

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 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 forstod 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.

Delorskommissionen spillede i tiltrædelsesåret 1985 ud med hvidbogen om det indre marked. Heri foreslog man, at man frem til ultimo 1992 skulle afskaffe de såkaldte tekniske, fysiske og fiskale grænser. Konkret bestod udspillet i op mod 300 direktivforslag. Det er i høj grad dette program, der i offentligheden er blevet kendt som 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 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 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 forstod 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.

Delorskommissionen spillede i tiltrædelsesåret 1985 ud med hvidbogen om det indre marked. Heri foreslog man, at man frem til ultimo 1992 skulle afskaffe de såkaldte tekniske, fysiske og fiskale grænser. Konkret bestod udspillet i op mod 300 direktivforslag. Det er i høj grad dette program, der i offentligheden er blevet kendt som det indre marked.

Valget af 1992 som programmets slutår er ikke tilfældigt. Integrationen af Spanien og – stort set – af Portugal forventes da afsluttet. Samtidig udløber endnu en funktionsperiode for en Kommission.

Et interessant spørgsmål er, hvorfor fællesskabet efter en halv snes år med stagnation nu i den sidste halvdel af firserne kan udvise ny dynamik. Det er ikke blot vedrørende det indre marked, der sker fremskridt. I de senere år har man også besluttet udvidelsen med landene på den iberiske halvø, EF-pakken med nye beslutningsprocedurer og en egentlig traktatfæstelse af f.eks. miljø- og regionalpolitikken og et budgetforlig gældende op til 1992. EF's udvidelser har således ikke – som nogen måske frygtede – lammet dets beslutningsdygtighed, tværtimod. »Economic widening« eller »economic deepening« har således vist sig at være ikke et enten-eller, men et både-og.

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

I tiåret efter den første oliekrise var scenen domineret af aktørernes divergerende økonomiske politik. Firserne har været præget af en større konvergens i den økonomiske politik. En stor del af æren herfor skal uden tvivl tilskrives 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 valutakursstabiliteten. Her ved EMS'ens tiårsfødselsdag kan man slå fast, at målsætningen 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 EF's beslutningsdygtighed.

Den nye beslutningsprocedure

Konkret vedrørende gennemførelsen af det indre marked fremmer nye beslutningsprocedurer processen. I 1970'erne satsede man på at lovgive ned i detaljer. Dette resulterede i en vanskelig og langstrakt beslutningsproces. Det klassiske eksempel på metodens uheldige virkninger er mekaniske taxametre. Da man endelig efter mere end ti års arbejde var færdig, var alle gået over til elektroniske! Man er derfor nu gået over til en såkaldt »ny metode«, som går ud på, at Rådet vedtager de generelle sikkerheds- og sundhedskrav. Detaljer – normer og standarder – udarbejdes af eksperter. Det sker bl.a. i de europæiske standardiseringsorganisationer. Herhjemme vil man nok kalde en sådan omlægning for afbureaukratisering.

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

ekstra krav af hensyn til f.eks. miljøbeskyttelse. Der må dog ikke være tale om skjult protektionisme. Romtraktatens artikel 36 indrømmer ligeledes adgang til i visse situationer at nægte import, f.eks. af sundhedsmæssige hensyn. Landenes muligheder på miljøområdet er blevet bestyrket af den nylige dom fra Domstolen i Luxembourg i sagen om det danske returflaskesystem. Regeringen har besluttet at udnytte den omtalte miljøgaranti ved at kræve, at nye biler i Danmark fra 1990 skal respektere de amerikanske normer for bilers udstødningssgas. Vi finder denne beslutning rimelig, når producenterne kan forsyne så store markeder som det amerikanske og japanske med mere miljørigtige biler.

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

Ikke alle de nævnte cirka 300 forslag vil blive gennemført, ligesom flere er blevet eller må forventes afgørende ændret af Rådet. Men der er ikke tvivl om, at en væsentlig del af programmet vil blive gennemført og ændre fællesskabets karakter. Omvendt er det naivt at tro, at fællesskabet er perfekt integreret natten til 1. januar 1993. Det gælder uanset, om man ser bort fra de så at sige naturlige barrierer såsom sprog, kultur, retssystemer o.s.v. På samme måde som man efter gennemførelsen af toldunionen blev opmærksom på nye handelshindringer, vil dette også ske efter 1992. Målsætningen og forhistorien taget i betragtning er en første vigtig konklusion derfor, at det indre marked i realiteten betegner en proces og *ikke* en tilstand. Heraf følger også, at tilpasningen til det indre marked ikke er noget, der kan overstås en gang for alle, men er en vedvarende udfordring for erhvervslivet og tilrettelæggelsen af den økonomiske politik her i Danmark.

At planerne om det indre marked kom på bordet i starten af 1980'erne var bestemt ikke tilfældigt. I kølvandet 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 internt ikke blot har været i stand til stort set at modstå nyprotektionismen, men også gøre fremskridt ved at fjerne flere barrierer landene imellem.

De makroøkonomiske konsekvenser

Virkningerne af det indre marked vil specielt sætte 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 realøkonomiske effekt af gennemførelsen af det program, der blev opstillet i hvidbogen skulle være en velfærdsgevinst af størrelsesorde-

nen ca. 4 1/2 pct af fællesskabets BNP. Da virkningerne hovedsageligt viser sig i form af produktivitetsevninger, bygger denne beregning på en forudsætning om genbeskæftigelse af lediggjorte 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.

Kommissionen antager, at den væsentligste begrænsning på den økonomiske politik for tiden udgøres af hensynet til inflationsudviklingen. Fuld udnyttelse af det beskrevne ekstra manøvrerum – det vil sige en lempelse af den økonomiske politik doseret så tilpas, at man står tilbage med et uændret inflationsniveau i forhold til udgangsforløbet – fører ifølge Kommissionens beregninger til en ekstra økonomisk vækst af størrelsesordenen 3 pct. Summa summarum er man så fremme ved den næsten forjættende ekstra økonomiske vækst som følge af realiseringen af det indre marked på op mod 8 pct. Jeg finder imidlertid, at man skal nærme sig de beskrevne makroøkonomiske overslag fra Kommissionen med en vis forsigtighed. Allerede i den såkaldte samarbejdsstrategi, som har ligget til grund for Kommissionens økonomisk-politiske anbefalinger i de seneste årsrapporter, har Kommissionen arbejdet med en tese om, at der er et manøvrerum i EF-økonomien svarende til en ekstra økonomisk vækst af størrelsesordenen 1 pct. Reelt har dette ikke influeret på medlemslandenes økonomiske politik.

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 højere 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 selv er dygtige nok til at foretage den nødvendige strukturtilpasning, risikerer vi tværtimod en konkurrenceforværring. Hertil kommer, at udviklingen i konkurrenceevnen over for oversøiske konkurrenter under alle omstændigheder er meget usikker, bl.a. fordi f.eks. dollar og yen flyder frit i forhold til de europæiske valutaer. Det indre marked mindsker derfor ikke kravene til, at Danmark skal forbedre konkurrenceevnen, øge den private opsparingstilbøjelighed 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 forudsætning. 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 forudsætning opfyldes.

Det indre marked har heller ikke en effekt på de offentlige finanser af betydning. Den højere produktivitet ledsages af lavere priser og dermed påvirkes det samlede skatte- og afgiftsgrundlag ikke af produktivetsgevinsten. Såfremt man opretholder en parallel lønudvikling på det offentlige og private arbejdsmarked, er der ikke de store gunstige effekter på de løntunge offentlige udgifter. Overgangsvis kan der være en højere vækst efter investeringer i den private sektor, som kan øge beskæftigelsen og dermed også medføre en vis omend begrænset forbedring af de offentlige finanser.

Ovenstående ræsonnementer ændres ikke, hvis produktivetsgevinsten 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

Studerer man den nævnte produktivetsgevinst på 4 1/2 pct. nærmere, bliver man også lidt skeptisk. Op mod halvdelen af gevinsten antages at hidrøre fra de dynamiske tilpasninger i erhvervene. Cirka 1/6 af effekten skulle komme fra en liberalisering af offentlige indkøb. Uanset om man skulle blive enige om Kommissionens forslag, gælder det vel realistisk set på dette område, at ét er formelle regler, noget andet praksis. 2/6 svarende til 1,5 pct af BNP stammer fra liberaliseringen af finansielle tjenesteydelser. Dette lyder af meget, uanset om man tager hensyn til øgede investeringer på grund af den forventede lavere rentemarginal og multiplikatorvirkningerne af de øgede investeringer. Omvendt kan Kommissionens skøn for virkningerne af fjernelsen af de tekniske handelshindringer meget vel vise sig at være på den forsigtige side. Industriministeriet har herhjemme iværksat en undersøgelse af, hvad specielt en fjernelse af de tekniske handelshindringer i EF vil betyde for dansk industri. Det er også rimeligt at vente, at den øgede økonomiske integration i sig selv vil sætte en tilpasningsproces i gang i erhvervslivet, herunder ved at øge investeringsincitamentet. Vi kan måske derved komme ud af den langsomme strukturtilpasning, der ellers har karakteriseret Vesteuropa i snart lang tid.

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

Kapitalliberalisering

Vedrørende 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 princippet frit på eget initiativ kan efterspørge finansielle tjenesteydelser over landegrænserne. 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.

I fortsættelse af politikken her i 1980'erne lagde regeringen vægt på at restliberaliseringen gik hurtigt i Danmark. Vi gennemførte derfor allerede de frie kapitalbevægelser ved ændringen af valutabekendtgørelsen pr. 1. oktober 1988. Som det har været anført fra snart mange sider, var der i realiteten tale om en slutsten på en lang proces, der startede helt tilbage i 1950'erne, og hvor man nu har afskaffet den sidste rest af 1930'ernes reguleringsøkonomi.

Man kan teoretisk argumentere for, at liberaliseringen af de kortfristede kapitalbevægelser vil øge mulighederne for valutaspekulation og dermed stille valuta- og pengepolitikken over for nye udfordringer. I praksis vil dette næppe blive tilfældet. For det første sker spekulation sædvanligvis 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 spekulation normalt leder til tab og ikke gevinst. Man kan tværtimod håbe på, at et liberalt regime på kapitalområdet styrker tilliden 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 indforståelse 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 forpligtigede sig til at fremsætte forslag til at løse de tilknyttede skattekon-

trolproblemer. Kommissionens forslag blev fremsat i februar 1989. Kommissionen foreslår, at landene skal indføre et kuponskattesystem med en sats på minimum 15 pct. For ikke at påvirke den finansielle sektors konkurrenceevne over for tredjelande foreslås en undtagelse for tredjelandskreditorer. I forhold til det gældende danske kapitalafkastbeskatningssystem vil forslaget ikke skabe problemer. Medlemslandene skal ikke sætte systemet i kraft over for nationale kreditorer, dersom man har et automatisk indberetningssystem til skattemyndighederne som i Danmark. Desuden sikrer forslaget, at provenuet i sidste instans tilfalder skatteborgerens opholdsland. Herudover foreslås, at man styrker de allerede eksisterende regler for gensidig bistand de nationale skattemyndigheder imellem. Med de forskellige beskatningssystemer, landene har, må det imidlertid forudses, at der bliver tale om ganske vanskelige forhandlinger i Rådet i den kommende tid.

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 fællestræk ved de foreslåede direktiver, at de tillader myndighederne at gribe regulerende ind for at varetage tungtvejende samfundsmæssige 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 udgangspunktet. Lige så logisk er det derfor også på grund af den finansielle sektors betydning i samfundsökonomien, 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 industrilande). 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« konkurrencedygtig. 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 »i 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 urealistisk. Derimod er det jo nok rigtigt, at der er væsentlige produktivetsgevinster at hente på dette område i middelhavslandene.

Tilpasning af den indirekte beskatning

Lad mig vende mig mod det område, der udgør den største udfordring for den økonomiske politik i Danmark, nemlig afgiftsharmonisering. Kommissionen har foreslået, at moms skal harmoniseres inden for to bånd for satserne (4-9 pct. og 14-20 pct.). Momsen skal ikke refunderes ved eksport til andre EF-lande, men destinationsprincippet tænkes opretholdt ved hjælp af en clearingsmekanisme, hvis virkning og administrative konsekvenser endnu ikke kan vurderes, da Kommissionen stadig ikke har forelagt et konkret forslag. Afgifterne på alkohol, tobak og energi skal ligeledes harmoniseres, mens alle øvrige punktafgifter, der giver anledning til grænsekontrol, skal afskaffes. Den nylttrådte Kommission har taget forslagene op til revurdering, men hovedprincipperne ændres næppe afgørende.

Begrundelsen for forslagene er, at de skulle være nødvendige for at fjerne den fysiske grænsekontrol, der sker af fiskale årsager. De umiddelbare ressourcebesparelser herved er umiddelbart meget beskedne, ifølge Cecchinirapporten kun op mod 1/4 procentpoint af BNP, hvilket endda er et bruttotal, da visse kontrolprocedurer skal gennemføres alternativt, jfr. senere. Danske undersøgelser viser, at grænsepassagen mellem Danmark og Tyskland kun giver anledning til omkostninger på en tredjedel heraf relativt set. Det skyldes, at vi har et effektivt toldvæsen, der mere baserer sig på virksomhedskontrol end egentlig fysisk kontrol. Der synes derfor for EF som helhed allerede ved det eksisterende regelsæt at være store effektiviseringsgevinster at hente ved at strømline grænseprocedurerne. Hertil kommer, at det reelt kun er et administrativt problem at afskaffe kontrollen ved grænserne for den erhvervmæssige handel, idet den fiskale kontrol på dette område lige så godt kan ske ved de lokale toldkontorer.

Ud fra en traditionel dansk tankegang kan Kommissionens forslag derfor forekomme som et forsøg på at skyde gråspurve med meget store kanoner. Så simpelt er det ikke. Borgernes fri grænsepassage tillægges i mange kredse stor vægt, jævnfør i øvrigt hele diskussionen om borgernes Europa. Hvis nogle lande forlods melder 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

erhvervslivs 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 forlængelsen af todøgnreglen.

Under alle omstændigheder er det en politisk realitet, at langt de fleste medlemslande i dag har erklæret sig villige til at diskutere Kommissionens forslag seriøst. Uanset at de jo nok i givet fald undergår visse – måske endog store – ændringer inden en eventuel vedtagelse, stiller det Danmark over for en stor udfordring på grund af det potentielt store provenutab, betinget af vores høje skattetryk og særlige skattestruktur. Af samme årsag blev det i frontalen annonceret, at der er nedsat et ministerudvalg til at se på disse ting. Samtidig blev der nedsat et parallelt embedsmandsudvalg, hvis rapport blev offentliggjort i januar 1989.

Virkningerne af afgiftstilpasning for Danmark

Kun tiden kan vise, hvad Rådet politisk kan enes om. Det er jo Rådet, der bestemmer i denne sag. Hvis man for at starte et sted tager udgangspunkt i Kommissionens forslag, som de er formuleret nu, lider Danmark ved en statisk betragtning, det vil sige ved uændret forbrugsniveau og -struktur, et provenutab på 40 mia. kr. Eller sagt på en anden måde – et statsfinansielt tab på op mod 6 pct. af BNP. Hertil kommer, at den indirekte støtte til naturgassen og den vedvarende energi måske skal afholdes over finansloven.

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 skattelettelse, 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 provenuforringelsen 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 størrelsesordenen 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.

Der er derfor ingen vej uden om kompenserende indgreb. Her er der selvfølgelig mange muligheder. Et afgørende problem er imidlertid, at vi allerede har et meget højt niveau for de direkte skatter, herunder for såvel de marginale personskatter som for selskabsbeskatningen. Derfor vil regeringen hellere nedsætte de direkte skatter både for personer og virksomheder. Det må også skønnes, at vi hermed yder det største bidrag til at løse de særlige danske strukturproblemer. Jeg finder det også vigtigt at understrege, at denne prioritering understøttes af de krav, realiseringen af det indre marked generelt set stiller til den danske økonomi.

I den akademiske debat fremhæves en direkte forbrugsskat ofte som en ny indtægtskilde. Man kan derfor rejse spørgsmålet, om den ikke vil kunne komme på tale i forbindelse med afgiftsharmonisering. Umiddelbart synes det at være en god idé, når det i øvrigt er forbrugsskatter, der tilpasses. Problemet er imidlertid, at der ikke er anvist praktisk gennemførlige løsninger for en sådan skat. Lad mig blot blandt mange tungtvejende problemer nævne behandlingen af varige forbrugsgoder og beskatning ved ind- og udvandring. Det sidste problem må ventes at spille en stadig stigende rolle – også i konsekvens af realiseringen af det indre marked. Et helt fundamentalt problem er, at administrationen af en direkte forbrugsskat stiller krav om en lang række supplerende indkomst- og formueoplysninger, fordi det næppe er politisk acceptabelt at basere beskatningen på et rent teoretisk forbrugsbegreb.

En tredje og måske mere nærliggende mulighed er selvfølgelig at tilnærme sig skattestrukturen i de andre lande. Forskellen udgøres især af den andel, der udgøres af arbejdsgiverafgifter og sociale bidrag. Her afviger vi i øvrigt også i forhold til de øvrige nordiske lande. Problemet er imidlertid, at sådanne afgifter slår kraftigt igennem på konkurrenceevnen. Dette er tilfældet med alle afgiftssystemer, der bygger på oprindelses- og ikke destinationsprincippet. I givet fald vil man derfor ved indførelse i større omfang af sådanne afgifter blive stillet over for kravet om en skattebaseret indkomspolitik. I lyset af påvirkningen af forbrugerpriserne er det selvfølgelig rimeligt, at tilpasningen slår igennem på indkomsterne, men i betragtning af størrelsesordnerne skal det ikke gå meget galt, før det truer den samfundsøkonomiske balance. Der vil også være betydelige fordelingspolitiske interesser med i spillet, herunder også et ofte overset kreditor/debitor aspekt.

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 urealistiske tilfælde, hvor de øvrige EF-lande bevæger sig op på vort meget høje niveau for de indirekte skatter. De store strukturproblemer i dansk økonomi – den utilstrækkelige størrelse af den konkurrenceudsatte sektor, den for lave opsparringstilbøjelighed og 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 blankt afviser at diskutere afgiftstilnærmelse, løber 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.

Sundhedspolitisk kan jeg vanskeligt se, at vi – eller for den sags skyld England og Irland – kan acceptere at sænke vores såkaldte giftskatter til centraleuropæisk niveau. Danmark har også gode energi- og miljøpolitiske argumenter for at fastholde, at energiskatterne skal ligge på et højt niveau. Omvendt er det ikke realistisk at tro, at de sydeuropæiske lande her og nu vil bevæge sig op på vores niveau. Disse forskelle i præferencerne taler også for, at en eventuel fase to omfattende punktafgiftstilnærmelse ligger længere ude i fremtiden.

Jeg vil også gerne understrege, at afskaffelsen af grænsekontrol ikke kun berører fiskal kontrol. Der er også et spørgsmål om at opgive personkontrol, der bl.a. gennemføres for at bekæmpe kriminalitet, terrorisme og ulovlig indvandring. Man skal i givet fald også finde på nye procedurer for veterinær kontrol. Det vil også blive umuligt for landene at opretholde kvoter for import fra tredjelande, som man f.eks. ser i Frankrig og Italien for import af japanske biler. Også administrationen af de monetære udligningsbeløb vanskeliggøres, omend målsætningen jo her er, at de skal afskaffes. Man kan roligt konkludere, at afskaffelsen af grænsekontrol skaber mange store problemer og ikke kun fiskale.

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 fremskridt mod den økonomiske union, da kommer forslagene om den monetære union på bordet igen. Økonomisk set er valuta-kursusikkerhed naturligvis uforeneligt med et helt perfekt indre marked. Som det imidlertid fremgår af de indledende bemærkninger, er projekt 92 langt fra udtryk for en sådan perfektionisme. Derfor er spørgsmålet om tættere monetært samarbejde ikke i sig

selv knyttet til arbejdet med at realisere det indre marked.

På mødet i Det europæiske Råd i Hannover den 27.-28. juni 1988 besluttede man at nedsætte en særlig komité på 17 medlemmer til at studere og foreslå konkrete initiativer, der leder mod økonomisk og monetær union. Komitéens formand er Kommissionens formand, Jacques Delors. Komitéen er bl.a. sammensat af de 12 medlemslandes centralbankchefer. Komitéen skal gennem Rådet af økonomi- og finansministre aflægge rapport til Det europæiske Råd i Madrid i juni 1989.

Nedsættelsen af komitéen skal bl.a. ses på baggrund af, at der i 1988 fra flere sider er stillet forslag om, at EF-landene skal stræbe efter at etablere en fælles europæisk centralbank. Ideen om etablering af en sådan bank blev introduceret af den daværende franske finansminister Balladur på en konference i Paris i december 1987, formentlig inspireret af arbejdet i Komiteen for europæisk Valutasamarbejde, der ledes af EMS'ens to »fædre« forhenværende forbundskansler Helmuth Schmidt og forhenværende præsident Valéry Giscard d'Estaing. I sig selv er ideen dog ikke ny. Den indgik som element i planerne om en økonomisk og monetær union fra starten af 70'erne, bl.a. Wernerplanen. Forslaget er også indeholdt i Rådets resolution fra 1971 om den trinvis gennemførelse af den økonomiske og monetære union. Der er derfor ikke tale om en ny plan, men en gammel, der nu søges aktualiseret.

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

Som nævnt er det helt perfekte enhedsmarked ikke foreneligt med usikkerhed omkring valutakurserne. Faste valutakurser vil således have fordele ved at nedbringe transaktions- og informationsomkostningerne. Virksomhedernes investeringsbeslutninger vil også foregå på et sikrere grundlag, hvorimod den løbende samhandel næppe i sig selv påvirkes meget. Det skyldes, at man dels allerede har EMS-båndet, der bidrager til kortsigtet stabilitet, ligesom man kan sikre sig over de finansielle markeder som for eksempel terminsmarkedet. En tættere samordning af landenes penge- og valutakurspolitik vil yderligere indskrænke mulighederne for valutakurspekulation. En styrkelse af det europæiske valutasystem kan indebære en mindre afhængighed af den svingende amerikanske dollar.

Politisk set kan et tættere valutasamarbejde sprede 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-

samarbejdet, som skulle indebære oprettelsen af en europæisk monetær fond. Diskussionen havde ellers fundet en foreløbig afslutning ved den såkaldte Basel-Nyborg-aftale, der blev indgået under det danske EF-formandskab i efteråret 1987 og bl.a. indebærer større muligheder for kreditfinansiering af intervention på valutamarkederne og et tættere samarbejde omkring rentepolitikken.

Det må vurderes, at på kort sigt kan Delorsgruppens drøftelser inspirere til en fortsættelse af strategien med pragmatiske, trinvis fremskridt, som man slog ind på i starten af 1970'erne. Dette kan f.eks. ske ved en styrkelse af den eksisterende centralbankchefkomité som led i en generel opstramning af koordineringen af den økonomiske politik eller som bedre interventionsmuligheder. Det må også antages, at der vil komme nye forslag på bordet om at styrke EMS'en og ECU'ens rolle. Der må ventes et stigende pres på England for fuldt ud at tilslutte sig EMS'en og på Italien om at opgive den særligt brede udsvingmargin for lire. Spaniens optagelse i EMS kan også komme på tale. Det må i 1989 påregnes, at pesetas og escudo optages i ECU'en. En sådan styrkelse af EMS-samarbejdet vil muligvis lede til overvejelser i Sverige og Norge om en nærmere tilknytning. Dette vil i givet fald være i Danmarks interesse på grund af den store samhandel med disse to lande.

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 bilægge deres traditionelle modsætninger omkring prioriteringen i den økonomiske politik, hvor Tyskland traditionelt har prioriteret inflationsbæmpelse højt. Et andet stridspunkt 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 nærme 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 renteutvikling. 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

Sammenfattende er det min opfattelse, at det indre marked hverken er en trussel mod den danske velfærdsstat eller løsningen på vores økonomiske problemer. Så langt fra. Kommissionen har – måske forståeligt – markedsført det indre marked aggressivt. Givet er det, at det indre marked vil påvirke hverdagen i Danmark både for det enkelte menneske, den enkelte virksomhed og samfundet som helhed. Selvfølgelig nogle områder mere end andre. Det vil ske som en konsekvent og trinvis fortsættelse af den langsomme integrationsproces, der blev sat i gang tilbage i 1950'erne. Og det vil ske i form af en ændring af de rammebetingelser, vi agerer under, først og fremmest ved at sikre et mere konkurrencebetonet økonomisk miljø. Det er derimod fuldstændig op til os selv, hvordan vi vil forstå at udnytte de nye muligheder. Det er heri den egentlige udfordring såvel til den økonomiske politik som til hele det danske samfund ligger.