkturfølsomhed forbedres med 0,82 pct. af BNP, hvis BNP-væksten tager til med 1 pct.point.<sup>2</sup>

### **Skatter er mere konjunkturfølsomme end udgifter**

Den offentlige saldos konjunkturfølsomhed - de automatiske stabilisatorer - afhænger både af, hvordan skatteprovenuet ændrer sig med indtægterne, og hvor stor en del af udgifterne, der varierer med beskæftigelsesudviklingen. Den offentlige sektors indtægtsside er mere konjunkturfølsom og derfor mere stabiliserende end udgiftssiden. På udgiftssiden er det primært arbejdsløshedsunderstøttelsen og en del af kontanthjælpen, der er konjunkturafhængige. Disse to poster udgør kun en mindre andel af de samlede offentlige udgifter. På indtægtssiden er derimod hovedparten af både de direkte og indirekte skatter konjunkturafhængige. Denne afhængighed forstærkes af, at provenuet fra de personlige skatter afhænger progressivt af indkomsterne.

### **Automatisk stabilisering og udbudssiden**

De automatiske stabilisatorer virker stabiliserende på økonomien via efterspørgselssiden, men samtidig kan de have uheldige effekter på udbudssiden. Hvis f.eks. den marginale skatteprocent øges, vil de automatiske stabilisatorers effekt på efterspørgslen blive større, men det kan samtidigt have uheldige effekter på produktionsomfanget f.eks. via et fald i udbuddet af arbejdskraft.

### **Diskretionær finanspolitik**

Udover de automatiske stabilisatorer påvirkes den offentlige saldo også af politikernes aktive indgreb i de offentlige indtægter og udgifter - den såkaldte diskretionære finanspolitik. Det sker via beslutninger om ændringer i f.eks. omfanget af de offentlige investeringer, den maksimale dagpengesats eller skattesatserne.

Den samlede stabiliserende effekt af den offentlige sektor på væksten i økonomien er en kombination af automatiske stabilisatorer og diskretionære tiltag. De to former for finanspolitik har forskellige fordele og ulemper.

### **Automatiske stabilisatorer: fordele...**

De automatiske stabilisatorers største fordel er, at de selvsagt reagerer automatisk og hurtigere end den diskretionære finanspolitik på en ændring i konjunkturerne, fordi de virker, uanset hvilke informationer der er til rådighed for politikerne om økonomiens tilstand. Herudover har en økonomisk politik baseret

2) Finansministeriet har ligeledes beregnet saldoens konjunkturfølsomhed over for et fald i ledigheden på 1 pct.point af arbejdsstyrken til en forbedring på 1,23 pct. af BNP, jf. *Finansredegørelse 94*.

på automatiske stabilisatorer en høj grad af troværdighed, hvis udgangsniveauet bliver lagt korrekt. Et korrekt udgangsniveau betyder, at underskuddet i en lavvækstperiode præcist modsvares af et tilsvarende overskud i den efterfølgende opgang. Hvis udgangsniveauet bliver lagt korrekt, og strukturerne er stabile, vil de offentlige finanser tendere mod at være i ligevægt over en konjunkturcykel.

### **...og ulemper**

Der er dog også en del uheldige sider ved en økonomisk politik baseret på automatiske stabilisatorer. Den er følsom over for ekstraordinære lange eller dybe konjunkturtilbageslag. Derudover forudsætter velfungerende automatiske stabilisatorer, at niveauet for saldoen tilpasses ved hjælp af diskretionær politik til ændrede strukturer i økonomien, herunder f.eks. en voksende strukturel ledighed. Endelig er det en forudsætning for en troværdig udvikling i de offentlige finanser, at der ikke bliver brugt af overskuddet i opgangsperioder i form af ufinansierede lempelser. Kombinationen af ekstraordinære konjunkturtilbageslag, ustabile strukturer og aktive lempelser i opgangsperioder kan få store automatiske stabilisatorer til at resultere i en stigende offentlig gældskvotepå længere sigt.

### **Diskretionær finanspolitik: fordele...**

Det er en fordel ved den diskretionære finanspolitik, at den giver de politiske beslutningstagere frihed til at bestemme hvornår og hvor meget, der skal strammes eller lempes. Økonomien rammes af forskellige stød, og det kan være optimalt ikke at reagere på den samme måde på forskellige stød.

### **...og ulemper**

Der er dog også en række ulemper ved diskretionær finanspolitik. Hvis den offentlige gældskvotepå ikke skal vokse over tid, er kravet, at aktive lempelser i nedgangsperioder modsvares af aktive stramminger i opgangsperioder. Erfaring viser, at sidstnævnte kan være vanskeligt, når de offentlige finanser - på grund af de automatiske stabilisatorer - tilsyneladende udvikler sig positivt i opgangsperioder.

### **Timing og...**

To yderligere problemer forbundet med at føre diskretionær finanspolitik er spørgsmålet om korrekt timing og dosering. Den optimale timing ville være at reagere omgående, når et uventet stød rammer økonomien. I praksis går der tid, før et tilstrækkeligt sikkert statistisk billede af eksistensen, arten og størrelsen af et stød viser sig. Dertil kommer forsinkelser i den politisk-administrative proces og den tid, der går, fra et tiltag er gennemført, til det virker på økonomien.

### ...dosering

Doseringsproblemet er spørgsmålet, om politikerne får strammet eller lempet i den rette mængde. Hvis tiltagene skal virke efter hensigten, stiller det store krav til politikernes kendskab til det stød, der har ramt økonomien, og til den måde økonomien fungerer på. Det kan f.eks. være svært at styre, hvor meget finanspolitikken lempes, når det sker ved at indføre en ny ordning, hvor det er usikkert, hvor mange mennesker der vil benytte sig af den. Uventede begrænsninger i det institutionelle set-up kan også betyde, at tiltag ikke får den planlagte effekt. Selv instrumenter, der på forhånd kan virke lette at styre, kan vise sig knap så forudsigelige. F.eks. blev den faktiske vækst i de offentlige investeringer i 1993 og 1994 meget lavere, end det regeringen havde planlagt i *Ny kurs mod bedre tider*, maj 1993. De planlagte stigninger i de offentlige investeringer var på hhv. 11½ og 7½ pct. i faste priser. Denne udvidelse af investeringsaktiviteten skulle primært finde sted i kommunerne. Men ifølge det seneste nationalregnskab steg de offentlige investeringer kun 0,8 og 0,7 pct. i de pågældende år.

### Diskretionær finanspolitik: Information og disciplin

Alt i alt stiller en optimal anvendelse af diskretionær finanspolitik store krav til kvaliteten og mængden af information, der er til rådighed for politikerne. Derudover er det afgørende for troværdigheden af den førte politik, at der bliver strammet tilstrækkeligt i opgangsperioder.

### Finanspolitiske indikatorer

### Succesrig diskretionær finanspolitik forudsætter gode indikatorer

Hvis diskretionær finanspolitik skal kunne bruges aktivt i stabiliseringspolitisk øjemed, skal der være en betydelig grad af kontrol over timing og dosering. Ellers er der en risiko for, at politikken kan virke destabiliserende. Der er derfor behov for at måle virkningen af den førte diskretionære politik på væksten i økonomien over en konjunkturcykel. Til det formål findes der forskellige kortsigtede finanspolitiske indikatorer såsom den faktiske saldo, udgiftstryk, skattetryk, strukturel saldo og finanseffekt. De første fire indikatorer giver et fingerpeg om, i hvilken retning finanspolitikken trækker: bliver der strammet, eller bliver der lempet. Den sidste indikator, finanseffekten, forsøger derudover at kvantificere den diskretionære finanspolitikts virkning på BNP.

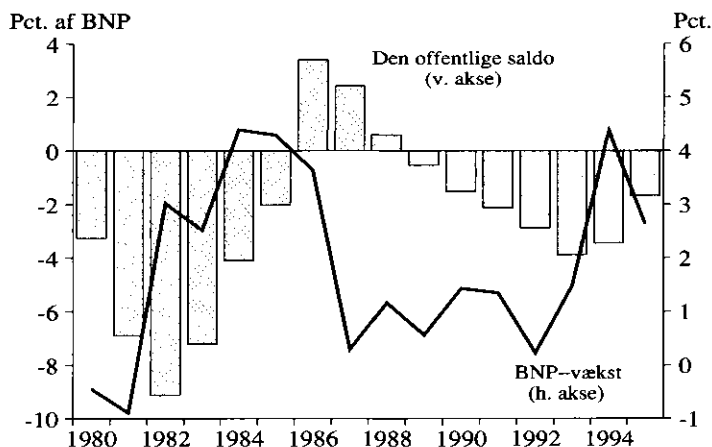
### Den offentlige saldo dårlig indikator for den diskretionære finanspolitik

Udviklingen i den faktiske saldo på de offentlige finanser varierer i så høj grad med konjunkturerne, at saldoen ikke er noget godt mål for den diskretionære politik. Når udviklingen i saldo og vækst bevæger sig i hver sin retning, kan den faktiske saldo dog give et fingerpeg om retningen af den diskretionære finanspolitik. F.eks. blev saldoen forværret fra 1981 til 1982 på trods af tiltagende vækst, jf. figur II.11. Det kan tages som en indikation af, at finanspolitikken blev lempet i 1982.

### Udgifts- og skattetryk også dårlige indikatorer

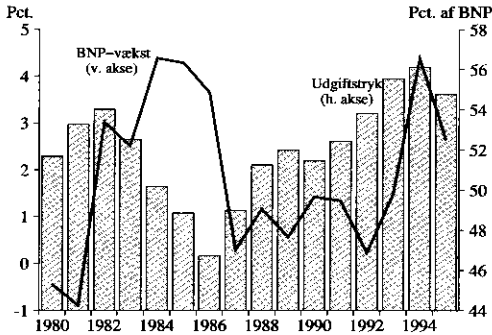
Udgiftstryk og skattetryk, jf. figur II.12 og II.13 kan tilsammen være bedre indikatorer for den bagvedliggende diskretionære finanspolitik end den faktiske saldo. Begge disse indikatorer har dog visse skavanker, der alt i alt gør dem til dårlige indikatorer. Skattetrykket er følsomt over for såkaldte sammensætningseffekter. Hvis husholdningerne f.eks. begynder at købe flere biler på bekostning af andre forbrugsgoder, stiger skattetrykket, uden at det er udtryk for en stramning af den diskretionære finanspolitik. Derudover ændrer begge indikatorer sig med konjunkturerne. F.eks. stiger udgiftstrykket, når ledigheden stiger, og skattetrykket kan påvirkes, hvis progressionsgrænserne ikke reguleres fuldt ud med stigningen i de nominelle indkomster.

Figur II.11 Den offentlige sektors saldo og BNP-vækst

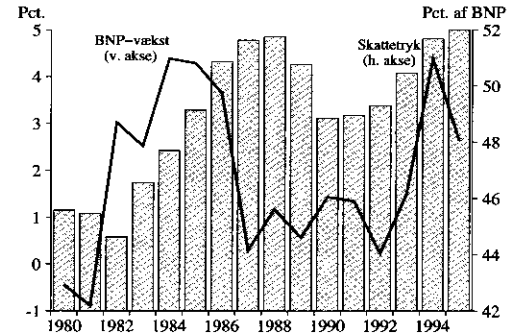


Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

Figur II.12 Udgiftstryk og BNP-vækst



Figur II.13 Skattetryk og BNP-vækst



Anm.: Udgiftstryk er målt som de offentlige driftsudgifter i alt i pct. af BNP.  
Skattetryk er målt som skatter og afgifter i alt i pct. af BNP.

Kilde: ADAM's databank og egne beregninger.

**Den strukturelle saldo skulle være saldoen ekskl. konjunktur...**

Den strukturelle saldo anvendes ofte som indikator for den diskretionære finanspolitik. F.eks. bruger EU og OECD denne indikator til at vurdere finanspolitikens strammingsgrad. Når den strukturelle saldo beregnes, bliver det forsøgt at rense hvert enkelt års specifikke konjunkturbidrag ud af den faktiske saldo, jf. boks II.1. Derefter kan ændringen fra år til år i den strukturelle saldo anvendes som indikator for, hvilken vej den diskretionære finanspolitik bevæger sig.

**...men der er metodeproblemer:**

Forskellige institutioner har givet deres bud på størrelsen af den strukturelle saldo i Danmark, jf. figur II.14. Resultatet afhænger i høj grad af fastlæggelsen af niveauet for ligevægtsaktiviteten eller alternativt den strukturelle ledighed, hvilket ofte giver forskellige værdier alt efter, hvilken beregningsmetode der bliver anvendt. Specielt er fortolkningen af perioden 1993-95 udpræget forskellig. Hvis ændringer i den beregnede strukturelle saldo tages som udtryk for strammingsgraden af den diskretionære finanspolitik, så skulle størstedelen af ændringerne i den faktisk saldo bestå af aktiv finanspolitik, mens de automatiske stabilisatorer spiller en mindre rolle. Analyser senere i dette afsnit tyder på, at dette ikke er korrekt. Det ser således ud til, at konjunktoren generelt ikke bliver renset ud i tilstrækkelig grad ved beregningen af den strukturelle saldo.

**Konjunktoren renses ikke godt nok ud**

## Boks II.1 Beregning af den strukturelle saldo

Ændringen i den strukturelle saldoss niveau kan opfattes som et mål for den diskretionære finanspolitik. Den beregnes som

*Ændring i strukturel saldo = ændring i faktisk saldo - ændring i konjunkturbidrag.*

Bidraget fra konjunktoren til den offentlige saldo vil alene være 0, hvis økonomiens vækstrate ligger på den langsigtede trend-vækst, eller ledigheden er lig den strukturelle ledighed. Trend-vækst og strukturel ledighed kan beregnes ved forskellige metoder med samme bagvedliggende tankegang. I praksis kan resultaterne dog variere betragteligt.

Finansministeriet beregner konjunkturbidraget ved at multiplicere et mål for konjunkturledigheden med budgettets følsomhed over for ændringer i ledigheden, jf. fodnote 2. Konjunkturledigheden beregnes som den faktiske ledighed fratrukket det beregnede niveau for den strukturelle ledighed, jf. *Finansredegørelse 93*. EU's og OECD's beregninger svarer i princippet til Finansministeriets, jf. *OECD Economic Studies No. 24, 1995/I* og *EU European Economy No. 60 1995, Technical note*.

Den metodiske tilgangsvinkel til beregningen af niveauet for den strukturelle saldo betyder, at den bl.a. påvirkes af privatiseringer, ændringer i nettorentebetalinger og trendmæssige ændringer i arbejdsstyrken. Det kan hverken betegnes som konjunktur eller diskretionær politik.

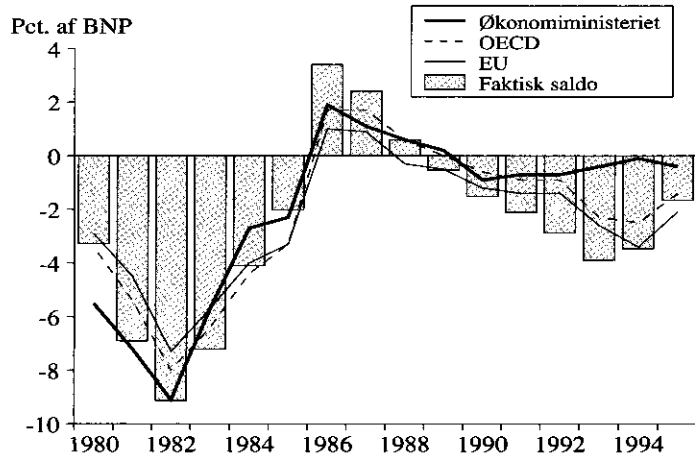
### Renterne tages med

Ændringen i den strukturelle saldo fra år til år bliver påvirket af variationer i nettorentebetalingerne som følge af rente- og valutakursændringer. Dette er specielt et problem for lande med en stor offentlig gæld, jf. kapitel I. Det mindsker yderligere dette måls egnethed som indikator for stramningsgraden af den diskretionære finanspolitik. Også variationer i omfanget af f.eks. privatiseringer og andre engangsindtægter eller -udgifter vil reducere den strukturelle saldoss brugbarhed som indikator.

### Finanseffekter...

Den sidste indikator er finanseffekten, der forsøger at kvantificere effekten af den diskretionære finanspolitik på væksten i økonomien, jf. boks II.2. Det grundlæggende princip ved beregningen af finanseffekten er, at alle ændringer i skatte- og overførselssatser samt ændringer i offentlige investeringer, beskæftigelse og varekøb defineres som diskretionære finanspolitiske tiltag. Derimod er ændringer i saldoen som følge af f.eks. øgede indtægter i økonomien eller et stigende antal arbejdsløse en følge af de automatiske stabilisatorer.

Figur II.14 Strukturel saldo ifølge forskellige kilder og faktisk saldo



Anm.: Økonomiministeriet bemærker i *Opdatering af konvergensprogram for Danmark*, marts 1993, at både 1994 og 1995 er præget af store engangsindtægter, hvorfor det er vanskeligt at fortolke ændringer i den strukturelle saldo i disse år.

Kilde: ADAM's databank, *Økonomisk Oversigt*, december 1995, tabel B.16, *Opdatering af konvergensprogram for Danmark*, marts 1996, tabel 2, OECD: *Economic Outlook*, no. 58, december 1995, Annex Table 31 og EU: *European Economy*, no. 60, 1995, Technical note, table 2.

**...måler den diskretionære politik...**

Filosofierne bag beregningerne af den strukturelle saldo og finanseffekten er overordnet set de samme. Metoden i forbindelse med beregningen af den strukturelle saldo er at rense konjunkturen ud af den faktiske saldo og betragte ændringer i residualen som en indikator for den diskretionære finanspolitik. Tilgangsvinklen ved finanseffektberegningen er direkte at måle effekten af den diskretionære finanspolitik på aktiviteten og at betragte den resterende ændring i saldoen som konjunktur eller engangsindtægter og -udgifter.

**...med visse undtagelser**

Ikke alt, hvad der normalt opfattes som aktiv finanspolitik, bliver inkluderet i finanseffektberegningen. Eksempelvis vil regelændringer, der udvider eller indskrænker den personkreds, der har ret til en bestemt transferering, i praksis ikke indgå i finanseffektberegningen. Andre tiltag f.eks. via kreditpolitikken som i 1986 bliver heller ikke medregnet.

## Boks II.2 Beregning af finanseffekt

Finanseffekten er en modelbaseret indikator for den diskretionære finanspolitik målt ved førsteårsvirkningen på BNP. En negativ (positiv) finanseffekt er udtryk for en stramning (lempelse) af finanspolitikken i forhold til året før. Principielt beregnes finanseffekten ved at lægge alle direkte provenuændringer ind i en makroøkonomisk model og derefter løse den. I praksis foretages beregningen ofte - som i denne analyse - ved en mere enkel metode, hvor de direkte provenuændringer som følge af et diskretionært indgreb multipliceres med de relevante førsteårs BNP-multiplikatorer, jf. tabel II.14

$$\text{Finanseffekt} = \sum \text{direkte provenuændring}_i \cdot \text{multiplikator}_i,$$

hvor  $i$  refererer til de forskellige budgetposter.

Ved beregning af ændringen i det direkte provenu er det nødvendigt at fastlægge, hvad der forstås ved et diskretionært indgreb. Det gøres ved at definere uændret diskretionær finanspolitik for de forskellige budgetposter med udgangspunkt i de såkaldte nulpunkter. De direkte provenuændringer, der fremkommer som følge af afvigelser fra disse nulpunkter, tolkes som diskretionær finanspolitik. Den resterende variation i den offentlige saldo skyldes de automatiske stabilisatorer og ændringer i restposter som privatiseringer, nettorentebetalinger, betalingsforskydninger osv.

*Nulpunkter for finanseffekten er fastlagt på følgende måde*

*Indtægtssiden:*

- Uændrede skattesatser, fradrags- og afskrivningsregler
- Uændrede afgiftssatser
- Udviklingen i arbejdsgiver- og arbejdstagerbidrag svarer til udviklingen i lønningerne

*Udgiftssiden:*

- Uændret offentlig beskæftigelse
- Den offentlige løn vokser i takt med lønnen i den private sektor
- De offentlige investeringer og varekøb er uændrede i faste priser
- Subsidiernes er uændrede som andel af BNP
- Satsen for overførslerne vokser i takt med lønnen i den private sektor

Fastlæggelsen af nulpunkterne har stor betydning for resultatet af finanseffektberegningen. Nulpunkternes definition er ikke teoretisk begrundet, men bestemt bl.a. af holdningen til udviklingen i den offentlige sektor på længere sigt. En neutral finanspolitik indebærer f.eks. ifølge ovenstående nulpunkter, at de offentlige investeringer og varekøb udgør en aftagende andel af BNP over tid. Endelig introducerer nye ordninger (f.eks. orlov) et specielt usikkerhedsmoment i den fremadrettede finanseffektberegning, fordi der skal skønnes over adfærdsændringen det første år.



### **Finanseffekten måler kun førsteårseffekten**

Finanseffekten måler alene effekten af den diskretionære finanspolitik på aktiviteten i økonomien det første år. I praksis har de forskellige tiltag flerårige effekter, og nogle tiltag slår oven i købet hårdere igennem i andet og tredje år som følge af forsinkelser i økonomiens reaktioner, jf. multiplikatorerne i tabel II.14.

### **Erfaringer med diskretionær finanspolitik**

Erfaringerne med at føre diskretionær finanspolitik siden 1980 kan vurderes med udgangspunkt i finanseffekterne. Billedet vil dog være præget af hvilken model, der bliver anvendt i beregningen, jf. figur II.15, hvor finanseffekter beregnet ved hjælp af SMEC-modellen er sammenholdt med finanseffekter beregnet ved hjælp af ADAM-modellen.

### **Finanseffekter er modelafhængige**

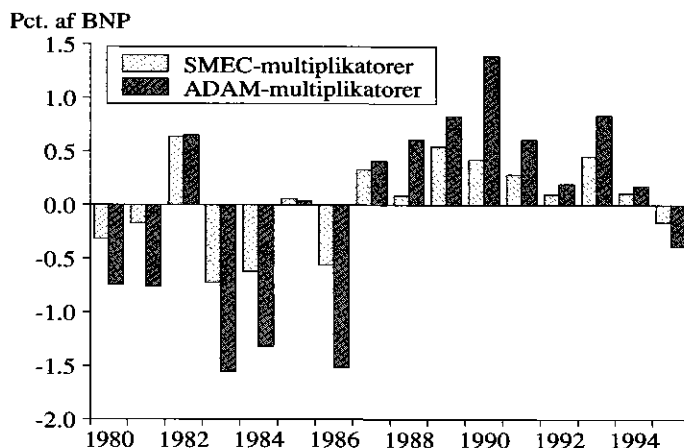
Forskellen mellem SMEC-modellen og ADAM-modellen udtrykt ved multiplikatorerne i tabel II.14 forklarer afvigelserne mellem de to sæt finanseffekter. Generelt er SMEC's multiplikatorer numerisk mindre end ADAM's multiplikatorer. Det betyder, at forskellige politiktiltag har mindre aktivitetseffekt vurderet på grundlag af SMEC end vurderet på grundlag af ADAM. Resultatet bliver derfor også, at finanseffekter beregnet ved hjælp af SMEC-multiplikatorer bliver systematisk numerisk mindre end finanseffekter beregnet på grundlag af ADAM-multiplikatorer. De to modeller vil således svare forskelligt på et spørgsmål om doseringen af den diskretionære finanspolitik. Fortegnet på finanseffekten er dog det samme, og der er derfor enighed om timing af stramminger og lempelser.

### **Modellerne er enige om timing men ikke dosering**

### **Første år eller gennemsnit af første tre år**

Finanseffekten kunne alternativt beregnes ved f.eks. at bruge et gennemsnit af de første tre års multiplikatorer i stedet for førsteårseffekten, jf. tabel II.14. Forskellen mellem de to sæt af finanseffekter bliver i så fald lidt større, fordi ADAM-multiplikatorer generelt tager til igennem de første tre år, mens dette ikke er tilfældet for SMEC-multiplikatorerne.

Figur II.15 Finanseffekter beregnet vha. førsteårsmultiplikatorer



Anm.: Finanseffekterne er beregnet som anført i boks II.2. Der er anvendt førsteårsmultiplikatorer fra tabel II.14 og direkte provenuer fra *Finansredøgørelse 94*, dog er 1990-95 opdaterede provenuer. De her viste finanseffekter beregnet vha. ADAM-multiplikatorer afviger fra de finanseffekter, Finansministeriet har offentliggjort i *Finansredøgørelse 94* og i *Opdatering af Konvergensprogram for Danmark*, marts 1996. Det skyldes bl.a. revisioner af data, og at der i Konvergensprogrammet er anvendt en nyere version af ADAM-modellen i forhold til den model, der danner grundlag for multiplikatorerne i tabel II.14.

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

**Der blev lempet i lavvækstperioder og strammet i højvækstperioder...**

**...men kun top og bund blev fjernet**

**Årene 1980 og 1981 en undtagelse**

Den aktive finanspolitik har generelt bidraget til at mindske konjunktursvingene i økonomien i perioden 1980-95, jf. figur II.16. Den faktiske vækst har i de fleste tilfælde ligget under væksten ekskl. finanseffekt i opgangsperioder, mens det modsatte har været tilfældet i nedgangsperioder. Det er dog klart, at den diskretionære finanspolitik alene har været i stand til at fjerne konjunkturbølgernes øverste top og nederste bund. Det gælder også, hvis de numerisk større ADAM-beregnedede finanseffekter bliver lagt til grund for vurderingen.

De første år af 1980'erne afviger fra det generelle billede af konjunkturudjævning. Der blev i disse år ført en stram finanspolitik trods udpræget lavvækst, fordi vægten blev lagt på den kortsigtede udvikling i betalingsbalance og offentlig saldo og ikke på stabilisering af aktiviteten.

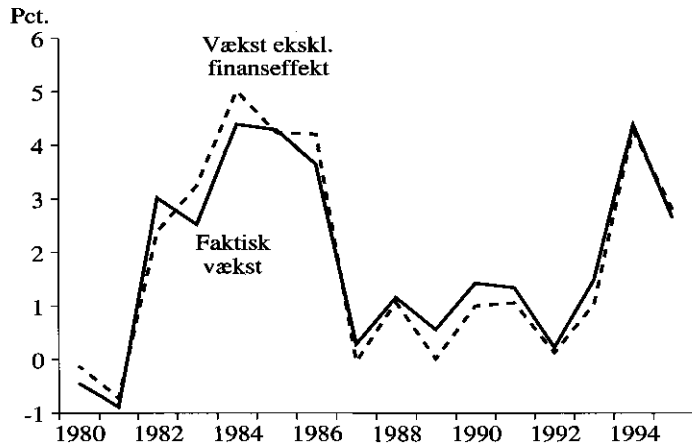
Tabel II.14 Multiplikatorer i SMEC og ADAM, BNP-afvigelse i pct. af BNP i grundkørslen

UDGIFTER				INDTÆGTER			
Budgetpost	Model	Første år	Gns. af første tre år	Budgetpost	Model	Første år	Gns. af første tre år
Offentligt køb af varer og tjenester	SMEC	0,053	0,041	Moms	SMEC	-0,045	-0,049
	ADAM	0,109	0,117		ADAM	-0,062	-0,059
Offentlig beskæftigelse	SMEC	0,101	0,079	Kildeskat	SMEC	-0,036	-0,043
	ADAM	0,121	0,121		ADAM	-0,044	-0,043
Offentlige lønninger	SMEC	0,021	0,049	Selskabsskat	SMEC	-0,024	-0,031
	ADAM	0,027	0,050		ADAM	-0,014	-0,023
Offentlige investeringer	SMEC	0,064	0,050	Registre- ringsafgift	SMEC	-0,037	-0,021
	ADAM	0,104	0,113		ADAM	-0,081	-0,067
Subsidier	SMEC	0,014	0,011	Vægtafgift	SMEC	-0,084	-0,052
	ADAM	0,052	0,078		ADAM	-0,068	-0,053
Skat.pl. over- førsler ekskl. A-dagpenge	SMEC	0,024	0,031	Punktafgift	SMEC	-0,035	-0,033
	ADAM	0,038	0,064		ADAM	-0,108	-0,098
A-dagpenge	SMEC	0,024	-0,032	Arbejdsmar- kedsbidrag	SMEC	-0,030	-0,034
	ADAM	0,038	0,064		ADAM	-0,048	-0,063
Ikke-skatte- pligtige overførsler	SMEC	0,036	0,043	Obligatoris- ke bidrag mv.	SMEC	-0,027	-0,033
	ADAM	0,062	0,096		ADAM	-0,048	-0,058

Ann.: Multiplikatorerne viser effekten på BNP i faste priser af et stød til den pågældende budgetpost på 1 promille af BNP i løbende priser. De nævnte udgiftsposter udgør knap 90 pct. af de samlede udgifter. De nævnte indtægtsposter udgør omkring 90 pct. af de samlede indtægter. Multiplikatorerne stammer dels fra den version af ADAM-modellen, der blev anvendt i forbindelse med *Finansredegørelse 94* og dels den version af SMEC-modellen, der er beskrevet i *SMEC modeldokumentation og beregnede virkninger af økonomisk politik 1994*.

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

Figur II.16 BNP-vækst ekskl. førsteårseffekten af den diskretionære finanspolitik og faktisk BNP-vækst



Anm.: Hvis den faktiske vækst ligger under væksten ekskl. finanseffekt, holder den diskretionære finanspolitik den faktiske vækst nede og omvendt. BNP-vækst ekskl. førsteårseffekten af den diskretionære finanspolitik er beregnet på grundlag af SMEC-multiplikatorer.

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

## Timing og dosering

Ved en vurdering af periodens aktive finanspolitik mht. timing og dosering falder historien i to dele, dels forløbet omkring opsvinget i midten af 1980'erne, dels den førte politik i forbindelse med de seneste års opsving. Den finanspolitiske lempelse i 1982 havde ud fra et stabiliseringspolitisk hensyn været bedre placeret i 1981, jf. figur II.16. Økonomien var af egen kraft kommet ud af nedgangs-konjunktoren i 1982. Hovedvægten blev dog i 1981, som nævnt, lagt på andre kortsigtede hensyn som betalingsbalance og underskud på de offentlige finanser. Der er derimod ingen tvivl om, at det havde været mere hensigtsmæssigt, om den efterfølgende stramning var kommet i 1985 og ikke i 1986. I stedet blev der strammet relativt kraftigt op i 1986, hvor økonomien var på vej nedad.

**De 7 magre år og den seneste lempelse**

**Betalingsbalancen hindrede at lempelsen kom tidligere**

**God timing - held i uheld**

**Vurderingen af den diskretionære finanspolitik i 1994 ændret**

Der kan ud fra et stabiliseringspolitisk hensyn argumenteres for, at finanspolitikken burde have været lempet tidligere og kraftigere i forbindelse med den seneste lavkonjunktur, end hvad der rent faktisk blev tilfældet. Hensynet til betalingsbalancen betød dog, at der reelt først i begyndelsen af 1990'erne blev skabt et finanspolitisk råderum for lempelser. Overophedningen gav i 1986 anledning til et rekordstort underskud på betalingsbalancen, der først i 1990 blev vendt til et lille overskud. Derudover var konjunkturerne i udlandet på vej nedad i 1990-91, hvorfor en markant lempelse på dette tidspunkt ville have haft meget uheldige konsekvenser for betalingsbalancen. Alt i alt må det faktum, at den finanspolitiske lempelse hovedsagelig kom i 1993, betegnes som en succes mht. timing. Der er dog tale om held i uheld, for oprindeligt var intentionen med finanspolitikken i 1994 en forholdsvis kraftig lempelse, der så aldrig fandt sted. Alt i alt illustrerer forløbet omkring lempelsen af den diskretionære finanspolitik 1993-94 de problemer, der er forbundet med at føre en aktiv konjunkturstabiliserende politik.

Vurderingen af den aktive finanspolitiks vækstbidrag i 1994 har ændret sig markant igennem de seneste tre år, hvilket illustrerer den usikkerhed, der er knyttet dels til finanseffektberegningen, dels til det at føre diskretionær finanspolitik. I *Ny kurs mod bedre tider*, maj 1993 blev der forudsagt en finanseffekt på 1,2 pct. i 1994. Det blev revideret marginalt op til 1,3 pct. i *Finansredegørelse 93*, oktober 1993. Året efter i *Finansredegørelse 94*, august 1994 var vurderingen 0,9 pct., og med *Opdatering af konvergensprogram for Danmark*, marts 1996 er finanseffekten vurderet til 0 for året 1994. Beregninger præsenteret her i afsnittet, der er baseret på opdaterede direkte provenuændringer, giver med SMEC-multiplikatorer en finanseffekt på 0,1 pct., mens beregningen på grundlag af ADAM-multiplikatorer siger 0,2 pct.

## De automatiske stabilisatorer og finanseffekten

### Betydeligt vækstbidrag fra den samlede finanspolitik

Den samlede finanspolitik bidrag til udjævning af konjunkturbevægelserne, dvs. både bidraget fra den diskretionære finanspolitik og fra de automatiske stabilisatorer, har været betragteligt i perioden 1980-95, jf. tabel II.15. Finanspolitikens samlede bidrag til væksten er beregnet ved at sammenholde den faktiske udvikling i BNP med en tænkt udvikling, hvor en række offentlige udgifter og indtægter alene vokser med inflationen. Denne hypotetiske udvikling er beregnet ved hjælp af SMEC. Effekten på BNP-væksten af ændringer i kildeskatter, indirekte skatter, indkomstoverførelser og de offentlige realudgifter er således neutraliseret. Bidraget fra disse poster til budgetunderskuddet er derved uændret i forhold til året før, bortset fra prisudviklingen. Derimod er der for kapitalposter, rentestrømme og realrenteafgiften anvendt den faktiske udvikling. Det er således de samme poster, der er medtaget i denne beregning, som indgår i opgørelsen af finanseffekterne, jf. boks II.2 og tabel II.14. Bidraget fra de automatiske stabilisatorer er derefter beregnet som finanspolitikens samlede bidrag til BNP-væksten fratrukket bidraget fra den diskretionære finanspolitik målt ved SMEC-finanseffekter.

### Automatiske stabilisatorer har betydet mest

De automatiske stabilisatorer har givet et betydeligt bidrag til udjævning af konjunkturerne ved at holde væksten oppe i nedgangskonjunkturer og dæmpe væksten i opgangskonjunkturer i perioden 1980-95, jf. tabel II.15. Således medvirkede de automatiske stabilisatorer til at dæmpe væksten i højkonjunkturerne 1983-86 og 1994-95, mens de holdt væksten oppe i alle øvrige år. Retningen af påvirkningen fra de automatiske stabilisatorer og den aktive finanspolitik har med få undtagelser været den samme, men generelt har effekten af de automatiske stabilisatorer været væsentlig større end effekten af den diskretionære politik. I årene 1980, 1981, 1985 og 1994 modvirkede den aktive finanspolitik de automatiske stabilisatorer.

Tabel II.15 Betydning for væksten af den diskretionære og den automatiske finanspolitik

	Faktisk vækst	Beregnet vækst uden finans- politik	Bidrag fra diskretionær finanspolitik	Bidrag fra automatiske stabilisatorer
	pct.			
1980	-0,4	-1,6	-0,3	1,5
1981	-0,9	-2,3	-0,2	1,6
1982	3,0	1,5	0,6	0,9
1983	2,5	4,1	-0,7	-0,9
1984	4,4	8,0	-0,6	-3,0
1985	4,2	5,4	0,1	-1,3
1986	3,6	7,8	-0,6	-3,6
1987	0,3	-2,2	0,3	2,2
1988	1,2	0,2	0,1	0,9
1989	0,6	-1,7	0,5	1,8
1990	1,4	0,8	0,4	0,2
1991	1,3	0,6	0,3	0,4
1992	0,2	-0,7	0,1	0,8
1993	1,5	0,7	0,5	0,3
1994	4,4	5,3	0,1	-1,0
1995	2,6	6,9	-0,2	-4,1

Anm.: Bidraget fra den diskretionære finanspolitik er målt ved finanseffekten beregnet vha. SMEC-multiplikatorer, jf. boks II.2, mens bidraget fra de automatiske stabilisatorer er beregnet ved en fuld modelkørsel, jf. teksten. Den første søjle er summen af de tre næste søjler.

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

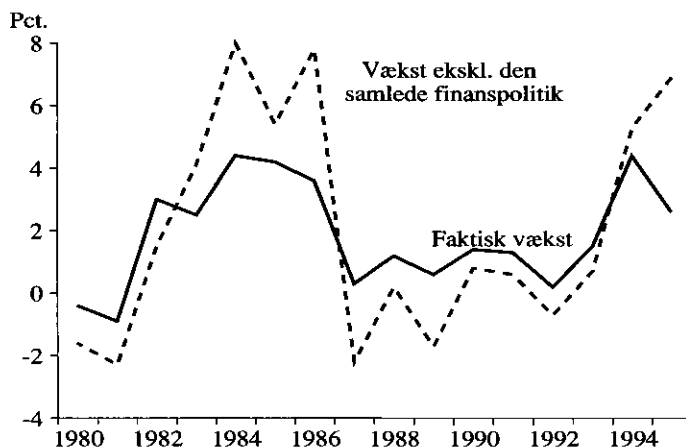
### Krav og muligheder i finanspolitikken

#### Finanspolitikken har mindsket konjunkturbølgerne

#### Automatik vigtigere end politik

Den samlede finanspolitik har bidraget markant til at dæmpe konjunkturbølgerne i dansk økonomi i perioden 1980-95, jf. figur II.17. Således medvirkede finanspolitikken til at dæmpe højkonjunkturerne 1983-86 og 1994-95, mens væksten i de øvrige år blev holdt oppe. Det store bidrag er kommet fra de automatiske stabilisatorer, mens den diskretionære finanspolitik har spillet en mindre rolle.

Figur II.17 BNP-vækst ekskl. førsteårseffekten af den samlede finanspolitik og faktisk BNP-vækst



Anm.: Hvis den faktiske vækst ligger under væksten ekskl. effekten af den samlede finanspolitik, bidrager den samlede finanspolitik til at holde den faktiske vækst nede og omvendt. BNP-vækst ekskl. førsteårseffekten af den samlede finanspolitik er beregnet på grundlag af SMEC og svarer til anden søjle i tabel II.15.

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

### Timing og dosering af den diskretionære finanspolitik

Trods sit lille bidrag har den diskretionære finanspolitik dog generelt mindsket udsving i væksten i perioden 1980-95, selvom der har været problemer med timing og dosering. Således kom stramningen i forbindelse med højkonjunkturer midt i 1980'erne for sent. Den seneste lempelse må derimod betegnes som en succes. Det er dog delvist vurderet i bakspejlet, idet den faktiske timing og dosering kom til at afvige en del fra det, de politiske beslutningstagere oprindeligt havde planlagt. Det illustrerer et centralt problem ved at føre diskretionær finanspolitik, nemlig at der er store vanskeligheder forbundet med at måle og styre den.

### Velfærdsgoder uegnet som stabiliseringsinstrument

Generelt er det vigtigt omhyggeligt at overveje hvilke budgetposter, der egner sig som stabiliseringspolitiske instrumenter. Eksempelvis blev orlovsordningerne oprindeligt indført ud fra arbejdsmarkeds- og konjunkturpolitiske hensyn som midlertidige ordninger. Orlovsordningerne betragtes imidlertid også som velfærdsgoder, og sådanne viser sig ofte politisk vanskeligt at fjerne igen, når de først er indført. Offentlige udgifter med karakter af velfærdsgoder er derfor vanskelige at håndtere som stabiliseringspolitiske instrumenter og bør principielt derfor være fuldt finansierede.



### **Krav til instrumenter**

Ved valg af instrument er det i visse tilfælde muligt at kombinere stabiliseringspolitiske hensyn med en forbedring af strukturerne i samfundet. I en nedgangskonjunktur kan f.eks. uddannelsesindsatsen vendt mod de marginale grupper på arbejdsmarkedet som de ufaglærte og de langtidsledige intensiveres. Omvendt vil det være hensigtsmæssigt at vælge en opgangskonjunktur, hvis man ønsker at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet f.eks. ved at reducere kompensationsgraden ved ledighed. De arbejdsmarkeds- og stabiliseringspolitiske hensyn bliver hermed tilgodeset samtidigt.

### **Offentlige investeringer**

De offentlige investeringer er umiddelbart et godt stabiliseringspolitisk instrument. Underlægges de enkelte projekter en investeringsmæssig kalkule, følger det normalt, at investeringsaktiviteten skal bevæge sig modsat konjunkturerne, fordi de samfundsmæssige omkostninger er lavere i lavkonjunkturer. De offentlige investeringer var planlagt til at spille en væsentlig rolle i forbindelse med den seneste finanspolitiske lempelse. Det viste sig dog at være uforeneligt med den øgede rammestyring indenfor de offentlige investeringer. En udvidet anvendelse af de offentlige investeringer som stabiliseringspolitisk instrument kræver derfor en indskrænkning i omfanget af rammestyring indenfor dette område.

### **Diskretionær politik ikke overflødig**

Uanset den historisk set begrænsede betydning for udjævningen af konjunktursvingningerne, har den diskretionære finanspolitik en vigtig rolle at spille i den økonomiske politik. Selv med velfungerende automatiske stabilisatorer kan det være nødvendigt at justere niveauet for den offentlige saldo ved hjælp af diskretionær politik, f.eks. hvis en voksende strukturel ledighed forværrer den offentlige saldo. Et sådant underskud på de offentlige finanser kan dog bedst modvirkes ved strukturreformer.

## II.7 Problemstillinger i den økonomiske politik

**Lav vækst i 1996,  
mere normal i  
1997-98...**

Væksten i BNP ventes kun at blive ca. 1 pct. i 1996 som følge af en markant afmatning i dansk økonomi siden 2. halvår af 1995. Afmatningen skyldes såvel aftagende vækst i det private forbrug som generelt faldende international efterspørgsel. BNP-væksten ventes at tiltage til et mere normalt niveau på godt 2 pct. i 1997-98, drevet af stigende privat forbrug samt øget international vækst. Nettoeksportens bidrag til væksten skønnes dog at være aftagende over prognoseperioden, og væksten i importen ventes at overstige væksten i eksporten i 1998. Det medvirker til, at overskuddet på betalingsbalancens løbende poster forsvinder i prognoseperioden. Prognosen viser, at underskuddet på de offentlige finanser ikke mindskes væsentligt i fremskrivningsperioden. Underskuddet ventes at udgøre godt 1½ pct. af BNP i både 1997 og 1998.

**...men overskud på  
betalingsbalancen  
væk i 1998**

**Beskæftigelsen falder  
i 1996**

Beskæftigelsen falder lidt i 1996, men alligevel bliver ledigheden ca. 25.000 personer lavere i 1996 end i 1995. Det skyldes primært et øget antal personer på overgangsydelse. Beskæftigelsen stiger med 10-15.000 personer i 1997-98, mens ledigheden kun falder svagt. Niveauet for ledigheden ventes at ligge på godt 260.000 personer i hele prognoseperioden svarende til en ledighedsprocent på 9,4.

**International  
konjunktursituation  
usikker**

Skønnet for den internationale vækst udgør et særligt usikkerhedsmoment i den foreliggende prognose. Dansk økonomi er generelt meget følsom over for ændringer i den internationale økonomi, og aktuelt er der stor usikkerhed omkring de internationale konjunkturudsigter. Eksempelvis vil en forlængelse af den internationale konjunkturafmatning påvirke vækstudsigterne negativt. Selvom en sådan udvikling formentlig fører til et lavere internationalt renteniveau, vil dette ikke være tilstrækkeligt til at neutralisere et fald i den internationale vækst.

**Positive træk de  
senere år**

Dansk økonomi har de seneste år gennemgået en positiv udvikling på en række områder. Siden 1993 har der været pæn vækst, og den registrerede ledighed er faldet, samtidig med at inflationen har været lav. De seneste års udvikling på betalingsbalancen har reduceret udlandsgælden fra et niveau på ca. 40 pct. af BNP til ca. 27 pct. i 1995. Selvom væksten ventes at blive lav i 1996, er der udsigt til, at væksten hurtigt vender tilbage til et mere normalt niveau.

### **Men en række uløste problemer**

Det økonomiske råderum er imidlertid blevet indsnævret. Overskuddet på betalingsbalancen har været faldende, og ifølge prognosen vil der ikke være noget overskud i 1998. Når den positive udvikling på betalingsbalancen ikke ventes at fortsætte, afspejler det en række uløste grundlæggende problemer i dansk økonomi. De synlige symptomer herpå er dels, at det ikke er lykkedes at forbedre konkurrenceevnen nævneværdigt, dels at den samlede opsparring er lav.

### **Intet bidrag fra lønnen til forbedring af konkurrenceevnen**

Lønkonkurrenceevnen er blevet tydeligt forringet gennem de seneste år. På den baggrund er det vanskeligt at opnå en høj aktivitet og samtidig fastholde overskuddet på betalingsbalancen. De danske lønstigninger vil fortsat være for høje til at forbedre konkurrenceevnen i fremskrivningsperioden, selvom der forventes en vis afdæmpende effekt på lønningerne fra den senest gennemførte arbejdsmarkedsreform.

### **Tilbud og krav til ledige må ikke slækkes**

Det er endnu for tidligt at vurdere effekterne af arbejdsmarkedsreformen præcist. Reformen indeholder tiltag inden for aktivering, jobtræning, uddannelse og dagpengesystemet, og medvirker dermed til at skabe grundlaget for en væsentlig reduktion af ledigheden. Som det ofte er tilfældet med nye reformer, er der en række indkøringsproblemer, specielt i forbindelse med oprettelse af puljefjob til de ledige. Den ventede lave vækst i 1996 må imidlertid ikke føre til, at målene om aktivering af ledige dagpengemodtagere efter 2 års ledighed slækkes. Det er nødvendigt for arbejdsmarkedsreformens succes, at tilbud og krav til de ledige opretholdes selv i år med lav vækst. Da der endnu er usikkerhed om styrken af reformens effekter, er der behov for at følge udviklingen tæt for i tide at identificere områder, hvor arbejdsmarkedspolitikken bør strammes op.

### **Behov for at nedbringe den offentlige gæld**

Selvom den private opsparingskvote er relativt høj sammenlignet med de seneste 25 år, afspejler det sig ikke fuldt ud i betalingsbalancen. Det skyldes, at den offentlige sektor har et opsparingsunderskud. Det er ikke lykkedes at bringe de offentlige budgetter i balance i denne konjunkturopgang, og gældskvoten er fortsat høj. Den offentlige sektors gældsproblem forstærkes af det faktum, at presset på de offentlige udgifter vil øges i fremtiden. På lang sigt indebærer den demografiske udvikling en øget andel af ældre i den danske befolkning, hvilket fører til en øget pensionsbyrde for den offentlige sektor. Der er derfor et stort behov for en langsigtet strategi til at nedbringe den offentlige gæld og finansiere den fremtidige pensionsbyrde.

### **Fortsat underskud på den offentlige saldo**

Det er forudsat i prognosen, at finanspolitikken strammes i 1996 og 1997 i overensstemmelse med regeringens fremlagte politik. I 1998 antages en neutral finanspolitik. Der vil gennem hele prognoseperioden være et underskud på de offentlige finanser svarende til godt 1½ pct. af BNP. Regeringens målsætning om ligevægt på de offentlige finanser i 1997-98 nås således ikke med den givne konjunkturudvikling og den planlagte finanspolitik. Udbygningen af midlertidige og varige tilbagetrækningsordninger i form af børnepasnings- og sabbatorlov, efterløn samt overgangsydelse har øget det strukturelle budgetunderskud og dermed gjort sit til, at det er vanskeligt at nå balance på de offentlige finanser. Det er vigtigt at understrege, at sådanne tilbagetrækningsordninger entydigt forøger balanceproblemerne i dansk økonomi.

### **Tilbagetrækningsordninger øger balanceproblemer**

### **Strukturreformer øger råderummet**

Finanspolitik spiller en central rolle for stabiliseringen af den økonomiske udvikling, jf. afsnit II.6. Med vækstrater på knap 2½ pct. i 1997-98 er der ikke behov for at ændre den planlagte finanspolitik af hensyn til konjunkturerne. Men et andet centralt mål for finanspolitikken er nedbringelse af den offentlige gæld. Balance på den offentlige saldo i 1997-98 er dog kun mulig ved urealistisk store stramninger af finanspolitikken. Saldoen i et enkelt år er imidlertid mindre interessant, hvis der gennemføres effektive strukturreformer inden for områder som vare- og arbejdsmarkedet og pensionsområdet. En lavere strukturel ledighed og færre personer på passive overførsler mindsker det strukturelle underskud på de offentlige finanser og øger det stabiliseringspolitiske råderum på længere sigt. Hvis denne strategi ikke lykkes, skal traditionelle finanspolitiske stramninger tages i brug for at sikre stabiliteten i dansk økonomi. Risikoen er i så fald, at det kan blive nødvendigt at stramme finanspolitikken i perioder med lav vækst.

### **Eneste alternativ er finanspolitiske stramninger**

Bilagstabel II.1 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Mængdestigning											
	Værdi 1995	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	mia. kr.						pct.					
Privat forbrug	518,5	-1,0	-0,4	0,0	1,2	1,9	2,4	6,6	2,3	0,5	2,5	3,9
Offentligt forbrug	241,7	0,9	-0,6	-0,4	-0,1	0,4	3,0	1,4	0,2	1,1	0,5	0,3
Offentlige investeringer	19,2	3,0	-6,0	-6,5	-3,8	11,8	0,8	0,7	-3,1	2,0	-7,8	0,0
Boliginvesteringer	30,2	-9,4	-8,9	-13,7	-11,7	-3,7	-7,4	11,3	5,9	7,8	6,9	3,9
Erhvervsinvesteringer	106,4	-7,6	5,5	2,2	-4,0	-6,8	-5,2	1,8	14,6	4,8	1,3	2,8
Lagerændringer <sup>a</sup>	13,8	0,5	0,7	-0,5	-0,0	-0,5	-0,4	0,9	1,4	-1,5	-0,1	0,7
Indenlandsk efterspørgsel i alt	929,7	-1,2	0,5	-1,0	-0,4	-0,1	0,8	5,8	4,6	-0,1	1,6	3,6
Vareeksport (fob) <sup>b</sup>	267,8	6,1	5,3	4,7	7,1	3,3	-1,5	9,7	-0,9	0,8	3,3	2,8
heraf industri ekskl. skibe og fly	172,5	4,1	7,4	2,9	5,0	4,2	-4,3	11,1	4,3	0,4	3,5	3,8
heraf landbrug og konserver <sup>c</sup>	81,8	6,4	0,6	5,2	7,9	-0,3	1,1	7,2	-4,2	1,0	1,0	1,0
Tjenesteeksport	62,5	14,2	0,2	15,6	9,6	-5,3	-2,2	1,5	8,5	2,2	4,2	4,3
Eksport i alt	330,3	7,8	4,2	6,9	7,7	1,4	-1,6	7,9	1,0	1,1	3,5	3,1
Samlet efterspørgsel	1260,1	1,3	1,6	1,4	2,1	0,4	0,0	6,5	3,4	0,3	2,2	3,4
Vareimport (cif)	233,5	-0,0	5,4	0,5	5,1	1,2	-4,9	12,3	5,1	-1,8	2,2	5,9
heraf energiimport	11,1	-5,9	2,8	-5,4	2,7	4,3	1,2	-0,0	-1,0	-7,2	-5,1	-0,8
Tjenesteimport	53,1	10,1	-0,1	5,1	-0,7	-1,3	1,5	12,6	7,2	1,6	3,0	4,2
Import i alt	286,7	1,5	4,5	1,2	4,1	0,8	-3,9	12,3	5,4	-1,2	2,3	5,6
Bruttonationalprodukt <sup>b</sup>	973,4	1,2	0,6	1,4	1,3	0,2	1,5	4,4	2,6	0,9	2,2	2,5
Nettoafgifter <sup>b</sup>	144,7	-4,4	-1,8	-1,2	2,2	1,6	2,5	11,5	2,9	0,5	2,5	3,9
Bruttofaktorindkomst	828,7	2,2	1,0	1,9	1,2	0,0	1,3	3,2	2,6	0,9	2,2	2,3

a) Realsigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP det foregående år.

b) Inkl. eksportskatte fra FEOGA.

c) Definitionen afviger fra Danmarks Statistiks nationalregnskab, hvor FEOGA-eksportskatten modregnes under posten nettoafgifter. I nærværende opstilling er FEOGA-eksportskatten 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.

Ann.: Tabellens tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer. Eksportgruppen "industrivarer" omfatter de varer, som i udenrigshandlen opgøres under SITC-kapitelene 5-9, ekskl. skibe og fly, mens "landbrugsvarer og konserver" omfatter varer opgjort under SITC-kapitelene 0-2 og 4.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*. ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.2. Hovedposter på forsyningsbalancen

	Værdi 1995 mia. kr.	Bidrag til mængdestigning i BNP										
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Privat forbrug	518,5	-0,6	-0,2	0,0	0,6	1,0	1,2	3,5	1,3	0,3	1,3	2,1
Offentligt forbrug	241,7	0,2	-0,2	-0,1	-0,0	0,1	0,7	0,3	0,0	0,3	0,1	0,1
Offentlige investeringer	19,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Boliginvesteringer	30,2	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4	-0,1	-0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Erhvervsinvesteringer	106,4	-1,0	0,7	0,3	-0,5	-0,8	-0,6	0,2	1,5	0,6	0,2	0,3
Lagerændringer	13,8	0,5	0,7	-0,5	-0,0	-0,5	-0,4	0,9	1,4	-1,5	-0,1	0,7
Indenlandsk efterspørgsel i alt	929,7	-1,2	0,5	-0,9	-0,4	-0,1	0,7	5,3	4,3	-0,1	1,5	3,3
Vareeksport (fob) <sup>a</sup>	267,8	1,8	1,6	1,5	2,4	1,2	-0,5	3,4	-0,3	0,3	1,2	1,0
heraf industri ekskl. skibe og fly	172,5	0,7	1,2	0,5	0,9	0,8	-0,8	2,0	0,8	0,1	0,7	0,7
heraf landbrug og konserves <sup>b</sup>	81,8	0,7	0,1	0,6	0,9	-0,0	0,1	0,9	-0,5	0,1	0,1	0,1
Tjenesteeksport	62,5	1,1	0,0	1,3	0,9	-0,5	-0,2	0,1	0,8	0,2	0,4	0,4
Eksport i alt	330,3	2,9	1,6	2,8	3,3	0,6	-0,7	3,5	0,5	0,5	1,6	1,4
Samlet efterspørgsel	1.260,1	1,7	2,2	1,9	2,9	0,5	0,0	8,8	4,7	0,4	3,1	4,7
Vareimport (cif)	233,5	-0,0	1,6	0,1	1,6	0,4	-1,6	3,7	1,7	-0,6	0,7	1,9
heraf energiimport	11,1	-0,3	0,1	-0,2	0,1	0,2	0,0	-0,0	-0,0	-0,3	-0,2	-0,0
Tjenesteimport	53,1	0,5	-0,0	0,3	-0,0	-0,1	0,1	0,7	0,4	0,1	0,2	0,3
Import i alt	286,7	0,5	1,6	0,4	1,5	0,3	-1,5	4,4	2,1	-0,5	0,9	2,2
Bruttonationalprodukt <sup>a</sup>	973,4	1,2	0,6	1,4	1,3	0,2	1,5	4,4	2,6	0,9	2,2	2,5
Nettoafgifter <sup>a</sup>	144,7											
Bruttofaktorindkomst	828,7											

a) Inkl. eksportstøtte fra FEOGA.  
 b) Definitionen afviger fra Danmarks Statistiks nationalregnskab, hvor FEOGA-eksportstøtten medregnes 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.

Ann.: Tabellen tal er afrundede, hvorfor sammenregning kan udvise små differencer.  
 Eksportgruppen "industrivarer" omfatter de varer, som i udenrigshandlen opgøres under SITC-kapitelene 5-9, ekskl. skibe og fly, mens "landbrugsvarer og konserves" omfatter varer opgjort under SITC-kapitelene 0-2 og 4.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.3 Løn- og restindkomst

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- mia. kr. -----										
Bruttofaktorindkomst, i alt	617,8	654,0	685,9	712,1	742,4	757,3	796,0	828,7	848,4	883,5	927,7
heraf lønsum	407,1	422,1	439,3	452,9	467,0	469,9	485,1	510,0	529,7	549,7	580,2
heraf nettorestindkomst	145,9	162,8	174,6	182,8	195,4	205,0	227,0	232,0	228,7	239,4	248,8
heraf afskrivninger	64,8	69,1	72,1	76,4	80,1	82,4	83,9	86,8	90,0	94,4	98,8
Bruttofaktorindkomst, offentlig sektor	142,8	149,2	154,3	160,3	166,5	171,9	176,7	179,4	187,3	193,7	203,5
heraf lønsum	136,3	142,2	146,8	152,4	158,0	162,9	167,0	171,0	178,5	184,4	193,8
heraf afskrivninger (restindkomst)	6,4	7,0	7,5	7,9	8,6	9,0	9,6	8,3	8,8	9,3	9,7
Bruttofaktorindkomst, privat sektor	475,1	504,8	531,6	551,8	575,9	585,4	619,3	649,4	661,1	689,8	724,2
heraf lønsum	270,8	279,9	292,5	300,5	309,0	307,0	318,0	338,9	351,1	365,3	386,4
heraf nettorestindkomst	145,9	162,8	174,6	182,8	195,4	205,0	227,0	232,0	228,7	239,4	248,8
heraf afskrivninger	58,4	62,1	64,6	68,5	71,5	73,4	74,3	78,4	81,3	85,1	89,0
	----- pct. -----										
Lønkvote, i alt	65,9	64,5	64,0	63,6	62,9	62,0	60,9	61,5	62,4	62,2	62,5
Lønkvote, i privat sektor	57,0	55,4	55,0	54,5	53,7	52,4	51,4	52,2	53,1	53,0	53,4

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

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.4 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- mia. kr. -----										
Lønsum for private ansatte	270,8	279,9	292,5	300,5	309,0	307,0	318,0	338,9	351,1	365,3	386,4
Restindkomst i privat sektor	204,3	224,9	239,1	251,3	266,9	278,4	301,3	310,4	309,9	324,5	337,8
Bruttofaktorindkomst i privat sektor	475,1	504,8	531,6	551,8	575,9	585,4	619,3	649,4	661,1	689,8	724,2
+ Lønsum for offentligt ansatte	136,3	142,2	146,8	152,4	158,0	162,9	167,0	171,0	178,5	184,4	193,8
+ Nettoerenter <sup>a</sup>	-3,8	-11,5	-14,5	-12,8	-21,7	-10,9	-9,2	0,0	-4,5	-2,1	0,2
+ Sociale og andre løbende overførsler	127,0	140,4	147,4	157,7	167,8	178,5	204,5	209,0	212,3	216,2	221,9
Bruttoindkomst	734,6	775,8	811,4	849,1	880,0	915,9	981,7	1029,4	1047,3	1088,4	1140,1
- Direkte personskatter	192,1	199,8	206,5	213,7	222,5	225,0	223,5	230,2	222,2	223,0	224,7
- Tvungne bidrag til sociale ordninger <sup>b</sup>	17,5	18,8	20,4	21,2	22,8	24,2	26,4	26,7	27,8	28,2	28,8
- Selskabskatter	16,6	16,2	12,4	13,4	13,8	19,0	17,6	20,7	26,7	23,5	23,7
- Realrenteafgift <sup>c</sup>	11,3	12,3	9,8	9,6	10,9	13,4	13,4	12,1	11,6	10,1	9,9
- Vægtafgift, rentefgift, AUD, AER mv. <sup>d</sup>	7,4	8,4	6,0	9,9	10,8	14,3	39,7	46,8	54,3	68,9	72,7
- Øvrige overførsler <sup>e</sup>	4,7	4,4	2,7	1,4	0,0	2,7	3,9	4,1	4,2	4,3	4,4
Disponible bruttoindkomster	484,9	516,0	553,7	580,0	599,2	617,3	657,2	688,8	700,5	730,3	775,9
- Afskrivninger	58,4	62,1	64,6	68,5	71,5	73,4	74,3	78,4	81,3	85,1	89,0
Disponible nettoindkomster	426,6	453,9	489,1	511,5	527,7	543,9	582,9	610,4	619,3	645,2	686,9
Anvendt til privat forbrug	388,8	403,9	415,0	430,2	447,1	458,8	497,8	518,5	534,0	562,8	600,6
Anvendt til privat opsparing	37,7	50,0	74,1	81,3	80,6	85,1	85,1	91,9	85,2	82,4	86,3

a) Nettoerenter til den private sektor inkluderer nettoerenter til udløbet. 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 i tabellen ikke er inkluderet frivillige bidrag til sociale sikringsordninger.

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

d) Heri er inkluderet en respost, der skyldes, at de direkte skatter i tabellen er opgjort efter transaktionspunkt i modsætning til nationalregnskabet, hvor skatterne er opgjort efter betalingspunkt. Herudover indeholder resposten arbejdsmarkedsbidraget fra og med 1994.

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 forestellige kulturelle formål.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.



Bilagstabel II.5 Indkomster og forbrugskvote

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- pct. -----										
Bruttoindkomst	6,1	5,6	4,6	4,6	3,6	4,1	7,2	4,9	1,7	3,9	4,8
Disponibel bruttoindkomst	6,2	6,3	7,3	4,7	3,4	3,2	10,7	6,0	2,6	5,9	6,2
Disponibel nettoindkomst	6,4	6,2	7,8	4,5	3,2	3,3	12,0	6,1	2,5	6,0	6,4
	----- Andel -----										
Forbrugskvote iflg. nationalregnskabet	91,3	89,1	84,6	83,8	84,3	84,2	85,5	84,6	85,9	86,9	87,1
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdef. <sup>a</sup>	96,2	93,3	88,6	87,6	87,2	89,0	88,4	87,1	88,4	89,4	89,7
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef. <sup>b</sup>	97,6	94,6	89,5	88,0	87,4	88,9	86,5	85,8	87,8	89,0	89,1

a) Den angivne forbrugskvote er beregnet på grundlag af et indkomstbegreb, som adskiller sig fra nationalregnskabets indkomstbegreb som følge af bl.a. ordnings-opsparring og øvrige overførsler.  
 b) Udover anvendelse af et andet indkomstbegreb, jf. a), er bilkøbet trukket ud af forbruget og en beregnet bilydelse er inkluderet i stedet.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.6 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skatte- og udgiftstryk

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- mta. kr. -----										
Personskatter mv.	226,2	235,4	233,3	245,2	256,7	270,2	292,8	308,6	313,6	324,3	329,7
Selskabsskatter	16,6	16,2	12,4	13,4	13,8	19,0	17,6	20,7	26,7	23,5	23,7
Realrenteafgifter	11,3	12,3	9,8	9,6	10,9	13,4	13,4	12,1	11,6	10,1	9,9
Afgifter m.m.	124,8	125,6	134,9	137,1	140,6	138,9	156,4	163,1	164,8	177,9	191,0
Indtægter i alt	378,9	389,5	390,3	405,3	422,0	441,5	480,2	504,4	516,6	535,8	554,3
Indkomstoverførsler	127,0	140,4	147,4	157,7	167,8	178,5	204,5	209,0	212,3	216,2	221,9
Renter m.m.	36,2	31,4	29,0	29,2	26,3	37,0	39,7	38,2	39,3	42,5	44,6
Offentligt ansatte	136,3	142,2	146,8	152,4	158,0	162,9	167,0	171,0	178,5	184,4	193,8
Varer og tjenester	45,7	47,3	48,2	50,9	52,6	58,4	60,6	62,3	64,2	66,1	67,8
Offentlige investeringer	17,1	16,7	15,7	15,8	18,3	18,8	19,6	19,2	20,1	19,1	19,6
Udgifter i øvrigt	12,2	15,7	15,3	16,9	23,8	19,9	20,8	20,8	23,4	23,8	23,9
Udgifter i alt	374,6	393,6	402,4	422,9	446,6	475,5	512,3	520,6	537,9	552,0	571,5
Offentlig sektors saldo	4,3	-4,1	-12,1	-17,5	-24,6	-34,0	-32,1	-16,2	-21,3	-16,3	-17,2
	----- pct. af BNP -----										
Offentlig sektors saldo	0,6	-0,5	-1,5	-2,1	-2,9	-3,9	-3,4	-1,7	-2,1	-1,6	-1,6
Skattetryk, total	51,2	50,4	48,4	48,6	48,9	50,1	51,5	51,8	51,7	51,4	50,4
Heraf: Direkte skatter	30,6	30,5	28,9	29,4	29,8	30,6	31,4	31,7	31,4	31,1	30,0
Indirekte skatter	18,9	18,1	17,6	17,3	17,2	17,4	18,0	18,1	18,3	18,4	18,6
Kapitalskatter, obligationsgebyrer og bøder	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Bidrag til sociale ordninger	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5
Udgiftstryk, total	50,7	50,9	49,9	50,7	51,8	53,9	54,9	53,5	53,8	53,0	52,0
Udgiftstryk, ekskl. dagpenge	47,8	47,8	46,8	47,2	48,1	49,8	51,2	50,5	51,1	50,2	49,3

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.7 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Stigning i lønnormkostninger pr. time	----- pct. -----											
Udland	5,2	5,3	5,9	7,0	6,1	4,9	3,6	3,6	3,4	4,2	4,2	4,3
Indland	10,0	1,2	3,4	4,2	5,1	2,8	2,6	2,9	3,9	3,6	4,2	4,6
Ændring i relativ lønudvikling <sup>a</sup>	-4,8	4,1	2,5	2,8	0,9	2,1	1,0	0,6	-0,4	0,5	0,0	-0,3
Ændring i effektiv kronekurs <sup>b</sup>	3,6	-1,9	-2,6	6,7	-1,8	2,5	2,3	-0,2	4,3	-0,3	-1,3	-1,0
Ændring i lønkonkurrenceevne <sup>c</sup>	-8,4	6,0	5,1	-4,0	2,8	-0,4	-1,3	0,8	-4,7	0,8	1,3	0,7
Forbrugerpriser <sup>d</sup>	4,6	4,0	4,3	2,7	2,4	2,0	0,3	1,7	1,8	2,4	2,8	2,7

a) Lønstigningsstakt i udlandet fratrukket lønstigningsstakt i Danmark. Et positivt tal bidrager til en forbedring af konkurrenceevnen. For beregning af lønstigningsstakt i udlandet henvises til bilagstabel I.2, note (h).

b) Beregning jf. bilagstabel I.2, note (d). Et positivt tal indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen.

c) Ændring i den relative lønudvikling fratrukket ændringen i den effektive kronekurs. Et positivt tal indebærer en forbedring af konkurrenceevnen.

d) Målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, 1996, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel II.8 Sammenligning af skøn fra Dansk økonomi, efterår 1995 og Dansk økonomi, forår 1996

	Efteråret 1995			Foråret 1996		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
	----- Mængdestigning i pct. -----					
Privat forbrug	3,1	2,7	2,9	2,3	0,5	2,5
Offentligt forbrug	0,9	1,6	0,7	0,2	1,1	0,5
Offentlige investeringer	-5,5	-7,4	0,0	-3,1	2,0	-7,8
Boliginvesteringer	1,8	4,0	3,5	5,9	7,8	6,9
Erhvervsinvesteringer	18,2	5,2	3,4	14,6	4,8	1,3
Lagerændringer	0,4	-0,3	-0,2	1,4	-1,5	-0,1
Indenlandsk efterspørgsel i alt	4,3	2,2	2,2	4,6	-0,1	1,6
Vareeksport (fob)	1,8	2,9	3,5	-0,9	0,8	3,3
Tjenesteeksport	6,5	5,0	3,9	8,5	2,2	4,2
Efterspørgsel i alt	3,8	2,6	2,6	3,4	0,3	2,2
Vareimport (cif)	5,0	2,8	2,8	5,1	-1,8	2,2
Tjenesteimport	9,7	4,0	3,5	7,2	1,6	3,0
Bruttonationalprodukt	3,1	2,4	2,5	2,6	0,9	2,2
Nettoafgifter	3,1	2,7	2,9	2,9	0,5	2,5
Bruttofaktorindkomst	3,0	2,4	2,5	2,6	0,9	2,2
heraf private byerhverv	4,9	2,5	2,1	2,4	0,2	1,5
	----- Ændring i 1.000 fuldtidspersoner -----					
Arbejdsstyrke	-1	11	12	-19	-27	7
Priv. beskæftigelse	48	13	10	36	-8	0
Off. beskæftigelse	3	11	2	-2	6	7
	----- 1.000 personer -----					
Ledighed	290	277	276	288	264	265
	----- pct. -----					
Forbrugerpriser <sup>a</sup>	1,8	2,5	2,9	1,8	2,4	2,8
Eksportpriser	0,7	1,9	1,9	-0,6	0,4	1,4
Importpriser	0,6	2,9	3,4	1,0	1,6	3,1
Timelønsomkostninger	4,2	5,2	4,9	3,9	3,6	4,2
Betalingsbalance, mia. kr.	16,9	17,6	18,7	8,1	9,6	10,9
Offentlig nettoopsparing, mia. kr.	-21,6	-20,0	-15,0	-16,2	-21,3	-16,3
Realvækst i aftagerlande, pct.	3,0	2,6	2,4	2,5	1,6	2,4
Lang rente, pct. p.a.	8,6	8,4	8,2	8,3	7,7	7,9

a) Målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

## KAPITEL III

### TRANSPORT: ØKONOMI OG MILJØ

#### III.1 Indledning

##### **Transportens fordele...**

Eksistensen af et velfungerende transportsystem giver husholdningerne adgang til et mere varieret udbud af varer og muliggør deltagelse i fritidsaktiviteter uden for hjemmet. Samtidig giver det større frihed i valget af bopæl. Effektiv og billig transport forbedrer virksomhedernes muligheder for at tiltrække velkvalificerede medarbejdere og modvirker flaskehalse på arbejdsmarkedet. Endvidere medfører lave transportomkostninger, at virksomhederne får adgang til et større marked, hvilket sætter dem i stand til at udnytte de fordele, der er knyttet til specialisering og stordrift i produktionen. Dertil kommer, at en forbedret markedsadgang for virksomhederne skærper konkurrencen og derved sikrer en effektiv produktion.

##### **...og omkostninger**

Transport har imidlertid også samfundsøkonomiske omkostninger, der kan opdeles i tre komponenter. For det første indgår der i transportydelse en række varer og tjenester, som købes af brugerne til markedsbestemte priser. For det andet kræver transport en infrastruktur i form af f.eks. veje og jernbaneskiner. Dette offentlige gode stilles i Danmark som oftest helt eller delvist gratis til rådighed for brugerne. Endelig er der til transport knyttet nogle negative eksterne effekter, bl.a. trafikulykker, luftforurening og støj, der bidrager til de samfundsmæssige omkostninger.

##### **Offentlig regulering og målsætning**

Det er infrastrukturens karakter af offentligt gode og tilstedeværelsen af eksterne effekter, der nødvendiggør offentlig regulering af transportsektoren. Der ville således ikke blive taget højde for disse komponenters samfundsøkonomiske omkostninger, hvis priserne på transportydelser alene blev bestemt af privatøkonomiske beslutninger om efterspørgsel og udbud. Derfor er den overordnede målsætning for den offentlige regulering at sikre balancen mellem transportens samfundsmæssige fordele på den

Kapitlet er færdigredigeret den 13. maj 1996.

ene side og de samfundsmæssige omkostninger på den anden. Det betyder principielt, at prisen på en transportydelse skal afspejle dens samfundsmæssige omkostninger, når der er taget højde for transportens positive eksterne effekter.

### **Variationer i fordele og omkostninger**

Imidlertid er der store variationer i de samfundsøkonomiske fordele og omkostninger, forskellige typer af transport indebærer. For det første afhænger både omfanget og sammensætningen af de negative eksterne effekter af det anvendte transportmiddel. For det andet kan både tidspunkt og sted påvirke størrelsen af de samfundsmæssige omkostninger, der følger af brugen af det samme transportmiddel. F.eks. er bilkørsel i København i myldretiden betydeligt "dyrere" end samme mængde bilkørsel om natten i Vestjylland. Endelig kan den samfundsøkonomiske vurdering påvirkes af formålet med en transportaktivitet. Hvis f.eks. den geografiske mobilitet af arbejdskraft anses for at være for lav, kan det være samfundsmæssigt fordelagtigt at fremme den gennem transportpolitikken.

### **Den operationelle målsætning**

I forhold til den overordnede målsætning skulle disse forskelle gennem offentlig regulering give sig udslag i tilsvarende forskelle i priserne på transportydelser. I dag eksisterer der dog ikke operationelle reguleringsmetoder, der for enhver transportaktivitet sikrer, at prisen svarer til de samfundsøkonomiske omkostninger. Derfor må transportpolitikken i stedet sigte mod at skabe et fornuftigt omfang af den samlede transport og samtidig en rimelig balance i sammensætningen på transportmidler.

### **Midler til reduktion af eksterne effekter**

På det overordnede plan kan transportens negative eksterne effekter påvirkes gennem reduktioner i transportomfanget, men da væsentlige reduktioner formodentlig vil medføre et betydeligt samfundsmæssigt velfærdstab, er der grund til at undersøge alternativer. De eksterne effekter kan f.eks. nedbringes gennem tekniske forbedringer, bedre kapacitetsudnyttelse af transportmidlerne og overflytning til mindre belastende transportformer. I alle tilfælde kræves der imidlertid kendskab til virkningen af de instrumenter, der kan anvendes til at påvirke forbrugernes og virksomhedernes adfærd, samt de fordelingsmæssige konsekvenser af at fremme nogle transportmidler på bekostning af andre.

## **Valg af transportmiddel**

Et givet transportbehov kan i mange tilfælde opfyldes på flere måder. Gang, cykler, personbiler, busser, tog, færges og fly er de mest almindelige transportmidler i persontransporten, mens godstransporten hovedsagelig benytter sig af lastbiler, tog, skibe og fly. Priserne på de forskellige transportmåder spiller en væsentlig rolle for valget af transportmiddel, som dog også afhænger af en række andre faktorer. En faktor er transportydelsens kvalitet, der omfatter en række dimensioner som f.eks. fleksibilitet, præcision og hurtighed. Formålet med persontransport er en anden faktor. Således kan kollektive transportmidler være det foretrukne valg i forbindelse med transport til og fra arbejde, mens valget falder på bilen, hvis formålet er indkøb. Tilsvarende foregår godstransport over korte afstande lettest med lastbil, mens jernbane og skib har deres styrke ved transport over lange afstande. Endelig er valget af transportmiddel betinget af de faktiske muligheder. F.eks. er det kollektive transportnet veludbygget i hovedstadsområdet, mens privatejede transportmidler ofte er de eneste muligheder i tyndt befolkede områder.

## **Den fysiske planlægning og infrastruktur**

Selvom direkte offentlig regulering er central i forhold til transportomfang og -sammensætning, påvirker en række andre politiske beslutninger også transportsektoren. Den fysiske planlægning påvirker således gennem placering af boliger, arbejdspladser og indkøbsmuligheder indirekte både omfanget og sammensætningen af det samlede transportbehov. Et andet element er offentlige investeringer i og vedligeholdelse af veje, jernbanenet m.m. Udover at påvirke lokaliseringsbeslutningerne sikrer en veludbygget infrastruktur også effektiv og hurtig transport, hvilket gennem tidsbesparelser bl.a. sænker erhvervenes produktionsomkostninger. Derudover kan en hensigtsmæssig infrastruktur medvirke til en reduktion af transportens eksterne effekter. F.eks. kan en omfartsvej begrænse de lokale miljøpåvirkninger og reducere antallet af ulykker.

## **De ydre bindinger**

I vurderinger af den danske transportpolitik er det nødvendigt at inddrage de direkte eller indirekte bindinger, der følger af at deltage i internationalt samarbejde på forskellige niveauer. I den sammenhæng er EU-samarbejdet centralt, da det i et vist omfang begrænser mulighederne for valg af virkemidler i forhold til dansk transport. Imidlertid indebærer internationalt samarbejde også muligheder for en mere effektiv transportpolitik. F.eks. foregår der forhandlinger mellem EU og bilproducenterne vedrørende forbedringer af personbilernes energieffektivitet. De nationale målsætninger for transporten kan også komme i konflikt med ønskerne

om en fri verdenshandel, der bl.a. er kommet til udtryk ved etableringen af det indre marked. Grænsehandlen med benzin er et eksempel på, hvordan det danske råderum mht. benzinafgifter er bundet til beslutninger i vores nabolande. Tilsvarende vil en liberalisering af transportsektoren inden for EU betyde, at den danske afgiftspolitik i højere grad må tilpasses de omkostninger, der pålægges transporterhvervene i de øvrige lande.

### **Afgrænsning...**

Det overordnede spørgsmål, der rejses i dette kapitel, er, om den danske transportpolitik sikrer en rimelig overensstemmelse mellem de samfundsøkonomiske fordele og omkostninger ved transport. Analyserne omhandler primært national transport i Danmark, mens aspekter vedrørende international transport, inkl. trafik til og fra Danmark, kun berøres perifert. Denne afgrænsning skyldes dels vanskeligheder ved at opgøre de samfundsøkonomiske fordele og omkostninger ved international transport, dels et svagt statistisk grundlag for opgørelse af denne transport. Afsnit III.2 giver en beskrivelse af udviklingen i transportsektoren, transportens omfang og dens sammensætning på transportmidler. Transportens samfundsøkonomiske fordele vurderes i afsnit III.3, og der præsenteres bl.a. en analyse af, hvordan infrastruktur påvirker erhvervenes omkostninger. Dernæst opgøres transportens eksterne omkostninger i afsnit III.4. På baggrund af disse beregnes en øvre grænse for de brændstofafgifter, der ville sikre, at de negative eksterne omkostninger blev afspejlet i priserne. I afsnit III.5 opstilles et kasseregnskab, der viser det offentlige direkte indtægter og udgifter i forbindelse med forskellige transportformer. Som udgangspunkt for diskussionen om den fremtidige transportpolitik indeholder afsnit III.6 en prognose for transportudviklingen frem til år 2005. Endvidere analyseres effekterne af de virkemidler, der er til rådighed for transportpolitikken. Kapitlet afsluttes i afsnit III.7 med en sammenfatning.

### **...og kapitlets indhold**

## **III.2 Transportsektoren**

Dette afsnit beskriver først den økonomiske betydning af den danske transportsektor. Derefter følger en gennemgang af udviklingen i det danske transport- og trafikarbejde, jf. boks III.1 for en definition af begreberne. Afsnittet afsluttes med bemærkninger vedrørende omfanget af den internationale transport i forbindelse med den danske udenrigshandel.



### **Transportarbejde:**

Transportarbejde er et udtryk for den samlede produktion af transportydelser. Der skelnes mellem:

- Persontransportarbejde, der opgøres i personkm. En personkm. svarer til én person transporteret én kilometer.
- Godstransportarbejde, der opgøres i tonkm. En tonkm. svarer til ét tons gods transporteret én kilometer.

### **Trafikarbejde:**

Trafikarbejde opgøres i antal kørte km. eller køretøjkkm. for en eller flere typer af transportmidler.

### **National, international og transittransport:**

- National transport omfatter transport med start og slutpunkt i Danmark.
- International transport omfatter transport med start eller slutpunkt i Danmark.
- Transittransport omfatter transport med start og slutpunkt i udlandet, men hvor Danmark passerer.

### **Leje- og egentransport:**

Lejetransport omfatter transportydelser, der kan købes på et marked. Udbyderne af disse ydelser er bl.a. vogtmænd, rederier, jernbane- og busselskaber. Egentransport omfatter transportydelser, der produceres af husholdninger og virksomheder til eget forbrug, og som typisk involverer rådighed over et køretøj. Husholdningerne producerer f.eks. transportydelser vha. personbiler, benzin m.m. Tilsvarende opfylder virksomhederne selv en betydelig del af deres efterspørgsel efter transportydelser vha. egne vare- og lastbiler.

### **Afgrænsning af transport:**

Transport er her afgrænset til at omfatte al transport på vej, med jernbane, skib, færge og fly, hvor formålet er at transportere personer eller gods. Derimod er kørsel i forbindelse med landbrug, skovbrug og entreprenørvirksomhed ikke omfattet. Denne kørsel opfattes ikke som egentlig transport, men som input i produktionsprocessen på lige fod med andre rå- og hjælpestoffer. Forsvarets transport er heller ikke medtaget.

## Transportens økonomiske betydning

### Produktionsværdi

Den danske transportsektor producerer transportydelser, der sælges til enten danske eller udenlandske forbrugere og virksomheder. I 1994 udgjorde transporterhvervene 8,4 pct. af den samlede økonomi, jf. tabel III.1. Transportsektoren domineres af søtransport, fragtvognmænd og tjenester i forbindelse med transport, der bl.a. dækker over speditører. Disse erhverv, der hovedsageligt er beskæftiget med godstransport, tegnede sig for over 75 pct. af den samlede produktionsværdi i 1990.

Tabel III.1 Produktionsværdi og beskæftigelse i transporterhvervene

	Produktionsværdi				Beskæftigelse
	1970	1980	1990	1994	1990
	----- mio. kr. (1980-priser) -----				- 1.000 pers.-
Jernbane- og busdrift	3.557	4.091	3.741	3.723	31,3
Jernbaner, gods	1.128	986	937		
Jernbaner, passager	1.323	1.396	1.315		
Busdrift	689	1.222	968		
DSB's færger	416	487	521		
Turist-, taxi- og fragtvognm.	12.113	11.684	13.545	14.431	46,0
Turistvognmænd	675	927	934		
Taxivognmænd	1.484	1.537	1.199		
Fragtvognmænd	9.954	9.220	11.412		
Søtransport	11.104	13.194	24.103	32.646	14,7
Hjælpevirk. for søtransport	713	760	974	1.237	4,5
Lufttransport og lufthavne	3.347	4.894	6.073	5.683	16,3
Tjenester ifm. transport	5.421	7.077	11.073	11.241	23,2
I alt	36.255	41.700	59.509	68.961	135,9
	----- pct. -----				
Andel af samlet økonomi	7,3	6,7	7,7	8,4	6,2

Anm.: Tallene for 1994 er foreløbige.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*.

## **Beskæftigelse og produktivitet**

Beskæftigelsen i transporterhvervene har i de senere år ligget omkring 130.000 personer. Sammenholdes beskæftigelsen med erhvervenes BFI i løbende priser, findes en værditilvækst pr. ansat, der i 1990 var godt 350.000 kr. for transportsektoren under et. Det tilsvarende tal for den samlede økonomi var ca. 270.000 kr. Gennemsnittet for transporterhvervene dækker dog over store variationer, da værditilvæksten pr. ansat i f.eks. bus- og jernbanedrift var knap 300.000 kr., mens tallet for søtransport var ca. 420.000 kr. Fraregnes de offentlige subsidier, der gives til bus- og jernbanedrift, falder værditilvæksten pr. ansat i dette erhverv til blot 112.000 kr. Derimod påvirkes værditilvæksten pr. ansat i de øvrige erhverv næsten ikke af de ikke-varetilknyttede afgifter og subsidier.

## **Kraftig vækst...**

### **...skyldes søtransport**

Transporterhvervenes produktionsværdi i faste priser voksede gennemsnitligt med 2,7 pct. årligt i perioden 1970-94, hvilket medførte, at deres andel af den samlede produktionsværdi steg fra 7,3 pct. til 8,4 pct. Stigningen skyldes dog hovedsagelig en kraftig ekspansion i søtransporterhvervet siden midten af 1980'erne. Udelades dette erhverv, faldt transporterhvervenes andel af den samlede produktionsværdi fra 5,1 pct. i 1970 til 4,4 pct. i 1994. Søtransport adskiller sig imidlertid fra de øvrige transporterhverv, da stort set hele produktionsværdien indtjenes på sejlads mellem udenlandske havne. Dermed falder erhvervet for alle praktiske formål uden for emnet i dette kapitel, der primært omhandler transport i Danmark.

## **Indenlandske leverancer, import og egenproduktion**

I 1990 blev knap 40 pct. af transporterhvervenes ydelser eksporteret, mens lige under halvdelen blev leveret til de øvrige indenlandske erhverv, og ca. 14 pct. blev anvendt i det private forbrug. Danske virksomheder og forbrugere køber derudover ydelser fra udenlandske transportproducenter i forbindelse med bl.a. eksport og import samt turistrejser til udlandet. Endelig er der en betydelig produktion af egentransport i både husholdninger og virksomheder.

## **Privatforbruget**

Køb af transportydelser udgør i de fleste år mindre end 20 pct. af de samlede udgifter til transport i privatforbruget, jf. tabel III.2. Den resterende del er udgifter i forbindelse med anskaffelse og drift af personbiler og i mindre udstrækning andre køretøjer. Målt i forhold til det samlede private forbrug har udgifterne til transport i gennemsnit udgjort omkring 13-15 pct., men der er dog store udsving fra år til år pga. bilanskaffelsernes store følsomhed overfor konjunktursvingninger.

Tabel III.2 Privat forbrug af transport

	1970	1980	1990	1994
	----- mio. kr. (1980-priser) -----			
Anskaffelser af køretøjer	9.737	6.234	8.875	17.016
Vedligeholdelse	5.382	6.001	6.991	7.384
Benzin og olie	6.775	7.946	8.282	10.588
Autoforsikring m.m.	1.081	1.450	1.712	1.384
Køb af transportydelser	4.961	5.884	6.246	6.480
I alt	27.936	27.515	32.106	42.852
	----- pct. -----			
Andel af privat forbrug	15,1	13,7	13,6	16,3

Anm.: Tallene for 1994 er foreløbige.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*.

### Erhvervenes egentransport

Leverancerne af transportydelser til indenlandske erhverv udgjorde i 1990 ca. 7 pct. af omkostningerne til rå- og hjælpestoffer i produktionen. Derimod er det vanskeligere at opgøre omkostningerne for de transportydelser, der produceres af erhvervene selv. Omkostningen omfatter udgifter til anskaffelse af køretøjer, brændstof, løn til chauffør m.m., og disse kan ikke alle umiddelbart identificeres i nationalregnskabet.

### Investeringer

Nationalregnskabet kan dog bruges til at få et indtryk af egentransportens omfang. I de senere år er ca. 2/3 af erhvervenes investeringer i transportmidler foretaget af transporterhvervene.

### Energiforbrug

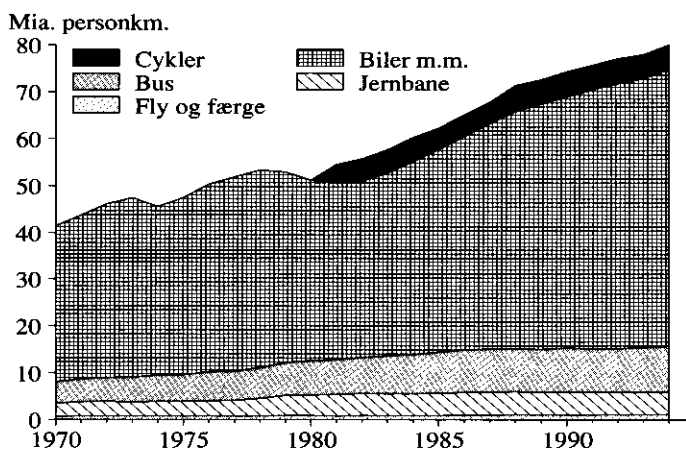
Transporterhvervenes forbrug af autogasolie udgør tilsvarende knap 60 pct. af erhvervenes samlede anvendelse af dette brændsel. Sammenholdt med opgørelser af godstransportarbejdet fordelt på leje- og egentransport tyder det på, at transporterhvervene står for 60-65 pct. af det nationale godstransportarbejde. Denne andel er noget mindre, hvis der udelukkende ses på vejtransport, da der er meget lidt egentransport med skib og jernbane.

## Transportarbejde

### Persontransportarbejde

Det nationale persontransportarbejde udgjorde omkring 80 mia. personkm. i 1994, jf. figur III.1. Persontransportarbejdet ekskl. cykel steg med næsten 80 pct. i perioden 1970-94, hvilket svarer til en gennemsnitlig årlig vækst på 2,5 pct. Denne stigning er imidlertid ujævnt fordelt over den betragtede periode, da de to oliekriser førte til fald i transportomfanget. Siden effekten af det andet olieprishop klingede ud i 1982, er persontransportarbejdet således vokset med gennemsnitligt 3,2 pct. om året. Der er dog en tendens til lavere vækstrater i de sidste år af perioden.

Figur III.1 Persontransportarbejdet



Ann.: Der findes kun opgørelser for cykler fra 1981. Kategorien biler m.m. inkluderer hyrevogne og motorcykler.

Kilde: Vejdirektoratet, *Tal om vejtrafik*.

**Personbiler  
dominerer**

Personbiler er den helt dominerende transportform med en andel på omkring 75 pct., mens busser har en andel på omkring 12 pct. Cykel- og banetransport står for hver ca. 6 pct., mens persontransportarbejdet med fly og færge udgør under 2 pct. Disse tal vedrører dog kun det nationale transportarbejde, og betydningen af især fly og i nogen grad færger øges væsentligt, hvis transporter til og fra Danmark medregnes, jf. nedenfor. Persontransportarbejdets sammensætning på transportformer har været ret stabil for perioden 1970-94 under et. Biltransporten er vokset med 77 pct., mens væksten i bus- og banetransport har været på hhv. 111 og 73 pct. Pga. personbilernes store andel, har de dog i absolutte tal stået for langt den største del af tilvæksten i persontransportarbejdet.

**Stabil sammensætning  
på transportmidler**

Fordelingen på transportmidler er bl.a. påvirket af udviklingen i de relative priser. For transportydelser, frembragt ved kørsel i egen bil, er det imidlertid nødvendigt at skelne mellem de udgifter, der er forbundet med at eje en bil, og de omkostninger, der følger af at køre en ekstra km. Foruden indkomst og transportbehov, afhænger husholdningernes beslutning om bilkøb bl.a. af bilpris og renten samt udgifterne til reparation og vedligeholdelse, benzin, bilforsikring og vægtafgift. Disse omkostninger indgår i det udtryk for de samlede årlige omkostninger ved bilhold, der er beregnet med udgangspunkt i Bjørner (1994), jf. figur III.2. Mange af disse omkostninger er uafhængige af den faktiske brug af bilen og påvirker derfor ikke husholdningernes beslutning vedrørende kørselsomfang. De kørselsafhængige omkostninger består af benzinforbrug, nedslidning af bilen samt et øget behov for reparation og vedligeholdelse.

**Omkostninger ved  
bilhold**

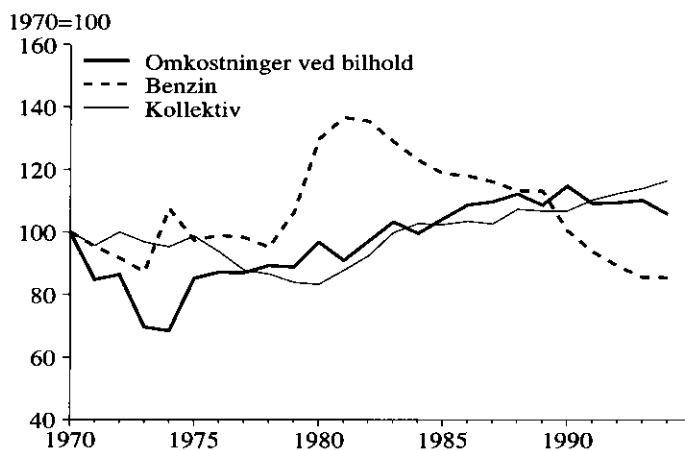
**Omkostninger ved  
kørsel**

**Stigende biludgifter...**

Siden 1970 er de reale årlige omkostninger ved at holde bil kun steget svagt. Denne udvikling dækker over et kraftigt fald frem til den første oliekrise, hvorefter bilomkostningerne er vokset hurtigere end den generelle prisudvikling. Hvor baggrunden for denne stigning i 1970'erne især var større udgifter til benzin, er det største bidrag siden begyndelsen af 1980'erne kommet fra en højere realrente efter skat. Derimod har et kraftigt fald i den relative benzinpris trukket i den anden retning. Samlet har udviklingen i de reale omkostninger ved bilhold medvirket til en lidt langsommere vækst i bilparken, end den generelle indkomstudvikling ville tilsi, jf. i øvrigt afsnit III.6.

**...mindre vækst i  
bilparken**

Figur III.2 Relative priser på persontransport



Anm.: Alle serier er deflateret med prisen på det samlede private forbrug.

Kilde: Bjørner (1994), Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet* og egne beregninger.

### Faldende benzinpris...

### ...og dyrere kollektiv transport siden 1980

### Andre aspekter af persontransport

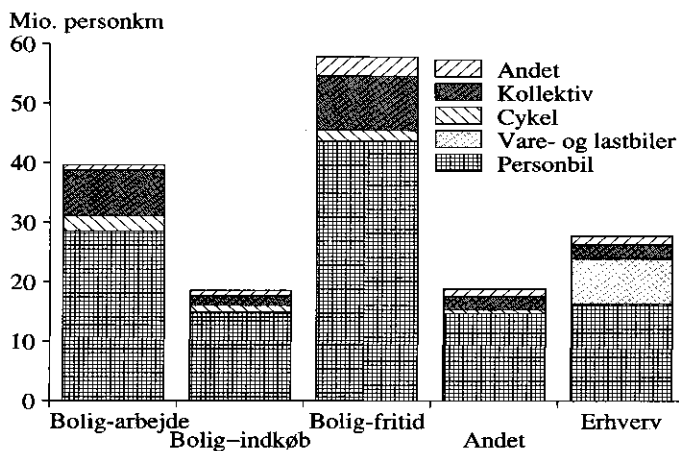
Pga. det kraftige fald i den relative benzinpris på ca. 40 pct. siden 1982 er omkostningen ved kørsel blevet betydeligt mindre, og kørslen pr. bil er steget markant. Denne effekt er blevet forstærket af en stigning i den relative pris på kollektive transportydelser, der i 1994 var ca. 40 pct. højere end i 1980. Derved er der siden begyndelsen af 1980'erne sket en overflytning af persontransportarbejdet fra kollektive transportmidler til personbiler.

Det overordnede billede af persontransportarbejdet dækker over betydelige forskelle, når der tages højde for formålet med transporten, personers bopæl efter urbaniseringsgrad samt husholdningens ejerskab af bil. Vurderingen af transportpolitiske tiltag bør tage hensyn til disse forskelle for at undgå uhensigtsmæssige fordelingsmæssige konsekvenser.

## Persontransportens formål

På en gennemsnitsdag udføres ca. 35 pct. af det samlede persontransportarbejde i forbindelse med fritidsaktiviteter, jf. figur III.3. Transport mellem bolig og arbejde samt transport i forbindelse med erhverv udgør tilsammen omkring 40 pct. af persontransportarbejdet, mens de resterende 25 pct. er fordelt ligeligt mellem transport i forbindelse med indkøb og kategorien andet. Personbiler står for den største del af persontransportarbejdet i alle kategorier, men andelen varierer fra 72 pct. i bolig-arbejde transport til 86 pct. i erhvervskørsel, når den relativt store andel udført med vare- og lastbiler inkluderes. Transport i forbindelse med fritidsaktiviteter resulterer i det absolut set største forbrug af kollektive transportydelser. Andelen af kollektiv transport er dog størst for transport til og fra arbejde. Derimod anvendes cykler både absolut og relativt mest i bolig-arbejde transport.

Figur III.3 Dagligt persontransportarbejde efter formål, 1992



Anm.: Erhverv omfatter ikke kørsel som chauffør, dvs. transport, hvor formålet er at transportere andre personer eller gods. Pga. forskelle i datamateriale vil en opregning af tallene i denne figur ikke give totaler svarende til figur III.1.

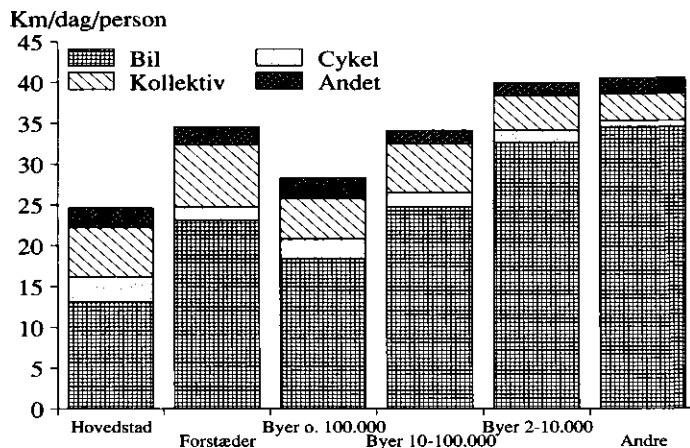
Kilde: Trafikministeriet (1994b).



## Urbanisering

Urbaniseringsgraden har væsentlig indflydelse på personers valg af både transportomfang og transportmiddel, jf. figur III.4. Personer med bopæl i byer med under 10.000 indbyggere eller i landområderne transporterer sig i gennemsnit 40 km. dagligt, hvilket er 60 pct. mere end personer bosiddende i Hovedstaden. Fordelingen på transportmidler viser, at Hovedstadens indbyggere kun anvender bil til ca. 55 pct. af deres transport, mens den tilsvarende andel for beboere i byer med under 2.000 indbyggere og landområder er omkring 90 pct. Det betyder bl.a., at den godt ene mio. personer, der bor i Hovedstaden og dens forstæder, udfører ca. 38 pct. af transportarbejdet med cykel og 35 pct. af det kollektive transportarbejde.<sup>1</sup> For de ca. 1,1 mio. personer bosiddende i små byer og på landet er de tilsvarende andele 14 og 18 pct.

Figur III.4 Persontransportarbejde og urbanisering, 1992



Anm.: Forstæder omfatter kun hovedstadsområdet, mens kategorien andre omfatter byer med under 2.000 indbyggere og landområder.

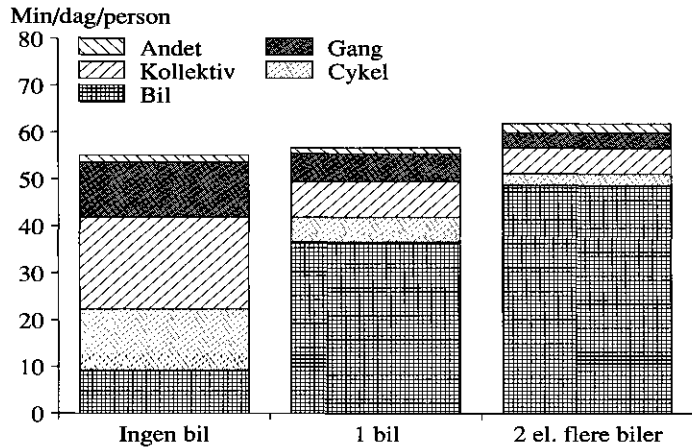
Kilde: Som figur III.3.

1) Antallet af personer i de forskellige urbaniseringskategorier er baseret på oplysninger i Trafikministeriet (1994b).

## Bilrådighed og transportmønster

Beslutningen om at anskaffe en eller flere biler afhænger bl.a. af indkomst og relative priser, men også af transportbehovet og udbuddet af alternative transportmuligheder. Derfor er det ikke overraskende, at det daglige transportarbejde er mindre for personer, der lever i husholdninger uden bilrådighed, end for personer, der har rådighed over en eller flere biler. Derimod er det gennemsnitlige tidsforbrug til transport stort set uafhængigt af personers adgang til personbiler, jf. figur III.5.

Figur III.5 Tidsforbrug og bilrådighed, 1992

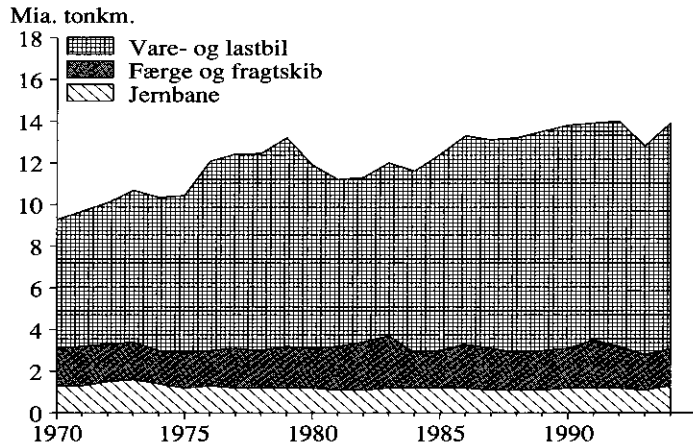


Kilde: Som figur III.3.

## Godstransportarbejde

Mens personbiler dominerer persontransportarbejdet, udføres den største del af det nationale godstransportarbejde af vare- og lastbiler, jf. figur III.6. Skibe (inkl. færger) og jernbane stod i 1994 kun for ca. 25 pct. af det samlede godstransportarbejde ekskl. pipeline. Betragtes hele perioden 1970-94 har omfanget af skibs- og banetransport været ret konstant, mens godstransportarbejdet med vare- og lastbiler er vokset med ca. 75 pct.

Figur III.6 Godstransportarbejdet



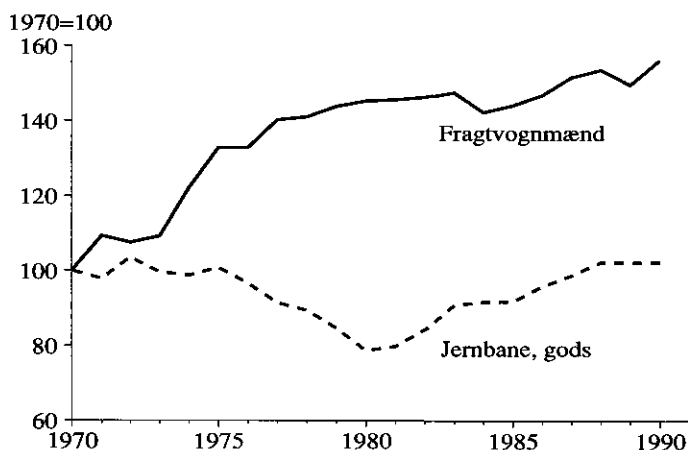
Anm.: Foruden det her viste godstransportarbejde, udføres der også godstransportarbejde via rørledninger. Denne transport udgjorde i 1992 2,5 mia. tonkm.

Kilde: Vejdirektoratet, *Tal om vejtrafik, Transportstatistik 1995*.

### Økonomisk aktivitet og relative priser

Den generelle vækst i økonomisk aktivitet og udenrigshandel spiller en væsentlig rolle for udviklingen i det samlede godstransportarbejde, der dog også påvirkes af prisudviklingen på transportydelser. Den relative pris på produktionsværdien i fragtvognmandserhvervet er steget med ca. 60 pct. i perioden 1970-90, mens den for godstransport med jernbane i 1990 er på stort set samme niveau som i 1970, jf. figur III.7. Udviklingen igennem perioden er dog forløbet ret forskelligt for de to erhverv. Hvor prisen på vejtransport steg kraftigt i løbet af 1970'erne, faldt den for banetransport. Siden da er prisen på baneydelser steget hurtigere end prisen på transport med fragtvognmænd.

Figur III.7 Relative priser i godstransporten



Anm.: Serierne er beregnet som priserne på erhvervenes produktionsværdi deflateret med prisen på den samlede produktionsværdi.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*.

### Begrænset potentiale for overflytning til bane

For virksomhederne inkluderer den relevante pris på godstransport med jernbane imidlertid også de omkostninger, der er forbundet med kørsel til og fra godsterminalerne samt af- og pålæsning. Derudover påvirkes valget af transportmiddel af transportens hurtighed og risiko for skader på godset. Trafikministeriet (1994a) har tidligere vurderet, at mulighederne for at overflytte lastbilernes nationale godstransportarbejde til jernbane er meget begrænsede, mens potentialet er større i det internationale transportarbejde. Det vurderes således, at jernbanens komparative fordele først kommer til udtryk ved transport over afstande på mindst 400 km.

### Trafikarbejde, belægningsfaktorer og kapacitetsudnyttelse

#### Transportarbejde, trafikarbejde og belægningsfaktorer

Mens transportarbejde knytter sig direkte til efterspørgslen efter transportydelse, er det i højere grad antallet af køretøjskm., dvs. trafikarbejdet, der er relevant ud fra bl.a. en miljømæssig synsvinkel. Forholdet mellem transportarbejde på den ene side og trafikarbejde på den anden udtrykker et transportmidlets belægningsfaktor, målt i antal personer eller tons pr. køretøj. Således resulterer en given mængde transportarbejde i mindre trafikarbejde, jo højere belægningsfaktoren er.

### Trafikarbejdet på vej

I 1993 blev der i forbindelse med den nationale transport kørt ca. 44 mia. km. på de danske veje. Heraf stod cykler for 5,1 mia. km. Personbilerne med en andel på knap 70 pct. var den hyppigst forekommende køretøjstype, mens vare- og lastbiltrafikken udgjorde ca. 15 pct. Siden 1980 er vejtrafikken øget med ca. 50 pct., og denne stigning kan hovedsageligt tilskrives et større kørselsomfang med person- og varebiler.

### Belægningsfaktorer i persontransporten

Der findes kun ganske lidt viden om det gennemsnitlige antal personer i personbiler, og derfor skal den næsten konstante belægningsfaktor for personbiler i perioden 1980-93 tages med et vist forbehold, jf. tabel III.3. Den gennemsnitlige belægningsfaktor for persontogene er faldet jævnt i løbet af perioden. Udviklingen i bussernes belægningsfaktor dækker primært over en forøgelse af transporten med turistbusser, mens persontransportarbejdet med bybusser har været relativt konstant. Da turistbusser har en belægningsfaktor, der i 1993 var dobbelt så høj (28,7 personer) som bybussernes (13,3 personer), forklarer det stigningen i den samlede belægningsfaktor for busser.

Tabel III.3 Trafikarbejde og belægningsfaktorer for udvalgte transportmidler

	Trafikarbejde			Belægningsfaktor		
	1980	1990	1993	1980	1990	1993
	----- mio. køretøjkkm. -----			----- personer pr. køretøj -----		
Personbil	19.396	28.012	30.064	1,9	1,8	1,8
Bus	400	486	470	18,3	19,2	20,2
Jernbane, passager	45	52	57	99,3	94,7	84,4
				----- tons pr. køretøj -----		
Varebil, 2-6 tons	3.218	4.904	5.223	0,1	0,1	0,1
Lastbil over 6 tons m.m.	1.355	1.389	1.329	5,8	6,8	6,6
Jernbane, gods	9	6	7	139,0	176,4	183,5

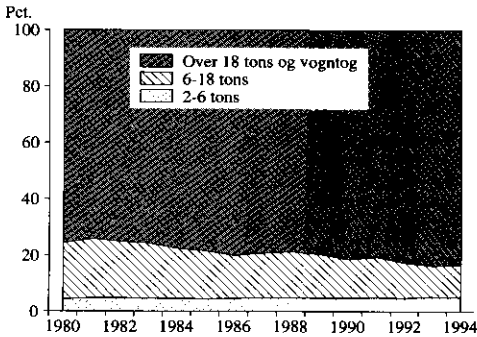
Anm.: For vejtrafikken er kun medtaget nationalt trafikarbejde, mens jernbane inkluderer kørsel i Danmark i forbindelse med udenrigshandlen.

Kilde: Vejdirektoratet, *Tal om vejtrafik*, Danmarks Statistik (1995) og egne beregninger.

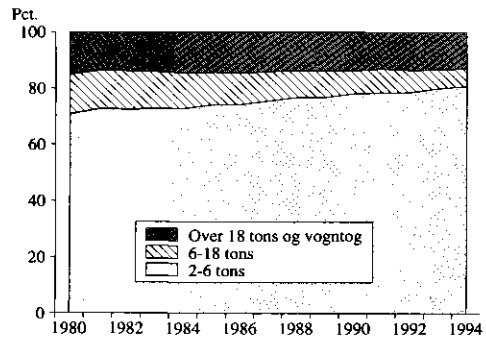
## Godstransport med vare- og lastbiler

Godstransportarbejde udført af varebiler kan ikke umiddelbart sammenlignes med lastbilernes godstransportarbejde, hvilket illustreres af tabel III.3. Således benyttes varebiler enten til erhvervskørsel uden gods eller til udbringning af mindre godsmængder over korte afstande. Lastbiler og især vogntog og sættevogne anvendes derimod primært til transport af store godsmængder over længere afstande. I 1994 udførte lastbiler på over 18 tons samt vogntog og sættevogne således 84 pct. af det samlede godstransportarbejde, jf. figur III.8, mens deres andel af trafikarbejdet blot var 13 pct., jf. figur III.9. De tilsvarende andele for varebiler på 2-6 tons var hhv. 5 og 81 pct. Specialiseringen på to forskellige typer af godstransport er forstærket, idet de mellemstore (6-18 tons) lastbilers andel af både godstransport- og gods- trafikarbejdet er blevet reduceret løbende siden 1980.

Figur III.8 Godstransport fordelt på vare- og lastbiler



Figur III.9 Trafikarbejde fordelt på vare- og lastbiler



Anm.: Vogntog omfatter vogntog og sættevogne.

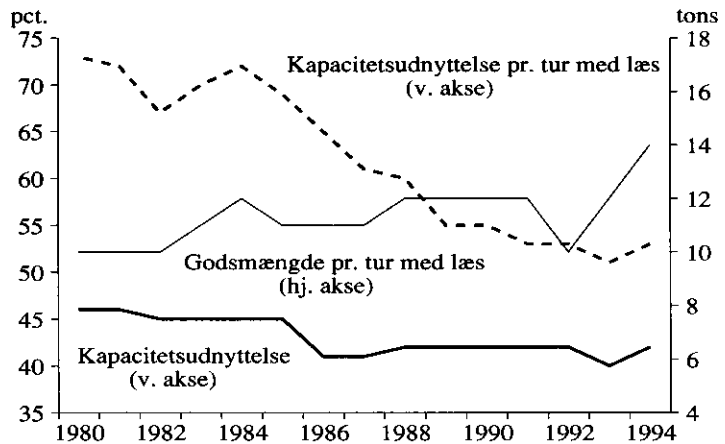
Kilde: Vejdirektoratet, *Tal om vejtrafik*.

### Kapacitetsudnyttelsen for lastbiler faldet

### Større lastbiler og mindre kørsel uden læs

Lastbilernes belægningsfaktor var i 1990'erne betydeligt større end i 1980, jf. tabel III.3. Derimod er kapacitetsudnyttelsen, der opgøres som godsmængde i forhold til maksimal lasteevne, faldet i perioden 1980-94, jf. figur III.10. Dette kan udelukkende henføres til, at lastbilerne er blevet større, idet godsmængden på ture med læs er steget fra ca. 10 til 14 tons, mens kapacitetsudnyttelsen er faldet fra 73 til 53 pct. Omvendt indikerer det relativt mindre fald i den gennemsnitlige kapacitetsudnyttelse, at der køres færre ture uden læs, hvilket kan tyde på en forbedret transportlogistik. Når kapacitetsudnyttelsen generelt har været faldende skyldes det bl.a., at både volumen og værdien af et gennemsnitligt ton gods er steget. Det betyder dels, at der kan fyldes færre tons gods på en lastbil, og dels, at transportomkostningerne falder relativt til godsets værdi. Endelig kan lagerstyring efter "just-in-time"-princippet have gjort det vanskeligere at opretholde en høj kapacitetsudnyttelse.

Figur III.10 Kapacitetsudnyttelse for lastbiler over 6 tons



Kilde: Danmarks Statistisk, *Statistiske efterretninger, Samfærdsel og turisme*.

## **International transport**

### **International transport øges**

Indtil nu har beskrivelsen af transportsektoren hovedsagelig omhandlet det nationale transportarbejde. En ensidig fokusering på den nationale transport i den danske transportpolitik kan imidlertid give en betydelig skævhed i f.eks. vurderingen af transportsektorens miljøbelastning. Den internationale transport udgør således den overvejende del af fly- og skibstrafikken. Dertil kommer, at den internationale transport generelt vokser hurtigere end den nationale. Eksempelvis steg det godstransportarbejde, der udførtes på danske veje i forbindelse med udenrigshandlen, med godt 75 pct. fra 1980 til 1992, mens det nationale godstransportarbejde kun øgedes med ca. 20 pct.

### **Opgørelse og afgrænsning vanskelig**

Opgørelsen og afgrænsningen af den transport, der er knyttet til dansk import og eksport samt transitkørsel, er imidlertid vanskelig. Derfor kan der kun gives indikationer af denne transports omfang.

### **Godstransport på vej**

Danske lastbiler udførte i 1993 et transportarbejde på godt 10 mia. tonkm. i forbindelse med dansk udenrigshandel, hvilket er mere end det nationale transportarbejde med lastbiler. Under 10 pct. af det internationale transportarbejde foregik dog på danske veje. Dertil kommer udenlandske vognmænds kørsel i forbindelse med dansk eksport og import samt transitkørsel. Omfanget af denne transport er imidlertid ikke opgjort.

### **Godstransport på jernbane**

Det samlede godstransportarbejde på danske jernbaneskiner var i 1993 på knap 1,2 mia. tonkm., hvoraf ca. 40 pct. vedrørte nationale transporter. De resterende ca. 60 pct. fandt sted i forbindelse med ind- og udførsel af gods.

### **Skibe og færger**

Godstransportarbejdet med fragtskib er ikke opgjort, men 85 pct. af den samlede godsomsætning - målt i tons - i danske havne var i 1993 knyttet til eksport og import. Godstransportarbejdet med færger mellem Danmark og udlandet var i 1993 ca. dobbelt så stort som godstransportarbejdet udført af færger på de indenlandske ruter. Af det samlede persontransportarbejde, der udføres af færger med anløb i Danmark, stod de indenlandske ruter kun for ca. 20 pct.



## Fly

Det internationale aspekt er især vigtigt for flytrafikken. Det nationale persontransportarbejde med fly var således på ca. 400 mio. personkm. i 1993. Derimod udgjorde persontransportarbejdet for personer, der fløj fra Københavns Lufthavn, ikke mindre end 9 mia. personkm., når det beregnes med udgangspunkt i afstanden fra København til første destination. Flytrafikken er kendetegnet ved, at en meget stor del af miljøbelastningen opstår i forbindelse med starter og landinger. Det er derfor værd at bemærke, at indenrigsflyvningen i 1993 resulterede i 49.000 starter fra danske lufthavne, mens antallet var 191.000 for udenrigsrafikken.

Den internationale trafiks store betydning for især skibe og fly begrænser den danske transportpolitik muligheder for at regulere disse transportformer. Imidlertid er det især vejtrafikken, der bidrager til transportens samlede lokale og regionale miljøbelastning, og denne er for størstedelens vedkommende knyttet til det nationale transportarbejde.

### III.3 Samfundsøkonomiske fordele

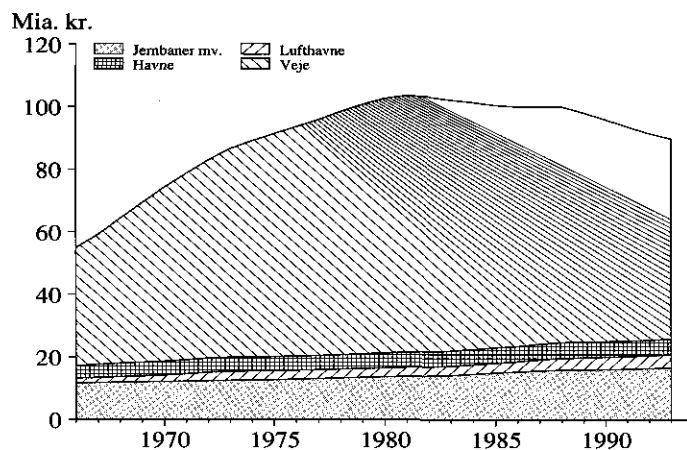
De følgende tre afsnit vil omhandle væsentlige aspekter af transportens samfundsøkonomiske konsekvenser. I dette afsnit fokuseres på fordelene. Afsnittet indledes med en analyse af konsekvenserne af offentlig infrastrukturkapital for erhvervenes produktivitetsudvikling. Dernæst gennemgås trafikens betydning for mobilitet på det danske arbejdsmarked. Endelig ses på transportomkostningernes betydning for international handel.

#### Infrastruktur og produktivitet

Trafikinfrastruktur er en forudsætning for transportsektorens ydelser.<sup>2</sup> Personbiler, lastbiler, busser, cyklister, fodgængere mv. er helt afhængige af et velfungerende vejnet, ligesom togdrift forudsætter et jernbanenet. Historisk er infrastrukturen i de fleste lande blevet kraftigt udvidet og forbedret. I Danmark er især vejkapitalen steget, såvel i absolut størrelse som i andel af den samlede infrastruktur, jf. figur III.11.

2) I det følgende afgrænses begrebet infrastruktur snævert til udelukkende at være trafikinfrastruktur.

Figur III.11 Infrastrukturkapitalapparatet, 1980-priser



Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*.

### Vanskeligt at måle det samfundsøkonomiske afkast

Infrastrukturen stilles som regel til rådighed for borgere og erhverv uden beregning eller til administrativt fastsatte priser. Eftersom infrastruktur i stort omfang er et kollektivt gode, har myndighederne kun i ringe omfang mulighed for at afgøre, om størrelsen af infrastrukturen er optimal. I 1960'erne oplevede mange lande en kraftig vækst i investeringer i infrastruktur. Denne vækst aftog imidlertid i løbet af 1970'erne, samtidig med at den økonomiske vækst gik ind i et mere afdæmpet forløb. På den baggrund er nogle økonomer endda gået så vidt som til at hævde, at den aftagende vækst i produktivitet og produktion skyldes de lavere investeringer i infrastruktur.<sup>3</sup>

### Vækst og infrastruktur

I det følgende undersøges den historiske sammenhæng mellem infrastruktur og produktivtetsudvikling i Danmark.<sup>4</sup> I analysen ses på det totale udbud af infrastruktur, mens der ses bort fra mere kvalitative aspekter som geografisk fordeling mv. Målt i forhold til produktionen har infrastrukturen udviklet sig fra at udgøre ca. 16

3) Teorien er bl.a. fremført af Aschauer, jf. Katz and Bye (1995).

4) Undersøgelsen, som er inspireret af en norsk undersøgelse ved Katz and Bye (1995), bygger på beregninger foretaget af modelgruppen, Danmarks Statistik.

pct. af produktionsværdien i 1965 til mere end 24 pct. i begyndelsen af 1980'erne. I slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne faldt infrastrukturkapitalkvoten til et niveau som i begyndelsen af 1970'erne.

### **Produktiviteten øges**

Udgangspunktet for analysen er, at en forbedret infrastruktur øger arbejdskraftens mobilitet og gør det lettere og billigere at transportere varer. Dette øger mulighederne for produktionssammenlægninger og øget specialisering i produktionen, hvilket forbedrer produktiviteten i erhvervene. Dette betyder, at en højere produktion kan opnås med samme indsats af arbejdskraft, kapital og materialer.

### **Trængsel afgørende for gevinster ved infrastruktur**

Infrastrukturen har i den betragtede periode udviklet sig sideløbende med en betydelig vækst i trafikarbejdet. I takt med flere og bedre veje er der således kommet flere trafikanter på vejene, hvilket alt andet lige øger trængslen i trafikken. I beregningerne indgår derfor et effektivitetskorrigeret mål for infrastruktur, som er approksimeret ved infrastrukturen normeret med det samlede trafikarbejde, jf. boks III.2.

### **Besparelser i fremstillingserhverv**

Beregningerne viser, at indsatsen af produktionsfaktorerne kapital, arbejdskraft, energi og materialer kan reduceres for de fleste af fremstillingserhvervene, når transporten lettes som følge af bedre infrastruktur. Dermed reduceres de driftsøkonomiske omkostninger, jf. tabel III.4.<sup>5</sup> Øget infrastruktur i form af f.eks. flere veje repræsenterer en værdi for virksomhederne, som de ikke direkte betaler for via f.eks. brugerafgifter. Et alternativt mål for erhvervenes fordel af infrastruktur er den såkaldte skyggepris, der afspejler det beløb, som virksomheden højst ville være villig til at betale årligt for at benytte 1 kroners ekstra effektiv infrastruktur, jf. sidste søjle i tabel III.4.

5) Der er ikke fundet tilsvarende positive effekter for de primære erhverv eller serviceerhvervene.

### Boks III.2 Virkninger for erhvervene af øget trafikinfrastruktur

En virksomheds adfærd kan forenklet beskrives som et forsøg på at maksimere fortjenesten. Virksomheden vælger med dette formål en sammensætning af produktionsfaktorerne kapital, K, arbejdskraft, L, energi, E, og materialer, M, der afspejler inputpriserne, dvs. rente og investeringspris, lønsats, energipriser og priser på materialer. Virksomhedens betingelser påvirkes desuden af forhold, den ikke selv har direkte indflydelse på, f.eks. den infrastruktur, G, som det offentlige stiller til rådighed. Der er anvendt en fortolkning af produktionsfunktionen, hvor infrastrukturen påvirker produktiviteten af de øvrige input i form af en række effektivitetsindeks,  $e_i$  ( $i=K,L,E,M$ ). Produktionen Y skrives derfor:

$$(1) \quad Y = F[e_K K, e_L L, e_E E, e_M M] = F[G^{\alpha_K} K, G^{\alpha_L} L, G^{\alpha_E} E, G^{\alpha_M} M]$$

$\alpha$ 'erne angiver de enkelte inputeffektiviteters elasticitet mht. infrastrukturen, dvs. den procentvise ændring i produktionsfaktorenes effektivitet, når infrastrukturen ændres med 1 pct. Erhvervenes omkostninger er således en funktion af dels produktion og faktorpriser, dels infrastrukturen, G:

$$(2) \quad C = C[Y, p_K, p_L, p_E, p_M, G]$$

Øges infrastrukturen, reduceres erhvervenes samlede omkostninger for given produktion. Denne omkostningsbesparelse er søgt estimeret i analysen. Eftersom der ikke er brugerafgifter tilknyttet infrastrukturen, er omkostningsbesparelsen "gratis" for erhvervene. Hvis der havde været brugerafgifter forbundet med brugen af veje mv., ville erhvervene maksimalt være villige til at betale en brugerafgift svarende til de sparede driftsøkonomiske omkostninger. På den baggrund er det muligt at udregne en "skyggepris", der angiver den pris, som erhvervene maksimalt vil betale for at benytte en ekstra enhed infrastruktur.

I analysen er det anvendte mål for infrastrukturen opgjort i effektivitetsenheder, idet der foretages en korrektion for trængsel. I praksis er dette gjort ved at relatere den samlede infrastrukturkapital til trafikarbejdet. Analysen er gennemført på nationalregnskabets infrastrukturkapital og på data fra ADAM's databank for perioden 1957-92. Infrastrukturen består af offentlige veje, lufthavne og havne samt infrastruktur tilknyttet jernbane- og busdrift, jf. figur III.11.

Tabel III.4 Effekt på faktorindsats af en stigning i infrastrukturen for udvalgte erhverv

Erhverv	Ændring i faktorindsats (pct.)				Ændring i omkostninger (pct.)	Skyggepris (kr.)
	Kapital	Arbejdskraft	Energi	Materialer		
Næringsmiddelindustri	-0,10	-0,26	0,14	0,00	-0,05	0,02
Nydelsesmiddelindustri	-0,25	-0,06	-0,74	0,04	-0,03	0,00
Leverandører til byggeri	-0,37	0,00	0,22	-0,05	-0,07	0,01
Transportmiddelindustri	0,03	0,11	-0,05	-0,07	-0,01	0,00
Kemisk industri	0,12	-0,04	-0,81	-0,04	-0,03	0,01
Jern- og metalindustri	-0,05	-0,14	-0,19	-0,09	-0,11	0,06
Anden fremstilling	-0,43	-0,26	-0,11	-0,07	-0,16	0,06

Anm.: Søjle 1-4: Procentvis ændring i forbruget af kapital, arbejdskraft, energi og materialer i erhvervene, når den effektive infrastruktur øges med 1 pct. for fastholdt produktion.

5. søjle: Procentvis ændring i erhvervenes omkostninger, når den effektive infrastruktur øges med 1 pct.

6. søjle: Skyggepris i kr. i 1992 ved en stigning i effektiv infrastruktur på 1 kr.

Kilde: Modelgruppen, Danmarks Statistik samt egne beregninger. Dokumentation for estimationerne og deres statistiske egenskaber kan findes i et internt arbejdsnotat.

### Øget konkurrenceevne på længere sigt

Bedre infrastruktur øger produktionsfaktorenes effektivitet. For fastholdt produktionsniveau kan erhvervene således reducere forbruget af produktionsfaktorer, jf. søjle 1-4 i tabel III.4.<sup>6</sup> Dette medfører sparede omkostninger for samtlige fremstillingserhverv, men især leverandører til byggeri, jern- og metalindustrien samt anden fremstilling. På længere sigt betyder omkostningsbesparelserne, at erhvervenes konkurrenceforhold bedres, hvilket giver mulighed for vækst i produktion og beskæftigelse.

### Skyggeprisen

Specielt jern- og metalindustrien samt anden fremstilling, som bidrager med en stor del af fremstillingserhvervene samlede produktion, sætter en høj skyggepris på øget effektiv infrastruktur. Skyggeprisen varierer over tid, idet den bl.a. er afhængig af infrastrukturens rigelighed. For hovedparten af fremstillingserhvervene var skyggeprisen således lavere i 1980 end i 1992, mens den i 1960 var højere. Dette hænger sammen med, at infrastrukturen i 1960 var forholdsvis knap i forhold til et hurtigt voksende trafikomfang, mens infrastrukturen i begyndelsen af 1980'erne var forholdsvis rigelig i forhold til trafikken sammenlignet med i dag.

6) I transportmiddelindustrien øges indsatsen af kapital og arbejdskraft, og i kemisk industri stiger indsatsen af kapital. Dette hænger sammen med substitutionsvirkninger mellem produktionsfaktorerne. For disse to erhverv er infrastruktur og kapital således komplementær.

## **Offentlige udgifter til infrastruktur**

Undersøgelsen viser, at infrastruktur øger produktiviteten i fremstillingserhvervene. Denne fordel skal imidlertid sammenholdes med de offentlige anlægs-, drifts- og vedligeholdelsesudgifter i forbindelse med at stille infrastrukturen til rådighed. Den præsenterede analyse giver ikke mulighed for at afgøre, om den historiske størrelse af den samlede trafikinfrastruktur har været hensigtsmæssig. Dertil kræves viden om såvel erhvervenes som husholdningernes betalingsvillighed og de årlige omkostninger ved at stille en yderligere enhed effektiv infrastruktur til rådighed. Analysen siger heller ikke noget om, hvorvidt erhvervene har mest gavn af, at der bygges flere motorveje, foretages udvidelser på jernbanenettet eller satses yderligere på luftfart. For at få et mere nuanceret billede af en hensigtsmæssig sammensætning af infrastrukturkapitalen er det nødvendigt at estimere separate skyggepriser for forskellige typer infrastruktur. Dette er ikke forsøgt i nærværende analyse og vil i praksis være særdeles vanskeligt.

## **Optimal sammensætning af infrastruktur**

### **Regionale/lokale aspekter**

I analysen er der tillige set bort fra regionale og lokale aspekter, men disse bør naturligvis inddrages, når en investeringspolitik skal tilrettelægges. Til prioritering af konkrete vejprojekter anvendes i Vejdirektoratet et modelsystem, der beregner rentabiliteten af nye vejanlæg, jf. Vejdirektoratet (1992).<sup>7</sup>

### **Trans-europæiske netværk**

Den danske planlægning af større infrastrukturinvesteringer bør nødvendigvis ses i sammenhæng med infrastrukturpolitikken i det øvrige Europa.<sup>8</sup> En koordinering af infrastrukturinvesteringer og transportpolitikken generelt er vigtig på såvel europæisk som internationalt plan, ikke mindst set i lyset af målsætningerne om international bevægelighed af varer og arbejdskraft.

## **Mobilitet af arbejdskraft og varer**

Prisen på og kvaliteten af transportydelser er medbestemmende for mobiliteten på arbejdsmarkedet og konkurrenceforhold på varemarkederne.

- 7) Modellen opvejer de direkte fordele for trafikanter og det øvrige samfund mod de direkte omkostninger forbundet med nyanlæg. I fordelene indregnes trafikøkonomiske effekter i form af sparet tid og kørsel. Omkostningerne omfatter anlægsomkostninger og større asfaltarbejder. Desuden tages højde for ændringer i antal uheld, drifts- og vedligeholdelsesudgifter samt miljøeffekter i form af støj, luftforurening, barriereeffekter og oplevet risiko.
- 8) EU-Kommissionen har påpeget etableringen af det Trans-Europæiske Netværk som et vigtigt led i EU's vækstinitiativer, jf. EU-kommissionen (1993).

**Mobilitet på  
arbejdsmarkedet**

Lav mobilitet i arbejdsstyrken mellem geografiske delarbejdsmarkeder er en medvirkende årsag til mere vedvarende ledighedsforskelle mellem regioner. Dette forhindrer en passende overensstemmelse mellem arbejdsstyrkens kvalifikationer og virksomhedernes behov. Dermed kan der opstå tendens til høje lønstigninger ved et forholdsvis højt ledighedsniveau, hvilket betyder tab af produktion og beskæftigelse.

**Mobilitetens  
determinanter**

Pendlings- og flyttefrekvens, som er de væsentligste aspekter af geografisk mobilitet, bestemmes af beslutninger på individniveau. De trufne valg afhænger af bl.a. transport- og flytteomkostninger, familiemønster, skattesystem og arbejdsmarkedspolitik. Flytning til en bopæl tæt på arbejdspladsen kan være et alternativ til pendling mellem bopæl og arbejde. I husholdninger, hvor begge ægtefæller er udearbejdende, kan flytning imidlertid kun sjældent reducere behovet for pendling. Stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens siden 1960'erne har derfor bidraget til øget pendling. Pendling kan f.eks. opstå i forbindelse med jobskifte. Ofte vil højere udbetalt løn være en blandt flere årsager til at skifte job. Ændringen i rådighedsbeløbet af et sådant jobskifte afhænger bl.a. af den skattemæssige behandling af lønfremgangen og udformning af transportfradrag.

**Pendling**

Opgørelser af pendlingsomfanget viser, at næsten 40 pct. af de beskæftigede i 1992 pendlede over kommunegrænser, jf. Finansministeriet (1995a). Der er tale om en stigning fra 33 pct. pendlere i 1980. I perioden 1980-91 er antallet af personer med en daglig pendling på over 60 km. - svarende til over 30 km. mellem bopæl og job - steget fra godt 6 pct. af de beskæftigede til godt 9 pct. I samme periode er andelen med over 100 km. daglig pendling steget fra 3 til godt 4 pct. af de beskæftigede.

**Stigende frekvens og  
distance siden 1980**

**Størst frekvens  
omkring  
København**

Pendlingen i Danmark har geografiske kendetegn. En opgørelse over lønmodtagere med befordringsfradrag viser, at fradragene er mest udbredt i amterne rundt om Hovedstaden: Frederiksborg, Roskilde og i lidt mindre omfang Vestsjælland og Storstrøm. I Københavns Amt er der forholdsvis mange lønmodtagere med transportfradrag, men fradragene er små.

<b>Faggruppe og uddannelse</b>	De mest pendlende faggrupper opgjort efter a-kasse-tilhørsforhold er akademikere og tekniske funktionærer. Der er relativt mange specialarbejdere, som pendler langt. De mindst pendlende er kvindelige arbejdere (KAD), da de langt hyppigere end gennemsnittet arbejder i bopælskommunen. Sammenhængen mellem pendling og a-kasse-medlemskab svarer i store træk til sammenhængen mellem pendling og uddannelsesniveau. Der er en klar positiv sammenhæng mellem indkomst og pendling. Højindkomstgruppernes mulighed for at disponere over egen bil spiller givetvis en rolle for deres høje pendlingsfrekvens.
<b>Indkomst</b>	
<b>Bedre konkurrence på varemarkederne i kraft af bl.a. ...</b>	Effektiv konkurrence på varemarkederne sikrer, at alle udbydere producerer effektivt, og ressourcer som f.eks råvarer, maskiner og arbejdskraft bliver dermed udnyttet bedst muligt. Der er tidligere påvist konkurrenceproblemer inden for en række danske erhverv, jf. <i>Dansk økonomi, efterår 1995</i> og Finansministeriet (1995b). De samfundsøkonomiske omkostninger ved manglende konkurrence er højere priser, lavere produktion og højere arbejdsløshed. Et middel til forbedring af konkurrenceforholdene er at lette markedsadgang for såvel indenlandske som udenlandske producenter. Markeder med international handel synes ikke i samme grad som hjemmemarkedserhverv præget af manglende konkurrence.
<b>...lettere markedsadgang</b>	
<b>Handelsmønstre og transport</b>	Et karakteristisk træk ved internationale handelsmønstre er, at omfanget af samhandel falder med afstanden mellem landene. Transportomkostninger spiller således en rolle for handelsstrømmene og dermed også for et lands muligheder for at deltage i og drage fordel af den internationale arbejdsdeling. Lave transportomkostninger øger effekten af frihandel, idet udenlandske producenters indenlandske markedsadgang lettes ligesom danske eksportørers adgang til udenlandske markeder.
<b>Indikator for omkostninger ved transport</b>	Prisen på importerede varer kan opgøres på forskellige måder. En prisansættelse, hvor prisen inkluderer de omkostninger, der er påløbet for at få varen frem til eksportthavnen og ombord i skibet (eller lastbilen), benævnes fob-prisen (free on board-prisen). En prisansættelse, hvor prisen yderligere inkluderer transport- og forsikringsomkostninger i forbindelse med fragten til modtagerlandet, benævnes cif-prisen (cost, insurance, freight). En grov indikator for transportomkostningerne knyttet til importen er forskellen mellem importprisen opgjort cif og importprisen opgjort fob. Denne indikator er bl.a. foreslået i Beckerman (1956) og Balassa (1961).



**Globale omkostninger ved transport reduceret med 1/3 siden 1965-69...**

I sidste halvdel af 1960'erne udgjorde transportomkostningerne knyttet til verdens samlede import 9 pct. af importens værdi, jf. tabel III.5. I første halvdel af 1990'erne var transportomkostningernes andel faldet til godt 6 pct. De danske transportomkostninger var i begyndelsen af perioden forholdsvis lave, knap 6 pct. af importens værdi. Omkostningerne er imidlertid stort set ikke faldet siden, og de danske transportomkostninger er nu større end eksempelvis de amerikanske, hvor det var omvendt i begyndelse af perioden.

**...men mindre fald for Danmark**

**Danske forhold:**

En stor del af den danske import kommer fra nærmarkeder som Sverige og Tyskland, hvilket kan forklare, at de danske transportomkostninger har ligget relativt lavt gennem perioden. Årsagen til, at de danske transportomkostninger ikke er faldet så meget som de internationale, kan være valget af transportmiddel. Skib og bil er de to væsentligste transportmidler i forbindelse med international handel. Knap 70 pct. af værdien af den danske import og eksport fragtes med bil, mens skibets andel er knap 20 pct. Målt på udenrigshandlen i værdi er bilen således den dominerende transportform. Da fragtraterne for transport på vej er vokset kraftigere end fragtraterne for transport med skib, kan dette forklare, at de danske transportomkostninger har ligget stabilt siden slutningen af 1960'erne. I de lande og regioner, hvor transportomkostningerne er reduceret, spiller skibet en større rolle i forbindelse med transport af udenrigshandlen.

**Import fra nærmarkeder og...**

**...valget af transportmiddel**

*Tabel III.5 Indikator for transportomkostninger knyttet til import, andel af importens værdi fob, pct.*

	<b>Verden</b>	<b>I-lande</b>	<b>USA</b>	<b>Danmark</b>
1965-69	9,0	8,1	7,7	5,8
1980-84	7,1	5,1	4,7	4,6
1990-94	6,4	4,6	4,0	5,2

Anm.: Indikatoren for transportomkostninger er beregnet som den procentvise forskel mellem importprisen opgjort cif og importprisen opgjort fob.

Kilde: IMF (1995): *International Financial Statistics*, Washington D.C.

## **Transport større barriere for handel end told**

Som tidligere nævnt er den valgte indikator for transportomkostninger grov, men mere omfattende studier på detaljerede amerikanske data bekræfter ovennævnte billede.<sup>9</sup> Disse studier viser endvidere, at transportomkostninger i USA udgør en større handelsbarriere end told (målt ved den effektive beskyttelsesgrad). Man skal altid være varsom med at overføre undersøgelser fra et land til et andet, men det er ingen tvivl om, at også for Danmark er et velfungerende og effektivt transportsystem en vigtig forudsætning for at udnytte fordelene ved friere internationale handelsrelationer, herunder at sikre en effektiv konkurrence på varemarkedet.

### **III.4 Transportens eksterne effekter**

#### **Eksterne effekter...**

I dette afsnit belyses transportens væsentligste negative eksterne effekter. Omkostningerne forbundet med eksterne effekter afholdes ikke af den enkelte trafikant, men af det øvrige samfund, herunder det offentlige. De eksterne omkostninger er vanskelige at opgøre, da de ikke afspejles i markedsbestemte priser, hvorfor alternative værdisætningsmetoder må anvendes. Hertil kræves et omfattende og detaljeret vidensniveau, da skaderne fra et givet trafikarbejde varierer med bl.a. den geografiske lokalisering, tidspunktet og køretøjstypen.

#### **...luftforurening, ulykker, støj og slid på veje**

De eksterne effekter belyst i dette afsnit er luftforurening herunder drivhuseffekt, ulykker, støj og slid på infrastruktur. Omkostningerne forbundet med disse effekter beregnes gennemgående på nationalt niveau, hvilket vil sige, at der ses bort fra den regionale fordeling. Der er ikke foretaget nye undersøgelser af transportens negative eksterne effekter. I stedet baseres opgørelsen på en sammenfatning af tilgængelige danske og internationale forskningsresultater, der her danner udgangspunkt for beregning af såvel gennemsnitlige som marginale omkostninger. Omkostningerne er opgjort med udgangspunkt i de senest tilgængelige data.

9) Undersøgelser af den amerikanske import i slutningen af 1950'erne og midten af 1960'erne viser samstemmende, at transportomkostningerne udgør 9-10 pct. af importens værdi opgjort fob, jf. Waters (1970) og Finger and Yeats (1976). I første halvdel af 1980'erne er transportomkostningerne faldet til ca. 5 pct. af importens værdi fob, jf. Rousslang and To (1993) og Guria and Khaled (1990).

**Andre eksterne effekter:**

**Tab af naturområder**

Udover de her angivne findes der også andre negative eksterne effekter, hvoraf nogle knytter sig til infrastrukturen. Anlæggelse af en vej vil f.eks. ofte være forbundet med tab af naturområder. Omkostningerne ved sådanne tab er vanskelige at kvantificere. Hvis tabene er irreversible, kompliceres værdisætningen yderligere, fordi afvejningen mellem nulevende og fremtidige generationer i så fald bliver helt central. En anden negativ ekstern effekt forbundet med infrastrukturen er barriereeffekten. For de omkringboende udgør større veje en barriere for fri bevægelighed og kan dermed give anledning til øget tidsforbrug og en oplevelse af utryghed. Barriereeffekten er søgt værdisat i forskellige studier, men er ikke behandlet kvantitativt i det følgende. Endelig ses trængselsomkostninger ofte inkluderet i opgørelser af de eksterne omkostninger forbundet med transport. Trængselsomkostningerne er imidlertid i høj grad lokalt betinget og indgår derfor ikke i denne opgørelse over transportens samlede negative eksterne effekter.

**Barriereeffekt**

**Trængsel**

**Kvantificering og værdisætning**

Centralt i opgørelsen af omkostninger forbundet med eksterne effekter står kvantificering og værdisætning. Først identificeres og kvantificeres de eksterne effekter forbundet med trafik, f.eks. udslip af forurenende stoffer til luften. Dernæst vurderes omfanget af skader forbundet med disse effekter. Det identificeres, hvilke skader det drejer sig om, f.eks. hvilke sygdomme der kan relateres til luftforureningen. Derpå kvantificeres skaderne, eksempelvis antallet af sygdomstilfælde forbundet med et givet udslip af et bestemt forurenende stof. Til sidst sker der en værdisætning, som muliggør, at skaderne udtrykkes i kroner og øre. Omkostningsvurderingen baseres dog ikke altid på en forudgående kvantificering af skaderne, men kan ske direkte ud fra kvantificering af den eksterne effekt. Dette gør sig eksempelvis gældende for støj, hvor værdisætningen baseres direkte på antal støjrante boliger og ikke på de gener, støjen forårsager. Forskellige værdisætningsmetoder diskuteres i boks III.3.

### Boks III.3 Værdisætningsmetoder

Eksterne effekter handles ikke på et marked og har derfor ingen markedspris. Ved prisfastsættelse af eksterne effekter forsøges det i stedet at afsløre værdien. Dette kan gøres ved enten *præferencebaserede* eller *omkostningsbaserede* metoder.

*Præferencebaserede* metoder tager udgangspunkt i præferencer for at undgå forskellige eksterne effekter. Præferencerne forsøges afsløret enten ved et surrogatmarked eller et hypotetisk marked. Et surrogatmarked kan f.eks. være et ejendomsmarked, hvor folks præferencer afsløres ved at sammenligne huspriser i områder med og uden eksterne effekter. Et hypotetisk marked etableres ved at foretage en interview-undersøgelse, hvor der eksempelvis spørges om, hvor meget en person vil betale for at undgå en given ekstern effekt. Præferencebaserede metoder er karakteriseret ved en mere eller mindre uklar forbindelse mellem den eksterne effekt og de anvendte markeder, hvorfor det i praksis kan være svært at afsløre de relevante præferencer.

*Omkostningsbaserede* metoder fokuserer direkte på de afholdte omkostninger i forbindelse med en ekstern effekt. F.eks. kan omkostninger ved uheld opgøres som tabt arbejdsindtægt, omkostninger til sygehusophold osv., mens skaderne ved luftforurening opgøres som omkostningerne i form af udbedring af skader på bygninger, tabt produktionsværdi i landbruget, sundhedsudgifter osv. De omkostningsbaserede metoder afslører ikke alle de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med en ekstern effekt, men metoden anvendes ofte til at give en approksimation for denne værdi.

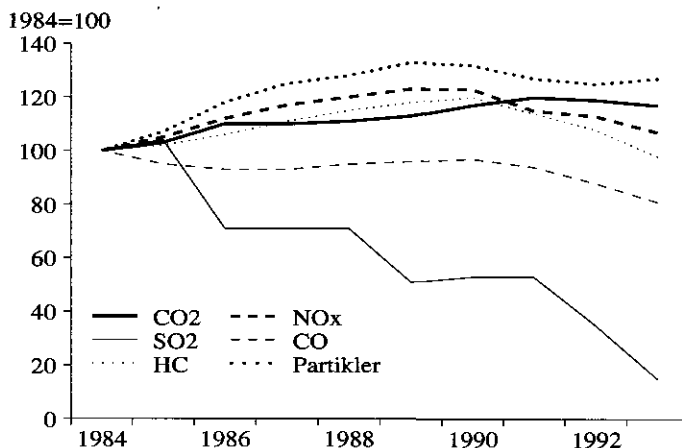
De præferencebaserede metoder er ud fra en teoretisk synsvinkel de bedste, men ofte er den nødvendige information ikke til stede, hvorfor de omkostningsbaserede metoder tit anvendes i praksis.

#### **Metodemæssige problemer**

Der er en række metodemæssige problemer forbundet med opgørelsen af de eksterne effekter, herunder især værdisætningen. I det følgende foretages, primært ud fra den omkostningsbaserede metode, en værdisætning af luftforurening, ulykker, støj og slid på infrastruktur. På basis heraf angives et overslag over de eksterne omkostninger forbundet med vej- og banetraфик i Danmark.

<b>Luftforurening</b>	Udslip af forurenende stoffer fra trafikken bidrager til såvel lokale og regionale som globale miljøproblemer. Således bidrager kulbrinter (HC), kulilte (CO), kvælstofoxider (NO <sub>x</sub> ), svovldioxid (SO <sub>2</sub> ) og partikler til den lokale luftforurening. Navnlig i byområder kan den lokale forurening give anledning til sundhedsskader, visuelle gener samt tilsmudsning og ødelæggelse af bygninger. Især kvælstofoxider og svovldioxid bidrager desuden til regionale forureningsproblemer, f.eks. skovdød og forsuring af søer og vandløb. Endelig sker der udslip af kuldioxid (CO <sub>2</sub> ), som bidrager til den globale drivhuseffekt.
<b>Lokal</b>	
<b>Regional</b>	
<b>Global</b>	
<b>Energiforbruget</b>	Udslippet af forurenende stoffer fra transportsektoren opstår ved forbrænding af fossile brændstoffer. Transportens samlede energiforbrug er steget kraftigt i ti-årsperioden 1984-93. Energiforbruget til vej- og togtrafik er således steget med 15 pct. Da det samlede danske energiforbrug i den betragtede periode har været ret konstant, er transportsektorens andel af det totale energiforbrug steget fra 15 til 18 pct.
<b>Transportens bidrag til luftforureningen</b>	Udslippet af CO <sub>2</sub> følger i store træk energiforbruget, og transportsektoren er således ansvarlig for omkring 20 pct. af det samlede CO <sub>2</sub> -udslip. Partikel-udslippet fra transportsektoren udgør også omkring 20 pct. af det samlede udslip. Transportsektorens andel af udslippet af NO <sub>x</sub> , CO og HC er derimod betydeligt større, hhv. 42 pct., 72 pct. og 79 pct. Til gengæld stammer kun 7 pct. af SO <sub>2</sub> -udslippet fra transportsektoren, jf. Danmarks Statistik (1995).
<b>SO<sub>2</sub> og partikler stammer især fra dieseldrevne køretøjer</b>	Vejtransporten står for langt den største del af transportsektorens energiforbrug og samtidig for den største del af alle forurenende udslip bortset fra SO <sub>2</sub> . Udslip af NO <sub>x</sub> , HC og CO stammer primært fra benzinbiler. Anvendelse af katalysatorer i nye biler fra 1. oktober 1990 har dog betydet en reduktion i udslippet af disse stoffer. Tidligere var der også et væsentligt udslip af bly fra benzinbiler. For dieseldrevne biler var udslip af SO <sub>2</sub> tidligere en betydelig forureningskomponent, men indførelse af miljødiesel med lavere svovlindhold har reduceret SO <sub>2</sub> -emissionen markant. Udslip af partikler stammer primært fra dieseldrevne køretøjer.
<b>Udslip fra vejtrafikken</b>	CO <sub>2</sub> -udslippet fra vejtrafikken er ligesom energiforbruget steget med 17 pct. i ti-årsperioden 1984-93. Kun udslippet af partikler er steget kraftigere, og det skyldes primært, at forbruget af dieselolie er vokset hurtigere end det totale energiforbrug. Udslippet af SO <sub>2</sub> er faldet markant gennem perioden, og også for CO-udslippet har der været en faldende tendens. Endvidere er der sket en vis reduktion i udslippet af HC og NO <sub>x</sub> siden 1990, jf. figur III.12.

Figur III.12 Emissioner fra vejtrafikken



Kilde: Danmarks Statistik (1995).

### Beregning af omkostningerne ved lokal og regional luftforurening

I det følgende anslås omkostningerne i forbindelse med udslip til luften fra vej- og banetransporten. Omkostningsskønnene for den lokale og regionale luftforurening baseres især på en norsk analyse, hvor det er forsøgt at estimere de marginale omkostninger ved et ekstra kg. udslip af hhv. SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO og partikler, jf. Brendemoen et al. (1992). De norske resultater danner udgangspunkt for skøn over tilsvarende danske omkostninger i forbindelse med helbredsskader, skader på skov og ferskvand samt korrosionsskader på bygninger. Skaderne er primært værdisat ud fra omkostningsbaserede metoder.

### Hvordan resultaterne overføres til danske forhold

De norske resultater for helbredsskader baseres på detaljerede analyser foretaget for Oslo-området. Disse resultater oversættes til danske forhold ved at antage, at forholdene i Oslo svarer til de største byområder i Danmark, dvs. København og Frederiksberg kommuner, Københavns Amt samt Århus, Odense og Aalborg.<sup>10</sup> Det svarer til en antagelse om, at 34 pct. af befolkningen risikerer helbredsskader som følge af forurenende udslip fra transport.

10) Her er således ikke taget højde for lokale forskelle i koncentrationer eller andre forhold, der kunne spille ind på, hvor store skader der er forbundet med et givet udslip.

## Udslip af CO<sub>2</sub>

Drivhuseffekten har et langsigtet og globalt perspektiv, hvorfor en opgørelse af omkostningerne ved udslip af CO<sub>2</sub> er forbundet med meget stor usikkerhed. Der er ikke kun usikkerhed knyttet til de fysiske effekter, men også metodemæssige problemer forbundet med at opgøre omkostningerne pr. kg. CO<sub>2</sub>, idet drivhuseffekten afhænger af det akkumulerede CO<sub>2</sub>-udslip. Studier, som systematisk har forsøgt at opgøre omkostningerne ved drivhuseffekten, konkluderer, at en fordobling af CO<sub>2</sub>-koncentrationen i atmosfæren vil give en gennemsnitlig omkostning på mellem 1 og 1,5 pct. af BNP for i-landene og mellem 2 og 6 pct. af BNP for u-landene, jf. Royal Commission (1994). På basis heraf kan det beregnes, at omkostningerne er 200 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>. Dette tal er forbundet med betydelig grad af usikkerhed.

## Marginale og gennemsnitlige omkostninger

De marginale skadesomkostninger antages for de fleste forurenende stoffer at være stigende, hvilket indebærer, at de marginale skadesomkostninger er højere end de gennemsnitlige, jf. tabel III.6. For SO<sub>2</sub> og CO<sub>2</sub> antages marginalomkostningerne imidlertid at være konstante og lig gennemsnitsomkostningerne, da transportsektorens udslip af disse stoffer kun udgør en lille del af det samlede relevante udslip.

*Tabel III.6 Omkostninger ved udslip til luft fordelt på forurenende stoffer*

	NO <sub>x</sub>	SO <sub>2</sub>	Partikler	CO	HC	CO <sub>2</sub>
	----- kr. pr. kg. -----					
Helbredsskader	186,0	52,0	186,0	0,01	52	-
Forsuringskader	0,7	0,7	-	-	-	-
Korrosionsskader	-	4,2	-	-	-	-
Drivhuseffekt	-	-	-	-	-	0,2
Marginalomkostning i alt	186,7	56,9	186,0	0,01	52	0,2
Gennemsnitsomkostning <sup>a</sup>	93,4	56,9	93,0	0,005	26	0,2

a) For NO<sub>x</sub>, partikler, CO og HC antages det, at gennemsnitsomkostningerne er halvt så store som marginalomkostningerne.

Kilde: Brendemoen et al. (1992), Royal Commission (1994), Trafikministeriet (1996a) samt egne beregninger, jf. internt arbejdsnotat.

**Størst omkostning  
forbundet med udslip  
af NO<sub>x</sub>**

Ud fra enhedsomkostningerne pr. kg. udslip og udslip fordelt på køretøjskategorier kan de eksterne omkostninger forbundet med luftforurening beregnes, jf. tabel III.7. Der skelnes mellem på den ene side lokale og regionale luftforureningsomkostninger, som ifølge opgørelsen beløber sig til knap 13 mia. kr. årligt, og på den anden side globale omkostninger på godt 2 mia. kr. årligt. NO<sub>x</sub> er den største kilde til omkostningerne forårsaget af luftforurening. Fordelt på køretøjskategorier er personbilerne årsag til langt hovedparten af omkostningerne.

**Marginal-  
omkostningerne  
er højere end  
gennemsnits-  
omkostningerne**

Som konsekvens af antagelsen om stigende marginalomkostninger pr. kg udslip for de fleste stoffer er omkostningerne forbundet med udslip til luften større for den sidst kørte personkm. hhv. tonkm. end for gennemsnittet, jf. tabel III.8. For persontransporten er luftforureningsomkostningerne pr. personkm. højest for personbiler og lavest for busser. For godstransporten er kørsel med lastbil forbundet med højere luftforureningsomkostninger pr. tonkm. end togkørsel. Målt i forhold til transportarbejdet genererer varebiler ekstraordinært høje omkostninger. De marginale omkostninger pr. tonkm. for varebiler er således 16 gange højere end for lastbiler. Dette skal imidlertid ses i sammenhæng med, at varebiler fragter forholdsvis små mængder målt i vægt, jf. afsnit III.2.

*Tabel III.7 Samlede omkostninger ved udslip til luft fra trafikken, 1990*

	Persontransport			Godstransport		
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog
	----- mio. kr. -----					
NO <sub>x</sub>	5.772	682	458	850	1.326	84
SO <sub>2</sub>	125	34	80	131	119	6
Partikler	74	65	19	102	130	9
CO	2	0	0	0	0	0
HC	2.184	42	23	211	81	5
I alt	8.158	823	579	1.294	1.657	104
Drivhuseffekt	1.060	100	86	433	330	11

Anm.: En forenklet antagelse er, at skadesomkostningerne ved udslip til luft fra transporten findes ved at addere skadesomkostningerne forbundet med udslip af de enkelte forurenende stoffer. Derved ses der bort fra, at sammensætningen af udslip i en vis udstrækning kan have indflydelse på skaden.

Kilde: Som tabel III.6 samt Trafikministeriet (1994a).



Tabel III.8 Gennemsnitlige og marginale omkostninger ved udslip fra trafikken

	Persontransport			Godstransport		
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog
	----- kr. pr. personkm. -----			----- kr. pr. tonkm. -----		
Gennemsnitsomkostninger	0,17	0,10	0,14	3,68	0,22	0,18
Marginalomkostninger	0,33	0,18	0,24	6,18	0,38	0,33

Kilde: Som tabel III.6 samt Trafikministeriet (1994a).

## Trafikulykker

Ulykker er en af de mest alvorlige eksterne effekter forbundet med trafik. I løbet af 1980'erne faldt antal personskader som følge af vejtrafikken med ca. 25 pct., fra et niveau på godt 14.000 personskader om året til ca. 10.000 personskader i 1993. Tallet har dog siden 1990 ligget forholdsvis stabilt. Antal trafikdræbte på vejene har fulgt nogenlunde samme udvikling og er således faldet fra 771 dræbte i 1985 til 559 dræbte i 1993. I samme periode er gennemsnittet for personskader fra togtrafikken godt 70 årligt. Heraf er der i gennemsnit 3 dræbte om året. Antal personskader i forbindelse med togtrafikken har i perioden ligget nogenlunde stabilt.

I det følgende er antal personskader i trafikken fordelt på de fire vejtransporttyper samt jernbanedrift. I opgørelsen er der set bort fra skyldsspørgsmål. En ulykke henføres automatisk til den tungeste trafikant. En ulykke, der involverer en fodgænger og en bilist, henføres således til bilisten, uanset at det måske var fodgængereren, der ikke overholdt færdselsreglerne. Personskaderne er opdelt i antal dræbte, alvorligt tilskadekomne og lettere tilskadekomne.<sup>11</sup> Der er tale om antal rapporterede personskader. Personbiler står for hovedparten af personskaderne.

11) Personer, som får hjernerystelse, kraniebrud, læsioner på brystkasse, på rygsøjle eller knoglebrud, henregnes under alvorligt tilskadekomne. Personer med små skader, der enten kræver lægebehandling eller hospitalsindlæggelse for observation uden senere konstatering af skader, betragtes som lettere tilskadekomne.

## Værdisætning af trafikulykker...

...fra omkostningssiden...

...eller ved at afdække betalingsvilje

Opgørelse af de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med trafikulykker giver anledning til en række metodemæssige overvejelser. Helt oplagt indebærer trafikulykker nogle direkte omkostninger for samfundet i forbindelse med hospitalsophold, ambulancetjeneste, hjemmehjælp, revalidering mv. Desuden mister samfundet ved dødsfald eller invaliditet værdien af den produktive evne i den ulykkesramtes forventede restlevetid. Disse omkostninger kan relativt let kvantificeres og indgår bl.a. i Vejdirektoratets beregning af de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med trafikulykker, jf. Vejdirektoratet (1994). Samfundets omkostninger forbundet med en personskade er ifølge Vejdirektoratet ca. 1,7 mio. kr. ved død, 160.000 kr. for alvorligt tilskadekomne og 41.000 kroner for lettere tilskadekomne. Et sådant mål for de samfundsøkonomiske omkostninger er imidlertid snævert, idet det ikke inkluderer tab af velfærd i forbindelse med sygdom eller død. I Vejdirektoratet løses dette problem ved at tillægge omkostningerne et estimat for tab af velfærd.<sup>12</sup> En teoretisk mere korrekt metode er at søge at afdække folks betalingsvilje for at undgå eller reducere risikoen for trafikulykker. I en dansk undersøgelse estimeres den danske befolknings betalingsvilje for reduktioner i risikoen for personskade ved trafikulykker, jf. Kidholm (1995). Kidholm finder betalingsviljer, der er betydeligt højere end Vejdirektoratets velfærdsomkostninger.<sup>13</sup> Kidholms estimater afviger ikke væsentligt fra resultaterne af tilsvarende undersøgelser i udlandet. De samfundsøkonomiske uheldsomkostninger pr. rapporteret personskade angives i tabel III.9 og tager udgangspunkt i Kidholms tal.<sup>14</sup>

12) For trafikdræbte tillægges omkostningerne 200 pct., for alvorligt tilskadekomne lægges der 1/5 til, mens der for lettere tilskadekomne tillægges 1/15.

13) Vejdirektoratet har i øjeblikket undersøgelser i gang med henblik på at etablere en mere veldokumenteret viden om velfærdsomkostninger.

14) Vejdirektoratet opgør de samlede materielskadeomkostninger pr. rapporteret personskade til 524.000 kr. i 1992-priser, jf. Vejdirektoratet (1994). Materielskadeomkostninger er imidlertid ikke i nærværende analyse inkluderet i de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med trafikuheld, idet de allerede er indregnet i de afholdte omkostninger i form af forsikringer, reparationer mv. for biler samt reparation og vedligeholdelse af vejnettet.

Tabel III.9 Antal personskader fordelt på forårsagende trafikanttyper, 1993

	Personbiler	Busser	Varebiler	Lastbiler	Tog	Andet	I alt	Omk.pr. skade (1000 kr.)
Dræbte	357	19	72	74	8	37	567	13.600
Alvorligt tilskadekomne	3.740	127	689	270	9	904	5.739	1.288
Lettere tilskadekomne	3.026	70	466	184	46	448	4.240	103
I alt	7.123	216	1.227	528	63	1.389	10.546	-

Anm.: Ulykker, hvor kun "bløde" trafikanter, f.eks. en fodgænger og en cyklist, er involveret, er henført til kategorien "andet". Kategorien "andet" opsamler foruden cykler og fodgængere, tillige traktorer, motorcykler og knallerter.

Kilde: Danmarks Statistik (1995), internt materiale fra Danmarks Statistik, Kidholm (1995) samt egne beregninger, jf. internt arbejdsnotat.

### Ulykkesomkostninger høje for personbiler...

Ved beregning af omkostninger forbundet med trafikulykker antages det, at velfærdstabet forbundet med skader i togtrafikken er det samme som for vejtrafikken. De gennemsnitlige ulykkesomkostninger pr. personkm. for busser og tog udgør mindre end 1/3 af de tilsvarende omkostninger for personbiler, jf. tabel III.10. Samme forhold gør sig gældende for godstrafikken på skinner i forhold til i lastbil.

### ...og lastbiler

Tabel III.10 Ulykkesomkostninger, 1993

	Persontransport			Godstransport		
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog
	----- mio. kr. -----					
Omkostninger i alt	9.674	474	111	2.329	1.227	14
	---- kr. pr. personkm. ----      ----- kr. pr. tonkm. -----					
Gennemsnitsomkostninger	0,17	0,05	0,02	4,85	0,14	0,03
Marginale omkostninger <sup>a</sup>	0,10	0,03	0,01	2,91	0,08	0,02

a) Der omregnes fra gennemsnitlige til marginale omkostninger ved korrektion med en faktor 0,60, idet den marginale ulykkesrisiko svarer til 60 pct. af den gennemsnitlige, jf. Trafikministeriet (1996a) og Vejdirektoratet (1993). Denne faktor er beregnet som et vejet gennemsnit af specifikke korrektionsfaktorer estimeret for 14 forskellige vejtyper.

Anm.: Ulykkesomkostninger for tog er splittet op på person- og godstog vha. fordelingen af trafikarbejdet.

Kilde: Som tabel III.9.

## Støj

Støj påvirker mennesker og forårsager bl.a. stress, søvnbesvær og hovedpine. Støj opfattes imidlertid forskelligt afhængig af bl.a. personen, støjkilden og lydstyrken. Det er derfor svært at sige noget entydigt om, hvornår støj opfattes som en belastning. I regionplanlægningen er der dog fastsat retningslinier for støjgrænser i nye boligområder svarende til 55 dB(A) for vejtrafikstøj og 60 dB(A) for togtrafikstøj. Det anslås, at det samlede antal boliger belastet med støj på mindst 55 dB(A) fra vejtrafikken er 483.000, mens antallet belastet med mindst 60 dB(A) fra togtrafikken er 38.000, jf. Danmarks Statistik (1994). Det svarer til hhv. 20 pct. og knap 2 pct. af samtlige boliger i Danmark. Undersøgelser har vist, at mere end halvdelen af befolkningen føler sig stærkt generet ved et støjniveau på 65 dB(A). Antallet af boliger belastet med et støjniveau på mindst 65 dB(A) er 140.000 for vejtrafikstøj og 13.000 for togtrafikstøj.

## Støjramte boliger...

### ...vejes sammen til støjbelastningstal

Boligerne i de forskellige støj kategorier kan sammenvejes til ét tal for støjbelastningen, det såkaldte støjbelastningstal, der angiver trafikstøjens genevirkning, jf. Vejdirektoratet (1992). Støjbelastningstallet beregnes ud fra antallet af støjbelastede boliger og genefaktorer for de forskellige støj kategorier. Genefaktorerne er estimeret ud fra sammenhængen mellem støjniveau og den andel, der føler sig generet ved dette støjniveau. Støjbelastningstallet for vej- og togtrafik er hhv. 136.000 og 13.000.

### Enhedspris for støj

Vejdirektoratet opererer med en enhedspris for støj opgjort i årlig omkostning pr. støjbelastningsenhed. Enhedsprisen er i princippet beregnet ud fra en præferencebaseret metode, idet der er fundet en sammenhæng mellem støjbelastning og variationer i huspriserne.<sup>15</sup> Enhedsprisen er 33.315 kr. årligt, jf. Vejdirektoratet (1994).<sup>16</sup> Hvis denne enhedspris anvendes, bliver de samlede omkostninger forbundet med støj fra vejtrafikken godt 4,5 mia. kr. mod godt 0,4 mia. kr. for togtrafikken.<sup>17</sup>

**Støjomkostninger:  
4,5 mia. kr. for vej og  
0,4 mia. kr. for bane**

- 15) Hertil lægger Vejdirektoratet 50 pct. til dækning af offentlige udgifter og produktionstab forbundet med stress, søvnbesvær, hovedpine mv.
- 16) Vejdirektoratets enhedspris er forholdsvis høj sammenlignet med en række internationale studier af betalingsvillighed for reduceret støjbelastning, jf. Trafikministeriet (1996a).
- 17) Det er dog ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at benytte Vejdirektoratets enhedspris til at beregne omkostningerne ved togtrafikstøj, da denne støj har en helt anden karakter end støjen fra vejtrafikken. Støjen fra vejtrafik er af kontinuert art, mens togtrafikstøjen har periodisk karakter.

### Fordeling af omkostninger på køretøjskategorier

Pga. støjs særlige karakter er der mange kontroversielle elementer involveret i at fordele støjomkostningerne på køretøjskategorier. En fuldstændig korrekt metode til at beregne støjomkostningerne for de enkelte køretøjskategorier findes formodentlig ikke i praksis. For togtrafikken antages det, at støjen er den samme uafhængigt af, om den stammer fra person- eller godstransport. Det betyder, at omkostningerne fordeles på person- og godstog efter antal kørte km. For vejtrafikken er det til gengæld ikke rimeligt at antage, at støjen kan fordeles efter antal kørte km., da store tunge lastbiler eksempelvis støjer mere end personbiler. I det følgende fordeles støjomkostningerne for vejtrafikken på køretøjstyper vha. en række vægte konstrueret ud fra Trafikministeriet (1996a). Metoden må som følge af de allerede nævnte metodeproblemer opfattes som et relativt groft forsøg på at approksimere en fordeling af støjomkostningerne.

### Gennemsnits- og marginalomkostninger

Støjen vokser logaritmisk med trafikomfanget. Derfor er marginalomkostningerne for vejtrafikstøj lavere end gennemsnitsomkostningerne, jf. tabel III.11. Sammenhængen mellem gennemsnits- og marginalomkostninger for togtrafikstøj er uklar, men pga. denne støjtipes periodiske karakter er det her antaget, at marginalomkostningerne svarer til gennemsnitsomkostningerne. Det afspejler en antagelse om, at støjbelastningen pr. tog er den samme, uanset hvor mange tog der kører, samt at belægningsfaktoren i togene ikke ændres. Dermed fås sandsynligvis et overkantsskøn for marginalomkostningerne.

Tabel III.11 Støjomkostninger

	Persontransport			Godstransport		
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog
	----- mio. kr. -----					
Samlede omkostninger	2.450	180	390	570	1.340	50
	----- kr. pr. personkm. -----			----- kr. pr. tonkm. -----		
Gennemsnitsomkostninger	0,05	0,03	0,08	1,08	0,14	0,07
Marginale omkostninger	0,02	0,01	0,08	0,65	0,07	0,07

Kilde: Trafikministeriet (1996a), Vejdirektoratet (1992), Danmarks Statistik (1994) og egne beregninger, jf. internt arbejdsnotat.

## Slid på veje

Vejnettet finansieres i Danmark via de offentlige kasser. De samlede offentlige udgifter forbundet med tilvejebringelse, vedligeholdelse og drift af vejanlæg vil blive behandlet i afsnit III.5. Hovedparten af disse udgifter er på kort sigt uafhængige af kørselsomfanget og påvirkes således ikke af, at en bil kører en ekstra kilometer. Det gælder specielt udgifterne til investeringer, administration samt f.eks. snerydning og vejbelysning. En del af udgifterne til vejbelægning er derimod afhængige af, hvor meget bilerne slider på vejene. De samlede udgifter forbundet med vejnettet var 7,7 mia. kr. i 1993. Af disse blev ca. 1,1 mia. kr. anvendt til vedligeholdelse af vejbelægninger, jf. Vejdirektoratet (1995). I det følgende er det antaget, at 60 pct. af udgifterne til vedligeholdelse af vejbelægninger kan tilskrives bilernes fysiske slid, mens den resterende del skyldes vejr og vind, jf. Trafikministeriet (1996a). Dvs. at ca. 670 mio. kr. kan opfattes som variable omkostninger som følge af slid. I analysen er de marginale omkostninger forbundet med slid på infrastruktur approksimeret ved de gennemsnitlige variable omkostninger. Omkostningerne er fordelt på køretøjskategorier vha. en fordelingsnøgle, der inddrager køretøjernes vægt, volumen og kørsel, jf. Transportrådet (1995a) og Trafikministeriet (1996a). Personbilerne og lastbilerne står hver for knap halvdelen af de samlede slidomkostninger, jf. tabel III.12.

### Samlede eksterne omkostninger: 34 mia. kr. årligt

De samlede eksterne omkostninger er godt 34 mia. kr. årligt, jf. tabel III.13. Opdelt på køretøjskategori er personbilerne ansvarlige for godt 60 pct. af de samlede eksterne omkostninger. Fordelt på eksterne effekter er omkostningerne forbundet med ulykker størst, efterfulgt af luftforurening. Disse to kategorier er i opgørelsen langt de største og står således hver især for over 1/3 af de samlede eksterne omkostninger.

Tabel III.12 Omkostninger forbundet med slid på vejbelægninger

	Persontransport		Godstransport	
	Personbil	Bus	Varebil	Lastbil
	----- mio. kr. -----			
Samlede omkostninger	310	27	58	277
	--- kr. pr. personkm. ---		---- kr. pr. tonkm. ----	
Marginale omkostninger	0,01	0,00	0,12	0,03

Kilde: Vejdirektoratet (1994), Vejdirektoratet (1995a), Transportrådet (1995a), Trafikministeriet (1996a) samt egne beregninger, jf. internt arbejdsnotat.

Tabel III.13 Samlede omkostninger pr. år forbundet med eksterne effekter

	Persontransport			Godstransport			I alt
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog	
	----- mio. kr. -----						
Ulykker	9.674	474	111	2.329	1.227	14	13.829
Støj	2.450	180	390	570	1.340	50	4.980
Luftforurening <sup>a</sup>	8.158	823	579	1.294	1.657	104	12.615
Drivhuseffekt	1.060	100	86	433	330	11	2.020
Slid på veje	310	27	0	58	227	0	673
I alt	21.652	1.604	1.166	4.684	4.831	179	34.116

a) Kategorien luftforurening omfatter her lokal og regional luftforurening, dvs. er ekskl. drivhuseffekten.

Kilde: Trafikministeriet (1994a), Trafikministeriet (1996a), Vejdirektoratet (1992), Vejdirektoratet (1994), Vejdirektoratet (1995), Danmarks Statistik (1994), Danmarks Statistik (1995), Brendemoen et al. (1992), Royal Commission (1994), Kidholm (1995), Transportrådet (1995a) samt egne beregninger, jf. internt arbejdsnotat.

### Andel af BNP

De eksterne omkostninger udgør tilsammen godt 4 pct. af BNP i 1990. Dermed er der en vis overensstemmelse mellem indeværende undersøgelse og en nyere undersøgelse af engelsk transport, baseret på forskellige internationale studier, jf. Royal Commission (1994). Om denne konstatering kan legitimere de her præsenterede omkostninger afhænger selvfølgelig af, om den grundlæggende metode er troværdig. Der er en tendens til, at forskellige værdisætningsstudier af eksterne effekter i høj grad baserer sig på de samme kilder. At der opnås sammenlignelige resultater i forskellige lande kan derfor i princippet skyldes, at de samme undersøgelser er lagt til grund.

### Personbiler dyrere end tog og busser

Opgjort i forhold til transportarbejdet er der på persontransport-siden størst eksterne omkostninger forbundet med personbilen, mens buskørsel giver færrest eksterne omkostninger ved at transportere én person én km., jf. tabel III.14. Som allerede omtalt skiller varebiler sig ud i sådanne opgørelser, da de udfører et betydeligt trafikarbejde uden at transportarbejdet er væsentligt, jf. afsnit III.2. For den øvrige godstransport fremgår det, at de eksterne omkostninger forbundet med at fragte ét ton én km. er ca. 50 pct. højere med lastbil end med tog.

Tabel III.14 Gennemsnitlige eksterne omkostninger

	Persontransport			Godstransport		
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog
	----- kr. pr. personkm. -----			----- kr. pr. tonkm. -----		
Ulykker	0,17	0,05	0,02	4,85	0,14	0,03
Støj	0,05	0,03	0,08	1,08	0,14	0,07
Luftforurening <sup>a</sup>	0,15	0,09	0,12	2,76	0,18	0,16
Drivhuseffekt	0,02	0,01	0,02	0,92	0,04	0,02
Slid på veje	0,01	0,00	-	0,12	0,03	-
I alt	0,40	0,18	0,24	9,73	0,53	0,28

a) Kategorien luftforurening omfatter her lokal og regional luftforurening, dvs. er ekskl. drivhuseffekten.

Kilde: Som tabel III.13.

### Marginale omkostninger

For marginalomkostningerne er rangordningen den samme som for gennemsnitsomkostningerne, jf. tabel III.15. Sammenholdes gennemsnits- og marginalomkostningerne, afspejles antagelserne om faldende marginale omkostninger for støj og ulykker og stigende marginale omkostninger for luftforurening. Naturligvis er de beregnede marginalomkostninger stærkt afhængige af, hvilke antagelser der gøres om belægningsfaktorer for de enkelte køretøjstyper. Marginalomkostningerne bliver således lavere, hvis det ekstra transportarbejde kan udføres ved at øge belægningsfaktoren.

Tabel III.15 Marginale eksterne omkostninger

	Persontransport			Godstransport		
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog
	----- kr. pr. personkm. -----			----- kr. pr. tonkm. -----		
Ulykker	0,10	0,03	0,01	2,91	0,08	0,02
Støj	0,02	0,01	0,08	0,65	0,07	0,07
Luftforurening <sup>a</sup>	0,31	0,17	0,22	5,24	0,34	0,31
Drivhuseffekt	0,02	0,01	0,02	0,92	0,04	0,02
Slid på veje	0,01	0,00	-	0,12	0,03	-
I alt	0,46	0,22	0,33	9,84	0,56	0,42

a) Kategorien luftforurening omfatter her lokal og regional luftforurening, dvs. er ekskl. drivhuseffekten.

Kilde: Som tabel III.13.



**Maksimal  
brændstofafgift...**

**...11 kr. pr. liter  
benzin...**

**...8,50 kr. pr. liter  
diesel for lastbiler**

**Kollektiv transport  
stort set fritaget for  
brændstofafgifter**

For fastholdt transportarbejde kan de marginale eksterne omkostninger sættes i relation til brændstofforbruget. Dette muliggør beregning af en øvre grænse for størrelsen af den afgift, der skal lægges på benzin og diesel, for at skaderne forårsaget af de eksterne effekter afspejles i brændstofprisen. Beregningerne viser, at benzinafgiften maksimalt skal være 11 kr., hvis de eksterne omkostninger fuldt ud skal afspejles, jf. tabel III.16. Til sammenligning er den nuværende benzinafgift for blyfri benzin godt 4 kr. inkl. moms. En afgift på 11 kr. pr. liter benzin vil svare til en benzinpris på ca. 13,50 kr. pr. liter. Sammenlignes de forskellige køretøjstyper ses, at de maksimale afgifter ikke er de samme overalt. Det afspejler forskelle i eksterne omkostninger pr. kørt km. for de enkelte køretøjstyper, samt forskelle mellem hvor langt de enkelte køretøjer kører på en liter brændstof. For lastbiler skal afgiften eksempelvis maksimalt være 8,50 kr. pr. liter diesel. Det svarer til en dieselpriis på knap 11 kr. pr. liter.

Den kollektive transport er i dag stort set fritaget for brændstofafgifter, jf. tabel III.16. Dette er en indirekte måde at subsidiere den kollektive transport på, men samtidig fjernes tilskyndelsen til minimering af de eksterne omkostninger, da disse ikke afspejles i afgifterne. I det omfang det ønskes at subsidiere den kollektive transport, bør dette derfor udfra miljøhensyn ske gennem bloktilskud.

*Tabel III.16 Marginale eksterne omkostninger og aktuelle afgifter pr. liter brændstof*

	Persontransport			Godstransport		
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog
	----- kr. pr. liter -----					
Marginal ekstern omkostning pr. liter brændstof	11,00	11,50	17,25	5,25	8,50	12,50
Aktuelle afgifter	4,10	1,20	0,17	2,19	2,19	0,14

Anm.: Afgifterne for persontransport er inkl. moms, mens afgifterne for godstransport er ekskl. moms. Tog er fritaget for energifgifter og får refunderet halvdelen af CO<sub>2</sub>-afgiften. Bybusser, der kører på ultralet diesel, får et subsidie på 30 øre pr. liter, mens rutebiler betaler en afgift på 2,73 kr incl. moms. Afgifterne for vare- og lastbiler omfatter såvel dieselafgift som CO<sub>2</sub>-afgift.

Kilde: Som tabel III.13 samt oplysninger fra Skatteministeriet.

## **Optimal brændstofafgift?**

De anførte beregninger angiver udelukkende øvre grænser for de afgifter, der fuldt ud afspejler de negative eksterne effekter i form af luftforurening, drivhuseffekt, ulykker, støj og vejslid. En forudsætning for at kunne sige noget mere præcist om de optimale afgifter er for det første kendskab til omfanget af samtlige eksterne effekter, herunder de positive. For det andet kræves der kendskab til de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med at nedbringe omfanget af de negative eksterne effekter. Det skyldes, at en optimal afgift netop er karakteriseret ved, at de marginale eksterne omkostninger modsvares af de marginale omkostninger ved at reducere omfanget af de eksterne effekter. Selv hvis en sådan tilstrækkelig information var til stede, er der imidlertid flere argumenter for, at det ikke er hensigtsmæssigt alene at regulere transporten via prisen på benzin og diesel. Som diskuteret i det følgende spiller både tekniske og regionale forhold ind på størrelsen af de eksterne effekter.

## **Teknologiske ændringer...**

De anførte omkostningsberegninger giver kun et statisk billede af situationen. Således er luftforureningsomkostningerne beregnet for 1990. Siden da er der sket en reduktion i udslippet af NO<sub>x</sub>, HC og CO fra benzindrevne personbiler som følge af, at nye biler er udstyret med katalysator. Katalysatorbilerne vil i de kommende år udgøre en større og større andel af bilparken, hvorfor der må forventes markante reduktioner i det forurenende udslip. Antages som et tankeeksperiment, at alle benzindrevne personbiler i 1990 havde påmonteret katalysator, reduceres de marginale luftforureningsomkostninger med godt 20 øre pr. personkm. I dette tilfælde bliver den maksimale benzinafgift langt lavere, nemlig kun 5,50 kr. mod de tidligere omtalte 11 kr. Pålægges benzin en ensartet afgift uafhængigt af, om der benyttes bil med eller uden katalysator, vil der derfor ske en overbeskatning af katalysatorbilen. De enkelte køretøjstypers eksterne omkostninger er således følsomme overfor teknologiske ændringer. Det er ikke kun det forurenende udslip fra benzinbiler, der forventes reduceret de kommende år. Også for dieseldrevne køretøjer forventes der betydelige reduktioner i udslip til luft. For tog vil det desuden være af afgørende betydning for den lokale luftforurening, hvis tognettet i vid udstrækning elektrificeres.

## **...påvirker de eksterne omkostninger**

### **Regionale forskelle**

Der er endvidere store regionale forskelle i skadernes omfang. En række af de eksterne omkostninger er reelt begrænset til områder med stor befolknings- og trafikthed. I landområder er de eksterne skader således ofte langt lavere. En ensartet national afgift kan ikke tage højde for sådanne regionale forskelle. Betydningen kan illustreres ved en forenkende antagelse om, at der kun er knyttet luftforureningsomkostninger til kørsel i byer. Det indebærer, at den maksimale benzinafgift for kørsel i landområder kun skal være 3,60 kr. pr. liter, dvs. en smule lavere end den nuværende benzinafgift, mod 11 kr. pr. liter som gennemsnitsbetragtning. Hvis der endvidere tages højde for, at trængselsomkostningen, som er udeladt af denne analyse, stort set kun knytter sig til byområder, er der utvivlsomt et overflytningspotentiale fra personbil til kollektiv transport i byområder. Dette gælder på trods af, at luftforureningsomkostningerne reduceres som følge af tekniske forbedringer.

### **Lavere benzinafgift på landet**

### **Overflytning i byerne**

### **Afgifter kan ikke stå alene**

I princippet er problemet således, at en optimal afgiftsstruktur skal tage højde for såvel tekniske forskelle mellem de enkelte køretøjer som kørselens geografiske og tidsmæssige placering. En sådan detailstyring er naturligvis hverken mulig eller hensigtsmæssig i praksis. I stedet må afgifter kombineres med andre styringsinstrumenter, så der bedre kan tages højde for forskelle i skadevirkninger. Sådanne styringsinstrumenter kan f.eks. være differentierede vægtafgifter eller bompenge. Disse spørgsmål diskuteres mere udførligt i afsnit III.6.

## **III.5 Transporten og det offentlige kasseregnskab**

### **Transportsektoren stærkt offentligt reguleret**

Transportsektoren er både direkte og indirekte underlagt offentlig styring. For eksempel stilles vejnettet gratis til rådighed for vejtrafikken. Til gengæld betaler biltrafikanter høje afgifter i forbindelse med erhvervelse af køretøjer, ligesom brugen af køretøjer er beskattet i form af vægtafgifter, benzinafgifter mv. Den kollektive trafik er ligeledes underkastet politisk regulering, bl.a. ud fra ønsket om at forfølge regional- og fordelingspolitiske mål. Der ydes således høje tilskud over de offentlige budgetter til bl.a. jernbaner og busdrift. I det følgende gennemgås de vigtigste af den offentlige sektors direkte udgifter og indtægter knyttet til transportsektoren, og disse fordeles på trafikanttyper.

## **Omkostninger ved vejnettet**

I Danmark er det en offentlig opgave at stille veje til rådighed for trafikanter. Omkostninger forbundet med tilvejebringelse af vejnettet påhviler således fortrinsvis de offentlige myndigheder. Udgifterne til vedligeholdelse og nyanlæg beløb sig i 1993 til ca. 7,7 mia. kr. Disse udgifter dækker foruden nyinvesteringer og vedligeholdelse af vejbelægninger også almindelige driftsudgifter forbundet med vejnettet, herunder vintertjeneste, broer, tunneller, vejbelysning og renholdelse. Selv om ikke alle disse udgifter direkte kan tilskrives trafikanternes brug af vejnettet, er tilvejebringelsen og den efterfølgende nedslidning alligevel i sidste ende et resultat af trafikanternes efterspørgsel efter veje. I afsnit III.4 blev de infrastrukturomkostninger, som skyldes køretøjernes fysiske slid, estimeret og fordelt på trafikantgrupperne personbiler, busser, varebiler og lastbiler. I dette afsnit fordeles de samlede udgifter til vejnettet på trafikantgrupper, jf. tabel III.17. Fordelingsnøglen er konstrueret ud fra oplysninger om de enkelte trafikantgruppers belastning af vejnettet mht. vægt, volumen og trafikintensitet, jf. bl.a. Trafikministeriet (1996a) og Transportrådet (1995a).<sup>18</sup> Faste omkostninger til bl.a. administration er fordelt efter trafikarbejdet for de enkelte trafikantgrupper.

## **Lastbiler belaster mest pr. km.**

Personbilerne står for ca. 60 pct. af vejudgifterne, jf. tabel III.17. Dette skal imidlertid ses i sammenhæng med, at personbilerne udfører godt 80 pct. af vejtrafikarbejdet. Lastbiltrafik udgør 3 pct. af vejtrafikarbejdet, men står for 11 pct. af vejudgifterne. Vejudgifterne pr. kørt kilometer er således ca. 5 gange højere for lastbiler end for personbiler.

## **Subsidier til kollektiv trafik**

Den kollektive trafik er i de fleste lande i varierende omfang underkastet politisk regulering. I Danmark gives der således offentlige tilskud til DSB, en række privatbaner samt private og offentlige busselskaber. Nedenfor er subsidierne til kollektiv trafik beregnet for hhv. persontog, busser og godstog, jf. tabel III.17. For jernbanedriften foregår hovedparten af aktiviteten i DSB's regi. For passagertransport på bane (inkl. S-togsdrift) var de samlede subsidier til drift og anlæg i 1993 ca. 3,2 mia. kr. Hertil skal lægges subsidier til vedligeholdelse af infrastruktur samt subsidier til privatbaner. For godstransport på bane blev der tilsvarende ydet subsidier på ca. 360 mio. kr. For busdriften er der for DSB's vedkommende overskud, mens der i kommuner og amter ydes tilskud af størrelsesordenen knap 2 mia. kr. Disse tilskud skal først og fremmest forklares ud fra regionalpolitiske hensyn.

18) Der ses bort fra cyklisters og fodgængeres andel af udgifter til vejnettet.

## Offentlige indtægter fra transporten

På indtægtssiden i de offentlige budgetter bidrager transportsektoren med et skatteprovenu knyttet til køretøjer og forbrug af brændstof. Blandt bilafgifterne er registreringsafgift og vægtafgift dominerende, jf. tabel III.17. Registreringsafgiften gav i 1993 et provenu på 8,6 mia. kr., hvoraf hovedparten kom ind fra salg af personbiler. Provenuet fra registreringsafgiften svinger imidlertid betydeligt fra år til år, da salget af personbiler er meget konjunkturfølsomt. Til sammenligning var provenuet fra registreringsafgiften således 14,5 mia. kr. i 1994. De øvrige afgifter knyttet til vejtrafikken er betydeligt mindre konjunkturafhængige. Vægtafgiften beløb sig i 1993 til ca. 4 mia. kr, mens nummerplade- og ansvarsforsikringsafgiften gav et provenu på tilsammen godt 1 mia. kr. Provenuet fra afgifter knyttet til brændstofforbruget beløb sig i 1993 til knap 8,8 mia. kr. I forbindelse med skattereformen vedtaget samme år er det planen, at benzin- og dieselaafgiften skal stige frem til 1998. Ved uændret brændstofforbrug vil dette betyde en stigning i provenuet forbundet med disse afgifter med ca.  $\frac{1}{3}$ .

## Den offentlige balance

I tabel III.17 vises for hver køretøjstype en "balance" forstået som offentlige indtægter minus offentlige udgifter. Det fremgår heraf, at personbilerne giver et nettobidrag til de offentlige kasser på 12,8 mia. kr., mens godstransporten på vej yder et nettobidrag på 1,9 mia. kr. Til gengæld modtager den kollektive trafik inkl. godstransport med bane et nettobidrag fra de offentlige budgetter på ca. 5,2 mia. kr. Normeres mht. transportarbejdet er det muligt at foretage sammenligninger mellem transportformerne inden for persontransport hhv. godstransport. De offentlige kasser modtager således i gennemsnit ca. 22 øre, hver gang én person kører én km. i personbil, mens de omvendt i gennemsnit må betale 19 øre hhv. 65 øre, når samme transport foregår i bus hhv. tog, jf. tabel III.17. Endvidere indkasserer de offentlige kasser i gennemsnit hhv. 1,50 kr. og 14 øre, hver gang ét ton fragtes én km. i hhv. varebil og lastbil, mens der omvendt i gennemsnit gives 71 øre ud, når samme mængde skal fragtes i godstog.

Tabel III.17 Offentligt kasseregnskab og eksterne omkostninger, mio. kr., 1993

	Persontransport			Godstransport			I alt
	Personbil	Bus	Tog	Varebil	Lastbil	Tog	
Infrastruktur <sup>a</sup>	5.710	150	-	1.000	870	-	7.730
Subsidier	-	1.940	3.150	-	-	360	5.450
Udgifter i alt	5.710	2.090	3.150	1.000	870	360	13.180
Bilafgifter	12.700	30	-	740	400	-	13.860
- Registreringsafgift	8.280	-	-	340	20	-	8.650
- Vægtafgift	3.390	20	-	330	360	-	4.100
- Nummerplade- og ansvarsforsikringsafgift	1.020	10	-	70	20	-	1.120
Brændstofafgifter	5.790	290	40	980	1.660	10	8.760
Indtægter i alt	18.480	320	40	1.720	2.060	10	22.620
Offentligt overskud	12.770	-1.770	-3.120	720	1.190	-350	9.440
- kr. pr. personkm.	0,22	-0,19	-0,65	-	-	-	-
- kr. pr. tonkm.	-	-	-	1,50	0,14	-0,71	-
Eksterne omkostninger <sup>b</sup>	21.650	1.600	1.170	4.680	4.830	180	34.120
- kr. pr. personkm.	0,40	0,18	0,24	-	-	-	-
- kr. pr. tonkm.	-	-	-	9,73	0,53	0,28	-

a) Infrastrukturudgifterne indeholder offentlige udgifter til veje. Udgifter til infrastruktur i jernbaneerhvervet mv. indregnes under subsidier til kollektiv transport.

b) Eksterne omkostninger indeholder omkostninger forbundet med ulykker, luftforurening, støj, drivhuseffekt og vejslid, jf. tabellerne III.13 og III.14.

Anm.: Omkostninger forbundet med slid, i alt 700 mio. kr., indgår både i offentlige udgifter og eksterne omkostninger. Skatteværdien af transportfradraget indgår ikke i tallene. Tilsvarende er moms på bil- og brændstofafgifter ikke indregnet.

Kilde: Danmarks Statistik (1995), Danmarks Statistik, *Den offentlige sektors finanser 1990-94*, DSB, *Årsberetning 1993 og 94*, Skatteministeriet samt egne beregninger.

**Transportens  
eksterne fordele**

Den offentlige balance giver et billede af de direkte pengestrømme mellem de offentlige kasser og transportsektoren på et givet tidspunkt. Subsidiert af transportsektoren kan være motiveret ud fra ønsker om at tilgodese erhvervene og fremme arbejdskraftens mobilitet, og der kan ligge fordelings- og regionalpolitiske overvejelser til grund. Endelig kan beskatning og subsidiering bl.a. afspejle eksterne effekter forbundet med trafikken. For specifikke geografiske områder kan subsidiering af offentlig transport endvidere begrundes i trængselsproblemer.

**Eksterne  
omkostninger kontra  
offentlige udgifter**

De samlede og de gennemsnitlige eksterne omkostninger fundet i afsnit III.4 er vist nederst i tabel III.17. Det fremgår, at de samlede eksterne omkostninger for transportsektoren som helhed er betydeligt større end de offentlige nettoindtægter fra transportsektoren. Denne kendsgerning afspejler ikke nødvendigvis en ubalance i transportens omfang eller sammensætning, men kan skyldes, at der er fordele ved transport ud over de rent privatøkonomiske, jf. afsnit III.3. Derudover præsenteres i tabellen udelukkende gennemsnitsværdier i det offentlige kasseregnskab. Tallene kan derfor ikke anvendes til at diskutere optimalitet i forbindelse med størrelsen eller sammensætningen af transporten. Besvarelse af sådanne spørgsmål må ske med udgangspunkt i marginalbetragtninger, jf. afsnit III.4.

**Skift i  
kapacitetsudnyttelse**

Den offentlige balance er relativt følsom over for skift i kapacitetsudnyttelse i de enkelte køretøjskategorier. Der er sandsynligvis et potentiale for at øge transportarbejdet med den givne kapacitet inden for den kollektive trafik. En højere belægningsfaktor ville dels betyde højere indtægter og dermed lavere subsidier, dels et øget transportarbejde. Begge faktorer trækker i retning af en reduktion i de gennemsnitlige offentlige udgifter pr. personkilometer. I en nuanceret vurdering er det tillige vigtigt at inddrage regionale aspekter. Behovet for offentlige tilskud til den kollektive transport kan reduceres, hvis den koncentrerer sig i større byer og andre steder med et stort kundeunderlag. Sådanne betragtninger skal naturligvis opvejes imod regional- og fordelingspolitiske hensyn.

**Inddragelse af  
regionale aspekter**

### III.6 Transportpolitik: Mål og instrumenter

#### **Handlingsplaner for energi og transport**

Transportsektorens miljøbelastning er et centralt tema i den danske transportpolitik. Som opfølgning på Brundtland-rapporten udarbejdede den daværende regering energihandlingsplanen "Energi 2000", jf. Energiministeriet (1990). Den omfattede bl.a. den nuværende målsætning for det samlede CO<sub>2</sub>-udslip, der indebærer en reduktion på 20 pct. i forhold til 1988-niveauet inden år 2005. Samtidig blev "Regeringens transporthandlingsplan for miljø og udvikling" offentliggjort, og deri blev en række målsætninger for transportsektorens miljøpåvirkning fastlagt, jf. Trafikministeriet (1990). Målsætningerne er siden blevet fastholdt af Folketinget, jf. Trafikministeriet (1996b). I det følgende diskuteres, hvordan miljømålsætningerne for transportsektoren kan realiseres med de instrumenter, der er til rådighed, og om det er hensigtsmæssigt at have en særskilt målsætning for transportsektoren.

#### **Miljømålsætninger for transportsektoren...**

Målsætningerne for transportsektorens miljøpåvirkning indebærer, at CO<sub>2</sub>-emissionerne skal stabiliseres i forhold til 1988-niveauet inden år 2005 og reduceres med 25 pct. frem til år 2030. Udslipene af kvælstofoxider og kulbrinter skal formindskes med mindst 40 pct. inden år 2000 og 60 pct. inden år 2010. Partikelemissionerne i byerne skal halveres inden år 2010 og nedbringes yderligere derefter, mens antallet af støjbelastede boliger skal reduceres til højst 100.000 i år 2010. Derudover skal alle andre miljøgener nedbringes. Fælles for disse målsætninger er, at de kun vedrører den nationale transport. Denne afgrænsning betyder alt andet lige, at målsætningerne lettere kan opfyldes, da den internationale transport generelt vokser betydeligt hurtigere end den nationale, jf. afsnit III.2.

#### **...vedrører kun den nationale transport**

#### **Øget fokusering på CO<sub>2</sub>-udslippet**

Udviklingen siden 1990 har ført til en øget fokusering på CO<sub>2</sub>-udslippet, mens de mere lokale miljøpåvirkninger som f.eks. luftforurening i stadig mindre grad opfattes som problemer. Det afspejler først og fremmest, at det bl.a. gennem krav om katalysatorer på nye biler og øget brug af mere miljøvenlige brændsler er lykkedes at reducere den lokale og regionale luftforurening, jf. afsnit III.4. Derimod er emissionerne af CO<sub>2</sub> fra transportsektoren steget, så de i 1994 lå 7 pct. over niveauet i 1988.



**Andre eksterne effekter må inddrages**

En ensidig fokusering på transportens udslip af CO<sub>2</sub> kan imidlertid føre til en uhensigtsmæssig transportpolitik. CO<sub>2</sub>-udslippet udgør således kun en mindre del af transportens samlede eksterne effekter, jf. afsnit III.4, og transport er også forbundet med en række samfundsmæssige fordele, jf. afsnit III.3. Derfor er det nødvendigt at vurdere, hvilke konsekvenser en opfyldelse af målsætningen for transportsektorens CO<sub>2</sub>-udslip vil have.

**Den fremtidige trafikudvikling**

Til det formål præsenteres i det følgende en prognose for udviklingen i transportsektoren frem mod år 2005. Prognosen er baseret på egne samt andre danske undersøgelser af erhvervenes og husholdningernes transportefterspørgsel.<sup>19</sup>

**Transportomfanget følger væksten**

Økonomisk vækst er den væsentligste drivkraft bag stigninger i transportomfanget, mens forskydninger i relative priser både påvirker det samlede transportomfang og dets sammensætning på transportmidler. Prognosen bygger på et jævnt vækstforløb, og det er antaget, at der ikke i perioden foretages særlige indgreb over for transportsektoren. BNP vokser 2 pct. årligt svarende til gennemsnittet for perioden 1970-93. Denne vækst forudsætter årlige produktivitetsstigninger i den private sektor på ca. 2,3 pct. Antagelser om, at reallønnen følger produktiviteten, og at forbrugskvoten er konstant, indebærer derfor, at både den reale, disponible indkomst og privatforbruget vokser med 2,3 pct. årligt. Alle relative priser og realrenten antages uændrede i forhold til 1994-niveauerne. Fremskrivningen af den nationale transport bygger indirekte på en antagelse om en jævn udvikling gennem perioden 1994-2005, men der præsenteres kun tal for år 2005.

**Prognose for transportarbejde**

Udgangspunktet for prognosen er fremskrivninger af transportarbejdet, der er baseret på ovennævnte empiriske undersøgelser. Metoden anvendes til at skønne over udviklingen i det persontransportarbejde, der foregår med personbil, varebil (under 2 tons), bus og jernbane, samt godstransportarbejdet udført af vare- og lastbiler. Derimod er persontransport med fly og færge samt godstransport med jernbane, færge og fragtskib fremskrevet på baggrund af de senere års udvikling. Betydningen af disse typer af transportarbejde er imidlertid begrænset i den nationale transport. Alt i alt skønnes, at det samlede persontransportarbejde i år 2005 vil være øget med ca. 30 pct. i forhold til niveauet i 1994. Dette kan især henføres til

19) Prognosen er dokumenteret i et internt arbejdsnotat.

en vækst i personbiltransporten på ca. 33 pct. Godstransportarbejdet forventes at stige noget langsommere, og omfanget i år 2005 er ca. 21 pct. højere end i 1994. Her er det hovedsageligt lastbilernes vækst på 26 pct., der bidrager til den overordnede stigning.

### **Belægningsfaktorer og trafikarbejde**

Givet det forventede omfang af person- og godstransportarbejdet er det muligt at beregne trafikarbejdet ud fra antagelser om belægningsfaktoren for de forskellige transportmidler. Belægningsfaktorernes værdier i år 2005 er fastlagt på baggrund af dels deres faktiske udvikling i de seneste 10-15 år, dels den skønnede vækst i transportmidlernes transportarbejde. For de kollektive transportformer er det specielt antaget, at en del af væksten i transportarbejdet resulterer i øgede belægningsfaktorer, mens resten giver sig udslag i et større trafikarbejde.

### **Storebæltsforbindelsen**

I prognosen er der endvidere foretaget en række justeringer som konsekvens af åbningen af den faste Storebæltsforbindelse i 1998. Forbindelsen skønnes at forøge person- og godstransportarbejdet med ca. 0,5 pct. i forhold til en situation med fortsat færge drift. Stigningen dækker over fald i færge- og flytrafikken samt stigninger i transport med jernbane og vejtrafikken. Prognosens samlede resultat for trafikarbejdet med forskellige typer af transportmidler fremgår af tabel III.18.<sup>20</sup>

### **Energiforbrug og CO<sub>2</sub>-emissioner**

På baggrund af trafikarbejdet for de forskellige transportmidler er CO<sub>2</sub>-udslippet for den nationale transport forsøgt beregnet. Til et givet trafikarbejde vil CO<sub>2</sub>-emissionerne bl.a. afhænge af transportmidlernes energiforbrug pr. km. Disse energieffektiviteter er vanskelige at forudsige, da de udover den generelle teknologiske udvikling også afhænger af andre faktorer. F.eks. vil et skift fra store til små varebiler reducere varebilernes samlede energiforbrug ved uændret trafikomfang, ligesom en overgang til lettere togmateriel vil sænke jernbanernes energiforbrug. Det skønnes imidlertid, at prognosens trafikarbejde i år 2005 vil indebære et CO<sub>2</sub>-udslip, der ligger ca. 20 pct. over 1988-niveauet.

20) Da målsætningerne for transportsektorens miljøbelastning er knyttet til 1988, anvendes dette som basisår.

*Tabel III.18 Nationalt trafikarbejde*

	1988	1994		2005	
	----- mio. km. (indeks 1988=100) -----				
Personbil	27.176	31.705	(117)	42.345	(156)
Bus	488	470	(96)	524	(107)
Varebil	5.735	6.545	(114)	8.405	(147)
Lastbil	1.445	1.313	(91)	1.522	(105)
Jernbane, person	44	57	(130)	65	(148)
Jernbane, gods	9	7	(83)	8	(87)
Fly	11	12	(112)	12	(112)
Færge	4	4	(102)	3	(74)
Fragtskib	3	3	(100)	3	(100)

Kilde: Danmarks Statistik (1995) og *Statistiske efterretninger, Samfærdsel og turisme*, Trafikministeriet (1996b), Vejdirektoratet, *Tal om vejtrafik* og egne beregninger, jf. internt arbejdsnotat.

**Forskelle i forhold til Trafikministeriets skøn**

Trafikministeriet (1996b) har tilsvarende beregnet skøn for CO<sub>2</sub>-emissionerne i år 2005 under forskellige antagelser om den økonomiske udvikling. I et moderat vækstforløb, der stort set svarer til det her anvendte, vurderer Trafikministeriet, at transportsektorens CO<sub>2</sub>-udslip i år 2005 vil være ca. 16 pct. over 1988-niveauet. Når skønnet, der præsenteres her, er noget højere, skyldes det bl.a., at Trafikministeriet lader benzinafgiften stige i takt med, at personbilernes benzineffektivitet forbedres. Derved begrænses stigningen i personbiltrafikken. Denne effekt er ikke medtaget her, hvilket øger det samlede CO<sub>2</sub>-udslip fra transportsektoren med knap 2 pct. i år 2005. Endvidere reduceres det samlede udslip med ca. 1,5 pct. i Trafikministeriets skøn pga. et skift fra store til mindre varebiler. Skiftet er begrundet med en omlægning af registreringsafgifterne for varebiler i begyndelsen af 1996, men da effekten af omlægningen synes noget usikker, er den ikke indregnet i prognosen. På den anden side indebærer Trafikministeriets skøn, at CO<sub>2</sub>-emissionerne fra lastbiler er ca. 10 pct. højere end i prognosen. Både prognosen og Trafikministeriets skøn bygger imidlertid på en række antagelser om den fremtidige udvikling, hvorom der hersker stor usikkerhed. Forskellen i skønnene for CO<sub>2</sub>-udslippet i år 2005 må derfor siges at ligge inden for den usikkerhedsmargen, der utvivlsomt er gældende.

### **CO<sub>2</sub>-målsætning brydes, hvis ikke nye tiltag**

Der er således usandsynligt, at CO<sub>2</sub>-målsætningen for transportsektoren kan opfyldes, medmindre der foretages yderligere tiltag til reduktioner i transportomfanget. Det er i den forbindelse værd at notere, at den væsentligste drivkraft bag stigningen i trafikomfanget og CO<sub>2</sub>-udslippet er den generelle økonomiske vækst. Hvis det forudsatte vækstforløb derfor realiseres, vil CO<sub>2</sub>-emissionerne vokse, og denne vækst vil kun blive modificeret af forbedringer i de forskellige transportmidlers energieffektivitet. Disse er i de senere år steget med mellem 0 og 0,75 pct. årligt, hvilket er langt mindre end stigningerne i BNP og transportomfanget. Det kan også bemærkes, at transportsektorens CO<sub>2</sub>-udslip i 1994 allerede oversteg 1988-niveauet med ca. 7 pct. Derfor vil forbedringer af energieffektiviteten på linie med den historiske trend kun kunne sikre en stabilisering af CO<sub>2</sub>-udslippet på 1988-niveau, hvis trafikomfanget fastholdes på det nuværende.

### **CO<sub>2</sub>-stabilisering opnås med 66 pct. højere brændstofpris**

En mulighed for at fastholde trafikomfanget på det nuværende niveau er at hæve benzin- og dieselpriiserne. De empiriske undersøgelser, der ligger til grund for prognosen, viser, hvordan højere brændstofafgifter partielt påvirker person-, vare- og lastbiltrafikken, der tilsammen er ansvarlig for ca. 85 pct. af det samlede CO<sub>2</sub>-udslip. F.eks. vil en stigning i brændstofpriserne på 66 pct. umiddelbart nedbringe transportsektorens CO<sub>2</sub>-udslip med 20 pct. i forhold til det skønnede niveau i år 2005. Det svarer til, at den nuværende benzinpris på godt 6 kr. pr. liter skulle hæves til ca. 10 kr. pr. liter. En sådan stigning vil i forhold til trafikarbejdet i år 2005 medføre en reduktion i personbiltrafikken på godt 25 pct., i varebiltrafikken på ca. 16 pct. og i lastbiltrafikken på ca. 7 pct. Imidlertid vil forøgelsen af brændstofprisen have andre effekter, og de vil påvirke den samlede reduktion i CO<sub>2</sub>-udslippet. Således vil en del af person- og godstransportarbejde blive overflyttet til andre transportmidler, hvis de relative priser ændres. Ligeledes vil benzinprisstigningen betyde, at der vil blive købt mere energieffektive køretøjer, hvilket vil modvirke faldet i trafikarbejde, men sænke CO<sub>2</sub>-udslippet yderligere. Størrelsen af disse effekter vil imidlertid være af mindre betydning, jf. f.eks. Transportrådet (1995b). De ændrer derfor ikke det overordnede resultat, der understreger behovet for store reduktioner i trafikomfanget for person-, vare- og lastbiler, hvis CO<sub>2</sub>-målsætningen for transportsektoren skal opfyldes.

## **Prisen på kollektive transportydelser**

Siden 1984 er persontransportarbejdet med jernbane og bybusser faldet fra godt 20 pct. af personbilernes transportarbejde til ca. 15 pct. I de samme 10 år er prisen på kollektive transportydelser steget med ca. 75 pct. i forhold til benzinprisen, korrigeret for forbedringer i energieffektiviteten. På grundlag af de empiriske undersøgelser, der blev anvendt i udarbejdelsen af transportprognosen ovenfor, er det muligt at beregne effekterne af ændrede relative priser på kollektive transportydelser. Beregninger viser f.eks., at omfanget af kollektiv transport i dag ville være godt 20 pct. større end det faktiske, hvis prisen på kollektive transportydelser havde udviklet sig som den effektive benzinpris. Derimod ville personbiltransporten have været 4-5 pct. mindre. Det er vanskeligt at vurdere, hvad det ville have betydet for CO<sub>2</sub>-udslippet, da den øgede kollektive transport både kunne have givet sig udslag i højere belægningsfaktorer og flere bus- og togkm.

## **Afledte langsigtede konsekvenser**

De netop præsenterede beregninger er partielle i den forstand, at de ikke tager højde for de afledte konsekvenser for resten af økonomien af ændrede relative priser mellem kollektiv transport og privat bilkørsel. Lægges en afgift på en transporttype, påvirker dette ikke kun husholdningernes valg af transportydelser, men hele forbrugsvalget. Valget af transportydelser spiller videre ind på produktionen i de transporterhverv, der leverer disse ydelser. I det følgende belyses husholdningernes og virksomhedernes langsigtede reaktionsmønstre på forskellige transportpolitiske tiltag og de samfundsøkonomiske konsekvenser heraf.<sup>21</sup>

## **Beregninger**

Der er regnet på effekterne af tre tiltag, der retter sig mod husholdningernes forbrug af transportydelser. I det første hæves bilprisen gennem en forhøjet registreringsafgift, mens den anden beregning vedrører en stigning i benzinafgiften. Endelig beregnes effekterne af at øge subsidieringen af den kollektive transport.

21) Beregningerne er udført med den generelle ligevægtsmodel, GESMEC, der er udviklet i Det økonomiske Råds sekretariat, jf. Frandsen m.fl. (1995). I forhold til dokumentationen er den her anvendte model ændret, så beskrivelsen af husholdningernes transportefterspørgsel er mere detaljeret. Transportefterspørgsels pris- og indkomstfølsomhed et fastsat på baggrund af de empiriske undersøgelser, der også ligger bag trafikprognosen frem til år 2005. Endvidere er der udskilt 10 selvstændige transporterhverv. Den anvendte modelversion og de her præsenterede beregninger er dokumenteret i et internt arbejdsnotat.

## Forudsætninger

Beregningerne er foretaget under antagelse af, at alle markeder, herunder arbejdsmarkedet, holdes i ligevægt gennem en fuldstændig fleksibel pris- og lønjustering. Resultaterne skal derfor fortolkes som en beskrivelse af udviklingen på helt lang sigt, hvor de tilpasningsomkostninger, der kan være betydelige på kortere sigt, er uden betydning. Det forudsættes endvidere, at en aktiv finanspolitik sikrer en uændret saldo på betalingsbalancens løbende poster.<sup>22</sup>

### Bilpris +10 pct.

En stigning i registreringsafgiften, der øger bilprisen med 10 pct., medfører et fald i bilkøbet på godt 3 pct. og et fald i forbruget af benzin og olie på ca. 2 pct., jf. tabel III.19. Der antages at ske en moderat substitution over mod kollektive transportydelser, og husholdningernes samlede køb af transportydelser reduceres med godt 2 pct. De makroøkonomiske konsekvenser af den mindskede efterspørgsel efter transportydelser er yderst beskedne. BNP er stort set uændret, og det private forbrug mindskes med 0,1 pct. Det samlede udslip af CO<sub>2</sub> falder med 0,1 pct.

### Benzinpris +10 pct.

En stigning i benzinafgiften, der hæver benzinprisen med 10 pct., resulterer i et kraftigere fald i benzinforbruget og en større substitution over mod kollektiv transport, sammenlignet med det forrige eksperiment. Den stigende efterspørgsel efter kollektiv transport øger produktionen i de transporterhverv, der leverer disse ydelser. De aggregerede konsekvenser er stadig begrænsede. Det private forbrug reduceres med 0,2 pct., og udslippet af CO<sub>2</sub> mindskes med 0,3 pct.

### Pris på kollektiv transport -10 pct.

En stigning i subsidiet til kollektiv transport, der reducerer priserne med 10 pct., øger forbruget heraf med knap 12 pct. Forbruget af benzin og olie til private køretøjer mindskes med 2 pct. Det betyder at husholdningernes samlede forbrug af transportydelser øges med knap 2 pct. Reduktionen i CO<sub>2</sub>-udslippet er begrænset til 0,1 pct.

22) Det medfører bl.a., at det øgede provenu, som følger af en afgiftsstigning, tilbageføres til husholdningerne, i det omfang betalingsbalancen påvirkes. Der er således ikke nødvendigvis tale om en tilbageføring, der præcist modsvarer provenustigningen.

*Tabel III.19 Konsekvenser af ændrede priser på transportydelser i det private forbrug*

	<b>Registreringsafgift: Bilpris +10 pct.</b>	<b>Benzinafgift: Benzinpris +10 pct.</b>	<b>Tilskud: Pris kollektiv transport -10 pct.</b>
	----- pct. af BNP -----		
Direkte provenu	0,20	0,14	-0,15
	----- pct. vis ændring -----		
<b>Transportvariabler:</b>			
Privat forbrug af transport	-2,3	-1,7	1,7
Heraf:			
Benzin og olie	-2,1	-5,1	-2,0
Kollektiv transport	0,3	3,0	11,8
Køb af biler	-3,2	-2,3	-0,5
Produktionsværdier:			
Søtransport	0,0	0,1	0,1
Jernbaner, gods	0,1	1,1	4,2
Jernbaner, passagerer	0,2	2,3	8,7
Busdrift	0,2	2,2	8,7
DSB's færger	0,2	1,2	4,5
Turistvognmænd	0,1	0,9	3,6
Taxivognmænd	0,1	0,8	2,9
Fragtvognmænd	0,0	0,2	0,6
Lufttransport	0,0	0,8	3,3
Øvrige transporterhverv	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Aggregater:</b>			
BNP	-0,0	-0,1	-0,2
Privat forbrug	-0,1	-0,2	-0,2
Investeringer	0,3	0,2	-0,6
Eksport	-0,0	-0,1	-0,2
Import	-0,0	-0,1	-0,2
Forbrugerpris	0,5	0,4	-0,6
Nominel løn	0,1	0,1	-0,0
Dansk CO <sub>2</sub> -udslip	-0,1	-0,3	-0,1

Anm.: Den første række angiver den direkte effekt på statens provenu af afgifts- og subsidieændringerne.

Kilde: Egne beregninger, jf. internt arbejdsnotat.

### **Transport samme CO<sub>2</sub>-indhold som samlet forbrug**

Det er bemærkelsesværdigt, at der i de tre scenarier kun sker yderst begrænsede reduktioner i det samlede udslip af CO<sub>2</sub>. Årsagen hertil er, at den særskilte reduktion i CO<sub>2</sub>-udslippet fra husholdningernes formindskede transportefterspørgsel i stort omfang modsvares af øget udslip fra merforbrug af andre energiholdige varer og tjenesteydelser. Dette forhold kan illustreres med CO<sub>2</sub>-intensiteter, dvs. CO<sub>2</sub>-udslippet pr. mio. kr. forbrugsvare.<sup>23</sup> Transportydelseerne i det private forbrug havde i 1991 en CO<sub>2</sub>-intensitet på 113 tons pr. mio. kr. Dette skal sammenholdes med intensiteten for det samlede private forbrug på 103 tons pr. mio. kr., dvs. en CO<sub>2</sub>-intensitet i samme størrelsesorden. Indgreb, som drejer husholdningernes efterspørgsel væk fra transport og over mod en bred vifte af andre forbrugsvarer, kan derfor ikke reducere det samlede udslip af CO<sub>2</sub> i nævneværdigt omfang. For at opnå dette skal reguleringen af transporten suppleres med virkemidler rettet mod andre CO<sub>2</sub>-emissioner. Et eksempel på et sådant virkemiddel er generelle CO<sub>2</sub>-afgifter pålagt såvel husholdningernes som erhvervenes energi-forbrug.

### **Indgreb alene mod transport ikke nok**

### **Omlægning af bilafgifter**

I det foregående er der set på effekterne af isolerede ændringer i registrerings- og benzinafgifterne. Det har imidlertid været fremført, at det kunne være hensigtsmæssigt at gennemføre en provenu-neutral omlægning af bilafgifterne, hvor benzinafgiften blev forhøjet og registreringsafgiften på personbiler sænket. Derved ville der være skabt øgede incitatmenter for bilister til at reducere bilkørslen, mens bilisternes samlede afgiftsbetaling ville være uændret. Der ville dog ske en omfordeling fra bilister med stort kørselsbehov til dem med et mindre. Som det er tilfældet for andre afgifter, er det dog ikke oplagt, at provenuet fra en stigning i benzinafgifterne begrundet i miljømæssige hensyn skal tilbageføres fuldt ud til bilisterne.

### **Selvstændig transportmålsætning hensigtsmæssig?**

Beregningerne i det foregående har nogle væsentlige implikationer for vurderingen af målsætningen for transportsektorens CO<sub>2</sub>-udslip. Hvis benzinprisen under henvisning til CO<sub>2</sub>-målsætningen frem mod år 2005 hæves fra de nuværende godt 6 kr. pr. liter til 10 kr. (1996-priser), svarer det til en implicit CO<sub>2</sub>-afgift på 1200 kr. pr. ton. Andre beregninger har vist, at den overordnede danske CO<sub>2</sub>-målsætning om at reducere udslippet med 20 pct. i år 2005 kan opnås omkostningseffektivt med en ensartet afgift på 300 kr.

23) Der er tale om det globale direkte og indirekte CO<sub>2</sub>-indhold, der er beregnet vha. Danmarks Statistiks input-output tabeller og energimatricer for 1991.



pr. ton CO<sub>2</sub>, jf. *Dansk økonomi, efterår 1995*. Den separate målsætning for transportsektoren er derfor ikke hensigtsmæssig, da CO<sub>2</sub> fra transportaktiviteter beskattes for hårdt i forhold til CO<sub>2</sub> fra andre økonomiske aktiviteter.<sup>24</sup>

**Generelle  
instrumenters  
styrke...**

De ovenstående beregninger viser effekterne af at anvende afgifter, der pålægges hele forbruget af f.eks. benzin. Et generelt instrument som brændstofafgifter er effektivt, når skaderne fra de eksterne effekter i høj grad samvarierer positivt med det samlede trafikarbejde. Dette gør sig gældende for især CO<sub>2</sub>-udslip og infrastrukturslid. For andre eksterne effekter i forbindelse med transport gælder det, at den geografiske lokalisering og tidspunktet for trafikarbejdet har stor betydning for skaderne. Eksempler herpå er ulykker og støj, hvor målrettede tiltag afpasset efter de lokale forhold er mere hensigtsmæssige. Derfor må de generelle, økonomiske instrumenter suppleres med andre virkemidler, hvis transportpolitikens målsætning om overensstemmelse mellem transportens pris og samfundsmæssige omkostninger skal kunne opfyldes.

**...og svaghed**

**Øget  
energieffektivitet**

Øget energieffektivitet i køretøjerne betyder, at det samme trafikarbejde kan præsteres med et mindre energiforbrug og dermed lavere CO<sub>2</sub>-udslip. I realiteten vil CO<sub>2</sub>-gevinsten imidlertid blive reduceret som følge af en stigning i trafikarbejdet, da forbedret energieffektivitet er ensbetydende med lavere omkostninger pr. kørt km. Et større trafikarbejde medfører endvidere øget vejslid, flere trafikulykker og mere støj, hvilket kan tale for at supplere stigende energieffektivitet med stigende afgifter på brændstof, som neutraliserer tilskyndelsen til mere trafikarbejde. Under alle omstændigheder kan forbedringer i energieffektiviteten kun fremmes indirekte og på lang sigt. Fra dansk side er det således nødvendigt at indgå i en internationalt koordineret indsats, der sigter mod fastlæggelse af standarder for køretøjernes energiforbrug samt øget forskning og udvikling.

24) Det kan indvendes, at en stigning i benzinprisen foruden CO<sub>2</sub>-reduktionen også vil medføre reduktioner i de øvrige negative eksterne effekter, og at en benzinpris på 10 kr. ligger under den maksimale pris, der blev beregnet i afsnit III.4. Det skal imidlertid erindres, at omkostningerne ved at nedbringe de fleste eksterne effekter er lavere ved målrettede tiltag end ved generelle reduktioner i trafikomfanget.

## **Andre virkemidler**

Andre virkemidler kan omfatte øget information om bilernes energieffektivitet med henblik på at få bilkøbere til at vælge de mest energieffektive modeller på markedet. Allerede i dag er der imidlertid stor viden og opmærksomhed om bilernes benzinøkonomi. Den store spredning i nye bilmodellers energieffektivitet, afspejler bl.a., at køberne også efterspørger biler efter andre kriterier end benzinøkonomi. Derfor er det ikke vurderingen, at øget information om sådanne forhold vil have en væsentlig effekt. I stedet for bør bilkøberne snarere gives økonomiske incitamenter til at købe mere miljøvenlige biler. F.eks. kunne registreringsafgiften og den nuværende vægtafgift differentieres i forhold til bilernes samlede miljøbelastning.

## **Overflytning fra bil til cykel er miljøvenlig...**

### **...men lille CO<sub>2</sub>-reduktion**

Cyklen er miljøvenlig og et konkurrencedygtigt alternativ til transport med bil på de kortere ture. Muligheden for CO<sub>2</sub>-reduktion ved overflytning fra bil til cykel er dog begrænset. Selvom ture under 4 km. udgør ca. en tredjedel af samtlige bilture, er det kun ca. 5 pct. af personbilernes samlede trafikarbejde, der udføres på de korte ture, jf. Trafikministeriet (1994b). Antages det derfor, at halvdelen af bilturene under 4 km. overflyttes til cykelture, vil transportsektorens CO<sub>2</sub>-udslip reduceres med ca. 1,5 pct. Effekten af en reduktion i antallet af korte bilture vil derimod være markant større for den lokale og regionale luftforurening, da koldstarter resulterer i en relativt stor miljøbelastning. Det er imidlertid vanskeligt at identificere instrumenter, der kan begrænse antallet af korte bilture og dermed realisere disse miljøgevinster.

## **Lokale virkemidler**

De marginale eksterne omkostninger ved transport er stærkt afhængige af, om transporten foregår i tætbefolkede byområder eller på landet, jf. afsnit III.4. Det taler for at indføre lokalt eller regionalt differentierede virkemidler, der sikrer en sammenhæng mellem prisen på transport og omfanget af de negative eksterne effekter. Bompenge i forbindelse med kørsel i byerne er en mulighed, og inden for en kortere årrække vil det være muligt at udforme afgiften, så den afhænger af både tidspunkt og distance (road pricing). En løbende registrering af al kørsel vil således gøre det muligt at udforme en differentieret afgiftstruktur, der afspejler variationer i de negative eksterne effekter.

Sammenfattende kan det konstateres, at målsætningen med transportpolitikken ikke alene kan opfyldes gennem brændstofafgifter, fordi en række af transportens samfundsøkonomiske omkostninger ikke er direkte knyttet til antallet af kørte km. Derfor må andre og mere målrettede virkemidler tages i anvendelse. Boks III.4 viser for forskellige eksterne effekter de mest hensigtsmæssige typer af instrumenter.

*Boks III.4 Transportsektorens eksterne effekter og reguleringsmuligheder*

<b>Ekstern effekt</b>	<b>Reguleringsmulighed</b>
Klimaforandringer	International brændstofafgift Øget energieffektivitet i køretøjer
Energi- og ressourceknaphed	International brændstofafgift Øget energieffektivitet i køretøjer
Luftforurening	Nationale krav om katalysatorer Miljødifferentierede registrerings- og vægtafgifter Lokale begrænsninger i trafikken
Infrastrukturslid	Nationale vægt- og brændstofafgifter
Trængsel	Lokale begrænsninger i trafikken Bompenge og road pricing Udbygning af kollektiv transport
Ulykker	Nationalt påbud om og subsidiering af sikkerhedsudstyr Lokale investeringer i infrastruktur Hastighedsbegrænsninger
Støj	Nationale tekniske krav til køretøjer Lokale investeringer i infrastruktur og støjskærme Hastighedsbegrænsninger

### III.7 Sammenfatning

#### **Transportens fordele og...**

Et velfungerende transportsystem giver husholdningerne en række fordele i form af eksempelvis adgang til et mere varieret udbud af varer og større frihed i valget af bopæl og arbejdsplads. For erhvervene betyder effektive og billige transportmuligheder øgede muligheder for at tiltrække velkvalificeret arbejdskraft samt adgang til større markeder. Men transport medfører også en række omkostninger i form af negative eksterne effekter som trafikulykker og luftforurening.

#### **...omkostninger**

#### **Transportpolitikken**

Transportpolitikken overordnede mål er at sikre den rette balance mellem transportens fordele og omkostninger. En sådan balance forudsætter bl.a., at der etableres rammer, som sikrer, at prisen på transportydelse afspejler alle omkostninger og fordele ved transport. Et andet aspekt er fastlæggelse af en hensigtsmæssig størrelse, sammensætning og geografisk fordeling af den offentlige infrastruktur.

#### **Afkastet af infrastruktur**

Beregninger viser, at en række fremstillingserhverv historisk har haft stor gavn af forøgelsen af infrastrukturen. Dette viser sig ved, at disse erhverv kan producere til lavere omkostninger og derved får forbedret deres konkurrenceposition, når infrastrukturen udbygges. Beregningerne er et bidrag til diskussionen om den optimale infrastrukturens størrelse, men beslutningsgrundlaget er stadig ufuldstændigt.

#### **Offentlige udgifter og indtægter**

En gennemgang af den offentlige sektors direkte udgifter og indtægter knyttet til transportsektoren viser, at personbilerne gav et positivt bidrag på knap 13 mia. kr. til budgettet i 1993. Indtægterne stammer især fra registrerings- og benzinafgifter, mens udgifterne er knyttet til vejslid og andre udgifter i forbindelse med vejnettet. Til gengæld modtog den kollektive trafik inkl. godstransport med bane et nettobidrag fra de offentlige budgetter på ca. 5,2 mia. kr. Beregninger i kapitlet viser, at de årlige omkostninger knyttet til trafikulykker, luftforurening, støj, drivhuseffekt og vejslid i 1990 var godt 34 mia. kr, hvoraf ca. 22 mia. kr. vedrørte personbiler. Ulykker og luftforurening er hver især ansvarlige for godt 1/3 af de samlede omkostninger.

#### **Trafikulykker, luftforurening mv. koster godt 34 mia. kr.**

## **Eksterne effekter og benzinpris**

Hvis disse eksterne omkostninger knyttet til personbiler fuldt ud skal afspejles i brændstofudgifterne, skal benzinprisen være ca. 13 kr. pr. liter benzin. Dette er dog en uhensigtsmæssigt høj pris. Der tages nemlig ikke højde for, at en sådan prisstigning vil mindske biltransporten og dermed reducere de eksterne omkostninger, der skal dækkes. Dette tal kan alene bruges som en absolut øvre grænse. Usikkerheden forbundet med beregningerne gør, at det er vanskeligt at præcisere skønnet nærmere, idet beregningerne ikke tager højde for alle eksterne effekter. På den ene side er omkostninger knyttet til trængsel og trafikpropper ikke medtaget, men på den anden side har det heller ikke været muligt at værdisætte de positive effekter bl.a. på arbejdsmarkedet i form af højere geografisk mobilitet. Endvidere afhænger de eksterne effekter af den tekniske udvikling; eksempelvis falder den ovenfor nævnte maksimale benzinpris fra ca. 13 til ca. 8 kr. pr. liter, hvis alle biler får katalysator. Det er endvidere vigtigt at holde sig de regionale forskelle for øje. Skaderne fra de eksterne effekter er betydeligt højere i de større byer end i landområderne.

## **Tekniske muligheder og regionale forskelle**

Forskellig beskatning og subsidiering af transporterhverv og transportformer er typisk begrundet i fordelings- og regionalpolitiske hensyn samt ønsket om at afspejle og regulere eksterne effekter.

## **Geografisk dækning og...**

Behovet for offentlige tilskud til den kollektive transport kan reduceres, hvis den koncentrerer sig i større byer og andre steder med et stort kundegrundlag. Det kan derfor overvejes, om regional- og fordelingspolitiske hensyn kan tilgodeses på andre måder end ved den nuværende geografiske fordeling af den kollektive trafik. En medvirkende årsag til underskuddet i den kollektive trafik er dens faldende markedsandel i forhold til privatbiler. Den forholdsvis kraftige prisstigning på den kollektive trafiks ydelser siden begyndelsen af 1980'erne bærer en del af skylden herfor. I perioden 1984-93 steg prisen på kollektive transportydelser ca. 75 pct. i forhold til benzinprisen. Beregninger viser, at omfanget af kollektiv transport i dag ville være godt 20 pct. større end det faktiske, hvis prisen på kollektive transportydelser i stedet havde fulgt benzinprisen.

## **...pris på kollektiv transport**

<b>Tekniske muligheder</b>	Det er ikke hensigtsmæssigt alene at regulere transportens eksterne effekter med nationale afgifter på brændstof. De tekniske muligheder for at reducere luftforureningen vha. f.eks. katalysatorer er betydelige, og tilsvarende kan støj og ulykker i mange tilfælde reduceres mest effektivt med målrettede tekniske tiltag og lokale investeringer i bedre trafiksikkerhed. En række af de eksterne effekter er stort set begrænset til områder med stor befolknings- og trafikthed. Derfor skal tekniske virkemidler og lokale tiltag supplere generelle økonomiske virkemidler i reguleringen af transporten.
<b>Differentierede løsninger</b>	
<b>Økonomiske virkemidlers styrke</b>	Brændstofafgifter er effektive, når skaderne fra de eksterne effekter stort set kun afhænger af trafikens omfang. Dette gør sig gældende for drivhuseffekten og infrastrukturslid. De større byers trafikproblemer, herunder trængsel og trafikpropper, kan med fordel reguleres med bompeng, hvor afgiften evt. kan udformes, så den afhænger af tidspunkt og distance (road pricing).
<b>Bompenge</b>	
<b>Andre virkemidler</b>	Andre virkemidler kan være information om køretøjernes brændstofeffektivitet eller kampagner for øget brug af cykler. Effekterne af sådanne virkemidler er yderst usikre; eksempelvis vil overflytning fra bil til cykel være vanskelig at gennemføre uden økonomiske incitamenter.
<b>CO<sub>2</sub>-mål for transport...</b>	CO <sub>2</sub> -handlingsplanen for transportsektoren har som målsætning at stabilisere udslippet af CO <sub>2</sub> i år 2005 i forhold til 1988. En prognose for udviklingen i transporten viser, at uden yderligere transportpolitiske indgreb vil udslippet af CO <sub>2</sub> stige med ca. 20 pct. i år 2005 i forhold til 1988. Dette udslip er lidt højere end forventet i Trafikhandlingsplanen fra Trafikministeriet. For at nå målsætningen om stabilisering kræves der eksempelvis en stigning i benzinprisen, så den i år 2005 er ca. 10 kr. (1996-priser). En sådan benzinpris svarer til en CO <sub>2</sub> -afgift på ca. 1200 kr. pr. ton. Ud fra rene CO <sub>2</sub> -betragtninger er den selektive målsætning om at stabilisere udslippet fra transportsektoren uhensigtsmæssig. Tidligere beregninger har vist, at den danske målsætning kan nås med en ensartet afgift på 300 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> på alt udslip fra erhverv og husholdninger. CO <sub>2</sub> -udslippet fra transport bliver således beskattet uforholdsmæssigt hårdt ved en benzinpris på 10 kr. Målsætningen for transportsektoren i 2005 kræver, at trafikens omfang ikke må stige i forhold til i dag. Dette kan vise sig at være en meget omkostningskrævende restriktion selv i en situation med moderat økonomisk vækst. Den danske CO <sub>2</sub> -målsætning realiseres billigst muligt med ensartede afgifter på alt udslip.
<b>...kan nås med benzinpris på 10 kr.</b>	
<b>For stor CO<sub>2</sub>-afgift</b>	

## Litteraturliste

Balassa, B. (1961): *The Theory of Economic Integration*, Home-wood, III, Richard D. Irwin, Inc., 1961.

Beckerman, W. (1965): Distance and The Pattern of Intra-European Trade, *The Review of Economics and Statistics*, 38, 31-40.

Bjørner, T. B. (1994): *Persontransport med bil*, AKF Forlaget, København.

Brendemoen, A., S. Glomsrød og M. Aaserud (1992): Miljøkostnader i makroperspektiv, *Rapporter 92/17*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Danmarks Statistik (1994): *Tal om natur og miljø*, København.

Danmarks Statistik (1995): *Transportstatistik 1995*, København.

Det økonomiske Råd (1995): *Dansk økonomi, efterår 1995*, København.

Energiministeriet (1990): *Energi 2000. Handlingsplan for en bæredygtig udvikling*, København.

EU-Kommissionen (1993): *Growth, Competitiveness and Employment. The Challenges and Ways Forward Into the 21st Century*, supplement 6/93.

Finansministeriet (1995a): *Budgetanalyse om mobilitet på arbejdsmarkedet*, København.

Finansministeriet (1995b): *Finansredegørelse 95*, København.

Finger, J.M. and A.J. Yeats (1976): Effective Protection by Transportation Costs and Tariffs: A Comparison of Magnitudes, *The Quarterly Journal of Economics*, 90, 169-176.

Frandsen, S. F. , J. V. Hansen og P. Trier (1995): *GESMEC. En generel ligevægtsmodel for Danmark. Dokumentation og anvendelser*, Det økonomiske Råds sekretariat, København.

Guria, J.C. and M.S. Khaled (1990): Effects of Transport Costs on Exports from New Zealand to the USA, *International Journal of Transport Economics*, 127, 77-94.

Katz, A. and T. Bye (1995): Returns to Publicly Owned Transport Infrastructure Investment. A Cost Function/Cost Share Approach for Norway, 1971-1991, *Discussion Papers 145*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Kidholm, K. (1995): *Estimation af betalingsvilje for forebyggelse af personskader ved trafikulykker*, Odense Universitets Trykkeri, Odense.

Rousslang, D.J and T. To (1993): Domestic Trade and Transportation Costs as Barriers to International Trade, *Canadian Journal of Economics*, 26, 208-221.

Royal Commission on Environmental Pollution (1994): *Transport and the Environment*, HMSO, London.

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

Trafikministeriet (1994a): *Transportsektorens miljøbelastning*, København.

Trafikministeriet (1994b): *Befolkningens rejsevaner 1992*, København.

Trafikministeriet (1996a): Samfundsøkonomisk omkostningseffektivitet i transportsektoren, *Metodenotat*, København.

Trafikministeriet (1996b): *Regeringens handlingsplan for reduktion af transportsektorens CO<sub>2</sub>-udslip*, København.

Transportrådet (1995a): Subsidiering af godstransport, *Notat 95-01*, København.

Transportrådet (1995b): Analyse af "Bilafgifter 2005", *Notat 95-05*, København.

Vejdirektoratet (1992): *Undersøgelse af større hovedlandevejsarbejder. Metode for effektberegninger og økonomisk vurdering*, København.



Vejdirektoratet (1993): *Trafiksikkerhed*, København.

Vejdirektoratet (1994): *Trafikøkonomiske enhedspriser*, København.

Vejdirektoratet (1995): *Oversigt over vejjudgifter 1993*, København.

Waters II, W.G. (1970): Transport Costs, Tariffs, and The Pattern of Industrial Protection, *The American Economic Review*, 60, 1013-1020.



## ENGLISH SUMMARY

### Chapter I: The International Outlook

Economic growth in the industrial countries slowed down in the second half of 1995. It is expected that the slowdown in the USA will mark the beginning of a period of more stable growth after several years of growth above the trend. In Europe the slowdown was more pronounced than in the USA and it has continued into 1996. Fiscal policy will not contribute to higher growth, as it is expected to remain tight. However, lower interest rates and an appreciating dollar exchange rate are expected to lead to higher European growth in the second half of 1996. The weak economic growth in the beginning of the year means that growth in the OECD area is expected to reach only 1¾ per cent in 1996, while it is expected to reach 2¼ per cent in 1997 and 2½ per cent in 1998. This moderate rate of growth is expected to result in low inflation and a high rate of unemployment.

During the past two decades many countries have accumulated a large public debt. The accumulation of debt in the US has primarily been due to expansive fiscal policy, while European debt accumulation can to a considerable extent be attributed to a growing level of structural unemployment. The relatively high real interest rates since 1980 have also contributed to the increase in public debt.

The accumulation of public debt has reduced the room for fiscal manoeuvre and made public finances more sensitive to fluctuations in interest rates. Furthermore, it has put upward pressure on the global real interest rate, and has also resulted in a reduction in the consumption potential for future generations. A reduction of the public debt has a high priority in the economic policy of most countries. However, the high unemployment rates make it difficult to strengthen fiscal policy in Europe. Structural reforms, which enhance the flexibility in labour and goods markets, can improve fiscal balances through a reduction of structural unemployment.

## Chapter II: The Domestic Economy

Danish GDP is expected to increase by less than 1 per cent in 1996, as growth deteriorated markedly in the second half of 1995. The unexpected slowdown is a result of a decline in international growth and a drop in domestic consumer spending, which have led to high increases in stock building in 1995. The relatively large growth in stock-output ratios means that further stock building is not expected in 1996. This will lead to a sharp decline in investments in stocks. This drop will depress GDP by 1½ per cent. Annual growth is expected to reach a more normal level of around 2½ per cent in 1997-98.

Personal disposable income will increase only marginally in 1996, as fiscal policy will be tightened. Total employment is expected to show a minor fall. Therefore, private consumption is expected to increase by only ½ per cent in 1996, despite an increase in the average propensity to consume. Growth in private consumption is projected to increase more rapidly in the rest of the forecast period due to increasing disposable income and a rising average propensity to consume.

The contribution to growth from fixed business investments will be relatively high in 1996 as the fall in the interest rate in 1995 and high capacity utilization induce firms to invest. Fixed investments in the private sector are expected to remain at a relatively high level in the forecast period, even though the growth rate will be lower in 1997-98 than in 1996.

The volume of manufacturing goods exported is expected to increase by less than ½ per cent in 1996. This is due to the slowdown in the international economy and the remaining effect of the large deterioration in Danish competitiveness in 1995. Total exports are expected to rise by around 3-3½ per cent in both 1997 and 1998. One reason is the improved outlook for economic growth in the countries which form our main export markets, which is likely to improve export possibilities. Further, it is assumed that competitiveness will improve by a total of around 2 per cent in 1997-98 due to a depreciation of Danish kroner against the dollar. The increasing growth in domestic demand during the forecast period means, however, that the contribution to growth from net exports is expected to decline. This contributes to the drop in the current account surplus, which is expected to disappear altogether in 1998.

Table 1: Short-term prospects for the Danish economy

	1995 Current prices DKK bn.	1995 Per cent of GDP	Percentage changes in volume terms			
			1995	1996	1997	1998
Private consumption	518.5	53.3	2.3	0.5	2.5	3.9
Public consumption	241.7	24.8	0.2	1.1	0.5	0.3
Gross fixed capital formation	155.7	16.0	10.7	5.0	1.2	2.7
of which:						
Residential investments	30.2	3.1	5.9	7.8	6.9	3.9
Fixed business investments	106.4	10.9	14.6	4.8	1.3	2.8
Public investments	19.2	2.0	-3.1	2.0	-7.8	0.0
Stock building <sup>a</sup>	13.8	1.4	1.4	-1.5	-0.1	0.7
Total domestic demand	929.7	95.5	4.6	-0.1	1.6	3.6
Exports of goods and services	330.3	33.9	1.0	1.1	3.5	3.1
Imports of goods and services	286.7	29.4	5.4	-1.2	2.3	5.6
GDP	973.4	100.0	2.6	0.9	2.2	2.5
<b>Key indicators</b>						
Consumer prices, percentage change <sup>b</sup>			1.8	2.4	2.8	2.7
Unemployment, per cent <sup>c</sup>			10.3	9.5	9.5	9.4
Current account, DKK bn. <sup>d</sup>			8.1	9.6	10.9	1.8
Current account, per cent of GDP			0.8	1.0	1.0	0.2
General government financial balance, DKK bn. <sup>d</sup>			-16.2	-21.3	-16.3	-17.2
General government financial balance, per cent of GDP			-1.7	-2.1	-1.6	-1.6
Hourly wage costs, percentage change			3.9	3.6	4.2	4.6
Terms of trade, percentage change			-1.6	-1.1	-1.7	-1.2

a) The percentage changes are calculated as the real changes in stock building relative to GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) In per cent of the total labour force.

d) The DKK/USD exchange rate is taken as 5.61 in 1995 and 5.80, 6.00 and 6.19 in 1996-98.

Sources: Danmarks Statistik, 1996, *National Accounts*, and own estimates.

Danish labour costs will increase by 3½ per cent in 1996 and around 4½ per cent annually in 1997-98. This means that the increase in wage inflation in 1997-98 will be approximately of the same size as in competing countries. The rise in 1996 is predicted to be a little lower than in 1995, as it is anticipated that employment prospects have a curbing effect on local wage settlements. This means that the price deflator for private consumption is expected to grow by 2½ per cent in 1996 and by 2¾ per cent annually in 1997-98. Larger increases in wages and rising import prices are the main reasons for the increase in inflation.

Employment is expected to decrease slightly by 3,000 full-time employees in 1996 followed by increases of 7,000 in 1997 and 8,000 in 1998. The fall in employment in 1996 is due to a decline in private employment, whereas public employment is expected to rise in both 1996 and 1997 due to a new type of job training in the public sector introduced with the adoption of a labour market reform in December 1995. Private sector employment is expected to remain the same in 1997, while it accounts for the total increase in employment expected in 1998.

Unemployment will fall by around 24,000 persons in 1996 compared to 1995, despite decreasing employment. Declining unemployment can mainly be attributed to an expansion of the number of people taking early retirement around the turn of the year of 1995/96. The option for unemployed persons in the age-group 50 to 59 years to take early retirement was abolished as a part of the new labour market reform, but the announcement of the abolition led to a jump in the number of people taking early retirement before the end of the scheme. Unemployment is expected to stabilize at around 260,000 persons in the forecast period. This corresponds to 9.4 per cent of the labour force.

### **Policy Recommendations**

The Danish economy has been characterized by positive developments in several areas during the recent years. Since 1993 growth has been relatively high compared to average OECD-European growth, while inflation has remained low. Furthermore, the current account surplus since 1990 has reduced the external liabilities by around one third. Although growth will be low in 1996, it will pick up again in 1997.

Still, the room available for active fiscal policy actions has decreased. The current account surplus is expected to vanish in 1998, and this fact illustrates several unsolved structural problems in the Danish economy. The visible signs of these are that the competitiveness of Danish manufacturing industry has hardly been improved, and savings in the economy as a whole are relatively low.

Wages in Denmark have increased by more than those abroad for several years now. It is therefore difficult to maintain both high economic growth and a surplus on the current account at the same time. The development in domestic wages is not likely to improve competitiveness in the forecast period even though the labour market reform which currently is being implemented is expected to moderate wage increases. Still, it is too early to assess the full effects of the reform. The reform includes earlier job training and education of the unemployed and reduced possibilities for receiving unemployment benefits for young people, measures which should reduce structural unemployment. However, problems are to be expected in connection to implementation. It is important that the reform is implemented as planned, despite the gloomy growth prospects for 1996.

The decline in the current account surplus also indicates that total savings are low. The saving surplus in the private sector is almost fully offset by a saving deficit in the public sector. Despite higher than average growth since 1993, surplus on the public finances has not been achieved yet. At the same time the public debt ratio is high. The debt problem is reinforced by the fact that public finances will come under pressure in the future because of the increasing number of old-age pensioners. Thus, there is a need for a formulated, long-term strategy in order to reduce public debt and finance future pension liabilities.

Fiscal policy is expected to be moderately tight, in accordance with the announced policy of the government. This will not be sufficient to balance the budget in 1997-98. The expansion of temporary and permanent leave schemes in the labour market (including early retirement) has increased the structural budget deficit and made it significantly harder to balance the budget. It is important to stress that a reduction in the labour force increases structural imbalances in the Danish economy.

There is no need to tighten fiscal policy any further for stabilization purposes when growth rates are expected to be around 2½ per cent in 1997-98; but fiscal policy should also be directed towards a reduction of the public debt. An unrealistically large tightening of fiscal policy would be required to balance the budget in 1997-98. However, a deficit in one single year is less serious if effective structural policies are implemented in the goods and labour markets and the pension system is reformed. This will reduce structural unemployment, public transfers, and structural deficit. A result of an improved structural budget would be that the room for active short-term stabilization policy could increase in the longer term. If this strategy does not succeed, traditional fiscal tightening must be used to ensure the stability of the Danish economy. In this case fiscal policy might have to be tightened in periods of low growth and increasing unemployment.

### **Fiscal Policy and Stabilization of Economic Growth**

The report discusses the feasibility of conducting active fiscal policy. Furthermore, fiscal policy is assessed with respect to its contribution to the stabilization of Danish economic growth over the period 1980-95.

Changes in public sector revenues and expenditures are consequences of a political choice. The overall goal might be to develop the welfare state further, to increase supply of public goods, to diminish economic disparity, or to please interests of certain population groups. Regardless of the overall goal, fiscal policy can also reduce the volatility of economic growth.

A number of revenues and expenditures on the public budget react automatically when economic growth varies and this reduce the impact of any economic shock. These automatic stabilizers have the advantage of reacting quickly when the business cycle turns around, but if deteriorating economic structures cause an increase in the public deficit, active fiscal policy is still required.



A policy of stabilisation based on active fiscal policy allows the politicians a large degree of freedom with respect to the timing and dosage of fiscal policy. On the other hand, such a strategy requires that the politicians are well informed about the state of the economy and how different policies affect the economy. Finally, it is required that an easing of policy in recessions is followed by active tightening in times of high economic growth if the goal of long term equilibrium is to be attained.

If active fiscal policy is used as a means of stabilizing growth in the economy there is a need for a considerable amount of control of timing and dosage. Active fiscal policy must therefore be based on good short-run fiscal indicators, among which structural budget balances and fiscal effects are the most important.

Fiscal effects are model-based measures of the effects of active fiscal policy on the growth rate of the economy. The calculated effects of active fiscal policy on economic growth are generally smaller when the effects are calculated by using SMEC (The Danish Economic Council's macroeconomic model) than when the effects are calculated by the Ministry of Finance using ADAM (the macroeconomic model developed by Statistics Denmark).

Active fiscal policy has generally contributed to a reduction of the volatility in economic growth over the period 1980-95. However, the contribution has been small, removing only the extreme top and the extreme bottom of the business cycle. The result is the same no matter which macroeconomic model the calculations are based on - SMEC or ADAM. Experience also shows that it is difficult to conduct active fiscal policy, because of the problems connected with measurement and control.

The automatic stabilizers have generally contributed significantly to the reduction of volatility in economic growth. The contributions from active fiscal policy and the automatic stabilizers have with few exceptions worked in the same direction, but the stabilizing effect of automatic stabilizers has been the most important. The main result is that the two components of fiscal policy have played a significant role in reducing the volatility of the Danish business cycle over the period 1980-95.

## **Chapter III: Transport: Economics and the Environment**

In this chapter, the Danish transport sector is described and discussed in order to provide a basis for determining the appropriate levels of various modes of transport. Analyses of the social benefits and costs of transport are presented, and the available instruments for government regulation are evaluated.

In 1990, the Danish government established a set of targets for the environmental impact of the transport sector. The targets should be reached before the year 2005 and they include substantial reductions in most types of air pollution and noise, while the level of carbon dioxide emissions is to be stabilized at its 1988 level. Changed technical standards and increased use of environmentally friendly fuels have decreased the local and regional air pollution since 1990, but carbon dioxide emissions have continued to increase due to a rising total volume of transport. Therefore, the Danish government recently published a plan setting out a set of actions aimed at achieving the target for carbon dioxide emissions for the transport sector. The other major issues of the current transport policy debate in Denmark are the local traffic problems in Copenhagen and a number of large-scale investments in infrastructure. Thus, bridges linking the eastern and western parts of the country and Denmark and Sweden will be opened before the end of the millennium, and the establishment of a high-speed rail network is being considered.

National passenger transportation, measured in passenger-kilometres, increased by almost 80 per cent between 1970 and 1994, and the annual growth rate has been around 3.2 per cent since 1982. During the same period freight transportation, measured in ton-kilometres, expanded by 50 per cent. Both passenger and freight transportation are dominated by road transport. Thus in 1994 cars accounted for 75 per cent of passenger transportation, and 75 per cent of the national freight transportation was carried out by lorries. Rail transportation constitutes less than 10 per cent of both passenger and freight transportation, which is partly due to the relatively short distances between Danish destinations.

The public provision of a well-functioning transport infrastructure results in social benefits. Households get access to a wider range of commodities and job opportunities, which improves the flexibility of the labour market. Similarly, lower costs of transportation induce increased specialization and, therefore, more efficient production. Analyses presented in the chapter show that a 1 per cent increase in transport infrastructure, normalised by the amount of road traffic, will reduce the annual production costs of sectors within Danish manufacturing by up to 0.16 per cent.

The generally free provision of infrastructure is only one way in which the public sector budget is affected by the transport sector. Car transportation has traditionally been taxed through, for example, registration and fuel duties. In 1993, these duties amounted to DKK 18.5 billion, or almost 2 per cent of GDP. By contrast, public bus and rail transport was subsidized by over DKK 5 billion. Taking into account all direct public revenue and expenditure in relation to road and rail traffic, there was a surplus of DKK 10 billion in 1993.

Among the costs associated with transport are the external costs, i.e. costs associated with the externalities of transport. Since these costs are external to the decision maker, they are not taken into account in decisions concerning the demand for transport services and choices of transport mode. To ensure a level of transport where the social benefits correspond to the social costs, it is necessary to internalize the external costs. In the analysis, five categories of externalities are considered. Thus, estimates are presented of the costs associated with air pollution, the greenhouse effect, accidents, noise and use of infrastructure. The estimates are based on various techniques for putting money values on environmental damage. Because the evidence concerning the costs of the damage caused is very limited, the estimates can only be tentative. Nevertheless, the results can still be used as guidelines when designing an appropriate transport policy.

External costs for the five types of externalities are calculated for trains and four different categories of road vehicles: cars, buses, vans and lorries. For each transport mode, total costs as well as average and marginal costs per passenger-kilometre or ton-kilometre are presented. The total costs associated with the five externalities are found to have been DKK 34 billion, or approximately 4 per cent of GDP, in the beginning of the 1990s. The largest costs are associated with air pollution and accidents, each contributing to about one-third of total costs.

Comparing the marginal external costs of the different modes of passenger transport, it turns out that cars are more damaging than both railways and buses, when considering overall national averages. Similarly, freight transport by lorries is associated with higher marginal external costs than transport by rail.

Based on the marginal external costs of car transport, the price of petrol for cars should be approximately DKK 13 per litre to internalize the costs of the five externalities. This corresponds to a doubling of the present price. However, DKK 13 must be interpreted as an upper limit, since a higher petrol price would reduce the volume of car traffic and, therefore, the marginal external costs.

It should also be noted that not all negative externalities are included in the cost estimate. The cost of congestion is one of the important externalities excluded from the analysis. Moreover, transport has some positive social effects, which should be taken into account in order to define a petrol price that reflects net social costs. Another aspect not accounted for in the analysis is that the external costs of transport change over time as a consequence of technological progress. For instance, the emissions to air from cars using petrol as fuel can be reduced considerably by fitting catalytic converters. Consequently, the maximum petrol price would be only DKK 8 per litre for a car with catalytical converter, as compared with the DKK 13 calculated above.

Another reason why a petrol price of DKK 13 would be inappropriate is the great variation across regions in the external costs of transport. Thus, the external costs are considerably higher in cities than in sparsely populated rural areas, and this should in principle be reflected in petrol duties and prices.

All of these qualifications concerning the estimates of the marginal external costs of transport have important policy implications. First, general fuel duties are imperfect instruments for regulating the transport sector, because the size of the external effects depends on, for example, time and place of the transport. Second, the differences in the national averages of the marginal external costs of the various modes of transport can easily disappear, or even be reversed, if a regional distinction is introduced. Consequently, the analysis cannot be used to conclude that cars always are more environmental damaging than, for example, buses.

Given that fuel duties are not perfect instruments for the regulation of the transport sector, it is argued that external effects such as accidents, local and regional air pollution and noise can be reduced most cost effectively through specific and direct measures, including, for instance, technological standards, construction of safer roads, and road pricing. However, such measures will only have limited impact on the carbon dioxide emissions of the transport sector.

A forecast of the level of traffic in the year 2005 is presented in the chapter, and it shows that traffic associated with passenger transportation will increase substantially compared with its present level. An expected increase in freight transportation will similarly result in more kilometres being driven by lorries and vans. Given assumptions concerning improvements in the energy efficiency of the different modes of transport, it is estimated that the carbon dioxide emissions of the transport sector will exceed the 1988 level by approximately 20 per cent in year 2005. This has to be compared with the official target, which requires a stabilization of carbon dioxide emissions.

Empirical investigations of the relationship between fuel prices and the amount of traffic carried out by cars, vans and lorries suggest that it will require an increase in fuel prices of around 66 per cent to achieve the target for carbon dioxide emissions in year 2005. This corresponds to a duty of DKK 1,200 per ton of carbon dioxide. The target for the transport sector must, however, necessarily be seen in relation to the overall target for Danish carbon dioxide emissions, which requires a 20 per cent reduction by the year 2005 relative to the 1988 level. Other studies by the Danish Economic Council have shown that this target can be obtained by imposing a uniform duty of DKK 300 per ton of carbon dioxide. Consequently, the target for the transport sector appears to be too strict, and attempts to achieve it through increased fuel duties and reduced levels of transportation may have excessive social costs.

## FORMANDSKABETS REDEGØRELSER

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 betalingsbalanceligevægt? Den økonomiske krise i Østlandene. English Summary. 80 kr.
57. Dansk økonomi, juni 1990. Konjunktursituationen. Tysk genforening. Løndannelsen i Danmark. Den økonomiske politiks muligheder og begrænsninger. English Summary. 90 kr.
58. Dansk økonomi, december 1990. Konjunktursituationen. Virkninger af olieprisændringer. Den sociale dimension i EF. English Summary. 90 kr.
59. Dansk økonomi, maj 1991. Konjunktursituationen. Arbejdsløshed, 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 forsat 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.
65. Dansk økonomi, juni 1994. Konjunktursituationen. Konjunkturopgangen nu og i midten af 1980'erne. Mindsteløn og beskæftigelse. English Summary. 110 kr.
66. Dansk økonomi, december 1994. Konjunktursituationen. Tilskud til service? De finansielle markeder og økonomisk stabilitet. English Summary. 110 kr.
67. Dansk økonomi, forår 1995. Konjunkturvurdering. Instrumenter mod strukturledighed. Uddannelse. Økonomi og natur. English Summary. 110 kr.
68. Dansk økonomi, efterår 1995. Konjunkturvurdering. Den tyske genforening. Miljøpolitik og konkurrenceevne. Priser og konkurrenceforhold. English Summary. 110 kr.
69. Dansk økonomi, forår 1996. Konjunkturvurdering. Offentlig gældsopbygning i OECD. Finanspolitik og stabilisering. Transport. English Summary. 110 kr.

