

RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Udflytning af arbejdspladser, kapitel II
- Vand og natur, kapitel III

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Opsving i 2004 og 2005

Ledigheden er faldet gennem 2004, og væksten har været forholdsvis høj. I år ventes væksten således at blive omkring 2½ pct., og næste år skønnes væksten også at blive over 2 pct. På baggrund af den pæne vækst ventes det, at ledigheden vil nå ned under 160.000 personer ved udgangen af 2005. I 2006-07 forudses mere moderate vækstrater på omkring 1¾ pct., og ledigheden vurderes derfor at flade ud på et niveau omkring 155.000 personer.

Høj eksportvækst og en lav rente bidrager positivt

Væksten er i år primært trukket af en overraskende høj stigning i eksporten, men også den indenlandske efterspørgsel bidrager væsentligt til væksten. Eksportstigningen er et resultat af en høj global vækst, og den internationale konjunktursituation har således overrasket positivt i første halvår af i år, ikke mindst uden for Europa. Også den lavere rente har bidraget positivt til konjunktursituationen.

Oliepriser og amerikansk økonomi er risikofaktorer

Den internationale økonomi har vist sig relativt robust over for de høje oliepriser, selvom de har bidraget til, at der er opstået en vis usikkerhed om det internationale opsving. Også ubalancerne i amerikansk økonomi udgør en risikofaktor. Det vurderes, at væksten i den internationale økonomi bliver lavere i de kommende år, uden dog at der bliver tale om en egentlig afmatning.

Resumeet er færdigredigeret den 15. november 2004.

Problemer med stabilitets- og vækstpagten er selvforskyldte...

... men også problemer med selve pagten

I Europa er der betydelige problemer med at overholde stabilitets- og vækstpagten. De aktuelle problemer er overvejende selvforskyldte. De dårlige konjunkturer i Europa bidrager til de store offentlige underskud, men den væsentligste årsag til de aktuelle underskud er underskud på de underliggende, strukturelle offentlige budgetter. En revision af pagten bør derfor ikke begrundes med de aktuelle problemer. Imidlertid er der flere problemer med stabilitets- og vækstpagten. Et problem er, at der er et for ringe incitament til at konsolidere de offentlige finanser i gode tider. Et andet problem er, at sanktionsreglerne ikke er tilstrækkeligt afpolitiserede. Disse og andre problemer er gode grunde til at overveje en ændring af pagtens regelsæt. En mulig løsning kunne være at indføre et system med omsættelige kvoter for de tilladte budgetunderskud. En eventuel ændring af pagten bør dog ikke føre til en generel lempelse af kravene til finanspolitikken.

Det private forbrug trækker væksten op i 2004 og 2005

Udviklingen i den indenlandske efterspørgsel er ikke mindst påvirket af skattelettelserne, der blev fremrykket i forbindelse med vedtagelsen af forårspakken. Det private forbrug ventes således at vokse med omkring 3½ pct. i år og omkring 3 pct. næste år. Den positive udvikling i indkomsterne og den lavere rente har også bidraget til en mærkbar stigning i kontantprisen på boliger. Dermed er boliginvesteringerne vokset betragteligt, hvilket yderligere trækker den indenlandske efterspørgsel opad. Den høje vækst i efterspørgslen har bevirket, at importen er steget mærkbart, og trods pæn eksportvækst ventes nettoeksporten at bidrage negativt til den samlede vækst frem til 2006.

Fortsat fald i ledigheden næste år

Ledigheden er faldet med omkring 10.000 personer siden begyndelsen af året. Faldet i ledigheden ventes at fortsætte i 2005, og ledigheden skønnes i 2006-07 at nå ned på et niveau omkring 155.000 personer.

Lav inflation i år – men højere næste år

Til trods for en stigende oliepris har den danske inflation været meget lav i 2004. Baggrunden er en kombination af en styrket kronekurs, lidt lavere lønstigninger, en relativt høj produktivitetsstigning samt effekten af lavere punktafgifter i forbindelse med grænsehandelspakken. Næste år ventes en inflation på omkring 2 pct., hvilket bl.a. kan til-

skrives de højere oliepriser. Det ventes, at de danske lønstigninger vil blive omkring 3½ pct. om året i hele prognoseperioden, der løber frem til 2007. Dette er lidt lavere end i de seneste år, men fortsat højere end i udlandet.

Overskud på offentlige finanser og betalingsbalance fastholdes

Konjunkturvurderingen indebærer, at overskuddene på såvel de offentlige finanser som betalingsbalancen vil stige lidt de kommende år. Overskuddet på de offentlige finanser ventes at udgøre ca. 25 mia. kr. i 2007, svarende til knap 1½ pct. af BNP, mens overskuddet på betalingsbalancen ventes at stige fra omkring 40 mia. kr. sidste år til omkring 60 mia. kr. i 2007. Udviklingen på betalingsbalancen indebærer, at udlandsgælden kan være bragt ud af verden på det tidspunkt.

Finanspolitisk lempelse ikke nødvendig

I lyset af de relativt gunstige udsigter for dansk økonomi er der ikke behov for yderligere lempelser af finanspolitikken for at stimulere den økonomiske udvikling.

En konjunkturforværring skaber konflikt mellem det korte og lange sigt

Hvis der mod forventning sker en kraftig forværring af konjunkturbilledet med en mærkbar stigning i arbejdsløsheden til følge, opstår der et finanspolitisk dilemma mellem de kortsigtede og langsigtede hensyn for finanspolitikken. På længere sigt er der ikke plads til finanspolitiske lempelser, da den nuværende finanspolitik er uholdbar, jf. *Dansk Økonomi, forår 2004*. Skal holdbarheden sikres uden en stramning af finanspolitikken, kræver det strukturreformer, der øger beskæftigelsen med ca. 140.000 personer frem mod 2011. I fravær af sådanne reformer vil der være behov for en stramning af de offentlige finanser svarende til en forhøjelse af bundskatten med 4,2 pct.point eller en offentlig udgiftsbesparelse på knap 30 mia. kr. om året.

Enighed om, at finanspolitikken er uholdbar i fravær af reformer

Blandt fagøkonomer er der enighed om, at finanspolitikken i lyset af den demografiske udvikling ikke er holdbar, med mindre der gennemføres nye reformer på arbejdsmarkedet. Analyser og vurderinger præsenteret af f.eks. Finansministeriet, Velfærdskommissionen, AERådet og Det Økonomiske Råd viser, at der i fravær af reformer er behov for en finanspolitisk stramning svarende til en permanent reduktion af de offentlige udgifter på mellem 15 og 60 mia. kr. årligt. Der er flere årsager til, at der er uenighed om den præcise størrelsesorden. Den væsentligste årsag er forskelle

i vurderingen af den fremtidige levetid og dermed det fremtidige pres på de offentlige udgifter. Uenigheden om en række andre forudsætninger giver også anledning til, at vurderingerne af omfanget af holdbarhedsproblemet er forskellige. Det bør imidlertid understreges, at vurderingerne til trods for uenigheden samstemmende peger på, at velfærdsstaten står over for store udfordringer som følge af en ændret befolkningssammensætning i de kommende år.

**2010-planen:
Et vigtigt led i
den økonomiske
politik**

I 2000 fremlagde den daværende regering 2010-planen med bred politisk opbakning. Formålet med denne plan er at sikre dansk økonomi mod udfordringerne fra en ændret befolkningssammensætning gennem strukturreformer og en stram offentlig udgiftsstyring. 2010-planen har haft en gunstig virkning og har bidraget til troværdighed og disciplin omkring finanspolitikken i Danmark. Udviklingen i de seneste år indikerer dog, at det er særdeles vanskeligt at leve op til målsætningerne, og specielt er manglen på nye initiativer i beskæftigelsespolitikken bekymrende.

**... men behov for
nye pejlemærker**

Med udgangspunkt i analyserne fra bl.a. Velfærdskommissionen bør der udarbejdes nye initiativer til at sikre den fremtidige velfærd. Disse initiativer bør indarbejdes i en ny plan for dansk økonomi, der på en troværdig måde sætter nye pejlemærker for den økonomiske politik. Pejlemærkerne kan hensigtsmæssigt række ind i perioden efter 2010. En ny plan bør indeholde såvel operationelle mål som angivelse af midlerne til at indfri disse mål.

**Opsparing eller
tilpasning?**

Den finanspolitiske holdbarhed kan sikres på mange måder. Der er to overordnede og forskellige tilgange. Den ene tilgang, opsparingsstrategien, indebærer, at holdbarheden sikres gennem store overskud på de offentlige finanser. Herved opbygges en offentlig formue, der kan bidrage til at finansiere fremtidens velfærdsstat. 2010-planen er et eksempel på en sådan strategi, da en central målsætning er, at den offentlige gæld skal halveres mellem 2000 og 2010. Det er et problem ved opsparingsstrategien, at det er vanskeligt på en gang at operere med store offentlige budgetoverskud for at opbygge en stor offentlig formue og på samme tid at fastholde og forklare behovet for en stram finanspolitik. Herudover indebærer denne tilgang, at de nulevende genera-

tioner bærer en forholdsvis stor del af byrden ved at opnå finanspolitisk holdbarhed. Den anden tilgang, tilpasningsstrategien, indebærer, at holdbarheden sikres ved gradvise opstramninger, f.eks. gennem reformer på arbejdsmarkedet eller på pensionsområdet. Problemet med tilpasningsstrategien er, at det er vanskeligt at opnå troværdighed omkring en sådan strategi. Det skyldes grundlæggende, at politikere i dag ikke kan love, hvad morgendagens politikere skal gøre for at sikre velfærdsstaten.

Fortsat behov for opsparing, men også – og ikke mindst – for reformer

Et stort holdbarhedsproblem kan ikke udelukkende løses gennem en øget offentlig opsparing. En sådan strategi vil kræve enten dramatiske stramninger af de offentlige finanser eller en urealistisk kort tidshorisont til at gennemføre strukturreformer. Omvendt risikerer en tilpasningsstrategi at få karakter af systematisk udskydelse af nødvendige tiltag. Det mest hensigtsmæssige vil være at kombinere de to tilgange. En fastholdelse af målsætningen om overskud på de offentlige finanser må derfor kombineres med reformer på arbejdsmarkedet. Sådanne reformer kan næppe undgå at berøre tilbagetrækningsalderen, og det er derfor vigtigt, at reformerne annonceres i god tid, så borgerne får mulighed for at tilpasse sig de nye regler.

“Sort arbejde” kan mindskes ved at indføre fradrag for vedligeholdelse af egen bolig

Regeringen har taget initiativ til at bekæmpe “sort arbejde” gennem anvendelsen af en række lovmæssige kontrolinstrumenter. Disse tiltag bør understøttes af økonomiske incitament, der mindsker tilskyndelsen til brugen af “sort arbejde”. En mulighed vil være at indføre fradrag for udgifter til vedligeholdelse af egen bolig. Et sådan fradrag bør finansieres gennem en forhøjelse af ejendomsværdibeskatningen, hvilket sikrer, at der ikke sker en yderligere subsidiering af ejerboliger. Hvis det vurderes at være administrativt uhensigtsmæssigt at indføre et sådant skattefradrag, kan det alternativt overvejes at indføre en tilskudsordning for vedligeholdelse af ejerboliger, ligeledes finansieret gennem en forhøjelse af ejendomsværdibeskatningen.

Sidegevinster: En bedre arbejdsdeling og et større udbud af arbejde

Indførelsen af fradrag for udgifter til vedligeholdelse af egen bolig vil ud over at modvirke “sort arbejde” have en række andre gunstige effekter. Boligejerne vil blive tilskyndet til at ansætte fagfolk til at udføre vedligeholdelsesarbej-

det frem for at udføre det som gør-det-selv-arbejde. Dette vil gennem en bedre arbejdsdeling øge produktiviteten i samfundet. I tilgift er det sandsynligt, at det ordinære arbejdsudbud vil stige, når gør-det-selv-arbejdet bliver mindre attraktivt, hvilket også vil give en samfundsøkonomisk gevinst.

Skattestop – omdrejningspunkt for skattepolitikken

Skattestoppet er omdrejningspunktet for skattepolitikken og har både fordele og ulemper. Skattestoppet skal hindre stigende skatter, og det har uden tvivl været medvirkende til at dæmpe væksten i de offentlige udgifter gennem de seneste år. Skattestoppet er dog kun et indirekte styringsmiddel, og i *Dansk Økonomi, forår 2002* argumenteres for, at en direkte udgiftsstyring kombineret med omsættelige kommunale udgiftskvoter vil være en mere hensigtsmæssig metode til at opnå de langsigtede målsætninger i udgiftspolitikken. Det må også konstateres, at sanktionerne mod kommunerne ved overtrædelser af skattestoppet er uklare, hvilket kan udhule den disciplinerende virkning. En væsentlig ulempe ved skattestoppet er, at det hindrer hensigtsmæssige omlægninger i det danske skattesystem. Skattestoppet betyder også, at en uventet overskridelse af rammerne for de offentlige udgifter nødvendigvis må øge den offentlige gæld.

Nominalprincippet udhuler de offentlige finanser med 10 mia. kr. ...

Et særligt problem ved skattestoppet er nominalprincippet, der indebærer, at de offentlige indtægter frem mod 2010 udhules med ca. 10 mia. kr. som følge af en fastfrysning af punktafgifterne og ejendomsværdibeskatningen i kroner og øre på 2002-niveau.

... og er en tilfældig lempelse af vare- og boligskatter

Nominalprincippet er reelt en lempelse af bolig- og varebeskatningen, idet provenuet fra disse skatter gradvist udhules af inflationen. Der er en række forhold, der taler mod denne type skattelettelser. For det første forvrider beskatning af boliger i mindre omfang arbejdsudbuddet end arbejdsindkomstbeskatning. Derfor vil en lempelse af indkomstbeskatningen være mere gunstig for den fremtidige økonomiske udvikling. For det andet er den aktuelle ejendomsværdibeskatning så lav, at den indebærer en subsidiering af ejerboligerne, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*. En fortsat udhuling af ejendomsværdibeskatningen vil gradvist øge subsidieringen af ejerboliger. For det tredje har det været

historiske tilfældigheder, som har været afgørende for, om en afgift er defineret som en stykafgift, der berøres af nominalprincippet, eller som en procentsats, der ikke berøres af nominalprincippet. En lempelse af varebeskatningen gennem nominalprincippet er derfor tilfældig. Hertil kommer, at nogle punktafgifter som f.eks. benzinafgifter bl.a. er indført af miljøhensyn, mens andre som f.eks. spiritus-, øl- og cigaretafgifter bl.a. er motiveret ud fra sundhedspolitiske hensyn. Lempelser på disse områder er derfor problematiske.

**Ophæves
nominalprincippet
kan skatten på
arbejde lempes**

En ophævelse af nominalprincippet vil inden for rammerne af uændret holdbarhed i finanspolitikken give mulighed for at lempe beskatningen af arbejdsindkomst. En ophævelse af nominalprincippet vil indebære, at punktafgifterne følger den generelle inflation, og at ejendomsværdibeskatningen stiger i takt med boligpriserne.

**Bedre at lempe
skatten på arbejde**

En lempelse af indkomstbeskatningen finansieret gennem en ophævelse af nominalprincippet mindsker forvridningen af arbejdsudbuddet, hvilket fører til en højere beskæftigelse og større velstand på længere sigt. De største gevinster fås ved skattelettelse, der enten sænker marginalsatserne eller målrettet øger gevinsten ved beskæftigelse. Analyserne i afsnit 1.8 tyder på, at nominalprincippet alene over en fireårs periode reducerer beskæftigelsen i et omfang svarende til ca. 8.000 fuldtidspersoner sammenlignet med en situation, hvor skattelettelse målrettes mod arbejdsindkomsterne. Analyserne viser således klart, at de skattelettelse, der følger af nominalprincippet, er en u hensigtsmæssig måde at lempe beskatningen på. Lettelser i skatten på arbejdsindkomst giver en langt større samfundsøkonomisk gevinst.

Prognosens hovedtal

	2003	2004	2005	2006	2007
BNP-vækst (pct.)	0,5	2,5	2,3	1,7	1,7
Offentlig saldo (mia. kr.)	17	17	21	21	25
Betalingsbalance (mia. kr.)	40	44	48	54	59
Ledighed (1.000 pers.)	171	175	162	154	153
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	-21	13	15	4	-5
Stigning i lønomkostninger (pct.)	4,2	3,6	3,6	3,6	3,5
Inflation (pct.)	1,8	1,1	2,1	1,7	1,7

Anm.: Inflationen er opgjort som væksten i deflatoren for det private forbrug.

Udflytning af arbejdspladser

Outsourcing kun ansvarlig for lille del af dynamikken på arbejdsmarkedet

Der er i de seneste årtier sket et skift i efterspørgslen efter arbejdskraft mod mere uddannet arbejdskraft. I kapitlet er der set nærmere på, i hvilket omfang outsourcing kan forklare denne udvikling. Kapitlets analyser giver ikke belæg for at konkludere, at udflytningen af arbejdspladser har været stærkt tiltagende i de seneste år. Outsourcing er dog ikke uden betydning for arbejdsmarkedets funktionsmåde, og på individniveau kan der konstateres effekter af outsourcing. En højere grad af outsourcing i en branche giver således anledning til en lavere løn for den enkelte. Samtidig indebærer en højere grad af outsourcing i en branche også et større antal jobnedlæggelser. Beregninger i kapitlet viser, at med det niveau for outsourcing, der var gældende i begyndelsen af dette årti, kan omfanget opgøres til knap 4.000 jobnedlæggelser årligt inden for fremstillingserhverv. Hertil kommer et formodentligt beskedent antal jobnedlæggelser i andre brancher. Det samlede tab af job skal ses i sammenhæng med, at der hvert år nedlægges omkring 260.000 job. Outsourcing er således kun direkte årsag til en begrænset del af de mange jobnedlæggelser, der finder sted hvert år. Ny teknologi har i den henseende sandsynligvis langt større betydning.

Fokus på outsourcing kan skyldes

Alligevel er der stor fokus på outsourcing og andre aspekter af globaliseringen. Det hænger måske sammen med, at beslutningen om at flytte arbejdsopgaver til udlandet er en

beskæftigelses-situationen

mere synlig årsag til jobnedlæggelser end andre grunde hertil; og så kan det være mere bekymrende at miste arbejdspladser på et tidspunkt, hvor beskæftigelsesvæksten er begrænset i forhold til fremgangen i slutningen af 1990'erne.

Outsourcing kan tage til i de kommende år

Outsourcing har fundet sted i mange år og er en naturlig følge af muligheden for at flytte stadig mere specialiserede jobfunktioner. Der kan tænkes at være forhold, der i en periode kan forstærke denne udvikling. I hvert fald forventer mange virksomheder i stigende grad at basere dele af produktionen på outsourcing, og det er sandsynligt, at Kinas og Indiens integration i verdensøkonomien vil føre til eller allerede har ført til en vis stigning i udflytningen af arbejdspladser. Sådanne formodninger kan dog ikke aflæses i nogen statistikker endnu. Statistikkerne er imidlertid ikke fyldestgørende, og der er behov for en bedre dækning på området.

Relevant at forholde sig til virkninger af outsourcing

Det er under alle omstændigheder relevant at forholde sig til de kvalitative virkninger af outsourcing, også fordi muligheden for at outsource i sig selv kan påvirke løndannelsen. Hertil kommer, at outsourcing deler mange fællestræk med andre forhold, der påvirker udviklingen på arbejdsmarkedet, bl.a. den teknologiske udvikling. Outsourcing svarer således i mange henseender til automatisering af produktionen, og de relevante svar på udviklingen vil i mange tilfælde være de samme. Det betyder også, at generelle arbejdsmarkeds-politiske tiltag, der kan fremme beskæftigelsen for udsatte grupper på arbejdsmarkedet, vil være relevante i relation til outsourcing.

Fleksibilitet og omstillingsevne nødvendig

Outsourcing er en form for international arbejdsdeling og bidrager derved til, at ressourcer kan anvendes mere effektivt, og er som sådan en potentiel gevinst for samfundet. En betingelse er dog, at arbejdskraft, der bliver ledig i denne proces, forholdsvis hurtigt kan anvendes i nye funktioner. Dette stiller krav til fleksibilitet og omstillingsevne på arbejdsmarkedet. Da det ofte vil være mest lønsomt at flytte ufaglærte arbejdsfunktioner til udlandet, vil det i første omgang være ufaglærte, der står over for det største pres for tilpasning. Analyserne i kapitlet viser, at der er sket et skift i

efterspørgslen over mod mere uddannet arbejdskraft; men det er sket uden en markant stigning i lønspredningen eller ledigheden for ufaglærte.

Løbende opkvalificering nødvendig

I den forbindelse er opkvalificering af arbejdsstyrken afgørende. Det er vigtigt dels at sikre, at unge, der træder ind på arbejdsmarkedet, har et tilstrækkeligt højt kompetence-niveau, dels at give ansatte løbende efteruddannelse. Med hensyn til den første gruppe kan det konstateres, at unge uden uddannelse står over for en betydelig risiko for at ende i ledighed. Når ufaglærte hidtil ikke har oplevet større negative konsekvenser af skift i efterspørgslen efter arbejdskraft, hænger det uden tvivl sammen med, at udbuddet af ufaglært arbejdskraft er faldet forholdsvis meget i takt med, at grupper af ældre ufaglærte har forladt arbejdsmarkedet. Fortsætter tendensen til skift i efterspørgslen mod højtuddannet arbejdskraft, vil personer uden uddannelse komme til at stå betydeligt ringere på arbejdsmarkedet fremover. Det er positivt, at regeringen og arbejdsmarkedets parter skal analysere problemstillinger i forbindelse med livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet. I det følgende præsenteres en række overvejelser, som det bl.a. i den forbindelse kan være naturligt at undersøge nærmere.

Flere skal have en kompetencegivende uddannelse

Som udgangspunkt er det afgørende, at så mange som muligt får en erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse. For unge, der ønsker at tage en erhvervsuddannelse, er det vigtigt, at der er et tilstrækkeligt antal elev- og praktikpladser. Dette er også i virksomhedernes interesse, da det senere vil give dem et større udbud af kvalificeret faglært arbejdskraft, men den enkelte virksomhed eller virksomheder inden for bestemte brancher har måske ikke i tilstrækkelig grad tilskyndelse til at bære omkostningerne i forbindelse med uddannelse. Det Økonomiske Råd har tidligere anbefalet en grundig udredning, der kan fastlægge en hensigtsmæssig tilskuds- eller afgiftsmodel, som giver virksomhederne en økonomisk tilskyndelse til at oprette flere praktikpladser, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2003*. En del af løsningen på manglende elev- og praktikpladser kan også være mere fleksible elev- og lærlingelønninger, der kan skabe bedre balance mellem udbud og efterspørgsel inden for de enkelte brancher. Et andet problem knytter sig til

Niveauet i folkeskolen skal op

frafaldet på uddannelserne. For at mindske dette er det nødvendigt at styrke det faglige niveau i folkeskolen, uden at det går ud over den selvstændighed og kreativitet, som det danske skolesystem giver eleverne. Danske elevers boglige færdigheder ligger ifølge internationale undersøgelser under jævnaldrendes i udlandet, og et utilstrækkeligt fagligt niveau er en ulempe i det videre uddannelsesforløb.

Uddannelseskonti

Generelt deltager ufaglærte og personer med kort uddannelse mindst i efteruddannelse, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2003*. Der mangler viden om, hvorfor dette er tilfældet. Årsagerne kan knytte sig til, at lønmodtagere har manglende viden om allerede eksisterende muligheder og rettigheder, at mulighederne begrænses af arbejdsgiveren, og at der ikke findes relevante kurser. Hertil kommer andre barrierer, f.eks. at det for den enkelte kan være uvant og kræve en særlig motivation at skulle efteruddannes. Under alle omstændigheder er det et problem, fordi denne gruppe har brug for mere uddannelse for at leve op til arbejdsmarkedets krav. Et muligt tiltag, der må antages at kunne styrke tilskyndelsen til at tage mere uddannelse, er oprettelse af individuelle uddannelseskonti, som den enkelte lønmodtager har en klar ret til at trække på. En sådan ordning vil synliggøre de midler, der er til rådighed i efteruddannelsessystemet, og kan være med til at sikre, at udbuddet af uddannelser bedre bliver tilpasset efterspørgslen. Incitamentet til at udnytte de indestående midler kan øges ved at lade retten til dem udløbe efter en periode. En nærmere analyse af fordele og ulemper ved uddannelseskonti bør også forholde sig til finansieringen, herunder om der skal tilføres yderligere offentlige midler til efteruddannelsessystemet, og om de nuværende midler skal anvendes på en anden måde, end tilfældet er i dag.

Offentlig støtte til almen uddannelse og generel opkvalificering

Et fornuftigt princip er at lade det offentlige finansiere en stor del af de almene uddannelser og den generelle opkvalificering, mens erhvervelse af virksomhedsspecifikke kvalifikationer overvejende bør finansieres af arbejdsmarkedets parter. Adgangen til offentligt finansierede uddannelseskonti bør i første omgang primært henvende sig til ufaglærte og personer med kort uddannelse, mens omfanget og karakteren af efteruddannelse af f.eks. personer med en lang vide-

regående uddannelse i langt højere grad bør kunne fastlægges i henhold til overenskomster.

Indsats for unge bør prioriteres højest

I prioriteringen af offentlige ressourcer til uddannelse er det nødvendigt, at indsatsen i høj grad rettes mod unge, der skal sikres et tilstrækkeligt grundlag for at klare sig i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet. Desuden bør midler målrettes grupper på arbejdsmarkedet med et klart behov for en generel opkvalificering.

Stiv lønstruktur hæmmer tilpasning

På kort sigt kan den forholdsvis stive danske lønstruktur skabt af de institutionelle rammer på arbejdsmarkedet og indretningen af velfærdsstaten være en barriere for tilpasningen. Foregår denne trægt, er der stor risiko for, at nogle ender i langvarig ledighed eller forsvinder helt ud af arbejdsstyrken. Det er derfor vigtigt at overveje, hvad der kan gøres for at imødegå denne udvikling, vel vidende at ingen tiltag er ideelle. I det følgende er der skitseret tre forslag, der hver især kan øge efterspørgslen efter kortuddannet arbejdskraft. Forslagene, der vedrører omlægning af satsreguleringen, skattelettelse i bunden og løntilskud til de svage stillede, kan eventuelt gennemføres i kombination med hinanden.

Satsregulering bør følge ufaglærtes lønninger

Ændringer i dagpengesystemet kunne være en måde at skabe større lønflexibilitet på, jf. anbefalingerne i *Dansk Økonomi, efterår 2002*. Lønflexibiliteten er bl.a. påvirket af satsreguleringen, der følger lønudviklingen på arbejdsmarkedet. Stiger aflønningen af højtuddannet arbejdskraft, vil bl.a. dagpenge og kontanthjælp automatisk stige, hvilket igen vil føre til stigninger i de laveste lønninger. Brydes bindingen til den generelle lønudvikling på arbejdsmarkedet ved at lade satsreguleringen for understøttelse til ledige følge aflønningen af ufaglært arbejdskraft, vil en øget lønflexibilitet blandt de beskæftigede kunne sikres. Endvidere vil en tendens til stigning i kompensationsgraden blive modvirket.

Skattelettelse i bunden

Mindre beskatning af de laveste arbejdsindkomster, f.eks. i form af en forhøjelse af procentsatsen for beskæftigelsesfradraget, men med bibeholdelse af et loft over fradraget, vil tilskynde til større lønflexibilitet, da det vil øge gevinsten

ved at tage arbejde. Samtidig vil det modvirke en større ulighed i fordelingen af indkomsterne efter skat. Et større arbejdsudbud giver en vis grad af selvfinansiering, jf. beregningerne i kapitel I. Herudover kan en eventuel omlægning af satsreguleringen give et vist provenu, der kan dække noget af finansieringsbehovet. Et mere progressivt skattesystem, som vil være resultatet af skattelettelser i bunden, kan dog være problematisk på den måde, at det hæmmer incitamentet til uddannelse og opkvalificering, medmindre der samtidig sker en tilsvarende forøgelse af spredningen i lønningerne før skat.

Løntilskud kan hjælpe tilpasning på kort sigt

En tredje måde at øge efterspørgslen efter kortuddannet arbejdskraft på er løntilskud. Eksempelvis kan løntilskudsordningen for aktiverede – tidligere benævnt jobtræning – udvides og målrettes personer, hvis kvalifikationer ikke længere efterspørges af virksomhederne. Ansættelse med løntilskud gives i udgangspunktet til ledige, når andre muligheder for overgang til ordinært job er udtømte, dvs. som sidste trin i den såkaldte trappemodell. Sammenlignet med andre ordninger har ansættelse med løntilskud den største effekt i form af efterfølgende beskæftigelse på ordinære vilkår. Der kan imidlertid være en tendens til, at det er ledige med de bedste kvalifikationer, der ansættes med løntilskud. Derfor kan det være relevant at målrette ordningen mod de personer, der besidder de svageste kvalifikationer. Samtidig bør ordningen kombineres med et – eventuelt virksomhedsrettet – opkvalificeringselement, så de omfattede personer vil stå stærkere på arbejdsmarkedet og efterfølgende kan få job på ordinære vilkår. En anden løntilskudsordning er fleksjobordningen. Ordningen anvendes i de situationer, hvor arbejdsevnen er permanent nedsat.

Løntilskud kan være problematiske

I det omfang ufaglærtes situation på arbejdsmarkedet i de kommende år forringes med efterfølgende ledighed til følge, kan en udvidet adgang til og brug af ansættelse med løntilskud blive en nødvendig konsekvens. Løntilskud er dog ikke et generelt instrument til at øge efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft, men en hjælp til de svagest stillede. Løntilskud kan være problematiske af en række grunde, idet de påvirker incitamentet og skaber forvriddinger. De indebærer en fare for, at ordinær arbejdskraft skal konkurrere

med støttet arbejdskraft på ulige vilkår, og kan blive en form for skjult erhvervsstøtte. Oprettelsen af job med løn-tilskud bør derfor så vidt muligt begrænses og bruges som sidste udvej, når arbejdsmarkedspolitikken i øvrigt har fejlet. Det skal samtidig sikres, at ordninger med løn-tilskud ikke fortrænger ordinær beskæftigelse. Hvis ordningen målrettes gruppen med de svageste kvalifikationer og samtidig kombineres med et opkvalificeringselement, er der mindre risiko for, at ordinær beskæftigelse fortrænges.

Uddannelse er bedste svar på udviklingen

Det ønskelige er, at alle har kompetencer, der afspejler arbejdsmarkedets behov. Muligheden for outsourcing og andre aspekter af globaliseringen, herunder den teknologiske udvikling, er med til at skærpe kravene til arbejdsstyrkens kvalifikationer og fleksibilitet, og mere uddannelse er en nødvendighed for at undgå en skæv udvikling på arbejdsmarkedet. Hvis det ikke lykkes at løfte uddannelsesniveaulet, vil det være vanskeligt at undgå en øget ulighed enten i form af større ledighed blandt ufaglærte eller i form af lavere relativ løn for ufaglærte. I det ovenstående er skitseret tre forslag, der kan øge beskæftigelsen for grupper, der ellers ville stå svagt på arbejdsmarkedet. Sådanne initiativer kan være blandt de nødvendige tiltag, i det omfang det ikke lykkes at imødegå globaliseringens pres på arbejdsmarkedet gennem en opkvalificeringsstrategi.

Rammevilkår er ikke snærende

For erhvervslivets vedkommende drejer diskussionen om outsourcing sig om at have rammevilkår, der gør det muligt at omlægge produktionsprocesser eller starte ny produktion. Danske jobbeskyttelsesregler er ikke specielt restriktive, og rammebetingelserne synes i øvrigt at være rimelig favorable, jf. *Dansk Økonomi, forår 2003*. I den seneste vurdering i *Global Competitiveness Report* fra World Economic Forum er Danmark placeret som den femte mest konkurrence-dygtige økonomi i verden målt på et indeks, der måler rammevilkår.

Normalt ingen gode grunde til erhvervsstøtte

Der synes ikke at være gode grunde til at beskytte brancher, der er under et stigende internationalt konkurrencepres, eller til at begunstige brancher, der vurderes at have et potentiale for stor værditilvækst i fremtiden. Førstnævnte form for tiltag vil være at forsinke en uundgåelig proces og dermed

fastholde arbejdskraft og kapital i ikke-konkurrencedygtige erhverv. Erhvervsmæssig satsning på bestemte brancher fra offentlig side er også problematisk. I første omgang skal der være argumenter for, at offentlig erhvervsfremme er en forudsætning for en speciel gunstig erhvervsudvikling i bestemte brancher, og for at støtten i givet fald også er en samfundsmæssig fornuftig satsning. Sådanne argumenter kunne være relateret til øget spredning af viden og teknologi, risikodeling og fordele ved at være foran i den erhvervsmæssige udvikling. Dernæst skal det være muligt at identificere de brancher, som det vil være hensigtsmæssigt at give selektiv støtte. Selvom det i retrospekt kan være muligt at udpege succesfulde brancher, har det i praksis vist sig at være meget svært at forudsige fremtidens vinderbrancher. Derfor er det vanskeligt at argumentere for selektiv erhvervsstøtte, herunder at fordele forskningsmidler til bestemte snævre forskningsområder eller erhverv, jf. *Dansk Økonomi, forår 2003*.

Offentlig støtte til etablering i udlandet

Der findes en række offentlige støtteordninger, som danske virksomheder kan gøre brug af ved etablering i lavtlønslande. De vigtigste i den forbindelse er Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) og Investeringsfonden for Østlandene (IØ), der i 2003 investerede i aktiviteter, som skabte henholdsvis knap 7.000 og godt 1.000 arbejdspladser i udviklingslandene og i de central- og østeuropæiske lande. Hertil kommer Eksport Kredit Fondens deltagelse i projekter, hvor danske virksomheder etablerer sig i udlandet. Fonden vil ifølge en ny strategi styrke sit engagement i sådanne projekter.

Støtten fra IFU er problematisk

Hvad angår støtten fra IFU, er det interessant at bemærke, at den ifølge en evalueringsrapport fra juni 2004 er koncentreret på lande, der allerede har gunstige erhvervsklimaer, og primært involverer danske partnere, der allerede besidder de nødvendige finansielle ressourcer og international erfaring. Noget tilsvarende kan gælde støtten fra IØ, selvom den ikke længere investerer i de central- og østeuropæiske lande, der er blevet medlemmer af EU. Ordningerne har således mere karakter af at være erhvervsfremme end egentlig udviklingsbistand til de fattigste udviklingslande. Der er ingen gode grunde til generel erhvervsstøtte, og der bør derfor

ikke gives offentlig støtte til danske virksomheders etablering i udlandet eller til outsourcing, medmindre der er et specifikt bistandsperspektiv, og etablering eller outsourcing derved fremmer målsætningerne i dansk bistandspolitik.

Vand og natur

Forvaltes vandressourcen hensigtsmæssigt?

Vand har afgørende betydning for livet på jorden. I Danmark fås hovedparten af drikkevandet fra grundvandet, og danskerne er generelt meget optagede af beskyttelsen af grundvandet. Det vurderes i kapitlet, om Danmark forvalter vandressourcen på en hensigtsmæssig måde, og om vandsektoren er effektiv.

Mennesket påvirker vandet

Mennesket påvirker vandressourcen på både kort og lang sigt. Forbruget af vand kan presse omfanget af ressourcen. Forurening kan ødelægge vandressourcen og påvirke biodiversiteten. Det er derfor nødvendigt at regulere brugen af vand.

Pesticider og kvælstof

En af de mest omtalte forureninger af grundvandet er med pesticider. Pesticider anvendes i den offentlige sektor og af private. Landbruget tegner sig for størstedelen af forbruget. Brugen af pesticider og kvælstof i landbruget har bidraget til at øge produktionen, hvilket har ført til billigere fødevarer til gavn for forbrugerne. Brugen af kvælstof og pesticider har imidlertid også negative miljøeffekter. Ud over forurening af grundvandet menes brugen af pesticider at have bidraget til en reduktion af biodiversiteten og mistænkes også for at have negative sundhedseffekter.

Analyserne i kapitlet

I kapitlet er der foretaget en vurdering af de økonomiske og miljømæssige konsekvenser af alternative metoder til regulering af pesticidforbruget i landbruget. Med hensyn til miljøeffekterne fokuseres på pesticider i drikkevand og på biodiversitet. Der er i tilknytning hertil gennemført en værdisætningsundersøgelse med henblik på at opgøre den monetære værdi af dele af miljøeffekterne. Endvidere vurderes ejerskabet og forvaltningen af grundvandsressourcen, og det analyseres, om den nuværende organisering af vandsektoren er hensigtsmæssig i forhold til at levere vand til forbrugerne

til de lavest mulige omkostninger.

Brug og fund af pesticider

Behandlingshyppigheden med pesticider i landbruget har over en årrække været svagt aftagende. Prøver fra vandboringer giver et blandet billede af problemet med pesticider. Således har den samlede andel af prøver med pesticidrester været stigende i løbet af de sidste 10 år, mens den del af prøverne, hvor grænseværdien er overskredet, har været svagt faldende i de sidste 5 år. Pesticider kan dog være længe om at trænge ned i grundvandet. De pesticidrester, der hyppigst findes i vandet i dag, er fra stoffer, det nu er forbudt at anvende.

Løbende vurdering af grænseværdier bør foretages

Grænseværdien for pesticider i drikkevand er fastsat i slutningen af 1970'erne ud fra et politisk ønske om, at der ikke måtte være pesticider i drikkevandet. Grænseværdien er derfor den mindste koncentration, der dengang kunne måles. Der bør foretages en løbende vurdering af grænseværdier for forurenende stoffer i drikkevandet. Grænseværdierne bør afspejle de mulige skadevirkninger for mennesker og naturen. Derfor er det vigtigt at oparbejde viden om de mulige skadevirkninger af forskellige stoffer.

Mangelfuldt grundlag for gennemførte handlingsplaner

I de første handlingsplaner for reduktion af kvælstoftabet og brugen af pesticider var målsætningerne fastsat uden viden om de konkrete miljømæssige virkninger og uden beregning af omkostninger. Senere handlingsplaner har i øget grad inddraget de økonomiske omkostninger ved at nå en given målsætning. Denne udvikling er gavnlig, men der er endnu ikke foretaget en økonomisk afvejning af, om de samlede miljømæssige gevinster er så store, at de opvejer de samlede samfundsøkonomiske omkostninger ved at nå målene. Dvs. det er ikke opgjort, om der ud fra en samfundsøkonomisk vurdering har været en nettogevinst ved planerne.

Niveau for regulering

En hensigtsmæssig regulering sikrer ikke blot en nettogevinst, men den størst mulige gevinst. Dette kan sikres ved en passende "dosering" af reguleringsinstrumenterne. Der er ikke i nogen af planerne gennemført en vurdering af, om den størst mulige samfundsøkonomiske gevinst er sikret.

Mål om fald i

Tre pesticidhandlingsplaner har søgt at begrænse brugen af

pesticidbehandlings- hyppighed ikke nået

pesticider. Dette har ført til et fald i salg af aktiv stof og en mindsket behandlingshyppighed med pesticider, men målsætningerne er endnu ikke nået. Selvom brugen af pesticider er blevet reduceret, er det stadig relevant at vurdere, om gevinsterne ved fremtidige reduktioner af pesticidforbruget er højere end de samfundsøkonomiske omkostninger ved øget reduktion. Dette spørgsmål er i kapitlet belyst ved at gennemføre en række sammenhængende analyser af konsekvenserne af forskellige metoder til reduktion af det fremtidige pesticidforbrug.

Trin i analysen

I analysen af de forskellige metoder til reduktion af pesticidforbruget i landbruget bliver nogle af de væsentligste miljømæssige gevinster sammenholdt med de samfundsøkonomiske omkostninger. De analyserede metoder er pesticid-afgifter, sprøjtefri randzoner omkring markskel og vandboringer samt øget omlægning til økologisk landbrug. I første trin i analysen beregnes de samfundsøkonomiske omkostninger og afledte miljøeffekter ved tiltagene. I andet trin sættes en monetær værdi på de afledte miljøgevinster, hvilket gør det muligt at sammenholde de samfundsøkonomiske omkostninger med værdien af miljøforbedringerne.

Økonomiske, biologiske og geologiske analyser

Beregningerne af de økonomiske og miljømæssige effekter er foretaget ved inddragelse af økonomiske, biologiske og geologiske modeller og analyser. De økonomiske modeller bruges til at beregne de samfundsøkonomiske omkostninger, målt ved en nedgang i det samlede forbrug, og effekterne på landbruget, f.eks. ændringen i sammensætningen af afgrøder. Geologiske analyser beskriver de afledte effekter på sandsynligheden for forekomsten af pesticider over grænseværdien i det indvundne drikkevand og i hele grundvandsressourcen. Endelig bruges den biologiske model til at belyse effekten på biodiversiteten i agerlandet, indikeret ved bestanden af lærker. Resultaterne af disse analyser præsenteres i afsnit III.5.

Analyserede instrumenter

I beregningen af effekterne af de forskellige instrumenter til regulering af pesticider ses på effekterne i 2015 i forhold til en basisfremskrivning, hvor virkningerne af allerede vedtagne tiltag er inddraget. Analysen belyser således, om det er hensigtsmæssigt med yderligere regulering ud over det,

der allerede er besluttet. I analysen ses på følgende instrumenter:

- *pesticidafgifter* på et niveau, der giver en 25 pct. reduktion i behandlingshyppigheden med pesticider
- *sprøjtefri randzoner* på 5 meter omkring markskel og 100 meter om vandboringer (50 meter om mindre vandboringer), dvs. zoner, hvor der dyrkes, men ikke sprøjtes
- *øget omlægning til økologisk jordbrug* ved hjælp af subsidier

Størst miljøeffekt for given samfundsøkonomisk omkostning

I beregningerne er brugen af instrumenterne skaleret, så den samfundsøkonomiske omkostning er den samme (knap 1 mia. kr. pr. år). Dette gør det lettere at sammenligne effekterne af de forskellige instrumenter, idet analysen belyser, hvilket instrument der har den største miljøeffekt for en given samfundsøkonomisk omkostning. Det analyserede niveau for instrumenterne kan dog ikke tages som udtryk for det optimale reguleringsniveau. Beregningen belyser, hvilket af de valgte instrumenter der på det givne niveau er mest hensigtsmæssigt, men det kan godt være, at “doseringen” af instrumentet bør være højere eller lavere end det, der er analyseret, for at sikre det samfundsøkonomisk optimale niveau. Dette vil kræve yderligere analyser med henblik på en sammenligning af udviklingen i omkostninger og gevinster ved forskellige doseringer.

Ikke nødvendigvis optimalt

Undersøgelser af værdien af biodiversitet

For at kunne sammenligne de samfundsøkonomiske omkostninger ved tiltagene med værdien af miljøeffekterne er det nødvendigt at opgøre værdien af miljøforbedringer i monetære enheder. I de sidste årtier er der udviklet forskellige værdisætningsmetoder til at foretage sådanne opgørelser. Disse metoder er i stigende grad blevet anvendt i lande, vi normalt sammenligner os med, mens der foreløbig kun er foretaget relativt få undersøgelser i Danmark.

Skal man opgøre værdien af miljøgoder?

Flere undersøgelser tyder på, at nogle af de anvendte værdisætningsmetoder giver for høje monetære værdier for miljøgoderne i forhold til det, borgerne faktisk er villige til at betale for de pågældende miljøforbedringer. Der kan på den baggrund stilles spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i værdisætningsundersøgelser. Man skal i den forbindelse

gøre sig klart, at alle beslutninger på miljøområdet afspejler en indirekte værdisætning af gevinsten for miljøet over for omkostningerne ved at gennemføre tiltaget. Værdien beregnes blot ikke, men ligger implicit i beslutningen. Ved en værdisætningsundersøgelse bliver værdien opgjort eksplicit, og det kan medvirke til at øge gennemsigtigheden i beslutningsprocessen og sikre konsistens i beslutningsprocessen på tværs af sektorer og over tid. Ofte vil der ved regulering være en række forskellige miljøhensyn, som skal afvejес over for hinanden. Værdisætning forbedrer gennemsigtigheden og gør det lettere at sammenholde de forskellige effekter.

Behov for flere danske værdisætningsundersøgelser

På den ene side er der en række metodiske problemer ved at sætte monetære værdier på miljøeffekter. På den anden side er der stort behov for mere viden om værdien af forskellige miljøeffekter, fordi det giver mulighed for en mere systematisk vurdering af de samlede fordele og ulemper ved initiativer på miljøområdet. Trods de delvist udestående metodiske problemer vurderes det, at der vil være en gevinst ved flere danske undersøgelser af værdien af miljøgoder. Metoder til at gennemføre værdisætningsstudier er under fortsat udvikling og forfining. Værdisætningsstudier bør derfor indgå som en del af prioriteringen på miljøområdet.

Værdi af øget biodiversitet og færre pesticider i vand

For at inddrage værdien af nogle af de potentielle miljøgevinster ved regulering af landbrugets pesticidforbrug er der udført en undersøgelse af værdien af ændret biodiversitet – repræsenteret ved ændringer i bestanden af markfugle (bl.a. lærker). En række udenlandske undersøgelser har søgt at værdisætte betalingsvilligheden for, at drikke- eller grundvand overholder fastsatte grænseværdier. Resultaterne af disse undersøgelser er inddraget for at give en indikation af værdien af reduktionen i pesticider i det grundvand, der indvindes til drikkevand. Imidlertid bør det påpeges, at der er metodiske problemer ved de pågældende undersøgelser. Der kan endvidere argumenteres for, at danskere tillægger beskyttelsen af grundvandet højere værdi end borgere i andre lande; f.eks. tyder holdningsundersøgelser på, at danskere er mere bekymrede for forurening af grundvandet end gennemsnittet af øvrige EU-borgere.

**Sprøjtefri
randzoner effektivt
instrument med
hensyn til
biodiversitet og
indvundet vand**

En sammenligning af effekterne på biodiversitet og pesticidrester i drikkevandet af de forskellige virkemidler tyder på, at sprøjtefri randzoner er det mest hensigtsmæssige instrument til både at opnå øget biodiversitet og reduktion af pesticiderne i det indvundne vand. Sprøjtefri randzoner omkring markerne er effektive til at øge den biologiske mangfoldighed, mens randzoner omkring vandboringer er effektive i forhold til pesticidrester i drikkevandet.

**Fordele ved
sprøjtefri
randzoner opvejer
det økonomiske tab**

Når miljøeffekterne kombineres med de beregnede monetære værdier af øget biodiversitet og mindsket forurening af det indvundne grundvand, peger analyserne på, at der er en betydelig samfundsøkonomisk gevinst. De metodiske problemer omkring værdisætning af miljøgevinster gør, at man generelt skal være varsom med at drage for håndfaste konklusioner, men selv hvis gevinsterne af biodiversitet eller færre pesticider i vand, er betydelig mindre end de fundne værdier i værdisætningsundersøgelser, er der fortsat en gevinst ved indførelsen af sprøjtefri randzoner, som er større end de økonomiske omkostninger. Der kan endvidere argumenteres for, at der er yderligere miljø- og sundhedsmæssige gevinster ved reguleringen end forbedret biodiversitet og færre pesticider i det indvundne grundvand. Selvom ikke alle gevinster er medtaget, peger analyserne på, at værdien af de medtagne gevinster er tilstrækkelig til at berettigge en indførelse af sprøjtefri randzoner.

**Tvivlsomt om øget
omlægning til
økologisk jordbrug
er fordelagtig**

Sammenlignet med randzoner er gevinsterne ved øget omlægning til økologisk landbrug tilsyneladende så små i forhold til omkostningen, at det er tvivlsomt, om det er fordelagtigt med øget omlægning til økologisk landbrug – dertil er effekten på biodiversitet og pesticider i grundvandet for beskeden. Det skal dog understreges, at beregningerne af effekterne ved omlægning til økologisk landbrug er behæftet med væsentlig større usikkerhed end de andre analyser. Endvidere er nogle af fordelene ved økologisk drift ikke medtaget i analysen, f.eks. bedre dyrevelfærd.

**Afgifter effektive
for hele
vandressourcen**

Afgifter på herbicider (ukrudtsbekæmpelsesmidler) er det mest effektive instrument til at nedsætte indholdet af pesticider i hele vandressourcen, dvs. inklusive den del af grundvandet, der ikke udnyttes til indvinding i dag. Sådanne af-

gifter har imidlertid ikke samme positive effekt på biodiversiteten, som sprøjtefrie randzoner har.

Kontrolproblemer ved sprøjtefrie randzoner

Der kan peges på nogle vanskeligheder ved sprøjtefrie randzoner sammenlignet med afgifter. For eksempel kan det være omkostningskrævende at kontrollere, om der sprøjtes inden for de fastlagte randzoner, mens det er relativt billigt at kontrollere, om pesticider belægges med afgifter, om end øgede afgifter kan lede til grænsehandel.

Nogle målsætninger kan nås billigere med økonomiske virkemidler

Kvælstoftilførslen til vandmiljøet er blevet reguleret ved udstrakt brug af administrative virkemidler. Ligesom for pesticider er reguleringen af kvælstof og vandmiljø meget kompleks. For kvælstof tyder analyser imidlertid på, at den nationale målsætning om reduktion af landbrugets kvælstofoverskud kan opnås billigere ved at erstatte hovedparten af den nuværende administrative regulering med økonomiske instrumenter.

Overindvindingen bør reguleres med økonomiske instrumenter

Undersøgelser tyder på, at der på dele af Sjælland indvindes for meget vand i forhold til et bæredygtigt niveau. Overindvindingen af vand kan have uheldige miljøkonsekvenser i form af f.eks. for lav vandstand i søer og åer og en forringet kvalitet af grundvandet. Hvis bæredygtighed skal sikres, kan overindvindingen reguleres med brug af økonomiske styringsinstrumenter. En mulighed er at indføre regionalt differentierede indvindingsafgifter, således at de højeste afgifter pålægges vandforbrugerne (husholdninger, virksomheder og landbrug) i de områder, hvor ressourcen er under pres. Alternativt kan omsættelige indvindingsstilladelser anvendes.

To grunde til at beskatte vand

Den ensartede vandafgift for husholdninger, som vi kender i dag, kan være velbegrundet ud fra hensynet til at skaffe et skatteprovenu. På grund af den lille prisfølsomhed i husholdningernes vandforbrug er vand en god skattebase. Hensyn til skatteprovenuet tilsiger således, at forbruget af vand fortsat skal pålægges en ensartet afgift. Det er dog ikke i kapitlet vurderet, om afgiften skal være større eller mindre end i dag. Udover den ensartede vandafgift tilsiger miljøhensyn, at indvinding af grundvand i områder, hvor grundvandsressourcen er under pres, pålægges en afgift differen-

tieret efter knapheden. Dette gælder både indvinding til husholdninger, virksomheder og markvanding. Det skal understreges, at en knaphedsbetinget afgift skal pålægges indvindingen af vand og ikke forbruget, idet der bør være et incitament til at transportere vand fra områder med rigeligt grundvand.

Kommende kommuner for små til at regulere vandressourcen

Forurening på vandmiljøområdet er ikke udelukkende et lokalt problem, idet pesticider kan trænge ned i grundvandet og spredes. Kvælstofoverskud på markerne spredes ligeledes til større områder ved udvaskning. Via vandløb ledes kvælstof ud i de kystnære områder, hvor det kan forårsage iltsvind. Disse forhold tilsiger, at regulering og kontrol af vandmiljøet bør foretages af en mere central myndighed end de kommende storkommuner.

Effektiviseringspotentiale

Den danske vandsektor består af en blanding af offentlige og private forsyninger (typisk brugerejede andelselskaber). Analyser tyder på, at hvis de offentlige vandproducenter var lige så effektive som de private, forbrugerejede selskaber, ville de kunne levere vand til lavere omkostninger og derved realisere en besparelse på 15-20 pct.

Gode engelske erfaringer med privatisering og målestokskonkurrence

Engelske erfaringer tyder på, at en privatisering kombineret med en regulering med målestokskonkurrence kan være effektiv. Med målestokskonkurrence får producenterne overgrænser for deres vandpriser f.eks. baseret på omkostningerne for sammenlignelige producenter. Inden for disse grænser får de mulighed for at øge indtjeningen ved effektiviseringer.

Hvile i sig selv princippet bør afskaffes

En afgørende barriere for effektivitet i sektoren er den nuværende regulering med "hvile i sig selv" princippet, dvs. at forsyningernes indtægter over en årrække skal balancere med deres udgifter. Med dette princip har offentlige producenter kun ringe incitamenter til at minimere omkostningerne. På grund af strukturen i vandforsyningen er der dog betydelige naturlige monopoler, der vil give producenterne muligheder for at udnytte deres monopolstatus til at tage en for høj pris for vandet. Derfor er der behov for en fortsat regulering af vandmarkedet. Målestokskonkurrence giver såvel et effektivitetspres som en beskyttelse af forbrugerne.

Det anbefales, at hvile i sig selv princippet afskaffes og f.eks. erstattes med en regulering med målestokskonkurrence.

Privat produktion en fordel

De engelske erfaringer og egne analyser tyder på, at private vandforsyninger kan være mere effektive end offentlige. De kommuner, der ejer vandforsyninger, opfordres derfor til at vurdere, om en større effektivitet kan sikres ved overgang til privat ejerskab. Det må som minimum anbefales, at alle offentligt ejede forsyningers økonomi bliver uafhængig af kommunens, f.eks. ved selskabsdannelse. For at sikre gennemsigtighed i de offentligt ejede selskaber og for at forenkle en overgang til privat ejerskab anbefales det desuden, at vandforsyninger pålægges at aflægge regnskab efter årsregnskabsloven, og at udarbejde indikatorer der muliggør sammenligning.

Øget udlicitering kan også overvejes

Hvis det vurderes, at de administrative omkostninger ved målestokskonkurrence bliver for høje, må alternative former for konkurrenceudsættelse overvejes. En forøgelse af udliciteringen vil give et større indslag af privat produktion og dermed bedre incitamenter til effektivitet. Der er allerede i dag en betydelig udlicitering på anlægsdelen af vandforsyningen, mens der på driftsdelen er et potentiale for yderligere udliciteringer.

Anbefalinger:

Sprøjtefri randzoner bedst

Der synes at være en gevinst ved etablering af sprøjtefri randzoner omkring markerne og vandboringerne, som er højere end de økonomiske omkostninger i form af lavere produktivitet mv. i landbruget. Sprøjtefri randzoner omkring markerne vurderes at have en positiv effekt på biodiversiteten, og randzoner omkring vandboringer reducerer pesticidrester i drikkevandet.

Indfør knappebetinget vandafgift

Endvidere er der tilsyneladende på dele af Sjælland overindvinding af grundvand i forhold til et bæredygtigt niveau. For at tage højde for dette bør den nuværende vandafgift differentieres regionalt, så den i højere grad mindsker indvindingen af vand i de dele af Danmark, hvor vandressourcen er under pres.

Afskaf

Der er tegn på, at den danske vandsektor ikke er effektiv, og

hvile i sig selv princippet

der kan formentlig opnås en effektiviseringsgevinst ved at erstatte det nuværende hvile i sig selv princip med målestokskonkurrence. En yderligere effektivitetsgevinst kan sandsynligvis sikres, hvis kommunerne vælger at udlicitere en større del af driften eller at lade forsyningerne overgå til privat ejerskab.

Miljøøkonomiske analyser forbedrer beslutningsgrundlag

Endelig bør de økonomiske fordele og ulemper i forbindelse med nye miljøpolitiske initiativer nøje overvejes. Gode samfundsøkonomiske analyser på området er imidlertid betinget af, at der er et solidt naturvidenskabeligt grundlag, som gør det muligt at kvantificere de væsentligste miljøeffekter. Det er på en række miljøområder forbundet med metodiske problemer at gennemføre værdisætningsanalyser. Derfor bør resultaterne fortolkes med varsomhed. På den anden side kan værdisætningsundersøgelser bidrage til at forbedre beslutningsgrundlaget, herunder reducere vanskelighederne ved at afveje miljøproblemerne på tværs af sektorer og over tid.