Dansk økonomi og det indre marked

Niels Helveg Petersen
Økonomiministeriet

SUMMARY. This article discusses the consequences for the Danish economy of the single market in the EEC. An important conclusion is that the single market will not in itself solve the problems of imbalances in the Danish economy, i.e. the balance of payments and the unemployment problems. It will however contribute to a more dynamic environment for industries and thus to important productivity gains. The article focusses especially on the effects of the liberalization of capital movements, the future monetary cooperation within the EMS and on the discussion of a European Central Bank. The proposals put forward by the EEC-commission concerning fiscal harmonization will have severe consequences for the Danish economy. The realization of the internal will at the same time necessitate a lowering of the high marginal rates for income taxation and of the high rate for company taxation.

Hvad er det indre marked? Vi finder en egentlig definition herpå i artikel 8A i traktaten. Denne artikel kom ind med fællesakten eller EF-pakken, som den vel kaldes i Danmark. Et indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital.

Men for så vidt er det ikke noget nyt. Disse mål er jo allerede indeholdt i artikel 3 i traktaten, der daterer sig tilbage til 50’erne. Og definitionen i 8A svarer stort set til, hvad man forstod ved økonomisk union i Wernerrapporten. Frie kapitalbevægelser var dog her medtaget under begrebet monetær union.

Baggrunden for planerne om det indre marked


Dansk økonomi og det indre marked

Niels Helveg Petersen
Økonomiministeriet

SUMMARY. This article discusses the consequences for the Danish economy of the single market in the EEC. An important conclusion is that the single market will not in itself solve the problems of imbalances in the Danish economy, i.e. the balance of payments and the unemployment problems. It will however contribute to a more dynamic environment for industries and thus to important productivity gains. The article focuses especially on the effects of the liberalization of capital movements, the future monetary cooperation within the EMS and on the discussion of a European Central Bank. The proposals put forward by the EEC-commission concerning fiscal harmonization will have severe consequences for the Danish economy. The realization of the internal market will at the same time necessitate a lowering of the high marginal rates for income taxation and of the high rate for company taxation.

Hvad er det indre marked? Vi finder en egentlig definition herpå i artikel 8A i traktaten. Denne artikel kom ind med fællesakten eller EF-pakken, som den vel kaldes i Danmark. Et indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital.

Men for så vidt er det ikke noget nyt. Disse mål er jo allerede indeholdt i artikel 3 i traktaten, der daterer sig tilbage til 50’erne. Og definitionen i 8A svarer stort set til, hvad man førstod ved økonomisk union i Wernerrapporten. Frie kapitalbevægelser var dog her medtaget under begrebet monetær union.

Baggrunden for planerne om det indre marked

Hvorfor er der så taget dette nye initiativ? Planerne om den økonomiske og monetære union led som bekendt skibbrud i 1970’erne.


En væsentlig faktor er den underliggende politiske vilje, der findes i de fleste medlemslande til tættere europæisk integration. Senest har der vist sig i en rekke memorandum fra indflydelsesrige europeiske politikere om en europæisk centralbank. Fremskridt på flere områder samtidig synes at forstærke hinanden.

I tidet efter den første olikrise var scenen domineret af aktørernes divergerende økonomiske politik. Firerne har været præget af en større konvergens i den økonomiske politik. En stor del af æren herfor skal uden tvivl tilkrives EMS-systemets succes. Ved at udgøre et fast ankerpunkt for de deltagende landes monetære politik har dette system bidraget til at nedbringe inflationen og øge valutakursetabiliteten. Her ved EMS'ens tiårsfødselsdag kan man slå fast, at målsetningen om at skabe en zone af høj grad af monetær stabilitet i Europa er lykkedes. Løsningen af det britiske budgetproblem på Det europæiske Råds møde i Fontainebleau i juni 1984 har uden tvivl også medvirket til at øge EFs beslutningsdygtighed.

Den nye beslutningsprocedure


En vis harmonisering er som oftest politisk nødvendig bl.a. for at imødegå risikoen for konkurrence fra inferiøre produkter. Den såkaldte miljøgaranti i artikel 100A stk. 4 – som kom ind på dansk foranledning – giver landene en mulighed for at stille velbegrundede

Jeg vil dog også gerne samtidig bemærke, at hensynet til i mindst mulig grad at gribe ind i de frie varebevægelser således er et selvstændigt argument for, at EF's fælles regler vedrørende sundhed, miljø m.v. bør ligge på et tilstrækkeligt højt niveau.

Virkningerne af det indre marked


At planerne om det indre marked kom på bordet i starten af 1980'erne var bestemt ikke tilfældigt. I kolvandet på den anden oliekrise gik en bølge af nyprotektionisme over verden. Arbejdsløsheden var specielt kraftigt voksende i Europa, således at man kunne have frygtet, at handelshindringerne også her var vokset. I retrospekt er det derfor rimeligt at slå fast, at en anden vigtig – men ikke desto mindre ofte overset – konklusion er, at EF's arbejde med det indre marked har resulteret i, at EF intern er blot i stand til stort set at møde nyprotektionismen, men også gøre fremskridt ved at fjerne flere barrierer landene imellem.

De makroøkonomiske konsekvenser

Virkningerne af det indre marked vil specielt sette sig igennem i form af stordriftsfordele og øget konkurrence. Kommissionen har i den såkaldte Cecchini rapport foretaget en økonomisk konsekvensberegning af virkningerne af det indre marked for EF som helhed. Her når man frem til, at den samlede realkønominse er et etpekt at gennemførelsen af det program, der blev opstillet i hvidbogen skulle være en velfærdsgevinst af størrelsesorden-
nen ca. 4 1/2 pct af fællesskabets BNP. Da virkningerne hovedsageligt viser sig i form af produktivitetsgevinster, bygger denne beregning på en forudsætning om genbeskæftigelse af lediggiorte produktionsfaktorer. I givet fald er der efter Kommissionens vurdering tale om en virkning af samme størrelsesorden som den, der fulgte af etableringen af toldunionen. Ydermere skulle der være mulighed for en inflationsdæmpning på op til 6 pct-point. Disse skøn er imidlertid præget af stor usikkerhed på linie med de beregninger, der blev foretaget ved etableringen af toldunionen.


Det indre marked og de danske økonomiske balanceproblemer

Det har været fremført, at realiseringen af det indre marked i sig selv skulle medføre en forbedring af såvel den danske betalingsbalance som de offentlige budgetter, ligesom beskæftigelsen skulle kunne øges. En nærmere analyse viser dog, at dette ikke er tilfældet, men at det indre marked medfører et ligeare realindkomstniveau i kraft af en stigning i produktiviteten.

Der kan ikke forventes nogen synderlig forbedring af den danske konkurrenceevne som følge af planerne om det indre marked. Dels sker der også en tilpasning i de øvrige EF-lande, dels må der tages hensyn til den tilpasningsproces, der også er sat i gang i de øvrige nordiske lande. Det skal bemærkes, at hvis vi ikke selve dygtige nok til atforetage den nødvendige strukturtilpasning, risikerer vi tværtimod en konkurrenceforværring. Hertil kommer, at udviklingen i konkurrenceevnen over for oversisiske konkurrenter under alle omstændigheder er meget usikker, bl.a. fordi fæks. dollar og yen flyder frit i forhold til de europæiske valutaer. Det indre marked mindsker derfor ikke kravene til, at Danmark skal forbedre konkurrenceevnen, også den private opsparringsfællesskabighed og føre en tilbageholdende udgiftspolitik for at løse betalingsbalanceproblemet. Løsningen
af betalingsbalanceproblemet må fortsat være det centrale mål for den økonomiske politik.

I Cecchini rapporten fremføres, at realiseringen af det indre marked også skulle give anledning til en øget beskæftigelse. Der er to argumenter herfor. For det første at Fællesskabets konkurrenceevne over for tredjelande forbedres. Som der er redegjort ovenfor, er det en meget optimistisk fondsætning. For det andet virkningen af en eventuel mere ekspansiv økonomisk politik i kølvandet på det indre marked. Omend dette selvfølgelig ikke kan udelukkes, er der som nævnt ikke meget i de senere års erfaringer omkring prioriteringen af den økonomiske politik, der tyder på, at denne fondsætning opfyldes.


Ovenstående rådsvarende ændres ikke, hvis produktivitetsgevinsten hjemtages i form af højere lønninger frem for lavere inflation. Overvejelserne om virkningerne af det indre marked på betalingsbalance, beskæftigelse og offentlige finanser ændrer imidlertid ikke ved, at det indre marked er ønskeligt, da det altså øger den samlede velstand.

Kommissionens beregninger fordelt på sektorer

Uanset at de skønnede 4 1/2 pct. som virkning af det samlede program nok lige er i overkanten, indikerer Kommissionens skøn i »The economics of 1992« at der ikke er tale om ubetydelige virkninger. Dette gælder i særlighed, hvis man går ned på enkelte sektorer og enkeltpolitikker. Man kan her pege på liberaliseringen af finansielle tjenesteydelser og afgiftsharmonisering.

**Kapitalliberalisering**

Vedørende finansielle tjenesteydelser er der allerede taget et vigtigt og historisk skridt med vedtagelsen af fjerde kapitalliberaliseringsdirektiv på mødet i Rådet af økonomi- og finansministre i juni 1988. Direktivet træder i kraft den 1. juli 1990, hvorefter der som hovedregel ikke vil være nogen kapitalrestriktioner i EF.

Dette direktiv fremmer en mere effektiv allokering af kapital, bl.a. ved at man i principippet frit på eget initiativ kan efterspørge finansielle tjenesteydelser over landegrenserne. I praksis er der selvfølgelig mange legale og skattemæssige forhold, der i høj grad begrænser markedet til institutioner etableret på det nationale marked. Alt i alt vil der dog blive tale om potentielt større konkurrence, der må forventes at bidrage til at mindske rentemarginalen.


Man kan teoretisk argumentere for, at liberaliseringen af de kortfristede kapitalbevægelser vil øge mulighederne for valutaspælkulation og dermed stille valuta- og pengepoliti ken over for nye udfordringer. I praksis vil dette næppe blive tilfeldet. For det første sker speculation sædvældigvis via forskydninger i de normale løbende betalinger. For det andet følger det af den måde EMS’en administreres på i dag, hvor markedskurserne først efter lang tid tilpasser sig de sjældne, små justeringer, at speculation normalt leder til tab og ikke gevinst. Man kan tværtimod håbe på, at et liberalt regime på kapitalområdet styrker tilstanden til fastkurspolitikken.

En vigtig dansk interesse ved kapitalliberaliseringen var at sikre vort skattekontrollsystem. Jeg vil gerne understrege, at det også er i den finansielle sektors egen interesse, at Danmark har fået Kommissionens indstødelse med, at den obligatoriske oplysningspligt over for skattevæsenet også udstrækkes til konti i de udenlandske finansielle institutioner for at undgå omvendt diskrimination.

Det var en forudsætning for fransk tilslutning til 4. kapitalliberaliseringsdirektiv, at Kommissionen forpligtede sig til at fremsætte forslag til at løse de tilknyttede skattekon-

Den finansielle sektor

For så vidt angår de finansielle institutioner, vil der ske store ændringer. 1. samordningsdirektiv fra 1977 medfører, at bestemmelsen i realkreditloven, om at nye institutter kun kan etableres efter en behovsprøvelse, må ophæves i 1989. Af særlig interesse er ændringerne på bank-, realkredit- og forsikringsområderne, hvor man nu sigter mod fri udveksling af tjenesteydelser, hvor man i 1970’erne mere koncentrerede sig om at løse de etableringsretslige aspekter. For den økonomiske politik er udfordringen her mest at skabe de rigtige rammebetingelser, der sikrer vore egne institutioners konkurrenceevne uden at sætte soliditeten over styr. Det er et fællesstræk ved de foreslåede direktiver, at de tillader myndighederne at gribe regulerende ind for at varetage tungtvejende samfunds-mæssige interesser. Dette inkluderer selvfølgelig hensynet til pengepolitikken.

Jeg skal her indskrænke mig til nogle få overordnede kommentarer. Principperne om gensidig anerkendelse og hjemlandskontrol må realistisk set være ugangspunktet. Lige så logisk er det derfor også på grund af den finansielle sektors betydning i samfundsøkonomien, at man må stille tilstrækkelige krav til de fundamentale forhold, såsom egenkapital, solvens og store engagementer. Givet sektorens internationalisering må spørgsmålene også ses i bredere sammenhæng end EF. Det er derfor tilfredsstillende, at man i et vist omfang i arbejdet har baseret sig på resultater opnået f. eks. inden for G-10-gruppen (et samarbejde mellem en række større industrielande). Derimod er Kommissionens overvejelser omkring forholdet til tredjelande, herunder kravet om reciprocitet i forslaget til 2. bankharmoniseringsdirektiv, mindre acceptable. Hvad der er brug for er mindre protektionisme, ikke mere.

Et vanskeligt spørgsmål at besvare er, hvad det alt sammen vil betyde for Danmark. Den finansielle sektor her i landet er uden tvivl som hovedregel »teknisk« konkurrence-dygtig. I det omfang, den øgede konkurrence kan beskære den relativt høje rentemarginal
og lede til større omkostningsbevidsthed, må det hilses velkommen. I betragtning af den særlige virksomhedsstruktur med mange og små virksomheder må det også anses for en fordel, at danske eksportvirksomheder i større omfang kan holde deres danske bankforbindelse vi hånden også i udlandet. Kun tiden kan vise om den finansielle sektor netto kan vinde markedsandele. Det burde i et vist omfang være muligt. Men at liberaliseringen af finansielle tjenesteydelser i Danmark skulle lede til en ekstra vækst af størrelsesordenen 1,5 pct. er unrealistisk. Derimod er det jo nok rigtigt, at der er væsentlige produktivitetsgevinster at hente på dette område i middelhavslandene.

**Tilpasning af den indirekte beskatning**


Ud fra en traditionel dansk tankegang kan Kommissionens forslag derfor forekomme som et forsøg på at skyde græspurve med meget store kanoner. Så simpelt er det ikke. Borgernes fri grænsepassage tillægges i mange kredse stor vægt, jævnført i øvrigt hele diskussionen om borgernes Europa. Hvis nogle lande forløbs meldte sig ud af diskussionen, synes der derfor at være en alvorlig risiko for, at der på dette område opstår et fællesskab med to hastigheder. Dette kan ikke være i dansk interesse. Desuden er det i dansk
erhvervelsens interesse, at vi arbejder for, at passagen af de øvrige medlemslandes grænser bliver lige så smertefri som passagen af vores egen.

Kommissionen har i øvrigt en pointe i, at der er yderligere økonomiske gevinster at hente, idet priserne EF-landene imellem afviger langt mere end afgiftsforskellene skulle betinge. Helt fri grænsepassage må derfor ventes at lede til et pres nedad på priserne. Det kan i den forbindelse nævnes, at danske undersøgelser viser, at f.eks. grænsehandelsproblemerne med TV- og HiFi-udstyr i et vist omfang også skyldes avanceforskelle. På dette område har Folketinget i januar 1989 vedtaget regeringens forslag om en væsentlig afgiftsnedsættelse for at imødegå øget grænsekontrol i forbindelse med ophævelsen af den såkaldte 275 kroners regel. Regeringen anså disse tilpasninger for hensigtsmæssige i tilknytning til forløb af tødøgnssagen.


**Virkningerne af afgiftstilpasning for Danmark**


Nu er der nogen, der måske vil indvende, at man også må tage hensyn til de dynamiske virkninger. Der bliver ganske rigtigt i givet fald tale om dynamik. Foretager man ingen kompenserende indgreb er der tale om en skatteforløb, der indebærer en forøgelse af husholdningernes disponible indkomster på godt 11 pct. Det er kun et tiår siden, vi så en tilsvarende øvelse i Danmark, og det er betalingsbalancen vel knap nok kommet over endnu. Med et slag på tasken, kan man vel sige, at vi i givet fald, qua den ekstra økonomiske vækst, vil tjene cirka halvdelen af provenuforringelen ind, når den fulde virkning har vist sig. Men til gengæld vil betalingsbalancen blive forringet med mindst det samme beløb, det vil sige godt 20 mia. kr. eller mere sandsynligt, noget mere. Tallene angiver alene størrelsesorden af de problemer, vi står over for, idet de negative effekter
på balanceproblemerne på grund af de mulige flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet meget vel kan blive større.


For det fjerde kan selvfølgelig nævnes offentlige besparelser, men allerede fastholdelsen af den stramme udgiftspolitik kræver betydelige besparelser.

I sidste instans bliver det vanskelige politiske valg. Det er imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at tilpasningsproblemerne ved en eventuel afgiftsharmonisering i alle tilfælde især viser sig på betalingsbalancesiden og i mindre kritisk grad for statsfinanserne, selv-
følgelig bortset fra det unrealistiske tilfælde, hvor de øvrige EF-lande beæger sig op på vort meget høje niveau for de indirekte skatter. De store strukturerproblemer i dansk økonomi – den utilstrækkelige størrelse af den konkurrencedsatte sektor, den for lave omskaffelsestilbud i den manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet m.v. – tilsiger som nævnt, at man i første omgang satser på at nedbringe de meget høje marginalskatter i personbeskatningen samt selskabsbeskatningen.

 Tilpasningen lettes, hvis kravene bliver mindre. Det er ikke usandsynligt, at Rådet i en første fase vil koncentrere sig om momsdelen, der herudover kan tænkes tilpasset på mange måder. Lande, der i disse afgørende forhandlinger blanket afviser at diskutere afgiftstillægtelse, lober en risiko for at sætte sig uden for indflydelse. I den henseende er der ingen forskel på internationale og nationale politiske forhandlinger.

 Danmark kan i givet fald uden tvivl få særlige overgangsregler. Det giver sig selv i kraft af vort særligt store tilpasningsproblem. Men også alene af den grund, at forslagene har hjemmel i traktatens artikel 99, der kræver enstemmighed.


 Tættere monetær integration

 Lad mig til slut vende mig mod forslaget om en europæisk centralbank. Historisk set er det ikke overraskende, at når man gør frem skridt mod den økonomiske union, da kommer forslagene om den monetære union på bordet igen. Økonomisk set er valutakursusikkerhed naturligvis uforeneligt med et helt perfekt indre marked. Som det imidlertid fremgår af de indledende bemærkninger, er projekt 92 langt fra udført for en sådan perfektionisme. Derfor er spørgsmålet om tættere monetært samarbejde ikke i sig
selv knyttet til arbejdet med at realisere det indre marked.


Der er flere årsager til, at spørgsmålet igen dukker op nu. Man kan søndre mellem såvel økonomiske og politiske motiver som mellem indenrigs- og europapolitiske.


Politisk set kan et tættere valutasamarbejde spredde tilpasningsbyrden i EMS-samarbejdet. Dette gælder f.eks. i udformningen af såvel penge- som finanspolitikken, men også i den løbende valutakurspleje gennem intervention. De her fremdragne forhold har også været diskuteret mere generelt i forhold til EMS'en under overskriften »EMS-systemets asymmetri«.

Et konkret resultat af ideen om en europæisk centralbank er således en uventet hurtig genoptagelse af diskussionen om en gradvis styrkelse af EMS'en. Denne startede i 1982, hvor det stod klart, at man ikke kunne tage skridtet til den forudsete anden fase af EMS-


De fremtidige diskussioner kan også tænkes at udmønte sig i forslag, til langsigtede mål, der modsat tidligere forslag, såsom Werner-planen, vil få en konkret indflydelse på den praktiske politik. Man kan ikke se bort fra, at landenes forskellige ambitionsniveau kan resultere i samarbejdsformer, der inddrager landene i varierende omfang. Det nuværende valutasamarbejde er i forvejen det mest iøjnefaldende udslag af ideen om EF med flere hastigheder.

Et afgørende element i diskussionen på EF-plan vil være, i hvor stor udstrækning Tyskland og Frankrig kan bøjle deres traditionelle modsetninger omkring prioriteteringen i den økonomiske politik, hvor Tyskland traditionelt har prioriteret inflationsbekæmpelse højt. Et andet stribspunkt kan blive, hvor uafhængig en eventuel europæisk centralbank skal være i forhold til regeringerne. Det kan ligeledes vise sig af betydning, at Frankrig overtager EF-formandskabet umiddelbart efter Det europæiske Råd i Madrid. Er Frankrig og Tyskland først ved at nærmere sig hinanden, stiger presset mod UK for ikke at sidde uden for indflydelse.

Danmark har en afgørende interesse i en styrkelse af det monetære samarbejde. Som en lille eksportorienteret økonomi vil vi naturligt have særlig fordel af stabile valutakurser. EMS-systemets kreditfaciliteter styrker valutakurspolitikken.

Danmark har også haft gode erfaringer med EMS-samarbejdet som et nyttigt udgangspunkt til at få kontrol med inflation og renteudvikling. Vi bør derfor støtte en fortsat trinvis styrkelse af EMS-samarbejdet. Skridtet til den europæiske centralbank kræver under alle omstændigheder en videre samordning af den økonomiske politik,
som dels vil tage længere tid, dels vil kræve traktatændringer. Det skyldes, at institutionelle ændringer af EMS-samarbejdet efter Fællesakten kun kan ske ved traktatændringer.

Afsluttende bemærkninger