

INDHOLD

	Resume	1
Kapitel I	Konjunkturvurdering	29
	Indledning	29
	International baggrund	46
	Indenlandsk efterspørgsel	66
	Udenrigshandel og betalingsbalance	82
	Produktion og beskæftigelse	91
	Løn og priser	104
	De offentlige finanser	110
	Alternative scenarier	123
	Aktuel økonomisk politik	131
	Bilagstabeller	143
Kapitel II	Danmark og euroen	153
	Indledning	153
	De institutionelle rammer for den økonomiske og monetære union	156
	Den økonomiske udvikling i eurozonen og ECB's betingelser for at føre pengepolitik	175
	De danske erfaringer med fastkurspolitikken	197
	Forskelle mellem fortsat fastkurspolitik og fuldt ØMU-medlemskab	205
	Handelseffekter af euroen	235
	Finansielle kriser og valutakriser	259
	Optionsværdien af en selvstændig valuta	278
	Euro eller krone?	304
	Litteratur	320
	Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer	331
	English Summary	379

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og økonomisk politik, kapitel I
- Danmark og euroen, kapitel II

Konjunkturvurdering

Dystre udsigter

Den finansielle krise, som for alvor tog fart i efteråret, har spredt sig til den reale del af den globale økonomi, og produktionen er faldet i mange lande. Det økonomiske tilbageslag ramte hårdere og hurtigere end forventet, og der er udsigt til en længere og dybere lavkonjunktur end først antaget. Den danske økonomi er tæt forbundet med den udenlandske, og Danmark er ramt af krisen på linje med de øvrige lande. Eksportvæksten er gået i stå, den finansielle sektor skruer ned for aktiviteten, og både forbrugere og virksomheder ser mere dystert på fremtiden, end de har gjort længe.

Fald i produktionen

I 2008 faldt BNP med godt 1 pct., og BNP skønnes at falde med yderligere knap 3 pct. i år. Der er dermed lagt op til det største fald i den økonomiske aktivitet siden 1950'erne. Usikkerheden om konjunkturudviklingen er dog ekstraordinær stor i øjeblikket. Erfaringer fra tidligere kriser viser, at den økonomiske afmatning kan blive langvarig, når økonomien bliver ramt af en finansiell og en realøkonomisk krise samtidig. Selvom der er udsigt til en stabilisering af den danske banksektor, bliver dansk økonomi også hårdt ramt, hvis uroen på de internationale finansielle markeder fortsætter og forstærkes.

Resumeeet er færdigredigeret den 11. maj 2009.

**Måske lys for
enden af tunnelen**

I efteråret blev forbrugerne og virksomhederne ramt af en række negative nyheder vedrørende dansk og udenlandsk økonomi. Det kan ikke udelukkes, at det allerede indtrufne fald i investeringerne og måske især i forbruget er et udtryk for en vis overreaktion. Siden efteråret er der gennemført en række tiltag, der stabiliserer den finansielle sektor. Desuden er der planlagt en række finanspolitiske lempelser, herunder frivelsen af SP-midlerne i år og markante skattelettelser til næste år. Udover den direkte effekt på økonomien af, at forbrugerne får flere penge mellem hænderne, kan tiltagene sætte gang i en mere positiv forventningsdannelse, som vil øge det private forbrug og investeringerne yderligere.

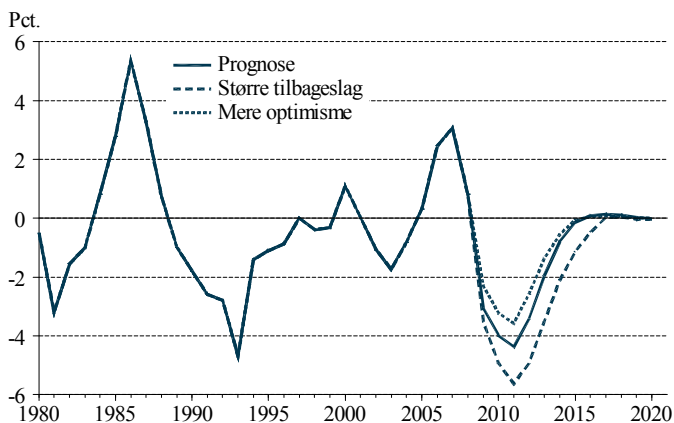
**To alternative
forløb**

Usikkerheden om konjunkturudviklingen illustreres i to alternative risikoforløb. Det ene forløb indebærer højere vækst og lavere ledighed end i prognosen, blandt andet som følge af en uventet stor effekt af de finanspolitiske lempelser. I hovedforløbet skønnes ledigheden at stige til ca. 165.000 i 2011, men i det positive forløb begrænses stigningen i ledigheden, således at der kun bliver ca. 140.000 ledige. Det negative forløb viser konsekvenserne af et større globalt tilbageslag end forventet i prognosen. Et sådan tilbageslag kan føre til en væsentligt længerevarende og dybere lavkonjunktur, jf. figur A. I dette forløb stiger ledigheden til ca. 200.000 personer i 2011. Selv om de to forløb ikke fuldt ud beskriver usikkerheden om konjunktursigterne, viser de, at der under alle omstændigheder må imødeses en længere periode med en økonomisk aktivitet, der er væsentligt under det normale niveau.

Det private forbrug

Det private forbrug aftog i løbet af sidste år og faldt markant i 4. kvartal, og forbrugerforventningerne er trods en vis genopretning fortsat på et meget lavt niveau. I andet halvår af 2009 bliver det muligt at hæve SP-opsparingen, der ved udgangen af 2008 udgjorde knap 49 mia. kr. Der er således potentiale for en stigning i det private forbrug sidst på året. I prognosen er det forudsat at SP-midlerne stimulerer forbruget i 2009 og 2010. Desuden bidrager skattelettelserne fra forårspakken positivt til forbruget i 2010.

Figur A Output gap



Anm.: Output gap er defineret som forskellen mellem faktisk og strukturelt BNP målt i pct. af strukturelt BNP.

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

Nedturen på boligmarkedet fortsætter ...

... og det gør faldet i investeringerne også

Stort tilbageslag i udenrigshandlen

Boligpriserne har været stærkt stigende frem mod 2007, og stigningen har været større, end udviklingen i renten og nye lånetyper mv. umiddelbart kan forklare. Siden boligmarkedet toppede i midten af 2007, er de reale priser på enfamiliehuse faldet med ca. 15 pct. Det vurderes, at afmatningen på boligmarkedet ikke er slut endnu, og det forventes, at de reale huspriser i 2011 vil ligge på et niveau, der er omkring 30 pct. lavere end i 2007. De samlede investeringer faldt kraftigt i 2. halvår af 2008, og boliginvesteringerne ventes at blive reduceret yderligere i takt med de faldende boligpriser. Erhvervsinvesteringerne forventes ligeledes at falde.

Både eksport og import faldt markant i slutningen af 2008, og faldene er fortsat ind i 2009. I lyset af den globale afmatning forventes et markant tilbageslag i den internationale handel. WTO skønner, at verdenshandlen falder med 9 pct. i 2009, hvilket i givet fald vil være det største tilbageslag siden Anden Verdenskrig. Danmarks nærmeste samhandelspartnere er hårdt ramt, og eksporten skønnes derfor at falde markant. Den faldende indenlandske efterspørgsel betyder, at importen også falder markant, og for første gang i mange år ventes importkvoten at falde. Betalingsbalancen

skønnes at være omtrent uændret de kommende år, idet de faldende eksportindtægter opvejes af faldet i importen.

Kraftigt fald i beskæftigelsen ...

Det markante fald i produktionen forventes at føre til et kraftigt fald i beskæftigelsen. Fra 2008 til 2011 skønnes beskæftigelsen at falde med ca. 170.000 personer, hvilket er væsentligt mere end set under tidligere lavkonjunkturer, herunder den syv år lange nedgangsperiode i slutningen af 1980'erne og første halvdel af 1990'erne. Trods det markante fald i beskæftigelsen vil den samlede beskæftigelse i 2011 i henhold til prognosen dog kun være lidt lavere end i 2005. En stor del af beskæftigelsesfaldet kan henføres til, at udenlandske "grænsegængere", der har bidraget til arbejdsstyrken under højkonjunkturen, ventes at vende hjem.

... og stigende ledighed

Ledigheden er allerede steget mærkbart fra det historisk lave niveau i midten af 2008, og ledigheden skønnes fortsat at stige gennem 2009. Prognosen indebærer, at ledigheden ved årets udgang vil være på ca. 130.000 personer. Ledigheden ventes at fortsætte med at stige i 2010, og først i 2011 skønnes ledigheden at toppe omkring 165.000 personer. Det ventede forløb indebærer, at ledigheden fortsætter med at stige, efter efterspørgslen er vendt, da der som regel går et stykke tid, før en vending i økonomien sætter sine spor på arbejdsmarkedet.

Lønfesten er slut

Den meget lave ledighed i Danmark de senere år har ført til tiltagende lønstigninger, som nåede op på 4,2 pct. i 2008. De danske lønstigninger aftog imidlertid mærkbart i løbet af andet halvår 2008, og det er naturligt at opfatte faldet i lønstigningstakten som en reaktion på de ændrede konjunkturodsigter, selvom der normalt er en vis forsinkelse mellem ændringer i ledigheden og ændringer i lønstigningstakten. Den hurtige reaktion er et resultat af den meget unormale konjunktursituation i øjeblikket, og lønstigningerne ventes – trods tiltagende produktivitetstigninger – at falde yderligere de kommende år. Lønstigningstakten ventes således at falde til ca. 3/4 pct. i år og yderligere til ca. 2½ pct. hhv. 2 pct. i 2010 og 2011. De lavere lønstigninger og det indtrufne fald i råvarepriserne, herunder olieprisen, har bidraget til et mærkbart fald i inflationen. Priserne ventes således kun at stige ca. 1/4 pct. i år og prisstigningerne øges gradvist til

knap 2 pct. i 2011. Udviklingen i løn, produktivitet og priser indebærer, at lønknoten efter en markant stigning i årene med pres på arbejdsmarkedet ventes at falde i de kommende år.

Underskud på den offentlige saldo

Den dårlige konjunktursituation vil føre til en markant forværring af den offentlige saldo. De automatiske stabilisatorer i form af bl.a. lavere skatteindtægter og øgede udgifter til dagpenge mv., vurderes samlet at kunne forklare en forværring af den offentlige saldo på ca. 100 mia. kr. fra 2008 til 2010. Desuden bidrager skattelettelser samt faldende indtægter fra Nordsøproduktionen som følge af lavere oliepris yderligere til forværringen af den offentlige saldo. Samlet forværres den offentlige saldo med ca. 115 mia. kr. fra 2008 til 2010. Det offentlige underskud vil dermed udgøre tæt på 3 pct. af BNP i 2010.

Prognosens hovedtal

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP-vækst (pct.)	1,6	-1,1	-2,9	0,1	1,1
Offentlig saldo (mia. kr.)	75	63	-21	-51	-40
Betalingsbalance (mia. kr.)	12	35	28	25	24
Ledighed (1.000 pers.)	78	52	99	141	163
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	76	24	-69	-66	-34
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,9	4,2	3,2	2,4	2,1
Inflation (pct.)	1,8	3,1	1,2	1,7	1,9

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

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

Aktuel økonomisk politik

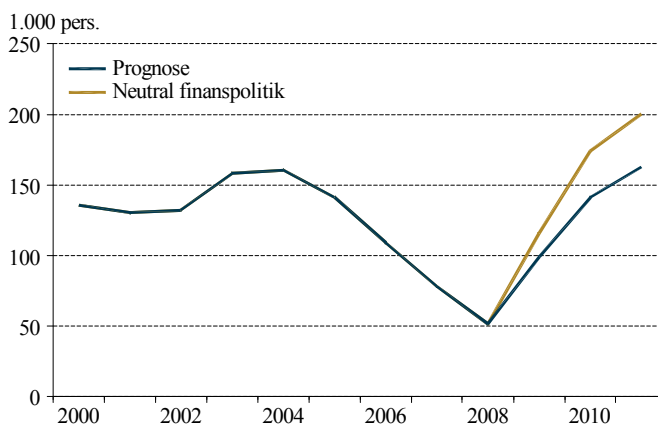
Usikkerhed om lavkonjunktorens længde og dybde samt effekter af finanspolitikken

Konjunkturvurderingen er forbundet med ekstraordinær stor usikkerhed, blandt andet fordi det er vanskeligt at vurdere længden og dybden af den internationale finansielle og økonomiske krise, og samtidig er der stor usikkerhed om effekten af finanspolitikken. Eksempelvis vides ikke, hvor mange penge fra SP-opsparingen, der vil blive hævet og anvendt til forbrug. Efter skat kan den disponible indkomst blive øget med op til 32 mia. kr., og de frigivne SP-midler kan dermed stimulere den økonomiske aktivitet med mellem 0 pct. og 1¾ pct. i 2009. I prognosen er det forudsat, at en fjerdedel af SP-midlerne forbruges i løbet af 2009 og 2010, og på denne baggrund skønnes de frigivne SP-midler at øge væksten med ca. ¼ pct.point i 2009.

Finanspolitikken i 2009 er passende

Samlet vurderes finanspolitikken for 2009 at være passende, og det vurderes ikke at være hensigtsmæssigt at lempe yderligere i år. Finansloven for 2009 indeholder flere ekspansive tiltag, og de finanspolitiske lempelser skønnes samlet at nedbringe stigningen i ledigheden med ca. 15.000 personer i 2009. Foruden de finanspolitiske lempelser i 2009 er der planlagt yderligere lempelser i 2010 som følge af forårspakken. De finanspolitiske lempelser, der gennemføres i 2009 og 2010, vurderes samlet at reducere ledigheden med knap 40.000 personer i 2011 i forhold til en situation, hvor der var blevet ført neutral finanspolitik, jf. figur B.

Figur B Ledighed



Anm.: Kurven for neutral finanspolitik afspejler skøn for ledigheden, hvis der var blevet ført neutral finanspolitik i perioden 2009-11.

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

Behov for yderligere lempelser i 2010

I henhold til denne rapport's hovedprognose vil produktionen i såvel 2010 som 2011 ligge ca. 4 pct. under det normale niveau. I det mere optimistiske alternative scenarie, hvor der antages en bedre udvikling i den indenlandske efterspørgsel, er forskellen mellem det faktiske og det normale produktionsniveau stadig af størrelsesordenen $-3\frac{1}{2}$ pct. både i 2010 og 2011. Derfor vurderer formandskabet, at der er et stabiliseringspolitisk behov for yderligere finanspolitiske lempelser i 2010.

BNP-væksten i 2010 skal øges med $\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$ pct.point

Med en produktion, der ligger $3\frac{1}{2}$ til 4 pct. under det normale niveau, vurderes det på nuværende tidspunkt, at den samlede finanspolitik hensigtsmæssigt kan bidrage til væksten med mellem 1 og $1\frac{1}{4}$ pct.point. Da den allerede planlagte finanspolitik indebærer en finanseffekt på ca. $\frac{1}{2}$ pct.point, anbefales derfor en yderligere lempelse, der øger væksten med mellem $\frac{1}{2}$ og $\frac{3}{4}$ pct.point i 2010.

**Yderligere
lempelser bør
bl.a. ske som
fremrykning af
investeringer**

De allerede vedtagne finanspolitiske lempelser i 2010 består primært af tiltag, der stimulerer efterspørgslen ved at forøge de disponible indkomster. Det anbefales derfor, at den ekstra finanspolitiske indsats overvejende kommer til at bestå af tiltag, der øger efterspørgslen mere direkte. Det kan f.eks. være en fremrykning af offentlige istandsættelses-, anlægs- og investeringsarbejder eller tilskud til private investeringer. Udover at virke mere direkte på aktiviteten har en fremrykning af investeringer den fordel, at tiltaget i sin natur er af midlertidig karakter og dermed ikke indebærer et permanent højere udgiftsniveau. For at opnå en finanseffekt i 2010 på mellem $\frac{1}{2}$ og $\frac{3}{4}$ pct.point vil det kræve ekstra investeringer i størrelsesordenen 15 mia. kr. i umiddelbar offentlig provenueffekt.

**Øgede
investeringer
kan delvis ligge i
i den private sektor**

Det er ikke oplagt, at mængden af relevante investeringsprojekter i selve den offentlige sektor er tilstrækkelig til udfylde det stabiliseringspolitiske behov, og det kan derfor være hensigtsmæssigt at kanalisere en del af investeringerne over i den private sektor. Øgede private investeringer kan blandt andet frembringes gennem tilskud til investeringer i den private sektor. Disse tilskud kan hensigtsmæssigt tilrettelægges, således at investeringerne bidrager til at indfri Danmarks forpligtelse til at reducere CO₂-udslippet fra den del af økonomien, der ikke er omfattet af EU's kvotesystem.

**Flere ressourcer til
beskæftigelses-
politikken**

Udover øgede investeringer kan en passende finanspolitisk lempelse indeholde tilførsel af ekstra ressourcer til beskæftigelses- og aktiveringssystemet med henblik på at modvirke det opadgående pres på den strukturelle ledighed, som den hastigt stigende ledighed kan indebære.

**Stabiliserings-
politik koster**

Et pejlemærke i tilrettelæggelsen af finanspolitikken er den strukturelle ledighed, som vurderes med nogen usikkerhed at være omkring 100.000 personer. I øjeblikket gennemgår verdensøkonomien en periode med kraftigt aftagende efterspørgsel og deraf følgende stigende ledighed. Den danske økonomi er kun en lille brik i det store spil og bliver uundgåeligt påvirket af udlandet. Det er urealistisk at forestille sig, at man gennem en meget aktivistisk finanspolitik kan forhindre en markant stigning i ledigheden. Formandskabet lægger derfor op til, at der føres en behersket, men eksplan-

siv stabiliseringspolitik, som lægger en dæmper på den stigende ledighed. Der er dog omkostninger forbundet med at stabilisere økonomien, og anbefalingerne skal ses i lyset af, at regningen skal betales på et senere tidspunkt.

Arbejdsmarkedspolitik og jobcenterreform

Risiko for stigende strukturledighed bør modvirkes

Nyere forskning har påvist, at en intensiv aktiv arbejdsmarkedspolitik, bl.a. i form af tæt kontakt med den ledige, har en gunstig virkning på beskæftigelsesomfanget. Der er derfor risiko for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik svækkes, hvis der ikke tilføres flere ressourcer i takt med, at ledigheden stiger. For at imødegå risikoen for en stigning i den strukturelle ledighed bør der derfor midlertidigt afsættes yderligere ressourcer til sagsbehandlingen i jobcentrene, eller til jobcentrenes køb af tilsvarende ydelser, således at det tætte kontaktføreløb og rettidigheden i indsatsen kan bevares.

Beskæftigelsesindsatsen placeres i kommunerne

Fra og med august overtager kommunerne den statslige del af de fælles statslige og kommunale jobcentre. Det er oplagt en fordel, at virksomheder, der mangler arbejdskraft, kun skal tage kontakt til én offentlig myndighed. Samtidig sikrer det enstrengede system, at de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kan få samme tilbud som de forsikrede ledige. Men det nye system kan give en uensartet behandling på tværs af kommunegrænserne. I forbindelse med matchkategoriseringen af kontanthjælpsmodtagerne viser tidligere undersøgelser, at nogle kommuner placerer op mod 80 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 1-3 (arbejdsmarkedsparete), mens andre kommuner kun kategoriserer 10 pct. som arbejdsmarkedsparete, jf. *Dansk Økonomi, forår 2007*. Det forekommer usandsynligt, at kontanthjælpsmodtagernes arbejdsevne skulle være så forskellig på tværs af kommunegrænserne.

Finansieringsmodellen er problematisk

Kommunerne overtager også finansieringen af dagpengeudgifterne mv. Staten kompenserer kommunerne for udgifterne via statsrefusion og bloktilskuddet, hvilket giver kommunerne tilskyndelse til at nedbringe ledigheden. Refusionen for dagpengeudgifter til ledige i aktivering er højere end til ledige på passiv forsørgelse. Forskellen i

refusionsprocenter kan få kommunerne til at aktivere dagpengemodtagere for tidligt og i for stort omfang. Finansieringsmodellen indebærer således en risiko for, at arbejdsmarkedspolitikken i højere grad tilrettelægges med henblik på at forbedre de kommunale budgetter end på at reducere ledigheden. Den nye finansieringsmodel indebærer også en øget usikkerhed i de enkelte kommuners budgetter. Der er således en risiko for, at en kommune, der på kort tid mister mange arbejdspladser, f.eks. hvis en stor lokal virksomhed lukker, må reducere udgifterne på andre områder eller øge skatteprocenten.

Det nye system kan føre til dårligere matchning

Et velfungerende arbejdsmarked kræver, at beskæftigelses-systemet er med til at sikre gode match mellem virksomheder og ledige. Den enkelte kommune vil imidlertid spare dagpengeudgifter, hvis den anviser virksomhederne ledige fra egen kommune frem for en måske bedre kvalificeret fra nabokommunen.

Afvent evaluering af pilotjobcentre ...

Det hidtidige beskæftigelsessystem har leveret gode resultater, og med den nye struktur skiftes der til et system, hvor effekten ikke kendes. Der var lagt op til, at den nye struktur, som blev indført i forbindelse med kommunalreformen med bl.a. pilotjobcentre, skulle evalueres ved udgangen af 2010. Det anbefales, at en evt. beslutning om kommunernes overtagelse af beskæftigelsesindsatsen udskydes, indtil det er dokumenteret, at de kommunalt ledede pilotjobcentre leverer en mindst lige så effektiv beskæftigelsesindsats over for de forsikrede ledige som det gamle AF-system. Samtidig anbefales det, at der iværksættes en mere grundig undersøgelse af, hvordan en hensigtsmæssig finansieringsmodel kan indrettes, herunder om et statsligt enstrengt system er at foretrække. Arbejdsmarkedspolitikken er i løbet af de seneste ti år i stigende grad blevet vurderet og udviklet på baggrund af solid empirisk viden. Den foreslåede reform er et brud med denne praksis.

... og fasthold tradition for en arbejdsmarkeds-politik baseret på solid empirisk viden

Skattereform og finanspolitisk holdbarhed

Skattereform indeholder fortsat designfejl i energiafgifterne

Der er blevet vedtaget en skattereform, som lemper skatten på arbejdsindkomst. Skattereformen er underfinansieret til at starte med, men på længere sigt bliver skattelettelserne finansieret, bl.a. gennem højere skatter og afgifter på energiforbrug og forurening. Der kunne med fordel være foretaget en mere gennemgribende omlægning af energiafgifterne med en mere klar fokusering på de relevante målsætninger i energi- og klimapolitikken, jf. *Økonomi og miljø, 2009*. Forøgelsen af afgifterne på el er et eksempel på en direkte dårlig ide. Højere elafgifter reducerer ikke den samlede udledning af CO₂ i EU, fordi denne udledning er bestemt af det samlede, politisk bestemte udbud af kvoter. Tværtimod tilskynder højere afgifter på el til rumopvarmning forbrugere og virksomheder til at anvende opvarmningskilder, der ikke er omfattet af kvotesystemet – f.eks. opvarmning baseret på olie. Dette øger den samlede CO₂-udledning og gør det sværere for Danmark at leve op til reduktionsforpligtelsen i den ikke-kvoteforfattede del af økonomien. Samtidig bidrager højere elafgift til at forværre virksomhedernes konkurrenceevne.

Højere elafgifter skidt for miljøet og skidt for konkurrenceevne

Godt begyndt, men kun halvt fuldendt

Skattereformen indebærer også en gradvis reduktion af den skattemæssige værdi af rentefradragsretten. Dette er et skridt i retning af en mere neutral beskatning af kapitalindkomst, men den lavere værdi af rentefradragsretten gælder kun for renteudgifter, der overstiger 100.000 kr. for ægtepar. Samtidig fastholder skattereformen en meget høj beskatning af positiv kapitalindkomst, og den omfattende skattemæssige subsidiering af ejerboliger gennem lav ejendomsværdiskat er ligeledes fastholdt. Der er dermed langt fra tale om en mere gennemgribende reform af kapitalbeskatningsreglerne, som foreslået i *Dansk Økonomi, efterår 2008*.

Stadig behov for nye initiativer for at sikre holdbarheden

Skattereformen er som udgangspunkt fuldt finansieret på lang sigt. Medregnes de forventede effekter i form af øget arbejdsudbud, skønner Finansministeriet, at reformen på lang sigt kan forbedre den offentlige saldo med et beløb svarende til 5½ mia. kr. årligt. I forhold til den langsigtede finanspolitiske holdbarhed indebærer 2015-planen, at der

skal iværksættes nye initiativer, som kan øge den strukturelle beskæftigelse og modvirke den demografisk betingede tendens til faldende arbejdstid. Sådanne nye initiativer skal forbedre saldoen med 14 mia. kr. årligt for at sikre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Med skattereformens bidrag på 5½ mia. kr. er der med andre ord fortsat behov for nye initiativer for at sikre holdbarheden.

Problemer med overholdelse af 2015-planens målsætninger

Det aktuelle konjunkturtilbageslag og de ekstraordinære finanspolitiske lempelser indebærer en forværring af den offentlige saldo, der resulterer i en øget offentlig gæld. Samtidig er det offentlige forbrug de senere år vokset mere end planlagt, og udgifterne til offentligt forbrug er blandt andet derfor steget op over det pejlemærke på 26½ pct. af det konjunkturrensede BNP, der er sat som forudsætning i 2015-planen. Samtidig har udviklingen på aktiemarkedet ført til en markant udhuling af pensionsformuerne, hvilket betyder, at der fremover er udsigt til lavere indtægter fra pensionsafkastskatten.

Konflikt mellem kort og lang sigt

Der er således flere forhold, som trækker i retning af, at den finanspolitiske holdbarhed er forværret i forhold til forudsætningerne i 2015-planen. Overholdelsen af pejlemærket for det offentlige forbrug kræver en lav realvækst i de kommende år, men selvom dette sker, er der behov for strukturelle forbedringer på arbejdsmarkedet eller andre tiltag, der varigt forbedrer de offentlige finanser. Der er en åbenlys konflikt mellem de kortsigtede ønsker om at føre lempelig økonomisk politik og de langsigtede krav om en holdbar finanspolitik. Dette understreger, at de anbefalede finanspolitiske lempelser skal være midlertidige. Øgede offentlige udgifter i den aktuelle situation må således modsvares af lavere udgifter senere hen.

Finanspolitiske lempelser skal være midlertidige

Danmark og euroen

ØMU'en har fungeret stabilt indtil nu ...

... men står nu over for sin første væsentlige udfordring

Danmarks fastkurspolitik har fungeret godt ...

... og der er derfor grund til at fastholde det faste kursforhold ...

... hvilket også kan ske ved at indføre euroen

ØMU'en er mere politik end økonomi

1. januar 2009 var det ti år siden, at tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) trådte i kraft, og euroen blev indført. De forløbne ti år har overvejende været præget af en stabil udvikling, bortset fra nogle begrænsede perioder, hvor nogle lande har haft svært ved at leve op til det finanspolitiske regelsæt i ØMU'en. Pengepolitikken har overordnet fungeret efter hensigten, og inflationen er stabiliseret på et niveau omkring 2 pct. Den aktuelle finansielle og økonomiske krise er den første alvorlige udfordring for Euroland.

Danmark har i det forløbne årti ført fastkurspolitik i forhold til euroområdet som en naturlig forlængelse af den fastkurspolitik, der blev ført over for Tyskland i de foregående år. Fastkurspolitikken har været stærkt medvirkende til at fastholde et lavt og stabilt inflationsniveau herhjemme. Samtidig har den stabile valutakurs gavnet samhandlen med Euroland, hvortil vi sælger knap halvdelen af vores eksport. Danmark har dermed via sit fastkursforhold høstet en stor del af de effektivitetsgevinster, som eurolandene har opnået ved at danne møntunionen. Fastkurspolitikken indebærer imidlertid, at Danmark ikke kan føre en selvstændig pengepolitik, men i det forløbne årti ser det ikke ud til at have udgjort noget særligt problem for den danske konjunkturudvikling. Der er derfor ikke nogen grund til, at Danmark skulle opgive sit faste kursforhold over for euroen på nuværende tidspunkt. Tværtimod kan en opgivelse af fastkurspolitikken give anledning til, at en del af de opnåede handelsgevinster tabes. Det faste kursforhold kan imidlertid videreføres enten ved fortsat at bevare kronen ligesom i dag eller ved, at Danmark tilslutter sig ØMU'ens tredje fase og indfører euroen som valuta herhjemme på linje med situationen i de nuværende eurolande.

Spørgsmålet, om Danmark skal erstatte kronen med euroen, spiller til stadighed en vigtig rolle i den offentlige debat herhjemme. Formandskabet vurderer, at dette valg i højere grad er et spørgsmål om politiske overvejelser end om snævert økonomiske aspekter. Det er imidlertid klart, at en eventuel beslutning om et fuldt ØMU-medlemskab også på

forskellige måder vil forandre vore fremtidige økonomiske vilkår. I de foregående afsnit er disse økonomiske forhold blevet nærmere behandlet.

Fortsat fastkurspolitik over for fuldt ØMU-medlemskab

Forskelle på nuværende fastkurspolitik og fuldt ØMU-medlemskab

Kapitlet har sammenlignet situationen, hvor Danmark viderefører den nuværende fastkurspolitik, med den situation, hvor Danmark bliver fuldgyldigt ØMU-medlem. Der vil være en række forskelle af økonomisk karakter på de to situationer. Kapitlet berører følgende områder:

1. Sparede transaktionsomkostninger
2. Engangsomkostninger ved euro-omstilling
3. Engangsprisstigning ved euro-overgang
4. Større møntningsgevinst
5. Større udenrigshandel
6. Ændret rentespænd, investerings- og opsparingsadfærd
7. Større indenlandsk konkurrence
8. Ændrede rammer for finanspolitikken
9. Danmark vil indgå i ECB's beslutningsgrundlag
10. Sikring af fastkursgevinster
11. Optionsværdien ved at bevare en selvstændig valuta

Indirekte økonomiske konsekvenser behandles ikke

Disse punkter vurderes som de væsentligste økonomiske forskelle mellem at fortsætte med vores nuværende fastkurspolitik og at indtræde fuldt ud i ØMU'en. Ud over disse direkte økonomiske konsekvenser kan der dog også være mulige indirekte økonomiske konsekvenser af den ændrede politiske placering, Danmark vil få ved et fuldt ØMU-medlemskab. Sådanne indirekte konsekvenser berøres stort set ikke i kapitlet, da deres økonomiske betydning er meget vanskelig at vurdere.

Sparede transaktionsomkostninger mere end opvejer engangsudgifter

Ved at indføre euroen vil danske virksomheder og husholdninger fremover permanent spare forskellige transaktionsomkostninger i form af vekselgebyrer mv. Det er usikkert, hvor stor denne besparelse vil være. Et tidligere overslag fra før ØMU'ens dannelse har peget på godt 0,1 pct. af BNP. Gevinsten må isoleret set antages at være blevet mindre ved, at en række af vores samhandelspartnere har fået en fælles valuta. Desuden formodes den teknologiske udvikling i

betalingsformidlingen at have formindsket omkostningen ved valutaveksling. I modsat retning trækker, at omfanget af handel og internationale kapitalbevægelser er steget relativt til BNP i løbet af det seneste årti. Selve indførelsen af euroen vil medføre forskellige engangsudgifter ved overgangen i form af omstilling af IT-systemer, pengeautomater osv. Også størrelsesordenen af disse omkostninger er usikker, men må under alle omstændigheder forventes at være mindre end nutidsværdien af de sparede transaktionsomkostninger.

Beskeden engangsstigning i forbrugerpriserne sandsynlig

En eventuel overgang til euro vil sandsynligvis blive ledsaget af en mindre engangsstigning i forbrugerpriserne, hvilket var erfaringerne i de nuværende eurolande. Det er ikke helt klart, hvordan dette skal tolkes. Det kan ses som et naturligt og for så vidt ønskværdigt fænomen. Da der er omkostninger forbundet med at foretage prisændringer, gør virksomheder ofte kun dette med længere mellemrum. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at benytte anledningen, hvor de under alle omstændigheder skal ændre møntenheden på deres priser, til at foretage en tilpasning af priserne til ændrede omkostningsforhold, som de alligevel ville have foretaget før eller siden. Den observerede engangsprisstigning i de nuværende eurolande kan imidlertid også skyldes, at den almindelige konkurrence på varemarkedet midlertidigt sættes ud af kraft ved euroovergangen, og at virksomhederne benytter sig heraf til at skaffe sig en ekstraordinær engangsprofit. Det anbefales derfor, at konkurrencemyndighederne er opmærksomme på at tage passende forholdsregler for at sikre konkurrencen i en eventuel overgangssituation.

Ekstra møntningsgevinst ved ØMU-medlemskab

Såvel Danmark som de enkelte eurolande får i dag en såkaldt møntningsgevinst ved at udstede pengesedler. Det skyldes, at pengesedlerne reelt udgør et rentefrit lån til myndighederne, som altså tjener en årlig indtægt svarende til forrentningen af den udestående seddelmængde. I tilfælde af fuldt ØMU-medlemskab vil den møntningsgevinst, som den danske stat får, blive ændret. Baseret på den nuværende udstedelse af sedler i såvel Danmark som Euroland anslås den ekstra gevinst for Danmarks vedkommende at være godt 1 milliard kr. eller 0,07 pct. af BNP årligt. Denne

størrelse vil formentlig stige fremover i takt med udbredelsen af euroen som international reservevaluta, selvom optagelsen af nye og fattigere lande i euroområdet samt eventuelt mindre brug af kontante betalinger fremover vil trække i modsat retning.

Usikkerhed ved handel over grænser og tid forsvinder

Selvom Danmark i mange år har ført en konsekvent fastkurspolitik, er der principielt en vis tilbageværende usikkerhed om valutakursen i forhold til euroområdet. Denne usikkerhed ville forsvinde, hvis Danmark indførte euroen. De forskellige valutaer kan i sig selv give en vis usikkerhed om de reelle prisforskelle på inden- og udenlandske varer grundet mindre prisgennemsigtighed. Derudover – og vigtigere – indebærer eksistensen af selvstændige valutaer, der ikke er låst fuldstændigt fast, usikkerhed om den fremtidige prisudvikling, både med hensyn til import- og eksportvarer og med hensyn til den reelle forrentning af opsparing og investeringer. Dels er der et vist udsvingsbånd, inden for hvilket kronkursen kan variere over for euroen, og dels vil eksportører, importører og andre markedsdeltagere aldrig kunne vide med absolut sikkerhed, om den nuværende fastkursaftale på et tidspunkt vil blive ændret eller afskaffet. Selvom denne usikkerhed ikke er særlig stor, må bortfaldet af den alligevel forventes at give sig udslag på flere forskellige måder. Det gælder både omfanget af handel og investeringer over landegrænserne, konkurrenceforholdene på hjemmemarkedet og niveauet for de danske renter i forhold til udlandet.

Positive handelseffekter af ØMU-medlemskab må forventes

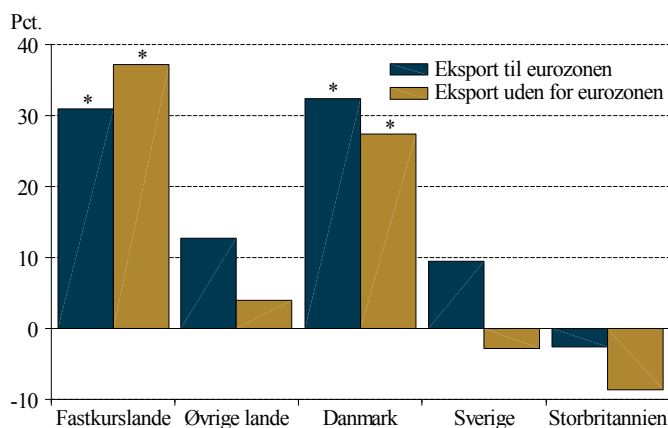
Umiddelbart må man forvente, at handelen med de nuværende eurolande vil stige, hvis Danmark indfører euroen. Dels vil bortfaldet af vekselomkostninger gøre samhandelen billigere. Dels kan den fælles møntfod gøre priserne mere gennemskuelige på tværs af lande, selvom denne effekt næppe spiller nogen særlig rolle for de fleste erhvervsvirksomheder. Endelig kan det fuldstændige bortfald af usikkerhed om valutakursen fremme samhandelen, selvom denne usikkerhed i forvejen må vurderes at være ret lille for Danmarks vedkommende.

**Efter ØMU'ens
dannelse har
deltagerlandene
fået større handel
...**

**... men især de
lande, der gennem
1990'erne havde
indbyrdes
fastkurspolitik**

En analyse i nærværende kapitel viser, at der siden ØMU'ens dannelse generelt har været en betydelig ekstraordinær stigning i eurolandenes eksport. Samhandlen mellem eurolandene er således alt andet lige steget med 20 pct. mere end handlen mellem en tilsvarende gruppe af andre OECD-lande uden for euroområdet, når perioden 2002-06 sammenlignes med 1995-98. Også eurolandenes eksport til og import fra lande uden for ØMU'en er steget ekstraordinært meget i samme periode. Stigningen i samhandlen har imidlertid været meget forskelligt fordelt mellem eurolandene. Opdeles landene i euroområdet i henholdsvis den gruppe, der gennem 1990'erne havde et konsekvent fastkurssamarbejde centreret omkring D-marken (Tyskland, Belgien, Frankrig, Holland og Østrig), og den øvrige gruppe af eurolande, som havde skiftende valutakurser, fås, at disse fastkurslandes eksport til euroområdet er steget med omtrent 30 pct. mere end handlen mellem gruppen af OECD-lande uden for EU. Eksporten til euroområdet fra lande i euroområdet, som førte en mindre stringent fastkurspolitik, er steget med godt 10 pct. mere end handlen mellem landene i kontrolgruppen. For eksporten ud af euroområdet er forskellen mellem de tidligere fastkurslande og de øvrige endog mere markant. Her peger analyserne på, at der ikke er nogen statistisk sikker mervækst i handlen for de mindre stringente fastkurslande, mens den estimerede mervækst i eksporten ud af euroområdet fra de tidligere fastkurslande i euroen er på 37 pct. En mulig fortolkning heraf er, at effekter af ændrede valutakursregimer af forskellige grunde kun viser sig gradvist. De fundne ekstraordinære eksportstigninger for fastkurslandene skyldes med denne tolkning ikke blot ØMU'en som sådan, men er nok så meget et resultat af den konsekvente fastkurspolitik, der også blev ført i en længere periode før ØMU'ens dannelse, jf. figur C.

Figur C Eksporteffekter for tidligere fastkurslande og øvrige lande i euroområdet samt for Danmark, Sverige og Storbritannien



Anm.: Fastkurslande: Tyskland, Holland, Belgien, Frankrig og Østrig.
 Øvrige lande: Finland, Irland, Italien, Portugal og Spanien.
 Figuren viser stigningen i vareeksporten fra perioden 1995-98 til 2002-06, når der er kontrolleret for udviklingen i konjunkturer, relativ prisudvikling mv.
 En * angiver, at effekten er statistisk signifikant.

Kilde: Egne analyser på data fra Flam og Nordström.

Danmark har oplevet en betydelig handelsstigning i samme periode

Denne tolkning understøttes af, at Danmark, som også tilhørte gruppen af lande, der førte fastkurspolitik over for D-marken i 1990'erne, har opnået en merstigning i eksporten til eurolandene på samme niveau (32 pct.) som de nævnte fastkurslande i euroen. Danmarks eksport til ikke-eurolandene er også steget ekstraordinært meget i den nævnte periode, nemlig med 27 pct. Tages alle disse ændringer som udtryk for resultater af først fastkurs- og siden eurosamarbejdet, peger de på, at konsekvent fastkurspolitik kan medføre en betydelig stigning i samhandelen, hvis fulde betydning først kan vise sig efter nogen tid. Derudover kan der være en ekstra handelseffekt fra selve dannelsen af møntunionen. Det er muligt, at der senere vil vise sig yderligere handelsmæssige gevinster af selve ØMU'ens dannelses, som på grund af trægheder endnu ikke har givet sig udslag i den gennemførte analyse.

Sverige og Storbritannien har ikke fået nogen ekstraordinær stigning

Sverige og Storbritannien, der også er uden for eurosamarbejdet, men modsat Danmark har ført en fleksibel valutakurspolitik, har ifølge analysen ikke opnået statistisk sikre merstigninger i eksporten i forhold til den indbyrdes samhandel i kontrolgruppen af OECD-lande uden for EU.

Moderat BNP-effekt trods stor handelseffekt

En ekstraordinær stigning i samhandelen på godt 30 pct. er anseelig. Velfærdsgevinsten herved er dog betydeligt mindre og kan opfattes som den produktivetsgevinst, et land kan opnå ved at lade noget af sin produktion eksportere og dermed bytte for varer produceret i udlandet, hvor man har bedre forudsætninger for at fremstille disse specifikke varer. På den måde udnyttes den internationale arbejdsdeling, så landene hver især producerer det, de er bedst til. Et regneeksempel viser, at gevinsten ved denne ekstraordinære handelsstigning, som Danmark lader til at have opnået via sin fastkurspolitik, kan udgøre godt ½ pct. af BNP. Forskellen mellem Danmark på den ene side og Sverige og Storbritannien på den anden peger på, at Danmark kunne risikere at miste denne handelsgevinst, hvis vi opgav det faste kursforhold over for euroen. Et fuldt ØMU-medlemskab, der endegyldigt fastlåste valutakursen, ville for Danmarks vedkommende kunne forsikre herimod.

Flere internationale kapitalbevægelser

Dansk medlemskab i ØMU'en vil eliminere den del af rentespændene over for euroområdet, der skyldes valutarisici. Det pengepolitiske rentespænd vil således forsvinde. Man kan dog ikke entydigt sige noget om, hvorvidt dette vil medføre højere, lavere eller uændrede danske markedsrenteniveauer på længere sigt. Baseret på de seneste års statsobligationsrenter i Danmark og sammenlignelige lande i euroen er der næppe udsigt til nogen mærkbar ændring. Ligeledes kan det heller ikke afgøres entydigt, om det indenlandske kapitalapparat eller den samlede opsparing vil stige på længere sigt, hvis Danmark indfører euroen. Uanset dette må fjernelsen af valutakursrisikoen formodes at give en entydig velfærdsgevinst, idet den forbedrer mulighederne for at udnytte de fordele, placeringsmulighederne på det internationale kapitalmarked giver. Det må formodes at medføre en mere hensigtsmæssig resursefordeling såvel mellem Danmark og de nuværende eurolande som over tid, når det drejer sig om fordelingen mellem forbrug og opspa-

Uklar nettoeffekt på rentespænd, investeringer og opsparing, men entydig velfærdsgevinst

ring i Danmark. Samtidig vil fjernelsen af enhver kursrisiko i sig selv være til gavn for danske investeringer i euroaktiver.

Større konkurrence på hjemmemarkedet

Hvis vi indfører euroen, vil nogle virksomheder, der i forvejen sælger varer på det danske hjemmemarked, blive udsat for en større konkurrence fra udenlandske virksomheder og vil reagere med at nedsætte priserne for at beholde deres indenlandske kunder. Her er der altså tale om, at de potentielle udenrigshandelsgevinster ikke realiseres direkte, men i stedet skaber større konkurrence på hjemmemarkedet. Dette kan bl.a. tænkes at være tilfældet i den finansielle sektor. Det er gavnligt, fordi den større konkurrence for erhvervslivet i sidste ende kan føre til en lavere strukturledighed og dermed større produktion. Da effekten givetvis er stærkere i nogle brancher end i andre, må den også formodes at medføre en mere hensigtsmæssig fordeling af produktionen på forskellige sektorer. Også her har Danmark givetvis allerede høstet en del af de konkurrencemæssige gevinster, der har været som følge af indførelsen af euroen i de nuværende eurolande.

Ændrede rammer for finanspolitikken

En forskel af en noget anden karakter er de mulige konsekvenser for den danske økonomiske politik af at indføre euroen i Danmark. Som udgangspunkt vil finanspolitik virke på samme måde i et land, hvis valutakurs er låst fast i forhold til en anden valuta, og i et delområde i en møntunion. Som medlem af EU er Danmark også allerede underlagt de finanspolitiske regler i EU-traktaten og stabilitets- og vækstpagten. I modsætning til, hvad der gælder for ØMU-landene, kan Danmark dog ikke pålægges bøder, hvis underskuddet på den offentlige saldo overskrider bestemmelserne i EU-traktaten. Hidtil har håndhævelsen af bødereglene i ØMU'en imidlertid været meget lempelig. Til gengæld er der et vist pres på det enkelte ØMU-land fra den samlede gruppe af ØMU-lande for at føre en ansvarlig finanspolitik. Dette pres kan i sig selv være gavnligt for Danmark, da det kan være med til at forhindre en kommende uholdbar finanspolitisk udvikling herhjemme. Ved fuld ØMU-deltagelse vil Danmark samtidig kunne deltage i den konsultation, der foregår mellem eurolandenes finansmini-

stre forud for møderne mellem EU-landenes finans- og økonomiministre.

Under fastkurspolitik spiller valutamarkederne en disciplinerende rolle

I sin nuværende situation som fastkursland med selvstændig valuta oplever Danmark ikke på samme måde som eurolandene det kollektive pres for at føre en ansvarlig finanspolitik. Derimod er de danske beslutningstagere af hensyn til fastkurspolitikken tvunget til at føre en økonomisk politik, der af de internationale valutamarkeder opfattes som grundlæggende sund. Sidstnævnte begrænsning vil forsvinde, hvis vi bliver fuldgældigt ØMU-medlem. Dette pres fra valutamarkederne, som virker på grund af bekymringen for spekulative angreb mod kronen, har som udgangspunkt en positiv disciplinerende virkning på finanspolitikken under fastkursregimet. Det kan dog ikke udelukkes, at hensynet til valutamarkederne også kan virke begrænsende ved at tvinge den danske regering til at tage hensyn til faktorer, som ikke i sig selv er centrale for en hensigtsmæssig finanspolitik.

Danmark vil indgå i ECB's beslutningsgrundlag

Hvad pengepolitikken angår, er der den forskel, at i tilfældet med fuldt ØMU-medlemskab vil Danmarks økonomiske situation indgå i beslutningsgrundlaget for ECB. Den danske nationalbankdirektør vil kunne deltage i møderne i ECB's styrelsesråd, der tilrettelægger pengepolitikken. En dansk repræsentation i styrelsesrådet har dog ifølge ECB's regler ikke i sig selv betydning for, i hvor høj grad pengepolitikken dermed vil tage hensyn til danske forhold. De deltagende centralbankdirektører må nemlig ikke tage nationale hensyn i deres beslutninger, men skal hver især tale og stemme ud fra de samlede forhold i euroområdet. Betydningen for Danmark ligger derfor i, at alle medlemmerne af styrelsesrådet i tilfælde af dansk ØMU-medlemskab fremover også skal tage hensyn til inflationsforhold mv. i Danmark. Denne fordel for dansk økonomi vil dog være begrænset, da Danmarks BNP kun udgør omkring 2½ pct. af det nuværende euroområdes.

**Delkonklusion:
Nettofordel – men
nok beskednen - ved
fuldt ØMU-
medlemskab, hvis
alternativet er
permanent
fastkurspolitik**

I det foregående er de første ni af de elleve omtalte konsekvenser af fuldt ØMU-medlemskab blevet gennemgået. I vurderingerne er det lagt til grund, at alternativet til ØMU-medlemskabet er en permanent videreførelse af den nuværende fastkurspolitik. De fleste af disse ni punkter indebærer en fordel i tilfælde af ØMU-medlemskab. Selvom andre af punkterne isoleret set kan trække i modsat retning eller har uklare konsekvenser for Danmark, vurderer formandskabet, at det sammenlagt må formodes at give Danmark en økonomisk nettofordel at træde ind i ØMU'ens tredje fase i forhold til at føre permanent fastkurspolitik uden for euroen. Her tæller det især, at der vil blive fjernet en vis valutakursusikkerhed i forbindelse med kronens afskaffelse. Nettofordelen forventes dog at være ret beskednen ikke mindst fordi Danmark tilsyneladende via sit fastkursforhold allerede har høstet en stor del af de effektivitetsgevinster, som eurolandene har opnået ved at danne møntunionen.

Inflationsmålsætning

**Inflations-
målsætning mest
nærliggende
alternativ, hvis
faste kursforhold
opgives**

Det er imidlertid ikke sikkert, at Danmark med en fortsat selvstændig valuta altid kan eller vil blive ved med at føre fastkurspolitik over for euroen. Der er en mulighed for, at vi enten ufrivilligt vil blive tvunget væk fra fastkurspolitikken som følge af et uimodståeligt spekulativt valutaangreb, eller at vi selv på et tidspunkt vil ønske at opgive det faste kursforhold. Det mest nærliggende alternativ, hvis en af disse hændelser opstår, vil være at indføre en selvstændig inflationsmålsætning på linje med pengepolitikken i Sverige, Norge og Storbritannien. Med en inflationsmålsætning skal Danmarks Nationalbank selvstændigt søge at styre den danske prisudvikling direkte i stedet for at styre valutakursen. En fordel herved er, at pengepolitikken kan tilrettelægges efter indenlandske forhold. En anden fordel er, at der ikke vil være behov for at forsvare kronen mod spekulative angreb. Blandt ulemperne er, at det vil medføre større valutakursudsving i forhold til Danmarks samhandelspartnere i Euroland. Samtidig kan tilfældige udsving i den effektive valutakurs også i sig selv trække i retning af større konjunkturudsving.

Sikring af fastkursgevinster

Sikringsværdi ved at indføre euroen

De større kursudsving i forhold til landene i euroområdet vil formodentlig i sig selv medføre mindre samhandel og kapitalbevægelser over grænserne. Kapitlets analyse af handelseffekter peger således på, at Sverige og Storbritannien ikke har opnået samme handelsgevinster ved euroens indførelse som fastkurslandet Danmark. Dette giver i sig selv et velfærdstab, som vil ramme Danmark, hvis vi bliver tvunget til at opgive fastkurspolitikken som følge af et uimodståeligt spekulativt angreb. Set i lyset af, at Danmark hidtil har bragt fastkurspolitikken frelst igennem adskillige finansielle og valutariske kriser, herunder tilsyneladende også den aktuelle meget alvorlige krise, vurderes risikoen for, at den danske krone i fremtiden vil blive udsat for et spekulativt angreb, der er så voldsomt, at Danmark tvinges til at gå fra euroen, som værende meget lille. Muligheden kan dog ikke fuldstændig udelukkes. Ved at gå fuldt ud med i ØMU'en vil Danmark forhindre fremtidige spekulative angreb. Et fuldgyldigt ØMU-medlemskab kan derfor tjene som en endelig sikring af de gevinster mht. handel og international kreditformidling, som Danmark har opnået gennem sin mangeårige konsekvente fastkurspolitik. Sikringsværdien vurderes imidlertid at være lille, fordi sandsynligheden for et uimodståeligt spekulativt angreb på kronen vurderes at være lille.

Optionsværdien af en selvstændig valuta

Optionsværdi ved at bevare kronen, hvis pengepolitikken i ECB leder til høj og ustabil inflation

Hvis Danmark går fuldt med i ØMU'en, mistes en optionsværdi i den forstand, at det vil være enten umuligt eller i hvert fald meget omkostningsfuldt at skifte pengepolitisk regime, hvis det på et fremtidigt tidspunkt skulle vise sig fordelagtigt at opgive tilknytningen til euro. Selvom de ikke er særlig sandsynlige, er det principielt muligt at forestille sig fremtidige situationer, hvor Danmark kunne overveje at opgive fastkurspolitikken og i stedet overgå til en selvstændig inflationsmålsætning. En sådan situation kunne eksempelvis opstå, hvis en systematisk lempelig finanspolitik blandt eurolandene førte til en stor opbygning af offentlig gæld. Det er muligt at forestille sig, at medlemslandene i en sådan situation ville presse på for en inflationær pengepoli-

tik, og at ECB – i modstrid med statutterne for ECB – kunne blive presset til at acceptere en høj og dermed formentlig også ustabil inflation. Dette ville indebære et permanent velstandstab i forhold til en tilstand, hvor inflationen var lav og stabil. Med et tilstrækkeligt højt og ustabil niveau for inflationen kan velstandsreduktionen mere end opveje den effektivitetsgevinst, der følger af valutaunionen. Hvis dette er tilfældet, vil optionsværdien være positiv. For at gøre det fordelagtig at fastholde den nuværende fastkurspolitik frem for fuld deltagelse i ØMU'en skal sandsynligheden for, at inflationen i ØMU'en bliver høj og ustabil, være tilstrækkelig stor.

Mulighed for ændring i handelsmønster kan give positiv optionsværdi ...

Det er også tænkeligt, at Danmarks økonomiske vilkår kunne udvikle sig på en måde, der ville gøre fuld deltagelse i ØMU'en mindre ønskelig. Det er svært at give konkrete eksempler på en sådan udvikling, men et muligt eksempel er en fundamental ændring i vores handelsmønster, der reducerer den økonomiske tilknytning til euroområdet. Et sådant skift i handelsmønstrene vil reducere effektivitetsgevinsterne ved fastkurspolitikken og dermed øge værdien af at have muligheden for et skifte til en selvstændig pengepolitik.

... mens et stort asymmetrisk stød til dansk økonomi næppe er nok

Derimod er det vanskeligt at forestille sig, at den mulighed, at dansk økonomi kan blive ramt af et stort asymmetrisk engangsstød, vil give anledning til en positiv optionsværdi. Ganske vist vil en ændring i den nominelle valutakurs kunne reducere tilpasningsomkostningerne i en sådan situation, men de langsigtede realøkonomiske konsekvenser ville være de samme uanset valutakursregime. Da overgang til inflationsmålsætning vil indebære et permanent tab af effektivitetsgevinsterne, er det vanskeligt at forestille sig, at de reducerede tilpasningsomkostninger, som en flydende valutakurs vil kunne give, vil kunne modsvare dette permanente tab. Implikationen af dette er, at muligheden for et stort asymmetrisk stød næppe er nok til at gøre optionsværdien positiv.

Optionsværdi mest relevant, hvis finanspolitikken i Europa bliver uholdbar

Ingen af de mulige omstændigheder, der kan gøre optionsværdien af kronen relevant, vurderes som særligt sandsynlige. Det måske mest relevante scenarie er det, hvor finanspolitikken og den offentlige gæld blandt betydelige euro-lande fører til, at ECB presses til at føre en pengepolitik, der i strid med statutterne tillader en høj og ustabil inflation. Denne mulighed forekommer meget usandsynlig. Når den ikke fuldstændig kan udelukkes, skyldes det blandt andet, at mange af eurolandene har betydelige problemer med den finanspolitiske holdbarhed på grund af de kommende demografiske udfordringer.

Sammenvejning

Tre elementer i sammenvejningen:

Effektivitetsgevinst

Forsikring mod uimodståelig valutaspækulation

Forsikring mod en dårlig udvikling i ØMU'en

Selvstændig valuta er forsikring mod høj og ustabil inflation i ØMU

Skal man fra en fagøkonomisk synsvinkel vurdere ønskeligheden af, at Danmark opgiver sin nuværende fastkurspolitik og indtræder fuldt ud i ØMU'en, må man opveje de tidligere nævnte fordele ved at indføre euroen – herunder værdien af at kunne sikre de allerede opnåede gevinster ved vores hidtidige fastkurspolitik – mod ulempen ved at opgive den fleksibilitet, der ligger i at kunne skifte pengepolitik relativt hurtigt og omkostningsfrit i en mulig fremtidig situation, hvor det måtte vise sig gavnligt. Der er således tre elementer i sammenvejningen: For det første en positiv, men formentlig beskedent årlig effektivitetsgevinst ved at opgive fastkurspolitikken til fordel for euroen. For det andet og tredje en afvejning af to usikre hændelser. Den ene usikre hændelse udgøres af risikoen for, at Danmark ufrivilligt må opgive fastkurspolitikken og dermed taber de gevinster, der er opnået ved denne politik. Den anden usikre hændelse dækker over sandsynligheden for, at Danmark frivilligt ønsker at opgive den faste tilknytning til ØMU'en i en situation, hvor pengepolitikken i denne leder til høj og ustabil inflation.

Danmark kan på den ene side vælge at forsikre sig mod risikoen for tab som følge af uimodståelige valutaspækulationer mod kronen ved at opgive den selvstændige valuta. Alternativt kan Danmark vælge at forsikre sig mod risikoen for høj og ustabil inflation i ØMU'en ved at bevare en selvstændig valuta. Man kan således sammenligne situationen med en afvejning af to forsikringer mod hinanden.

Forsikringspræmien svarer til tab af effektivitetsgevinst ved ØMU og risiko for tab af opnåede gevinster ved fast kurs

Hvis Danmark fastholder sin nuværende fastkurspolitik – og altså vælger at forsikre sig mod en situation, hvor ØMU'en leder til høj og ustabil inflation – svarer det som nævnt til, at Danmark betaler en forsikringspræmie. Denne forsikringspræmie består dels af, at vi går glip af de årlige effektivitetsgevinster mv., der ville være forbundet med fuldt medlemskab af ØMU'en, dels af den gevinst, der ligger i at eliminere risikoen for et uimodståeligt spekulativt angreb mod kronen, så de allerede opnåede fordele ved fastkurspolitikken mistes. Værdien af forsikringen afhænger af sandsynligheden for, at vi på et senere tidspunkt selv vil ønske at skifte til en selvstændig pengepolitik, og af muligheden for og omkostningen ved i givet fald at melde sig ud af ØMU'en og genindføre egen valuta, hvis vi først har afskaffet kronen.

Forsikringens værdi afhænger af, om en beslutning om ØMU-medlemskab kan omgøres

I den forbindelse kan det være af væsentlig betydning, hvorvidt en beslutning om indtræden i ØMU'en opfattes som uigenkaldelig, eller om et ØMU-land i praksis vil kunne udtræde af euroområdet, hvis ekstraordinære omstændigheder tilsiger det. Traktatgrundlaget for ØMU'en lægger klart op til, at en beslutning om overgang til den fælles valuta skal opfattes som uigenkaldelig, men uafhængige iagttagere diskuterer undertiden muligheden af, at et eller flere ØMU-lande kan komme i en situation, hvor de måtte ønske at udtræde. Hvis en udtræden i praksis er mulig, f.eks. fordi det er åbenlyst, at pengepolitikken ikke føres med henblik på at opnå en lav og stabil inflation, formindsker det optionsværdien af en selvstændig valuta sammenlignet med den situation, hvor en beslutning om indtræden i ØMU'en aldrig kan omgøres.

Afsluttende bemærkninger

Lang dansk tradition for fastkurspolitik

Danmark har en meget lang tradition for at føre fastkurspolitik. Siden indførelsen af sølv møntfoden i 1838, der fra 1873 blev afløst af en guldmøntfod, har Danmark kun eksperimenteret med en flydende valutakurs i en kort periode under og efter første verdenskrig, tvunget af verdenskrigens ekstraordinære omstændigheder. Da det internationale fastkurssystem baseret på guldfoden brød sammen under 1930'ernes økonomiske krise, valgte Danmark at føre

fastkurspolitik over for sin vigtigste samhandelspartner, Storbritannien. Efter anden verdenskrig førtes der fastkurspolitik inden for rammerne af det internationale Bretton Woods system, og da dette brød sammen i begyndelsen af 1970'erne, søgte Danmark inden for rammerne af det europæiske valutasamarbejde at føre fastkurspolitik over for vore vigtigste handelspartnere i EF/EU. Tidligere blev der dog lejlighedsvis foretaget justeringer af kronekursen, men siden 1987 har Danmark fastholdt en uændret centalkurs over for den tyske D-mark og senere hen euroen.

Overgang til euro bedre end "evig" fastkurspolitik

Det danske politiske system har således over et meget langt tidsrum vist en præference for at føre fastkurspolitik. Det kan på den baggrund være naturligt at slå fast, at hvis alternativet til en dansk overgang til euroen er en permanent videreførelse af den nuværende fastkurspolitik, så vil der givetvis være en økonomisk nettofordel ved at erstatte kronen med euroen. Dog vil fordelene formodentlig være af beskeden størrelsesorden i forhold til de samlede indkomster, blandt andet fordi Danmark allerede har høstet de fleste handelsmæssige gevinster via sin konsekvente fastkurspolitik.

Sikringsværdi ved at indføre euroen

Der er imidlertid en fare for, at Danmark kan miste disse allerede opnåede fordele af fastkurspolitikken, hvis vi på et tidspunkt bliver tvunget til at opgive denne på grund af et uimodståeligt spekulativt angreb. Dette forhold gør, at en indtræden i ØMU'en også kan tjene til sikring af allerede opnåede fastkursgevinster for Danmark.

Optionsværdi af kronen skal afvejes mod fordele ved euroen

Omvendt kan man ikke udelukke, at der i fremtiden kan opstå en situation, hvor ECB's pengepolitik leder til høj og ustabil inflation, og Danmark derfor ikke længere ønsker at føre fastkurspolitik overfor euroområdet. I så fald kan der som nævnt ligge en såkaldt optionsværdi i at bevare en selvstændig dansk valuta. Denne optionsværdi skal afvejes både mod den netop nævnte sikringsværdi og de effektivitetsgevinster, som Danmark kunne opnå ved fuldt ØMU-medlemskab.

**Sikrings- og
optionsværdi
sandsynligvis
begrænsede**

Såvel sikringsværdi som optionsværdi er yderst vanskelige at kvantificere, da de afhænger af en lang række usikre faktorer, herunder sandsynligheden for, at den danske krone fremtidigt udsættes for et uimodståeligt spekulativt angreb, og for at ECB's pengepolitik på et fremtidigt tidspunkt imod grundlaget for ECB's virke kommer til at indebære høj og ustabil inflation. Optionsværdien afhænger endvidere af, om det i praksis vil være muligt at udtræde af euroområdet under særlige omstændigheder, og hvilke økonomiske og politiske omkostninger dette måtte indebære.

**Finanspolitisk
disciplin i Europa
taler for fuldt
medlemskab af
ØMU**

Sandsynligheden for, at sådanne begivenheder måtte indtræffe, må bero på et subjektivt skøn. Analysen giver dog grund til at tro, at både sikringsværdien og optionsværdien af en selvstændig dansk valuta er beskedne. Det samme gælder de effektivitetsgevinster, der kan opnås ved fuldt medlemskab af ØMU'en. Hvis alle eurolandene overholder ØMU'ens finanspolitiske retningslinjer, er det – givet de forventede effektivitetsgevinster mv. – svært at forestille sig, at man af økonomiske grunde bør afstå fra fuldt medlemskab af ØMU'en.

**ØMU-medlemskab
er først og
fremmest politik**

Samlet vurderer formandskabet derfor, at de økonomiske konsekvenser for Danmark ved at erstatte kronen med euroen er små, men at det er sandsynligt, at der er en beskedent økonomisk nettogevinst ved at tilslutte sig ØMU'en. Spørgsmålet om et fuldt dansk medlemskab af ØMU'en bør derfor i højere grad afgøres ud fra politiske overvejelser om, hvilken rolle Danmark bør spille i det fremtidige europæiske samarbejde, end ud fra snævre økonomiske overvejelser.

KAPITEL I

KONJUNKTURVURDERING

I.1 Indledning

Kraftigt tilbageslag i Danmark og resten af verden

Dansk økonomi er som de fleste øvrige lande ramt af et kraftigt økonomisk tilbageslag med faldende efterspørgsel og produktion samt hastigt stigende ledighed. Den finansielle krise forværredes markant i andet halvår 2008, og den ser nu ud til at have udviklet sig til den alvorligste globale økonomiske krise siden anden verdenskrig.

Meget store nedjusteringer af vækstskønnene

Produktionen faldt i andet halvår 2008 næsten synkront i mange lande, herunder også i Danmark. Efter et fald på knap 1 pct. i 3. kvartal faldt det danske BNP med næsten 2 pct. i 4. kvartal i forhold til kvartalet før. Faldet var det største siden 1998 og dækkede over fald i både forbrug, investeringer og udenrigshandel. I forlængelse heraf er udsigterne til fremtiden løbende blevet nedjusteret det seneste halve år. Det usædvanlige i situationen indikeres af, at BNP-væksten for 2008 så sent som i efteråret 2008 forventedes at blive svagt positiv, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2008*. Nu viser nationalregnskabstallene, at væksten blev negativ med et fald på lidt over 1 pct., og trods en meget lempelig finanspolitik er der i 2009 udsigt til det største fald i den økonomiske aktivitet siden 1950'erne. I nærværende prognose ventes således et fald i BNP på ca. 3 pct. i 2009. De markante nedjusteringer af vækstskønnene gælder ikke alene for Danmark, men for hele verden. Bevægelsen i retning af mærkbart mere negative forventninger til fremtiden går igen i alle offentliggjorte prognoser det seneste halve til hele år. Eksempelvis har IMF offentliggjort en prognose i april, der forudsiger, at væksten i USA bliver -2,8 pct. i 2009. Til sammenligning vurderede IMF i oktober sidste år, at væksten i USA ville blive 0,6 pct. i 2009, hvilket af mange blev anset for at være en ret pessimistisk prognose.

Kapitlet er færdigredigeret den 11. maj 2009.

**Usikkerhed
unormalt stor –
finansiel sektor,
boligmarkedet og
forventningerne
spiller en stor rolle**

Usikkerheden omkring konjunkturudviklingen er unormalt stor. Den negative udvikling er påvirket af delvist selvforstærkende negative forventninger, og det er nærmest umuligt at forudsige, hvordan forventningerne vil udvikle sig. Erfaringerne fra tidligere kriser viser, at den økonomiske lavvækstperiode kan blive relativt lang, når økonomierne rammes af en kombination af en økonomisk og en finansiel krise. Meget kan afhænge af udviklingen på boligmarkedet, hvor der allerede er sket betydelige prisfald både i Danmark og i mange andre lande. Udsigten til fortsat fald i boligpriserne og en kraftig stigning i ledigheden kan bidrage til at fastholde eller endda forstærke de negative forventninger til fremtiden.

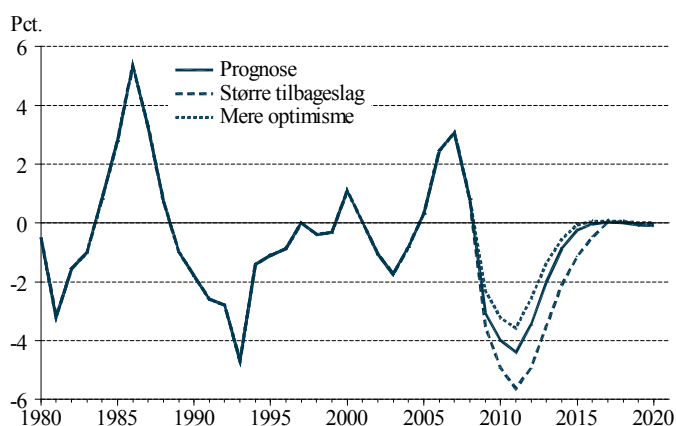
**Usikkerheden
går begge veje**

Omvendt kan det tænkes, at det allerede indtrufne fald i investeringer og forbrug er så stort, at der i et vist omfang er tale om en overreaktion. I givet fald kan den positive vending komme relativt hurtigt, især hvis den finansielle sektor begynder at fungere bedre igen. Samtidig er der usikkerhed om effekten af de finanspolitiske lempelser, hvor usikkerheden ikke mindst vedrører omfanget og effekten af frigivelsen af SP-midlerne. Hvis de finanspolitiske tiltag bidrager mere positivt end antaget i prognosen, kan det sætte gang i en mere positiv forventningsdannelse, som kan øge det private forbrug og investeringerne.

**To alternative
forløb**

I afsnit I.8 vises som en illustration af usikkerheden to forløb, hvor det ene indebærer en højere vækst og lavere ledighed end i prognosen, blandt andet som følge af større forbrugertillid og kraftigere effekt af de finanspolitiske lempelser. Det andet forløb viser en mulig effekt af et større globalt tilbageslag end forventet i prognosen. Et sådant tilbageslag kan føre til en væsentligt længere lavvækstperiode med højere ledighed, jf. figur I.1. De to forløb illustrerer den betydelige usikkerhed, der er knyttet til den økonomiske udvikling. I det negative scenarie stiger ledigheden til ca. 200.000 personer i 2011 mod prognosens centrale bud på ca. 165.000 personer, mens det mere optimistiske scenarie indebærer, at stigningen i ledigheden begrænses, således at der kun bliver ca. 140.000 ledige i 2011.

Figur I.1 Output gap



Anm.: Output gap er defineret som forskellen mellem faktisk og strukturelt BNP målt i pct. af strukturelt BNP. De to scenarier er beskrevet i afsnit I.8.

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

Fortsat bekymring for den finansielle sektor ...

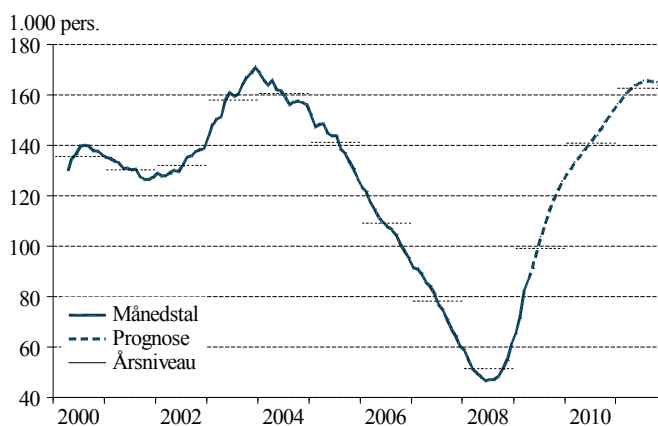
En særskilt bekymring i den danske såvel som den internationale økonomi er udviklingen i den finansielle sektor. De hastigt stigende aktivpriser i perioden efter 2003 har bidraget til en betydelig balanceoppustning og øget gearing i banksektoren. Den kraftige lavkonjunktur og faldende ejendomspriser det seneste år har ført til betydelige tab på udlån, hvilket har reduceret bankernes egenkapital i Danmark og i andre lande. Udlånsvæksten har de senere år været meget høj, men de seneste måneder har udlånene udvist en faldende tendens. Et fald i udlånene er ikke nødvendigvis et problem, men kan være en naturlig konsekvens af, at låneefterspørgslen falder, og låntagernes risikoprofil forværres. En nedbringelse af udlånene til et mere normalt niveau kan derfor være udtryk for en ønskværdig konsolidering. Omvendt kan en hastig reduktion i udlånene – primært drevet af bankernes behov for at øge solvensen – give anledning til en kreditklemme og derved bidrage til at forstærke konjunkturedgangen. Bankpakke II har til formål at forhindre en sådan situation i at opstå.

... og kreditklemme kan forværre konjunkturerne

Hurtigt fra overophedning til lavkonjunktur

Tilbageslaget i dansk økonomi kommer efter en periode på 3-4 år med kraftig højkonjunktur. Væksten blev stimuleret af lave renter, internationalt opsving, stigende boligpriser samt lempelig finanspolitik. Et godt stykke ind i 2008 befandt dansk økonomi sig nær kapacitetsgrænsen, og faren for overophedning som følge af presset på arbejdsmarkedet var overhængende. Der var derfor behov for og udsigt til en længere periode med lavere vækst, hvor konjunkturerne blev normaliseret. Afdæmpningen er imidlertid kommet væsentligt hurtigere og kraftigere end forventet. Ledigheden forventes nu at nå op på ca. 130.000 personer ved udgangen af 2009, og det skønnes med betydelig usikkerhed, at arbejdsløsheden topper i 2011 på et niveau på ca. 165.000 personer, jf. figur I.2.

Figur I.2 Ledighed



Anm.: Seneste observation er marts 2009.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Normalisering af væksten sker formentlig først i 2011

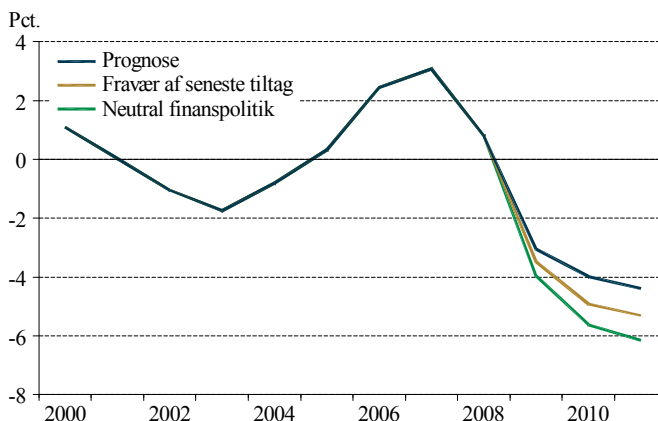
Den markante opbremsning i økonomien i slutningen af 2008 ventes at fortsætte ind i indeværende år. BNP skønnes at falde med ca. 3 pct. i år, hvilket dækker over en forventet svagt negativ vækst igennem i hvert fald første halvdel af året. En væsentlig del af det forventede meget kraftige fald i BNP fra 2008 til 2009 er allerede indtruffet via de store fald i BNP i 3. og 4. kvartal 2008. Hvis eksempelvis BNP var

uændret gennem hele 2009, ville dette i sig selv indebære et fald i BNP fra 2008 til 2009 på ca. 2 pct. I Danmark peger de fleste indikatorer fortsat mod en negativ udvikling, selvom der er enkelte lyspunkter. Detailomsætningen har i starten af året været lidt højere end i slutningen af seneste år, og forbrugerforventningerne er steget fra det meget lave niveau, de havde omkring årsskiftet. Trods disse og enkelte andre lyspunkter vurderes det som overvejende sandsynligt, at en stigning i aktiviteten tidligst kan forventes i 2. halvår 2009, og vi skal sandsynligvis ind i 2011, før væksten når op i nærheden af den trendmæssige vækstrate på omkring 1¼ pct. om året. Prognosen indebærer, at det faktiske produktionsniveau i 2010 og 2011 vil være ca. 4 pct. under det strukturelle niveau.

Finanspolitiske lempelser i Danmark

Omsvinget til positiv vækst understøttes af en markant lempelse af finanspolitikken i 2009 og 2010. En række af lempelserne var allerede vedtaget i finansloven for 2009, mens andre tiltag er besluttet siden. De nye ekspansive initiativer vedtaget i 2009 omfatter blandt andet fremrykkede trafikinvesteringer, flere kommunale investeringer og en renoveringspulje. De finanspolitiske lempelser skønnes samlet at øge aktiviteten i 2009 med ca. ¾ pct.point. Hertil kommer, at der er åbnet mulighed for at hæve opsparingen i Den Særlige Pensionsopsparing (SP) fra 1. juni til 31. december 2009. Det er uvist, hvor stor en andel af SP-midlerne der vil blive hævet til forbrug, men der lægges til grund for prognosen, at en fjerdedel af midlerne hæves til forbrug, hvilket skønnes at øge væksten i 2009 med yderligere ca. ¼ pct.point. Der gennemføres endvidere en skattereform, som træder i kraft til næste år. Skattereformen skønnes at øge væksten med knap ½ pct.point i 2010. Den ekspansive finanspolitik bidrager dermed til at mildne lavkonjunktoren og ledighedsstigningen. I fravær af de finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010 vurderes det, at output gap ville være knap 2 pct.point mere negativt, jf. figur I.3. De finanspolitiske lempelser skønnes dermed at reducere ledigheden med knap 40.000 personer i 2011, hvoraf initiativer besluttet senere end vedtagelsen af finansloven for 2009 skønnes at bidrage med en reduktion i ledigheden på ca. 20.000 personer.

Figur I.3 Output gap



Anm.: Forløbet "Neutral finanspolitik" illustrerer output gap, som det kunne være, hvis der var blevet ført neutral finanspolitik. Forløbet "Fravær af seneste tiltag" illustrerer output gap, som det kunne være, hvis der ses bort fra de nye initiativer, der er besluttet efter vedtagelsen af finansloven (frigivelse af SP, fremrykning af trafikinvesteringer, øget ramme for de kommunale investeringer, renoveringspulje samt skattereform).

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

Finanspolitiske lempelser og redningspakker også i udlandet

Finanspolitikken er også blevet lempet i mange andre lande, herunder i de fleste europæiske lande og USA. Samtidig med de finanspolitiske tiltag er der blevet vedtaget redningspakker, som har til formål at stabilisere de finansielle markeder og bidrage til at sætte gang i økonomierne igen. Til trods for de markante lempelser er der udsigt til stærk negativ vækst i udlandet. For USA forventes et fald i BNP på ca. 3¼ pct. i år, mens faldet i euroområdet ventes at blive på omkring 4 pct. I de kommende år er der i mange lande ikke plads til yderligere lempelser, og der kan endda blive behov for stramninger, fordi flere lande kæmper med store underskud på de offentlige budgetter.

USA ventes at komme hurtigere ud af krisen end Europa

Selvom den finansielle krise har sit udspring i USA, vurderes det, at USA vil komme hurtigere ud af krisen end Europa. De finanspolitiske tiltag er større, men til gengæld er effekten af de automatiske stabilisatorer mindre i USA. Selvom BNP i USA fortsat faldt i 1. kvartal, er der dog

indikationer på, at bunden kan være nået i USA. Det private forbrug ser ud til at være stabiliseret, faldet i beskæftigelsen er aftaget, og der er små tegn på stabilisering på boligmarkedet. Den spirende optimisme har også vist sig på aktiemarkedet, hvor kurserne er steget ca. 12 pct. siden begyndelsen af marts. Udsigterne i Europa er – trods en tilsvarende udvikling på aktiemarkedet og enkelte andre positive indikatorer – fortsat mere dystre, og der er ikke oplagte tegn på, at vendingen er nær.

Hovedtræk i konjunkturvurderingen

Lavt udgangspunkt for forbruget

I Danmark aftog det private forbrug i løbet af sidste år og faldt markant i 4. kvartal, hvilket indebærer et meget lavt udgangspunkt for indeværende år. Forbrugersforventningerne ligger trods en mærkbar stigning i april fortsat på et relativt lavt niveau, og baseret på antallet af nyregistrerede køretøjer i de første måneder af 2009 ser faldet i bilkøbet ud til at aftage. Det meget lave niveau ved udgangen af 2008 betyder imidlertid et stort fald i bilkøbet i 2009. Detailomsætningen har i starten af året været højere end i slutningen af 2008. I positiv retning trækker endvidere, at der i år er udsigt til stigning i den disponible indkomst bl.a. som følge af skattelettelser.

Frigivelse af SP-midler og skattelettelser holder hånden under forbruget

Fra 1. juni til 31. december 2009 er det muligt at hæve SP-opsparing, hvilket ventes at medvirke til en stigning i det private forbrug i 2. halvår 2009. SP-puljen udgør omkring 49 mia. kr. I prognosen forudsættes det, at ca. halvdelen hæves, hvoraf den ene halvdel ventes at blive omflyttet til anden opsparing, mens den anden halvdel (svarende til ca. 8 mia. kr. efter skat) anvendes til forbrug. Det antages, at halvdelen af dette beløb vil blive brugt i år, og den anden halvdel vil blive brugt til næste år. Muligheden for at hæve SP-midlerne ventes således at få en effekt på det private forbrug både i år og til næste år. I 2010 stimuleres det private forbrug desuden af skattelettelser.

Faldende forbrugskvote

På denne baggrund vurderes det private forbrug at falde ca. 2½ pct. i år, mens der ventes en svag vækst i 2010 og 2011, jf. tabel I.1. Den svage udvikling i forbruget indebærer et fald i forbrugskvoten fra et relativt højt niveau. Faldet i

forbrugskvoten hænger sammen med udsigten til faldende boligpriser og stigende ledighed, der forventes at få folk til at dæmpe forbruget og øge opsparingen.

**Nedgang på
boligmarkedet**

Fra midten af 2007 til første kvartal 2009 er den reale pris på enfamiliehuse faldet med ca. 15 pct. Stigningen frem til 2007 var større, end udviklingen i renten og nye lånetyper m.m. kunne forklare, og det medvirker til, at de reale huspriser i 2011 skønnes at ligge på et niveau, der er omkring 30 pct. lavere end i 2007. I prognoseperioden ventes således et fald i omtrent samme størrelsesorden som det realiserede fald det seneste halvandet år.

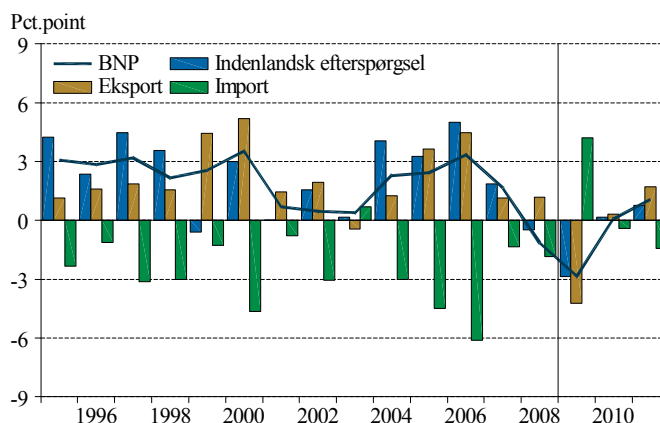
**Markant fald i
private
investeringer**

De samlede private investeringer faldt kraftigt i 2. halvår 2008, og i lyset af konjunktursituationen vurderes faldet at fortsætte i år. Boliginvesteringerne ventes at falde i takt med de forventede fald i kontantpriserne. Erhvervsinvesteringerne ventes at falde betydeligt i år primært som et resultat af den dårlige økonomiske udvikling, men i et vist omfang også som følge af, at risikovurderingen i bankerne er strammet. Erhvervsinvesteringerne ventes først at give et positivt bidrag til væksten i 2011. Faldet i maskininvesteringerne indebærer, at maskininvesteringskvoten, som har udvist en stigende tendens gennem de seneste 20 år, ventes at falde mærkbart i prognoseperioden.

**Fald i eksport og
import**

Både eksport og import faldt markant i 4. kvartal 2008, og faldet er fortsat i årets to første måneder. Verdenshandelsorganisationen WTO forventer, at verdenshandlen vil falde med omkring 9 pct. i 2009, hvilket er det største fald siden anden verdenskrig. Danmarks nærmeste samhandelslande står midt i et økonomisk tilbageslag, og der forudses fald i importen i flere lande på op mod 10 pct. i 2009. Som følge heraf skønnes dansk eksport at falde med ca. $7\frac{3}{4}$ pct. i år. Den lavere efterspørgsel i Danmark trækker tilsvarende importen til Danmark ned, hvilket indebærer et markant brud med de senere års tendens til stigende importkvote. Samlet ventes et vækstbidrag fra nettoeksporten på $0-\frac{1}{4}$ pct.point i 2009-11, jf. figur I.4.

Figur I.4 Bidrag til BNP-vækst



Anm.: Overgang til prognoseperiode er markeret med lodret streg.

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

Uændret betalingsbalance

Betalingsbalancen vurderes at være omtrent uændret i prognoseperioden. Eksportens tilbagegang svækker isoleret set betalingsbalancen, men det modsvares af det store fald i den indenlandske efterspørgsel og dermed importen. Den stort set uændrede betalingsbalance kan også ses som et resultat af, at faldet i investeringerne modsvares af et stort set tilsvarende fald i landets samlede opsparing; den lavere opsparing skyldes udelukkende et fald i den offentlige sektors opsparing.

Kraftigt fald i beskæftigelsen

På arbejdsmarkedet ventes beskæftigelsen at falde kraftigt. Fra 2008 til 2011 skønnes den samlede beskæftigelse at falde med ca. 170.000 personer. Et fald i denne størrelsesorden er væsentligt større end set under tidligere lavkonjunkturer. Trods det markante fald i beskæftigelsen vil den samlede beskæftigelse i 2011 i henhold til prognosen dog kun være lidt lavere end i 2005. De dårligere beskæftigelsesudsigter ventes at bidrage til et fald i arbejdsstyrken ud over det demografisk betingede fald, blandt andet fordi en del af de udenlandske "grænsegængere", der har bidraget til arbejdsstyrken under højkonjunkturen, antages at vende hjem.

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets	Mængdestigning				
	priser	2007	2008	2009	2010	2011
	2008					
	Mia. kr.	Pct.				
Privat forbrug	851	2,4	-0,1	-2,4	1,3	0,4
Offentligt forbrug	461	1,3	1,1	1,3	1,0	1,0
Offentlige investeringer	31	-10,0	5,2	17,9	1,4	-4,0
Boliginvesteringer	108	4,8	-9,8	-9,9	-6,0	-0,3
Erhvervsinvesteringer	237	4,4	-1,5	-11,3	-3,5	3,8
Lagerændringer	13	-0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.702	1,9	-0,5	-2,9	0,2	0,8
Eksport i alt	951	2,2	2,2	-7,7	0,7	3,5
Vareeksport	582	-0,4	-0,3	-9,0	-0,4	3,5
heraf industrivarer	385	1,1	3,8	-10,2	-0,9	4,1
Tjenesteeksport	369	6,7	6,3	-5,6	2,2	3,5
Efterspørgsel i alt	2.653	2,0	0,5	-4,5	0,3	1,7
Import i alt	913	2,8	3,7	-8,1	0,9	3,1
Vareimport	601	2,2	1,2	-10,1	-0,1	2,8
heraf industrivarer	457	2,2	-0,4	-12,4	-0,9	2,6
Tjenesteimport	312	4,0	8,4	-4,1	2,7	3,5
Bruttonationalprodukt	1.740	1,6	-1,1	-2,9	0,1	1,1
Bruttoværditilvækst	1.479	1,7	-0,8	-2,5	0,0	1,1
heraf private byerhverv	879	3,1	-1,8	-3,6	-0,4	1,3

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen, fortsat

	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,8	3,1	1,2	1,7	1,9
Eksportpriser	2,1	5,4	-4,0	-0,1	2,0
Importpriser	3,3	4,1	-4,0	-0,4	2,2
Timelønomkostninger	3,9	4,2	3,2	2,4	2,1
Kontantpris på boliger	4,8	-3,2	-10,2	-8,9	0,1
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Arbejdsstyrke	44	-2	-22	-24	-12
Privat beskæftigelse	79	33	-77	-67	-35
Offentlig beskæftigelse	-3	-9	8	1	1
	----- 1.000 pers. -----				
Ledighed	78	52	99	141	163
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	12	35	28	25	24
Offentlig saldo	75	63	-21	-51	-40
Tilgodehavende i udlandet	-112	-153	-124	-99	-74
Offentlig bruttogæld	444	571	592	642	683
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	3,3	1,1	-3,8	0,2	2,5
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,8	2,8	1,8	1,3	1,3
Ændring i den effektive kronekurs	1,5	2,7	-0,1	0,1	0,0
10-årig obligationsrente	4,3	4,3	3,5	4,0	4,4
Timeproduktivitet i private byerhverv	-2,0	-3,8	1,6	4,1	3,6

Anm.: Mængdestigninger er angivet i kædeindeks. Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde, og at ændringen i tilgodehavende i udlandet er lig saldoen på betalingsbalancen.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Bureau of Labor Statistics, EcoWin og egne beregninger.

Stor stigning i ledigheden

Ledigheden er allerede steget mærkbart fra det historisk lave niveau i midten af 2008. Stigningen har siden bunden i august været på ca. 5.000 personer i gennemsnit pr. måned. Ledigheden skønnes at fortsætte med at stige med næsten samme tempo i resten af året, hvilket indebærer, at ledigheden ved årets udgang vil være på ca. 130.000 personer. Ledigheden ventes at fortsætte med at stige i 2010, og først i 2011 skønnes ledigheden at toppe omkring ca. 165.000 personer. Det ventede forløb indebærer, at ledigheden fortsætter med at stige, efter at efterspørgslen er vendt, hvilket er i overensstemmelse med, at der som regel går et stykke tid, før en vending i økonomien sætter sine spor på arbejdsmarkedet.

Produktiviteten er faldet de senere år – så der kan forventes en vis indhentning

I de seneste to år er produktionen steget mindre end beskæftigelsen, hvilket indebærer, at produktivetsniveauet er faldet. Set over en lidt længere periode har produktivetsstigningerne i Danmark været meget lave både i et internationalt perspektiv og i sammenligning med den historiske udvikling. I takt med at ledigheden stiger, må det formodes, at de mindst produktive medarbejdere afskediges først, og at produktiviteten dermed vil stige igen. I de kommende år ventes derfor en stigning i produktiviteten, der er væsentligt højere end den skønnede trendvækst. Faldet i produktiviteten i de senere år har imidlertid været så stort, at det faktiske produktivetsniveau selv med høje produktivetsstigninger fremadrettet i hele prognoseperioden vil ligge under det skønnede trendmæssige produktivetsniveau.

Aftagende lønstigningstakt og lav inflation

Den meget lave ledighed i Danmark de senere år har ført til tiltagende lønstigninger, som nåede op på 4,2 pct. i 2008. Set i et historisk perspektiv i forhold til ledigheden er der tale om begrænsede stigninger, men i forhold til udlandet er lønningerne steget meget, og den danske lønkonkurrenceevne er blandt andet som følge heraf forringet med ca. 10 pct. siden 2005. De danske lønstigninger aftog imidlertid mærkbart i løbet af andet halvår 2008. Det er naturligt at opfatte faldet i lønstigningstakten som en reaktion på de forværrede konjunktursigter, selvom der normalt er en vis forsinkelse mellem ændringer i ledigheden og ændringer i lønstigningstakten. Den hurtige reaktion kan være et resultat af den meget unormale konjunktursituation i øjeblikket, og

lønstigningerne ventes – trods tiltagende produktivitetstigninger – at falde yderligere de kommende år. Lønnen ventes således at stige ca. 3¼ pct. i år, 2½ pct. i 2010 og ca. 2 pct. i 2011. De lavere lønstigninger og det indtrufne fald i råvarepriserne, herunder olieprisen, har bidraget til et mærkbart fald i inflationen. Priserne ventes således kun at stige ca. 1¼ pct. i år og 1¾-2 pct. i 2010-11. Udviklingen i løn, produktivitet og priser indebærer, at lønkvoten efter en markant stigning i årene med pres på arbejdsmarkedet normaliseres i de kommende år. Stigninger i lønkvoten i højkonjunktur og fald i lavkonjunktur er et relativt normalt billede.

Ekspansiv finanspolitik

Det offentlige forbrug ventes at stige med knap 1¼ pct. i år, hvilket er mere end forudsat i 2015-planen. Samtidig er der planlagt øgede offentlige investeringer og skattelettelser, og der er dermed udsigt til en kraftig ekspansiv finanspolitik. Samlet bidrager de finanspolitiske initiativer med ca. ¾ pct.point til væksten i 2009 og ½ pct.point i 2010. Den svage vækst med stigende ledighed og fald i beskæftigelsen ventes at føre til en markant forværring af den offentlige saldo. De automatiske stabilisatorer i form af bl.a. lavere skatteindtægter og øgede udgifter til dagpenge vurderes samlet at kunne forklare en forværring af den offentlige saldo på ca. 100 mia. kr. fra 2008 til 2010. Ud over lav vækst bidrager skattelettelser samt faldende indtægter fra Nordsøproduktionen som følge af lavere oliepris yderligere til forværringen af den offentlige saldo. Samlet forværres den offentlige saldo med ca. 115 mia. kr. fra 2008 til 2010. Det offentlige underskud vil dermed udgøre tæt på 3 pct. af BNP i 2010. I det omfang den lempelige finanspolitik ikke imødegås ved tilsvarende fremtidige stramminger, er der således udsigt til, at den finanspolitiske holdbarhed kommer yderligere under pres.

Underskud på den offentlige saldo

Ændringer i konjunkturvurderingen

Grundlaget for konjunkturvurderingen

Konjunkturvurderingen er baseret på De Økonomiske Råds Sekretariats makroøkonometriske model SMEC og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Nationalregnskabet foreligger frem til 4. kvartal 2008, mens flere indikatorer rækker ind i første halvår 2009.

Kraftigt tilbageslag i 2008 fører til markant nedrevision af skøn

Det økonomiske tilbageslag kom hurtigere og ramte hårdere end forventet. BNP-væksten i 2008 endte dermed med at blive væsentligt lavere, end det blev forudset i efteråret, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2008*. Den meget negative udvikling i slutningen af 2008 betyder samtidig, at udgangspunktet for 2009 er væsentligt mere negativt end forventet i seneste prognose. Det lavere udgangspunkt er en væsentlig årsag til, at forventningerne til produktionsniveauet og efterspørgslen i 2009 er nedjusteret. En anden vigtig årsag er, at også udlandet blev ramt hurtigere og hårdere end ventet. Væksten i udlandet i indeværende år er som følge heraf nedjusteret med ca. 4 pct.point. Niveaue for dansk BNP blev 1½ pct. lavere end ventet i efteråret, og produktionsniveauet i 2009 og 2010 er som følge af det ekstraordinært lave udgangspunkt ved udgangen til prognoseperioden og den lavere vækst i udlandet nedjusteret med 3½-4 pct.

Fremadrettet vækst stort set uændret – bl.a. som følge af nye finanspolitiske initiativer

Udviklingen igennem 2009 vurderes derimod samlet set nogenlunde som i efteråret, idet den forværrede økonomiske situation vurderes i en vis grad at blive opvejet af positive effekter af de nye, lempelige finanspolitiske tiltag. I andet halvår af 2009 vurderes frigivelsen af SP-midlerne at bidrage til en højere vækst i forbruget, og i 2010 vil skattelettelser bidrage til yderligere vækst. Dette medvirker til, at selvom niveauet for aktiviteten ligger lavere, og ledigheden er højere i den nærværende prognose, vurderes væksten at blive højere i 2010 og 2011, jf. tabel I.2.

Tabel I.2 Skøn for dansk økonomi, efterår 2008 og forår 2009

	Efterår 2008				Forår 2009			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	0,8	1,1	0,6	-0,2	-0,1	-2,4	1,3	0,4
Offentligt forbrug	1,4	1,2	0,8	1,0	1,1	1,3	1,0	1,0
Offentlige investeringer	2,0	0,5	1,9	2,0	5,2	17,9	1,4	-4,0
Boliginvesteringer	-1,6	-8,5	-7,4	-1,6	-9,8	-9,9	-6,0	-0,3
Erhvervsinvesteringer	1,0	-4,1	-2,4	1,0	-1,5	-11,3	-3,5	3,8
Lagerændringer	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	-0,2	0,0	0,0
Incl. efterspørgsel i alt	0,9	-0,2	-0,2	0,3	-0,5	-2,9	0,2	0,8
Vareeksport	1,9	-0,7	1,4	2,5	-0,3	-9,0	-0,4	3,5
Tjenesteeksport	3,9	1,0	0,9	3,5	6,3	-5,6	2,2	3,5
Efterspørgsel i alt	1,5	-0,1	0,3	1,2	0,5	-4,6	0,3	1,7
Vareimport	3,4	0,1	1,6	1,7	1,2	-10,1	-0,1	2,8
Tjenesteimport	4,5	1,3	1,1	3,3	8,4	-4,1	2,7	3,5
Bruttonationalprodukt	0,4	-0,5	-0,3	0,7	-1,1	-2,9	0,1	1,1
BVT i private byerhverv	0,9	-0,6	-0,9	0,9	-1,8	-3,6	-0,4	1,3
	----- Ændring i 1.000 pers. -----							
Arbejdsstyrke	-4	-18	-12	-10	-2	-22	-24	-12
Privat beskæftigelse	29	-53	-49	-20	33	-77	-67	-35
Offentlig beskæftigelse	-5	8	1	1	-9	8	1	1
	----- 1.000 pers. -----							
Ledighed	50	76	112	121	52	99	141	163
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	2,7	1,9	2,2	2,0	3,1	1,2	1,7	1,9
Eksportpriser	5,6	1,2	1,8	1,5	5,4	-4,0	-0,1	2,0
Importpriser	4,9	1,1	1,3	1,4	4,1	-4,0	-0,4	2,2
Timelønomkostninger	4,5	4,2	3,8	3,1	4,2	3,2	2,4	2,1
Realvækst i aftagerlande	1,7	0,3	1,5	2,5	1,1	-3,8	0,2	2,5
10-årig obligationsrente	4,4	4,4	4,5	4,6	4,3	3,5	4,0	4,4
Timeprod. i priv. byerhv.	-0,3	2,6	2,2	2,2	-3,8	1,6	4,1	3,6
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	29	28	28	31	35	28	25	24
Offentlig saldo	53	10	10	-3	63	-21	-51	-40

Anm.: "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP. Forbrugerpriserne angiver væksten i deflatoren for det private forbrug.

Lavere privat forbrug	I nærværende prognose skønnes væksten i det private forbrug at være ca. 3½ pct.point lavere i 2009 end i <i>Dansk Økonomi, efterår 2008</i> . Det markant mere negative skøn skal primært ses i lyset af udviklingen gennem 2008, hvor det private forbrug faldt voldsomt i slutningen af året. Samtidig er der ikke tegn i indikatorerne på en nævneværdig genopretning. I 2010 og 2011 ventes væksten at blive ½-1 pct.point højere end vurderet i efteråret som følge af frigivelsen af SP-midlerne og skattereformen. Et højere ledighedsniveau og et større fald i boligpriserne bidrager til, at niveauet for forbrugskvoten forventes at være lavere i hele prognoseperioden end forudset for et halvt år siden.
Større negativt vækstbidrag fra investeringerne	Investeringerne skønnes at falde væsentligt mere i denne prognose end i seneste prognose. Det er især maskininvesteringerne, som skønnes at udvise et relativt stort fald, hvilket skal ses i lyset af den kraftigt aftagende efterspørgsel og strammere kreditvilkår, men også boliginvesteringerne ventes nu at falde mere som følge af større fald i boligpriserne. Vækstbidraget fra de samlede investeringer skønnes i 2009 at være ca. -2 pct.point, mens det i den seneste prognose var skønnet til -1 pct.point.
Større tilbagegang på de danske eksportmarkeder	De danske eksportmarkeder mærkede også et voldsomt tilbageslag i 2. halvår 2008, og både i år og næste år skønnes nu en markant lavere vækst i udlandet. I 2009 og 2010 er væksten i udlandet nedjusteret med ca. 4 pct.point hhv. 1½ pct.point. Lavere vækst i udlandet smitter af på dansk eksport, og i nærværende prognose ventes et vækstbidrag fra eksporten, som i 2009 er ca. 4 pct.point lavere end i seneste prognose.
Større fald i importen og fald i importkvoten	Da tilbageslaget i efterspørgslen er blevet væsentligt større end forventet, er importvæksten også nedjusteret markant. I forhold til forrige prognose vurderes der aktuelt at være færre kapacitetsproblemer i dansk økonomi, hvilket er medvirkende til, at skønnet over importen er nedjusteret væsentligt mere end skønnet over efterspørgslen. Den markante nedjustering af forventningerne til væksten i importen indebærer, at importkvoten forventes at falde i denne prognose, mens den i <i>Dansk Økonomi, efterår 2008</i> var svagt stigende.

Større fald i beskæftigelsen ...	Faldet i beskæftigelsen er omkring 20.000 personer større i 2009 og 2010 og ca. 10.000 større i 2011 end forventet i efteråret. Det større fald hænger primært sammen med de mere afdæmpede forventninger til efterspørgslen, men samtidig er forventningerne til de fremtidige produktivitetsstigninger sat op. Dette sidste skyldes, at det seneste historiske fald i produktiviteten har været større end forudset i efteråret. Den høje produktivitetsstigning fremadrettet betyder, at den samme produktion kan fremstilles af færre personer.
... og højere produktivitetsstigninger fremadrettet	
Hurtigere stigning i ledigheden	Ledigheden er steget lidt mere end forventet, og samtidig er der udsigt til en dybere lavkonjunktur end ventet. Den forventede ledighedsstigning gennem 2009 er derfor opjusteret til godt 5.000 personer om måneden, hvor den seneste prognose indebar en stigning i ledigheden på omkring 4.000 personer om måneden. Ledigheden vurderes nu at stige til et niveau på ca. 165.000 personer i 2011, mod et forventet niveau på godt 120.000 i efteråret. Dermed ligger ledigheden i 2011 i nærværende prognose tæt på niveauet i det risikoscenarie, der blev præsenteret i <i>Dansk Økonomi, efterår 2008</i> .
Lavere lønstigningstakt	Forventningerne til lønstigningerne i 2009 er som følge af højere ledighed og svagere vækstforventninger nedjusteret med ca. 1-1½ pct.point i 2009-11. Inflationstakten i 2009 er ligeledes nedjusteret, hvilket for indeværende år bl.a. skyldes et betydeligt fald i olieprisen. I efteråret blev der antaget en oliepris omkring 80 dollar pr. tønde i prognoseperioden, mens niveauet i nærværende prognose er ca. 30 dollar lavere.
Offentlig saldo forværres mere	Overskuddet på den offentlige saldo er forværret med omkring 30 mia. kr. i 2009 i forhold til forventningen i <i>Dansk Økonomi, efterår 2008</i> . Konkret ventes et underskud i 2009 på ca. 20 mia. kr., hvor der i den seneste prognose blev forventet et overskud på 10 mia. kr. Den markante nedjustering er primært en konsekvens af den mere negative vurdering af aktiviteten, som giver anledning til færre skatteindtægter og større udgifter til blandt andet dagpenge. Samtidig giver den lavere oliepris og faldet i aktiekurserne

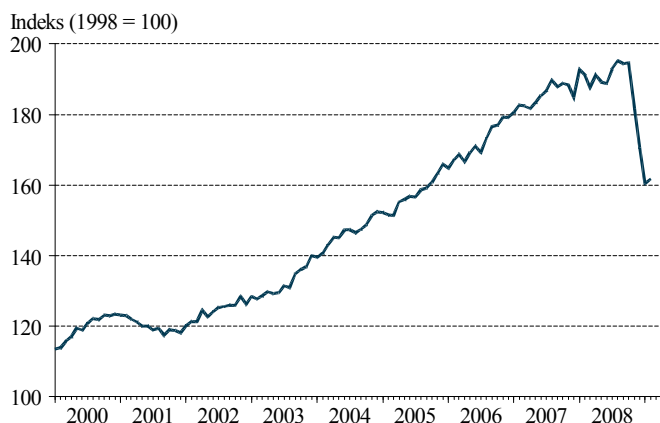
mv. anledning til en mere negativ vurdering af provenuet fra selskabs- og aktieskatten. I 2010 og 2011 bidrager den på kort sigt underfinansierede skattereform til en yderligere forværring af den offentlige saldo i forhold til vurderingen i efteråret.

I.2 International baggrund

Verdensomspændende krise har ført til markant fald i den globale handel

Den globale økonomi er blevet ramt af en realøkonomisk nedgang, som kom hurtigere og mere voldsomt end forudset i de fleste prognoser. I slutningen af 2008 blev stort set alle verdens lande udsat for et tilbageslag, der ser ud til at blive dybere og måske mere langvarigt, end tilfældet var i de økonomiske kriser i forbindelse med både første og anden oliekrise. Tilbageslaget i verdensøkonomien har ført til negative vækstrater i produktionen over en bred kam og et markant fald i verdenshandelen, jf. figur I.5. Der tegner sig et generelt billede af en verdensomspændende økonomisk nedgang, som blev sat i gang og forstærket af den finansielle krise, og som i større eller mindre grad indeholder de samme elementer for de fleste lande: Store prisfald på boliger, betydelige fald i aktiekurserne, stramninger af kreditvilkårene og meget lav forbruger- og erhvervstillid.

Figur I.5 Verdenshandelen



Anm.: Seneste observation er februar 2009.

Kilde: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Normalisering af vækst formentlig først i 2011

Verdensøkonomien ventes på denne baggrund at fortsætte i et meget lavt gear gennem hele 2009, og der forventes således negativ vækst i euroområdet og USA i 2009 og stort set nul-vækst i 2010. Først i 2011 skønnes væksten tilbage på et mere normalt niveau, jf. tabel I.3.

Stor usikkerhed omkring fremtidig udvikling

Udsigterne for den internationale økonomi er præget af betydelig usikkerhed. Usikkerheden vedrører ikke mindst udviklingen på de finansielle markeder, herunder usikkerhed om, hvor store tab der skal realiseres i bankerne, og hvordan disse tab vil påvirke vilkårene for udlån til husholdninger og erhvervsliv. Et andet usikkerhedselement vedrører effekten af de penge- og finanspolitiske lempelser, der er foretaget i mange lande, og konsekvenserne af de store underskud, der er opstået på de offentlige budgetter.

Den globale finanskriser er alvorlig

Den Internationale Valutafond (IMF) har analyseret længde og dybde af en række lavkonjunkturer siden 1960. På baggrund af analysen konkluderer IMF, at lavkonjunkturer, der optræder i forbindelse med finansielle kriser, eller som er samtidige på verdensplan, er længere og dybere end gennemsnittet af lavkonjunkturer historisk set. Samtidig er der en tendens til, at det efterfølgende opsving kan være langsommere. De få gange, hvor der både er tale om en verdensomspændende krise og en finansiell krise på én gang – som det er tilfældet med den aktuelle krise – er effekterne særligt alvorlige mht. dybde og længde. Da der under den aktuelle krise i et historisk hidtil uset omfang er anvendt finans- og pengepolitiske tiltag, er der dog håb om, at varigheden af krisen kan begrænses i forhold til det, de historiske erfaringer tilsiger, jf. boks I.1.

Tabel I.3 Hovedtræk i international konjunkturvurdering

	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----			
Realvækst				
USA	1,1	-3,2	0,0	3,6
Euroområdet	0,7	-4,1	-0,2	1,7
DKs aftagerlande ^{a)}	1,1	-3,8	0,2	2,5
Inflation				
USA	3,8	-0,5	0,5	2,0
Euroområdet	3,3	0,5	1,2	1,8
Lønomkostninger				
USA	3,3	3,5	0,4	0,4
Tyskland	1,9	1,0	0,9	0,9
DKs aftagerlande	2,8	1,8	1,3	1,3
Pengepolitiske renter				
USA	2,10	0,15	0,70	1,25
Euroområdet	3,90	1,10	1,20	2,00
Lange renter				
USA	3,70	3,20	3,80	4,50
Tyskland	4,36	3,20	3,70	4,20
	----- Dollar pr. tønde -----			
Oliepris, Brent	97	50	58	67
	----- Dollar pr. euro -----			
Dollar/euro-kurs	1,46	1,30	1,30	1,30

a) I bilagstabel I.1 er BNP-væksten i de enkelte lande angivet.

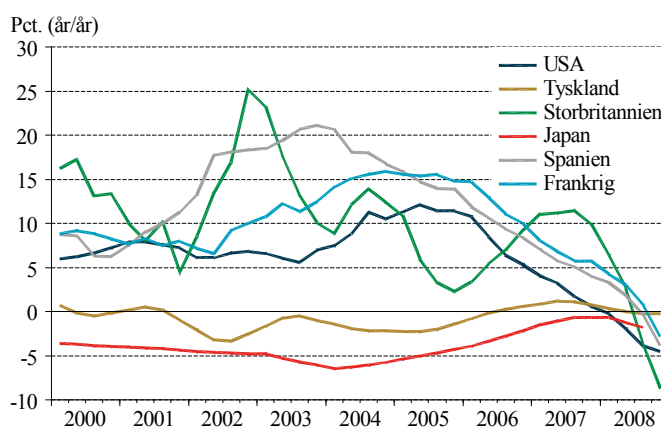
Anm.: Inflationen angiver stigningstakten i forbrugerprisindekset. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønsomkostningerne i industrien. Renterne er gennemsnitlige årlige renter. De lange renter er renten på 10-årige statsobligationer.

Kilde: EcoWin og egne skøn.

Store fald i boligpriser

En del af baggrunden for den finansielle krise er, at de seneste års store boligprisstigninger i mange OECD-lande er blevet afløst af prisfald, jf. figur I.6. Der er således sket store korrektioner på mange landes boligmarkeder, hvilket har negative konsekvenser for bl.a. det private forbrug og boliginvesteringerne. De store boligprisstigninger i perioden 1997-2007 kan ikke alene forklares ved almindelige faktorer som f.eks. udviklingen i renten, jf. IMF.¹ På baggrund af analyser af tidligere perioder med boligprisfald vurderer IMF, at de makroøkonomiske konsekvenser af faldende boligpriser er større, når de optræder sammen med en afmatning i økonomien og strammere kreditkrav, som det er tilfældet nu.

Figur I.6 Huspriser i udvalgte lande



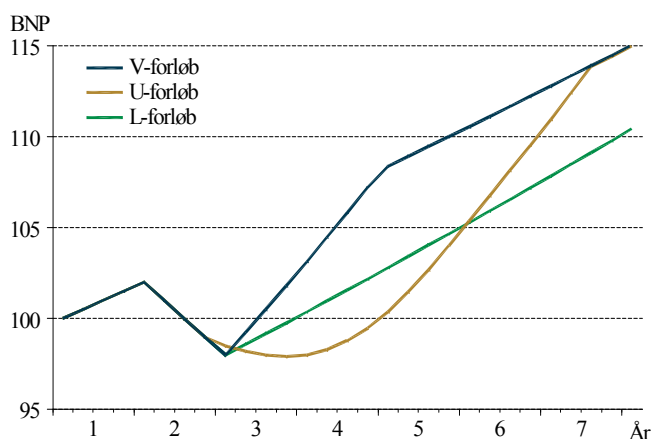
Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2008, dog 3. kvartal for Japan.

Kilde: IMF.

1) *World Economic Outlook. Financial Stress, Downturns, and Recoveries*. Oktober 2008, International Monetary Fund.

I kølvandet på, at en økonomisk krise opstår, følger naturligt spørgsmålene om, hvor længe der går, inden BNP-væksten igen bliver positiv, hvornår BNP-niveauet kan forventes at være tilbage på trendniveauet, samt hvor længe der går, før BNP-væksten er tilbage på trendvæksten. Ofte taler man om såkaldt V-, U- eller L-formede udviklinger. Disse betegnelser refererer til formen på kurven for BNP-niveauet, jf. figur A. En V-udvikling er karakteriseret ved, at en dyb lavkonjunktur efterfølges af en relativt brat tilbagevenden til det tidligere BNP-niveau. En U-udvikling beskriver en mere moderat eller langsom tilbagevenden til trendniveauet. Fælles for V- og U-udviklingen er, at der efter tilbageslaget kommer en periode, hvor væksten overstiger den normale vækstrate i økonomien. En højere vækstrate er nemlig forudsætningen for, at BNP-niveauet kan komme tilbage til trendudviklingen efter en periode med lav eller negativ vækst. En L-udvikling indebærer i modsætning til V- og U-udviklingen, at BNP-niveauet bliver permanent lavere som følge af krisen, eller det tager meget lang tid, før BNP-niveauet er tilbage på trendniveauet. Alle de skitserede forløb indebærer, at den trendmæssige vækstrate efter krisen er den samme som før krisen.

Figur A V-, U- og L-udvikling for BNP-niveau



IMF^a vurderer, at vækstraterne i perioden, hvor BNP-niveauet normaliseres (jf. V- og U-forløbene), typisk er omkring 25 pct. højere end under de forudgående nedgange – i absolutte værdier. Der er således tale om en “rebound”-effekt, hvor væksten det første år efter en recession typisk er positivt korreleret med den forudgående recessions dybde. Perioden med højere vækst end normalt kan i varierende omfang være drevet af finanspolitiske tiltag og lempelig pengepolitik, men vil normalt også være forårsaget af en markant vending i blandt andet forbruger- og erhvervstilliden.

På baggrund af en analyse af recessioner siden 1960 i 122 lande vurderer IMF, at den nuværende krise må forventes at blive mere langtrukket end gennemsnittet af kriserne. Dette begrundes i, at den nuværende økonomiske krise både består af en finansiel krise og er verdensomspændende. Analysen viser, at kriser med samme karakteristika som den nuværende har ca. dobbelt så lang varighed (ca. 14 kvartaler) som gennemsnittet af alle kriserne i perioden (ca. 7 kvartaler). Varigheden indeholder en periode med recession og en periode med tilbagevenden til BNP-niveauet inden krisen. I sammenligningen er der ikke taget højde for, at omfanget af finans- og pengepolitiske tiltag kan variere. I den nuværende krise er penge- og finanspolitikken blevet anvendt i betydeligt omfang, hvilket kan bidrage til at afkorte varigheden. Den meget ekspansive finanspolitik indebærer dog i kombination med betydelige automatiske stabilisatorer i mange lande, at de offentlige budgetter udviser betydelige underskud. En hastigt stigende offentlig gæld vil begrænse råderummet for yderligere finanspolitiske lempelser eller indebære behov for stramninger. I forbindelse med den aktuelle finanskriser vurderer IMF, at effektiviteten af penge- og finanspolitiske tiltag er betinget af hurtige og målrettede tiltag over for den finansielle sektor.

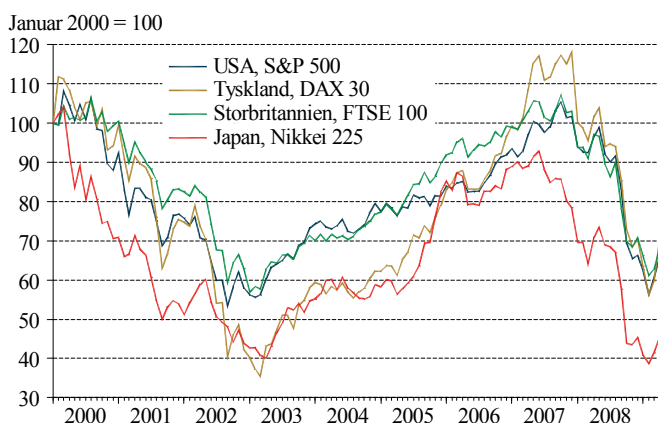
Mussa (2009)^b er mere optimistisk med hensyn til udsigterne for den aktuelle krise og argumenterer, at krisen vil have form af en V-udvikling – specielt for USA's vedkommende. Konklusionen baseres på en analyse af 7 historiske kriser i USA. Analysen indikerer, at kriserne umiddelbart efter anden verdenskrig på flere punkter ligner den nuværende krise mest – og de udviste alle en V-udvikling. Forskellige reaktioner i penge- og finanspolitikken inddrages ikke eksplicit i analysen, men Mussa vurderer, at den meget lempelige pengepolitik reducerer risikoen for, at der opstår en kreditklemme i den aktuelle situation. Det vurderes også, at problemerne med de "dårlige" aktiver på bankbalancerne ikke er større end, de vil blive løst af det efterfølgende opsving. Mussa understreger dog vigtigheden af, at der er tiltro til, at myndighederne vil intervenere i tilfælde af, at store banker er ved at gå konkurs.

- a) World Economic Outlook, Crisis and Recovery. April 2009, International Monetary Fund.
- b) Mussa, M.: World Recession and Recovery: A V or an L. Peterson Institute for International Economics, 7. april 2009.

Store fald i aktieformuer

Sideløbende med de faldende boligformuer er aktieformuerne også faldet markant, jf. figur I.7. Siden den finansielle krise eskalerede i september måned 2008, er aktiekurserne på mange børser styrtdykket og er nu omtrent på niveauet i 2002 efter dot-com-krisen og usikkerheden, der opstod efter terrorangrebet 9/11-2001. Faldet i huspriserne og aktiekurserne har medført store fald i husholdningernes formuer, hvilket påvirker det private forbrug negativt. Samtidig har de faldende aktivpriser direkte og indirekte påført bankerne store tab.

Figur I.7 Aktieindeks



Anm.: Seneste observation er april 2009.

Kilde: EcoWin.

Store udsving i olieprisen

De seneste år har prisen på olie svinget voldsomt – fra en pris på omkring 50 dollar pr. tønde i begyndelsen af 2007 op til en pris på 145 dollar i juli 2008 og tilbage til en aktuel pris på omkring 50 dollar, jf. figur I.8a. Det store fald siden sidste sommer skyldes hovedsageligt den globale økonomiske nedgang og den deraf mindre efterspørgsel. Det er vanskeligt at vurdere ligevægtsniveauet for olieprisen, idet dette ikke alene afhænger af efterspørgslen, men også af de reaktioner der måtte ske på udbudssiden som følge af ændringer i markedsprisen. De seneste måneders oliepris ligger dog væsentligt under, hvad den på længere sigt forventes at være ifølge International Energy Agency (IEA).

Den økonomiske lavkonjunktur ventes at holde olieprisen på et relativt lavt niveau i den nærmeste fremtid, men i takt med at konjunkturudsigterne vender, ventes olieprisen at stige igen. Olieprisen antages i prognosen at være 50 dollar i gennemsnit for 2009 stigende jævnt til 100 dollar i 2015.

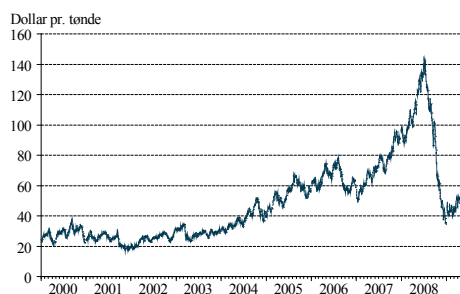
Råvarepriserne er faldet

I takt med den globale økonomiske afmatning er de øvrige råvarepriser også faldet markant, jf. figur I.8b. Dette gælder især for priserne på metaller, men også fødevarerpriserne bidrager meget til faldet. Selvom faldet i råvarepriserne vil virke stimulerende på økonomien i industrilandene, vil de store prisfald dæmpe vækstudsigterne for de råvareeksporterende lande.

Aftagende inflationen

Inflationen i såvel USA som euroområdet er efter kraftige stigninger siden efteråret 2007 faldet lige så kraftigt igen, jf. figur I.9. Faldet i inflationen skyldes hovedsageligt de faldende priser på energi og fødevarer. Kerneinflationen (forbrugerpris-inflation ekskl. energi og fødevarer) er også begyndt at aftage som følge af den økonomiske nedgang, og inflationen ventes derfor at fortsætte den nedadgående tendens. I USA forventes en periode med negativ inflation i 2009 efterfulgt af stigning til et mere normalt niveau i 2011 på omkring 2 pct. I euroområdet ventes inflationen at vende midt i 2009, hvorefter der forventes en tilbagevenden til et mere normalt niveau på lidt under 2 pct. i 2011.

Figur I.8a Nominel oliepris



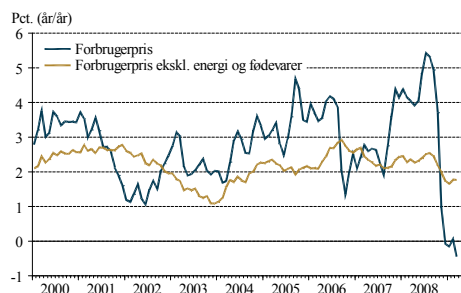
Figur I.8b Reale råvarepriser (ekskl. energi)



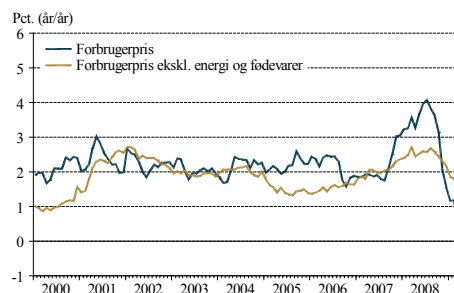
Anm.: Olieprisen er for brent-olie, og seneste observation er 8. maj 2009. For råvarer er seneste observation februar 2009.

Kilde: EcoWin og Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Figur I.9a Inflation i USA



Figur I.9b Inflation i euroområdet



Anm.: Seneste observation er marts 2009.

Kilde: EcoWin.

Ingen deflation

For en del landes vedkommende kan der opstå en kortere periode med negativ inflation, men IMF vurderer, at der kun er beskednen risiko for, at den aktuelle krise fører til egentlig deflation i form af længerevarende negativ kerneinflation. Japan er i øjeblikket det land, hvor der er størst risiko for deflation. Internationalt indebærer den meget lempelige pengepolitik kombineret med en stor stigning i udbuddet af statsobligationer, at der på længere sigt er en vis risiko for, at der kan opbygges forventninger om højere inflation, som blandt andet kan føre til højere nominelle renter.

Pengepolitikken lempet betydeligt

Som følge af den hurtige nedgang i økonomien har mange lande reageret med betydelige pengepolitiske lempelser, som i første omgang har været nedsættelser af de pengepolitiske renter, men også anvendelse af kvantitative tiltag.

Udvidede pengepolitiske tiltag i USA ...

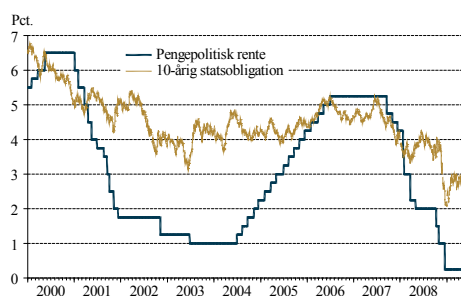
I løbet af efteråret 2007 og foråret 2008 blev den pengepolitiske rente i USA sat ned fra 5,25 pct. til 2 pct. som følge af udsigten til lav vækst og betydelig usikkerhed omkring situationen på boligmarkedet og de finansielle markeder. Som følge af den eskalerende finanskriser og effekterne på realøkonomien blev renten yderligere nedsat i løbet af efteråret. Den amerikanske centralbank, Federal Reserve (FED), har i øjeblikket en målsætning om at holde den amerikanske pengepolitiske rente i intervallet 0-0,25 pct., og samtidig anvender FED kvantitative tiltag i form af bl.a. opkøb af stats- og realkreditobligationer. I takt

med at konjunktursituationen vender, kan det forventes, at den pengepolitiske rente langsomt vil blive sat op. Der er dog grund til at forvente, at de pengepolitiske myndigheder vil være ret sikre på, at den finansielle sektor kan tåle en stramning, før denne foretages.

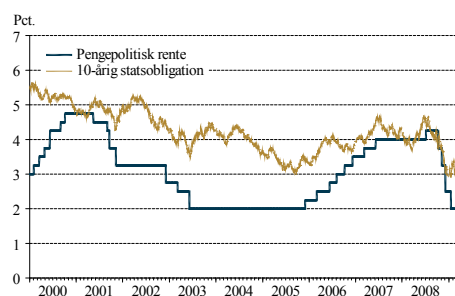
... og måske i euroområdet

Trods nedgangen i økonomien hævdede den europæiske centralbank (ECB) renten så sent som i juli 2008 (til 4,25 pct.). På dette tidspunkt vurderedes inflationstruslen blandt andet i lyset af de stadig højere oliepriser at være dominerende, og ECB så fortsat relativt optimistisk på vækstudsigterne for euroområdet. Siden er inflationstruslen forsvundet, konjunktursituationen forværret kraftigt, og ECB har derfor sænket renten til 1 pct. i maj 2009, jf. figur I.10. Det forventes, at renten forbliver på dette niveau efterfulgt af en langsom stigning i 2010.

Figur I.10a Renter, USA



Figur I.10b Renter, euroområdet



Anm.: Den lange rente i figur b er den tyske 10-årige statsobligationsrente. Seneste observation er primo maj 2009.

Kilde: EcoWin.

En lang række lande har gennemført finanspolitiske lempelser for at dæmme op for de uheldige konsekvenser af den aktuelle økonomiske krise. De finanspolitiske lempelser dækker over tiltag, der er besluttet eller annonceret efter krisens udbrud, men for at få et retvisende billede er det også relevant at inddrage de finanspolitiske tiltag, der allerede var besluttet. Eksempelvis var finanspolitikken i Danmark i 2009 allerede i forbindelse med finansloven planlagt at være relativt ekspansiv med stigende offentlige udgifter og skattelettelser. Nedenstående tabel giver for udvalgte, primært europæiske, lande et overblik over status for finanspolitikken i forbindelse med den tekniske gennemgang af landenes stabilitets- og konvergensprogrammer i begyndelsen af marts.

Tabel A Finanspolitik, offentlig saldo og offentlig gæld i udvalgte lande

	Lempelse		Offentlig saldo			Gæld		
	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	-----		Pct. af BNP			-----		
Danmark	1,4	0,8	3,6	-1,5	-3,9	33	32	33
Sverige	1,4	+	2,5	-2,6	-3,9	38	44	47
Tyskland	1,5	0,2	-0,1	-3,9	-5,9	65	73	78
UK	1,0	-	-5,5	-11,5	-13,8	52	68	81
Finland	1,2	+	4,2	-0,8	-2,9	33	39	45
Frankrig	0,8	-	-3,4	-6,6	-7,0	68	79	86
Spanien	2,0	-	-3,8	-8,6	-9,8	39	50	62
Holland	0,5	?	1,0	-3,4	-6,1	58	57	63
Irland	-2,5	-	-7,1	-12,0	-15,6	43	61	79
Italien	0,0	?	-2,7	-4,5	-4,8	105	113	116
EU27	0,9	?	-2,3	-6,0	-7,3	61	72	79
USA	1,3	1,5	-5,9	-12,1	-14,2	-	-	-

Kilde til den offentlige saldo og gælden er EU (2009): *Economic Forecast, Spring 2009*.

Søjlen "Lempelse" angiver et skøn over den samlede diskretionære finanspolitiske lempelse (svarende til det direkte eller umiddelbare provenu) baseret på en gennemgang af EU's landeeksaminationer af de enkelte landes stabilitets- og konvergensprogrammer foretaget af Finansministeriet. Der kan være annonceret yderligere lempelser (eller stramninger) siden. Et + hhv. - i søjlen for 2010 indikerer, at der er annonceret en yderligere lempelse hhv. en stramning i 2010, men størrelsesordenen er ikke kendt. Tallene for USA er baseret på CBO's officielle vurdering.

Opgørelsen viser, at der er betydelig forskel i den finanspolitiske reaktion. En række lande, herunder Danmark, Tyskland, Sverige og Finland, planlægger lempelser i både 2009 og 2010. Den finanspolitiske lempelse er mulig i disse lande, fordi de i udgangspunktet er relativt velkonsoliderede, hvad angår de offentlige finanser. En anden gruppe lande, der bl.a. omfatter Storbritannien, Frankrig og Spanien, planlægger lempelser i 2009, men stramninger i 2010. Disse lande er generelt karakteriseret ved at have dårligere offentlige finanser end den første gruppe af lande. Endelig er der en række lande, herunder Irland og også flere østeuropæiske lande og de baltiske lande (ikke vist i tabellen), som af hensyn til de offentlige finanser er nødt til at stramme finanspolitikken i 2009 og 2010.

Ud over de diskretionære lempelser (og stramninger) påvirker krisen også den offentlige saldo gennem de automatiske stabilisatorer. Virkningen af de automatiske stabilisatorer er omkring tre gange større end de aktive lempelser, der er indført i forbindelse med krisen, jf. OECD (2009)^a. De automatiske stabilisatorer er generelt større i Europa end i USA og Japan, selvom der er stor variation mellem de europæiske lande. Jo større de automatiske stabilisatorer er, desto mindre behøver de aktive lempelser dermed at være i forbindelse med økonomiske kriser.

a) OECD Economic Outlook, Interim Report. Marts 2009.

Lange renter stiger på sigt

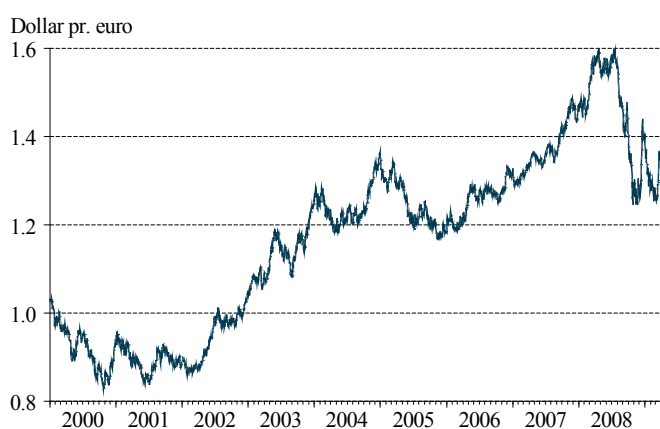
I løbet af foråret 2008 steg renten på de toneangivende 10-årige statsobligationer i både Tyskland og USA. Stigningen var blandt andet drevet af voksende frygt for vedvarende højere inflation. Renterne på statspapirer faldt imidlertid igen i 2. halvår af 2008, da forværrede vækst-udsigter og pengepolitiske lempelser førte til øget efterspørgsel efter statsobligationer, der fungerer som "sikker havn" i krisetider. Det aktuelle renteniveau er derfor væsentligt lavere end normalt, og det forventes, at de lange obligationsrenter langsomt stiger i takt med, at vækst-udsigterne vender, og pengepolitikken gradvist normaliseres. Da euroområdet forventes at være langsommere til at komme ud af krisen end USA, vil rentestigningerne formentligt ske lidt senere end i USA. I det omfang risikoen for inflation og de mere langsigtede effekter af den offentlige gældsudvikling begynder at spille en væsentlig rolle for forventningsdannelsen, kan det bidrage til en

hurtigere og større stigning i de lange renter, end der er lagt op til i prognosen.

Dollarens udvikling

Dollaren faldt i løbet af 2008 i forhold til euroen, men genvandt terræn i den sidste del af 2008, jf. figur I.11. Stigningen i dollarens værdi skal blandt andet ses på baggrund af, at der er opstået en forventning om, at USA kan komme hurtigere ud af krisen end euroområdet. Dollaren understøttes fortsat af dollarens status som "sikker havn", og da flere vækstøkonomier har været nødt til at sælge ud af udenlandske valutaer, specielt euro, har dette også bidraget til svækkelsen af euroen over for dollaren. Beregningsteknisk forudsættes det, at dollar/euro-kursen forbliver på det aktuelle niveau i prognoseperioden.

Figur I.11 Dollar/euro-kurs



Anm.: Seneste observation er primo maj 2009.

Kilde: EcoWin.

Store finanspolitiske lempelser i mange lande

I forbindelse med den økonomiske krise har mange lande gennemført finanspolitiske lempelser i form af både skattelettelser og øget offentligt forbrug og investeringer, jf. boks I.2. Samtidig medfører krisen også lempelser gennem de automatiske stabilisatorer. Der er dermed udsigt til store underskud på de offentlige budgetter og stigninger i den offentlige gæld, hvilket illustrerer nogle af omkostningerne ved krisen. Da der er stor forskel på, hvor velkonsoliderede

de forskellige lande er, hvad angår de offentlige finanser, vil der også være stor forskel på, hvor meget de enkelte lande skal stramme finanspolitikken efterfølgende.

USA

Stort fald i BNP

Væksten i USA har gennem de seneste tre år været aftagende. Den væsentligste faktor bag væksten i USA er det private forbrug, der udgør ca. 70 pct. af BNP. Væksten i det private forbrug aftog imidlertid i slutningen af 2007, og fra andet halvår 2008 har forbruget udvist direkte fald. Som følge af den aftagende indenlandske efterspørgsel er den amerikanske import faldet, og vækstbidraget fra nettoeksporten er blevet positivt. Samtidig har udviklingen bidraget til, at det store amerikanske betalingsbalanceunderskud er blevet reduceret. BNP-niveauet faldt med mere end 1½ pct. i fjerde kvartal 2008, som følge af fald i både det private forbrug og investeringerne, og faldet i BNP fortsatte i første kvartal med uformindsket styrke til trods for, at det private forbrug udviste en pæn stigning.

Forbrugertilliden på meget lavt niveau

Det markante fald i produktionen har allerede ført til en betydelig stigning i arbejdsløsheden, der er steget fra et niveau omkring 5 pct. i begyndelsen af 2008 til ca. 9 pct. i april måned. Forbruger- og erhvervstilliden er faldet markant, og selv om forbrugertilliden er steget på det aller-seneste, ligger den på et historisk lavt niveau. Boligmarkedet er fortsat under pres, selvom der er visse tegn på stabilisering. Boligefterspørgslen påvirkes fortsat negativt af stramme kreditvilkår og stigende ledighed. Lavere renter og udsigten til en vending i økonomien kan omvendt trække i modsat retning.

I USA blev der i februar fremlagt en ny bankpakke – Financial Stability Plan (FSP). I forbindelse med fremlæggelsen fremhævede USA's finansminister Timothy Geithner, at långivningen ikke fungerer i USA i dag, hvilket bankpakken skal råde bod på. To af hovedelementerne i bankpakken er:

1) Rekapitalisering af banker, som bl.a. indebærer, at banker med balancer på mere end 100 mia. dollar (19 banker i alt) er blevet underkastet en stress-test. Testens formål var at vurdere, om bankerne har tilstrækkelig kapital til at overleve en stor økonomisk afmatning. Bl.a. på baggrund af stress-testen kan der indskydes ansvarlig kapital (i form af konverterbare præference-aktier) i banker, der har et kapitalbehov. Resultatet af stress-testen blev, at 10 af de 19 banker blev pålagt at øge deres reserver med i alt ca. 75 mia. dollar.

2) Public-Private Investment Program (PPIP), der indebærer offentlig hjælp til at fjerne/garantere dårlige lån og aktiver ("toxic asset") fra bankerne. Hensigten er at give bankerne et værktøj til at få rensed ud i deres balancer og rejse frisk kapital, hvilket ifølge det amerikanske finansministerium vil stimulere långivningen fra bankerne. Målet med planen er at inkludere privat kapital samt at skabe et marked – og dermed en pris – for disse lån og aktiver. Grundlæggende sker dette ved, at den amerikanske indskydergarantifond (FDIC) mod et gebyr stiller lån til rådighed (hvor størrelsen/gearingen afhænger af produktets risikoprofil) for de private investorer, der ønsker at byde på f.eks. en pulje med dårlige lån. Gearingsniveauet afhænger af kvaliteten på de dårlige lån, men kan maksimalt nå op på 6/1 (lån i forhold til egenkapital). Samtidig matcher finansministeriet de private investorers bud, hvorved egenkapitalen bliver delt mellem finansministeriet og den private investor. Dermed skal de private investorer ikke investere ret mange penge, og risikoen på lånet ligger i den offentlige sektor.

Det amerikanske finansministerium vurderer, at de skal bruge mellem 75 og 100 mia. dollar fra TARP^a, og konstruktionen vurderes at indebære opkøb af dårlige lån og aktiver for op imod 500 mia. dollar.

Formålet med planen er at fjerne en del af de dårlige lån og aktiver fra bankernes balancer, hvilket vil stimulere långivningen. Samtidig vurderer flere kilder dog (bl.a. FDIC), at det for nogle bankers vedkommende ikke vil være tilstrækkeligt til at redde dem, da visse banker i realiteten er insolvente og dermed ikke kan hjælpes gennem PPIP.

Erfaringerne fra bl.a. den svenske og den japanske bankkrise i 1990'erne viser, at

der kræves hurtige og målrettede tiltag rettet dels mod en rekapitalisering, dels en opgørelse af dårlige lån og aktiver, så omfanget af problemet bliver kendt, og lånene/aktiverne evt. kan fjernes fra bankernes balancer, jf. IMF (2009). Det er disse forhold, som de forskellige landes bankpakker, herunder den amerikanske bankpakke, forsøger at imødekomme. Den svenske bankkrise blev løst relativt hurtigt, da omfanget af dårlige lån og aktiver hurtigt blev identificeret og overført til uafhængige "asset management" selskaber. I Japan fik man ikke gjort op med de dårlige lån og aktiver, som dermed vedblev at være en hæmsko for bankerne og deres udlån op gennem 1990'erne.

En del af kritikken af den amerikanske bankpakke går på, at processen med at få gjort op med de dårlige lån og aktiver tager for lang tid, og dermed forlænges også den finansielle usikkerhed og uro. Planens succes vil i høj grad afhænge af de private investorers involvering i projektet.

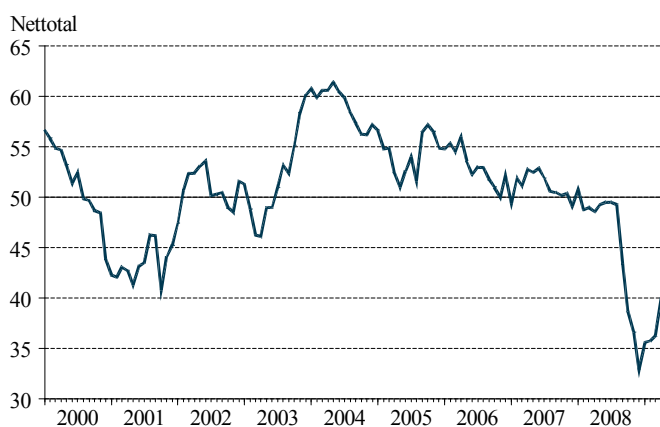
Et andet problem kan blive prisfastsættelsen af de dårlige lån og aktiver. Der er blandt kritikere en frygt for, at de interesserede købere af de dårlige lån og aktiver ikke afgiver bud, som er høje nok til, at bankerne vil sælge, da bud lavere end den bogførte værdi medfører nedskrivning af bankens værdier. Argumentet for, at bankerne ikke føler sig nødsaget til at sælge, er formodningen om, at regeringen for enhver pris vil forhindre, at banker går konkurs, hvilket kan få bankerne til at forvente en mere favorabel plan på et senere tidspunkt, jf. Johnson mfl. (2009)^b. Et modsatrettet kritikpunkt er, at køberne vil betale for meget som følge af den indirekte statslige støtte i form af garanterede lån, hvilket kan medføre betydelige tab for skatteyderne, hvis aktiverne mister deres værdi, jf. f.eks. Stiglitz (2009)^c og Sachs (2009)^d. Modargumentet er, at dette potentielle tab begrænses som følge af indskydergarantifondens risikovurdering af de enkelte lån, der bevirker, at øget risiko for tab medfører forringede lånemuligheder hos det offentlige. Dermed reduceres købernes mulighed for at afgive et højt bud på meget risikofyldte lån, og det potentielle tab mindskes, jf. Cline og Emmons (2009)^e.

- a) Troubled Asset Relief Program (TARP): Den amerikanske regerings hjælpepakke på 700 mia. dollar til finanssektoren i forbindelse med finanskrisens udbrud i efteråret 2008. Er nu omdøbt til Financial Stability Plan (FSP).
- b) Johnson, S.; Boone, P. og Kwak, J.: *Baseline Scenario: Post-G-20 Edition*. Peterson Institute for International Economics.
- c) Stiglitz, Joseph E.: "Obama's Ersatz Capitalism". New York Times, 1. april 2009.
- d) Sachs, Jeffrey: "Obama's Plan Could Rob the Taxpayer". Financial Times, 25. marts 2009.
- e) Cline, W.R. og Emmons, T.: *Economics of the Geithner Plan*. Peterson Institute for International Economics.

Udsigt til vending

Selvom den økonomiske situation i USA er alvorlig, er der visse tegn på, at bunden kan være nået. De massive penge- og finanspolitiske lempelser kan have bidraget til at vende forventningerne. De mere positive forventninger til fremtiden afspejles blandt andet af udviklingen i ISM-indekset, der er steget de seneste måneder, men dog fortsat er på et meget lavt niveau, jf. figur I.12. Også udviklingen på aktiemarkedet indikerer en vis optimisme. Selvom der således er tegn på en vending, kan situationen ikke karakteriseres som stabiliseret, idet nye oplysninger om problemer i f.eks. den finansielle sektor hurtigt kan give anledning til fornyede bekymringer og pessimisme. Samlet vurderes det imidlertid, at der er sandsynlighed for begyndende positive vækstrater i løbet af anden halvdel af i år. På denne baggrund ventes BNP-væksten i USA at blive omkring -3 pct. i år og omkring nul i 2010.

Figur I.12 ISM-indeks for fremstillingsvirksomheder



Anm.: ISM er et amerikansk indeks, der beskriver, hvorvidt aktiviteten i virksomhederne er ændret i forhold til måneden før. Et niveau under 50 indikerer tilbagegang i aktiviteten, mens et niveau over 50 indikerer fremgang. Seneste observation er april 2009.

Kilde: EcoWin.

Betydelig usikkerhed

Usikkerheden om udviklingen i væksten i de kommende år er fortsat stor. Vejen ud af krisen synes ikke mindst bestemt af, hvornår effekterne fra den finansielle krise på real-

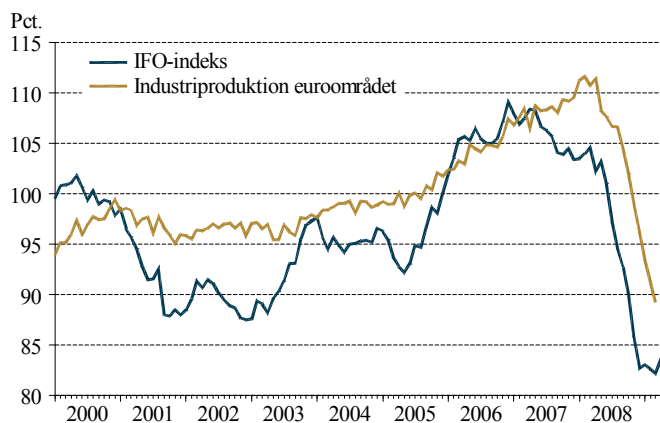
økonomien er aftaget, hvilket igen bl.a. afhænger af effekten af de tiltag, der er rettet mod de "dårlige lån/aktiver" (toxic assets), jf. boks I.3. Frygten er, at der fortsat kan komme store nedskrivninger af bankernes aktiver, fordi de dårlige lån er mindre værd end deres bogførte værdi. Dermed er der fortsat en ikke ubetydelig risiko for, at flere banker kan komme i en situation, hvor de ikke kan leve op til kapitalkravene.

Europa

Markant vækstnedgang i euroområdet

Euroområdet er ligesom USA stærkt påvirket af den finansielle krise og den globale vækstnedgang. De økonomiske nøgletal viser i øjeblikket en meget negativ udvikling i økonomien med bl.a. store fald i industriproduktionen, jf. figur I.13. Erhvervenes tillidsindikatorer er ligesom forbrugertilliden faldet markant i de fleste lande, selvom der er tegn på en vis stabilisering.

Figur I.13 Erhvervstillid og industriproduktion



Anm.: IFO-indikatoren afspejler de tyske industrilederes tillid til økonomien. Seneste observation er april for IFO-indeks og marts for industriproduktionen.

Kilde: EcoWin.

Stort fald i BNP i slutningen af 2008

Gennem 2008 aftog væksten i den indenlandske efterspørgsel, og i 4. kvartal faldt BNP i euroområdet med

1,5 pct. i forhold til kvartalet før som følge af negativ vækst i både den indenlandske efterspørgsel og nettoeksporten.

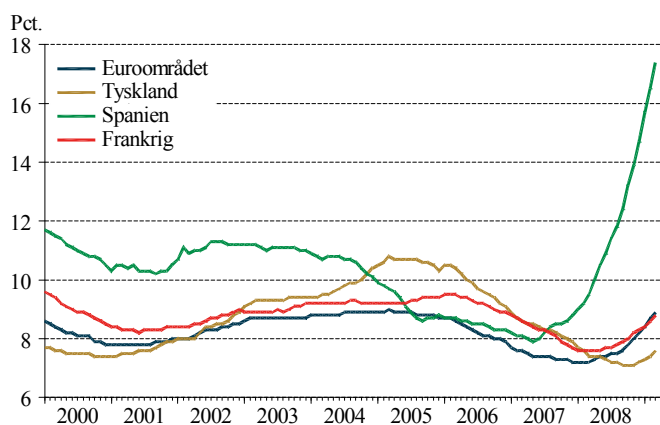
Og yderligere fald må imødeses

Det private forbrug vil fremover blive understøttet af skattelettelser i en række lande kombineret med bidrag fra lav inflation og lavere renter. Væksten i det private forbrug påvirkes dog negativt af den stigende arbejdsløshed, faldende bolig- og aktieformuer og bankernes stramninger i kreditvilkårene. På denne baggrund forventes BNP i euroområdet at falde yderligere de kommende kvartaler.

Kraftigt stigende arbejdsløshed

Arbejdsløsheden er steget siden begyndelsen af 2008 og var ved udgangen af året øget fra 7,2 pct. til 8,9 pct. i marts. Der er betydelig forskel både på ledighedsniveauet og udviklingen i ledigheden mellem de enkelte lande. Ledigheden er især steget stærkt i Spanien, mens stigningen i Tyskland først er begyndt i slutningen af året, jf. figur I.14. Som for Spanien er ledigheden i Irland steget meget, fra 4,5 pct. sidst i 2007 til tæt på 12 pct. Ledigheden i euroområdet ventes at stige yderligere markant, og EU-kommissionen venter en ledighed på 10 pct. i 2009 og 11,5 pct. 2010.

Figur I.14 Ledighed i euroområdet og udvalgte lande



Anm.: Seneste observation er marts 2009.

Kilde: Eurostat.

Tysk eksport svækket	Tyskland er særlig hårdt ramt på eksporten, der for en stor del består af investeringsgoder og dermed er meget konjunkturfølsom. Det private forbrug har gennem en længere periode ikke bidraget væsentligt til BNP-væksten. Arbejdsløsheden er begyndt at stige og forventes at stige betydeligt. Tyskland er et af de få lande, hvor der ikke har været store boligprisstigninger og dermed heller ikke store boligprisfald. Tyskland er et af de lande, der lempet finanspolitikken mest både i 2009 og 2010, hvilket bidrager til at holde hånden under væksten.
Indenlandsk efterspørgsel sænker fransk BNP	Frankrig er ikke helt så hårdt ramt som Tysklands eksportdrevne økonomi. Den indenlandske efterspørgsel i Frankrig er dog på linje med udviklingen i de øvrige lande ramt af stigende arbejdsløshed, faldende bolig- og aktiepriser samt strammere kreditvilkår. Finanspolitikken bidrager i forholdsvis begrænset omfang til væksten i 2009, og der kan blive tale om stramninger i 2010.
Store boligprisfald i Storbritannien	Storbritanniens BNP-vækst er historisk set drevet af den indenlandske efterspørgsel (især det private forbrug), mens nettoeksporten generelt har bidraget negativt. Som følge af den økonomiske nedtur er fortegnene vendt, så den indenlandske efterspørgsel nu bidrager negativt og nettoeksporten positivt. Boligpriserne er faldet markant, siden de toppede i oktober 2007. Et fortsat fald kan ikke udelukkes, selvom der er tegn på en stabilisering af priserne. Forbrugerne påvirkes dermed fortsat negativt af boligpriserne, stigende ledighed og skrapere kreditkrav i bankerne. Stigende realløn og lavere renter ventes i løbet af året at bidrage til en vending. Finanspolitikken bidrager i begrænset omfang til væksten i 2009, men som følge af meget store underskud på de offentlige finanser er der udsigt til en vis stramning i 2010.
Svensk økonomi eksportfølsom	Sverige har en meget eksportfølsom økonomi, og såvel det globale efterspørgselsfald som det indenlandske har medført store fald i industriproduktionen. Den svenske krone blev i efteråret svækket med ca. 15 pct. i forhold til euro, blandt andet som et resultat af, at de svenske bankers eksponering i de baltiske lande er relativt stor. Faldet i valutakursen bidrager til at holde hånden under svensk eksport, men indebærer omvendt en udhuling af købekraften for de

svenske forbrugere. Ledigheden er siden midten af 2008 steget fra 5,7 pct. til 8,0 pct. i marts 2009. Den svenske finanspolitik ventes i såvel 2009 som 2010 at bidrage positivt til BNP-væksten. Samtidig er pengepolitikken lempet væsentligt, og den pengepolitiske rente er sat ned til 0,5 pct.

Asien

Lavere vækst også i Japan ...

Japan oplever en voldsom økonomisk svækkelse til trods for, at landets finanssektor til at begynde med blev anset for at være mindre udsat for subprimekrisen end finanssektorerne i USA og Europa. Den vigtigste årsag til svækkelsen er Japans store afhængighed af eksport af meget konjunkturfølsomme varer (f.eks. biler og elektronik). Det globale efterspørgselsfald har dermed ramt hårdt og blandt andet ført til store fald i investeringerne. Den japanske industriproduktion er faldet med mere end 30 pct. siden midten af 2008. Der er udsigt til meget lav vækst og en deflationær udvikling med negativ lønvækst og kerne-inflation et stykke ind i 2010.

... og i Kina – men væksten er fortsat høj efter europæisk standard

Kina er også ramt af den globale afmatning med aftagende BNP-vækstrate til følge. Fra en vækst på 13 pct. i 2007 efterfulgt af 9 pct. i 2008 forventes en vækstrate på omkring 7 pct. i 2009. I de seneste måneder er erhvervstilliden igen begyndt at stige kraftigt, udlånsvæksten er taget til, og bilsalget er steget. Udviklingen skyldes bl.a., at reaktionen fra de politiske beslutningstagere i Kina har været relativt stærk med meget ekspansive lempelser i penge- og finanspolitikken. Kinas økonomi synes dermed allerede at være påbegyndt en genopretning.

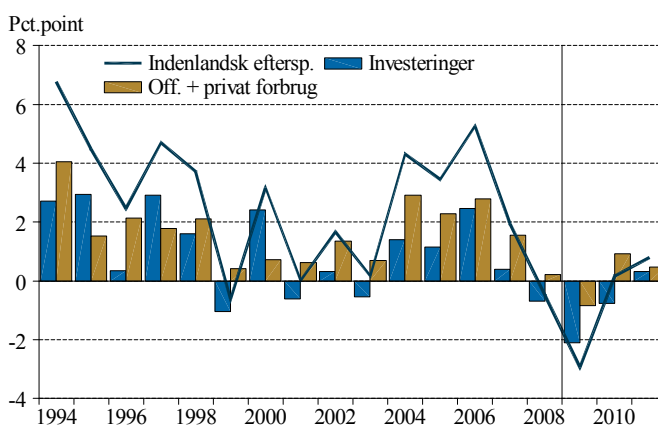
I.3 Indenlandsk efterspørgsel

Markant fald i indenlandsk efterspørgsel

Efter adskillige år med høj og stabil vækst i den indenlandske efterspørgsel vendte udviklingen i 2008. Den samlede indenlandske efterspørgsel faldt på årsbasis med 0,5 pct., men faldet igennem året var væsentlig mere dramatisk, end dette tal antyder. Det private forbrug lå således – blandt andet som følge af et fald på næsten 3 pct. i fjerde kvartal – ved udgangen af 2008 mere end 5 pct. under

niveauet på samme tidspunkt i 2007, og for investeringerne var faldet igennem året endnu større. Niveauet for de væsentlige efterspørgselskomponenter er dermed meget lavt ved indgangen til 2009, og alene af den grund må der imødeses et markant fald i den indenlandske efterspørgsel i forhold til året før. Med udsigt til yderligere fald gennem året især i de private erhvervs- og boliginvesteringer forventes et samlet fald i den indenlandske efterspørgsel på knap 3 pct. i 2009. I 2010-11 forventes trods skattelettelser kun en beskedne vækst i den samlede indenlandske efterspørgsel, jf. figur I.15 og tabel I.4.

Figur I.15 Vækstbidrag til indenlandsk efterspørgsel



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

Tabel I.4 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets	Mængdestigning				
	priser					
	2008	2007	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.	-----		Pct.	-----	
Privat forbrug	851	2,4	-0,1	-2,4	1,3	0,4
Bilkøb	45	4,5	-10,8	-31,1	-2,1	5,9
Andet forbrug	806	2,3	0,6	-0,8	1,4	0,1
Offentligt forbrug	461	1,3	1,1	1,3	1,0	1,0
Offentlige investeringer	31	-10,0	5,2	17,9	1,4	-4,0
Boliginvesteringer	108	4,8	-9,8	-9,9	-6,0	-0,3
Erhvervsinvesteringer	237	4,4	-1,5	-11,3	-3,5	3,8
Maskiner	168	4,9	-2,6	-9,4	-3,6	3,8
Bygninger	70	2,8	2,1	-16,9	-3,3	3,5
Lagerændringer	13	-0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.702	1,9	-0,5	-2,9	0,2	0,8

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver bidrag til vækst i indenlandsk efterspørgsel.

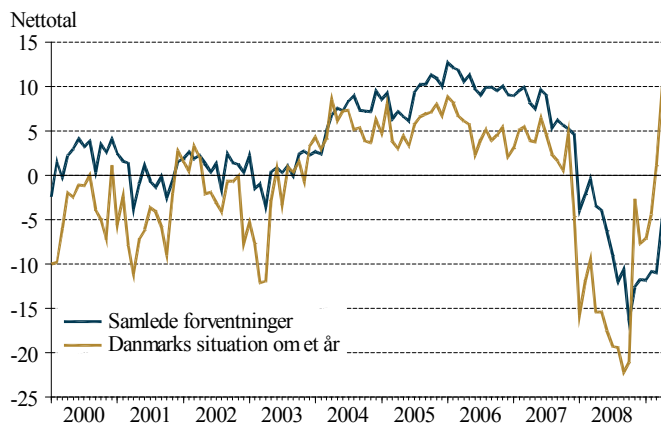
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

**Lavere forbrug
og lav
forbrugertillid ...**

**... men tegn på
vending?**

Trods skattelettelser og høje lønstigninger var væksten i den disponible indkomst i 2008 stærkt begrænset, og desuden trak faldende boligpriser forbrugstilbøjeligheden nedad. Samtidig med, at den generelle konjunktursituation blev forværret, og finanskrisen tog til i styrke, blev forbrugernes forventninger til fremtiden svækket. De seneste års kraftige højkonjunktur har bragt forbrugertilliden op på et meget højt niveau, men i løbet af 2008 faldt Danmarks Statistiks forbrugertillidsindikator til det laveste niveau siden slutningen af 1980'erne. Den lavere forbrugertillid bidrog til at trække det private forbrug nedad i 2008. Den samlede forbrugertillid ligger fortsat lavt, men der er i løbet af foråret indtruffet en stigning i tillidsindikatoren. Især forbrugernes forventninger til Danmarks økonomiske situation om et år er steget betydeligt de seneste måneder, jf. figur I.16. Stigningen i forbrugertilliden er indtruffet samtidig med, at faldet i detailomsætningen er ophørt.

Figur I.16 Forbrugerforventninger



Anm.: I forbrugerforventningsundersøgelsen stilles en række spørgsmål vedrørende familiens økonomiske situation til et udsnit af befolkning. Forbrugertillidsindikatorer er beregnet som gennemsnittet af nettotalene for disse spørgsmål. Et højere netttotal skal tolkes positivt. Seneste observation er april 2009. Egen sæsonkorrektur.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Fald i det private forbrug

Udviklingen i bilkøbet peger også på, at faldet i forbruget kan være stoppet. Bilkøbet faldt igennem 2008, og med et fald på 20 pct. alene i fjerde kvartal ligger niveauet for bilkøbet meget lavt i forhold til samme periode året før. Baseret på antallet af nyregistreringer i de første måneder af 2009 ser det imidlertid ud til, at faldet i bilkøbet er aftaget. Det meget lave niveau ved udgangen af 2008 betyder imidlertid, at bilkøbet i 2009 ventes at komme til at være omkring 30 pct. lavere end året før.

Finanspolitiske tiltag og SP-midler løfter forbruget

Forbrugsudviklingen påvirkes i 2009 positivt af en række finanspolitiske lempelser, herunder skattelettelser fra *Lavere skat på arbejde*, som blev vedtaget i 2007. Som led i en række af nye finanspolitiske lempelser, der er besluttet efter finanslovens vedtagelse, er der desuden givet mulighed for at hæve midlerne i Den Særlige Pensionsordning (SP) fra den 1. juni til den 31. december 2009. Det er usikkert, i hvilket omfang denne mulighed vil blive udnyttet, og hvor stor en del af de hævede midler, der vil blive anvendt til

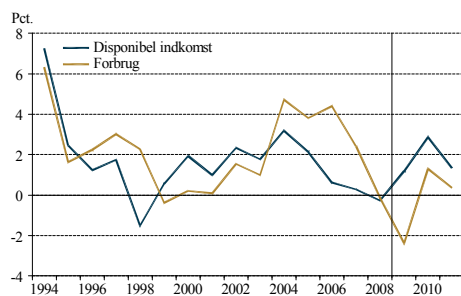
forbrug. I prognosen forudsættes det, at der hæves ca. 8 mia. kr. efter skat til forbrug.² I 2010 gives indkomstskattelettelse, som kun i begrænset omfang finansieres på kort sigt. Der er dermed tale om et isoleret løft i de disponible indkomster på op imod 2 pct. Forbrugsvirkningen af skattelettelse er usikker. Den aktuelle usikkerhed om konjunktursituationen kan begrunde en forventning om, at en relativt stor del af skattelettelse går til opsparing. Også det forhold, at finansieringen af skattelettelse gradvist fases ind i løbet af nogle år kan bidrage til en mindre forbrugseffekt nu. Omvendt gør de aktuelt stramme kreditvilkår, at forbrugs-effekten kan blive større end normalt. Konkret antages det i prognosen, at forbrugsvirkningen af skattelettelse er på ca. halvdelen af den stigende indkomst, hvilket svarer til den normale forbrugstilbøjelighed.

Forbrugskvoten falder

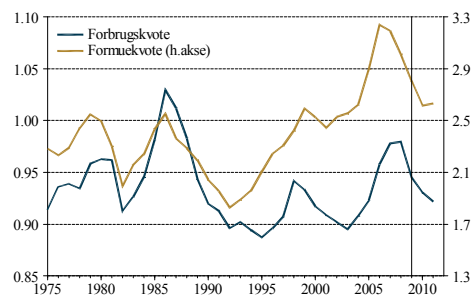
I 2009 ventes samlet et fald i det private forbrug på knap 2½ pct. Dette dækker over en forventning om, at faldet i forbruget er ophørt, og at der i løbet af 2. halvår kommer en positiv vækst. I 2010 bidrager skattelettelse som nævnt til forbrugsudviklingen, og der forventes bl.a. på den baggrund en vækst i forbruget på ca. 1¼ pct., mens væksten i forbruget i 2011 i fravær af nye impulser til indkomst-udviklingen skønnes at blive lavere. Forbrugsudviklingen indebærer, at der forventes et betydeligt fald i forbrugskvoten for 2009, jf. figur I.17. Faldet i forbrugskvoten skal ses i sammenhæng med en forventning om et fald i formuekvoten, som især følger af en forventning om et fortsat fald i huspriserne. Derudover må de strammere kreditvilkår forventes at bidrage til et fald i forbrugsmulighederne, ligesom den stigende arbejdsløshed kan dæmpe forbrugslysten og øge opsparingen. Trods udsigt til fald ventes såvel forbrugs- som formuekvote at være på et højere niveau end i begyndelsen af 1990'erne.

- 2) I en undersøgelse udarbejdet for ATP vurderes det, at over halvdelen af danskerne vil hæve deres SP-midler. Undersøgelsens resultat indebærer, at der vil blive hævet ca. 25 mia. kr. fra SP før skat. Omkring en tredjedel af det hævde beløb vil ifølge undersøgelsen gå til forbrug. Da en betydelig del af de adspurgte angiver, at de er i tvivl, er det forbundet med stor usikkerhed at skønne over forbrugsvirkningerne af dette tiltag.

Figur I.17a Indkomst og forbrug



Figur I.17b Forbrugs- og formuekvote



Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.6. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemmende private formue målt i forhold til disponibel indkomst. Den forbrugsbestemmende private formue udgøres af husholdningernes finansielle formue (der er negativ), værdien af boliger og biler samt pensionsformuen efter skat.

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

Fald i boligpriserne og stilstand på boligmarkedet

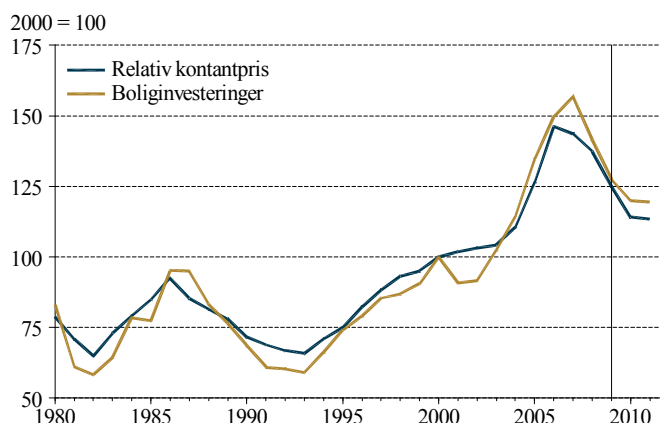
Fra midten af 2007 til første kvartal 2009 er den reale pris på enfamiliehuse faldet med ca. 15 pct., mens den reale pris på ejerlejligheder er faldet med ca. 25 pct. Stigningen frem til 2007 var større, end udviklingen i rente, nye låntyper m.m. kan forklare. Det allerede indtrufne fald i boligpriserne skal dermed både ses som en korrektion i forhold til et uholdbart højt niveau, og som en reaktion på den økonomiske krise. Prisfaldet kan også delvist ses som en reaktion på, at boligmassen – som følge af de meget høje boligpriser og deraf følgende store investeringsomfang – er steget relativt kraftigt de senere år. De største prisfald er set i området omkring København, hvor priserne også steg mest. Antallet af handler er faldet med over 40 pct. siden første kvartal 2008, og handelsomfanget er dermed på det laveste niveau siden begyndelsen af 1990'erne. Stilstanden på boligmarkedet kommer også til udtryk i liggetiderne (den gennemsnitlige tid et hus er til salg), som siden foråret 2006 er steget fra ca. 120 dage til ca. 220 dage i begyndelsen af 2009 for parcelhuse; for ejerlejligheder er der sket en stigning fra ca. 100 dage til ca. 240 dage, jf. Realkreditrådets opgørelser. Kombinationen af faldende priser, stigende ledighed og problemer med overhovedet at sælge har ført til en mærkbar stigning i antallet af tvangsauktioner gennem 2008 (fra ca. 150 til ca. 300 pr. måned). Antallet af

tvangsauktioner er dog fortsat relativt lavt i historisk sammenhæng, hvor antallet var oppe omkring 1.400 om måneden i begyndelsen af 1990'erne.

Yderligere prisfald på boligmarkedet i vente

Der er ikke meget, der tyder på, at situationen på boligmarkedet er normaliseret, og det vurderes, at priserne fortsat vil tilpasse sig nedad. Udsigt til stigende ledighed og en gradvis reduktion af rentefradragsretten bidrager til fortsat prisfald, mens skattelettelser og de for tiden lave renter trækker i modsat retning. Samlet vurderes det, at de reale boligpriser vil falde med yderligere 10-15 pct., sådan at de i 2011 vil ligge på et niveau, der er ca. 30 pct. under niveauet i 2007. Faldet i boligpriserne vil bidrage til, at boliginvesteringerne, der allerede faldt kraftigt i 2008, vil falde yderligere i prognoseperioden, jf. figur I.18. Det vurderes dermed ikke, at det midlertidige tilskud til renovering på 1½ mia. kr. vil modvirke faldet nævneværdigt. Dette skyldes blandt andet, at det må formodes, at de tilskudsberettigede investeringer i nogen udstrækning vil fortrænge allerede planlagte investeringer.

Figur I.18 Boliginvesteringer og kontantpris



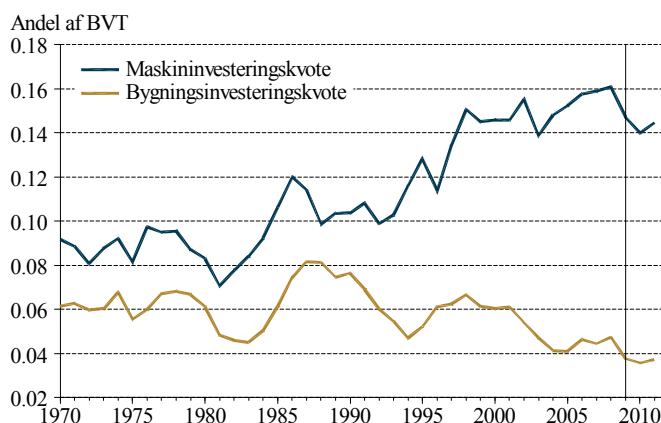
Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne på nybyggede boliger.

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

Markant fald i investeringerne

Erhvervsinvesteringerne faldt kraftigt i 2008, og de svage konjunkturudsigter forventes at trække investeringerne yderligere ned i 2009 og 2010. Det allerede indtrufne markante fald i industriens produktion og salg trækker ned i investeringerne, ligesom stramningen af kreditvilkårene bidrager negativt. Industrien har det seneste halve år nedjusteret forventningerne til investeringsomfanget; i april måned 2009 viste en spørgeskemaundersøgelse, at industrien forventer et fald i investeringerne på 6 pct. i 2009. Det forventes, at såvel maskin- som bygningsinvesteringerne falder både absolut og set i forhold til produktionen i 2009 og 2010, hvorefter de i 2011 forventes at stige svagt, jf. figur I.19. Især for maskininvesteringerne er faldet et brud med den tendens til stigende maskininvesteringsskvote, der har været igennem en årrække. Denne stigende tendens har – ud over konjunkturer og lav rente – været drevet af en stigning i andelen af højteknologisk kapital, som har en kortere levetid og dermed hyppigere skal fornyes.

Figur I.19 Maskin- og bygningsinvesteringsskvote



Anm.: Maskininvesteringsskvoten er defineret som maskininvesteringerne i forhold til bruttoværditilvæksten i de private byerhverv. Bygningsinvesteringsskvoten, som ikke indeholder boliginvesteringer, er defineret tilsvarende.

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

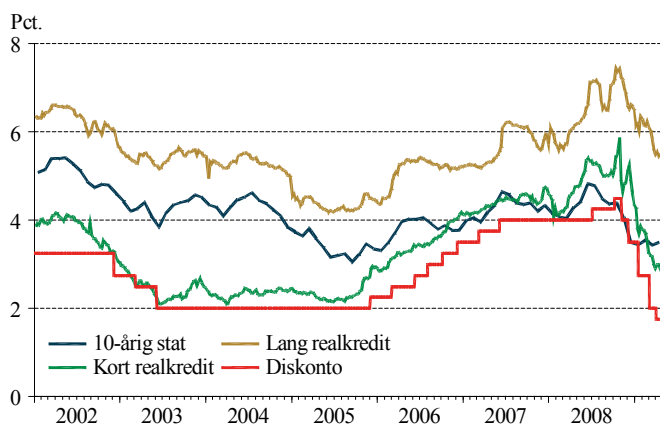
Konsekvenser af den finansielle uro

Krise sender renter på rutsjetur

Verdensøkonomien gennemgår i øjeblikket en periode med stærk finansiell uro sat i gang af afmatningen på det amerikanske boligmarked og den såkaldte subprimekrise. Uroen har også bredt sig til det danske obligationsmarked, hvor realkreditrenterne begyndte at stige mærkbart efter Lehman Brothers' konkurs i september 2008, jf. figur I.20. Renterne var dog allerede begyndt at stige i første halvår af 2008. Uroen, der fulgte efter Lehman Brothers' konkurs, fik investorerne til at søge mod traditionelt mere sikre papirer, hvilket pressede statsobligationsrenterne ned og realkreditrenterne yderligere op. Denne udvidelse af rentespændet mellem stats- og realkreditobligationer kunne tvinge pensionselskaberne til at sælge ud af deres realkreditobligationer pga. nogle u hensigtsmæssige reservekravs-regler.³ Derfor blev reglerne ændret i Danmark, og samtidig annonceredes det, at staten ville opkøbe en stor mængde af de korte realkreditobligationer. Desuden har Nationalbanken trinvist nedsat den pengepolitiske rente (diskontoen) siden november måned. Disse tre tiltag har bidraget til faldende realkreditrenter, og de korte renter ligger nu under niveauet fra 2007. Der er desuden udsigt til yderligere nedsættelser af de pengepolitiske renter, idet spændet mellem Nationalbankens og ECB's ledende rentesatser forventes indsnævret, og der er fortsat et betydeligt stort spænd mellem stats- og realkreditobligationsrenterne. I fraværet af et nyt stød til de finansielle markeder forventes det derfor, at realkreditrenterne falder yderligere i 2009.

- 3) Ved opgørelsen af hensættelserne skulle pensionselskaberne tidligere tilbagediskontere deres fremtidige forpligtelser med en euroswap-rentekurve korrigeret for et dansk-tysk rentespænd. Pensionselskabernes aktiver består for en stor dels vedkommende af realkreditobligationer. Udvidelsen af rentespændet mellem realkreditobligationer og statsobligationer betød derfor, at værdien af pensionselskabernes aktiver faldt, mens den regnskabsmæssige værdi af deres fremtidige forpligtelser steg.

Figur I.20 Obligationsrenter og diskontoen



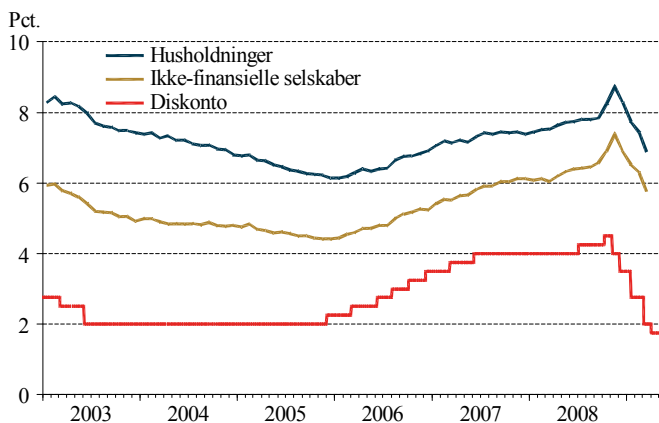
Anm.: Serien lang realkredit er baseret på 30-årige realkreditobligationer og serien kort realkredit er en sammenvæjning af 1- og 2-årige realkreditobligationer. Seneste observation er 4. maj 2009.

Kilde: Realkreditrådet og Nationalbanken.

Bankrenterne falder også

Bankernes udlånsrenter har udvist en stigende tendens siden 2006, jf. figur I.21. Frem til oktober 2008 afspejlede udviklingen i udlånsrenterne nogenlunde udviklingen i diskontoen. Da den finansielle krise eskalerede i oktober og november, øgede bankerne imidlertid udlånsrenterne, og spændet mellem bankernes udlånsrenter og diskontoen blev derfor udvidet med ca. 1 pct.point sammenlignet med situationen før krisens udbrud. Bankerne har efterfølgende nedsat udlånsrenterne i takt med, at de pengepolitiske renter er blevet sat ned, og det forventes, at udlånsrenterne bliver sat yderligere ned i 2009, når den danske pengepolitiske rente (diskontoen) falder.

Figur I.21 Bankernes udlånsrenter



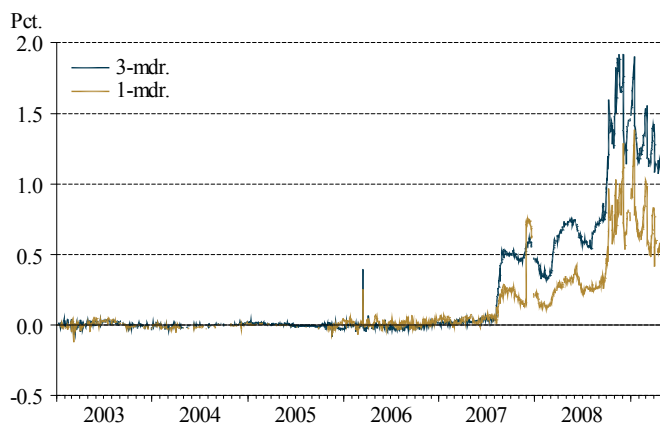
Anm.: Seneste observation er marts 2009.

Kilde: Nationalbanken.

Fortsat uro i banksektoren

Uroen i banksektoren startede allerede tilbage i 2007 som følge af afmatningen på det amerikanske boligmarked og stigende misligholdelser på subprime-lånene. Krisen spredte sig også til Danmark, og tog for alvor fart efter Lehman Brothers' konkursbegæring i september 2008, hvor risikopræmierne på interbanklån steg til hidtil usete højder, jf. figur I.22. Risikopræmierne er faldet siden september, men de ligger fortsat på et højt niveau, hvilket indikerer, at forholdene i banksektoren ikke er normaliseret.

Figur I.22 Risikopræmier



Anm.: Risikopræmien er forskellen mellem usikrede og sikrede (swap) pengemarkedsrenter.

Kilde: EcoWin og egne beregninger.

Bankpakke I løste ikke alt

Uroen på interbankmarkedet betød, at de danske banker fik sværere ved at rejse den kortsigtede likviditet, de havde brug for. Folketinget vedtog derfor bankpakke I, der statsgaranterede indlån i danske banker, hvilket betød, at bankerne fik lettere ved at rejse den fornødne likviditet. Bankpakke I afhjalp dog kun de kortsigtede likviditetsproblemer. Bankerne har lidt store tab, og desuden er tabsrisikoen på deres udlån steget. Det betyder, at de har færre penge til rådighed til udlån samtidig med, at de skal reservere flere midler til eventuelle fremtidige tab. Der er således fortsat risiko for en kreditklemme, hvor bankerne ikke vil låne ud til ellers rentable projekter, fordi de ønsker at nedbringe balancen og dermed sikre, at de lever op til lovgivningens solvenskrav. For at modvirke en eventuel kreditklemme har regeringen og Folketinget vedtaget en kreditpakke (bankpakke II), der stiller statslig kapital til rådighed for bankerne, jf. boks I.4.

Folketinget har vedtaget en kreditpakke, der giver danske banker mulighed for at låne af staten. Aftalen indeholder også en række andre tiltag, herunder udvidelser af garantiordningerne fra bankpakke I.

De statslige lån ydes i form af hybrid kernekapital (lån med uendelig løbetid), der tæller med i det lovmæssige kapitalgrundlag og derfor øger kreditinstitutternes solvensgrad. I tilfælde af konkurs står den hybride kernekapital for aktiekapitalen, og staten er således delvist sikret mod at tabe penge ved konkurser. Børsnoterede banker kan få deres lån konverteret til aktiekapital, hvis deres samlede hybride kernekapital kommer til at udgøre mere end 35 pct. af den samlede kernekapital. Eventuelle stemmeretsbegrænsninger og ejerlofter skal dog være ophævet, hvis en bank vil udnytte denne mulighed.

Lånene bliver forrentet med den femårige statsobligationsrente plus et risikotillæg på 6-8¼ pct.point. Med den aktuelle femårige statsobligationsrente på ca. 3 pct. skal de mindst risikofyldte pengeinstitutter betale ca. 9 pct. i rente, mens de mindst sikre betaler godt 11 pct. Risikokategorierne følger de internationale ratingbureauers skala, og institutter med AA- eller bedre opnår den lave rente, mens institutter med BBB+ eller dårligere betaler den høje rente.

Lånene har som nævnt uendelig løbetid, men der er indlagt incitamenter til at få den statslige kapital ud af bankerne igen. Efter tre år (dvs. i 2012) ændres rentebetalingerne til 125 pct. af dividendeudbetalingerne til aktionærene, dog minimum 10 pct. Ordningen tilskynder aktionærene til at udskifte den relativt dyre statslige kapital med ny aktiekapital eller billigere kernekapital. Efter seks år øges indfrielseskursen til 105, og året efter øges den til 110.

Foruden de statsgaranterede lån kan pengeinstitutterne få statsgaranti på mellem-lange lån, der er udstedt inden 2011, og som udløber inden den 1. januar 2013. Denne statsgaranti afløser garantien i *Aftalen om finansiel stabilitet* (bankpakke I), som udløber i slutningen af 2010. Det enkelte pengeinstitut skal betale en præmie for statsgarantien på 0,5 pct. plus et tillæg på op til 0,4 pct.point, der afspejler instituttets kreditrisiko. Endvidere hæves dækningen fra Indskydergarantifonden permanent fra 300.000 kr. til 750.000 kr.

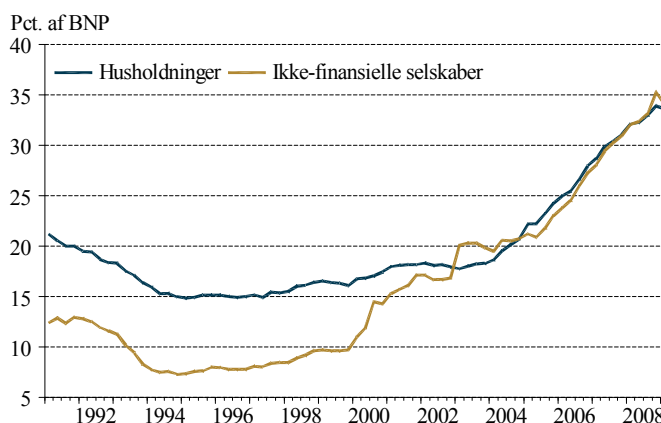
Realkreditinstitutterne kan også optage statslån, og ordningen for realkreditinstitutterne er tilpasset de særlige forhold på realkreditmarkedet.

Endvidere er der oprettet en låneordning i Eksport Kredit Fonden på i alt 20 mia. kr. til finansiering af eksportforretninger.

Låneefterspørgslen falder

Bankernes udlån har udvist en stærkt stigende tendens gennem den seneste højkonjunktur, jf. figur I.23. De stigende ejendomspriser og den gode økonomiske udvikling har forøget låneefterspørgslen, og bankerne har imødekommet den stigende efterspørgsel bl.a. ved at optage lån i udlandet. Ejendomspriserne er imidlertid steget til et uholdbart højt niveau, og det forventes, at låneefterspørgslen aftager i takt med, at ejendomspriserne falder. Samtidig fører den dårlige konjunkturudvikling også til en afmatning i låneefterspørgslen.

Figur I.23 Bankernes udlån i pct. af BNP



Anm.: Stigningen i udlån til ikke-finansielle selskaber fra fjerde kvartal 2002 til første kvartal 2003 skyldes primært et databrud. BNP for 1. kvartal 2009 er et skøn. Seneste observation er 1. kvartal 2009.

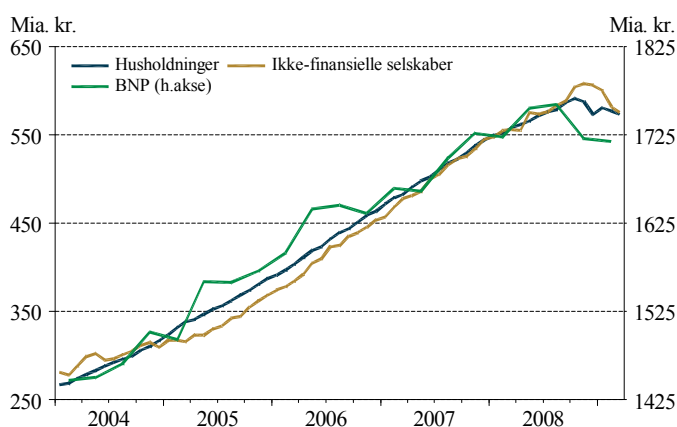
Kilde: Nationalbanken, Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Tilpasning i gang

Tilpasningen er allerede i gang, og bankernes udlån til ikke-finansielle selskaber faldt med godt 5 pct. fra december 2008 til marts 2009. Udlånene til husholdningerne faldt i samme periode med godt 1 pct. Der er en vis sammenhæng mellem væksten i bankernes udlån og udviklingen i BNP, men i 4. kvartal 2008 faldt BNP imidlertid, uden at bankudlånene i første omgang fulgte med ned. Udlånene begyndte dog at falde i starten af 2009, jf. figur I.24, og det

forventes, at udlånene fortsat tilpasser sig nedad i takt med, at efterspørgslen aftager.

Figur I.24 Bankernes udlån og BNP



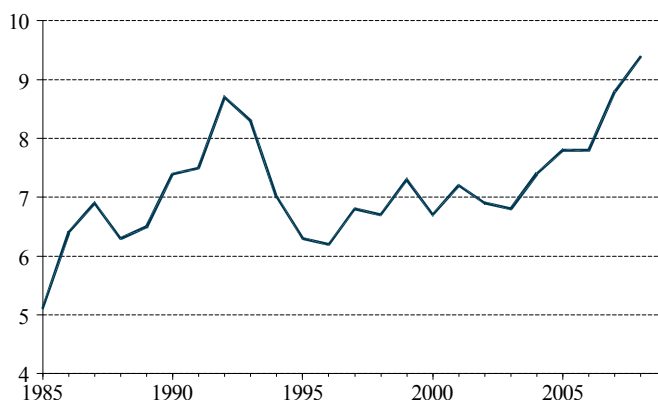
Anm.: BNP for 1. kvartal 2009 er et skøn. Seneste observation er 1. kvartal 2009.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Banker er måske gearret for højt

De seneste års stigning i udlånene har været med til at øge bankernes gearing fra knap 7 ved udgangen af 2003 til knap 9½ ved udgangen af første halvår 2008, jf. figur I.25. Gearingen, der er forholdet mellem bankernes udlån og egenkapital, afspejler bankernes evne til at modstå tab. Banker med en relativt høj egenkapital har en lav gearing, hvilket er udtryk for en god solvens. Gearingen steg også i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne, men dette skyldtes dog i højere grad, at bankerne havde store underskud, som udhulede egenkapitalen. Bankerne blev efterfølgende nødt til at nedbringe udlånene for at bringe gearingen tilbage på udgangsniveauet, og der kan således have været en mindre kreditklemme i denne periode. Den seneste stigning i gearingen afspejler i højere grad, at bankerne under et er blevet mere risikovillige og derfor har øget udlånene uden at øge egenkapitalen tilsvarende.

Figur I.25 Bankernes udlåns gearing



Anm.: Udlåns gearing er bankernes samlede udlån i forhold til egenkapitalen. Tallet for 2008 er baseret på årsregnskaber for 1. halvår af 2008.

Kilde: Nationalbanken og Finanstilsynet.

Bankerne polstrer sig

Bankerne havde store tab i 4. kvartal 2008, og med udsigt til yderligere tab i 2009 er der et opadgående pres på gearingen. Samtidig formodes det, at bankerne er blevet mindre risikovillige, og for at bringe gearingen ned på et mere robust niveau bliver de derfor nødt til at reducere udlånene eller øge egenkapitalen. De fleste større danske banker har tilkendegivet, at de vil modtage den statslige kapital fra kredittapakken, og nogle har konsolideret sig på anden vis, hvilket begrænser risikoen for en kredittakke. Statslånene regnes ikke med i egenkapitalen, men er såkaldt hybrid kernekapital, som regnes med ved opgørelsen af bankernes kernekapital. Den hybride kernekapital tæller med i bankernes solvens, og statslånene er således med til at styrke bankens kapitalgrundlag. Bankerne har desuden mulighed for at konvertere statslånene til kernekapital.

Kredittapakken imødegår kredittakke

Som følge af aftagende låneefterspørgsel hos forbrugere og virksomheder samt reduceret risikovillighed hos bankerne forventes det, at udlånene bliver reduceret i den kommende tid. En sådan reduktion i udlånene er ikke nødvendigvis udtryk for, at der er eller vil opstå en kredittakke, men det kan være udtryk for, at bankerne tilpasser sig de nye

markedsforhold. Bankerne lider imidlertid store tab i øjeblikket, og for at øge solvensen kan de blive tvunget til at reducere udlånene mere, end den aftagende låneefterspørgsel og det nye risikobillede i sig selv tilsiger. Der er således risiko for, at selv gunstige projekter med høj sikkerhed ikke kan finde finansiering. Det er vanskeligt at afgøre, hvornår der i givet fald er tale om en egentlig kreditklemme, da det er forventeligt, at udlånene reduceres i en lavkonjunktur, men det er ikke oplagt, hvor meget der skyldes en reduceret efterspørgsel. Set i lyset af den ekstraordinære situation i banksektoren og usikkerheden om, hvorvidt der er eller vil opstå en alvorlig kreditklemme, vurderes kreditpakken at være en fornuftig samfundsmæssig sikkerhedsforanstaltning, der i betydelig grad reducerer sandsynligheden for, at de danske forbrugere og virksomheder bliver udsat for en kreditklemme.

I.4 Udenrigshandel og betalingsbalance

Stor tilbagegang i verdenshandlen

Den betydelige tilbagegang i den globale efterspørgsel fører til et markant fald i verdenshandlen i 2009. For verdenshandlen som helhed skønnede WTO i marts, at den falder med ca. 9 pct. i år, mens OECD i marts fremlagde et endnu mere dystert skøn med et fald på 13 pct.; senest skønnede IMF i april et fald i verdenshandlen på 11 pct. Udsigterne for verdenshandlen er i høj grad præget af den finansielle krise, som for alvor tog fart i efteråret 2008. Krisen er endnu ikke ovre, og der forventes en markant tilbagegang i stort set alle Danmarks samhandelslande. I sammenhæng med det økonomiske tilbageslag skønnes store fald i importen for mange af Danmarks samhandelslande. Konjunkturinstitutet i Sverige skønner f.eks., at Sveriges import vil falde med ca. 10 pct. i 2009, og OECD forventer, at Tysklands import ligeledes vil falde med ca. 10 pct. Væksten i BNP hos Danmarks samhandelspartnere skønnes at blive ca. -3¼ pct. i 2009, ca. ¼ pct. i 2010 og ca. 2½ pct. i 2011, jf. boks I.5.

Forværring af konkurrenceevnen

Den meget lave ledighed har ført til tiltagende danske lønstigninger de seneste 3-4 år, som gennem en længere periode har været højere end lønstigningerne i udlandet.

Samtidig har produktivitetsvæksten i Danmark været væsentlig lavere end i udlandet, og i de seneste to år har der været direkte fald i den danske produktivitet. Den finansielle krise har skabt pres på flere landes valutakurser. Dollaren faldt frem mod slutningen af sidste år, og der er indtruffet et markant fald i den svenske krone og det britiske pund. Valutakursudviklingen har dermed bidraget til en betydelig forværring af den danske konkurrenceevne, jf. tabel I.5. Selvom der er udsigt til aftagende lønstigninger i Danmark, er der også udsigt til et fald i de udenlandske lønstigninger, så fremadrettet ventes fortsat et negativt bidrag til konkurrenceevnen fra lønudviklingen.

Tabel I.5 Lønkonkurrenceevne

	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønomkostninger, indland	3,9	4,2	3,2	2,4	2,1
Stigning i timelønomkostninger, udland	2,8	2,8	1,8	1,3	1,3
Ændring i relativ løn	-1,1	-1,4	-1,4	-1,1	-0,8
Ændring i effektiv kronekurs	1,5	2,7	-0,1	0,1	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-2,6	-4,1	-1,3	-1,2	-0,8

Anm.: Lønomkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger, og lønudviklingen angiver stigningstakten for timeløsomkostningerne i industrien. Se anmærkningen i bilags-tabel I.8 for sammenejningen af udenlandsk lønstigningstakt.

Ændringen i den relative løn er lig lønstigningen i udlandet minus lønstigningen i Danmark.

Ændringen i lønkonkurrenceevnen er lig ændringen i den relative løn minus ændringen i den effektive kronekurs. Et negativt tal indebærer en forværring af konkurrenceevnen.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin, OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2009*, Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Danmarks fem største aftagerlande for eksporten af industrivarer er Tyskland, Sverige, USA, Norge og Storbritannien, som tilsammen aftager knap 60 pct. af den danske industrieksport, jf. bilagstabel I.1. Nedenfor er den økonomiske udvikling for disse lande samt for euroområdet kort skitseret.

Euroområdet

Den finansielle krise er i høj grad slået igennem på den europæiske realøkonomi. I 4. kvartal 2008 faldt BNP med 1,6 pct. i forhold til 3. kvartal, og der er udsigt til fortsat fald. Dette sker på trods af, at finanspolitiske lempelser i en række lande samt lav inflation og lavere renter holder hånden under det private forbrug. I modsat retning trækker stigende arbejdsløshed, faldende bolig- og aktieformuer samt bankernes stramninger af kreditvilkårene. Tillidsindikatorer for husholdninger og virksomheder har stabiliseret sig, men ligger på et historisk lavt niveau. Arbejdsløsheden stiger markant i euroområdet; fra ca. 7 pct. i begyndelsen af 2008 til ca. 9 pct. i marts. Automatiske stabilisatorer og lempelig finanspolitik ventes at føre til betydelige offentlige underskud i de fleste lande, hvilket kan give behov for finanspolitiske stramninger i de kommende år. Væksten i euroområdet ventes at blive ca. -4 pct. i 2009, ca. -1/4 pct. i 2010 og ca. 1 3/4 pct. i 2011.

Tyskland

BNP faldt med 2,1 pct. i 4. kvartal 2008, hvilket er det største fald i næsten 20 år. Den tyske økonomi er primært drevet af eksporten, og økonomien rammes derfor hårdt af faldet i den globale efterspørgsel. Samtidig ventes et fald i det private forbrug både i 2009 og 2010, da den disponible indkomst, trods skattelettelser, ventes at stagnere i 2009 og 2010, som følge af faldende beskæftigelse og lavere aktieindkomst mv. Faldet i erhvervstilliden ser dog ud til at være aftaget, men den er stadig på et meget lavt niveau. BNP skønnes at falde med ca. 5 1/4 pct. i 2009.

Sverige

Den svenske økonomi er ligeledes meget eksportfølsom, og den internationale afmatning har ramt eksporten, der er faldet drastisk siden oktober 2008. Faldet er indtruffet til trods for en kraftig depreciering af den svenske krone i forhold til euroen på ca. 15 pct. i efteråret. BNP faldt med 2,4 pct. i 4. kvartal primært som følge af stort fald i eksporten og fald i det private forbrug. Forbrugerforventningerne er faldet kraftigt det seneste halve år og ligger fortsat på et meget lavt niveau, mens faldet i detailomsætningen er ophørt. Skattelettelser og lavere inflation stimulerer det private forbrug, men kraftigt stigende ledighed og store tab i husholdningernes formue kan tænkes at få forbrugerne til i højere grad at opspare. I indeværende år ventes fald i det private forbrug såvel som markante fald i eksporten og investeringerne. BNP skønnes at falde med ca. 4 pct. i år.

USA

BNP i USA faldt med 1,6 pct. både i 4. kvartal og 1. kvartal. Det private forbrug faldt kraftigt i 2. halvår af 2008, men er steget med 0,5 pct. i 1. kvartal 2009. Ledigheden er kraftigt stigende og nåede i marts måned 8,5 pct. af arbejdsstyrken, men faldet i beskæftigelsen er dog aftagende. Boligmarkedet er, til trods for nogle stabiliseringstegn, fortsat under pres bl.a. som følge af de strammere kreditvilkår. Der forventes en kort periode med negativ inflation i 2009, som primært skyldes aftagende energi- og fødevarerpriser, og inflationen ventes at blive normaliseret i de kommende år. Der føres meget lempelig finanspolitik, og der er begyndende tegn på, at bunden kan være nået, og de store fald i aktiviteten forventes afløst af stabilisering eller mindre markante fald. BNP ventes på denne baggrund at falde med omkring 3¼ pct. i 2009. I 2010 og 2011 skønnes BNP at stige med ca. 0 hhv. ca. 3½ pct. Det forventes således, at USA kommer hurtigere ud af lavkonjunktoren end Europa.

Norge

De seneste års gunstige økonomiske udvikling i Norge ser nu ud til at blive erstattet af stigende ledighed og aftagende vækst. Væksten i 2008 på 2,0 pct. var primært drevet af offentligt forbrug samt investeringer i olie og søfart. Det ventes, at det kraftige olieprisfald vil dæmpe investeringerne i olie og søfart i 2009. Forbrugertilliden er faldet markant gennem 2008, bl.a. som følge af et svagt boligmarked, der har sat boligbyggeriet i stå. Boligmarkedet ser dog ud til at stabilisere sig. Ledigheden er steget en smule – fra 2,4 pct. i 3. kvartal 2008 til 3 pct. i 1. kvartal 2009. Der ventes en stigning til ca. det dobbelte i 2010. Det forventes, at den stigende ledighed vil presse såvel lønstigninger som kerneinflationen nedad i de kommende år. BNP skønnes at falde ca. 2½ pct. i 2009.

Storbritannien

Som for så mange andre lande er Storbritannien også ramt af det globale tilbageslag, og BNP faldt i 4. kvartal 2008 og 1. kvartal 2009 med 1,6 pct. hhv. 1,9 pct., hvor faldet i investeringer udgjorde den største andel. Faldet i investeringerne skal ses i lyset af de store boligprisfald, strammere kreditvilkår og meget svage erhvervsforventninger. Det globale efterspørgselsfald ventes også at påvirke den britiske udenrigshandel, og både eksport og import skønnes at falde markant. Lempelig finanspolitik bidrager i begrænset omfang til væksten i 2009, men som følge af meget store underskud på de offentlige finanser er der udsigt til en vis stramning i 2010. BNP ventes at falde ca. 3¼ pct. i 2009.

**Markant nedgang
i vareeksporten**

Den danske vareeksport består primært af industrivarer. Gennem de seneste år, som har været præget af højkonjunktur, er vareeksporten steget med knap 3 pct. om året i gennemsnit, hvilket har været drevet af høje stigninger i industrieksporten. Vareeksporten begyndte dog at aftage i slutningen af 2008, og i 3. og 4. kvartal faldt vareeksporten med 2,1 pct. hhv. 7,0 pct. i forhold til kvartalet før. Det seneste halve år har der været kraftige fald i eksportordrebeholdningen såvel som eksportordreindgangen, og i lyset af de dystre udsigter på de danske eksportmarkeder skønnes industrieksporten at falde med ca. 10 pct. i år, jf. tabel I.6. Der er dermed udsigt til det kraftigste fald i industrieksporten i mange år. I de kommende år ventes svag fremgang i vareeksporten i takt med, at konjunkturerne i den internationale økonomi langsomt vender.

Tabel I.6 Eksport og import

	Årets priser 2008	Mængdestigning				Prisstigning			
		2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.	-----	Pct.	-----	-----	Pct.	-----	-----	-----
Vareeksport	582	-0,3	-9,0	-0,4	3,5	7,0	-5,1	1,6	2,3
heraf industri	385	3,8	-10,2	-0,9	4,1	1,5	-1,2	0,8	0,9
Tjenesteeksport	369	6,3	-5,6	2,2	3,5	2,9	-2,3	-2,5	1,5
Eksport i alt	951	2,2	-7,7	0,7	3,5	5,4	-4,0	-0,1	2,0
Vareimport	601	1,2	-10,1	-0,1	2,8	6,3	-3,8	0,7	2,7
heraf industri	457	-0,4	-12,4	-0,9	2,6	3,0	0,0	1,0	1,0
Tjenesteimport	312	8,4	-4,1	2,7	3,5	-0,1	-4,3	-2,4	1,5
Import i alt	913	3,7	-8,1	0,9	3,1	4,1	-4,0	-0,4	2,2

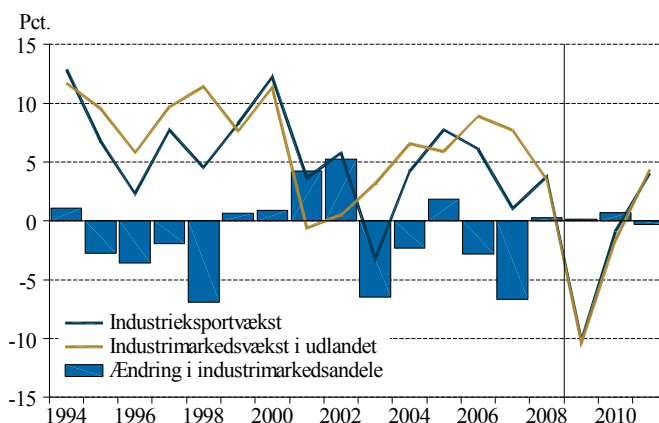
Anm.: Industrieksport er varehandel ekskl. nærings- og nydelsesmidler (landbrug) og energi.
Tilsvarende for industriimport.

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

Markedsandele

Selvom den danske lønkonkurrenceevne forværres, skønnes faldet i industrieksporten at blive i omtrent samme størrelsesorden som faldet i importen i Danmarks samhandelslande, hvilket betyder, at Danmark ikke længere taber markedsandele, jf. figur I.26. Dette er et resultat af sammensætningen af den danske eksport, som har vægt på fødevarer, medicin samt miljø- og energiteknologi. Disse varer er mindre konjunkturfølsomme end mange andre eksportvarer. Det er tidligere set, at Danmark vinder markedsandele under internationale tilbageslag.

Figur I.26 Industrieksport, markedsvækst og markedsandele



Anm.: Markedsandelene er konstrueret ved at sætte den danske industrieksport i forhold til et vejet gennemsnit af aftagerlandenes industriimport. Både eksport og import er mængder. Aftagerlandenes import er sammenvejet med udgangspunkt i de givne eksportvægte, jf. bilagstabel I.1.

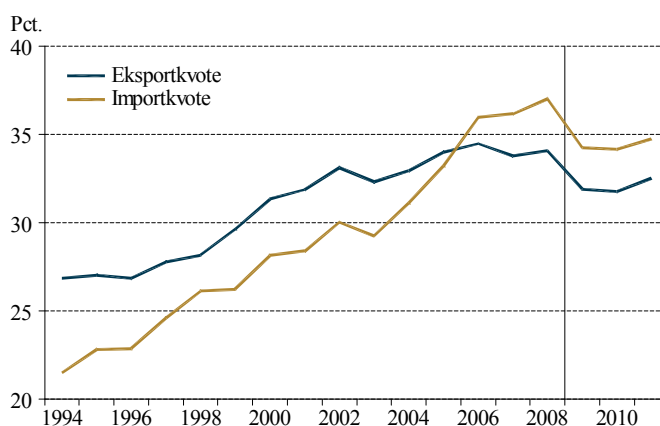
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook*, og egne beregninger.

Markant fald i importkvoten

Den danske import vurderes at være mere konjunkturfølsom end eksporten. Under de seneste års højkonjunktur er importen således steget op til 10 pct. mere om året end produktionen. Importen har dermed modvirket en del af kapacitetspresset, og i takt med at kapacitetsproblemet svinder, ventes importen også at aftage betydeligt. Allerede

i slutningen af 2008 aftog vareimporten mærkbart med et fald på 9,3 pct. i 4. kvartal. Udviklingen gennem 2008 medfører dermed et lavt udgangspunkt for indeværende år, og med forventet fald gennem året skønnes vareimporten at falde med omkring 10 pct. i 2009 i forhold til 2008. Dette indebærer et vækstbidrag fra importen til BNP på omkring 4 pct.point. Faldet i vareimporten og vækstbidraget til BNP er af en størrelse, der ikke er set i flere årtier, hvilket afspejler den markante vækstnedgang i Danmark. I de kommende år ventes fortsat afdæmpet udvikling i importen, hvilket implicerer et markant fald i importkvoten, jf. figur I.27.

Figur I.27 Udenrigshandelskvoter



Anm.: Import- og eksportkvoterne vedrører kun handel med varer og er opgjort i forhold til BNP i faste priser.

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

Intet vækstbidrag fra nettoeksporten

Den forventede udvikling i eksporten og importen indebærer et samlet vækstbidrag fra udenrigshandlen omkring 0 i 2009 og 2010 og omkring ¼ pct.point i 2011. Under den seneste højkonjunktur var vækstbidraget fra udenrigshandlen i gennemsnit -1 pct.point om året.

Nedgang i søfarten

Tjenestehandlen består hovedsageligt af søfart, som også skønnes at blive negativt påvirket af den faldende verdenshandel. Udviklingen gennem 2008 i eksport og import af

søfart var dog relativt gunstig, hvilket medførte et højt udgangspunkt for 2009, men i indeværende år ventes fald i både import og eksport af tjenester. Da importindholdet i tjenestehandlen er stort, skønnes en omtrent parallel udvikling i tjenesteeksporten og -importen både i mængder og priser. Tjenestehandelspriserne ventes at falde markant i år hovedsageligt som følge af den lavere oliepris.

Lave eksport- og importpriser i år

Stigende oliepris og råvarepriser i første halvår af 2008 medførte store stigninger i import- og eksportpriserne sidste år. I andet halvår vendte udviklingen, og priserne faldt markant, hvilket bidrager til det forventede fald på ca. 4 pct. i eksport- og importpriserne i 2009 i forhold til 2008. Eksportpriserne faldt væsentlig mere end importpriserne i slutningen af 2008, men i prognoseperioden ventes bytteforholdet delvist forbedret igen som følge af højere lønstigninger i Danmark end i udlandet.

Omtrent uændret betalingsbalance i de kommende år

De seneste års nedadgående pres på betalingsbalancen aftog i løbet af 2008, og overskuddet på betalingsbalancen steg til ca. 35 mia. kr. ikke mindst som følge af en bemærkelsesværdig stigning i formueindkomsten. Fra 2008 til 2009 forventes et svagt fald i betalingsbalanceoverskuddet, hvilket primært skyldes en forventning om faldende formueindkomst fra det usædvanlige høje niveau i 2008. I de kommende år ventes omtrent uændret betalingsbalance. Eksportens tilbagegang svækker isoleret set betalingsbalancen, men det modsvares af det store fald i den indenlandske efterspørgsel og dermed importen. Den indenlandske efterspørgsel skønnes at vokse lidt langsommere end den udenlandske i 2010-11, og overskuddet på varebalancen ventes derfor at stige svagt, jf. tabel I.7.

Tabel I.7 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

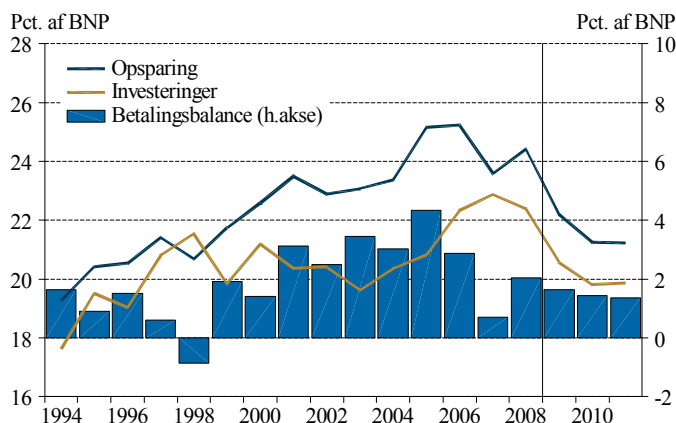
	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	-13	-19	-17	-14	-13
Tjenestebalance	49	57	54	52	54
Formueindkomst, netto	15	39	32	28	23
Øvrige poster	-39	-42	-41	-40	-40
Løbende poster i alt	12	35	28	25	24
Udlandsgæld, ultimo	112	153	124	99	74
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	0,7	2,0	1,6	1,4	1,4
Udlandsgæld, ultimo	6,6	8,8	7,2	5,6	4,1

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

Stort set parallel udvikling i opsparings- og investeringskvoten

Uændret betalingsbalanceoverskud de kommende år kan også ses som et resultat af en stort set parallel udvikling i investeringskvoten og opsparingskvoten, jf. figur I.28. Den markante økonomiske tilbagegang dæmper investeringerne og forbrugslysten. Selvom forbrugerne øger opsparingen, ventes den samlede opsparingskvote at falde, hvilket skyldes, at opsparingen i den offentlige sektor er stærkt aftagende i både 2009 og 2010.

Figur I.28 Betalingsbalance, investeringer og opsparing



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

I.5 Produktion og beskæftigelse

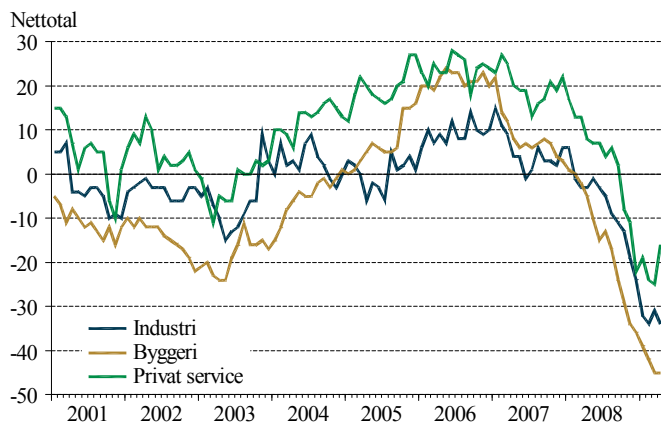
Fra optur til nedtur med rekordfart

Efter en længere periode med høj vækst, stigende beskæftigelse og pres på ressourcerne i økonomien er der nu udsigt til et markant fald i aktiviteten. Tilbageslaget i både den indenlandske og udenlandske efterspørgsel betyder, at virksomhederne må tilpasse produktionsniveauet og reducere medarbejderstaben. Der er dermed udsigt til et markant fald i beskæftigelsen i de kommende år, og antallet af arbejdsløse forventes som følge heraf at nå op på ca. 165.000 personer i 2011.

Fortsat faldende produktion

Efterspørgslen har været aftagende i 2008, og BNP har udvist en faldende tendens siden udgangen af 2007. Afmatningen er taget til igennem 2008, og i 4. kvartal faldt BNP med 1,9 pct. i forhold til kvartalet før. Den faldende efterspørgsel og produktion har sat sig i erhvervenes forventninger, jf. figur I.29. Erhvervslivets forventninger ligger på historisk lave niveauer, og det er specielt virksomhedernes forventninger til ordrer og omsætning, der trækker ned. De negative forventninger indikerer, at produktionen vil falde i 2009, og det skønnes, at BNP-væksten bliver omkring -3 pct. i 2009.

Figur I.29 Konjunkturbarometer



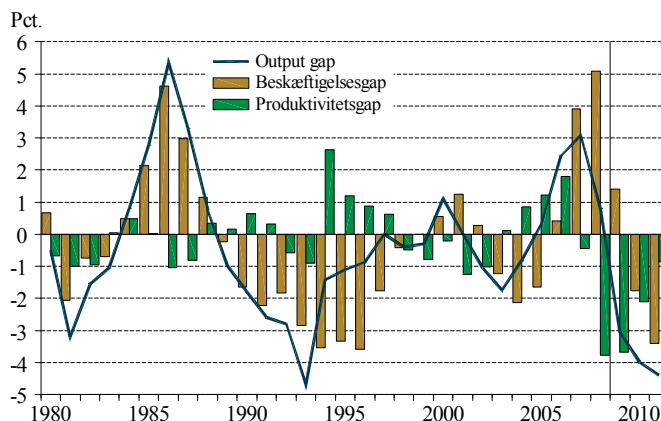
Anm.: Den sammensatte konjunkturindikator er en sammenvejning af spørgsmål vedr. virksomhedernes vurdering af beskæftigelse og ordrebeholdning mv. Nettotal skal tolkes som udtryk for tendensen i omsætningen. Eksempelvis er et netttotal på 20 udtryk for, at der forventes en fremgang i omsætningen (netto) i virksomheder, der repræsenterer 20 pct. af den samlede beskæftigelse i sektoren. Seneste observation er april 2009.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Kapacitetspresset forsvinder

Dansk økonomi har været nær kapacitetsgrænsen de senere år, og beskæftigelsen vurderes at være 4-5 pct. over det langtidsholdbare niveau i 2007 og 2008. Der er ofte svag vækst i produktiviteten under perioder med højkonjunktur, men under den seneste højkonjunktur har produktiviteten udviklet sig ekstraordinært svagt. Det kraftige fald i BNP i 2009 sammenholdt med en vækst i det strukturelle BNP på ca. 1 pct. betyder, at output gap ventes at falde til ca. -3 pct. i 2009, og økonomien går således med rekord fart fra at være på kapacitetsgrænsen til at have rigeligt med ledig kapacitet. Den økonomiske afmatning fortsætter i 2010, hvor output gap ventes at blive udvidet til ca. -4 pct., jf. figur I.30.

Figur I.30 Beskæftigelses-, produktivits- og output gap



Anm.: De forskellige gap er opgjort som forskellen mellem det faktiske og strukturelle niveau. Beskæftigelsesgap er beregnet som arbejdstidsgap plus arbejdsstyrkegap minus ledighedsgap. Output gap er omtrent givet ved summen af beskæftigelsesgap og produktivitsgap. For en beskrivelse af beregningen af output gap og strukturelt BNP, se *Dansk Økonomi, forår 2008*.

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

Byggebeskæftigelse uholdbart høj

Byggeriet er traditionelt set et meget konjunkturfølsomt erhverv, og gennem det seneste opsving har der været en meget høj vækst i produktionen i bygge- og anlægssektoren. Foruden den generelle efterspørgselsfremgang har de stærkt stigende huspriser bidraget til en stigning i byggeaktiviteten. De højere huspriser har givet forbrugerne øgede muligheder for at optage lån til renovering og forbedringer af boligerne. Beskæftigelsen i byggesektoren har vist sig yderst fleksibel gennem opsvinget, hvilket bl.a. kan tilskrives, at personer fra de nye EU-lande har fået lettere adgang til det danske arbejdsmarked. Beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren er således steget med godt 30.000 personer fra 2004 til 2007. Det vurderes, at det høje produktions- og beskæftigelsesniveau i byggesektoren ikke kan opretholdes på længere sigt. Byggebeskæftigelsen er begyndt at falde, og da efterspørgslen samtidig er stærkt aftagende, skønnes det, at beskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren hurtigt vil falde ned omkring 190.000 personer, hvilket svarer til niveauet i bunden af forrige lavkonjunktur, jf. figur I.31.

Figur I.31 Beskæftigede i bygge- og anlægserhverv



Anm.: Beskæftigede i bygge- og anlægserhverv omfatter både personer, der er direkte beskæftigede med byggeri, og personer i erhverv, der leverer materialer til byggeriet.

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

Stort fald i beskæftigelsen

Det er ikke kun i bygge- og anlægssektoren, at beskæftigelsen er faldende. Den økonomiske afmatning rammer alle erhverv, og den samlede beskæftigelse skønnes at falde med ca. 170.000 personer fra 2008 til 2011, jf. tabel I.8. Det er beskæftigelsen i den private sektor, som vil falde, mens den offentlige beskæftigelse forventes at være nogenlunde uændret. Prognosen indeholder dog en stigning i den offentlige beskæftigelse på 8.000 personer i 2009, hvilket primært afspejler, at den offentlige beskæftigelse i henhold til de anvendte definitioner i nationalregnskabet var midlertidigt lav i 2008 pga. strejkerne i foråret.

Tabel I.8 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	2008	2007	2008	2009	2010	2011
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 pers.		-----	
Arbejdsstyrke ^{a)}	2.933	44	-2	-22	-24	-12
Beskæftigelse	2.881	76	24	-69	-66	-34
Fremstillingserhverv	298	9	0	-17	-17	-2
Serviceerhverv	1.375	57	30	-44	-39	-27
Bygge-og anlægserhverv	219	9	-1	-16	-10	-4
Privat beskæftigelse i øvrigt	177	4	5	0	-1	-1
Offentligt ansatte	814	-3	-9	8	1	1
Registrerede ledige	52	-31	-27	47	42	22
		-----	1.000 pers.		-----	
Registrerede ledige		78	52	99	141	163
Aktiverede uden for arbejdsstyrken ^{b)}		45	50	58	66	68
Efterløn og overgangsydelse		142	143	149	155	155
		-----	Pct.		-----	
Ledighed		2,7	1,8	3,4	4,9	5,7

a) Udviklingen i arbejdsstyrken er nærmere beskrevet i tabel I.9.

b) Aktiverede uden for arbejdsstyrken er f.eks. personer i uddannelsesaktivering. Summen af aktiverede uden for arbejdsstyrken og ledige benævnes til tider "bruttoledigheden", der kan opfattes som et udtryk for, hvor mange der potentielt kan øge beskæftigelsen. Det samlede antal aktiverede er højere end antallet af aktiverede uden for arbejdsstyrken, idet f.eks. dagpengemodtagere med løntilskud i jobtræning er en del af arbejdsstyrken.

Anm.: Erhvervsopdelingen i SMEC afviger fra opdelingen i nationalregnskabet. I "Privat beskæftigelse i øvrigt" indgår landbrug, energi mv. Fremstillingserhvervene er mindre end i nationalregnskabet; eksempelvis tilhører fødevarerindustrien landbrugserhvervet i SMEC.

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

Arbejdsstyrken falder

Arbejdsstyrken er steget med godt 75.000 personer fra 2004 til 2007. En del af stigningen kan tilskrives udenlandsk arbejdskraft i form af "grænsegængere" med fast bopæl i udlandet, som har valgt at arbejde i Danmark. Nu hvor konjunkturerne er vendt, ventes det, at en stor del af den udenlandske arbejdskraft rejser hjem i takt med, at efterspørgslen tager af. Det skønnes, at arbejdsstyrken falder ca. 60.000 personer fra 2007 til 2011, jf. tabel I.9.

Tabel I.9 Befolkning og arbejdsstyrke

	2008	2008	2009	2010	2011
	1000 pers.	--- Ændring i 1.000 personer ---			
Samlet befolkning	5.489	32	13	13	12
under 15 år	1.008	-3	-7	-8	-7
15 til 64 år	3.615	14	-4	-7	-11
65 år og derover	864	21	24	28	31
Arbejdsstyrken					
Demografisk forløb		-6	-5	-5	-4
Andre strukturelle forhold		7	5	4	5
Strukturelt forløb, i alt		1	0	-1	1
Konjunktur mv.		-5	-22	-23	-13
Det ventede forløb	2.933	-4	-22	-24	-12

Anm.: "Strukturelt forløb, i alt" er beregnet som summen af "Demografisk forløb" og "Andre strukturelle forhold", mens summen af "Strukturelt forløb, i alt" og "Konjunktur mv." giver "Det ventede forløb". Bidragene til arbejdsstyrken i det demografiske forløb bygger på konstante erhvervsfrekvenser fra 2006. Bidragene til arbejdsstyrken fra "Andre strukturelle forhold" indeholder korrektioner for bl.a. skønnede strukturelle ændringer i antallet af efterlønsmodtagere som følge af øget betydning af modregning af pensioner, ændringer i antallet af udlændinge, effekten af øget beskæftigelsesfradrag samt jobplanen. Top- og mellemskattelettelse vurderes ikke at øge antallet af personer i arbejdsstyrken, men de skønnes derimod at øge den gennemsnitlige arbejdstid.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM's befolkningsfremskrivning og egne beregninger.

Skattereform øger arbejdsudbuddet på lang sigt

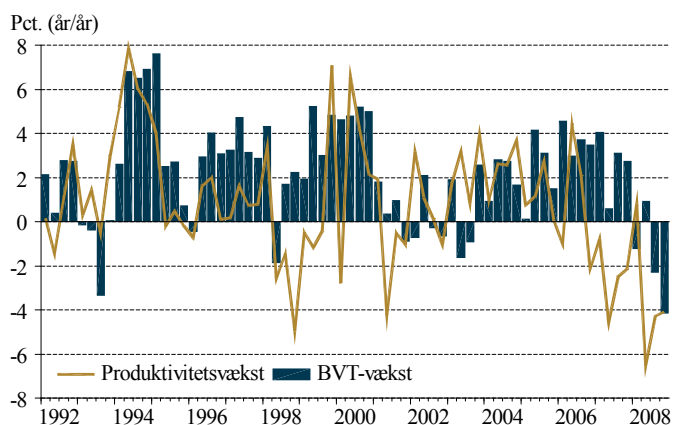
Regeringen og Folketinget har gennemført en skatteomlægning, der reducerer skatten på arbejdsindkomst. Det vurderes, at skattereformen vil øge arbejdsudbuddet svarende til ca. 20.000 fuldtidsbeskæftigede på lidt længere sigt. Stigningen i arbejdsudbuddet skyldes primært, at personer allerede i beskæftigelse ønsker at yde mere. Med den forestående afmatning i økonomien vurderes det, at de beskæftigede kun i et begrænset omfang kan øge arbejdstiden. Det forudsættes derfor, at skattereformens positive effekt på arbejdsstyrken først begynder at indtræde, efter at konjunktursituationen er normaliseret.

Svag produktivitetsudvikling

Den danske produktivitetsvækst har været meget lav de seneste 15 år. I slutningen af 2006 blev produktivitetsvæksten negativ, og det har den stort set været siden, jf.

figur I.32. Produktivitetsvæksten er som regel tæt forbundet til BVT-væksten, hvilket hænger sammen med, at virksomhederne er relativt langsomme til at tilpasse medarbejderstaben, når efterspørgselsforholdene ændrer sig. Hvis der f.eks. opstår et tilbageslag i efterspørgslen, vil virksomhederne være tilbøjelige til at se tiden an for at være sikre på, at tilbageslaget er længerevarende, inden de begynder at afskedige medarbejdere. Denne tendens har formentlig været særligt udtalt i 2008, hvor der samtidig var mangel på arbejdskraft, og virksomhederne derfor ville have svært ved at ansætte nye kvalificerede medarbejdere, hvis de fejlvurderede situationen. Fænomenet med tilbageholdende virksomheder kan imidlertid ikke forklare den dårlige produktivitetsudvikling i 2007, hvor væksten i både beskæftigelsen og BVT var høj. En del af forklaringen kan være, at den lave ledighed betød, at marginalgrupper med lavere produktivitet kom ind på arbejdsmarkedet. Samtidig betød den store stigning i beskæftigelsen på ca. 75.000 personer, at der afgik ekstraordinært mange ressourcer til oplæring af nye medarbejdere. Det forventes, at produktivitetsvæksten stiger til væsentligt over trendvækstraten på ca. 1½ pct. de kommende år i takt med, at virksomhederne får tilpasset medarbejderstaben til de nye efterspørgselsforhold.

Figur I.32 Timeproduktivitetsvækst i private byerhverv

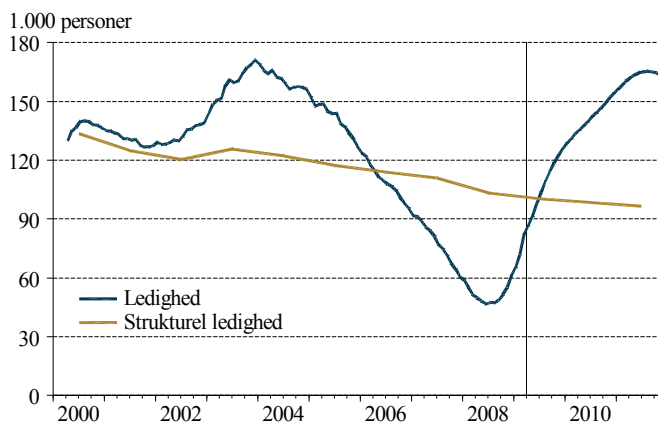


Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Ledigheden stiger drastisk

Efter knap fem år med nærmest uafbrudt faldende ledighed kom ledigheden ned på godt 47.000 personer i sommeren 2008, jf. figur I.33. I efteråret blev det dog klart, at dansk økonomi stod over for en historisk afmatning i efterspørgslen, og virksomhederne begyndte at reducere medarbejderstaben. Ledigheden er derfor steget med gennemsnitligt ca. 5.000 personer om måneden siden august måned. Ledigheden reagerer normalt trægt på ændringer i efterspørgslen, og med det store BNP-fald i 4. kvartal 2008 samt udsigt til fortsat fald i efterspørgslen forventes det, at ledighedsstigningen fortsætter. Det skønnes derfor, at ledigheden stiger med nogenlunde samme takt resten af året, hvilket indebærer, at ledigheden kommer op på knap 130.000 personer ved udgangen af 2009. På baggrund af de nuværende forudsætninger forventes det, at ledigheden fortsætter med at stige igennem 2010 til et niveau i 2011 på ca. 165.000 personer. Det forventes således, at ledigheden kommer væsentligt over det strukturelle niveau, der med betydelig usikkerhed skønnes at være ca. 100.000 personer.

Figur I.33 Ledighed



Anm.: Seneste observation er marts 2009. Velfærdsaftalen fra 2006 og jobplanen fra 2008 antages at bidrage til at reducere den strukturelle ledighed i prognoseperioden.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Arbejdsmarkedsstrukturene kan blive forværret

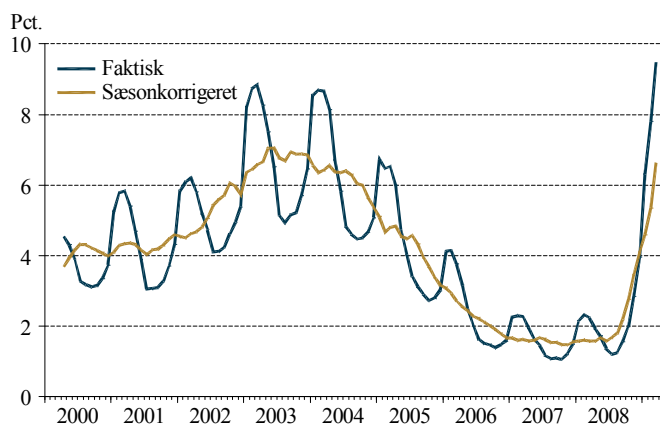
Den estimerede strukturelle ledighed har udvist en faldende tendens i det seneste årti, hvilket kan henføres til opstramminger i beskæftigelsesindsatsen i form af en mere effektiv håndhævelse af rådighedsreglerne for forsikrede ledige, samt en øget erhvervsretning af kontanthjælpsystemet jf. *Dansk Økonomi, forår 2007*. Det antages, at den faldende tendens fortsætter de kommende år, hvilket primært kan henføres til den forstærkede indsats for at nedbringe ledigheden fra velfærdsaftalen og opstramningen af dagpengereglerne fra aftalen om en jobplan fra 2008. Der er dog en risiko for, at den strukturelle ledighed begynder at stige de kommende år. Den høje ledighed vil resultere i flere langtidsledige, hvilket kan føre til stigende strukturel ledighed. Det skyldes, at de langtidsledige mister kompetencer efter længere tids fravær fra arbejdsmarkedet og derved får sværere ved at komme tilbage i beskæftigelse. Samtidig med at ledigheden stiger, er det planlagt at gennemføre en omfattende reform af beskæftigelsesystemet, jf. senere i dette afsnit. Der er således risiko for, at der afgår en betydelig del af beskæftigessystemets ressourcer til reformarbejde i en periode, hvor der er øget behov for at modvirke de uheldige følger af øget langtidsledighed. Dette kan lægge et yderligere opadgående pres på den strukturelle ledighed.

Stadig flaskehalse på arbejdsmarkedet

Selvom ledigheden er stigende, ligger den fortsat på et lavt niveau, og i marts måned udgjorde de ledige kun 2,9 pct. af arbejdsstyrken. Enkelte brancher er dog ramt hårdere end andre. I byggefagene er ledigheden steget til 6,6 pct. i marts, og ledigheden blandt 3F's a-kassemedlemmer er oppe på 7,2 pct. Det skal dog bemærkes, at byggeledigheden er meget sæsonbetonet og den ikke-sæsonkorrigerede ledighed i byggeriet er steget til 9,1 pct., jf. figur I.34. Det er derfor sandsynligt, at den faktiske byggeledighed vil begynde at falde igen i løbet af sommeren, og den nyligt vedtagne pulje til renoverings- og bygningsarbejder i helårsbeboelser vil formentligt understøtte denne udvikling. Set over året som helhed vil byggeledigheden uden tvivl stige markant fra 2008 til 2009. I andre brancher er ledigheden stadigvæk lav, hvilket specielt gælder for visse grupper af offentlige ansatte. For medlemmerne i Danske Sundhedsorganisationers a-kasse, der forsikrer sygeplejersker mv.,

var ledigheden eksempelvis kun 0,3 pct. i marts, mens ledigheden i Lærernes a-kasse var 0,9 pct.

Figur I.34 Ledighed i byggeriet



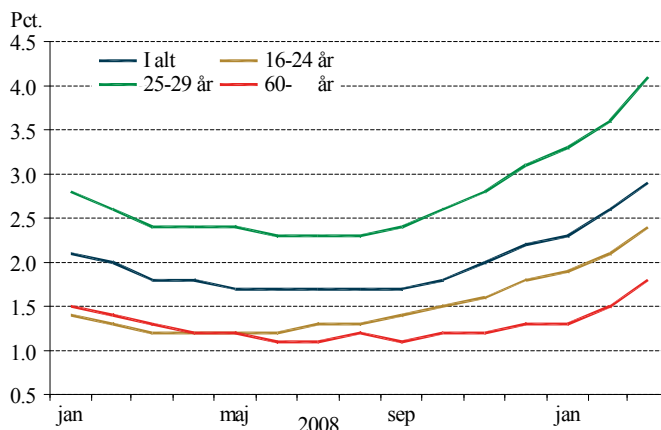
Anm.: Kurven angiver fuldtidsledige i pct. af samtlige forsikrede i følgende a-kasser: Byggefagenes, El-fagets, Træ-Industri-Byg, Blik- og rørarbejderforbundet samt Malerfaget og Maritim. Tallene for de seneste seks måneder er foreløbige. Seneste observation er marts 2009.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Ungdoms- arbejdsløshed fortsat lav

Arbejdsløsheden blandt de helt unge i alderen 16-24 år er fortsat lav sammenlignet med andre aldersgrupper, jf. figur I.35. Det understreger, at den indsats, der blev sat i gang i midten af halvfemserne for at reducere ungdomsarbejdsløsheden, fortsat virker. Det ser lidt værre ud for gruppen af 25-29-årige, som generelt er mere ledige end befolkningen som helhed, og ledigheden er også steget relativt hurtigere for denne aldersgruppe end for resten af arbejdsstyrken. Aldersgruppen med den laveste ledighed er de over 60-årige, hvilket formentlig skyldes, at mange har mulighed for at gå på efterløn og dermed træde ud af arbejdsstyrken, hvis de bliver ledige. Ledigheden er derfor kun steget svagt for denne gruppe.

Figur I.35 Ledighed fordelt på alder



Anm.: Tallene er sæsonkorrigeret. Seneste observation er marts 2009.
 Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Pres på beskæftigelses- systemet

Der er som nævnt ovenfor fortsat mangel på arbejdskraft i enkelte sektorer. Men selvom der er mangel på social- og sundhedsassistenter, har ledigheden blandt medlemmerne i FOA's a-kasse været svagt stigende siden juli 2008, hvor 1,0 pct. af medlemmerne var registreret som ledige, og i marts måned var ledigheden oppe på 1,4 pct. Billedet er nogenlunde det samme for ingeniørerne i IAK samt børne- og ungdomspædagogerne i BUPL's a-kasse. Den stigende ledighed blandt de faggrupper, der er mangel på, kan være et tegn på, at beskæftigelsessystemet er under pres. Medarbejderne i jobcentrene har haft relativt få ledige at tage sig af de senere år, hvor ledigheden har været lav. Samtidig har den stærke konjunktursituation og manglen på arbejdskraft betydet, at de ledige relativt hurtigt kunne finde beskæftigelse. I de kommende år skal jobcentrene håndtere flere ledige samtidig med, at det bliver sværere at få den enkelte ledige i beskæftigelse. Dette vil føre til øget langtidsledighed og dermed lægge et opadgående pres på den strukturelle ledighed.

Fra og med 1. august 2009 overtager kommunerne beskæftigelsesindsatsen over for de forsikrede ledige fra staten. Det indebærer samtidig, at de skal afholde udgifterne til dagpenge og aktiveringstilbud mv. Kommunerne under ét får dog betalt udgifterne af staten via statsrefusion og det statslige bloktilskud. Den enkelte kommune bliver imidlertid ikke kompenseret fuldt ud, idet kommuner med faldende ledighed får et relativt stort tilskud, mens kommuner med stigende ledighed får et relativt lille tilskud i forhold til deres udgifter. På denne måde tilskyndes kommunerne til at arbejde for at nedbringe ledigheden.

Det er meningen, at staten skal betale udgifterne til de forsikrede ledige de første fire uger af ledighedsperioden. Der er dog indført en overgangsordning, der betyder, at staten til at begynde med betaler alle udgifterne de første 18 uger; statens betalingsperiode aftrappes til fire uger i 2013. Efter de fire uger (18 uger i starten) yder staten 50 pct. refusion for udgifterne til forsikrede ledige på passiv forsørgelse og 75 pct. refusion for udgifterne til ledige i aktivering el.lign. Statsrefusionen går til den berørte kommune, mens staten betaler de resterende udgifter til kommunerne under ét via bloktilskuddet.

Den del af bloktilskuddet, der fremover vedrører dagpengeudgifterne, består af et grundtilskud, et merudgiftsbehov, en midtvejsregulering og en efterregulering. Grundtilskuddet svarer til kommunernes samlede nettoudgifter (ekskl. statsrefusionen) til dagpenge og aktivering mv. af forsikrede ledige to år før tilskudsåret. Hertil lægges et merudgiftsbehov, der er baseret på skøn over ledigheden i tilskudsåret. Dette skøn foretages i forbindelse med de årlige kommuneaftaler, og aftalerne kommer således til at indeholde et grundtilskud og et merudgiftsbehov, der tilsammen svarer til de skønnede nettoudgifter til dagpenge og aktivering i tilskudsåret. Merudgiftsbehovet fordeles på kommunerne i forhold til ledigheden to år før tilskudsåret.

I tilskudsåret foretages der en midtvejsregulering af merudgiftsbehovet, dvs. bloktilskuddet justeres midt i året. Merudgiftsbehovet genberegnes med udgangspunkt i nye skøn for ledigheden, og merudgiftsbehovet fordeles nu på landsdele på baggrund af den senest kendte ledighed i de enkelte landsdele. Beløbet fordeles på de enkelte kommuner inden for landsdelene på baggrund af ledigheden to år før tilskudsåret. Hvis skønnet for den nationale ledighed eksempelvis er opjusteret, så får alle kommuner mere, men hvis ledigheden i en landsdel er faldet, så får alle kommunerne i den berørte landsdel relativt mindre i bloktilskud.

Kommunernes samlede merudgiftsbehov opgøres på baggrund af de kommunale regnskaber, og der foretages en efterregulering i året efter tilskudsåret. Her fordeles merudgiftsbehovet på landsdele på grundlag af ledigheden i de enkelte landsdele. Merudgiftsbehovet fordeles dog fortsat på de enkelte kommuner på baggrund af ledigheden to år før tilskudsåret. På den måde sikres det, at en kommune med stigende ledighed ikke bliver kompenseret med et større bloktilskud. Landsdelen som helhed får dog et større bloktilskud (merudgiftsbehov), når ledigheden stiger.

Den nye ordning indeholder desuden en mellemkommunal forsikringsordning. Hvis ledigheden i en kommune stiger 5 pct.point mere end i landsdelen, bliver kommunen kompenseret for de udgifter, der vedrører ledighedsstigningen ud over de 5 pct.point. Kompensationen finansieres ved at reducere tilskuddet til de øvrige kommuner.

Jobcenterreform

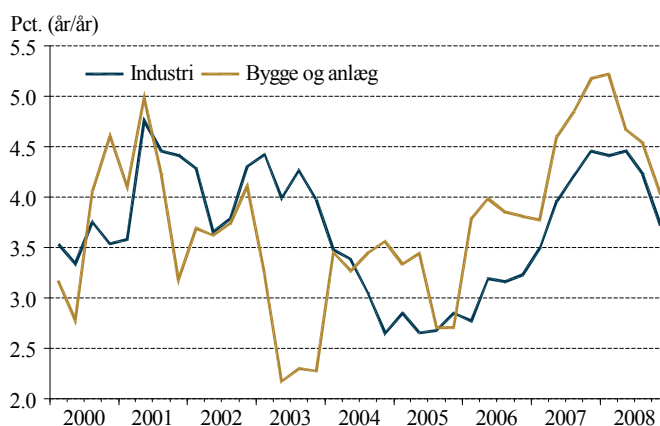
Foruden udfordringen med stigende ledighed skal jobcentrene også håndtere en snarlig reform af beskæftigelses-systemet. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev der oprettet 91 jobcentre (et for hver kommune, undtagen syv mindre kommuner), som skulle varetage beskæftigelsesindsatsen over for de ledige. Jobcentrene består af tidligere medarbejdere fra den statslige arbejdsformidling (AF), der arbejder under statslig ledelse, og kommunale medarbejdere, der arbejder under kommunal ledelse. Jobcentrene indeholder således en AF-afdeling og en kommunal beskæftigelsesafdeling. 14 af de nye jobcentre blev indrettet som såkaldte pilotjobcentre med tidligere AF-medarbejdere og kommunale medarbejdere, som arbejder under en kommunal ledelse. Det var som udgangspunkt meningen, at konstruktionen med pilotjobcentre skulle fungere som en forsøgsordning frem til udgangen af 2010, hvor det nye system med jobcentre skulle evalueres. I forbindelse med finanslovsaftalen for 2009 blev det imidlertid aftalt, at kommunerne overtager den statslige del af jobcentrene fra og med august 2009. Samtidig overtager kommunerne også ansvaret for de forsikrede ledige, så de fremover finansierer den beskæftigelsespolitiske indsats for alle ledige, jf. boks I.6.

I.6 Løn og priser

Lønstigningerne aftager med stigende ledighed

Presset på arbejdsmarkedet gennem de senere år har medført stadig større lønstigninger. Lønstigningerne herhjemme har været højere end i mange samhandelslande, og konkurrenceevnen er derfor blevet svækket. I 2008 skiftede situationen på arbejdsmarkedet imidlertid med stigende ledighed og aftagende mangel på arbejdskraft. Vendingen kunne overraskende hurtigt ses i aftagende lønstigningstakter, idet den årlige stigningstakt i industrien faldt fra 4,4 pct. i 1. kvartal til 3,7 pct. i 4. kvartal 2008. Lønstigningerne i byggeriet aftog noget kraftigere fra 5,2 pct. til 4,0 pct. i samme periode, jf. figur I.36.

Figur I.36 Lønstigninger



Anm.: Seneste observation er 4. kvartal 2008.

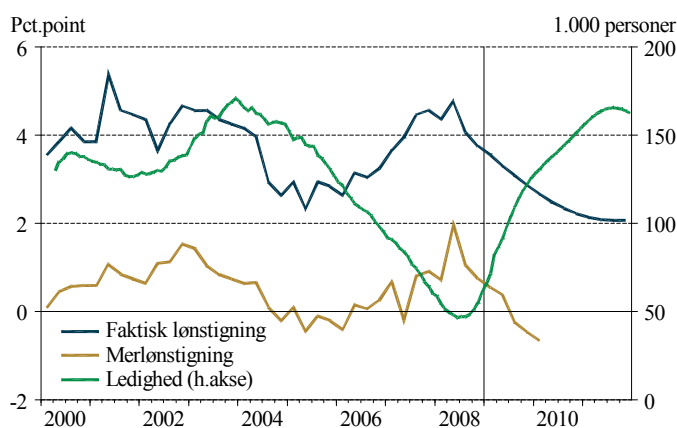
Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

Aftagende profil i bidrag fra lokalt forhandlet løn

Den kollektive del af lønforhandlingerne ligger overenskomstsmæssigt fast frem til 1. kvartal 2010. Den del af lønforhandlingerne, som foregår lokalt, sker derimod løbende og vil være påvirket af konjunkturerne og konkurrencesituationen på arbejdsmarkedet. Fra 2006 til 2008 har de lokale forhandlinger bidraget til, at de faktiske lønninger er steget mere end det såkaldte referenceforløb, som er et samlet mål for de overenskomstsmæssigt aftalte

lønstigninger kombineret med en antagelse om fuld overvæltning fra mindstesatser mv. til hele lønfordelingen. Det pressede arbejdsmarked har således i disse år øget lønmodtagernes mulighed for lokalt at forhandle sig til lønstigninger ud over de stigninger, der ligger i overenskomsterne, jf. figur I.37. Det aftagende pres på arbejdsmarkedet ventes fremadrettet at få de faktiske lønstigningstakter til at falde ned under referenceforløbet. Det vurderes bl.a. på denne baggrund, at lønstigningstakten i industrien vil blive ca. 3¼ pct. i år. I lyset af, at ledigheden stiger op over det strukturelle niveau i 2010 og 2011, forventes det, at lønstigningerne aftager yderligere i denne periode. Konkret ventes lønstigninger på knap 2½ pct. i 2010 og godt 2 pct. i 2011.

Figur I.37 Merlønstigning og ledighed



Anm.: Den faktiske lønstigning er for den historiske periode timefortjeningen inklusive genetillæg for arbejdere i industrien under DA. Seneste historiske observation er 4. kvartal 2008. Merlønstigningen angiver forskellen på den faktiske lønstigning og referenceforløbet og er beregnet frem til referenceforløbets udløb i første kvartal 2010.

Kilde: Finansministeriet, Dansk Arbejdsgiverforening, *Konjunkturstatistik*, Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Lav reallønstigning historisk set

De lave lønstigninger kombineret med en forventet inflation på knap 2 pct. i 2010-11 indebærer, at reallønnen kun ventes at stige med mellem 0 og 1 pct. i disse år, jf. tabel I.10. Dette er relativt lavt i et historisk perspektiv, men kan

opfattes som en naturlig konsekvens af situationen med kraftigt aftagende pres på arbejdsmarkedet samt en forudgående periode med fald i timeproduktiviteten. Reallønnen forventes dog at stige ganske meget i 2009, fordi opbremsningen i lønstigningerne kommer langsommere end i inflationen.

Profitkvoten stiger igen med produktiviteten

De lave reallønstigninger skal også ses i lyset af den historiske udvikling i løn- og profitkvoten. Kombinationen af relativt høje lønstigninger og fald i produktiviteten har ført til, at profitkvoten er faldet markant de senere år. Med udsigt til lønstigningstakter, som fremadrettet vil aftage hurtigere end prisstigningerne i private byerhverv, kombineret med en forventet kraftig produktivitetssøgning, ventes profitkvoten i de kommende år at stige igen, jf. figur I.38.

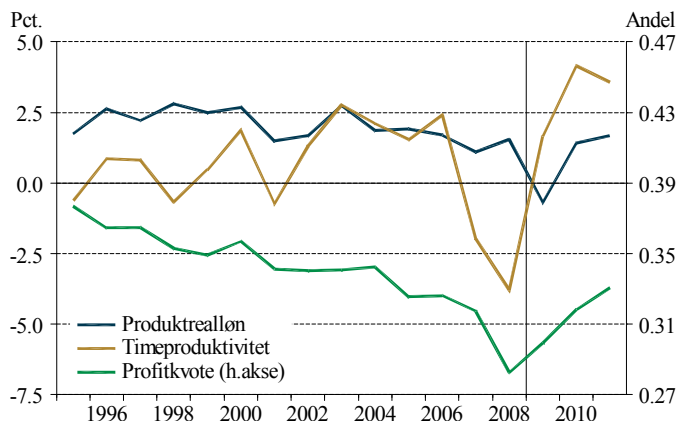
Tabel I.10 Udvikling i lønomkostninger og realløn

	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----				
Lønomkostninger	3,9	4,2	3,2	2,4	2,1
Realløn ^{a)}	2,1	1,1	2,0	0,7	0,2
Produktrealløn ^{b)}	1,1	1,5	-0,7	1,4	1,7
Produktivitet i private byerhverv ^{c)}	-2,0	-3,8	1,6	4,1	3,6

- a) Reallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med nationalregnskabet forbrugsdeflator.
- b) Produktreallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med BVT-deflatoren for private byerhverv.
- c) Timeproduktiviteten er defineret som BVT divideret med antal arbejdstimer i de private byerhverv.

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

Figur I.38 Løn, produktivitet og profitkvote



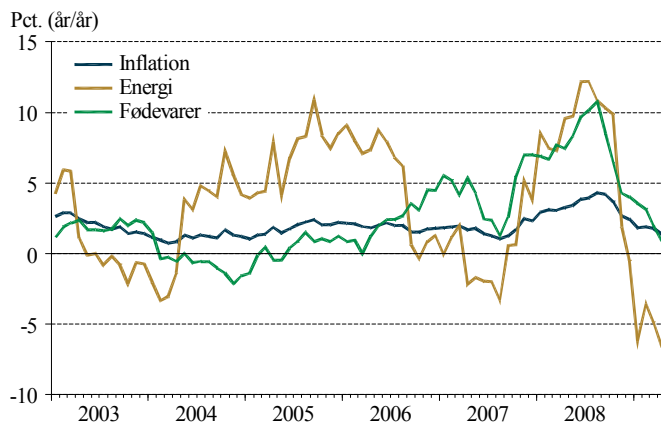
Anm.: Produktreal løn og timeproduktivitet, se anmærkning til tabel I.11. Profitkvoten er beregnet som bruttooverskud og blandet indkomsts andel af BVT i private byerhverv.

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

Inflationen drives ned igen af energi- og fødevarerpriser

I en periode frem til midten af 2007 var inflationen under 2 pct., men kombinationen af høje danske lønstigninger, fald i produktiviteten og stigende energi- og fødevarerpriser førte til en markant stigning. I løbet af et år steg inflationen, målt ved årsvæksten i forbrugerprisindekset, med over 3 pct.point og toppede i august sidste år med 4,3 pct. i forhold til samme måned året før. Energi- og fødevarerpriserne udgør tilsammen knap 20 pct. af forbrugerprisindekset. Energipriserne er faldet med ca. 8 pct. siden sommeren 2008, og udviklingen i energipriserne er dermed en væsentlig del af forklaringen på, at inflationen igen er faldet til under 2 pct., jf. figur I.39.

Figur I.39 Inflation



Anm.: Inflationen er angivet ved vækstraten i det sæsonkorrigerede forbrugerprisindeks. Seneste observation er april 2009.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

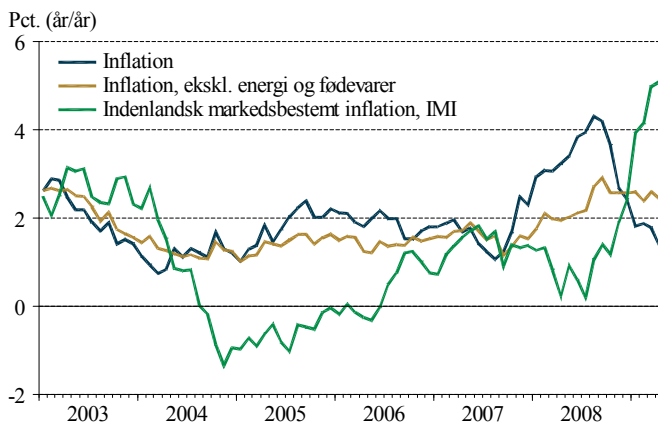
Lavere lønninger dæmper priserne ...

Den underliggende inflation, som udgøres af væksten i forbrugerpriserne rensset for de meget svingende energi- og fødevarerpriser, har dog også været aftagende siden sommeren 2008. Faldet har imidlertid været væsentlig mindre, og den underliggende inflation ligger fortsat på et niveau omkring 2,5 pct., jf. figur I.40.

... til trods for et stigende indenlandsk inflationspres

Nationalbankens mål for den indenlandske markedsbestemte inflation, IMI, har siden sommeren 2008 bevæget sig fra omkring 1 pct. til omkring 5 pct. i april. Denne voldsomme stigning skyldes i høj grad, at import- og energiprisernes fald endnu ikke er slået igennem på de indenlandske priser. Dette indikerer, at det indenlandske inflationspres i øjeblikket er højt på trods af det aftagende kapacitetspres. Efter en periode fra 2004 til 2008 med lavt eller negativt indenlandsk inflationspres samt faldende profitkvote benytter de danske virksomheder tilsyneladende nu muligheden for at øge profitkvoten igen ved at fastholde relativt høje prisstigningstakter, selvom lønstigningstakterne samt energi- og importpriserne er faldende.

Figur I.40 Kerneinflation og IMI



Anm.: Inflationen er angivet ved vækstraten i det sæsonkorrigerede forbrugerprisindeks. Den indenlandsk markedsbestemte inflation beregnes af Nationalbanken og angiver det samlede forbrugerprisindeks renset for energi, fødevarer, administrerede priser, afgifter og import. Serien afspejler den markedsbestemte indenlandske prisudvikling på varer og tjenester, som indgår i det private forbrug. Seneste observation er april 2009. April måned er foreløbig for IMI.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Nationalbanken og egne beregninger.

Lav inflation i 2009

Det vurderes, bl.a. på baggrund af ovenstående, at inflationen i år bliver ca. 1¼ pct., hvilket historisk set er usædvanligt lavt. Med udsigt til svagt stigende oliepriser vil bidraget fra de faldende energipriser falde bort, og inflationen vil øges gradvist til et mere normalt niveau omkring 2 pct. i 2011, jf. tabel I.11. Når inflationen trods de meget lave lønstigninger og den høje produktivitetsvækst ventes at blive omkring 2 pct., skyldes det, at der som nævnt antages at ske en genopretning af profitkvoten.

Tabel I.11 Ændringer i centrale prisindeks

	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,8	3,1	1,2	1,7	1,9
Importpriser	3,3	4,1	-4,0	-0,4	2,2
Eksportpriser	2,1	5,4	-4,0	-0,1	2,0
Kontantpris på bolig	4,8	-3,2	-10,2	-8,9	0,1

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

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

I.7 De offentlige finanser

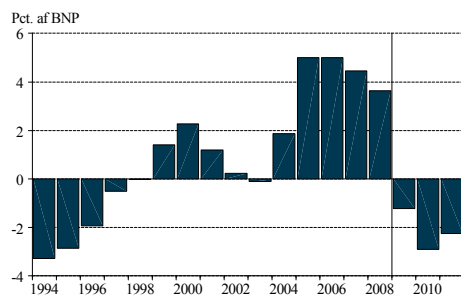
Store overskud ...

De senere års højkonjunktur har været drivkraften bag rekordstore overskud på de offentlige finanser, jf. figur I.41a. Den økonomiske udvikling har betydet, at udgifterne til dagpenge og kontanthjælp er faldet, samtidig med at skatteindtægterne er steget. Desuden har midlertidigt store indtægter fra pensionsafkastskatten og Nordsøen bidraget til at skabe store overskud. Overskuddene har endvidere haft en selvforstærkende effekt, idet gælden er blevet reduceret, og renteudgifterne er derfor mindsket.

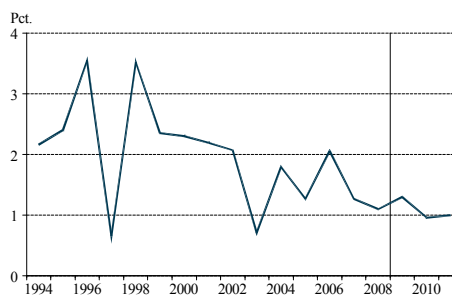
... vendes til store underskud

De kommende år bliver billedet et andet, og den offentlige saldo vender fra et overskud på 75 mia. kr. i 2007 til et skønsmæssigt underskud på ca. 50 mia. kr. i 2010, jf. tabel I.12. Lavkonjunktoren øger udgifterne til dagpenge mv. og begrænser skatteindtægterne. Samtidig gennemføres der store skattelettelser i perioden, både som følge af *Lavere skat på arbejde* fra efteråret 2007 og den nye *Forårspakke*. Desuden giver den demografiske udvikling anledning til stigende udgifter til folkepension. Den forventede gradvise forbedring af konjunktursituationen kombineret med indfasningen af finansieringselementerne fra forårspakken indebærer, at der i henhold til prognosen sker en forbedring af den offentlige saldo i 2011.

Figur I.41a Offentlig saldo



Figur I.41b Offentligt forbrug, realvækst



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

Fortsat vækst i det offentlige forbrug

På baggrund af de offentlige budgetter forventes det offentlige forbrug at stige med ca. 24 mia. kr. fra 2008 til 2009. Under forudsætning af at budgetterne overholdes, er der dermed lagt op til en realvækst i det offentlige forbrug på godt 1¼ pct. i 2009, jf. figur I.41b. I 2010 og 2011 forudsættes det reale offentlige forbrug beregningsteknisk at stige med 1 pct. om året, hvilket svarer til forudsætningerne i 2015-planen.

Kraftig vækst i de offentlige investeringer

Regeringen og Folketinget har i forbindelse med aftalen om *En grøn transportpolitik* fra januar besluttet at fremrykke investeringer for ca. 5 mia. kr. til 2009 og 2010. Det skønnes, at halvdelen af investeringerne gennemføres i 2009, således at investeringsniveauet løftes med ca. 2½ mia. kr. Endvidere har regeringen og Kommunernes Landsforening aftalt, at kommunerne må bryde de aftalte rammer for de kommunale anlægsinvesteringer. Kommunerne får dermed mulighed for at igangsætte ekstra investeringer for mere end 2 mia. kr. i 2009. En del af de nye investeringer vil formentlig først blive færdiggjort senere, og det er derfor forudsat, at kommunerne forøger investeringerne i 2009 med 1½ mia. kr. mere, end budgetterne lagde op til. Alt i alt skønnes realvæksten i de offentlige investeringer at blive knap 18 pct. i 2009 og ca. 1½ pct. i 2010.

Tabel I.12 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2008	2007	2008	2009	2010	2011
	Mia. kr.	Ændring i mia. kr.				
Indirekte skatter	307	9,6	2,4	-4,4	12,7	9,9
Direkte skatter	516	3,3	16,9	-25,6	-3,9	20,8
heraf personlige skatter	351	15,0	11,5	-8,1	-16,8	8,5
selskabsskatter	58	-10,0	-2,7	-15,5	8,4	6,8
pensionsafkastbeskatning	6	-8,0	1,7	-1,7	3,3	3,7
arbejdsmarkedsbidrag	81	4,4	4,7	0,2	0,4	0,9
Andre skatter	22	0,3	1,3	0,6	0,8	0,6
Indtægter i alt	845	13,1	20,6	-29,4	9,5	31,4
Offentligt forbrug	461	16,3	22,4	24,1	12,0	11,0
Indkomstoverførsler	249	2,8	5,5	18,1	21,9	15,1
Offentlige investeringer	31	-2,9	1,8	5,8	1,2	-1,1
Øvrige udgifter, netto	40	3,2	2,9	6,6	4,3	-4,0
Udgifter i alt	781	19,5	32,5	54,6	39,4	20,9
		----- Mia. kr. -----				
Saldo		75	63	-21	-51	-40
		----- Pct. af BNP -----				
Saldo		4,5	3,6	-1,2	-2,9	-2,2
Offentlig bruttogæld		26,3	32,8	34,5	36,8	38,1
Skattetryk		48,8	48,5	47,5	47,2	47,8
Offentligt forbrug ^{a)}		26,7	27,1	27,6	27,4	27,0

a) Udgifter til offentligt forbrug i pct. af strukturelt BNP.

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde. Den angivne bruttogæld afspejler således ikke finansielle forskydninger som f.eks. optagelsen af den gæld, der finansierer statslån til banker i 2009.

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

Forårspakken

Skattereformen, som blev indgået i marts måned, sænker skatten på arbejdsindkomst fra og med 2010. I 2010 indebærer skattereformen finanspolitiske lempelser for godt 12½ mia. kr., jf. boks I.7. Reformen er således underfinansieret på kort sigt, men på længere sigt sikrer højere

energiafgifter, afskaffelse og reduktion af en række fradrag, salg af CO₂-kvoter samt en række andre elementer, at skattereformen er finansieret. Vedrørende finansieringen ses der i prognoseperioden bort fra såkaldte dynamiske effekter. Finansministeriet vurderer, at skattereformen på sigt øger arbejdsudbuddet i et sådan omfang, at de offentlige finanser på lang sigt forbedres med ca. 5½ mia. kr.

**2015-planens
målsætning bliver
svær at overholde**

I 2015-planen er der et hul på ca. 14 mia. kr. årligt, som forudsættes lukket af initiativer, der øger beskæftigelsen og modvirker det demografisk betingede fald i arbejdstiden. Efter vedtagelsen af forårspakken mangler der derfor som udgangspunkt stadig 8-9 mia. kr. om året. 2015-planen indeholder desuden en forudsætning om, at det offentlige forbrug skal udgøre mindre end 26½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2015. Med den forudsatte vækst i det offentlige forbrug de kommende år vil forbruget udgøre godt 27½ pct. af konjunkturrenset BNP i 2010, og hullet i 2015-planen bliver således større, hvis ikke det offentlige forbrug bringes i overensstemmelse med målsætningen. Endvidere har den seneste tids udvikling på de finansielle markeder udhulet opsparingen, og der er således udsigt til færre indtægter fra pensionsafkastskatten mv. i mange år fremover.

**SP-opsparingen
frigives**

I perioden 1998 til 2003 har de beskæftigede indbetalt 1 pct. af deres lønindkomst til Den Særlige Pensionsopsparing (SP). Ordningen er ikke afskaffet, men de obligatoriske indbetalinger har været suspenderet siden 2004. I forbindelse med skattereformen blev det også aftalt, at opsparerne kan hæve pengene på deres SP-konto i løbet af andet halvår 2009. Hvis SP-opsparingen vælges udbetalt, beskattes de første 15.000 kr. med 35 pct. og det resterende med 50 pct. Den samlede opsparing udgør knap 49 mia. kr., og når skatten er betalt, kan den disponible indkomst dermed blive øget med op til 32 mia. kr. Nogle vil sandsynligvis lade pengene stå i SP-ordningen, mens andre vil sætte dem ind på en anden pensionsordning eller afdrage på gæld. Der er således stor usikkerhed om, hvor mange SP-midler der vil blive omsat til privat forbrug mv. Det er i prognosen forudsat, at 8 mia. kr. af SP-midlerne går til forbrug, og forbruget fordeles ud over to år, således at det private forbrug øges med 4 mia. kr. både i 2009 og i 2010 som følge af tiltaget.

I marts måned aftalte regeringen og et folketingsflertal at gennemføre en skatte-reform, der sænker skatten på arbejde, og som på sigt ventes at øge beskæftigelsen med ca. 20.000 personer, jf. afsnit I.5. Hovedelementerne i aftalen er:

- Mellemskatten på 6 pct. afskaffes i 2010
- Bundskatten nedsættes fra 5,26 til 3,76 pct. i 2010
- Der indføres en "grøn check" i 2010, som er et skattefradrag på 1.300 kr. pr. voksen og 300 kr. pr. barn for de første to børn
- Topskattegrænsen hæves ekstraordinært i både 2010 og 2011
- Beskæftigelsesfradraget hæves gradvist fra 4,25 pct. til 5,60 pct. i 2012
- Forhøjelse af energiafgifterne og en række andre afgifter i 2010 og 2011
- En række særordninger for erhvervslivet afskaffes

Aftalen er underfinansieret på kort sigt og medfører et umiddelbart provenutab på godt 12½ mia. kr. i 2010, jf. tabel A. Indkomstskattelettelserne finansieres primært af stigende energiafgifter, afskaffelse af en række særordninger for erhvervslivet samt salg af CO₂-kvoter. Finansieringen indføres langsomt, og indtægterne fra energiafgifter mv. øges med ca. 6½ mia. kr. i 2010 og knap 9 mia. kr. i 2011 i forhold til niveauet i 2009. En række af erhvervslivets særordninger afskaffes over to år og skønnes at indbringe knap 2½ mia. kr. i 2010 og godt 3½ mia. kr. i 2011. Salget af CO₂-kvoter indledes i 2013 og forventes at indbringe godt 3½ mia. kr.

Tabel A Provenutab

	2010	2011	2015
	----- Mia. kr. -----		
Indkomstskattelettelser mv.	22,2	23,6	21,5
Øget folkepension	0,9	0,9	0,9
Energiafgifter mv. (forbrug og erhverv)	-6,6	-8,8	-9,9
Erhvervslivet i øvrigt	-3,5	-5,0	-9,9
heraf særordninger mv.	-2,3	-3,7	-4,7
CO ₂ -kvoter	0,0	0,0	-3,7
mindre skatteplanlægning mv.	-1,2	-1,3	-1,5
Andre finansieringstiltag	-0,3	-0,4	-1,6
I alt	12,7	10,5	1,2

Anm.: Provenuet er opgjort i 2009-priser.

Kilde: Lovforslag L195 fra folketingsåret 2008-09.

Renoveringspulje Der er etableret en renoveringspulje på 1½ mia. kr., hvorfra der ydes tilskud til renoverings- og bygningsarbejder i private hjem. Det forventes, at alle pengene bliver udbetalt og anvendt i 2009.

Stigende udgifter til indkomstoverførsler Udgifterne til indkomstoverførsler vurderes at stige igennem prognoseperioden, når der korrigeres for den automatiske regulering som følge af satsreguleringen. Stigningen skyldes hovedsageligt, at den stigende ledighed øger udgifterne til dagpenge mv. Desuden medfører den demografiske udvikling en fortsat stigning i antallet af folkepensionister, som også er med til at forøge udgifterne til indkomstoverførsler.

Finanspolitikens aktivitetsvirkning

Ekspansiv finanspolitik i 2009 Der har været ført en yderst lempelig finanspolitik gennem det seneste økonomiske opsving med en skønnet gennemsnitlig effekt på BNP – den såkaldte finanseffekt – i størrelsesordenen ½ pct.point om året, jf. tabel I.13. Det er især en relativt kraftig vækst i det offentlige forbrug, der har gjort finanspolitikken ekspansiv. Med finansloven for 2009 var der også planlagt en relativt ekspansiv finanspolitik i år med betydelig vækst i det offentlige forbrug og skattelettelser i medfør af *Lavere skat på arbejde* fra 2007. Den økonomiske udvikling vendte imidlertid hurtigere end forventet, og der bliver gennemført en række nye ekspansive initiativer i 2009 i form af fremrykkede trafikinvesteringer, flere kommunale investeringer og renoveringspuljen. Finanseffekten skønnes derfor til godt ¾ pct.point i 2009, hvilket er godt ¼ pct.point højere end ved finanslovens vedtagelse. Hertil skal lægges effekten af de frigivne SP-midler, som med udgangspunkt i forudsætningen om, at 4 mia. kr. anvendes til forbrug i 2009, skønnes at øge aktiviteten med knap ¼ pct.point ekstra. Der er dog stor usikkerhed om, hvor mange af SP-midlerne der bliver hævet og forbrugt. Hvis alle SP-ordningens midler hæves og forbruges i 2009, vil det øge aktiviteten med godt 1¾ pct.point.

Tabel I.13 Finanseffekt 2005-11

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct.point -----						
Udgifter i alt	0,6	0,8	0,0	0,3	0,5	-0,1	0,0
heraf offentligt forbrug	0,6	0,8	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0
off. investeringer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	-0,1	0,0
indkomstoverførsler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,2	0,1	0,0	-0,1	0,2	0,5	0,0
heraf personlige skatter	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,0
boligskatter	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
punktafgifter	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	0,7	0,9	0,0	0,3	0,8	0,4	0,0

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikens aktivitetsvirkning, målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med neutral finanspolitik forstås f.eks., at indkomstskattesatserne holdes konstante, at punktafgiftssatserne reelt er uændrede, at satserne for indkomstoverførsler følger satsreguleringen, og at offentlig beskæftigelse udgør en fast andel af den strukturelle arbejdsstyrke. Et positivt tal indikerer en aktivitetsfremmende virkning af finanspolitikken. For udgiftsposterne betyder dette øgede udgifter og for indtægtsposterne mindskede indtægter målt ved det direkte provenu (som er størrelsen af den del af ændringen i en budgetpost, der kan henføres til ændringen i finanspolitikken). Ikke alle budgetposter er vist særskilt, men er indeholdt i totalposterne. Renoveringspuljen indgår i det direkte provenu for de offentlige investeringer.

I 2009 bliver SP-opsparingen frigivet, hvilket skønnes at bidrage med ca. ¼ pct.point til BNP-væksten. Bortfald af effekten fra frigivelsen af SP-midlerne skønnes at give anledning til et negativt bidrag til væksten i samme størrelsesorden i 2011. SP er en individuel opsparingsordning og indgår derfor ikke i den beregnede finanseffekt.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Ekspansiv finanspolitik i 2010

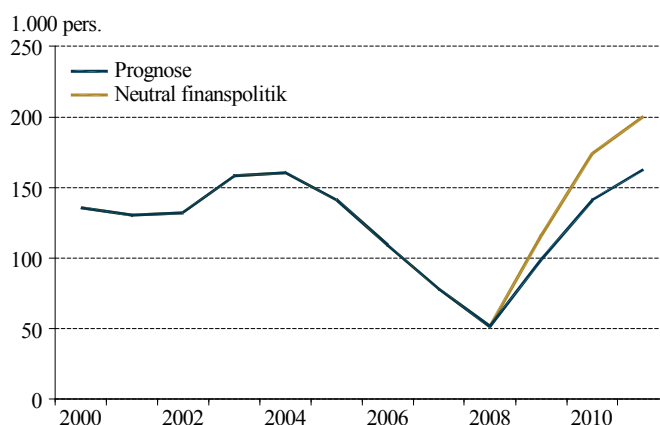
Selvom hverken finansloven eller de kommunale budgetter for 2010 er fastlagt endnu, er der med forårspakken allerede vedtaget ekspansive tiltag, der træder i kraft til næste år. Med udgangspunkt i prognosens finanspolitiske forudsætninger skønnes finanseffekten at blive ca. ½ pct.point i 2010, hvilket primært skyldes skattelettelserne i forårspakken.

Økonomien stimuleres

Dansk økonomi er i en ganske særlig situation med udsigt til meget svag vækst to år i træk, og finanspolitikken bør derfor vurderes over hele perioden. Initiativerne, der er blevet sat i gang i 2009, skønnes at øge BNP og reducere ledigheden i indeværende år. Men initiativerne sætter gang i

økonomien og fastholder arbejdspladser over en længere periode og skaber dermed også et højere aktivitetsniveau de efterfølgende år. De finanspolitiske lempelser i 2009 og 2010 vurderes samlet at reducere ledigheden med knap 40.000 personer i 2011 i forhold til en situation, hvor der var blevet ført neutral finanspolitik, jf. figur I.42. Endvidere skønnes det, at initiativerne alt andet lige forøger BNP-niveauet med knap 2 pct. i 2011.

Figur I.42 Ledighed



Anm.: Kurven for neutral finanspolitik afspejler skøn for ledigheden, hvis der var ført neutral finanspolitik i perioden 2009-11.

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

Finanspolitik virker – også helt automatisk

Ud over de aktive lempelser virker finanspolitikken også gennem de såkaldt automatiske stabilisatorer. Dette begreb dækker over de automatiske virkninger, der følger af især skatte- og overførselssystemet: Når konjunktursituationen forværres, og beskæftigelsen falder, reduceres skattebetalingerne, og indkomstoverførslerne til husholdninger øges som følge af højere ledighed. De automatiske stabilisatorer er, blandt andet som følge af en større offentlig sektor, større i Danmark end mange andre lande.

Automatiske stabilisatorer svarer til lempelse på 100 mia. kr. for perioden 2008-10

Som en tommelfingerregel indebærer de automatiske stabilisatorer, at de offentlige finanser forværres med ca. 15 mia. kr., for hvert pct.point væksten ligger under trendvæksten.⁴ Væksten i 2008 var godt 2 pct.point lavere end den estimerede trendvækst, mens væksten i 2009 vurderes at ligge ca. 4 pct.point under trendvæksten og i 2010 ca. 1 pct.point under trendvæksten. Samlet bidrager den negative og lave vækst i 2008-10 således isoleret til en automatisk finanspolitisk lempelse på omkring 100 mia. kr. over perioden.

Aktiv finanspolitik kan stabilisere økonomien

Selvom de automatiske stabilisatorer bidrager til at holde hånden under økonomien, er der argumenter for at føre en aktiv stabiliseringspolitik. I *Dansk Økonomi, forår 2007* indgik en analyse af finanspolitikken som stabiliseringspolitisk instrument. Det blev her konkluderet, at en aktiv brug af finanspolitikken kan bidrage til at udjævne konjunkturudviklingen. Det fremgik af analysen, at en finanspolitisk lempelse svarende til en finanseffekt på $\frac{1}{4}$ pct.point som udgangspunkt kan være passende, når output gap er på -1 pct. Analyserne viste, at en reaktion i denne størrelsesorden kan virke stabiliserende på økonomien. Analyserne pegede også på, at mere aktivistisk tilgang til stabiliseringspolitikken kan risikere at øge udsvingene i aktiviteten, blandt andet fordi der er betydelig usikkerhed om størrelsen af output gap.

Illustration: Ekstra lempelse på 12 mia. kr.

I det følgende illustreres konsekvenserne af forskellige finanspolitiske tiltag, hvor den ekstra lempelse er på 12 mia. kr. Virkningerne af en finanspolitisk lempelse afhænger af det konkrete instrument, men en lempelse i denne størrelsesorden giver typisk en ekstra finanseffekt på $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$ pct.point.

- 4) Baseret på en simpel estimation af ændringen i den offentlige saldo målt i pct. af BNP på samme års faktiske vækst minus trendvæksten forbedres saldoen med ca. $\frac{3}{4}$ pct.point pr. pct.point højere vækst, svarende til ca. 12 mia. kr. (2009-priser); inddrages både dette års og sidste års vækstafvigelse, øges den samlede konjunkturfølsomhed i den offentlige sektors budget til godt 1 pct.point, svarende til ca. 19 mia. kr. (2009-priser) pr. vækstprocent.

**12 mia. kr. i to år
reducerer ledighed
med 10-15.000**

Effekten på ledigheden i forhold til udgangsløbet af at øge de offentlige investeringer med 12 mia. kr. i hvert af årene 2010 og 2011 hhv. sænke skatten midlertidigt med et tilsvarende beløb i to år fremgår af figur I.43.⁵ De viste effekter tager udgangspunkt i, at forbrugerne har en normal forbrugstilbøjelighed, og det er således ikke antaget, at forbrugerne er usædvanligt tilbageholdende (eller forbrugsivrige) som følge af de dårlige konjunkturudsigter. Ledigheden reduceres med godt 15.000 personer på to års sigt, når pengene anvendes til øgede investeringer, mens effekten kun er ca. 12.000 personer, når den finanspolitiske lempelse sker i form af lavere skatter. Førsteårseffekten på BNP (finanseffekten) er i tilfældet med højere investeringer knap 0,6 pct., mens en sænkning af skatterne med et tilsvarende beløb øger BNP med ca. 0,3 pct. Den maksimale effekt på BNP fremkommer i 2011, hvor skattelettelserne vil øge BNP-niveauet med ca. ½ pct., mens investeringerne vil øge niveauet med godt ¾ pct. i forhold til situationen uden en finanspolitisk lempelse. På lidt længere sigt fører indgrebet i henhold til modelberegningerne til lavere BNP og højere ledighed. Dette skyldes dels, at der er tale om en midlertidig lempelse, dels at den højere aktivitet på kort sigt øger løn- og prisniveauet, hvilket bidrager til mindre eksport og større import på mellemlang sigt; lønniveauet øges på mellemlang sigt (4-5 år) med ca. 1 pct. i forhold til situationen uden det finanspolitiske indgreb.

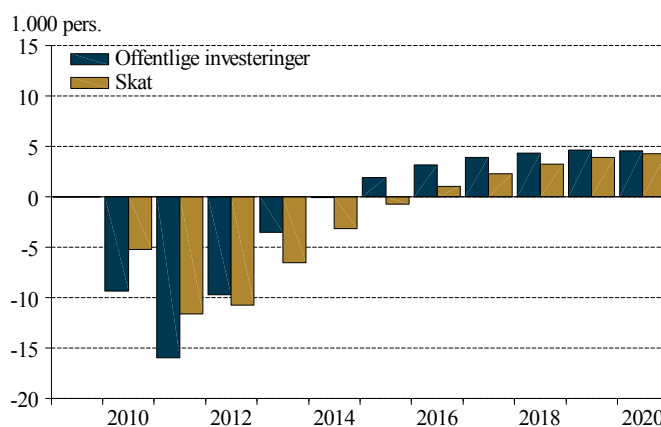
**Investeringer har
større effekt end
skatter på kort sigt**

Den større effekt på den økonomiske aktivitet af øgede offentlige investeringer skyldes, at disse i modsætning til skatterne påvirker aktiviteten direkte. Effekten af lavere skatter går igennem en højere disponibel indkomst, men da en del af indkomstfremgangen antages at blive anvendt til opsparing, bliver aktivitetseffekten mindre. De opsparede midler bliver imidlertid omsat til forbrug på lidt længere sigt, og effekten af lavere skatter bliver derfor trukket ud over flere år. En anden forskel mellem en skattesænkning

- 5) Forøgelsen af de offentlige investeringer antages gennemført ved en stigning i både maskin- og bygningsinvesteringer – svarende til forholdet mellem de to typer i 2008. Skattelettelsen svarer til en lempelse af den gennemsnitlige indkomstskat på ca. 1¼ pct.point. I beregningerne er det antaget, at arbejdsudbuddet ikke ændres af den ændrede indkomstskat.

og større offentlige investeringer er, at effekten på boligpriserne af en skattelettelse efter et par år er større end effekten af offentlige investeringer. Den større effekt stammer fra den direkte påvirkning af den disponible indkomst, som erfaringsmæssigt er af stor betydning for udviklingen i boligpriserne.

Figur I.43 Effekt på ledighed af finanspolitisk lempelse



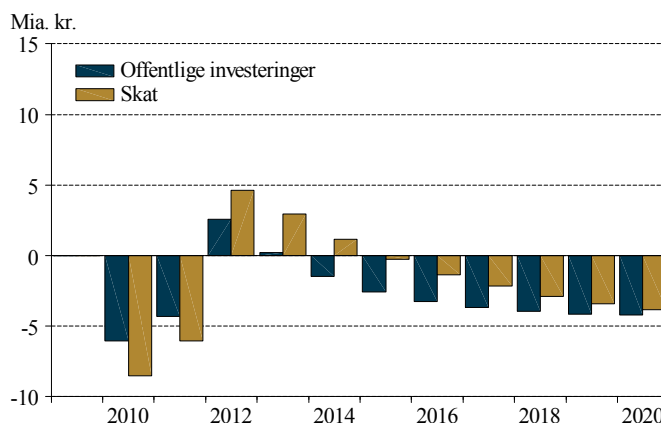
Anm.: De offentlige investeringer hhv. skatterne lempes med 12 mia. kr. i 2010 og 2011.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Forskellig udvikling på den offentlige saldo

Den øgede økonomiske aktivitet (og højere boligpriser) gør, at den offentlige saldo belastes mindre end svarende til den umiddelbare finanspolitiske lempelse, der i begge de betragtede forløb er på 12 mia. kr. i både 2010 og 2011. Den større effekt på aktiviteten af øgede offentlige investeringer gør, at forværringen af den offentlige saldo på kort sigt er mindre, end tilfældet er ved lavere skatter. Til gengæld indebærer den mere positive udvikling i ledigheden og den økonomiske aktivitet ved skatteletterelserne, at den offentlige saldo påvirkes mere positivt på tre til fem års sigt, jf. figur I.44.

Figur I.44 Effekt på off. saldo af finanspolitisk lempelse



Anm.: De offentlige investeringer hhv. skatterne lempes med 12 mia. kr. i 2010 og 2011.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

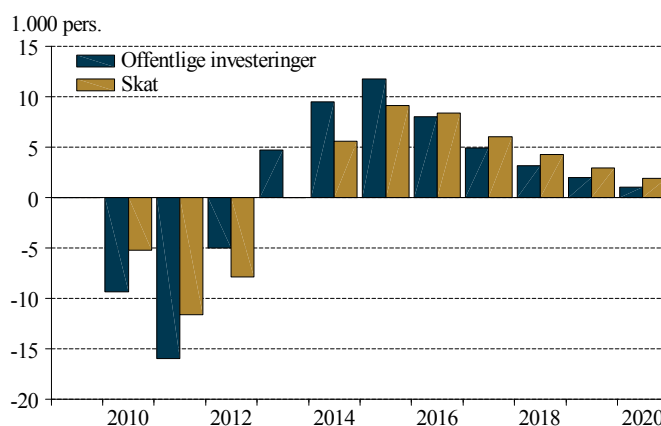
Permanent effekt på offentlig saldo af midlertidig lettelse

Modelberegningerne viser, at den finanspolitiske lempelse, der kunne opfattes som en midlertidig lempelse, indebærer en permanent forværring af den offentlige saldo. Årsagen er grundlæggende, at lempelsen på kort sigt bidrager til en større offentlig gæld, der skal betales renter af. Ses på den primære saldo, dvs. saldoen ekskl. renter, tenderer effekten da også at gå imod nul på lang sigt. Den permanente forværring af saldoen indebærer en permanent, om end lille, forværring af den finanspolitiske holdbarhed. For at undgå dette må lempelsen før eller siden følges op af en stramning.

Lavere ledighed nu medfører højere ledighed senere

Figur I.45 illustrerer et forløb, hvor den finanspolitiske lempelse på kort sigt følges op af en finanspolitisk stramning af samme størrelse på et senere tidspunkt. Den præcise timing og profil for stramningen bør tilpasses forskellige hensyn, herunder fremtidige konjunkturudsving. I beregningerne er det antaget, at den finanspolitiske stramning sker ved anvendelse af det samme instrument, som er brugt til lempelsen, og at stramningen sker i 2012-15. Det fremgår, at perioden med lavere ledighed efterfølges af en relativt lang periode med højere ledighed, når pengene hentes ind igen – det gælder især i tilfældet, hvor lempelsen hhv. stramningen sker i form af offentlige investeringer.

Figur I.45 Effekt på ledighed af finanspolitisk lempelse med efterfølgende stramning



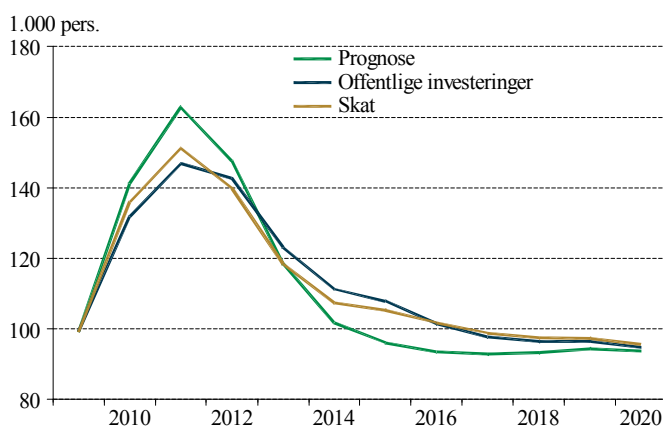
Anm.: De offentlige investeringer hhv. skatterne lempes med 12 mia. kr. i 2010 og 2011, mens der sker en stramning i 2012-15, sådan at den offentlige saldo og gæld på lidt længere sigt er stort set uændret i forhold til prognosen.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Lavere ledighed nu kan byttes for højere ledighed i fremtiden

Som beskrevet ovenfor skønnes en finanspolitisk lempelse på 12 mia. kr. i 2010, der fastholdes til 2011, at reducere ledigheden med 10-15.000 personer. Med forårspakken er der allerede planlagt betydelige finanspolitiske lempelser, men en yderligere lempelse på 12 mia. kr. over to år vil dæmpe den stigende ledighed. Med udgangspunkt i nærværende prognose ville ledigheden således kunne holdes nede omkring 140.000 personer i 2011, jf. figur I.46. Pengene skal dog hentes ind igen for at undgå en yderligere forværring af den finanspolitiske holdbarhed. De nødvendige efterfølgende stramninger vil føre til en længere periode med højere ledighed end i prognosen. Med ekspansiv finanspolitik kan altså opnås en udglatning af ledighedsforløbet, men ikke en entydig reduktion af ledigheden. Der kan være flere grunde til at foretrække det udglattede ledighedsforløb, f.eks. kan perioder med høj ledighed føre til stigende langtidsledighed, hvilket kan øge den strukturelle ledighed.

Figur I.46 Effekt på ledighed af finanspolitisk lempelse med efterfølgende stramning



Anm.: De offentlige investeringer hhv. skatterne lempes med 12 mia. kr. i 2010 og 2011, mens der sker en stramning i 2012-15, sådan at den offentlige saldo og gæld på lidt længere sigt er stort set uændret i forhold til prognosen.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

I.8 Alternative scenarier

Kraftig negativ drejning i dansk økonomi

Udviklingen i dansk økonomi har taget en kraftigt negativ drejning. Den finansielle krise, som for alvor tog fart i efteråret, førte til markante fald i produktionen i både indland og udland. I Danmark faldt BNP i 3. og 4. kvartal med 0,8 pct. hhv. 1,9 pct. i forhold til foregående kvartal, og tilsvarende store fald i BNP skete også i mange andre lande.

Forårsaget af finansiell krise og forstærket af negative forventninger

Tilbageslaget i efteråret kom hurtigt og kraftigere end forventet. Konkursen af den amerikanske investeringsbank Lehman Brothers i september rystede de finansielle markeder, og den finansielle krise spredte sig hurtigt til den reale økonomi, blandt andet som følge af et markant stemningsskift hos både forbrugere og i erhvervslivet. Forbrugerforventningerne i Danmark dalede i efteråret til det laveste niveau i de seneste 20 år, og trods en vis genopretning er forventningerne fortsat negative. Ligeledes er industriens forventninger til fremtiden faldet drastisk og er fortsat på det laveste niveau i mange årtier. I udlandet er

forbrugerforventninger og erhvervslivets forventninger også blevet markant mere negative. Eksempelvis er ifo-indikatoren, som angiver erhvervsledertilliden i Tyskland, faldet til laveste niveau i 20 år.

Det kan gå endnu værre ...

Der er stor usikkerhed om, hvordan forventningerne vil udvikle sig. Det afhænger i høj grad af udviklingen på boligmarkedet og i ledigheden, og af om der skabes stabilitet på de finansielle markeder. Det kan tænkes, at omfanget af problemerne på de finansielle markeder er undervurderede, og at bankerne har ydet for mange risikofyldte lån til kunder og virksomheder, som nu er gået konkurs eller har betalingsproblemer. De fortsat høje rentespænd mellem usikrede og sikrede renter indikerer, at der fortsat er usikkerhed og mistillid i det finansielle system. Der er derfor en risiko for, at opstramningen af kreditvilkårene og en yderligere reduktion af bankernes udlån vil forstærke og måske forlænge konjunkturedgangen.

... men det kan også gå bedre

Omvendt er der en række forhold, der kan trække i retning af en relativt hurtigere normalisering af økonomien. Langt de fleste lande har lempet finanspolitikken og gennemført redningspakker for at dæmpe krisen. I Danmark er der indført to bankpakker, som skal bidrage til stabiliteten på de finansielle markeder, og der er tegn på, at situationen er ved at bløde op. Samtidig føres der en meget ekspansiv finanspolitik, som kan tænkes at få en større effekt end forventet i prognosen. Eksempelvis er det usikkert, hvor stor en andel af SP-opsparingen der vil blive hævet og anvendt til forbrug. I modsætning til tidligere perioder med lavkonjunktur er der denne gang råderum til at føre ekspansiv finanspolitik. Endelig kan det ikke udelukkes, at tilbageslaget i andet halvår 2008 var af sådan en størrelse, at der til en vis grad var tale om en "overreaktion" drevet af en stærk negativ forventningsdannelse. I givet fald kan man forestille sig en hurtig vending, når de finansielle markeder begynder at fungere bedre igen, og den værste frygt har fortaget sig.

To alternative scenarier som illustration

Da der er usikkerhed omkring konjunkturvurderingen i begge retninger, vises i dette afsnit to scenarier, som begge er alternativer til den hovedprognose, der beskrives i

kapitlet. I det ene alternativ beskrives et globalt tilbageslag, hvor både udlandet og Danmark rammes endnu hårdere, og krisen bliver såvel dybere som længerevarende. I det andet beskrives et mildere tilbageslag som følge af en hurtigere normalisering og højere indenlandsk efterspørgsel resulterende bl.a. fra en større effekt af de finanspolitiske lempelser i Danmark og en hurtigere genopretning af forbruger- og erhvervstilliden.

Alternativ 1: Større tilbageslag

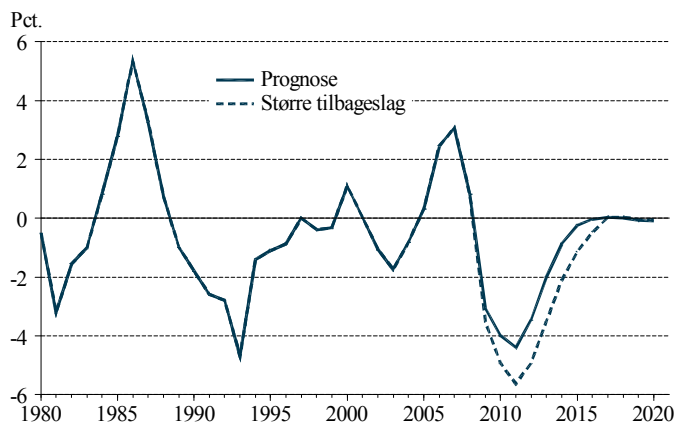
Regneeksempel på et større globalt tilbageslag

For at illustrere de mulige effekter af et større globalt økonomisk tilbageslag er der foretaget en modelberegning, hvor output gap bliver ca. 1½ pct.point dybere, og det varer 2-3 år længere, før økonomien er tilbage i en normal konjunktursituation i udlandet såvel som i Danmark, jf. figur I.47. Konkret antages, at:

- væksten i udlandet er ½ pct.point lavere i 2009 og 2010 og ¼ pct.point lavere i 2011 og 2012 end i prognosen. Herefter antages BNP-niveauet i udlandet gradvist at vende tilbage til niveauet i prognosen
- det private forbrug falder med yderligere ½ pct.point hvert år i 2009-12 i forhold til prognosen (ud over faldet, som følger af lavere udlandsvækst)
- samlet indebærer antagelserne, at BNP-væksten i Danmark reduceres i samme størrelsesorden som BNP-væksten i udlandet

Der tages ikke højde for eventuelle finanspolitiske eller pengepolitiske tiltag for at modvirke tilbageslaget. Det bør understreges, at dette kun er et eksempel på, hvordan et større tilbageslag muligvis kan ramme økonomien.

Figur I.47 Output gap



Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Større internationalt tilbageslag kan påvirke renten både op og ned

Et større tilbageslag i udlandet øger sandsynligheden for lavere renter. Men det øger imidlertid også risikoen for en såkaldt kreditklemme, hvor kreditinstitutter reducerer låneudbuddet mere, end konjunktursituationen tilsiger. Set i lyset af den finansielle krise vil lavere vækst i udlandet øge sandsynligheden for, at de danske banker får sværere ved at optage lån i udlandet. De seneste år har stigende ejendomspriser og den gunstige økonomiske udvikling forøget låneefterspørgslen, og bankerne har bl.a. imødekommet den stigende efterspørgsel ved at optage lån i udlandet. I det tilfælde, at kreditinstitutterne må begrænse udlånsvæksten på grund af likviditetsmangel, kan det medføre højere risikopræmier. En kreditklemme trækker altså i retning af højere renter, mens lavere aktivitet trækker i retning af lavere renter. I beregningerne er det antaget, at de to modsatrettede tendenser opvejer hinanden, dvs. at renten er uændret i forhold til prognosen.

Negative forventninger mindsker det private forbrug

En dybere og længerevarende udenlandsk lavkonjunktur mindsker alt andet lige den danske eksport og medfører dermed lavere BNP-vækst i det negative scenarie. Omtrent $\frac{2}{3}$ af faldet i dansk BNP i forhold til hovedscenariet skyldes tilbageslaget i udlandet. Lavere vækst i produktionen fører alt andet lige også til lavere vækst i det private forbrug. Det private forbrug antages herudover at falde yderligere som

følge af en selvforstærkende effekt fra mere negativ forventningsdannelse.

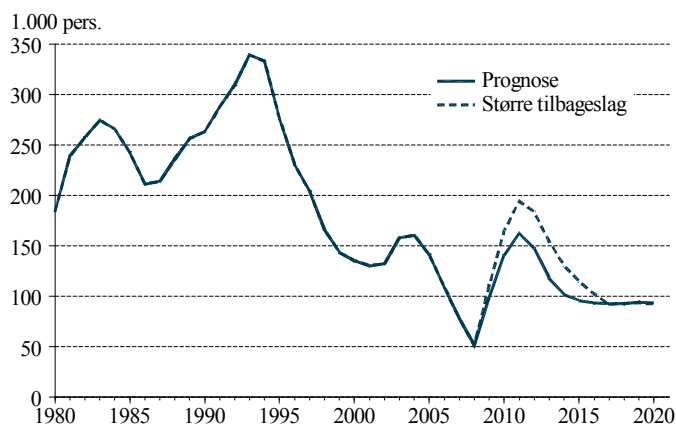
Uændret betalingsbalance

Det større økonomiske tilbageslag giver også anledning til lavere løn- og prisstigninger. Da tilbageslaget er i samme størrelsesorden i ind- og udland, antages løn- og prisudviklingen at blive påvirket ens, hvilket indebærer en omtrent uændret udvikling i betalingsbalancen.

Lavere vækst og højere ledighed

Det større globale tilbageslag indebærer en længere periode med lav vækst. Den længerevarende krise fører til en højere ledighed, som når op på ca. 200.000 personer i 2011, jf. figur I.48. Udviklingen indebærer, at det negative output gap forøges, og det samlede ekstra tab af produktion over perioden 2010-15 udgør omkring 7 pct. af BNP.

Figur I.48 Ledighed



Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Forværring af offentlig gæld

Konsekvensen af en længere periode med højere ledighed og lavere vækst er en forværring af den offentlige saldo. I dette eksempel forøges den offentlige gæld med knap 100 mia. kr. i 2015 i forhold til prognosen. Udviklingen i den offentlige saldo er tæt forbundet med beskæftigelsesudviklingen. Automatiske stabilisatorer, såsom dagpenge til ledige og lavere skatter, indebærer, at det offentlige budget

forværres under en konjunkturedgang, hvilket kan begrænse det finanspolitiske råderum.

Risiko for højere strukturel ledighed

I beregningen er det antaget, at ledighed og BNP vender tilbage til det trendmæssige niveau, hvilket indebærer en periode med højere vækst i de år, hvor økonomien vender tilbage til det strukturelle niveau. Der er imidlertid en risiko for, at den midlertidige højere ledighed resulterer i flere langtidsledige, hvilket øger den strukturelle ledighed og reducerer det strukturelle produktionsniveau. Dette skyldes, at længere tids fravær fra arbejdsmarkedet kan gøre det sværere at komme tilbage i beskæftigelse. I givet fald vil et større tilbageslag kunne få større konsekvenser på lang sigt i form af lavere produktion og velfærd.

Alternativ 2: Mere optimisme

Lempelig finanspolitik kan få en større effekt og dæmpe krisen mere end i prognosen

Usikkerheden omkring konjunktursituationen er imidlertid ikke kun til den negative side. Eksempelvis er der udsigt til lempelig finanspolitik i prognoseperioden, hvoraf effekterne ikke fuldt ud kendes. Husholdningerne har fået mulighed for at hæve SP-opsparingen i 2009, og i 2010 indebærer skattereformen skattelettelser på ca. 12½ mia. kr. Effekten af disse tiltag kendes ikke. Frigivelsen af SP-opsparingen kan udgøre alt fra 0 kr. til ca. 30 mia. kr. efter skat. I prognosen er det antaget, at ca. 8 mia. kr. efter skat bliver hævet og anvendt til forbrug over to år, og et tilsvarende beløb hæves og bliver flyttet til anden opsparing, hvilket ikke har nogen aktivitetseffekt. Hæves flere penge eller anvendes en større del til forbrug kan aktivitetseffekten blive mærkbart større. I prognosen antages som udgangspunkt, at forbrugsvirkningen af indkomstskattelettelserne i 2009 og 2010 svarer til den normale forbrugstilbøjelighed ud af stigende indkomst. Den aktuelle usikkerhed om konjunktursituationen kan begrunde, at en relativt stor del af skattelettelserne går til opsparing, men de stramme kreditvilkår gør, at en større forbrugseffekt ikke kan udelukkes.

Forbrugerforventninger kan udvikle sig mere positivt

Hvis det private forbrug øges mere end forventet, kan det sætte gang i en spiral af mere positive forventninger. Der er allerede små tegn på mere optimistiske forbrugerforventninger. Den samlede forbrugertillid ligger fortsat

lavt, men der er i løbet af foråret indtruffet en stigning i tillidsindikatoren, og især forbrugernes forventninger til Danmarks økonomiske situation om et år er steget betydeligt de seneste måneder. Mere positive forventninger kan have en selvforstærkende effekt, hvilket kan øge forbruget og yderligere mindske konsekvenserne af den økonomiske krise.

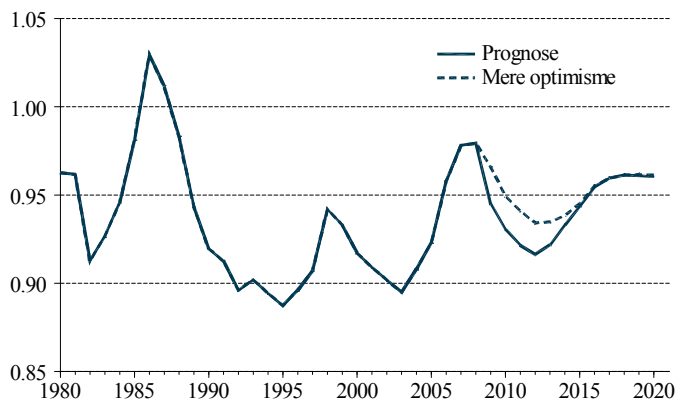
**Regneeksempel
med mere positiv
udvikling i
indenlandsk
efterspørgsel**

For at illustrere de mulige effekter af en mere positiv udvikling i indenlandsk efterspørgsel er der foretaget en modelberegning, hvor forbrugskvoten ikke falder lige så meget de kommende år, som der ligger til grund for prognosen, jf. figur I.49. Konkret antages det, at:

- det private forbrug vokser som følge af mere positive forventninger med yderligere ca. ½ pct.point i 2009 og ca. 1 pct.point om året i 2010-12 i forhold til prognosen
- alle SP-midlerne hæves til forbrug over to år. Efter skat svarer det til en forbrugseffekt på 15 mia. kr. i år og ca. 15 mia. kr. i 2010 (dvs. ca. 10 mia. kr. yderligere hvert af de to år i forhold til prognosen)

Der tages ikke højde for eventuelle ændringer i finans- eller pengepolitikken som følge af de ændrede forudsætninger.

Figur I.49 Forbrugskvote

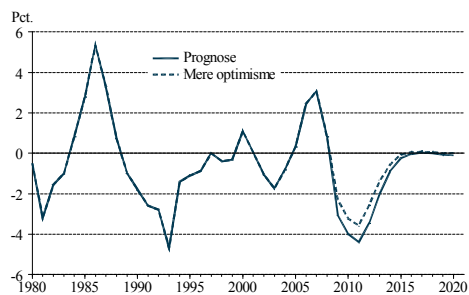


Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Krisen dæmpes

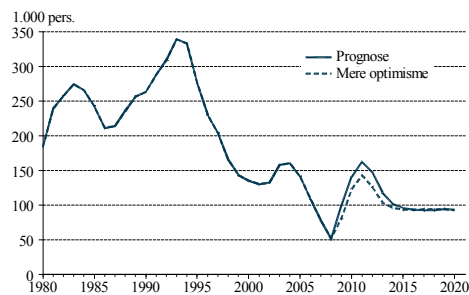
Forbrugskvoten falder mindre og er i 2011 omkring 2 pct.point højere end i prognosen. Omkring halvdelen af denne effekt kommer fra antagelsen om, at hele SP-puljen hæves til forbrug. En mere positiv udvikling i den indenlandske efterspørgsel øger væksten i BNP, og det økonomiske tilbageslag dæmpes i forhold til prognosen. Produktionen bliver større, og output gap reduceres med ca. $\frac{3}{4}$ pct.point i 4-5 år, jf. figur I.50a.

Figur I.50a Output gap



Kilde: Egne beregninger på SMEC.

Figur I.50b Ledighed



Mindre stigning i ledigheden	Et mildere tilbageslag mindsker også stigningen i ledigheden. I dette eksempel stiger ledigheden kun til omkring 140.000 personer i 2011, jf. figur I.49b. Omtrent halvdelen af den reducerede stigning i ledigheden skyldes antagelsen om anvendelsen af hele SP-opsparingen. Den ændrede antagelse om SP indebærer således isoleret set en reduktion af ledigheden i 2009 med godt 15.000 personer.
Forværring af betalingsbalancen og forbedring af den offentlige saldo	Den højere indenlandske efterspørgsel trækker importen op, hvilket forværrer betalingsbalancen. Den offentlige saldo forbedres i forhold til prognosen, både fordi der betales skat af den ekstra udbetaling af SP-midlerne, og fordi den højere aktivitet bidrager til højere indtægter fra skatter og afgifter og lavere udgifter til dagpenge end i prognosen.
Selv i optimistisk scenarie kan der være behov for yderligere lempelser	De to beregninger illustrerer, at usikkerheden omkring konjunktursituationen kan gå begge veje. Hvis det går værre end forventet i prognosen, er der et større behov for finanspolitiske lempelser, men råderummet er mindre. Det offentlige budget vil blive væsentligt forværret af et større tilbageslag, og der vil selv uden yderligere finanspolitiske lempelser blive behov for tiltag, der forbedrer det offentlige budget på et senere tidspunkt. Omvendt kan det også tænkes at gå bedre end i prognosen. Det er dog urealistisk at forestille sig, at det økonomiske tilbageslag helt kan undgås – om ikke andet, så fordi en væsentlig del af faldet i aktiviteten allerede er indtruffet. Men selv i det optimistiske scenarie er forskellen mellem det faktiske og normale produktionsniveau omkring 3½ pct. i 2010 og 2011.

I.9 Aktuel økonomisk politik

Fra truende overophedning til hurtig afkøling	Dansk økonomi har været igennem en lang periode med højt aktivitetsniveau og faldende ledighed. Den internationale økonomiske udvikling, situationen på de finansielle markeder og de faldende boligpriser har ført til en markant afmatning i efterspørgslen. Ledigheden var historisk lav i 2008, men det kraftige omslag i efterspørgslen har allerede ført til en mærkbar stigning i arbejdsløsheden. Beskæftigelsen ventes at falde med 170.000 personer frem imod 2011, hvilket i givet fald vil
--	--

være det største fald, der er set siden Anden Verdenskrig. En del af faldet i beskæftigelsen modsvares af et fald i arbejdsstyrken, men der forventes også en betydelig stigning i arbejdsløsheden. Konkret forventes det, at stigningen i ledigheden vil fortsætte i både 2009 og 2010, sådan at arbejdsløsheden stiger til ca. 165.000 personer i 2011. Dette er væsentligt over det niveau, der kan forventes i en normal konjunktursituation.

Konjunktursituationen og finanspolitikken

Usikkerhed om lavkonjunktorens længde og dybde

Effekt af frigivne SP-midler – en ubehagelig joker

Finanspolitikken i 2009 er passende

Prognosen er forbundet med ekstraordinært stor usikkerhed, blandt andet fordi det er svært at vurdere længden og dybden af den internationale finansielle og økonomiske krise. Samtidig er der stor usikkerhed om effekten af finanspolitikken. Regeringen og Folketinget har valgt at frigive de opsparede SP-midler, og opsparerne har mulighed for at hæve pengene på deres SP-konto i løbet af andet halvår af 2009. Ved udgangen af 2008 udgjorde den samlede SP-opsparring knap 49 mia. kr., men det er usikkert, hvor mange af pengene der bliver hævet. Det er sandsynligvis ikke alle pengene, som bliver hævet, og nogle af de frigivne midler vil formentlig blive brugt til afdrag på gæld eller sat ind på en anden pensionsordning. De frigivne SP-midler kan afhængigt af forbrugseffekten stimulere den økonomiske aktivitet med mellem 0 og 1¼ pct. i 2009. Det vanskeliggør fastlæggelsen af den samlede økonomiske politik, at der benyttes et virkemiddel, hvis effekt er så usikker. I prognosen er det forudsat, at de frigivne SP-midler øger væksten med ca. ¼ pct.point i 2009.

Samlet vurderes finanspolitikken for 2009 at være passende, og det vurderes ikke at være hensigtsmæssigt at lempe yderligere i år. Finansloven for 2009 indeholder flere ekspansive tiltag og indebærer bl.a. en mærkbar stigning i det offentlige forbrug. Mellemskattegrænsen hæves, og bundskatten sænkes som følge af aftalen om *Lavere skat på arbejde* fra efteråret 2007. Desuden er det besluttet at fremrykke trafikinvesteringer og kommunale anlægsarbejder, og der bliver ydet tilskud til renovering og bygningsarbejde i private boliger. De finanspolitiske lempelser (inkl. den antagne effekt af frigivelsen af

SP-midlerne) skønnes samlet at bidrage med ca. 1 pct.point til væksten i 2009.

**Aktiv finanspolitik
reducerer
ledigheden**

Ledigheden ventes at stige til ca. 160.000 personer ved udgangen af 2010. Stigningen i arbejdsløsheden sker til trods for, at der er planlagt yderligere finanspolitiske lempelser i 2010. Det væsentligste bidrag til lempelsen kommer fra skattereformen, som gennemføres fra og med 2010. Reformen er underfinansieret på kort sigt, og det skønnes, at skattelettelserne bidrager til at stimulere efterspørgslen i 2010, så væksten øges med knap ½ pct.point. Det vurderes, at de finanspolitiske initiativer i 2009 og 2010 tilsammen reducerer ledighedsniveauet i 2010 med knap 35.000 personer i forhold til en situation, hvor der var blevet ført neutral finanspolitik.

**Behov for
yderligere
lempelser i 2010**

I henhold til denne rapport's hovedprognose vil produktionen i såvel 2010 som 2011 ligge ca. 4 pct. under det normale niveau. I et mere optimistisk scenarie, hvor der antages en bedre udvikling i den indenlandske efterspørgsel, er forskellen mellem det faktiske og det normale produktionsniveau stadig af størrelsesordenen -3½ pct. både i 2010 og 2011. Selvom dette ikke fuldt ud afspejler usikkerheden omkring fremskrivningen, vurderer formandskabet, at lavkonjunktoren gennem 2010 og 2011 vil være så dyb, at der er et stabiliseringspolitisk behov for yderligere finanspolitiske lempelser i 2010.

**BNP-væksten
bør øges med
½-¾ pct.point**

Med en produktion, der ligger 3½ til 4 pct. under det normale niveau, vurderes det på nuværende tidspunkt, at den samlede finanspolitik i 2010 hensigtsmæssigt kan bidrage til væksten med mellem 1 og 1¼ pct.point, jf. diskussionen i afsnit I.7. Da den allerede planlagte finanspolitik indebærer en finanseffekt på ca. ½ pct.point, anbefales dermed en yderligere lempelse, som øger væksten med mellem ½ og ¾ pct.point i 2010. Da kapacitetspresset i økonomien vil være mærkbart mindre i 2010 end i 2009, vil en finanspolitisk lempelse af en given størrelse virke kraftigere, hvis den gennemføres næste år frem for i år, hvor efterspørgselsstimulansen i højere grad vil føre til øget import i stedet for øget beskæftigelse.

**Allerede besluttede
lempelser i 2010
kommer primært
via lavere skatter**

De allerede planlagte finanspolitiske lempelser i 2010 afspejler primært den finanspolitiske lempelse, som følger af skattelettelse fra skattereformen. Foruden den aktive finanspolitik bidrager de automatiske finanspolitiske stabilisatorer, bl.a. i form af det konjunkturfølsomme dagpenge- og skattesystem, også til en betydelig stimulering af økonomien i disse år. Skattelettelse og de automatiske stabilisatorer er overvejende lempelser, der stimulerer efterspørgslen ved at forøge de disponible indkomster og derigennem det private forbrug. Finanspolitik, der virker gennem den disponible indkomst, stimulerer typisk økonomien relativt bredt, men den præcise størrelsesorden af effekten er usikker. I den nuværende konjunktursituation, hvor der hersker stor usikkerhed, kan det tænkes, at en relativt stor del af indkomstfremgangen går til opsparing. Omvendt kan begrænsninger i låneadgangen trække i retning af større effekt på forbruget.

**Yderligere
lempelser bør
bl.a. ske som
fremrykning af
offentlige
investeringer**

Det anbefales på denne baggrund, at den anbefalede ekstra finanspolitiske indsats i 2010 primært kommer til at bestå af tiltag, der øger efterspørgslen mere direkte. Det kan f.eks. være en fremrykning af offentlige istandsættelses-, anlægs- og investeringsarbejder eller tilskud til private investeringer. En fremrykning af de offentlige investeringer, der øger investeringsomfanget i 2010 og 2011 med 15 mia. kr., skønnes at øge BNP-niveauet i 2010 med ca. $\frac{3}{4}$ pct.point og med ca. 1 pct. i 2011. Den præcise effekt vil dog afhænge af, hvilke konkrete investeringer der iværksættes. Ud over at virke mere direkte på aktiviteten har en fremrykning af offentlige investeringer den fordel, at foranstaltningen er midlertidig og dermed ikke indebærer et permanent højere udgiftsniveau. Hvis der er tale om en egentlig fremrykning af offentligt arbejde, vil den efterfølgende stramning, som analysen i afsnit I.7 pegede på nødvendigheden af, tage form af, at nogle planlagte offentlige investeringer alligevel ikke afholdes, netop fordi de er blevet fremrykket og afholdt tidligere.

**Tilstrækkelig
kapacitet i
byggebranchen**

En forøgelse af investeringerne vil øge aktiviteten i bygge- og anlægsbranchen. Det vurderes, at en finanspolitisk lempelse i det nævnte omfang gennemført i såvel 2010 som 2011 vil reducere den samlede ledighed med ca. 20.000

personer i 2011. Heraf vil omkring en fjerdedel finde beskæftigelse i bygge- og anlægsbranchen. Til sammenligning er beskæftigelsen i byggebranchen allerede faldet med omkring 15.000 personer, siden den toppede i 2007, og beskæftigelsen ventes at falde yderligere. På denne baggrund vurderes det ikke, at kapacitetsforholdene i byggebranchen taler imod en lempelse i det beskrevne omfang.

Øgede investeringer kan delvis ligge i den private sektor

En forøgelse af de offentlige investeringer på 15 mia. kr. vil indebære en markant forøgelse af investeringsomfanget på ikke mindre end 40 pct. Det er ikke oplagt, at mængden af relevante investeringsprojekter i den offentlige sektor er tilstrækkelig til at udfylde en så stor stigning, og det kan derfor være hensigtsmæssigt at kanalisere en del af investeringerne over i den private sektor. En forøgelse af de offentlige og private investeringer på i alt 15 mia. kr. vil kunne begrænse det markante fald i investeringskvoten, der er udsigt til i prognosen.

Tilskud kan bidrage til CO₂-forpligtelse i ikke-kvotesektor

Øgede private investeringer kan blandt andet frembringes gennem tilskud til investeringer i den private sektor. Disse tilskud kan hensigtsmæssigt tilrettelægges, således at investeringerne bidrager til at indfri Danmarks forpligtelse til at reducere CO₂-udslippet fra den del af økonomien, der ikke er omfattet af EU's kvotesystem. Dette kan f.eks. være tilskud til omlægning fra olie- og gasfyr til andre opvarmningsformer – f.eks. varmepumper eller fjernvarme, jf. *Økonomi og Miljø, 2009*. Overordnet set anbefales det, at finanspolitiske lempelser målrettes mod at forbedre de økonomiske strukturer eller mod at opfylde allerede besluttede politiske målsætninger.

Flere ressourcer til beskæftigelsespolitikken

Ud over øgede investeringer kan en passende finanspolitisk lempelse indeholde tilførsel af ekstra ressourcer til beskæftigelses- og aktiveringssystemet med henblik på at modvirke det opadgående pres på den strukturelle ledighed, som den hastigt stigende ledighed kan indebære, jf. diskussionen senere i afsnittet om arbejdsmarkedspolitik.

Finanspolitikken kan justeres til efteråret

Det vil være naturligt, at en væsentlig del af den finanspolitiske lempelse besluttet i forbindelse med den kommende aftale om kommunernes økonomi for 2010.

I forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 2010 kan der ske en endelig stillingtagen til 2010-lempelsens størrelse i lyset af den nyeste information om konjunktursituationen.

**Aktivitetseffekten
bør fastholdes i
2011**

Finanspolitikken for 2011 skal først fastlægges senere, men det vurderes på nuværende tidspunkt at være hensigtsmæssigt, at finanspolitikken sigter imod, at effekten på aktivitetsniveauet fastholdes i 2011. Dette indebærer, at investeringsniveauet som udgangspunkt bør fastholdes på det højere niveau i 2011.

**Stabiliserings-
politik koster**

Et pejlemærke i tilrettelæggelsen af finanspolitikken er den strukturelle ledighed, som vurderes med nogen usikkerhed at være omkring 100.000 personer. I øjeblikket gennemgår verdensøkonomien en periode med kraftigt aftagende efterspørgsel og deraf følgende stigende ledighed. Dansk økonomi er kun en lille brik i det store spil og bliver derfor uundgåeligt påvirket af udlandet. Det er urealistisk at forestille sig, at man gennem en meget aktivistisk finanspolitik kan forhindre en markant stigning i ledigheden. De automatiske stabilisatorer bidrager til, at stigningen i arbejdsløsheden begrænses, men giver også anledning til en kraftig forværring af de offentlige finanser. De store underskud, der følger af de automatiske stabilisatorer og de aktive finanspolitiske lempelser, har således deres pris. Øget underskud i dag fordrer stramninger senere. Formandskabet lægger derfor op til, at der føres en behersket, men ekspansiv stabiliseringspolitik, som lægger en dæmper på den stigende ledighed udover det, de automatiske stabilisatorer bidrager med. Der er dog omkostninger forbundet med at stabilisere økonomien, og anbefalingerne skal ses i lyset af, at regningen skal betales senere.

Arbejdsmarkedspolitik og jobcenterreform

**Risiko for stigende
strukturledighed
bør modvirkes**

Nyere forskning har påvist, at en intensiv aktiv arbejdsmarkedspolitik, bl.a. i form af tæt kontakt med den ledige, har en gunstig virkning på beskæftigelsesomfanget. Der er derfor risiko for, at den aktive arbejdsmarkedspolitik svækkes, hvis der ikke tilføres flere ressourcer i takt med, at ledigheden stiger. For at imødegå risikoen for en stigning i den strukturelle ledighed bør man derfor midlertidigt

afsætte yderligere ressourcer til sagsbehandlingen i jobcentrene, eller til jobcentrenes køb af tilsvarende ydelser, således at det tætte kontaktforløb og rettidigheden i indsatsen kan bevares.

Vigtigt, at uddannelsesaktivering målrettes

I den nuværende situation, hvor der i stigende grad er ledig arbejdskraft og et politisk ønske om at øge uddannelsesniveaet, kan det være fristende at anbefale øget anvendelse af uddannelsesaktivering. Analyser i *Dansk Økonomi, forår 2007* viser imidlertid, at uddannelsesaktivering, som den hidtil har været anvendt, ikke øger sandsynligheden for, at de ledige finder ordinær beskæftigelse. I det omfang man ønsker at anvende øget uddannelsesaktivering, bør det derfor ske i form af en målrettet indsats mod personer, som kan forventes at have gavn heraf – f.eks. unge, som ikke har en kompetencegivende uddannelse i forvejen. Det er vigtigt, at de arbejdsmarkedspolitiske tiltag ikke begrænser de lediges mulighed for selv at finde et job. Det er også vigtigt, at de anvendte tiltag ikke i unødigt omfang reducerer det effektive arbejdsudbud.

Beskæftigelsesindsatsen placeres i kommunerne ...

Fra og med august overtager kommunerne den statslige del af de fælles statslige og kommunale jobcentre. Det betyder, at de overtager beskæftigelsesindsatsen over for de forsikrede ledige. Overordnet set er det fornuftigt at lægge beskæftigelsesindsatsen for de forsikrede ledige sammen med indsatsen for de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne hidtil har været ansvarlige for. Der er en række åbenlyse synergieffekter. Det er således oplagt en fordel, at virksomheder, der mangler arbejdskraft, kun skal tage kontakt til én offentlig myndighed. Samtidig sikrer et enstrengt system, at alle arbejdsmarkedsparate ledige i en kommune får en ensartet behandling.

... men det er ikke en oplagt placering

Det er dog langt fra oplagt, at det enstrengede beskæftigelsessystem bør ligge i kommunerne. Selvom det nye system giver en ensartet behandling uanset forsikringsforhold, kan det give forskellig behandling på tværs af kommunegrænserne. I forbindelse med matchkategoriseringen af kontanthjælpsmodtagerne viser tidligere undersøgelser, at nogle kommuner placerer op mod 80 pct.

af kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 1-3 (arbejds-markedsparete), mens andre kommuner kun kategoriserer 10 pct. som arbejdsmarkedsparete, jf. *Dansk Økonomi, forår 2007*. Det forekommer usandsynligt, at kontanthjælpsmodtagernes arbejdsevne skulle være så forskellig på tværs af kommunegrænserne.

Risici ved kommunalisering

Med 91 jobcentre under kommunal ledelse kan der opstå flere forskellige beskæftigelsessystemer. Det må formodes, at ny viden om effektive beskæftigelsestiltag spredes langsommere i det nye system end i et enstrengt statsligt system. Desuden er der risiko for, at beskæftigelsesindsatsen ikke får samme politiske fokus i et kommunalt system, hvor beskæftigelsesindsatsen vil indgå i en prioritering af de kommunale ressourcer på linie med eksempelvis ældrepleje og daginstitutioner. I det statslige system har beskæftigelsesministeren den aktive arbejdsmarkedspolitik som en af sine kerneopgaver, og det er vigtigt, at den gode tradition fra AF-systemet med registrering af indsatsen og evaluering af enhederne videreføres.

Finansieringsmodellen er problematisk

Kommunerne overtager også finansieringen af dagpengeudgifterne mv. Staten kompenserer imidlertid kommunerne for udgifterne via statsrefusion direkte til de enkelte kommuner og via bloktilskuddet, der ydes til kommunerne under et. Finansieringsmodellen giver kommunerne tilskyndelse til at nedbringe ledigheden, da de dermed sparer udgifter til dagpenge, men modellen indeholder en række uhensigtsmæssigheder. Den enkelte kommune får refunderet 75 pct. af dagpengeudgifterne til ledige i aktivering mv., mens refusionen for dagpengemodtagere på passiv forsørgelse udgør 50 pct. Forskellen i refusionsprocenter kan få kommunerne til at aktivere dagpengemodtagere for tidligt og i for stort omfang. Undersøgelser viser, at aktivering giver fastholdelseeffekter, som reducerer sandsynligheden for, at de ledige selv finder ordinær beskæftigelse. Kommunerne anvender allerede i stort omfang straksaktivering, og finansieringsmodellen indebærer således en risiko for, at beskæftigelsespolitikken i højere grad tilrettelægges med henblik på at forbedre de kommunale budgetter end på at reducere ledigheden. Hvis beskæftigelsesindsatsen overgår til kommunerne, bør

finansieringsmodellen ændres, så den i højere grad fokuserer på jobcentrenes resultater i stedet for deres aktiveringsomfang.

De forsikrede ledige kan ende bagerst i køen

Når reformen er fuldt indfaset, betaler staten dagpengeudgifterne i de første fire uger af ledighedsforløbet. I overgangsfasen, som varer til 2013, betaler staten dagpengeudgifterne i op til de første 18 uger af ledighedsforløbet. Dette kan tilskynde kommunerne til at reducere den tidlige indsats for dagpengemodtagerne og i stedet fokusere indsatsen mod grupper, hvor de selv bærer en del af finansieringsbyrden – det gælder f.eks. kontanthjælpsmodtagerne og forsikrede ledige, som har overskredet fire-/atten-ugers grænsen.

Øget kommunal budgetusikkerhed

Ideen med at give kommunerne økonomiske incitamenter i forhold til dagpengemodtagerne indebærer et dilemma. På den ene side giver det kommunerne tilskyndelse til tilrettelægge beskæftigelsespolitikken mere effektivt, men på den anden side fører det til øget usikkerhed i de enkelte kommuners budgetter. Antallet af dagpengemodtagere er noget mere konjunkturfølsomt end de grupper af overførselsmodtagere, kommunerne i forvejen har ansvaret for. Der er dermed en risiko for, at en kommune, der på kort tid mister mange arbejdspladser, f.eks. hvis en stor lokal virksomhed lukker, må reducere udgifterne på andre områder eller øge skatteprocenten.

Det nye system kan føre til dårligere matchning

Jobcentrene arbejder sammen med de lokale virksomheder, og et velfungerende arbejdsmarked kræver, at beskæftigelsessystemet er med til at sikre gode match mellem virksomheder og ledige. Den enkelte kommune vil imidlertid spare dagpengeudgifter ved at anvise job til ledige fra egen kommune frem for en måske bedre kvalificeret fra nabokommunen.

Afvent evaluering af pilotjobcentre ...

... og fasthold tradition for en arbejdsmarkeds-politik baseret på solid empirisk viden

Det hidtidige beskæftigelsessystem har leveret gode resultater, og med den nye struktur skiftes der til et system, hvor effekten ikke kendes. Der var lagt op til, at den nye struktur, som blev indført i forbindelse med kommunal-reformen med bl.a. pilotjobcentre, skulle evalueres ved udgangen af 2010. Det anbefales, at en evt. beslutning om kommunernes overtagelse af beskæftigelsesindsatsen udskydes, indtil det er dokumenteret, at de kommunalt ledede pilotjobcentre leverer en mindst lige så effektiv beskæftigelsesindsats over for de forsikrede ledige som det gamle AF-system. Samtidig anbefales det, at der iværksættes en mere grundig undersøgelse af, hvordan en hensigtsmæssig finansieringsmodel kan indrettes, herunder om et statsligt enstrengt system er at foretrække. Arbejds-markedspolitikken er i løbet af de seneste ti år i stigende grad blevet vurderet og udviklet på baggrund af solid empirisk viden. Den foreslåede reform er et brud med denne praksis.

Skattereform og finanspolitisk holdbarhed

Skattereform vil øge arbejds-udbuddet

Der er blevet vedtaget en skattereform, som lemper skatten på arbejdsindkomst. Skattereformen er underfinansieret til at starte med, men på længere sigt bliver skattelettelserne finansieret – primært af en forøgelse af en række afgifter, afskaffelse af visse særordninger for erhvervslivet og salg af CO₂-kvoter. Skattereformen vil på sigt øge arbejdsudbuddet og dermed velstanden.

Godt begyndt, men kun halvt fuldendt

Skattereformen indebærer også en gradvis reduktion af den skattemæssige værdi af rentefradragsretten. Dette er et skridt i retning af en mere neutral beskatning af kapital-indkomst, men den lavere værdi af rentefradragsretten gælder kun for renteudgifter, der overstiger 100.000 kr. for ægtepar. Samtidig fastholder skattereformen en meget høj beskatning af positiv kapitalindkomst, og den omfattende skattemæssige subsidiering af ejerboliger gennem lav ejendomsværdiskat er ligeledes fastholdt. Nominal-princippet fastholdes – både for ejendomsværdiskatten og for en række punktafgifter – hvilket fører til en beklagelig udhuling af disse skatter. Der er dermed langt fra tale om en

mere gennemgribende reform af kapitalbeskatningsreglerne, som foreslået i *Dansk Økonomi, efterår 2008*.

Fortsat designfejl i energiafgifterne

Skattereformen indebærer, at skatter og afgifter på energi-forbrug og forurening forøges. Der kunne med fordel være foretaget en mere gennemgribende omlægning af energif-afgifterne, hvilket blandt andet ville indebære, at rene provenuskatter på erhvervene blev flyttet over på endelig anvendelse. Samtidig fastsættes flere energiafgifter fortsat på baggrund af brændslets energiindhold og ikke CO₂-indholdet. I lyset af at Danmark har problemer med at leve op til de internationale forpligtelser om at reducere udledningen af drivhusgasser i den del af økonomien, der ikke er omfattet af EU's kvotesystem, ville en målrettet forøgelse af de CO₂-relaterede afgifter have været hensigtsmæssig, jf. *Økonomi og Miljø, 2009*. Forøgelsen af afgifterne på el er et eksempel på en direkte dårlig ide. Højere elafgifter reducerer ikke den samlede udledning af CO₂ i EU, fordi denne udledning er bestemt af det samlede, politisk bestemte udbud af kvoter. Tværtimod tilskynder højere afgifter på el til rumopvarmning forbrugere og virksomheder til at anvende opvarmningskilder, der ikke er omfattet af kvotesystemet – f.eks. opvarmning baseret på olie. Dette øger den samlede CO₂-udledning og gør det sværere for Danmark at leve op til reduktionsforpligtelsen i den ikke-kvotekomfattede del af økonomien. Samtidig bidrager højere elafgift til at forværre virksomhedernes konkurrenceevne.

Højere elafgifter skidt for miljøet og skidt for konkurrenceevne

Stadig behov for nye initiativer for at sikre holdbarheden

Skattereformen er som udgangspunkt fuldt finansieret på lang sigt. Medregnes de forventede effekter i form af øget arbejdsudbud, skønner Finansministeriet, at reformen på lang sigt kan forbedre den offentlige saldo med et beløb svarende til 5½ mia. kr. årligt. I forhold til den langsigtede finanspolitiske holdbarhed indebærer 2015-planen, at der skal iværksættes nye initiativer, som kan øge den strukturelle beskæftigelse og modvirke den demografisk betingede tendens til faldende arbejdstid. Sådanne nye initiativer skal forbedre saldoen med 14 mia. kr. årligt for at sikre den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Med skattereformens bidrag på 5½ mia. kr. er der med andre ord fortsat behov for nye initiativer for at sikre holdbarheden.

Problemer med overholdelse af 2015-planens forudsætninger

Det aktuelle konjunkturtilbageslag og de ekstraordinære finanspolitiske lempelser indebærer en forværring af den offentlige saldo, der resulterer i en øget offentlig gæld. Samtidig er det offentlige forbrug de senere år vokset mere end planlagt, og udgifterne til offentligt forbrug er blandt andet derfor steget op over det pejlemærke på 26½ pct. af det konjunkturrensede BNP, der er sat som forudsætning i 2015-planen. Samtidig har udviklingen på aktiemarkedet ført til en markant udhuling af pensionsformuerne, hvilket betyder, at der fremover er udsigt til lavere indtægter fra pensionsafkastskatten.

Konflikt mellem kort og lang sigt

Der er således flere forhold, som trækker i retning af, at den finanspolitiske holdbarhed er forværret i forhold til forudsætningerne i 2015-planen. Overholdelsen af pejlemærket for det offentlige forbrug kræver en lav realvækst i de kommende år, men selvom dette sker, er der behov for strukturelle forbedringer på arbejdsmarkedet eller andre tiltag, der varigt forbedrer de offentlige finanser. Der er en åbenlys konflikt mellem de kortsigtede ønsker om at føre lempelig økonomisk politik og de langsigtede krav om en holdbar finanspolitik. Dette understreger, at de anbefalede finanspolitiske lempelser skal være midlertidige. Øgede offentlige udgifter i den aktuelle situation må således modsvares af lavere udgifter senere hen.

Finanspolitiske lempelser skal være midlertidige

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægte	Mængdestigning				
		2007	2008	2009	2010	2011
	Andel	----- Pct. -----				
USA	8,8	2,0	1,1	-3,2	0,0	3,6
Japan	2,0	2,4	-0,7	-5,7	0,1	2,2
Kina	2,7	11,9	9,0	6,5	7,5	10,0
Tyskland	19,6	2,6	1,0	-5,3	0,1	1,6
Frankrig	6,0	2,1	0,7	-3,0	0,0	1,8
Italien	3,6	1,5	-1,0	-4,3	-0,2	1,0
UK	8,5	3,0	0,7	-3,8	0,0	2,1
Spanien	3,9	3,7	1,2	-3,0	-0,8	2,0
Holland	5,0	3,5	2,1	-3,5	-0,5	1,7
Belgien	2,3	2,6	1,0	-3,5	0,1	2,2
Schweiz	1,3	3,3	1,6	-3,0	-0,3	1,2
Østrig	1,2	3,1	1,8	-3,5	0,1	2,2
Sverige	13,3	2,7	-0,5	-4,0	0,4	2,0
Norge	8,5	3,2	2,0	-2,5	0,4	1,9
Finland	3,4	4,2	0,9	-4,7	0,2	2,9
Irland	1,7	6,0	-2,3	-8,5	-2,8	2,6
Portugal	0,6	1,9	0,0	-3,7	-0,7	1,5
Grækenland	0,7	4,0	3,2	-0,8	-0,2	2,6
Danmark		1,6	-1,1	-2,9	0,1	1,1
EU	76,7	2,8	0,8	-4,0	-0,1	1,9
EU-15	69,7	2,7	0,6	-4,0	-0,1	1,8
Nye EU-lande	7,0	5,6	3,8	-3,3	0,1	4,8
Euroområdet	48,1	2,6	0,7	-4,1	-0,2	1,7
Aftagere	100	3,3	1,1	-3,8	0,2	2,5

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2008. De viste lande aftager 83,1 pct. af Danmarks industrieksport. Væksten i EU-15, de nye EU-lande og euroområdet er sammenvejet med BNP-vægte, mens aftagere er sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2009*, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.2 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Årets priser		Mængdestigning								
	2008	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mia. kr.	Pct.										
Privat forbrug	851	1,5	1,0	4,7	3,8	4,4	2,4	-0,1	-2,4	1,3	0,4
Offentligt forbrug	461	2,1	0,7	1,8	1,3	2,1	1,3	1,1	1,3	1,0	1,0
Offentlige investeringer	31	-6,5	-7,7	13,2	0,8	16,4	-10,0	5,2	17,9	1,4	-4,0
Boliginvesteringer	108	0,8	11,9	11,8	17,6	11,2	4,8	-9,8	-9,9	-6,0	-0,3
Erhvervsinvesteringer	237	0,9	-3,0	0,0	-0,1	13,9	4,4	-1,5	-11,3	-3,5	3,8
Lagerændringer	13	0,3	-0,5	0,6	0,2	-0,3	-0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.702	1,7	0,2	4,3	3,4	5,3	1,9	-0,5	-2,9	0,2	0,8
Vareeksport	582	4,4	-2,0	4,2	5,7	4,8	-0,4	-0,3	-9,0	-0,4	3,5
heraf industri	385	5,8	-3,2	4,2	7,8	6,1	1,1	3,8	-10,2	-0,9	4,1
Tjenesteeksport	369	3,7	1,2	-0,2	12,7	17,3	6,7	6,3	-5,6	2,2	3,5
Eksporport i alt	951	4,1	-1,0	2,8	8,0	9,1	2,2	2,2	-7,7	0,7	3,5
Samlet efterspørgsel	2.653	2,5	-0,2	3,8	4,9	6,6	2,0	0,5	-4,6	0,3	1,7
Vareimport	601	6,3	-2,2	8,8	9,3	11,9	2,2	1,2	-10,1	-0,1	2,8
heraf industriimport	457	6,9	-3,5	9,5	9,5	13,8	2,2	-0,4	-12,4	-0,9	2,6
Tjenesteimport	312	10,2	-0,4	5,3	14,8	18,0	4,0	8,4	-4,1	2,7	3,5
Import i alt	913	7,5	-1,6	7,7	11,1	13,9	2,8	3,7	-8,1	0,9	3,1
Bruttonationalprodukt	1.740	0,5	0,4	2,3	2,4	3,3	1,6	-1,1	-2,9	0,1	1,1
Bruttoværditilvækst	1.479	0,3	0,4	1,5	1,5	3,0	1,7	-0,8	-2,5	0,0	1,1
heraf private byhverv	879	0,6	0,9	1,9	3,0	5,4	3,1	-1,8	-3,6	-0,4	1,3

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstsbidraget til BNP.

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

Bilagstabel I.3 Hovedposter på forsyningsbalancen, vækstsbidrag

	Bidrag til mængdestigning i BNP										
	2008	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Årets priser											
Mia. kr.											
											Pct.point
Privat forbrug	851	0,7	0,5	2,2	1,8	2,1	1,2	-0,1	-1,2	0,6	0,2
Offentligt forbrug	461	0,5	0,2	0,5	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Offentlige investeringer	31	-0,1	-0,1	0,2	0,0	0,3	-0,2	0,1	0,3	0,0	-0,1
Boliginvesteringer	108	0,0	0,5	0,6	0,9	0,7	0,3	-0,7	-0,6	-0,3	0,0
Erhvervsinvesteringer	237	0,1	-0,4	0,0	0,0	1,7	0,6	-0,2	-1,6	-0,4	0,4
Lagerændringer	13	0,3	-0,5	0,6	0,2	-0,3	-0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.702	1,6	0,2	4,0	3,3	5,0	1,9	-0,5	-2,9	0,2	0,8
Vareeksport	582	1,4	-0,6	1,3	1,7	1,5	-0,1	-0,1	-3,0	-0,1	1,0
heraf industri	385	1,2	-0,7	0,9	1,6	1,3	0,2	0,8	-2,3	-0,2	0,8
Tjenesteeksport	369	0,6	0,2	0,0	1,9	2,9	1,3	1,3	-1,2	0,4	0,7
Eksport i alt	951	2,0	-0,5	1,3	3,6	4,5	1,1	1,2	-4,2	0,3	1,7
Samlet efterspørgsel	2.653	3,5	-0,3	5,3	6,9	9,5	3,0	0,7	-7,1	0,5	2,5
Vareimport	601	-1,7	0,6	-2,4	-2,6	-3,5	-0,7	-0,4	3,5	0,0	-0,8
heraf industriimport	457	-1,6	0,8	-2,1	-2,2	-3,3	-0,6	0,1	3,3	0,2	-0,6
Tjenesteimport	312	-1,3	0,1	-0,7	-1,9	-2,6	-0,7	-1,4	0,7	-0,4	-0,6
Import i alt	913	-3,0	0,7	-3,0	-4,5	-6,1	-1,4	-1,8	4,2	-0,4	-1,4
Bruttonationalprodukt	1.740	0,5	0,4	2,3	2,4	3,3	1,6	-1,1	-2,9	0,1	1,1
											Pct.

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

Bilagstabel I.4 Løn- og restindkomst

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst i alt	1.176	1.201	1.253	1.309	1.376	1.427	1.479	1.461	1.481	1.516
Lønsum	743	762	785	824	872	922	975	979	975	981
Nettorestindkomst	209	206	225	243	252	239	218	192	209	234
Afskrivninger	223	231	240	246	255	269	287	294	302	307
Anden produktionsskat	1	1	2	-3	-2	-3	-2	-3	-5	-5
Bruttoværditilvækst, off. sektor	268	276	287	294	306	312	327	343	351	358
Lønsum	244	252	261	267	278	285	298	314	321	327
Afskrivninger	26	27	28	29	30	30	32	33	35	37
Anden produktionsskat	-3	-3	-2	-2	-3	-3	-3	-4	-5	-5
Bruttoværditilvækst, privat sektor	908	925	966	1.015	1.071	1.115	1.151	1.119	1.129	1.158
Lønsum	499	510	524	556	594	638	677	665	654	655
Nettorestindkomst	209	206	225	243	252	239	218	192	209	234
Afskrivninger	197	204	212	216	225	238	255	261	267	270
Anden produktionsskat	3	4	4	-1	0	0	1	0	-1	0
	----- Pet. -----									
Lønkvote i alt	63,2	63,5	62,7	62,9	63,3	64,6	66,0	67,0	65,8	64,7
Lønkvote, privat sektor	54,9	55,1	54,3	54,8	55,4	57,2	58,8	59,5	57,9	56,5

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

Bilagstabel I.5 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	743	762	785	824	872	922	975	979	975	981
Restindkomst mv.	433	439	467	485	505	505	503	483	506	535
Bruttoværditilvækst	1.176	1.201	1.253	1.309	1.376	1.427	1.479	1.461	1.481	1.516
+ Nettoerter	0	3	11	26	30	12	28	31	25	21
+ Overførsler m.m.	217	231	238	242	241	244	249	267	289	304
Bruttoindkomst	1.393	1.435	1.502	1.577	1.647	1.683	1.756	1.759	1.795	1.842
- Direkte skatter	399	411	442	490	496	499	516	490	486	507
- Andre skatter	19	20	20	20	20	21	22	23	23	24
- Anden produktionskat	1	1	2	-3	-2	-3	-2	-3	-5	-5
Disponibel bruttoindkomst	974	1.003	1.038	1.070	1.134	1.166	1.220	1.250	1.291	1.316
- Afskrivninger	223	231	240	246	255	269	287	294	302	307
Disponibel nettoindkomst	751	772	798	824	878	898	933	956	988	1.009
- Korr. for skat af pension mv.	28	27	19	17	50	51	62	63	55	45
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	723	745	779	807	828	846	871	892	934	964
Anvendt til privat forbrug	652	667	707	745	793	827	851	841	867	886
privat nettoopsparing	71	78	71	62	35	20	20	51	67	78

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

Bilagstabel I.6 Indkomster og forbrugskvoter

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Nominel vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	3,0	3,0	4,6	5,3	4,4	2,2	4,3	0,3	2,1	2,6
Disponibel bruttoindkomst	4,3	3,0	3,5	3,1	6,0	2,9	4,6	2,5	3,2	2,0
Disponibel nettoindkomst	4,3	2,8	3,4	3,3	6,6	2,2	4,0	2,4	3,4	2,1
Disponibel indkomst, SMEC	4,1	3,0	4,5	3,7	2,6	2,2	2,9	2,4	4,6	3,2
	----- Pct. -----									
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdefinition	90,2	89,5	90,8	92,3	95,7	97,7	97,7	94,3	92,8	91,9
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	89,5	89,2	89,5	90,2	93,0	95,1	95,9	94,2	92,9	91,8

Anm.: Bruttoindkomsten indeholder løn- og restindkomst, transferinger samt renteindtægter. Fradrages direkte og andre skatter fremkommer den disponible bruttoindkomst, og trækkes yderligere de private afskrivninger fra, fremkommer disponibel nettoindkomst. Den (langsigtede) disponible indkomst ifølge SMEC fremkommer ved at se bort fra renteindtægter samt skatten af pensionsopsparing og renteindtægter. Forbrugskvoten med anvendelse af SMEC's forbrugsdefinition anvender et forbrugsbegreb, hvor bilkøbet er trukket ud af forbruget, og en beregnet bilydelse er inkluderet i stedet.

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

Bilagstabel I.7 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Årets priser 2008	Mængdestigning										Prisstigning									
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011				
Mia. kr.		Pct.										Pct.									
Eksport	951	2,8	8,0	9,1	2,2	2,2	-7,7	0,7	3,5	1,9	5,4	2,5	2,1	5,4	-4,0	-0,1	2,0				
Landbrug	123	1,9	2,9	4,6	-1,6	-4,3	-5,7	1,8	4,3	0,4	1,2	6,5	1,6	9,8	-2,3	1,4	1,2				
Industri	385	4,2	7,8	6,1	1,1	3,8	-10,2	-0,9	4,1	-0,5	1,7	-0,4	3,0	1,5	-1,2	0,8	0,9				
Energi	73	11,0	-2,1	-2,4	-5,9	-16,4	-8,7	-2,0	-2,0	9,7	40,9	24,6	-4,2	40,1	-30,5	7,2	15,5				
Søfart mv.	331	0,1	15,2	19,7	7,5	7,3	-6,1	2,3	3,5	5,6	6,8	0,2	2,5	2,8	-3,0	-3,1	1,5				
Turisme	38	-1,7	-0,7	1,8	0,5	-1,8	-1,1	1,3	3,3	-0,4	1,9	1,4	2,4	3,6	3,2	2,2	1,9				
Import	913	7,7	11,1	13,9	2,8	3,7	-8,1	0,9	3,1	0,7	3,3	2,7	3,3	4,1	-4,0	-0,4	2,2				
Landbrug	63	4,8	5,2	9,1	5,6	1,7	-4,5	3,6	5,6	-0,7	1,8	2,4	2,4	7,5	-1,0	0,5	1,0				
Industri	457	9,5	9,5	13,8	2,2	-0,4	-12,4	-0,9	2,6	-0,8	0,8	1,1	3,6	3,0	0,0	1,0	1,0				
Energi	81	7,6	12,9	0,3	-1,2	13,6	-1,9	1,5	1,4	11,5	35,0	22,1	-1,5	28,9	-25,3	-1,4	15,8				
Søfart mv.	274	7,4	19,6	20,4	3,7	9,8	-5,0	2,6	3,5	2,3	2,9	1,8	4,7	-0,2	-5,0	-3,0	1,5				
Turisme	38	-3,1	-6,3	4,7	6,0	-0,9	2,6	3,2	3,5	1,0	2,7	2,3	0,7	0,6	0,5	1,5	1,5				

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

Bilagstabel I.8 Lønkurrenceevne og forbrugerpriser

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Pct. -----									
Stigning i time lønomsomkostninger, udland	3,7	3,6	2,7	2,3	1,9	2,8	2,8	1,8	1,3	1,3
heraf Tyskland	2,4	2,7	0,6	0,6	1,7	1,3	1,9	1,0	0,9	0,9
USA	5,3	4,1	2,9	2,9	0,0	3,7	3,3	3,5	0,4	0,4
Storbritannien	4,4	6,1	4,0	4,3	4,0	3,7	3,8	0,9	1,5	1,5
Frankrig	3,1	2,5	2,2	3,0	2,8	2,6	2,8	1,3	1,5	1,5
Sverige	4,3	3,8	3,5	2,9	3,0	5,1	1,6	2,1	2,0	2,0
Japan	-0,9	1,0	0,8	-0,1	-0,9	-0,6	0,5	-0,8	0,4	0,4
Italien	4,7	5,3	5,7	2,7	2,5	2,2	3,3	2,1	1,5	1,5
Norge	5,4	3,9	5,9	2,8	4,3	5,7	5,9	3,3	3,0	3,0
Belgien	3,9	1,8	2,9	2,5	2,5	3,8	3,3	2,1	1,8	1,8
Holland	5,5	3,8	1,9	3,1	0,7	3,2	3,8	3,5	2,4	2,4
Stigning i time lønomsomkostninger, indland	4,0	4,2	3,1	2,7	3,1	3,9	4,2	3,2	2,4	2,1
Ændring i relativ lønudvikling	-0,3	-0,6	-0,5	-0,4	-1,2	-1,1	-1,4	-1,4	-1,1	-0,8
Ændring i effektiv kronekurs	0,9	3,7	1,0	-0,3	0,0	1,5	2,7	-0,1	0,1	0,0
Ændring i lønkurrenceevne	-1,2	-4,3	-1,4	-0,1	-1,2	-2,6	-4,1	-1,3	-1,2	-0,8
Forbrugerpriser	1,7	1,3	1,3	1,5	1,9	1,8	3,1	1,2	1,7	1,9

Ann.: Ændringen i den relative lønudvikling er beregnet som lønstigningstakten i udlandet fratrukket lønstigningstakten i Danmark, mens ændringen i lønkurrenceevnen er beregnet som ændringen i den relative lønudvikling minus ændringen i den effektive kronekurs. En positiv ændring i den relative lønudvikling bidrager til en forbedring af konkurrenceevnen. En stigning i den effektive kronekurs bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Lønomsomkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger og angiver stigningstakten for time-lønomsomkostningerne i industrien. Time-lønomsomkostningerne i udlandet er vejlet sammen med dobbeltvejede eksportvægte, der afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industriekспорт. De danske lønstigninger i denne tabel bygges på DA's internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige fra lønstigninger anvendt andetsteds. Forbrugerpriserne er målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, EcoWin, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.9 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skattetryk

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	----- Mia. kr. -----									
Indirekte skatter	240	244	258	277	295	304	307	302	315	325
Direkte skatter	399	411	442	490	496	499	516	490	486	507
heraf personlige slutskatter	284	288	293	310	324	339	351	343	326	334
selskabsskat	39	41	46	61	71	61	58	43	51	58
pensionsafkastbeskatning	1	6	23	37	12	4	6	4	8	12
arbejdsmarkedsbidrag	61	62	65	68	72	76	81	81	81	82
Andre skatter	19	20	20	20	20	21	22	23	23	24
Indtægter i alt	659	674	721	788	811	824	845	815	825	856
Offentligt forbrug	360	371	389	403	423	439	461	485	497	508
Indkomstoverførsler	217	231	238	242	241	244	249	267	289	304
Offentlige investeringer	24	23	26	27	32	29	31	37	38	37
Nettorenteudgifter	22	18	10	6	1	-3	-11	-1	-3	-1
Øvrige udgifter, netto	31	33	30	33	33	40	51	48	54	48
Udgifter i alt	655	676	693	711	729	749	781	836	875	896
Nettoopsparing	3	-1	27	77	81	75	63	-21	-51	-40
	----- Pct. af BNP -----									
Nettoopsparing	0,2	-0,1	1,9	5,0	5,0	4,5	3,6	-1,2	-2,9	-2,2
Offentlig bruttogæld	48,3	45,8	43,8	36,4	30,7	26,3	32,8	34,5	36,8	38,1
Skattetryk, total	48,0	48,1	49,2	51,0	49,8	48,8	48,5	47,5	47,2	47,8
direkte skatter	29,1	29,3	30,2	31,7	30,4	29,6	29,6	28,6	27,8	28,3
indirekte skatter	17,5	17,4	17,6	18,0	18,1	18,0	17,6	17,6	18,0	18,1
andre skatter	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. de offentlige фонде.

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

KAPITEL II

DANMARK OG EUROEN

II.1 Indledning

10 år med ØMU'en

I år er det 10 år siden, at EU's økonomiske og monetære union (ØMU) blev til virkelighed, da 11 af de daværende EU-lande overgik til ØMU'ens tredje fase med fælles pengepolitik og efterfølgende fælles mønt. På nuværende tidspunkt er 16 af de 28 EU-lande med i eurosamarbejdet, som alle EU-landene – med undtagelse af Danmark og Storbritannien – er forpligtet til at deltage i, når de opfylder betingelserne herfor.

Stabil udvikling

Der er i løbet af det første årti gjort en række erfaringer med eurosamarbejdet. Der er mange indikationer af, at indførelsen af euroen har bidraget til den økonomiske integration i EU på det handelsmæssige og finansielle område. Det første årti har været præget af en overordnet set stabil økonomisk udvikling med relativt få problemer. Dermed må den aktuelle finanskrisen opfattes som den første mere alvorlige udfordring, som ØMU-samarbejdet og den fælles pengepolitik har stået over for.

Danmarks forbehold

Danmark har taget forbehold over for deltagelse i ØMU'ens tredje fase. Trods dette forbehold indebærer den danske fastkurspolitik i forhold til euroen, at Danmark reelt har fravalgt muligheden for at føre selvstændig pengepolitik. Det danske euroforbehold var til folkeafstemning i 2000, hvor et flertal af vælgerne sagde nej til at ophæve forbeholdet. Den danske regering tilkendegav efter det seneste folketingsvalg, at den tilstræbte at sætte euroforbeholdet til afstemning inden udløbet af indeværende valgperiode.

Kapitlet er færdigredigeret den 11. maj 2009.

**Euroen genstand
for intensiveret
debat under krisen**

Spørgsmålet om en eventuel dansk overgang til euroen dukker med jævne mellemrum op i den danske debat. Den offentlige debat blev intensiveret i efteråret 2008, da finanskrisen førte til, at Nationalbanken hævede den pengepolitiske rente for at forsvare kronen, samtidig med at Den Europæiske Centralbank (ECB) begyndte at sænke renten. Finanskrisen har også stimuleret debatten om betydningen af eurosamarbejdet i flere andre europæiske lande, ligesom den har medført et øget fokus på de statsfinansielle problemer i visse ØMU-lande.

**Erfaringer med
ØMU og
fastkurspolitik**

På ovenstående baggrund diskuterer dette kapitel de økonomiske konsekvenser for Danmark af, at vi står uden for eurosamarbejdet. Afsnit II.2 giver en kort beskrivelse af de institutionelle rammer for den økonomiske og monetære union og forklarer og diskuterer nogle af de overvejelser, der har ligget bag udformningen af disse. Dernæst gives et overblik over de seneste årtiers økonomiske udvikling i euroområdet frem til den aktuelle finanskriser med henblik på at vurdere, i hvilket omfang intentionerne bag ØMU'en kan siges at være blevet opfyldt i samarbejdets første årti. Derefter gives et rids af de danske erfaringer med fastkurspolitikken.

**Fortsat
fastkurspolitik
overfor ØMU-
medlemskab**

I afsnit II.5 diskuteres, hvilken forskel det vil gøre for Danmarks økonomiske situation, om vi indtræder i eurosamarbejdet eller viderefører den nuværende fastkurspolitik. Afsnittet identificerer 11 områder, hvor der vil være økonomiske forskelle mellem en fortsættelse af den nuværende fastkurspolitik og fuldt ØMU-medlemskab. Nogle af disse områder anses for at være særligt betydningsfulde og gives en nærmere behandling i afsnittene II.6, II.7 og II.8. Et væsentligt område, hvor en dansk overgang til euroen kan tænkes at gøre en forskel, vedrører virkningen af en fælles valuta på omfanget af den internationale handel. Afsnit II.6 præsenterer derfor en empirisk analyse af, hvorledes eurolandenes indbyrdes handel såvel som handlen mellem disse og omverdenen har udviklet sig efter ØMU'ens dannelse. Afsnittet undersøger også udviklingen i Danmarks og andre ikke-eurolandes udenrigshandel efter ØMU'ens dannelse. Mens afsnit II.5 især fokuserer på forskellen mellem fastkurspolitik og fuldt ØMU-medlemskab i "normale" tider

uden international finansiel uro, undersøger afsnit II.7, hvorledes et fastkursland som Danmark rammes af internationale finans- og valutakriser, idet der sammenlignes med, hvordan landene i euroområdet er blevet ramt.

Sikringsværdi ved fuldt medlemskab

En fremtidig valutakrise kan blive så alvorlig, at Danmark bliver *tvunget* til at opgive den faste kronekurs. Dette vil betyde, at den gennem mange år oparbejdede troværdighed omkring den danske pengepolitik vil gå tabt, og en række af de fordele, der er forbundne med en troværdig fastkurspolitik i relation til f.eks. udenrigshandel og forankring af inflationsforventningerne, risikerer at blive sat over styr. Ved fuldt medlemskab af ØMU'en fastlåses kronens kurs endegyldigt, og spekulation mod kronen bliver umulig. Dermed "cementeres" de fordele, der allerede er opnået med fastkurspolitikken.

Optionsværdi af egen valuta

Der kan imidlertid også opstå situationer, hvor Danmark *ønsker* at opgive den faste kronekurs. En eventuel beslutning om overgang til euroen indebærer som udgangspunkt en uigenkaldelig opgivelse af muligheden for at føre en selvstændig penge- og valutapolitik. Afsnit II.8 diskuterer derfor den såkaldte optionsværdi, der knytter sig til at bevare kronen. Optionsværdien grunder sig i, at bevarelse af en selvstændig valuta åbner mulighed for at overgå til et andet penge- og valutapolitisk regime, såfremt der mod forventning skulle opstå en fremtidig situation, hvor Danmark måtte ønske at foretage et sådant skifte. Afsnittet går ud fra, at det relevante alternativ til fastkurspolitikken i givet fald vil være et regime med flydende valutakurs baseret på en pengepolitisk inflationsmålsætning, svarende til regimet i Sverige, Norge og Storbritannien.

Samlet gevinst: Effektivitet + sikringsværdi – optionsværdi

Den samlede økonomiske gevinst af et fuldt ØMU-medlemskab kan opfattes som summen af de mulige effektivitetsfordele ved ØMU-medlemskab i forhold til den nuværende fastkurspolitik plus sikringsværdien holdt op imod den mulige optionsværdi af at fastholde kronen. Afsnit II.9 søger at opsummere kapitlets hovedresultater og konklusioner.

Kun de direkte økonomiske virkninger af ØMU behandles

Kapitlet berører kun de direkte økonomiske aspekter af Danmarks forhold til ØMU'en, mens de politiske aspekter ikke diskuteres. Disse forhold kan være væsentlige i sig selv og kan også have indirekte økonomisk betydning. Disse indirekte virkninger er ikke nødvendigvis ubetydelige, men da de er meget vanskelige at vurdere, behandles de ikke her.

II.2 De institutionelle rammer for den økonomiske og monetære union

Afsnittets indhold

Såfremt Danmark vælger at opgive den nuværende fastkurspolitik til fordel for et fuldt ØMU-medlemskab, overdrages ansvaret for at føre pengepolitik fra Danmarks Nationalbank til Den Europæiske Centralbank, ECB. Afsnittet her gennemgår forskellige aspekter ved konstruktionen af valutaunionen. Først fremføres der kriterier for hensigtsmæssigheden af overhovedet at etablere en valutaunion. I gennemgangen er der fokus på problemstillingen set fra et lille lands perspektiv. Dernæst beskrives nogle grundlæggende karakteristika ved de institutionelle rammer i Euroland, hvorefter fokus skiftes til penge- og finanspolitikens rolle og rammer. Afslutningsvist diskuteres, hvilke reformer af de institutionelle rammer i Euroland der kunne være hensigtsmæssige.

Kriterier for at danne en valutaunion

“Devalueringskonkurrencer”

Der kan være en række fordele forbundet med at eliminere valutakursudsving mellem to eller flere lande. Helt basalt gælder det, at når et land opgiver sin egen valuta, afskriver det sig fra systematisk at devaluere sig til en forbedret konkurrencesituation. Herved undgås det, at ét land spiller sorteper videre til konkurrerende lande, og samlet skabes et incitament til at føre en mere fremadskuende stabiliserende økonomisk politik.¹

1) I afsnit II.4 diskuteres det eksempelvis, hvorledes Danmark foretog en række devalueringer i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne med henblik på at forbedre konkurrencesituationen.

Optimale valutaområder

Andre fordele kan opstå via et forøget handels- og investeringsomfang mellem landene, ligesom eliminationen af valutakursusikkerhed kan føre til øget prisgennemsigtighed og forøget konkurrence.² Hvorvidt en gruppe lande udgør et optimalt/hensigtsmæssigt valutaområde afhænger af en række forhold. Teorien om optimale valutakursområder beskæftiger sig med disse, og pionerarbejdet på området anses generelt for at være Mundell (1961).

Symmetriske stød og fælles pengepolitik

I det omfang en gruppe af strukturelt set ensartede lande rammes af stort set de samme økonomiske stød, er det ud fra et konjunkturmæssigt hensyn ikke problematisk at indføre en fælles valuta og dermed dele pengepolitik. Såfremt stødene rammer og absorberes ensartet i valutaunionens medlemslande, vil et land ikke opleve et økonomisk tilbageslag, uden at de andre lande også gør det i stort set samme omfang. En fælles pengepolitisk reaktion for alle unionens lande synes da passende.

Faktormobilitet og finanspolitik

I det omfang landene i valutaunionen rammes af asymmetriske stød, er det centralt, at der eksisterer en høj grad af faktormobilitet på tværs af landene jf. Mundell (1961). Kapitalmobilitet muliggør, at lande med underskud på betalingsbalancen kan finansiere disse underskud uden brug af devalueringer. Tilsvarende muliggør mobilitet på arbejdsmarkedene, at arbejdskraften kan vandre fra lande og regioner, der rammes af negative udbuds- eller efterspørgselsstød, til lande og regioner, hvor efterspørgslen efter arbejdskraft er større. Kenen (1969) anfører imidlertid, at det ikke er tilstrækkeligt, at arbejdsstyrken er mobil. Problemet er, at arbejdsstyrken i praksis er en heterogen størrelse. Hvis der i ét land bliver et overskud af arbejdskraft inden for en specifik branche, er det ikke oplagt, at de ledige har de rette kvalifikationer til at finde beskæftigelse andre steder i regionen. Som en konsekvens af dette bør finanspolitikken anvendes til at stimulere efterspørgslen i lande og regioner, der rammes af asymmetriske negative stød. Det kan ske via automatiske stabilisatorer, såfremt en vis andel af finanspolitikken centraliseres inden for valuta-

2) Disse mulige fordele diskuteres detaljeret i afsnit II.5 og II.6, så her gås der ikke i detaljer.

unionen, eller det kan ske ved at tillade de enkelte medlemslande tilstrækkeligt vide rammer på det finanspolitiske område.

Udenrigshandel og produktdiversifikation

Visse aspekter ved en optimal valutaunion hænger sammen med medlemslandenes størrelse. Alesina og Barro (2002) viser, at små åbne økonomier, der handler meget sammen med én stor samhandelspartner, har tradition for høj inflation, og har en konjunkturudvikling, der er stærkt korreleret med valutaunionens ankerlands, vil have de største gevinster ved at opgive deres egen valuta og indgå i en valutaunion. Generelt gælder det, at jo større udenrigshandlen med bestemte samhandelspartnere er som andel af BNP, jo større vil fordelene ved at indgå i en fælles valuta med disse være, fordi gevinsterne i form af sparede transaktionsomkostninger, større gennemsigthed og bortfald af kursusikkerhed så vil fylde mere, jf. McKinnon (1963). Da små lande typisk har relativt mere samhandel med omverdenen end større lande, vil dette argument trække i retning af, at fastkurspolitik og møntunion vil være en større fordel for små lande. Omvendt gælder det, at jo mere specialiseret et lands produktion og eksport er, jo mere vil landet have gavn af en egen valuta. Et meget specialiseret land vil nemlig opleve relativt store udsving i eksportindtjeningen og dermed have større behov for ændringer i valutakursen for at opretholde stabiliteten, jf. Kenen (1969). Da små lande tenderer til at være relativt specialiserede, trækker dette argument i retning af det gavnlige ved at bevare en egen valuta. Specialiserede lande vil være mere udsatte for asymmetriske stød i forhold til større og mere diversificerede områder.

Kan et land være for lille til at have sin egen valuta?

En særskilt problemstilling handler om, hvorvidt et land kan være for lille til at have sin egen valuta. Helt små stater som Monaco, Liechtenstein mfl. har ingen selvstændig valuta, men har typisk haft en møntunion med et større naboland. Et land som Luxembourg, hvis indbyggertal er knap en tiendedel af Danmarks, har heller ikke egen valuta, men har siden 1922 været i møntunion med Belgien. Omvendt har Island, hvis indbyggertal er ca. 2/3 af Luxembourgs, en selvstændig valuta. I forbindelse med den nuværende finansielle krise er Island og den islandske krone blevet hårdt

ramt. Krisen har givet anledning til overvejelser i Island om at afskaffe kronen til fordel for en udenlandsk valuta, især euroen. Selvfølgelig skyldes den islandske krises dybde dog næppe den selvstændige valuta, men de særlige islandske realøkonomiske omstændigheder, herunder ikke mindst det forhold, at den islandske banksektor har været meget stor i forhold til den samlede økonomi.

Principielt er der en nedre landestørrelse for, hvornår det giver mening at have egen valuta

Er der høj faktormobilitet mellem to lande, trækker dette som nævnt i retning af, at de pågældende lande kan få fordel af en valutaunion, jf. Mundell (1961). Dette gør valutaunioner oplagte for små lande, der har et tæt realøkonomisk samkvem med store nabolande, eksempelvis Monaco og Frankrig eller San Marino og Italien. Samtidig vil de faste omkostninger ved at præge mønter, opretholde egen centralbank mv. blive uforholdsmæssigt høje for rene lilleputstater. Der er derfor naturligt en nedre grænse for, hvor lille et land kan være for meningsfuldt at operere med en selvstændig valuta. Denne nedre grænse ligger formodentlig langt under Danmarks størrelse, men må dog formodes at være vokset i takt med, at de finansielle transaktioner over tid er steget i størrelse og omfang.

Institutionen ECB – kort fortalt

ECB's mandat

ECB's hovedformål er at sikre en stabil prisudvikling. Målet vedrører euroområdet som helhed og ikke prisudviklingen i de enkelte medlemslande. Det betyder, at ECB i praksis skal søge at holde inflationen tæt på, men under 2 pct. på det mellemlange sigt. ECB styrer efter en inflation tæt på 2 pct. for at sørge for, at der er en tilstrækkelig sikkerhedsmargin til at værne mod risikoen for deflation, jf. ECB (2008a). I det omfang det er muligt uden at kompromittere hensynet til prisstabilitet, skal ECB desuden bidrage til at understøtte beskæftigelsen og en stabil vækst.³

- 3) I det tilfælde at økonomien rammes af et efterspørgselsstød, vil der ikke være en konflikt mellem at stabilisere aktiviteten i økonomien og prisudviklingen. Ligeledes kan en aktuelt høj kapacitetsudnyttelse være et tegn på et inflationært pres på det mellemlange sigt. I tilfælde af udbudsstød vil der opstå konflikt mellem at stabilisere aktiviteten og prisudviklingen.

Eurosystemet	<p>ECB og de nationale centralbanker i euroområdet, tilsammen kaldet Eurosystemet, udfører i fællesskab centralbankfunktionerne for euroen.⁴ Ifølge Scheller (2006) er der tre årsager til, at man valgte at indføre et centralbanksystem frem for en fælles centralbank: For det første ville oprettelsen af fælles centralbank næppe have været acceptabel af politiske årsager. For det andet sikrer konstruktionen af Eurosystemet, at der kan bygges videre på de nationale centralbankers erfaringer, institutionelle opbygning, infrastruktur og operationelle kapacitet samt eksisterende ekspertise. Endelig for det tredje anses det, givet euroområdets geografiske og kulturelle spredning, for hensigtsmæssigt at give kreditinstitutionerne et adgangspunkt til centralbankvæsenet i hvert enkelt land.</p>
Arbejdsdelingen mellem ECB og de nationale centralbanker	<p>De nationale centralbanker udfører næsten alle eurosystemets operationelle opgaver, herunder gennemførelse af pengepolitiske operationer. Ligeledes stiller de betalings- og værdipapirafviklingsydelser til rådighed og står for indkøb og udstedelse af eurosedler og -mønter samt håndtering heraf, efter at disse er udstedt, jf. Scheller (2006). ECB udfører kun relativt få operationer, herunder forvaltning af egne midler samt overvågning af systemer til store grænseoverskridende betalinger og clearingsystemer. Tillige sikrer ECB, at eurosystemets operationer udføres ens af de nationale centralbanker.</p>
Uafhængighed	<p>Eurosystemet er designet med henblik på at opnå uafhængighed fra politisk side. Det betyder i praksis, at der ikke må hverken søges eller modtages instrukser fra fællesskabsinstitutioner eller medlemslandenes regeringer. Tilsvarende har disse institutioner og landenes regeringer forpligtet sig til ikke at søge at øve indflydelse på, hvordan ECB's pengepolitik udøves.</p>

4) ECB og de nationale centralbanker i alle EU-landene, altså inkl. de EU-lande, der ikke deltager i ØMU'ens tredje fase, kaldes tilsammen for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB).

Forbud mod monetær finansiering og hæftelse for andres gæld

ECB og de nationale centralbanker må ikke lade regeringerne eller EU-institutioner foretage overtræk på deres konti i centralbanken og på denne måde finansiere offentlige udgifter. Der er endvidere forbud mod, at ECB eller de nationale centralbanker på anden vis giver medlemslandene privilegeret adgang til kredit eller køber statsobligationer direkte hos medlemslandene.⁵ Ligeledes har landene indgået en ingen-undsættelsesaftale, der indebærer, at medlemsstaterne ikke hæfter for eller må påtage sig forpligtigelser indgået af offentlige myndigheder i andre medlemsstater, jf. Scheller (2006).⁶ Det betyder i praksis, at medlemslandene ikke må støtteopkøbe andre medlemslandes statsobligationer. Dermed kan et medlemsland reelt kun finansiere et budgetunderskud via obligationsudstedelse eller via nedbringelse af offentlig formue. Der kan imidlertid stilles spørgsmålstejn ved troværdigheden omkring denne bestemmelse, hvilket der vendes tilbage til nedenfor i underafsnittet "Finanspolitikens rolle".

De to søjler

De pengepolitiske beslutninger træffes på baggrund af en samlet risikovurdering af prisstabiliteten. Vurderingen bygger på to typer af analyseområder – de to søjler. Den ene søjle er en økonomisk analyse, som forholder sig til den sandsynlige udvikling i udbuds- og efterspørgselsforholdene og konsekvenserne heraf for den sandsynlige prisudvikling. Der lægges stor vægt på at identificere, hvilke typer af stød der har ført til en given konjunktursituation. Den anden søjle beskæftiger sig med monetære aspekter. Et væsentligt element i dette arbejde består i at overvåge udviklingen i pengemængden ud fra en betragtning om, at der på længere

- 5) Der er ikke forbud mod, at ECB opkøber statsobligationer i det sekundære marked, men det skal ske ud fra hensyn til pengepolitikken. Det betyder, at et land med finansieringsproblemer ikke kan afsætte sine statsobligationer til ECB for at få hjælp ad denne vej.
- 6) "Ingen-undsættelsesaftale" benyttes i det følgende som en oversættelse af det engelske begreb "no bail-out clause", som er en del af EU-traktaten.

sigt er en tæt sammenhæng mellem udviklingen heri og i inflationen.^{7 8}

**ECB's ledelse:
Styrelsesrådet, ...**

ECB har tre styrende organer: Styrelsesrådet, Direktionen og Det Generelle Råd. Styrelsesrådet er den vigtigste beslutningstager, der bestemmer den fælles pengepolitik og fastlægger renteændringer. Styrelsesrådet mødes normalt hver 14. dag og består af centralbankcheferne i euroområdet samt af de seks medlemmer af direktionen, der deltager på lige fod med de nationale centralbankchefer. Herudover kan formanden for EU-Rådet og et medlem af Europa-Kommissionen deltage i møderne, men disse har ikke stemmeret. Medlemmerne af Styrelsesrådet må ikke tage nationale hensyn, men skal handle i hele euroområdets interesse. Det er Styrelsesrådet, der er ansvarlig for at udforme pengepolitikken for euroområdet, og de nuværende 22 medlemmer har hver en stemme. Den dag, euroområdet består af mindst 19 lande, ændres reglerne for stemmeafgivelsen, jf. boks II.1.

**... Direktionen, og
Det Generelle Råd**

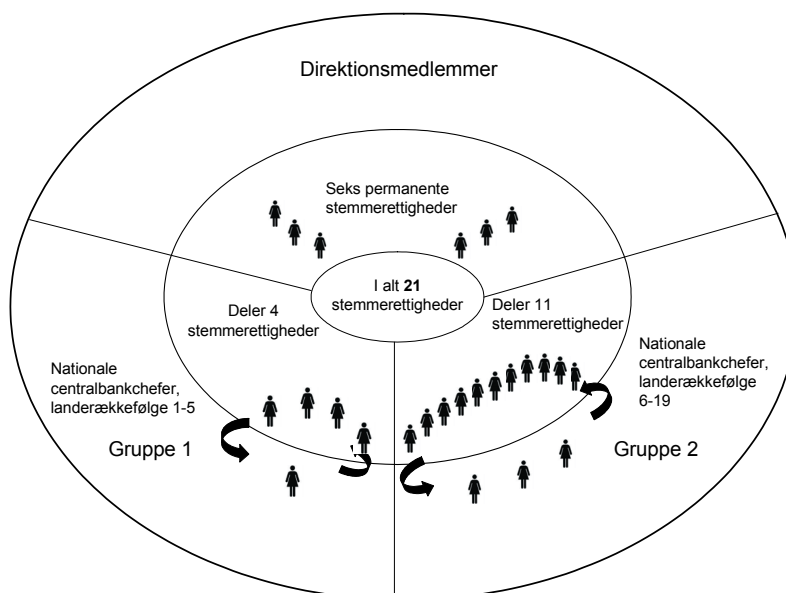
Direktionen består af en formand, en næstformand og fire andre medlemmer og er ansvarlig for beslutninger vedrørende den daglige drift, forberedelsen af møderne i Styrelsesrådet samt gennemførelsen af pengepolitikken i euroområdet. Direktionen mødes som regel en gang ugentligt. Det Generelle Råd består af formanden og næstformanden for ECB's direktion samt cheferne for alle EU-landenes centralbanker. Rådet er primært ansvarlig for at aflægge beretning om fremskridt på konvergensområdet i de EU-lande, som endnu ikke har indført euroen, og for at rådgive om de forberedelser, der er nødvendige for at indføre euroen som valuta, jf. ECB (2008a).

- 7) Ifølge de Grauwe (2007) er store dele af ECB-konstruktionen nedarvet fra Bundesbank. Bundesbank havde en målsætning for pengemængdeudviklingen, men ifølge Bernanke og Mihov (1997) samt Clarida og Gertler (1996) fulgte de ikke denne tæt.
- 8) ECB har annonceret, at man opererer med en referenceværdi for vækstraten i det brede pengemængdemål, M3, på 4½ pct. årligt.

ECB's styrelsesråd overgår til et system med roterende stemmerettigheder den dag, hvor mindst 19 lande deltager i ØMU's tredje fase. Alle Styrelsesrådets medlemmer deltager fortsat i møder og drøftelser, men antallet af nationale centralbankchefer med stemmeret begrænses til 15. Direktionens 6 medlemmer vil bevare deres stemmeret.

De nationale centralbankchefer inddeles i to grupper, hvor den første gruppe indeholder 5 lande, som skal deles om 4 stemmerettigheder, mens den anden gruppe indeholder de resterende eurolande, der skal deles om 11 stemmerettigheder. Inddelingen i grupper sker efter størrelsen af en indikator, som består af to elementer, nemlig det enkelte lands BNP, som tillægges vægten 5/6, samt summen af balancen i landets finansielle institutioner, der tillægges vægten 1/6. De 5 lande med den største indikatorværdi placeres i gruppe 1, mens de resterende lande placeres i gruppe 2. Når antallet af eurolande overstiger 21, baseres rotationsordningen på en inddeling i tre grupper. Gruppe 1, der består af de 5 lande med den største indikator, skal fortsat dele 4 stemmer. Halvdelen af landene kommer i gruppe 2 og deler 8 stemmer, mens de resterende lande, dem med de laveste indikatorværdier, deler 3 stemmer.

Figur A Rotationsmodellen med 19 eurolande



Kilde: Scheller (2006), s. 56-59.

Banktilsyn Banktilsynsopgaven udføres af de enkelte medlemslande. Landene har derfor ansvaret for at føre tilsyn med de kreditinstitutter, der har tilladelse til at drive virksomhed i landet. Alle kreditinstitutter med tilladelse til at drive virksomhed i et EU-land kan imidlertid udøve bankvirksomhed overalt i EU enten via filialer eller via udenlandske datterselskaber. Ansvaret for at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet er dermed delt mellem mange aktører.

Pengepolitikens rolle og rammer

Seks gode grunde til at sikre en stabil prisudvikling:

1. Likviditetsstyring

2. Tilfældig omfordeling af formuer

3. Menuomkostninger

4. Forvriddinger

5. Konkurrence

6. Tilfældig beskatning

Som nævnt er ECB's hovedformål at sikre prisstabilitet. En stabil prisudvikling er velfærdsforbedrende af en række årsager, jf. bl.a. Sørensen og Whitta-Jacobsen (2005) og Abildgren mfl. (2003). Et højt inflationsniveau trækker i retning af højere nominelle renter. Det øger omkostningen ved at holde rede penge frem for rentebærende aktiver og dermed vigtigheden af at forvalte sin likviditet, og likviditetsplejen er resursekrævende. Der er tillige empirisk belæg for, at høje inflationsrater typisk er forbundet med store udsving i inflationen. Det gør det vanskeligt at foretage hensigtsmæssige forbrugs- og opsparingsbeslutninger, ligesom uforudset inflation arbitrært vil omfordele realformue mellem kreditorer og debitorer, hvilket hæmmer kreditformidlingen. Endvidere er virksomheder, når inflationen er høj, nødt til mere hyppigt at ændre deres priser, for at deres indtjening kan holde trit med omkostningsudviklingen. Prisændringer er imidlertid forbundet med såkaldte menuomkostninger og vil derfor sjældent blive foretaget, straks når virksomhedernes omkostninger ændrer sig. Det medfører, at virksomhedernes relative priser ikke afspejler deres relative marginale omkostninger så præcist, hvilket indebærer en forvridning af det private forbrug. Hertil kommer, at det bliver vanskeligt at skelne generelle prisændringer fra relative prisændringer, hvilket er til skade for prisgennemsigtigheden og dermed for konkurrencen. Endelig kan der opstå et uheldigt samspil med skattesystemet, hvis skattebasen er nominal. I så fald vil den reale skattebetaling afhænge af inflationsudviklingen.

Tre gode grunde for en vis inflation:

1. Faren for deflation

Mens der således er omkostninger ved at have høj inflation, er det væsentligt at holde sig for øje, at et vist lavt og stabilt, men dog positivt inflationsniveau er at foretrække frem for ingen eller sågar negativ inflation, altså deflation (faldende priser). Ved, som ECB gør, at sigte efter en inflation tæt på men under 2 pct. årligt, holder man prisudviklingen i en vis afstand til en situation, hvor priserne falder. Økonomien kan dermed i et vist omfang tage imod stød, der dæmper inflationen, uden at der decideret opstår deflation. En situation med deflation er væsentligt at undgå, særligt i forbindelse med negative stød, da det trækker i retning af en høj realrente og derfor giver forbrugere og virksomheder et ekstra incitament til at udskyde forbrug og investeringer, netop når der er mangel på efterspørgsel. Et andet argument for en vis positiv inflation er, at en sådan kan forbedre arbejdsmarkedets virkemåde. Det kan forekomme, at et negativt udbudsstød sænker den reale ligevægtsløn og fører til stigende arbejdsløshed. I en sådan situation skal reallønnen falde for at genoprette beskæftigelsen. Da det som udgangspunkt sjældent ses, at fagforeninger og lønmodtagere tillader lønnen at falde i kroner og øre, kan inflationen – såfremt denne ligger over lønstigningerne – udhule den reale løn og nedbringe arbejdsløsheden. Endelig er et argument af mere teknisk karakter, at den måde, hvorpå der tages højde for kvalitetsforbedringer blandt de varer, der indgår i forbrugerprisindekset, systematisk undervurderer de faktiske kvalitetsforbedringer. Konsekvensen er, at den officielt målte inflation overvurderer den reelle stigning i forbrugerpriserne.

2. Arbejdsmarkedet fungerer bedre

3. Inflationsraten kan være overvurderet

Den pengepolitiske rentes rolle

Den pengepolitiske rente er ECB's centrale virkemiddel til at påvirke inflationen. Simpelt fremstillet kan ECB dæmpe efterspørgslen ved at hæve renten, idet det derved bliver dyrere at finansiere forbrug og investeringer for husholdninger og virksomheder. Ligeledes vil det isoleret set styrke valutakursen og dæmpe efterspørgslen fra lande uden for euroområdet. Det vil alt andet lige reducere inflationen. Tilsvarende kan ECB via rentesænkninger øge den økonomiske aktivitet, hvis inflationsudviklingen tillader det.

Åbne markedsoperationer

Grundlæggende benytter ECB tre instrumenter til at praktisere pengepolitikken i form af åbne markedsoperationer, stående faciliteter samt reservekrav til bankerne i euroområdet. Det vigtigste af disse instrumenter er åbne markedsoperationer, jf. de Grauwe (2007). Åbne markedsoperationer foregår normalt som auktioner, hvor forretningsbankerne kan opnå kredit af typisk en uges varighed. Normalt fastsætter ECB en minimumsbudrente og stiller en vis mængde likviditet til rådighed. Forretningsbankerne indgiver ønske om, hvor meget likviditet de ønsker, samt hvilken rente, ikke lavere end minimumsbudrenten, de er villige til at betale herfor. Herefter uddeles likviditeten successivt til de banker, der er villige til at betale den højeste rente. For at sikre tilstrækkelig likviditet under den finansielle krise har ECB imidlertid siden 8. oktober 2008 gennemført auktionerne med faste renter og samtidig tilfredsstillet al likviditetsefterspørgsel.⁹ Det er en forudsætning, at forretningsbankerne stiller sikkerhed, f.eks. i form af statsobligationer, for lånet.

Stående faciliteter

I det omfang disse auktioner ikke skaffer forretningsbankerne den fornødne likviditet, har de mulighed for at opnå dag-til-dag likviditet via stående faciliteter. Renten på disse kreditter ligger typisk 1 pct.point over minimumsbudrenten. Tilsvarende vil forretningsbankerne kunne placere overskydende likviditet hos centralbankerne til en rente, der typisk ligger 1 pct.point under minimumsbudrenten. Denne væsentlige forskel på 2 pct.point mellem renten på udlåns- og indlånsfaciliteterne – rentekorridoren – indbyrdes til, at bankerne låner indbyrdes af hinanden via interbankmarkedet. Essensen af finanskrisen er imidlertid, at dette marked brød sammen, og for at sikre, at de finansielle markeder havde rigelig likviditet, var rentekorridoren midlertidigt indsnævret til 1 pct.point. i slutningen af 2008 og starten af 2009. Herefter vendte den tilbage til niveauet på 2 pct.point, men med ECB's seneste rentenedsættelse den 7. maj (med virkning fra den 13. maj), blev rentekorridoren igen reduceret. Denne gang til 1,50 pct.point.

9) ECB meddelte i en pressemeddelelse, at man vil holde fast i denne procedure, så længe det er nødvendigt, jf. http://www.ecb.int/press/pr/date/2008/html/pr081008_2.en.html.

Reservekrav

Det tredje instrument er krav til medlemslandenes forretningsbanker om minimumsreserver på konti hos ECB. Formålet med brugen af dette instrument er primært at sikre, at de korte renter udvikler sig jævnt frem for at svinge kraftigt. Dette opnås ved at opgøre minimumsreservekrav som et månedligt gennemsnit over de daglige reserveriveauer. Banker med større reserver end krævet har pga. den lave rente på den stående indskudsfacilitet et incitament til at låne til banker med mindre reserver end krævet. Banker med mindre reserver end krævet har omvendt et incitament til at låne hos banker med større reserver end krævet pga. den høje rente på de stående udlånsfaciliteter. Reserverne forrentes, mens de står hos ECB, til den gennemsnitlige rente, der bliver resultatet af auktionerne i forbindelse med de åbne markedsoperationer. Dette indebærer i praksis, at interbank-renten ligger på et niveau inden for rentekorridoren.

Finanspolitikens rolle

EU-traktaten og stabilitets- og vækstpagten

Da det enkelte euroland ikke råder over en selvstændig penge- eller valutakurspolitik, er finanspolitikken central for stabiliseringen af konjunkturudviklingen, når denne rammer medlemslandene asymmetrisk. Finanspolitikken er imidlertid underlagt visse restriktioner i henhold til EU-traktaten samt stabilitets- og vækstpagten. Formålet med restriktionerne er at sikre, at medlemslandene undgår uforholdsmæssigt store offentlige underskud, og at de offentlige finanser forbliver sunde. Landene er som udgangspunkt forpligtet til at holde underskuddet på de offentlige finanser under 3 pct. af BNP. Desuden må den offentlige bruttogæld som udgangspunkt maksimalt udgøre 60 pct. af BNP eller alternativt nærme sig dette niveau med tilfredsstillende hastighed. Endvidere skal den offentlige budgetsaldo ved et normalt aktivitetsniveau være tæt på balance eller i overskud. I særlige tilfælde må rammerne overskrides, jf. boks II.2.

I EU-traktaten er det fastlagt, at underskuddet på et lands offentlige saldo normalt ikke må udgøre mere end 3 pct. af BNP. Desuden må den offentlige gæld ikke udgøre mere end 60 pct. af BNP, medmindre den nærmer sig dette niveau med tilfredsstillende hastighed. Disse rammer for finanspolitikken er gældende for alle EU-lande.

Som en yderligere foranstaltning til at sikre budgetdisciplinen har eurolandene fra 1999 også været forpligtet til at overholde stabilitets- og vækstpagten. Stabilitets- og vækstpagten forpligter alle landene til på mellemlang sigt at have balance eller overskud på de offentlige finanser.

Den præventive del af stabilitets- og vækstpagten omhandler overvågningen af EU-landenes offentlige finanser. Eurolandene skal løbende udarbejde og offentliggøre stabilitetsprogrammer, mens de EU-lande, der ikke er med i ØMU'ens tredje fase, skal udarbejde konvergensprogrammer. De skal indeholde oplysninger om den forventede udvikling i den offentlige budgetsaldo samt den offentlige gæld. Desuden skal der redegøres for, hvordan målet om balance på de offentlige finanser på mellemlang sigt nås. Målet om balance på de offentlige finanser på mellemlang sigt kan dog fraviges, hvis et medlemsland har lav gæld og høj vækst. De mellemfristede målsætninger skal imidlertid være udformet således, at normale konjunkturtilbageslag kan klares uden, at budgetunderskuddet overstiger 3 pct. af BNP.

Stabilitets- og vækstpagten fastslår, at et euroland kan pålægges sanktioner i form af et krav om en ikke-rentebærende deponering, hvis underskuddet overstiger 3 pct. Deponeringen kan udgøre mellem 0,2 pct. og 0,5 pct. af BNP. Der går minimum 18 måneder fra udgangen af det budgetår, hvor der var et uforholdsmæssigt stort underskud, til en sanktion iværksættes. Hvis landet ikke inden for to år efter sanktionens iværksættelse har nedbragt underskuddet til under 3 pct. af BNP, kan deponeringen konverteres til en bod. Lande uden for euroområdet kan ikke pålægges sanktioner.

Hvis store midlertidige underskud er forårsaget af en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for det pågældende lands kontrol eller skyldes et alvorligt økonomisk tilbageslag med et årligt fald i realt BNP eller et akkumuleret produktionstab i en langvarig periode med meget lav vækst i BNP i forhold til potentialet, opfattes situationen som exceptionel. I sådanne situationer må underskuddet godt overstige 3 pct. af BNP. Der skal også tages hensyn til, om underskuddet skyldes store strukturreformer, som på sigt er omkostningsbesparende, eller offentlige investeringsudgifter.

Kriterierne relevante for alle EU-lande

Da disse regler også gælder for EU-lande uden for euroområdet, har de formentlig kun begrænset betydning for beslutningen om, hvorvidt man skal blive fuldgældigt medlem af ØMU'en eller ej. Det er ganske vist kun lande i området, der kan straffes med bøder, hvis reglerne overtrædes, men i praksis skal finanspolitikken i hele EU indrettes med henblik på at leve op til kravene.

EU-traktaten er blevet overtrådt flere gange

Historisk er der talrige eksempler på, at EU-traktatens 3 pct.-grænse er blevet overtrådt. Grækenland har overtrådt grænsen i alle årene, siden det blev medlem af euroområdet i 2001, men også kernelande som Tyskland, Frankrig og Italien har i visse år haft underskud på mere end 3 pct., jf. tabel II.1. I 2007 overholdt alle eurolandene med undtagelse af Grækenland 3 pct.-grænsen, mens en del lande – Frankrig, Spanien, Grækenland, Irland og Malta – overtrådte i 2008. Ingen af medlemslandene er dog blevet pålagt en sanktion i form af en deponering.

Hvorfor er der brug for budgetkriteriet?

Argumentet for at lægge bånd på deltagerlandenes finanspolitiske udfoldelsesmuligheder er, at en uholdbar udvikling i finanspolitikken i ét euroland kan få uheldige konsekvenser for de øvrige deltagerlande. Samtidig kan deltagelsen i møntunionen tænkes at få negative konsekvenser for den finanspolitiske disciplin, idet et land, der har sin egen valuta, har et incitament til at være økonomisk tilbageholdende af hensyn til valutakursen. Dette hensyn reduceres eller bortfalder helt, hvis landet indgår i en større valutaunion, hvor landets egen størrelse udgør en begrænset andel. Såfremt politikerne planlægger ud fra en kort tidshorisont frem for at anlægge en langsigtet holdbarhedsbetragtning, kan bortfaldet af denne disciplinerende effekt frygtes at føre til udførelsen af en uholdbar finanspolitik i flere eurolande.

Tabel II.1 Overtrædelser af stabilitets- og vækstpaktens budgetkriterium

	År	Underskud Pct. af BNP
Tyskland	2002-04	3,3-4,0
Frankrig	2002-04,2008	3,2-4,1
Italien	2001-06	3,1-4,4
Spanien	2008	3,8
Holland	2003	3,2
Østrig	2004	4,5
Portugal	2001,2004-06	3,4-6,1
Grækenland ^{a)}	2001-08	3,1-7,4
Irland	2008	7,1
Malta ^{a)}	2008	4,7

a) Grækenland og Malta var ikke medlemmer fra 1. januar 1999. I tabellen er kun vist deres overtrædelser, mens de var fuldgældige ØMU-medlemmer.

Anm.: For forventningen til budgetudviklingen i 2009-2010 henvises til tabel A i boks I.2.

Kilde: Eurostat.

Uheldige spredningseffekter af ekspansiv finanspolitik

Der kan fremhæves to forskellige kanaler, hvorigennem en slap finanspolitisk disciplin kan få negative konsekvenser for andre medlemsstater, jf. de Grauwe (2007). For det første vil et land, der kører med store underskud på det offentlige budget, have behov for at finansiere dette. Det vil øge udbuddet af statsobligationer fra dette land og presse renten herpå op. I det omfang denne rentestigning smitter af på de øvrige deltagerlande, bliver finansieringen af den offentlige gæld dyrere, selvom de måtte have ført en sund finanspolitik. Det andet argument går på, at en ekspansiv finanspolitik i et medlemsland kan bidrage til at øge inflationen. Da ECB skal søge at holde inflationen under 2 pct. for euroområdet under et, vil mere tilbageholdende lande rammes af en stigning i de korte renter, der grundlæggende skyldes, at inflationen er steget i landet, der fører ekspansiv finanspolitik.

Ikke oplagt at rentestigning i et land fører til rentestigning i andre lande

Mens det sidste argument fremstår plausibelt, er relevansen af det første argument mindre oplagt. Såfremt de finansielle markeder fungerer efter hensigten, vil udstedelsen af ekstraordinært mange statsobligationer fra et land, der fører en ekspansiv finanspolitik, føre til, at investorer revurderer det pågældende lands kreditværdighed. I det omfang denne ændrer sig, vil kreditrisikopræmien, og dermed renten, på landets statsobligationer stige. Dette vil ikke påvirke statsobligationsrenten i landene, der fører en fornuftig finanspolitik, da deres kreditrisiko umiddelbart er upåvirket af udviklingen i andre lande.

Hvad nu, hvis medlemslande undsætter hinanden ...

Det er dog muligt at argumentere for, at en for ekspansiv finanspolitik i et land kan føre til højere renter i andre lande. Hvis et medlemsland, f.eks. Italien, har ført en uholdbar finanspolitik og ikke kan servicere sin gæld, vil det få konsekvenser for andre end blot landet selv. Eksempelvis vil en statsfallit føre til tab for forretningsbankerne, der ligger inde med italienske statsobligationer, og det kan føre til en mere generel krise i de øvrige lande, hvilket giver de øvrige lande et incitament til at yde finansiel hjælp til Italien. Det betyder, at investorer muligvis kan se, at finanspolitikken er uholdbar, men kreditrisikoen ved at holde italienske statsobligationer fastsættes lavere, såfremt det er opfattelsen blandt investorer, at de øvrige eurolande kommer Italien til undsætning. Til gengæld vil en undsættelse belaste de offentlige finanser i disse lande, og som følge af dette vil kreditrisikopræmien stige i de øvrige lande. Ingen-undsættelsesaftalen er netop indført for at undgå disse spredninger via de finansielle markeder. Problemet med denne er imidlertid, at den ikke nødvendigvis opleves som troværdig, da det netop vil være til de omkringliggende landes eget bedste at hjælpe Italien, hvis først landet er kommet i problemer, jf. de Grauwe (2007).

... selvom de ikke må?

Sammenhold i møntunionen

Et sidste argument for at lægge bånd på de enkelte landes finanspolitik, er, at sådanne bånd kan bidrage til at holde sammen på møntunionen. Et land med meget store underskud og gæld kan have et incitament til, frem for en egentlig statsfallit, at forlade unionen og skabe et fald i kursen på dets genindførte valuta for derigennem at skabe en national inflation, der udhuler gældens realværdi. I det omfang ét

lands udtræden truer stabiliteten blandt de øvrige lande i unionen, er det hensigtsmæssigt at reducere sandsynligheden for, at de enkelte lande bringes i en situation, der får dem til at ønske en udtræden.

Er de institutionelle rammer i Euroland hensigtsmæssige?

Er stabilitets- og vækstpagten fornuftig?

Det kan som beskrevet af flere årsager være fornuftigt med et sæt af regler, der lægger visse begrænsninger på det finanspolitiske manøvrerum. På den anden side er det – da pengepolitikken føres på overstatsligt niveau – også væsentligt, at finanspolitikken ikke pålægges så stramme restriktioner, at den reelt ikke kan bidrage til at stabilisere konjunkturudviklingen i de forskellige lande. Ifølge de Grauwe (2007) er stabilitets- og vækstpagten mere fokuseret på at begrænse de offentlige underskud end på at sikre et tilstrækkeligt fleksibelt finanspolitisk system i eurozonen. Et centralt punkt i denne argumentation er, at såfremt de europæiske lande skulle tillade deres automatiske stabilisatorer at virke fuldt ud og samtidig undgå at komme i konflikt med 3 pct.-grænsen, ville det indebære, at landene i gennemsnit skulle køre med overskud på det offentlige budget, hvilket der i sig selv ikke er noget fagøkonomisk belæg for at kræve. de Grauwe (2007) konkluderer på denne baggrund, at stabilitets- og vækstpagten er for snærende, og at man ved at forhindre de automatiske stabilisatorer i at virke fuldt ud, endsige efterlade et råderum til udførelsen af diskretionær finanspolitik, skaber såvel økonomiske som politiske spændinger på tværs af medlemslandene.¹⁰ På den anden side argumenterer Gros (2004) for, at bindingerne er mere nødvendige i dag, end da EU-traktaten blev skrevet. Argumentet er, at der i dag ikke sættes tilstrækkeligt til side til fremtiden, hvor befolkningernes aldring vil lægge pres på de offentlige finanser, og på denne baggrund kan budgetkriteriet ikke siges at være for restriktivt.

10) Endvidere fremhæver de Grauwe (2007), at når landenes automatiske stabilisatorer hindres i at virke fuldt ud, øges incitamentet blandt medlemslandene til at lægge pres på ECB for en mere lempelig pengepolitik.

Gældskriteriet kan virke imod hensigten

Af forskellige årsager er det ikke klart, hvorfor bruttogælden maksimalt må udgøre 60 pct. af BNP. Hvis formålet er at sikre den finanspolitiske holdbarhed, således at stigninger i kreditrisikopræmier på statsobligationer ikke spreder sig fra et land til et andet, bør nettogælden være den relevante målestok. Isoleret set giver kriteriet landene med høje bruttogældskvoter et u hensigtsmæssigt incitament til at forcere et udsalg af offentlige aktiver. Et forceret salg vil tendere mod at blive gennemført til en for lav pris, og derfor risikeres det at forværre den finanspolitiske holdbarhed i stedet for at styrke den.¹¹

Ikke umiddelbart nødvendigt med grænser for både underskuds- og gældskvoten

Som udgangspunkt er det tilstrækkeligt med enten en grænse for den maksimalt tilladte gæld eller for det maksimalt tilladte budgetunderskud. Med en troværdig gælds målsætning er der ingen grund til samtidig at lægge bånd på finanspolitikken i forskellige perioder. Dette kunne eksempelvis være relevant, hvis de generationer, der er i arbejdsstyrken midlertidigt, er små relativt til de øvrige generationer. Inden denne situation opstår, kunne det være hensigtsmæssigt at opbygge en formue med det formål at have et finanspolitisk råderum, mens forsørgerbyrden er høj. Mens den akkumulerede formue nedspares, ville der midlertidigt være underskud på det offentlige budget, uden at dette kan siges at være problematisk, da opsparingen netop tillader dette. På den anden side må det anerkendes, at troværdigheden omkring et langsigtet mål for gældskvoten kan styrkes af operationelle delmål, f.eks. i form af en begrænsning af det løbende budgetunderskud.

Omsættelige underskudstilladelser

Et problem med den nuværende konstruktion af stabilitets- og vækstpakten er, at den ikke giver de enkelte lande et tilstrækkeligt incitament til at konsolidere de offentlige finanser i perioder, hvor en gunstig konjunktursituation forbedrer de offentlige finanser.¹² En mulighed ville være at

11) Groth (2008) giver en oversigt over flere af de typiske kritikpunkter mod stabilitets- og vækstpakten og henviser desuden til en række kilder, der har beskæftiget sig mere indgående med problemstillingen.

12) Dog kan nedbringelsen af gæld i dag gøre det nemmere at leve op til budgetkriteriet i fremtiden, da rentebetalingerne herved bliver reduceret.

indføre omsættelige underskudstilladelse, jf. diskussionen i Det Økonomiske Råd (2004), s. 55-57. Grundlæggende består ideen i at tildele hvert enkelt land retten til et underskud af en given størrelse, som kontoføres hos f.eks. EU-Kommissionen. Når årets underskud gøres op og offentliggøres, er hvert enkelt land forpligtet til at have underskudstilladelser til dækning af det realiserede underskud. Er det ikke tilfældet, idømmes landet en bod. Underskudstilladelserne kan handles mellem landene, således at et land, der ikke har brug for alle sine tilladelser, kan sælge disse til andre lande. Dette vil skabe et incitament til at konsolidere budgettet også i gode tider, idet et land uden mangel på underskudstilladelse kan tjene på at sælge uforbrugte tilladelser videre, mens lande, der mangler tilladelser, ved konsolidering kan spare penge på ikke at skulle opkøbe disse.

Fælles finanstilsyn?

Et andet kritikpunkt, som dog ikke er specifikt ØMU-relateret, vedrører placeringen af banktilsynsmyndighederne. Mens pengepolitikken er placeret centralt, ligger finanstilsynene lokalt i medlemslandene. Problemet opstår, fordi ansvaret for at overvåge bankerne tilfalder det land, hvori bankerne har deres hovedkontor placeret, altså et princip om hjemmemarkedskontrol. Samtidig påhviler ansvaret for at sikre finansiell stabilitet det pågældende lands finanstilsyn, altså et princip om værtslandskontrol. de Grauwe (2007) fremhæver, at så længe de finansielle markeder er relativt segmenterede, således at tyske banker primært opererer i Tyskland, og franske banker primært opererer i Frankrig osv., er problemet ikke så stort. Udviklingen gennem de senere år og den forventede udvikling i fremtiden trækker i retning af en stadig stærkere integration på dette område. Problemet med konstruktionen er, at mens f.eks. Tyskland skal sikre den finansielle stabilitet i Tyskland, har man brug for en mængde viden om de udenlandske banker, der opererer i Tyskland. Denne viden ligger i vid udstrækning hos de pågældende hjemlandes tilsynsmyndigheder. Dette kan føre til ukomplet eller forsinket vidensdeling, hvilket kan udgøre et problem for den finansielle stabilitet.

Koordineret finanspolitisk indsats?

Et endnu mere kontroversielt spørgsmål vedrører behovet for en vis centralisering af finanspolitikken. Teorien om optimale valutaområder tilsiger, som nævnt indledningsvist i dette afsnit, at en vis andel af de offentlige budgetter bør placeres på overstatsligt niveau. Årsagen er, at når medlemslandene indgår i en valutaunion og derfor afskaffer deres selvstændige valuta- og pengepolitik, kan pengepolitikken og valutakursen ikke bruges til at stabilisere økonomien efter landespecifikke stød. Konjunkturudsvingene som følge af landespecifikke stød kunne imidlertid mildnes via finanspolitikken i de respektive lande. I ekstraordinære situationer, hvor behovet for en ekspansiv finanspolitik fører til væsentlige overtrædelser af stabilitets- og vækstpacten, kunne en mulighed være at operere med et fælles budget af en vis størrelse. Det kunne muliggøre/lette en koordineret finanspolitisk indsats til fordel for ramte lande og regioner. Et føderalt budget af væsentligt omfang er dog politisk kontroversielt og synes ikke at være aktuelt.

Næste afsnit

Det blev ovenfor diskuteret, hvilke karakteristika, der kendetegner optimale valutaområder. I det følgende afsnit ses der på dette ved overordnet at anskue samvariationen i medlemslandenes inflationsrater og niveauer for output gap samt udviklingen på de finansielle markeder.

II.3 Den økonomiske udvikling i eurozonen og ECB's betingelser for at føre pengepolitik

Homogen udvikling i Euroland er en fordel

Eurolandenes økonomier rammes over tid af forskellige typer af stød, der på kort og mellemlang sigt påvirker de enkelte landes vækst og inflation. ECB's opgave består, som beskrevet i afsnit II.2, i at sikre prisstabiliteten på mellemlang sigt for det samlede euroområde. I det omfang den økonomiske situation i Euroland udvikler sig nogenlunde ensartet, øges sandsynligheden for, at pengepolitikken ikke blot er hensigtsmæssig for euroområdet under ét, men også for de enkelte medlemslande. Afsnittet her beskæftiger sig med, i hvilket omfang det er tilfældet, og hvorvidt finanspolitikken er blevet anvendt til at kompensere for pengepolitikken i det omfang, den ikke har været hensigtsmæssig for de enkelte lande. Afsnittet indeholder tillige en

mere generel beskrivelse af udviklingen i centrale makro-økonomiske og finansielle størrelser med fokus på, i hvilket omfang disse er konvergeret på tværs af lande over de senere år.

Konvergens i produktions- og prisudvikling

Tegn på konvergens i den økonomiske aktivitet

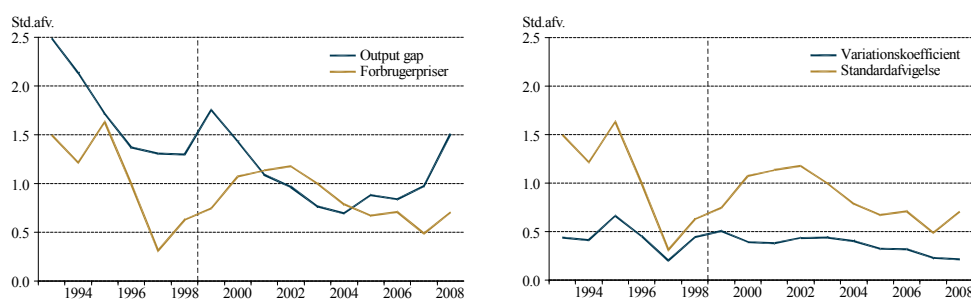
Siden starten af 1990'erne er medlemslandenes konjunktursituation generelt konvergeret, hvis man opfatter dette som en situation, hvor forskellene mellem landenes kapacitetsudnyttelse er blevet mindre over tid, dog 2008 undtaget. Dette ses ved at betragte spredningen i output gap, jf. figur II.1a.¹³ Umiddelbart spores en tendens til, at det samme er sket for inflationens vedkommende, men tages der højde for udviklingen i det gennemsnitlige inflationsniveau, er de relative afvigelser i landenes inflationsrater reelt de samme i dag som for knap 20 år siden, jf. figur II.1b. Tilsvarende kan konvergens i output gap i et vist omfang tilskrives, at størrelsen på konjunkturudsvingene generelt, dvs. også uden for euroområdet, er blevet mindre i den betragtede periode. Dette fænomen, der som regel kaldes *Den Store Moderation*, vendes der tilbage til senere i dette afsnit.

13) En tilsvarende konvergens gør sig gældende siden 1997, hvis der ses på BNP-vækstrater i stedet for output gap. I perioden 1993-1996 var spredningen derimod stigende. Om end behæftet med usikkerhedsmomenter om den præcise størrelse må output gap dog siges at være et mere sigende mål for konjunktursituationen, end BNP-væksten er.

ECB's inflationsmålsætning

ECB's overordnede målsætning er at holde inflationen tæt på, men ikke over 2 pct. på det mellemlange sigt. Med undtagelse af perioden fra begyndelsen af 1999 og frem til midten af 2000 samt gennem størstedelen af 2007 har inflationen i Euroland imidlertid ligget over dette niveau, jf. figur II.2. I den betragtede periode har inflationen i euroområdet dog generelt været lavere end f.eks. den amerikanske. Hertil kommer, at en vis del af inflationen reelt ikke kan kontrolleres af ECB, idet den stammer fra pludselige ændringer i volatile fødevare- og råvarepriser, herunder olieprisen. Bortset fra den direkte påvirkning fra disse komponenter, ses det, at ECB i højere grad har opfyldt målsætningen.

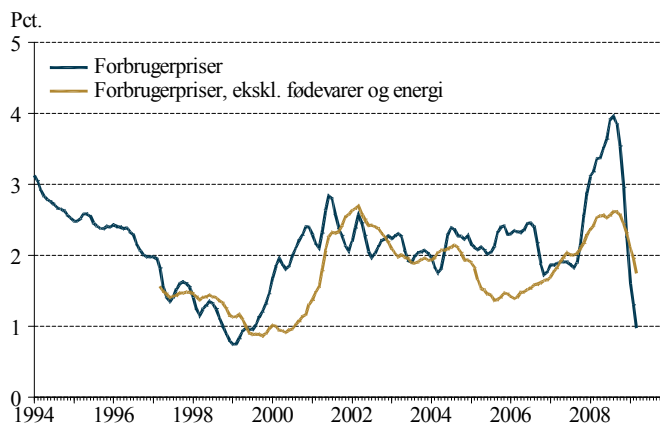
Figur II.1a Spredning i inflation og Figur II.1b Spredning i inflation output gap



Anm.: Der er anvendt data for de oprindelige 11 eurolande, dog ekskl. Luxembourg. Standardafvigelsen i output gap hhv. inflationstakt opgøres på ethvert tidspunkt på tværs af lande. Variationskoefficienten i figur II.1b er standardafvigelsen relativt til den gennemsnitlige inflation på det pågældende tidspunkt. Da det til enhver tid gennemsnitlige output gap på tværs af lande undertiden antager værdier tæt på nul, er det ikke informativt at udregne en variationskoefficient for output gap. Den lodrette linje i 1999 angiver tidspunktet, hvor ØMU's tredje fase igangsattes. Seneste observation er 2008.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, EcoWin og egne beregninger.

Figur II.2 Inflation i euroområdet



Anm.: Der er anvendt 3 måneders glidende gennemsnit. Seneste observation er marts 2009.

Kilde: EcoWin.

Inflationen varierer mellem landene ...

Udviklingen dækker over væsentlige forskelle i inflationsraterne på tværs af de europæiske lande, jf. tabel II.2. Blandt euroområdets oprindelige 11 medlemslande har Finland og Tyskland haft den laveste inflation siden 1999, mens Irland, Spanien, Portugal og Grækenland, hvoraf sidstnævnte først indtrådte i 2001, har haft den højeste. Inflationen har i disse lande gennemsnitligt ligget på niveauer mellem 3 og 3½ pct.

... og kan blive ved hermed gennem længere tid

Såfremt ECB's mål om at holde den gennemsnitlige inflation i eurozonen under 2 pct. skal indfries, er konsekvensen af inflationsrater på mere end 2 pct. i nogle lande, at andre lande nødvendigvis må have inflationsrater, der er lavere end 2 pct. Med forskelle i det teknologiske niveau på tværs af de europæiske lande må det forventes, at lande med relativt lave indkomstniveauer og lav kapitalintensitet vil opbygge et større kapitalapparat og bevæge sig mod et højere teknologiniveau. Det vil øge landenes arbejdsproduktivitet og føre til højere reale lønninger i nogle sektorer. Det vil igen medføre en tendens til, at arbejdskraften søger mod disse sektorer, ligesom det højere lønniveau vil trække prisniveauet op for ikke-eksporterbare, og dermed ikke så konkurrenceudsatte, varer. Samlet betyder det, at mindre

kapitalintensive lande vil opleve højere inflationsrater, så længe de “haler ind” på de rigere og mere kapitalintensive lande. Denne omstillingsproces må formodes at foregå over en længere periode.¹⁴ For at holde det gennemsnitlige inflationsniveau på under 2 pct. i euroområdet må ECB derfor føre en relativt stram pengepolitik set med de rige landes øjne.

Tabel II.2 Gennemsnitlig årlig inflation, 1999-2008

Land	Pct.	Land	Pct.
Euroland	2,3	Luxembourg	3,1
Tyskland	1,7	Spanien	3,4
Frankrig	1,9	Grækenland	3,4
Finland	1,9	Irland	4,0
Belgien	2,1		
Østrig	2,1	Danmark	1,9
Holland	2,2	Sverige	1,7
Italien	2,4	Storbritannien	1,6
Portugal	3,0		

Anm.: Der er anvendt harmoniserede forbrugerprisindeks.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, og EcoWin.

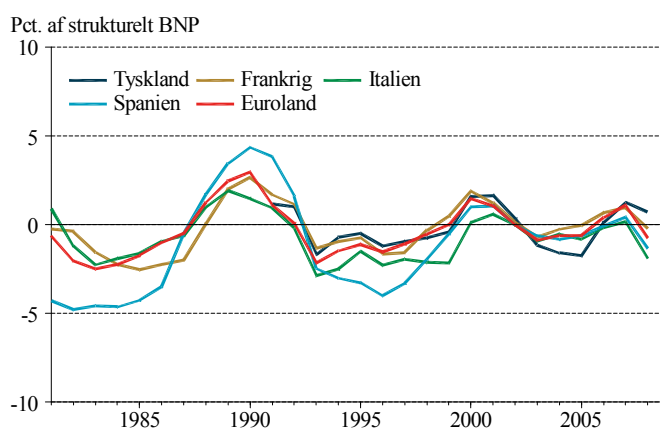
Øget samvariation over de seneste år ...

Som nævnt skal pengepolitikken imidlertid også ses i samspil med konjunktursituationen i de enkelte lande. Ses der på udviklingen i output gap over de forgangne 30 år, konstateres en høj og øget grad af ensartethed blandt de store landes konjunktursvingninger, jf. figur II.3. Anskuet således vender økonomien i høj grad på de samme tidspunkter i

14) Dette fænomen kaldes ofte Balassa-Samuelson-effekten. Hvorvidt den er relevant for forklaringen af inflationsforskelle i Euroland, er et endnu ikke afklaret empirisk spørgsmål, jf. ECB (2005).

eurområdets fire største lande, Tyskland, Frankrig, Italien og Spanien.¹⁵

Figur II.3 Output gap



Anm.: Output gap er beregnet som afvigelsen mellem faktisk og strukturelt BNP. Det strukturelle BNP er beregnet af OECD. Seneste observation er 2008.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, EcoWin og egne beregninger.

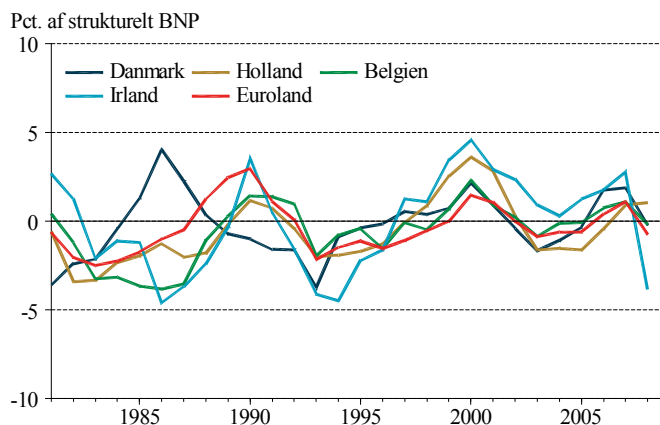
... dog knapt så entydig blandt de mindre lande

Situationen er knapt så entydig blandt de mindre lande, og særlig ikke i de første år af perioden, jf. figur II.4. Frem til begyndelsen af 1990'erne skiller særligt Danmark sig ud fra det mønster, Euroland, og i et vist omfang Holland, Belgien og Irland, følger. Herefter er udsvingene forholdsvis synkroner i landene. Til gengæld observeres betydelige niveauforskelle i output gap, hvor især Irland skiller sig ud ved at have fastholdt en høj kapacitetsudnyttelse over de seneste 10 år. Mens de synkroner forløb forbedrer muligheden for, at pengepolitikken er passende for de enkelte lande, trækker niveauforskellene i output gap i retning af det problematiske

15) Der er anvendt årsdata til disse illustrationer. I store dele af litteraturen, der beskæftiger sig med korrelationer på tværs af lande, foregår beregningen på måneds- eller kvartalsobservationer. Det må dog vurderes ikke at være kritisk for udførelsen af en fælles pengepolitik, om den økonomiske situation vender præcis i de samme kvartaler, endsige måneder.

herved. Såvel figur II.3 som figur II.4 indikerer dog (konsistent med figur II.1a) en tendens i retning af, at udsvingene er blevet mindre over de senere år, og at forskellene i output gap er blevet reduceret.

Figur II.4 Output gap



Anm.: For Danmarks vedkommende er der af konsistenshensyn anvendt det af OECD beregnede output gap. Det her viste output gap er således ikke identisk med det output gap, der anvendes i kapitel I. Se desuden anmærkningen til figur II.3. Seneste observation er 2008.

Kilde: Se figur II.3.

Forøget samvariation kan skyldes ØMU'en eller så meget andet

Den betydelige samvariation, især i de senere år, giver umiddelbart grobund for argumenter om, at etableringen af ØMU'en har bidraget hertil. Som dokumenteret af bl.a. Stock og Watson (2002) er en reduceret varians i såvel output som inflation imidlertid også et træk, der har gjort sig gældende for bl.a. amerikansk økonomi, og som i en mere global sammenhæng ofte benævnes *Den Store Moderation*. Ifølge flere, bl.a. Bernanke (2004), er der umiddelbart tre mulige forklaringer på dette fænomen. Den ene kan henføres til strukturelle ændringer af økonomien, hvor f.eks. globaliseringen kan være en vigtig faktor, ligesom etableringen af ØMU'en og det indre marked kan have spillet en rolle for særligt de europæiske lande. Den anden er, at kvaliteten af den økonomiske politik er steget, mens den

tredje årsag tilskrives held i form af fravær af større stød til økonomien. Cabanillas og Ruscher (2008) undersøger problemstillingen for euroområdet og konkluderer, at der ikke blot er tale om held. Årsagen angives til at være forbedringer i den økonomiske politik, i særdeleshed pengepolitikken, samt, i mindre grad, forstærkede automatiske stabilisatorer i finanspolitikken.

En monetær union kan styrke eller svække den økonomiske samvariation

Etableringen af den monetære union påvirker i sig selv den økonomiske samvariation i de deltagende lande, men det er ikke entydigt, hvorvidt samvariationen øges eller svækkes. På den ene side trækker den forøgede integration, finansiel såvel som real, der kan følge af en fælles mønt, i retning af en forøget samvariation. På den anden side betyder opgivelsen af en selvstændig pengepolitik, at et land, der rammes af et individuelt stød, ikke har muligheden for at akkommodere dette ved hjælp af pengepolitikken, hvilket trækker i retning af en lavere samvariation. Desuden kan valutaunionen føre til øget specialisering på tværs af landene i unionen, et synspunkt, som bl.a. Krugman (1993) fremfører. En sådan udvikling vil øge sårbarheden over for landespecifikke stød blandt de deltagende lande og føre til en lavere samvariation.

Ikke entydigt, hvorvidt europæiske valutasamarbejder fører til øget samvariation

Et stort antal analyser har forsøgt at identificere, hvorvidt ERM'en, og siden hen ØMU'en, har styrket, eller vil styrke, samvariationen i Euroland. Størstedelen af analyserne synes at bekræfte dette, men resultaterne er ikke entydige. Således dokumenterer Artis og Zhang (1997), at korrelationen mellem industriproduktionen i Tyskland og de øvrige ERM-lande blev øget efter EMS-samarbejdets etablering i 1979 og frem til 1993, og konklusionen bekræftes senere i Artis og Zhang (1999). En svaghed ved disse studier er brugen af industriproduktion som indikator for den samlede udvikling i økonomierne. Årsagen til, at tal for industriproduktionen ofte anvendes i denne sammenhæng, er, at datagrundlaget er bedre, end hvis der ses på f.eks. BNP. Men industrien udgør kun en begrænset og tillige faldende andel af den samlede økonomiske aktivitet i størstedelen af de betragtede lande, og det er derfor ikke oplagt, at den udgør en god tilnærmelse til den samlede økonomiske situation. En anden indvending fremføres af Inklaar og de Haan (2001), der ikke finder

belæg for, at ERM'en har ført til mere synkrone konjunkturforløb. Disse forfattere argumenter, at når samvariationen var lavere inden etableringen af ERM'en i 1979, skyldtes det primært et asymmetrisk forløb i Bretton Woods-tiden og ikke tiden fra 1972-79. Denne konklusion understøttes af Bergman (2006), der fastslår, at samvariationen generelt var stærkere i den ellers ustabile periode 1972-79 end i årene derefter.¹⁶ To nyere studier på området er EU-kommissionen (2008a) samt Gayer (2007), som begge bekræfter eksistensen af en europæisk konjunkturcykel, men ikke finder belæg for at konkludere, at det er etableringen af ØMU'en, der har ført til en stærkere samvariation. Det gør Rose (2008) derimod og argumenterer for, at ØMU'en i sig selv har hævet handlen i et omfang på mellem 8 pct. og 23 pct. Han konkluderer, at det har leveret et signifikant bidrag til samvariationen på tværs af de europæiske lande. Dette diskuteres indgående i afsnit II.6.

Samvariation er ønsket, uanset årsag

Men uanset om ØMU'en i sig selv styrker konvergensen blandt deltagerlandene, eller om den styrkede konvergens er resultatet af andre faktorer, er det et positivt resultat for ØMU-konstruktionen, da hensigtsmæssigheden af at føre en fælles pengepolitik i området under alle omstændigheder øges herved.

Finans- og pengepolitikken i forhold til eurolandenes konjunktursituation

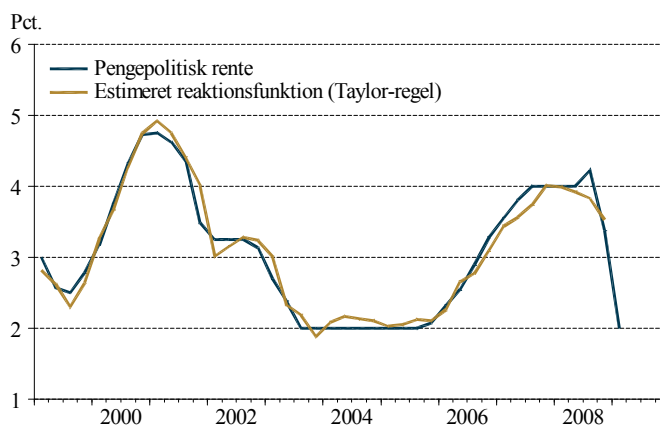
En udvidet Taylor-regel for Euroland

Det er vanskeligt at vurdere, om de forskelle i inflationsniveauer og konjunkturudsving, der, trods konvergens, kan konstateres mellem landene, er af en størrelsesorden, der har nævneværdig betydning for hensigtsmæssigheden af en fælles pengepolitik. Hertil kommer, at selvom to lande umiddelbart måtte opleve en tæt samvariation, har de ikke nødvendigvis det samme pengepolitiske "behov", da forskelle i pengepolitikens transmissioner kan føre til en uensartet påvirkning af økonomierne. Med disse forbehold in mente kan man forsigtigt søge at kvantificere problem-

16) Litteraturen på dette område er meget omfangsrig. For opdaterede oversigter over denne henvises til Dam (2008) og de Haan mfl. (2008).

stillingen ved at oversætte den økonomiske udvikling i eurolandene til en “foretrukken” pengepolitik. Den foretrukne pengepolitik kan tilnærmes med udgangspunkt i output gap og inflationstakt ved brug af en såkaldt Taylor-regel, jf. Taylor (1993).¹⁷ Taylors oprindelige regel beskriver imidlertid ikke ECB’s rentefastsættelse særlig præcist, så i stedet anvendes en udvidet pengepolitisk reaktion, jf. boks II.3. Denne ses i væsentligt omfang at passe med ECB’s historiske handlinger, jf. figur II.5.

Figur II.5 Estimeret Taylor-regel for Euroland



Anm.: Den estimerede reaktionsfunktion er modellens løbende 1-kvartals forudsigtelse under forudsætning af perfekt viden om output gap og inflationstakt samt det aktuelle renteniveau. Se boks II.3 for detaljer.

Kilde: EcoWin og egne beregninger.

17) At ECB også reagerer på output gap står ikke i modsætning til dens primære forpligtelse om at sikre, at inflationen ligger tæt på 2 pct. Man kan opfatte Taylor-reglen sådan, at centralbanken dæmper efterspørgslen, når inflationen er for høj, men mildner denne reaktion, hvis aktiviteten samtidig er lav.

Taylor-reglen stammer fra Taylor (1993). Her blev der argumenteret for at føre regelbaseret frem for diskretionær pengepolitik. Som eksempel på en regelbaseret pengepolitik foreslog Taylor følgende tommefingerregel: $i = \pi + 0,5y + 0,5(\pi-2) + 2$, hvor i er den pengepolitiske rente, π er inflationen, begge pro anno, og y er output gap. Taylor konkluderede, at denne regel passede bemærkelsesværdigt godt for amerikansk pengepolitik i perioden 1987-92.

Reglen beskriver imidlertid ikke den førte pengepolitik i eurozonen særlig godt. Ved hjælp af en regressionsanalyse kan man i stedet belyse, hvorledes ECB historisk har tilpasset renten som funktion af output gap og inflation. Her udvides Taylors model med renteniveauet og ændringen i renten fra forrige kvartal.

Estimationen er foretaget på kvartalsdata over perioden 1999:1-2008:4:

$$i = 0,74 i_{-1} + 0,64 \Delta i_{-1} + 0,16 y + 0,17 (\pi-2) + 0,72 \quad (1)$$

(17,1) (6,1) (5,38) (3,1) (5,7)

$$DW = 1,79, R^2 = 0,96, s = 0,18.$$

i_{-1} er renten i forrige periode, og Δi_{-1} er ændringen heri. Output gap er BNP i Euroland relativt til det strukturelle niveau, som er identificeret ved en log-lineær trend. Tallene i parenteser er t-værdier, som afslører, at alle koefficientestimerer er stærkt signifikante. Estimationen viser, at ECB historisk har lagt stor vægt på at udjævne renteændringer, idet en høj rente i et kvartal trækker i retning af en høj rente i det efterfølgende, ligesom en renteforøgelse i et kvartal trækker i retning af et højt renteniveau i det efterfølgende. Dette afspejler, at ECB har haft tradition for at justere renten gradvis frem for at ændre den abrupt. I praksis observeres dette ved, at ECB i lange perioder fastholder renten, selvom inflation og output gap udviser mindre ændringer.

Ligning (1) kan omskrives til:

$$i = 0,74 [i_{-1} + 0,87 \Delta i_{-1}] + (1-0,74) [0,61y + 0,67 (\pi-2) + 2,76], \quad (2)$$

der viser, at ECB's rentepolitik kan opfattes som et vægtet gennemsnit af hensynet til at udglatte renten (med ca. 74 pct.) og i mindre grad (ca. 26 pct.) til at følge en simpel Taylor-regel, der er langsigsrelationen i kantede parenteser i (2). Den estimerede Taylor-regel indikerer, at der reageres kraftigere på output gap (0,61) og inflationen (0,67), end hvad Taylor oprindeligt foreslog.

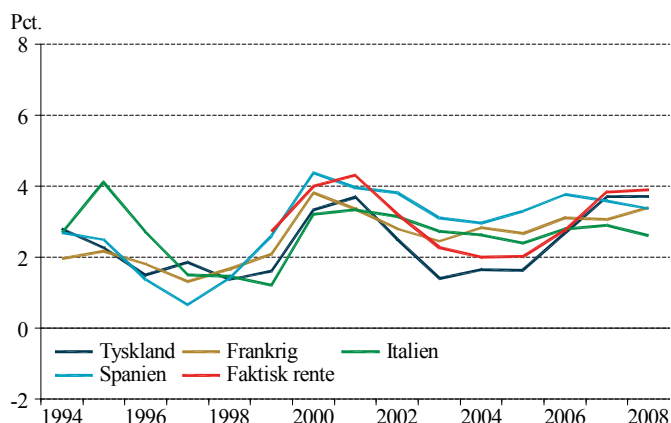
Den bedste pengepolitik for Euroland er ikke nødvendigvis den bedste for de enkelte medlemslande

Selvom denne beskrivelse kan ses som ECB's foretrukne måde at omsætte en realøkonomisk udvikling til en pengepolitisk rente på, og i princippet kunne være en optimal reaktion for pengepolitikken i euroområdet, er det som nævnt ikke oplagt, at den resulterende rente er mest hensigtsmæssig for de enkelte medlemslande. Benyttes den estimerede Taylor-regel alligevel som en indikation af, hvilken rente det enkelte euroland, givet landets output gap og inflationstakt, ville foretrække, fås et fingerpeg om heterogeniteten i Euroland i relation til den fælles pengepolitik.

Pengepolitikken passer generelt de store lande ...

Tyskland har i henhold til den estimerede Taylor-regel i stort set hele perioden siden 1999 haft præference for en lavere rente, mens Spanien omvendt kunne have ønsket sig en højere, jf. figur II.6. Den foretrukne pengepolitik i Frankrig og Italien har i perioden svinget omkring det faktiske renteniveau. De største afvigelser mellem foretrukken og faktisk pengepolitisk rente var i 2005, hvor reglen tilsiger en rente for Spanien på 3,2 pct., mens den faktiske rente var på 2,0 pct. Alt i alt er indtrykket dog, at pengepolitikken umiddelbart har passet de fire største lande i et rimeligt omfang. Dette er muligvis ikke så overraskende, idet de fire store lande netop udgør den væsentligste andel af det samlede Euroland, som pengepolitikken baseres på.

Figur II.6 "Foretrukken" rente og ECB's faktiske rente



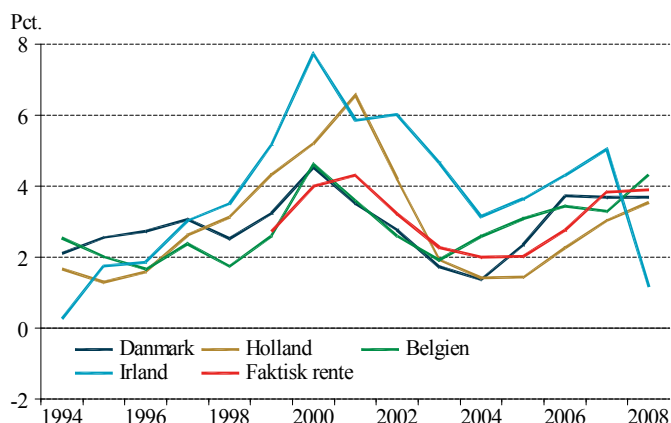
Anm.: I beregningen af den foretrukne pengepolitiske rente er der anvendt langsigsrelationen i den estimerede pengepolitiske reaktion, der er beskrevet i boks II.3. Der er dermed set bort fra hensynet til at udglatte renten over tid i denne illustration, og den pengepolitiske reaktion er alene baseret på udviklingen i output gap og inflationstakt. Den foretrukne rente er således beregnet som $0,61y + 0,67(\pi - 2) + 2,76$, hvor y er output gap, og π er inflation. Hvis man havde inddraget hensynet til at udglatte renten, ville landenes foretrukne pengepolitikker have ligget tættere på hinanden end vist i figuren.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, EcoWin og egne beregninger.

... og konklusionen er ikke meget anderledes for de mindre lande

Konklusionen er ikke fundamentalt anderledes, men dog knap så klar, hvis der ses på nogle af de mindre lande, der deltager i ØMU'en, samt Danmark, jf. figur II.7. Særligt Irland skiller sig ud. Det ses, at Irland i stort set hele perioden kunne have foretrukket en væsentlig strammere pengepolitik, hvilket også var tilfældet for Holland i perioden frem til 2003. For Irlands vedkommende er forklaringen ganske entydig, idet såvel output gap som inflation konsekvent har ligget over de europæiske niveauer herfor, og ifølge denne tilgang var renteniveauet i 2007 næsten 2½ pct.point for lavt, men omvendt i 2008. For Hollands vedkommende er det i dag den gængse opfattelse, at den hollandske økonomi var overophedet frem til 2003, og at høje lønstigninger og et deraf følgende tab af konkurrenceevne var årsagen til flere års efterfølgende lavvækst, jf. bl.a. Det Økonomiske Råd (2006).

Figur II.7 "Foretrukken" rente og ECB's faktiske rente



Anm.: Se figur II.6.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, EcoWin og egne beregninger.

Pengepolitikken i forhold til danske konjunkturer

Hvad Danmark angår, er konklusionen, at pengepolitikken umiddelbart har passeret mindst lige så godt, som den har passeret størstedelen af de her betragtede deltagerlande. De største afvigelser mellem det ønskelige danske renteniveau og det faktiske renteniveau fandt sted i 2000, hvor ECB's pengepolitik var for lempelig set med danske øjne og i 2002-04, hvor den var for stram. I 2000 lå det danske output gap og inflationsniveau over de tilsvarende europæiske størrelser, mens ønsket om en lempeligere pengepolitik i perioden 2002-04 omvendt kan begrundes i, at kapacitetspresset i dansk økonomi i denne periode var mindre end i Euroland. I 2004 var situationen særlig udtalt, idet den danske inflation med 1 pct. var på omtrent det halve af niveauet i Euroland.¹⁸

18) Beregninger af strukturelle niveauer for BNP, og dermed af output gap, er behæftet med væsentlig usikkerhed. I illustrationen her er anvendt OECD's output gap for Danmark for at sikre konsistens med dataanvendelsen for de øvrige lande. Ifølge egne beregninger af output gap, som anvendes i kapitel I, var kapacitetspresset i dansk økonomi i 2006 og 2007 højere end vurderet af OECD. Anvendes dette output gap, ville Danmark i disse år have foretrukket en pengepolitisk rente, der ligger ¼-½ pct.point højere end illustreret i figur II.7.

Ikke mange indikationer på det problematiske ved en fælles pengepolitik

Ovenstående kan som nævnt kun tages som en relativt grov indikation for den hensigtsmæssige pengepolitik i de individuelle lande. Med undtagelse af Irland, hvor pengepolitikken generelt må vurderes at have været alt for lempelig, og til en vis grad Holland, er der dog ikke umiddelbart eksempler blandt de her betragtede lande, hvor pengepolitikken oplagt har været ude af trit med konjunkturerne i den betragtede periode.

Hvis lempelig pengepolitik ikke er tilstrækkeligt

Det er dog væsentligt at holde sig for øje, at de her opnåede resultater er fundet i en periode, hvor der har hersket stabile økonomiske forhold i eurolandene. I stabile perioder vil det foretrukne pengepolitiske renteniveau variere mindre på tværs af landene end i perioder, hvor økonomien svinger kraftigt. Under den nuværende krise er der generelt behov for et lavt renteniveau i Euroland, så heller ikke i denne situation synes der at herske en konflikt mellem landene om den hensigtsmæssige pengepolitik. For et land, der midt i krisen oplever en appreciering af den effektive valutakurs (f.eks. Irland som følge af det britiske pounds depreciering over for euro), kan det imidlertid opleves som værende utilstrækkeligt med et lavt fælles renteniveau. Landet kunne have et ønske om, at dets valuta kunne flyde nedad sammen med valutaen hos den store samhandelspartner. Dette umuliggøres imidlertid af, at landet ikke har sin egen valuta.

Ikke tegn på, at finanspolitikken kompenserer for pengepolitikken

I det tilfælde, at pengepolitikken ikke er passende for et lands konjunktursituation, kan finanspolitikken, inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten, anvendes til at stabilisere økonomien. I modsætning til pengepolitikken fastlægges finanspolitikken nemlig af det enkelte medlemsland. Dijohn (2009) benytter ligeledes en Taylor-regel til at undersøge, hvorledes ECB's pengepolitik har passet de enkelte medlemslande.¹⁹ Herudover undersøger han, hvorvidt der er en sammenhæng mellem den cyklisk rensede budgetsaldo og den pengepolitiske "skævhed", forstået som forskellen mellem den foretrukne og den faktiske rente. Han

19) I modsætning til analysen her benytter Dijohn (2009) en Taylor-regel med Taylors oprindelige koefficienter. Det ses i hans papir, at denne udgør en ringe beskrivelse af ECB's pengepolitik, hvilket selvsagt påvirker forskellene mellem foretrukken og faktisk pengepolitik.

finder ikke nogen sammenhæng mellem disse størrelser og konkluderer på den baggrund, at finanspolitikken ikke har kompenseret for den skævhed, som pengepolitikken har ramt nogle lande med. Den konklusion understøttes også med de her beregnede tal.²⁰ I et stabiliseringsmæssigt øjemed er der imidlertid ikke grund til at se bort fra den påvirkning af aktiviteten, der opnås via de automatiske stabilisatorer, men heller ikke den samlede budgetsaldo udviser nogen systematisk sammenhæng med forskellen mellem den faktiske og foretrukne pengepolitiske rente. Ej heller hvis der i stedet for budgetsaldens niveau ses på de årlige ændringer heri. Konklusionen er derfor, at landene tilsyneladende ikke har benyttet finanspolitikken til at kompensere for pengepolitikken.

Hvorfor kompenserer finanspolitikken ikke for pengepolitikken?

Det kan have flere årsager: For det første kan det tænkes, at den pengepolitiske skævhed er så lille, at det reelt er uden betydning, og at finanspolitiske indgreb på denne baggrund ville få karakter af unødigt finjustering. For det andet kan det tænkes, at en finanspolitisk lempelse ville bringe nogle af landene i konflikt med stabilitets- og vækstpagten, og at dette har afholdt dem fra at stabilisere økonomien. Endelig kan landene måske ikke forudse hverken egen konjunktursituation eller ECB's rente tilstrækkeligt præcist et helt år ud i fremtiden.

Konjunkturmedløbende diskretionær finanspolitik

I en analyse af finanspolitikken i en række OECD-lande, konkluderer Fatas og Mihov (2009), at der er en tendens til, at den diskretionære finanspolitik, også i Danmark, har været konjunkturmedløbende siden 1999, men at de automatiske stabilisatorer i Europa generelt har et omfang, der mere end modsvarer denne konjunkturmedløbende effekt. Forfatterne undersøger desuden, hvorvidt etableringen af ØMU'en har givet anledning til en ændret finanspolitisk adfærd. I perioden op til ØMU'ens etablering var landene nødt til at tage hensyn til den fastkurspolitik, der var en forudsætning for deres medlemskab, men med optagelsen

20) Konkret er det over perioden 1999-2007 undersøgt, hvorvidt den pengepolitiske skævhed, opgjort som forskellen mellem den faktiske og den ønskede pengepolitiske rente, er statistisk signifikant til forklaringen af den konjunkturrensede budgetsaldo i forhold til BNP. Dette er ikke tilfældet.

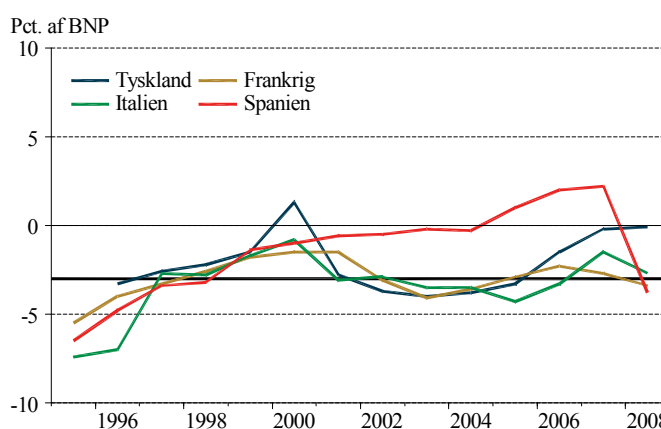
bortfaldt dette hensyn. Forfatterne konkluderer imidlertid, at dette tilsyneladende ikke har medført en ændret adfærd.

Udviklingen i de offentlige budgetter

Europæiske budgetter i bedring frem til 2007

Tages der et mere overordnet blik på de offentlige budgetter i Euroland, er det generelle billede, at disse er blevet forbedret siden midten af 1990'erne. I starten af perioden havde flere lande underskud, der udgjorde mere end 5 pct. af BNP. Alle de fire største økonomier har været i konflikt med EU-traktatens 3 pct.-grænse for underskuddet på de offentlige finanser, jf. figur II.8. Tyskland havde underskud på mere end 3 pct. i perioden 2002-05, Frankrig i perioden 2002-04 og Italien i perioden 2001-06.

Figur II.8 Budgetsaldo



Anm.: EU-traktatens 3 pct.-grænse er fremhævet ved den vandrette linje. Seneste observation er 2008.

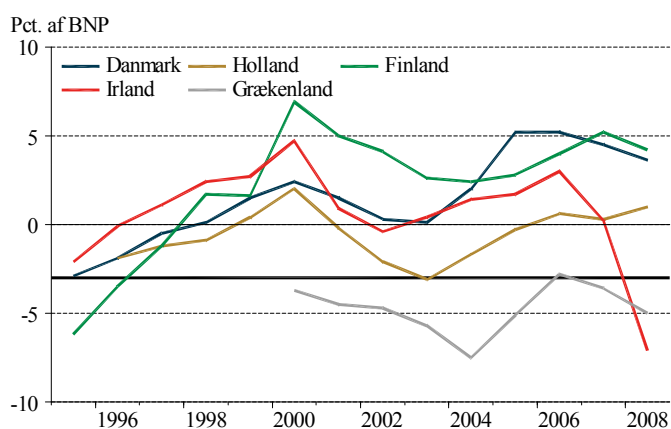
Kilde: Eurostat.

Flere overtræder grænsen i 2008

Blandt flere af de mindre lande er situationen generelt noget bedre, hvis der bortses fra 2008. I 2008, der pt. er det seneste afsluttede regnskabsår, overtrådte Irland, Grækenland og Malta 3 pct.-grænsen, jf. figur II.9, mens Frankrig og Spanien gjorde det samme blandt de store lande. I 2009 forventes

en række lande imidlertid at overtræde kriteriet, jf. tabel A i boks I.2.²¹

Figur II.9 Budgetsaldo



Anm.: Se figur II.8. Seneste observation er 2008.

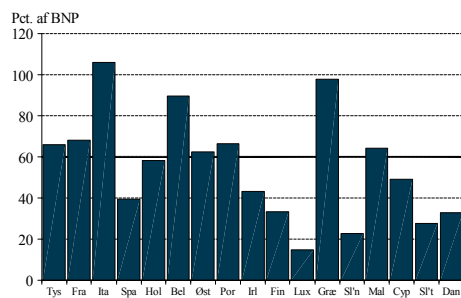
Kilde: Eurostat.

Flere lande med gældskvoter over 60 pct.

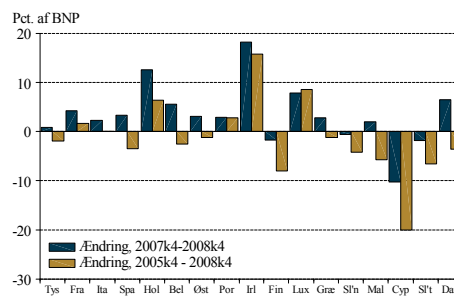
Et andet element i EU-traktaten vedrører gældskvoten, defineret som bruttogælden relativt til BNP. Som gennemgået i forrige afsnit indebærer reglerne, at gældskvoten ikke må overstige 60 pct., medmindre landet nærmer sig dette niveau med tilfredsstillende hastighed. Otte ud af seksten lande ligger pt. over dette niveau, jf. figur II.10a. Generelt har de fleste lande nedbragt gælden over de seneste 10 år, men ses der på udviklingen de seneste tre år, fås et mere mudret billede, jf. figur II.10b, hvilket i væsentligt omfang hænger sammen med den aktuelle krise.

21) For en oversigt over, hvilke lande der gennem tiden har overtrådt 3 pct.-kriteriet, henvises til tabel II.1 i afsnit II.2.

Figur II.10a Bruttogæld, 2008



Figur II.10b Ændring i gæld



Anm.: "Sl'n" angiver Slovenien, mens "Sl't" angiver Slovakiet. EU-traktatens 60 pct.-grænse er fremhævet ved den vandrette linje. Gælden er i figur II.10b sat i forhold til summen af de fire forudgående kvartalers BNP.

Kilde: Eurostat og egne beregninger.

Den finansielle udvikling

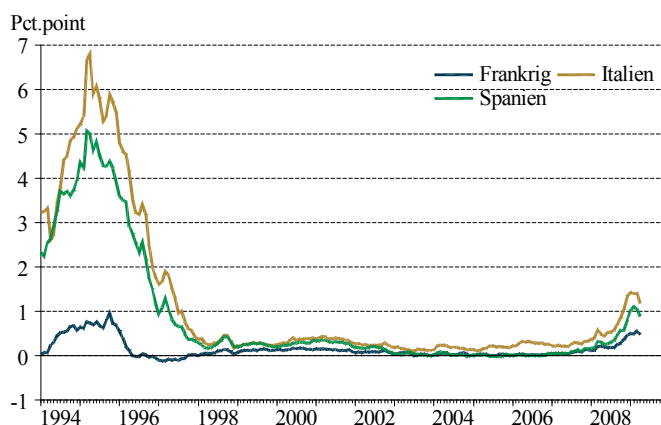
Væsentlige rentespændsreduktioner over de forgangne 15 år

I takt med at de offentlige finanser generelt har været i bedring, og de finansielle markeder op gennem 1990'erne blev stadig mere overbeviste om, at ØMU'en ville blive en realitet, har der også på de finansielle markeder fundet en væsentlig konvergens sted. Siden starten af 1990'erne er specielt de italienske og spanske rentespænd over for Tyskland faldet betydeligt, jf. figur II.11.

Dansk rentespændsindsnævring afspejler troen på den danske fastkurspolitik

Også blandt flere af de mindre lande, herunder ikke mindst Finland og Irland, er der ligeledes tale om en betydelig konvergens i renteniveauet, jf. figur II.12. En del af forklaringen er oplagt reduktionen af valutakursusikkerheden internt blandt landene. For Danmarks vedkommende er rentespændet ligeledes indsnævret betydeligt, selvom Danmark ikke deltager i ØMU'en. Indsnævringen kan især ses som et udtryk for tiltroen til den danske fastkurspolitik.

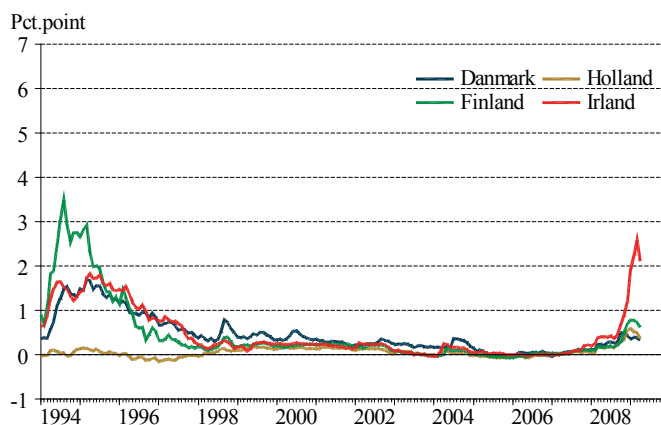
Figur II.11 10-årigt rentespænd til Tyskland



Anm.: Der er anvendt månedsobservationer. Seneste observation er april 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Figur II.12 10-årigt rentespænd til Tyskland



Anm.: Se figur II.11. Seneste observation er april 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Renteforskelle i Euroland

De finansielle markeders vurdering af de europæiske landes relative evne (og vilje) til at tilbagebetale statsgæld bør i princippet kunne aflæses i rentespændene på statsobligationer. Forskelle i statsobligationsrenterne kan grundlæggende

opfattes som summen af tre bidrag, nemlig valutarisiko-
præmien, likviditetspræmien og kreditrisikopræmien.²²
Valutarisikopræmien er den kompensation, en investor skal
have for at foretage sin investering i et andet land med en
fremmed valuta, herunder kompensationen for den forventede
depreciering af den pågældende valuta. Likviditets-
præmien relaterer sig til, at jo mindre omsat en given obli-
gation er, desto mere vil den alt andet lige svinge i pris. En
meget omsat obligation vil derfor tendere mod at bære en
lavere effektiv rente. Endelig er der en vis risiko for, at
staten ikke evner (eller ønsker) at tilbagebetale gælden, og
kreditrisikoen er kompensationen til långiveren herfor.

**Likviditets- og
kreditpræmier har
betydning for
rentespænd i
eurozonen**

Da statsobligationer i Euroland alle er denomineret i euro,
kan forskelle i statsobligationsrenter internt i eurozonen
ikke umiddelbart forklares ved valutarisikopræmien.²³
Derimod vil forskelle i statsgældens størrelse have betyd-
ning for likviditeten. Ligeledes har landene forskellige
udsigter for den finanspolitiske holdbarhed, hvilket kan
tænkes at influere kreditrisikopræmien. Den relative betyd-
ning heraf er et empirisk spørgsmål.

**Den empiriske
vurdering af
rentespænd**

Codogno mfl. (2003) undersøger dette emne empirisk og
konstaterer, at den væsentligste del af rentespændene skal
tilskrives forskelle i markedets kreditvurdering af de respek-
tive landes obligationer. Beber mfl. (2009) finder samme
resultat i perioder, hvor der er ro på de finansielle markeder.
Derimod konkluderes likviditetspræmien at være den væ-
sentligste forklaring i perioder med finansiell uro.

**Finanskrisen har
påvirket
rentespændene
kraftigt**

Mens der således har fundet en betragtelig konvergens sted
på de finansielle markeder, ses det imidlertid også, at rente-
spændene i flere lande på det seneste er vokset til niveauer,
som ikke er set siden perioden før ØMU'ens tredje fase.
Årsagen er den aktuelle finans- og kreditkrise, hvor investo-

22) Favero mfl. (1997) opererer også med en skattepræmie, der
skyldes forskelle i beskatningsregler på tværs af lande.

23) I det omfang at de finansielle markeder tillægger det en sandsyn-
lighed, at euroområdet, indenfor en given obligations løbetid, op-
løses, og landene genindfører deres oprindelige valutaer, kan der
argumenteres for, at valutakursusikkerhed også har betydning for
de interne rentespænd i eurozonen.

rer og banker er tilbageholdende med at yde hinanden lån af frygt for, at låntageren ikke kan tilbagebetale. Det har formentlig fået investorer til i højere grad at søge mod tyske statsobligationer ud fra et risiko- og likviditetshensyn. I afsnit II.7 ses der nærmere på aspekter ved den finansielle krise, mens afsnit II.8 indeholder en diskussion om de langsigtede udfordringer for den finanspolitiske holdbarhed.

Opsummering

Vigtigheden af fælles konjunkturer

Afsnittet har gennemgået hovedtræk af den realøkonomiske og finansielle udvikling i Euroland over de senere år, dog undtaget den aktuelle krise, og har haft fokus på, i hvilket omfang de europæiske konjunkturer udvikler sig synkront. Mens den førte pengepolitik i Euroland kan være hensigtsmæssig set for området som helhed, giver en homogen udvikling på tværs af de europæiske lande de bedste betingelser for, at den fælles pengepolitik også er hensigtsmæssig for de enkelte medlemslande.

Ikke umiddelbart problematisk at føre fælles pengepolitik

Konjunkturudviklingen har været forholdsvis synkron over de senere årtier, og der kan observeres en tendens til, at niveauforskelle i output gap er blevet mindre de seneste 5-10 år. Det er ikke oplagt, at det er selve ØMU-konstruktionen, der er årsag hertil, da det er et generelt globalt træk, at konjunkturudsving er blevet mindre. Under alle omstændigheder er det en udvikling, der taler til fordel for konstruktionen af en valutaunion, og samlet findes der ikke belæg for, at en fælles pengepolitik i Euroland er uhensigtsmæssig, om end der oplagt er eksempler på lande, hvor pengepolitikken i perioder har passet mindre godt. Det gælder primært for Irland og i lidt mindre grad for Holland. For Danmarks vedkommende har pengepolitikken alt i alt passet rimeligt til konjunkturudviklingen.

Finanspolitikkenes rolle

Med indførelsen af en fælles valuta og dermed en fælles pengepolitik overlades konjunkturstabilisering i de enkelte lande til finanspolitikken. Man kunne derfor forvente, at landene generelt ville benytte finanspolitikken til at kompensere for pengepolitikken, i det omfang den ikke passer det pågældende land. Der findes imidlertid ikke umiddelbart empirisk belæg for, at de enkelte lande systematisk har

kompenseret for upassende renteniveauer via finanspolitikken.

En forholdsvis rolig periode

Med til vurderingen hører, at størstedelen af den her betragtede periode har været præget af forholdsvis stabile økonomiske vilkår. Den aktuelle finansielle og økonomiske krise kan imidlertid tænkes at blive udfordrende for det europæiske valutasamarbejde. Der ses nærmere på valutakriser og finansielle kriser i afsnit II.7.

II.4 De danske erfaringer med fastkurspolitikken

Målsætning for og formål med dansk pengepolitik

Den overordnede målsætning for den danske pengepolitik har siden 1982 været at sikre en stabil kronkurs over for D-mark og siden hen i forhold til euro med det formål at holde prisudviklingen stabil. Ved at fastholde en stabil valutakurs over for euro vil priserne i Danmark på længere sigt udvikle sig i overensstemmelse med prisudviklingen blandt vores vigtigste samhandelspartnere i euroområdet. Såfremt prisudviklingen er lav og stabil i euroområdet, vil det komme Danmark til gode.²⁴ En selvstændig gevinst ved at stabilisere valutakursen er, at den reducerede usikkerhed om kronens værdi kan have gavnlige effekter for udenrigshandel og investeringer.

Tiden før fastkurspolitikken

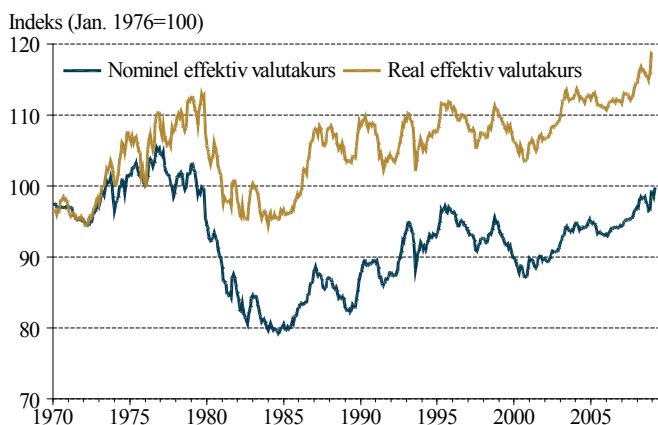
Devalueringer i Danmark fra efteråret 1976

I perioden 1970-1976 var den effektive nominelle valutakurs gradvist apprecieret som konsekvens af, at kronen var bundet til den vesttyske D-mark, jf. figur II.13. Fra midten af 1970'erne begyndte Danmark at foretage devalueringer af kronens værdi. Disse blev frem til 1979 stort set modsvarret af devalueringer i andre lande, hvilket betød, at den effektive kronkurs ikke ændrede sig nævneværdigt, jf. Hansen (1983). Fra efteråret 1979 og frem til 1982 førte de

24) Ræsonnementet forudsætter, at den såkaldte købekraftsparitet holder på lang sigt. Købekraftspariteten medfører, at prisen på en dansk vare er lig prisen på en tilsvarende vare produceret i udlandet (omregnet til en fælles valutakurs).

danske devalueringer imidlertid til betydelige fald i den effektive nominelle valutakurs. Den reale effektive valutakurs faldt ligeledes, men den systematiske udhuling af kronens værdi pressede samtidig den danske inflation op på et højere niveau end i udlandet. Derfor var faldet i den reale valutakurs mindre end i den nominelle.

Figur II.13 Effektiv kronkurs



Anm.: Indeksene er defineret således, at en stigning angiver en appreciering/revaluering, mens et fald angiver en depreciering/devaluering. Seneste observation er marts 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Svækket konkurrenceevne ...

Stigningen i den effektive kronkurs fra 1970 og frem til 1976 bidrog til en svækkelse af konkurrenceevnen, og Danmark oplevede bl.a. derfor store og vedvarende underskud på betalingsbalancen – i gennemsnit 3 pct. af BNP i perioden 1970-76. I samme periode steg arbejdsløsheden fra omkring 1½ pct. af arbejdsstyrken til omtrent 5½ pct. Normalt tager det tid, før priser og lønninger tilpasser sig en faldende efterspørgsel. Denne proces kan fastholde økonomien i en situation med høj ledighed gennem længere tid. Ved at devaluere sin valuta sænker man imidlertid øjeblikkeligt prisen på alle eksportvarer og hæver samtidig prisen på importerede varer.

... søgtes tacklet med devalueringer

Det var netop, hvad Danmark gjorde en del gange i perioden 1976 til 1982. Danmark foretog tre devalueringer i forhold til centralpariteten under slangesamarbejdet og yderligere tre devalueringer i forhold til centralpariteten under EMS-tiden frem mod 1982, jf. tabel II.3.²⁵ Dertil kom, at den danske konkurrenceevne undervejs blev styrket af bl.a. Tysklands løbende revalueringer i forhold til centralpariteterne.

Forventet inflation fører til højere lønkrav

Problemet ved disse mere eller mindre systematiske devalueringer er imidlertid, at økonomiens aktører tager højde for deres påvirkning af økonomien. En devaluering af den danske krone bidrager på den ene side til, at danske varer bliver billigere i udlandet, mens den på den anden side øger inflationen, da importerede varer bliver dyrere. Derfor førte devalueringerne i perioden op til 1982 til forstærkede lønkrav fra lønmodtagersiden og udløste automatiske dyrtidsreguleringer, og resultatet af devalueringerne blev således en fornyet svækkelse af konkurrenceevnen, der affødte yderligere devalueringer. Strategien var oplagt ikke holdbar på længere sigt og løb ind i problemer, da Danmark i begyndelsen af 1982 søgte om tilladelse til en ny devaluering på 7 pct., men kun fik tilladelse fra EMS-partnerne til en devaluering på 3 pct., jf. Hansen (1983).

Meget store forskelle i det danske og tyske renteniveau

Når investorer forventer, at en valuta gradvist devalueres, vil de kræve at blive kompenseret herfor for at undgå, at realværdien af deres investering udhules. Denne kompensation finder sted via renten. I starten af 1980'erne var den korte rente næsten 8 pct.point højere i Danmark end i Tyskland, og rentespændet på 10-årige statsobligationer var helt oppe i godt 10-12 pct., jf. figur II.14a og II.14b. Når rentespændet var så meget større i den lange ende af rentekurven,

25) Efter sammenbruddet af Bretton Woods-samarbejdet i 1971, etablerede EF-landene i 1972 det såkaldte "slange-i-tunnelen"-samarbejde, ofte blot kaldet "slangen". Ifølge dette måtte delta-gerlandenes valutaer indbyrdes ikke svinge med mere end $\pm 1,25$ pct. (slangen) og $\pm 2,25$ pct. ift. dollaren (tunnelen). I 1979 blev slangen erstattet af EMS-samarbejdet. I den anledning indførte man den hypotetiske valutaenhed ECU. Under EMS-samarbejdet måtte de deltagende landes valutaer som udgangspunkt svinge med $\pm 2,25$ pct. over for ECU'en.

hænger det sandsynligvis sammen med, at investorerne tog højde for, at kronkursen kunne blive devalueret i et endnu højere tempo over de kommende år. Følgelig krævede de en yderligere valutakursusikkerhedspræmie for at yde den danske stat lån med så lang en løbetid.

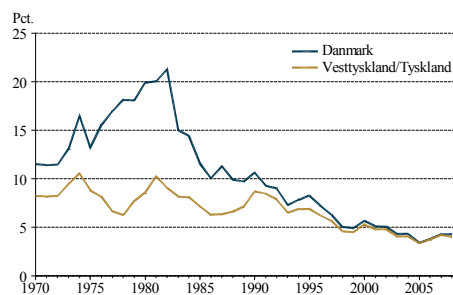
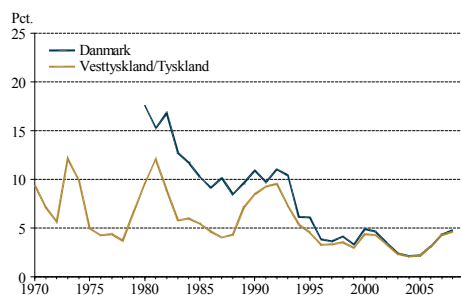
Tabel II.3 Valutakursjusteringer af kronen

	Tidspunkt	I forhold til central- pariteten	I forhold til D-mark
		----- Pct. -----	-----
Inden for "Slangen"	Mar. 1973	0	-3
	Jun. 1973	0	-5,5
	Okt. 1976	-6	-6
	Apr. 1977	-3	-3
	Aug. 1977	-5	-5
Under EMS'en	Sep. 1979	-2,9	-4,9
	Nov. 1979	-4,76	-4,76
	Okt. 1981	0	-5,5
	Feb. 1982	-3	-3
	Jun. 1982	0	-4,25
	Mar. 1983	+2,5	-3
	Jul. 1985	+2	0
	Apr. 1986	+1	-2
	Jan. 1987	0	-3
	Sep. 1992	+3,5	0

Anm.: En positiv værdi angiver en revaluering, en negativ værdi angiver en devaluering.

Kilde: Pilbeam (2006), tabel 16.1 og 16.3.

Figur II.14a 3-måneders interbank- renter Figur II.14b Renten på 10-årige statsobligationer



Anm.: Seneste observation er 2008.

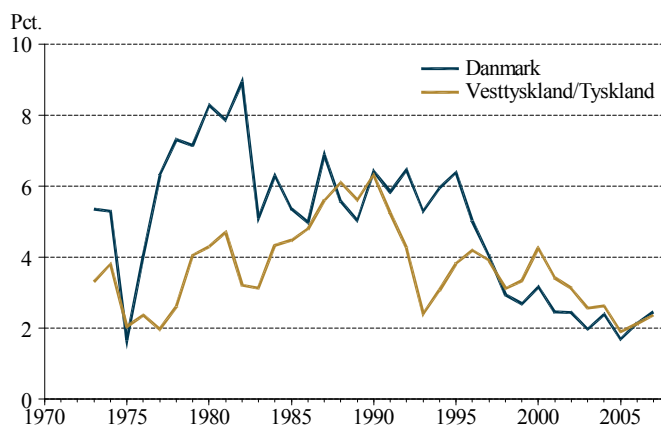
Kilde: OECD, *Economic Outlook*, og egne beregninger.

Meget store rentespænd i starten af 1980'erne

Såfremt renteniveauet skal tages som udtryk for virksomheders og husholdningers finansieringsomkostninger, må det imidlertid renses for prisudviklingen. I det omfang lønninger og priser stiger, vil en nominelt fastsat rentebyrde eroderes heraf. Tages der højde for dette, fås billedet i figur II.15. Det reducerer forskellen mellem danske og tyske renter noget, men det ændrer ikke konklusionen om, at de danske renter var høje i tiden forud for fastkurspolitikken.²⁶ Med undtagelse af den finansielt turbulente periode i forbindelse med EMS-krisen i første halvdel af 1990'erne har de danske realrenter siden 1985 stort set befundet sig på tysk niveau.

26) En omkostning ved at have et højt nominelt renteniveau er de forøgede omkostninger i forbindelse med likviditetsstyring, jf. diskussionen i afsnit II.2. Disse afbødes ikke af, at den reale rente er markant lavere.

Figur II.15 Realrenten på 10-årige statsobligationer



Anm.: Realrenten er her opgjort som den nominelle rente korrigeret for den gennemsnitlige inflation over de forudgående tre år. Seneste observation er 2008.

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

Fastkurspolitikken

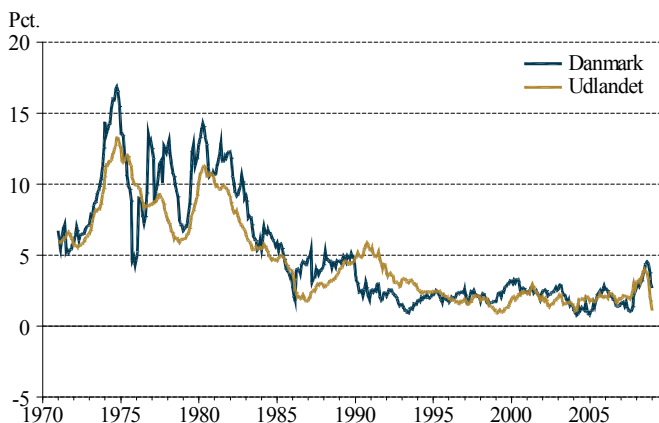
Inflation på næsten 15 pct. i 1982

I efteråret 1982 blev fastkurspolitikken indført. På daværende tidspunkt lå inflationstakten i Danmark en smule under 15 pct. årligt, hvilket var en del over niveauet blandt vores samhandelspartnere, jf. figur II.16.

Danske lange renter reelt på tysk niveau i dag

Fastkurspolitikken, afskaffelsen af dyrtidsreguleringen og en generel sanering af de offentlige finanser førte til en øget tro på dansk økonomi og stabilitet i den dansk/tyske valutakurs. Som konsekvens faldt det danske rentespænd i forhold til Tyskland markant over de kommende år, og gennem de seneste 10 år har renten på danske statsobligationer kun ligget en anelse over den tyske rente, jf. figur II.17.

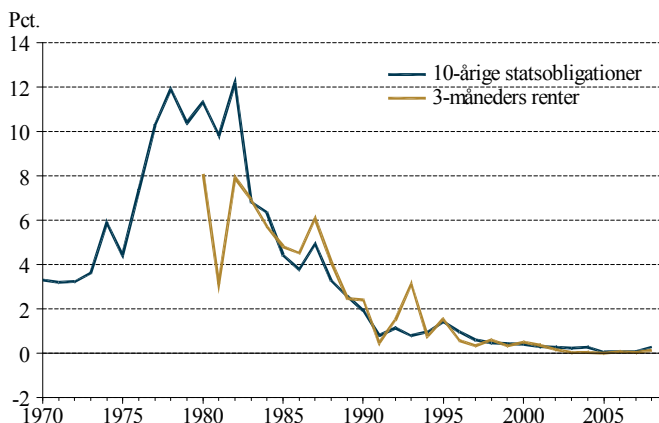
Figur II.16 Inflationssudvikling i Danmark og i udlandet



Anm.: Seneste observation er januar 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank og egne beregninger.

Figur II.17 Rentespænd, dansk-tyske renter



Anm.: Seneste observation er 2008.

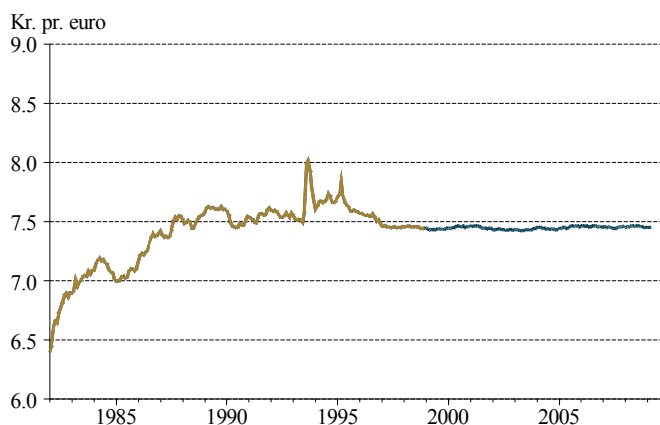
Kilde: OECD, *Economic Outlook*, og egne beregninger.

Kronen har været meget stabil, særligt siden 1987

Ser man på selve kronekursen i forhold til D-mark/euro, der er målsætningen for pengepolitikken, fås billedet i figur II.18. Det ses, at kronen gradvist blev svækket fra 1982, hvor man indførte fastkurspolitikken, og frem til 1987, hvor den sidste justering af krone/D-mark-pariteten fandt sted.

Siden da har kronen holdt værdien over for D-mark/euro i meget høj grad, når der bortses fra perioden 1992-95, hvor der var finansiell uro i forbindelse med EMS-krisen. Konvergensen i de lange renter og den stabile udvikling i kronekursen illustrerer den troværdighed, der er opstået om den danske økonomiske politik, ligesom den illustrerer en tro på, at Nationalbanken er i stand til – og villig til – at forsvare kronen i krisetider, selvom det måtte kræve en markant forøgelse af de korte renter. Den generelt stabile udvikling i valutakursen er imidlertid ikke ensbetydende med, at der kun var pres på kronen i den finansielt turbulente periode 1992-95. Der har været flere andre episoder, hvor Nationalbanken har måttet skride til støtteopkøb og selvstændige renteforhøjelser for at støtte kronen. Disse aktioner har imidlertid været succesfulde, og derfor har kronen fastholdt sin værdi. I afsnit II.7 ses der nærmere på Nationalbankens indgreb i situationer, hvor der har været pres på kronen.

Figur II.18 Krone/euro-kursen



Anm.: Før 1999 er anvendt en syntetisk krone/euro-kurs baseret på krone/D-mark-kursen og den pr. 1. januar 1999 fastlåste omregningskurs mellem euro og D-mark. Seneste observation er marts 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Fastkurspolitikken var et klogt valg ...

Der er i dag generel enighed om, at beslutningen om at forlade de mere eller mindre systematiske devalueringer i

slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne var den rigtige, jf. også Callesen mfl. (2008). Devalueringer kan muligvis holde hånden under beskæftigelsen på kort sigt, men på længere sigt vender den reale valutakurs tilbage til sit langsigtsniveau som følge af øget inflation. Omkostningerne ved en sådan politik er derfor betragtelige, og tiden før 1982 bød på en høj og variabel dansk inflation samt et renteniveau, der var højt betragtet nominelt såvel som realt. Samspeilet mellem finans- og pengepolitikken har i dag sikret, at Danmark i dag oplever en stabil inflation på niveau med vores samhandelspartnere og en rente, der stort set kun er lavere i Tyskland, hvis man kigger ud over det europæiske landskab.

... men regimet er sårbart over for spekulation

Dette til trods vil ethvert land, der fører fastkurspolitik, være udsat for risikoen for, at investorer iværksætter et spekulativt angreb på landets valuta – også selvom den økonomiske politik grundlæggende er sund. Hvis Danmark helt skal afskære sig fra sådanne angreb, er et muligt alternativ at gå med i ØMU'ens tredje fase og lade kronen blive erstattet med euroen. Potentielt vil dette tillige være forbundet med andre gevinster i form af øget samhandel, skærpet konkurrence og færre transaktionsomkostninger, men også visse ulemper. Det næste afsnit diskuterer disse emner.

II.5 Forskelle mellem fortsat fastkurspolitik og fuldt ØMU-medlemskab

Fortsat fastkurspolitik over for ØMU-medlemskab

Dette afsnit ser på, hvilken forskel det vil gøre for Danmarks økonomiske situation, om vi fortsætter den nuværende fastkurspolitik eller overgår til fuldt medlemskab af ØMU'en. Der er en række områder, hvor der potentielt vil være en økonomisk forskel mellem de to situationer. I kapitlet behandles de følgende punkter:

Elleve forskelle

1. Sparede transaktionsomkostninger
2. Engangsomkostninger ved euro-omstilling
3. Engangsprisstigning ved euro-overgang
4. Større møntningsgevinst
5. Større udenrigshandel
6. Ændret rentespænd, investerings- og opsparingsadfærd
7. Større indenlandsk konkurrence
8. Ændrede rammer for finanspolitikken
9. Danmark vil indgå i ECB's beslutningsgrundlag
10. Sikring af fastkursgevinster
11. Optionsværdien ved at bevare en selvstændig valuta

Forskellige typer af forskelle

De ovennævnte områder, hvor der er forskelle, deler sig naturligt i flere forskellige grupper. De første fire punkter drejer sig om forskellige mere mekaniske forskelle i omkostninger og potentiel omfordeling i tilfælde af dansk euroovergang. Punkt 5 til 7 drejer sig om de afledte effekter af forskellige former for handel over landegrænser og tid som følge af, at dels valutakursusikkerheden og dels de i punkt 1 nævnte transaktionsomkostninger mellem Danmark og eurolandene bliver afskaffet. Punkt 8 og 9 handler om konsekvenserne for den økonomiske politik. Punkt 10 og 11 indtager endelig en særstilling, idet man her vurderer den selvstændige – negative eller positive – værdi af at bevare en egen valuta, der kan hidrøre fra, at Danmark på et fremtidigt tidspunkt måtte komme i en situation, hvor vi enten bliver tvunget væk fra eller selv ønsker at gå bort fra det faste kursforhold over for euroen.

En præcisering af fordele og ulemper ved euroen

En præcisering af de forskellige elementer, der kan tale for og imod fuldt dansk medlemskab af ØMU'en, fremgår af boks II.4. Her vises det, hvordan den forventede værdi ved at overgå fra vores nuværende fastkursregime til fuldt ØMU-medlemskab kan opdeles i tre forskellige elementer: De såkaldt mikroøkonomiske effektivitetsgevinster mv. ved overgang til fuldt ØMU-medlemskab, der samlet udgøres af de første ni punkter, dernæst sikringsværdien (punkt 10) og sidst optionsværdien (punkt 11). De mikroøkonomiske effektivitetsgevinster vurderes i det følgende samlet at medføre en nettogevinst i tilfælde af ØMU-medlemskab. Sikringsværdien angiver værdien af, at et fuldt ØMU-medlemskab kan sikre fastholdelsen af de gevinster, som

det i det følgende vurderes, at den nuværende fastkurspolitik har medført. Sikringsværdien trækker således også i retning af, at det vil være en fordel for Danmark at tilslutte sig ØMU'en. Kun hvis det er utænkeligt, at den danske krone vil blive udsat for et spekulativt angreb, som Nationalbanken og ECB ikke kan modstå, vil sikringsværdien være lig 0. Derimod trækker optionsværdien i retning af, at det vil være en fordel for Danmark at bevare kronen. Kun hvis det er utænkeligt, at der kan opstå en fremtidig situation, hvor Danmark vil være bedre tjent med at føre en selvstændig pengepolitik uden for euroområdet end at være fuldt ØMU-medlem, vil optionsværdien være lig 0. Der vil være en positiv økonomisk gevinst ved fuldt ØMU-medlemskab, hvis summen af de mikroøkonomiske effektivitetsgevinster og sikringsværdien overstiger optionsværdien. Vil man have et fuldt indtryk af den forventede værdi ved at indføre euroen i Danmark, skal man derfor i princippet vurdere størrelsesordenen for hver af de forskellige elementer, som indgår i ligning 4 i boks II.4.

Indhold i de følgende afsnit

De første ni punkter behandles nærmere i nærværende afsnit. I afsnit II.6 uddybes desuden punkt 5 om ændret udenrigshandel, og der præsenteres resultater fra en ny empirisk analyse af udviklingen i handelsmønstrene efter ØMU'ens oprettelse. I afsnit II.7 behandles de særlige konsekvenser af mulige valutakriser i det nuværende fastkursregime. De udgør en del af problemstillingen mht. rentespændet i punkt 6, men er især afgørende for diskussionen i punkt 10 om situationer, hvor Danmark ufrivilligt kan blive nødsaget til at opgive sit fastkursforhold. Afsnit II.8 vies til en nærmere diskussion af optionsværdien ved at bevare kronen, fordi der kan opstå situationer, hvor vi frivilligt finder det fordelagtigt at opgive det faste kursforhold, altså problemstillingen i punkt 11.

Den forventede værdi af at overgå fra fastkurspolitik til fuldt ØMU-medlemskab kan opdeles i en bruttoværdi af ØMU-medlemskabet og en optionsværdi ved at fastholde egen valuta. Bruttoværdien af ØMU-medlemskab kan igen opdeles i to dele: De mikroøkonomiske fordele ved at gå fra fastkurspolitik til fuldt medlemskab, jf. punkterne 1-9, samt sikringsværdien, jf. punkt 10:

$$\begin{aligned} \text{Gevinst ved ØMU} &= \text{Bruttofordel} - \text{Optionsværdi} \\ &= \text{Mikroøkonomiske fordele} + \text{Sikringsværdi} - \text{Optionsværdi} \end{aligned}$$

- *Mikroøkonomiske fordele* består af de effektivitetsgevinster, der netto er ved at gå fra fastkurspolitik til fuldt ØMU-medlemskab, jf. punkterne 1-9, når der bortses fra fremtidige hændelser, der kan tvinge til eller fremtvinge ønske om, at det faste kursforhold til euro opgives
- *Sikringsværdien* er den værdi, der er i, at fuldt medlemskab i tilfælde af uimodståelig valutakursuro sikrer mod tab af de mikroøkonomiske gevinster, som den nuværende fastkurspolitik har givet, jf. punkt 10
- *Optionsværdien* udtrykker værdien af at have muligheden for på et tidspunkt at vælge et andet pengepolitisk regime, hvis dette af den ene eller anden grund vurderes fordelagtigt, alt taget i betragtning, jf. punkt 11

Gevinsten ved fuldt ØMU-medlemskab, G , udgøres af den forventede nationalindkomst i ØMU'en, \bar{y}_e , minus den forventede værdi af nationalindkomsten under den nuværende fastkurspolitik, \bar{y}_f . Den relevante indkomst er den såkaldt "risikojusterede indkomst", dvs. indkomstniveauet korrigeret for volatiliteten i indkomsten:

$$G = \bar{y}_e - \bar{y}_f \quad (1)$$

Den forventede indkomst under fuldt ØMU-medlemskab kan – under forudsætning af, at medlemskabet er irreversibelt – skrives som:

$$\bar{y}_e = (1 - p_i) y_e^g + p_i y_e^d \quad (2)$$

hvor y_e^g er nationalindkomsten ved fuldt medlemskab i den situation, hvor ØMU'en er "god", mens y_e^d er nationalindkomsten i den situation, hvor ØMU'en viser sig at blive "dårlig". Med en "dårlig ØMU" forstås en situation, hvor Danmark måtte ønske at overgå til en selvstændig pengepolitik med inflationsmålsætning, hvis vi havde muligheden - f.eks. fordi ØMU'en giver anledning til høj og ustabil inflation. p_i er sandsynligheden for, at ØMU'en bliver "dårlig".

Den forventede værdi af nationalindkomsten under fastkurspolitik, hvor Danmark opretholder muligheden for at skifte til inflationsmålsætning, hvis dette på et tidspunkt alt i alt viser sig at være fordelagtigt, kan skrives:

$$\bar{y}_f = (1 - p_i) \left[\underbrace{(1 - p_f)y_f^g + p_f y_i}_{\text{Forventet indkomst i den situation hvor man ønsker at forblive i fastkursregimet}} \right] + p_i y_i \quad (3)$$

Udtrykket for \bar{y}_f er en sammenvejning af den forventede indkomst i den situation, hvor Danmark ønsker at forblive i fastkursregiment (vægtet med sandsynligheden for at ØMU'en bliver god, $(1 - p_i)$) og den forventede indkomst under inflationsmålsætning, y_i (vægtet med sandsynligheden for, at ØMU'en bliver "dårlig"). Den forventede værdi af indkomsten under fastkurspolitik, givet at Danmark ønsker at forblive i dette regime, er givet ved udtrykket i den firkantede parentes i (3). Dette udtryk sammenvejer nationalindkomsten i tilfældet, hvor Danmark er i stand til at fastholde fastkurspolitikken, y_f^g (vægtet med den relevante sandsynlighed), med nationalindkomsten i den situation, hvor Danmark (mod vores vilje, som følge af uimodståelig spekulation imod kronen) bliver tvunget til at opgive fastkurspolitikken og overgå til inflationsmålsætning, hvorved vi opnår nationalindkomsten y_i .

Indsættes (2) og (3) i (1), fås følgende udtryk for gevinsten ved fuldt ØMU-medlemskab:

$$G = \bar{y}_e - \bar{y}_f = (1 - p_i) \left[\underbrace{y_e^g - y_f^g + p_f (y_f^g - y_i)}_{\text{Sikringsværdi af fastkursgevinster}} \right] - \underbrace{p_i (y_i - y_e^d)}_{\text{Optionsværdi af egen valuta}} \quad (4)$$

Bruttogevinst ved fælles valuta i forhold til fastkurspolitik

Forhold, der trækker i retning af en relativt stor værdi af ØMU-medlemskab, er foruden størrelsen af de mikroøkonomiske fordele en lille sandsynlighed for, at ØMU'en bliver ustabil, en stor sandsynlighed for, at Danmark mod vores vilje bliver tvunget væk fra fastkurspolitikken og et relativt lavt indkomstniveau under inflationsmålsætning. Hvis det forudsættes, at der er mikroøkonomiske nettofordele ved indtræden i ØMU'en, kan den samlede økonomiske gevinst ved fuldt ØMU-medlemskab kun blive negativ, hvis optionsværdien er positiv og tilstrækkelig stor til at opveje de positive mikroøkonomiske gevinster og sikringsværdien.

Sparede transaktionsomkostninger

Et groft overslag over sparede transaktionsomkostninger

Hvis Danmark udskifter kronen med euroen, vil såvel virksomheder som husholdninger kunne spare forskellige transaktionsomkostninger, da vi ikke længere skal veksle valutaer i forbindelse med handel og kapitalbevægelser mellem Danmark og eurolandene. Det er usikkert, hvor store de danske besparelser som følge af mindre transaktionsomkostninger vil være. Det Økonomiske Råd har tidligere beregnet et groft skøn over besparelserne til at udgøre omkring 0,13 pct. af BNP, jf. Det Økonomiske Råd (2000). Dette skøn må betragtes som temmelig usikkert. Danmark har i alle tilfælde sparet transaktionsomkostninger på grund af ØMU'ens dannelse, også uden selv at blive medlem, fordi de nuværende eurolandes tidligere valutaer er erstattet af en fælles mønt. Dette tager skønnet ikke højde for. Endvidere formodes den teknologiske udvikling i betalingsformidlingen, der har fundet sted siden 1990, at have mindsket omkostningerne ved valutaveksling.²⁷ Omvendt kan det anføres, at en overgang fra kroner til euro også vil kunne mindske danskernes omkostninger ved handel med tredjelandes valutaer, fordi euroen er mere likvid end kronen. Dette tages der heller ikke højde for i overslaget. Ligeledes er omfanget af handel og internationale kapitalbevægelser steget relativt til BNP i løbet af det seneste årti, hvilket alt andet lige gør transaktionsomkostningerne – og dermed besparelsen ved at afskaffe dem – større.²⁸

Engangsomkostninger ved euro-omstilling

Engangsudgifter ved at erstatte kronen med euroen

Over for den permanente besparelse på transaktionsomkostningerne skal stilles en række engangsomkostninger, der vil være forbundet med at erstatte kronen med euroen. Det drejer sig eksempelvis om omstilling af betalings- og regnskabssystemer og pengeautomater, ændrede prislister,

27) Det omtalte skøn bygger på oplysninger fra EU-Kommissionen fra 1990 om vekselomkostninger i de daværende EU-lande.

28) Den estiske centralbank anslår, at de sparede transaktionsomkostninger for Estland i givet fald kan udgøre op mod 0,2 pct. af BNP, jf. Eesti Pank (2009). Et slovakisk bud på gevinsten for Slovakiet lyder på 0,36 pct. af BNP, jf. Suster (2006).

information til virksomheder og forbrugere om overgangen og optræning af personale i brugen af euro. Før de oprindelige ØMU-lande indførte euroen, blev der udarbejdet forskellige skøn for disse engangsomkostninger. Finlands finansministerium anslog således udgiften til at udgøre omkring 0,3 pct. af BNP. Overslag fra de hollandske myndigheder nævnte udgifter på op til 1 pct. af BNP, jf. Det Økonomiske Råd (2000). Baseret på spørgeskemaundersøgelser anslog en slovakisk undersøgelse i 2006, at de på forhånd forventede overgangsomkostninger for det slovakiske erhvervsliv beløb sig til ca. 0,26 pct. af BNP, jf. Árendás (2006).²⁹

Danmark kan trække på de nuværende eurolandes erfaringer

Ved en eventuel dansk overgang til euroen må engangsomkostningerne forventes at blive mindre, end de var for de nuværende medlemslande. Det skyldes, at vi i et vist omfang vil kunne trække på disse landes erfaringer, og at euroen i dag er en eksisterende valuta, som danske virksomheder og husholdninger allerede har erfaringer med. Selvom det præcise omkostningsniveau for Danmark ikke kendes med sikkerhed, vurderes det under alle omstændigheder, at de samlede engangsudgifter vil være mindre end nutidsværdien af de sparede transaktionsomkostninger. Hvis eksempelvis engangsomkostningerne anslås til 1 pct. af BNP, svarer det ved en realrente på 3 pct. til en årlig omkostning på 0,03 pct. af BNP.

Engangsprisstigning ved euro-overgang

Beskeden prisstigning ved euro-overgang

I den danske offentlige debat høres somme tider bekymring for, at en eventuel overgang til euroen ville udløse en række ekstraordinære prisstigninger til skade for forbrugerne i forbindelse med, at de handlende under alle omstændigheder skal ændre deres priser fra kroner til euro. Det er således en udbredt folkelig opfattelse i de nuværende eurolande, at overgangen til euro netop skabte et sådant engangs-prishop,

29) Ifølge Suster (2006) har engangsomkostningerne i de fleste nuværende eurolande udgjort mellem 0,3 og 0,8 pct. af BNP. For Storbritannien findes noget højere estimater; en britisk underhuskomité for handel og industri har skønnet omkostninger på op til 3 pct. af BNP, jf. House of Commons Select Committee of Trade and Industry (2000).

jf. Sørensen (2002) og EU-kommissionen (2008a). Det harmoniserede forbrugerprisindeks for hele området steg med 0,5 pct. mellem december 2001 og januar 2002. Ifølge EU's statistiske kontor Eurostat skyldtes dette først og fremmest en kombination af stigende tobaksskatter og stigende priser på frugt og grønt på grund af en ringe høst, jf. Sørensen (2002). Eurostat anslår, at selve valutaudskiftningen maksimalt har kunnet forklare en stigning i forbrugerpriserne på 0,2 pct. i hele første halvår af 2002. Den store forskel på de faktiske og de oplevede prisstigninger forklares bl.a. med, at der især fandt prisstigninger sted i udvalgte brancher – eksempelvis cafeer og restauranter – på varer, som forbrugerne anskaffer ofte og derfor har særligt fokus på, selvom de fylder relativt lidt i de samlede forbrugsudgifter.

Tegn på lidt større prisstigninger i Holland

Den hollandske centralbank gennemførte i 2002 interviewundersøgelser med forretningsdrivende for nærmere at undersøge kontantombytningens påvirkning af prisforholdet. Konklusionen var, at ombytningen har medført en stigning i det samlede prisindeks på mellem 0,2 og 0,6 pct., jf. Sørensen (2002). Det hører her med, at Holland ved udgangen af 2001 i det hele taget havde en inflation, der var over dobbelt så høj som for euroområdet som helhed.

Uklart, om prisstigningerne udgør et konkurrence-mæssigt problem

Overgangen lader altså til at have medført en ret beskeden generel prisstigning. Dette behøver imidlertid ikke at betyde, at prisniveauet på længere sigt er blevet højere. På grund af omkostningerne ved at lave nye prislister og kataloger mv. foretages sådanne ønskede og for så vidt naturlige prisstigninger ofte kun med længere mellemrum. Det kan derfor tænkes, at en række detailhandlere mv. har benyttet lejligheden, hvor de alligevel skulle ændre prisskiltene, til at foretage en justering, som under alle omstændigheder ville have fundet sted før eller senere. Der vil altså i dette tilfælde være tale om en naturlig tilpasning af de relative priser til ændringerne i omkostningsniveauet, som for så vidt er ønskelig på et velfungerende marked. Det kan dog heller ikke udelukkes, at der har været tilfælde, hvor virksomhederne har udnyttet en mulighed for at indtjene en ekstraordinær engangsprofit, fordi den samtidige prissætning har givet dem mulighed for at optræde som et kartel, jf. de

Grauwe (2007). Opfattelsen af ret betydelige og uønskede prisstigninger har medført, at der for de senere indtrædere i euroområdet som Cypern og Malta har været en skærpet indsats for at undgå ekstraordinære prisstigninger, jf. Bartholdy mfl. (2008). Det kan derfor også være en mulighed herhjemme, at konkurrencemyndighederne i tilfælde af en evt. overgang til euro pålægges at være særligt opmærksomme på at tage passende forholdsregler for at sikre konkurrencen i en eventuel overgangssituation.

Større møntningsgevinst

Valutaudstedelse giver en møntningsgevinst

En anden konsekvens af indtræden i ØMU'en er en ændret møntningsgevinst for Danmark. Møntningsgevinst (også kaldet seignorage) er den indtægt, som staterne via deres centralbanker tjener ved at udstede sedler (og mønter). Man kan tænke på den som forrentningen af den udestående seddelmængde, idet befolkningen ikke får nogen renteindtægt af den del af deres formue, de har liggende i kontanter. Såvel Danmark som euroområdet får årligt en indtægt herfra. Møntningsgevinsten er en størrelse, der ikke altid opgøres præcist for sig selv, men udgør en vigtig andel af den indtægt, centralbankerne tjener. For Danmarks vedkommende er det blevet anslået, at den udgjorde godt 0,2 pct. af BNP i gennemsnit i løbet af 1990'erne, jf. Pedersen og Wagener (2000). For 2008 opgjordes indkomsten til 2,7 mia. kr. eller 0,16 pct. af BNP, jf. Danmarks Nationalbank (2009).

Euroen som international reservevaluta

Indtræder Danmark i euroområdet, vil staten fremover miste den møntningsgevinst, den har fået fra Nationalbankens udstedelse af kroner. Til gengæld vil den danske stat modtage en andel af de samlede indtægter ved ECB's udstedelse af euro. I modsætning til den danske krone er euroen en international reservevaluta, hvilket betyder, at der også cirkulerer væsentlige mængder af eurokontanter blandt personer uden for euroområdet. Den ekstra møntningsgevinst, der følger af denne særlige rolle som reservevaluta, betales af personer, der ikke bor i euroområdet, og er derfor en ren nettogevinst for valutaområdets befolkninger. Derudover vil det gøre en forskel for den danske møntningsgevinst fra henholdsvis kroner og euro, om seddelomløbet i

selve euroområdet afviger fra det danske, f.eks. målt i forhold til BNP. For det tredje spiller fordelingsnøglen for møntningsgevinsten i eurozonen en rolle. Den fordeles på linje med anden monetær indkomst i forhold til dels euro-landenes befolkningstal og dels deres bruttonationalprodukt. Fattige lande får dermed en relativt høj andel i forhold til deres økonomiske styrke.

Ekstra møntningsgevinst på godt 1 mia. kr. ved ØMU-medlemskab

Ud fra ECB's regnskab fra 2008 og den gældende fordelingsnøgle kan den samlede møntningsgevinst for euroen opgøres til godt 25 mia. euro og Danmarks andel heraf som ca. 2 pct. eller 3,9 mia. kr., hvis vi tilsluttede os euroen med de nuværende medlemslande. Det svarer til en årlig gevinst på 1,2 mia. kr. eller 0,07 pct. af BNP ved ØMU-tilslutning.

Møntningsgevinsten kan ændre sig fremover

Denne møntningsgevinst kan vokse i de kommende årtier, hvis euroens rolle som international reservevaluta vokser, som en række økonomer forventer, jf. Chinn og Frankel (2008). På meget lang sigt må denne gevinst dog forventes at blive reduceret igen. Det skyldes, at det er sandsynligt, at lande som Kina og Indien på meget lang sigt bliver dominerende i verdensøkonomien på grund af deres meget store befolkninger og kraftige BNP-vækstrater. Dermed kan deres valutaer også forventes efterhånden at overtage rollen som internationalt toneangivende valutaer på bekostning af både dollar og euro. I de mellemliggende årtier kan rollen som reservevaluta imidlertid give euroområdet en mærkbar møntningsgevinst, som også Danmark altså vil kunne få del i ved at tilslutte sig ØMU'en fuldt ud. Omvendt kan den danske andel af den samlede møntningsgevinst falde relativt til vores BNP, i det omfang nye og relativt fattige medlemslande tilslutter sig euroen. Ligeledes kan ændringer i betalingsmønstret, f.eks. øget brug af elektroniske betalingsmidler og dermed mindre brug af kontante betalinger, mindske både møntningsgevinsten i de to valutaområder i det hele taget og forskellen på den danske møntningsgevinst i de to regimer.

Større udenrigshandel

Større samhandel kan forventes i ØMU'en

Deltagelse i ØMU'en må forventes at give en større samhandel med de nuværende eurolande. Der er flere grunde hertil. Dels vil bortfaldet af vekselomkostninger gøre samhandelen billigere. Dels kan den fælles møntfod gøre priserne mere gennemskuelige på tværs af lande, selvom denne effekt næppe spiller nogen særlig rolle for de fleste erhvervsvirksomheder. Endelig kan det fuldstændige bortfald af usikkerhed om valutakursen fremme samhandelen. Dog må denne usikkerhed i forvejen vurderes at være ret lille for Danmarks vedkommende på grund af vores langvarige fastkurstradition.

Efter ØMU'ens dannelse har deltagerlandene fået større handel

Afsnit II.6 uddyber nærmere disse forhold og bringer resultater fra en ny analyse i udviklingen i samhandlen. Analysen viser, at der siden ØMU'ens dannelse generelt har været en betydelig ekstraordinær stigning af eurolandenes eksport. Den indbyrdes samhandel mellem eurolandene er således alt andet lige steget med 20 pct. mere end samhandlen inden for en kontrolgruppe af OECD-lande, der ikke har indført euroen. Også eurolandenes eksport til og import fra lande uden for ØMU'en er steget ekstraordinært meget i samme periode.

Det gælder især de lande, der gennem 1990'erne havde indbyrdes fastkurspolitik

Stigningen i samhandlen har imidlertid været meget forskelligt fordelt mellem eurolandene. Man kan således opdele landene i euroområdet i henholdsvis den gruppe, der gennem 1990'erne havde et konsekvent fastkurssamarbejde centreret omkring D-marken (Tyskland, Belgien, Frankrig, Holland og Østrig), og den øvrige gruppe af eurolande, som havde skiftende valutakurser. Så fås, at de nævnte fastkurslande har opnået en mervækst i deres eksport til euroområdet på godt 30 pct. i forhold til væksten i den indbyrdes samhandel i kontrolgruppen af ikke-eurolande. For gruppen af eurolande, der gennem 1990'erne havde en skiftende valutakurs, har stigningen i eksporten til euroområdet kun været på omkring det halve. Samtidig har de nævnte gamle fastkurslande fået en stigning i deres eksport til lande uden for euroområdet på 37 pct., mens de øvrige eurolande ikke har fået nogen mereksport på disse markeder. En mulig fortolkning heraf er, at effekter af ændrede valutakursregi-

mer af forskellige grunde kun viser sig gradvist. De fundne ekstraordinære eksportstigninger for fastkurslandene skyldes med denne tolkning ikke blot ØMU'en som sådan, men er nok så meget et resultat af den konsekvente fastkurspolitik, der også blev ført i en længere periode før ØMU'ens dannelse.

Danmark har også oplevet en ekstraordinært stor stigning i samme periode

Denne tolkning understøttes af, at Danmark, som også tilhørte gruppen af lande, der førte fastkurspolitik over for D-marken i 1990'erne, har opnået en merstigning i eksporten til eurolandene på samme niveau (32 pct.) som de nævnte fastkurslande i euroen. Danmarks eksport til ikke-eurolandene er også steget ekstraordinært meget i den nævnte periode, nemlig med 27 pct. Tages alle disse ændringer som udtryk for resultater af først fastkurs- og siden eurosamarbejdet, peger de på, at konsekvent fastkurspolitik kan medføre en betydelig stigning i samhandlen, hvis fulde betydning først kan vise sig efter nogen tid.

Sverige og Storbritannien har ikke fået nogen ekstraordinær stigning

Sverige og Storbritannien, der også er uden for eurosamarbejdet, men modsat Danmark har ført en fleksibel valutakurspolitik, har ifølge analysen ikke opnået merstigninger i eksporten i forhold til den indbyrdes samhandel i kontrolgruppen af OECD-lande uden for euroen. Forskellen mellem Danmark på den ene side og Sverige og Storbritannien på den anden side peger på, at Danmark kunne risikere at miste den handelsgevinst, vi har opnået ved fastkurspolitikken, hvis vi blev tvunget til at opgive det faste kursforhold over for euroen. Et fuldt ØMU-medlemskab, der endegyldigt fastlåste valutakursen, ville for Danmarks vedkommende kunne sikre fastholdelsen af de handelsgevinster, som skyldes faste kursrelationer til eurolandene. Denne problemstilling er indeholdt i punkt 10, som diskuteres nærmere sidst i afsnittet.

BNP-effekt meget mindre end handelseffekt

En ekstraordinær stigning i samhandelen på op til 30 pct. er anseelig. Velfærdsgevinsten herved er dog beskeden og kan opfattes som den produktivtetsgevinst, et land kan opnå ved at lade noget af sin produktion eksportere og dermed bytte for forbrugsvarer produceret i udlandet, hvor man har bedre forudsætninger for at fremstille disse specifikke varer. På den måde udnyttes den internationale arbejdsdeling, så

landene hver især producerer det, de er bedst til. Et regneeksempel i afsnit II.6 får som resultat, at en stigning i samhandlen på 25 pct. svarer til en BNP-gevinst på godt ½ pct.

Ændret rentespænd, opsparings- og investeringsadfærd

Kapitalbevægelser påvirkes på samme måde som varehandel

Helt parallelt til ovenstående diskussion af virkningen på Danmarks udenrigshandel af en evt. overgang til euroen må der formodes at være virkninger på omfanget af kapitalbevægelser (såvel finansielle som reale investeringer) ind og ud af Danmark, og dermed på dels det samlede investeringsomfang i Danmark, dels størrelsen og sammensætningen af danskernes samlede opsparing og dermed på længere sigt vores nationalformue. Man kan anskue disse problemstillinger som en form for handel over tid. Finansiell opsparing drejer sig således om at bytte købekraft på et tidspunkt til købekraft på et andet tidspunkt. Det er derfor også de samme mekanismer, der skaber det større internationale transaktionsomfang i tilfælde af dansk ØMU-medlemskab: Lavere transaktionsomkostninger og mindre usikkerhed om valutakursen.

Velfærdsgevinst fra mere effektiv kapitaludnyttelse og mindre usikkerhed

Mens velfærdsgevinsterne ved handelen med varer og tjenesteydelser kommer fra den større udnyttelse af forskellene i landenes produktivitetsfordele på forskellige områder, kommer de potentielle velfærdsgevinster ved større internationale kapitalbevægelser fra mulighederne for at udnytte forskelle i landenes interne opsparings- og investeringsforhold og dermed sikre en mere effektiv international kapitalallokering. Derudover vil der for en given dansk investering i et euroaktiv være en selvstændig fordel i helt at eliminere valutakursusikkerheden på værdien af dette aktiv. Man kan derimod ikke på forhånd sige noget sikkert om, hvorvidt et dansk ØMU-medlemskab vil medføre et højere eller lavere investeringsniveau i Danmark eller en højere eller lavere nationalformue på længere sigt – ligesom man ikke kan sige noget sikkert om, hvorvidt den formodede større udenrigshandel i sig selv vil føre til en højere eller lavere nettoeksport. Det er heller ikke givet, om det danske renteniveau på længere sigt vil stige, falde eller forblive nogenlunde uændret som følge af en ØMU-tilslutning. Dette er parallelt til evt. ændringer i bytteforholdet mellem danske og uden-

landske varer, der også generelt kan formodes at ændre sig, når samhandelen gør det, uden at man på forhånd kan sige noget entydigt om fortegnet på ændringen. Disse forhold uddybes nærmere i det følgende.

Om renter og realøkonomi

En indikation af, hvor stor betydning valutakursusikkerheden har for kapitalanbringelser, vil være forskellene i forrentningen af aktiver, der i øvrigt er fuldt sammenlignelige, i Danmark og euroområdet. Det er spørgsmålet om de rentespænd, der kan være mellem Danmark og euroområdet. Det drejer sig både om de kortere renter, der normalt følger centralbankernes pengepolitiske renter ret tæt, og forrentningen af mere langvarige lån, hvor afsmitningen fra pengepolitikken er mindre klar. Realøkonomien påvirkes både af udsving i kortere og længere renter. Traditionelt har man anset de lange renter for at være meget dominerende mht. gennemslaget på befolkningens adfærd. I de senere år, hvor rentetilpasningslån mv. har vundet indpas, har de korte renter dog fået relativt større betydning. Som udtryk for renteniveauet i henholdsvis den lange og korte ende af markedet anvendes ofte 10-årige statsobligationsrenter og 3-måneders pengemarkedsrenter, idet de formodes at være relativt sammenlignelige internationalt.

Eurolandene har ikke samme renteniveau

Som omtalt i afsnit II.3 kan forskelle i markedsfastsatte renter mellem to lande, f.eks. Danmark og hvert af de forskellige eurolande, opdeles i henholdsvis en valutakursrisikopræmie, en likviditetspræmie og en kreditrisikopræmie. I tilfælde af dansk ØMU-medlemskab vil den første præmie i forhold til eurolandene, men ikke de to øvrige, i princippet blive elimineret. Ser man således på statsobligationer, har de nuværende eurolande da også fortsat i dag forskellige renteniveauer, som altså skyldes forskelle mht. likviditets- og kreditrisikohensyn, jf. tabel II.4. Skal man vurdere betydningen af ØMU-medlemskabet for det danske renteniveau, kræver det derfor en vurdering af, hvilken andel af de nuværende rentespænd der specifikt skyldes valutakursrisikoen.

Tabel II.4 10-årigt statsobligationsrentespænd og 3-måneders pengemarkedsrentespænd

	1999-09	1999-04	2005-09	2005	2006	2007	2008	2009
	----- Pct.point -----							
10-årigt spænd								
Danmark	0,22	0,30	0,12	0,02	0,03	0,06	0,28	0,36
Frankrig	0,10	0,09	0,12	0,02	0,02	0,07	0,23	0,50
Holland	0,09	0,10	0,07	-0,05	-0,03	0,03	0,20	0,49
Finland	0,14	0,15	0,12	-0,03	0,00	0,06	0,24	0,72
Belgien	0,21	0,21	0,21	0,05	0,04	0,11	0,42	0,96
Østrig	0,17	0,17	0,16	0,00	-0,01	0,05	0,34	1,00
Spanien	0,18	0,17	0,19	0,00	0,01	0,09	0,38	1,01
Portugal	0,23	0,24	0,22	0,02	0,09	0,09	0,37	1,10
Italien	0,32	0,26	0,42	0,17	0,27	0,26	0,65	1,35
Irland	0,23	0,17	0,31	0,03	0,00	0,07	0,50	2,21
Grækenland	0,60	0,64	0,55	0,29	0,29	0,27	0,79	2,51
3-måneders spænd								
Danmark	0,27	0,31	0,21	0,07	0,10	0,09	0,33	1,09

Anm.: Rentespændet for statsobligationer er målt i forhold til Tyskland. Rentespændet for pengemarkedsrenten er målt i forhold til den tilsvarende gennemsnitlige rente i euroområdet. Sidste observation i tabellen er april 2009.

Kilde: Nationalbanken (for Grækenlands vedkommende EcoWin) og egne beregninger.

Danmark har haft både højere og lavere rente end de ikke-tyske eurolande

De tyske statsobligationer giver normalt den laveste forrentning af alle i eurozonen og bruges ofte som reference for renteniveauet, sådan at de øvrige landes statsobligationsrenter måles på deres rentespænd over for Tyskland. I tabel II.4 ses det, at de fleste eurolande i gennemsnit siden 1999 har haft et rentespænd på 10-30 basispoint over for Tyskland.³⁰ Det dækker over en udvikling, hvor rentespændene generelt stadigvæk var relativt høje ved ØMU'ens start i 1999 og de nærmest følgende år. Derefter indsnævredes de og var i 2005-06 mindre end 5 basispoint for de fleste lande. Fra 2007 er rentespændene over for Tyskland igen begyndt

30) Et basispoint er lig med 0,01 pct.point.

at stige for næsten alle landene, og i 2008 og begyndelsen af 2009 har forskellen været betydeligt mere markant i takt med den internationale finansielle krise. Det dansk-tyske rentespænd har fulgt denne generelle tendens med først en indsnævring siden 1999 og derefter igen en udvidelse fra 2007. Indsnævringen har imidlertid været noget kraftigere end for eurolandene og den senere udvidelse omvendt mindre markant. Mens Danmark i 1999 havde et højere rentespænd over for Tyskland end alle de oprindelige eurolande, har vi i de første fire måneder af 2009 omvendt haft et lavere rentespænd end alle de ikke-tyske euromedlemmer.

Rentspænd på pengemarkedet generelt lidt højere

For 3-måneders pengemarkedsrentens vedkommende er billedet et lidt andet. Denne rente offentliggøres af Nationalbanken kun for det samlede euroområde. I forhold til denne eurorente har Danmark i gennemsnit haft et rentespænd på $\frac{1}{4}$ pct.point. Igen var det relativt højt i den første del af perioden, hvorefter det formindskedes til ca. 10 basispoint i den rolige periode 2005-07. I forbindelse med kredittkrisen i efteråret steg dette rentespænd imidlertid kraftigt, så det ved nytårstid var på omkring $1\frac{1}{2}$ pct.point. I gennemsnit i de første fire måneder af 2009 har det været på 109 basispoint – ultimo april var det 55 basispoint.

Likviditetsrisiko især vigtig i urolige tider

Skal man nærmere fortolke renteforskellene i Euroland, kan man forsøge at dekomponere dem i en likviditets- og risiko-præmie. Forskellige empiriske studier har forsøgt at gøre dette for eurolandenes og også for Danmarks vedkommende. Beber mfl. (2009) undersøger data fra 10 eurolande i perioden april 2003-december 2004. Deres konklusion er, at de største forskelle i rentespændene under normale forhold skyldes kreditrisikoen, selvom likviditetsforskelle også spiller en ikke-trivial rolle. I turbulente perioder, hvor der sker ekstraordinært store kapitalbevægelser ind og ud af euro-obligationsmarkedet i det hele taget, spiller likviditeten imidlertid en større rolle. En forklaring er, at når investorer omlægger deres portefølje over mod mindre risikable aktiver som svar på en formodet midlertidig større usikkerhed, bliver kortsigtede likviditets- og transaktionsomkostninger vigtigere i forhold til mere langsigtede betragtninger om kreditrisiko. I en gennemgang af årsagerne til den generelle

udvidelse af rentespændene over for Tyskland i løbet af 2008 formodes såvel udvidede kreditrisikospænd som større likviditetspræmier at spille en rolle, jf. ECB (2008b). Mht. likviditeten spiller det især en rolle, at det meget anvendte futuremarked for tyske statsobligationer har givet tysk statsgæld en rentefordel i forhold til de øvrige eurolande, især når usikkerheden har været særlig stor.

**Især
sydeuropæiske
lande betalte en
kreditrisikopræmie
i 2006**

I en undersøgelse fra Nationalbanken har man beregnet den isolerede kreditrisikopræmie ud fra priser på credit default swaps og dermed bestemt likviditetspræmien residualt, jf. Danmarks Nationalbank (2007).³¹ I tabel II.5 ses det, at af de undersøgte lande var det kun Grækenland, Italien og Portugal, der betalte en nævneværdig kreditrisikopræmie i forhold til Tyskland på det pågældende tidspunkt, hvor rentespændene i det hele taget var ret små. Likviditet havde hovedsagelig betydning for rentespændene blandt de mindre udstedere. For Danmarks vedkommende omfatter likviditetspræmien i denne tabel også den forskel, som selve valutakursusikkerheden måtte give, da metoden ikke skelner mellem valutakurs- og likviditetspræmier.

31) Credit default swaps (CDS'er) er et finansielt instrument, som forsikrer ejeren af en obligation mod kreditrisikoen. CDS-prisen kan derfor i princippet udnyttes til at måle den isolerede forventede kreditrisiko på en statsobligation. Sådanne beregninger skal dog tages med et væsentligt forbehold, bl.a. fordi der også på CDS-markedet kan optræde likviditetspræmier, jf. Danmarks Nationalbank (2007).

Tabel II.5 Opdeling af 10-årigt statsobligationsrentespænd over for Tyskland efteråret 2006

	Kreditrisiko	Likviditetspræmie
	----- Basispoint -----	
Danmark	-0,2	5,5
Belgien	1,1	1,8
Frankrig	0,0	1,7
Grækenland	16,8	12,1
Holland	-0,2	2,6
Italien	17,6	6,2
Portugal	9,1	7,8
Spanien	3,1	0,1
Østrig	0,1	3,0

Anm.: Tallene er basispoint. Beregninger bygger på renter og CDS-priser i perioden september-december 2006.

Kilde: Danmarks Nationalbank (2007).

Danmarks rentespænd ville formodentlig være nogenlunde uændret i ØMU'en

Ud fra disse betragtninger er det svært at sige med sikkerhed, hvordan den danske statsobligationsrente ville ændre sig, hvis Danmark indførte euroen. Den danske rente ville formodentlig fortsat være højere end den tyske, ligesom de øvrige eurolande har haft et positivt rentespænd over for Tyskland stort set hele tiden. Et naturligt bud kunne være, at den danske rente kommer til at ligge nogenlunde på niveau med renten for lande som Holland, Finland og Frankrig. Det er lande, hvis statsobligationer har en høj kreditværdighed på linje med Danmarks,³² men som stadig betaler en likviditetspræmie i forhold til Tyskland, der dog under normale forhold er ret lav. Ser man på hele perioden siden 1999, har det danske rentespænd i gennemsnit været godt 10 basispoint højere end spændene for disse tre lande. Stort set hele denne forskel skyldes imidlertid det højere danske renteniveau indtil 2004, mens der i gennemsnit i perioden fra og med 2005 ikke har været nogen forskel på statsobligationsrenterne i Danmark, Frankrig og Finland. De hollandske

32) Ligesom Danmark og Tyskland har de en AAA-rating hos vurderingsvirksomheden Standard & Poor's.

statsobligationsrenter har i snit været 5 basispoint lavere end de andre tre landes i denne periode. Baseret på disse landes niveauer er en naturlig konklusion derfor, at det danske rentespænd for statsobligationer må formodes at forblive på et næsten uændret niveau ved ØMU-tilslutning. Den allerseneste udvikling viser, at det danske rentespænd over for disse lande også kan blive negativt. Dette kan dog skyldes ekstraordinære omstændigheder under den nuværende kreditkrise eller andre midlertidige forhold.

Det danske valutabetingede rentespænd kan være både positivt og negativt

Selvom det ofte i den danske debat antages, at rentespændet og dermed renten vil falde i forbindelse med dansk ØMU-medlemskab, er det således vanskeligt at finde nogen mærkbar systematisk forskel i de 10-årige statsobligationsrenter, der skyldes den danske valutakursusikkerhed. Rent principielt må denne del af rentespændet også formodes at kunne være såvel positiv som negativ. Man kan opdele den samlede valutakursrisikopræmie i to dele. Den ene del modsvarer, at markedet har systematiske forventninger til, at kronen vil depreciere (eller eventuelt appreciere) over for euroen, sådan at kronekursen forventes at ændre sig i en bestemt retning. Så skal den nominelle rente modsvare den forventede valutakursændring. Den forventede realrente, som må formodes at være afgørende for aktørernes adfærd, påvirkes imidlertid ikke i sig selv af en sådan nominal forskel. Den forventede inflation vil nemlig følge forventningerne om valutakursændringen, jf. Sørensen (1997). Hvis man opfatter den danske fastkurspolitik som fuldt ud troværdig i dag, vil der ikke længere være sådanne systematiske depreciationsforventninger på valutamarkedet.

Blandt andet udlandsgælden kan påvirke rentespændet

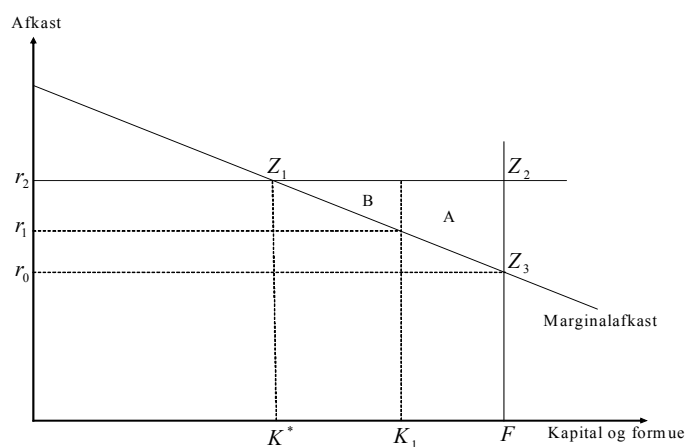
Den anden del af den samlede valutakurspræmie er en ren præmie for generel usikkerhed om, hvorvidt en ukendt fremtidig udvikling kan medføre en ændring af krone-eurokursen, uden at der er systematiske forventninger til fortegnet på denne ændring. Også denne del af præmien kan gøre det danske rentespænd såvel positivt som negativt. I figur A i boks II.5 er nærmere illustreret det tilfælde, hvor rentespændet for et lille land er negativt. I denne figur vil rentespændets fortegn afhænge af, om landet netto har udlandsgæld eller udlandsformue.

Selvom der ikke er forventninger om en systematisk op- eller nedskrivning af valutaen, kan usikkerhed om den fremtidige valutakurs medføre et spænd mellem den indenlandske og den udenlandske rente, som kan være enten positivt eller negativt. Dette er illustreret i nedenstående figur, der beskriver en lille åben økonomi, som tager verdensmarkedsrenten r_2 for givet. Langs den vandrette akse måles størrelsen af landets nationalformue samt den i indlandet investerede kapitalbeholdning, mens den lodrette akse måler kapitalens og formuens afkast. Den faldende kurve angiver det marginale afkast af indenlandsk placeret realkapital. Marginalafkastet er aftagende, idet et stigende kapitalapparat efterhånden udtømmer de mest profitable investeringsmuligheder. Når der forenkles ses bort fra usikkerhed (bortset fra usikkerhed om valutakursen, jf. nedenfor), må den indenlandske rente i ligevægt svare til marginalafkastet af indenlandske realinvesteringer.

Den konkrete figur illustrerer en situation for et land, der har positive nettofordringer over for udlandet, sådan at indlandets formue F overstiger den indenlandske investerede kapitalbeholdning. I fravær af valutakursusikkerhed vil det indenlandsk placerede kapitalapparat kun blive drevet op til punktet K^* , idet den resterende del af nationalformuen $F-K^*$ kan placeres til et højere afkast i udlandet. Ved at investere kapitalmængden $F-K^*$ i udlandet frem for indenlands går indlandet glip af en produktion og indkomst svarende til arealet $Z_1Z_3FK^*$, men opnår til gengæld en formueindtægt fra udlandet svarende til rektanglet $Z_1Z_2FK^*$. Kapital-eksporten øger dermed indlandets nationalindkomst med trekantarealet $Z_1Z_2Z_3$ i en situation uden usikkerhed om valutakursen.

Når valutakursusikkerhed skaber usikkerhed om afkastet af udlandsinvesteringer, vil risikoaverse indenlandske investorer derimod alt andet lige finde det mindre attraktivt at placere kapital i udlandet. Derfor vil de kræve en risikopræmie for sådan en placering. Dermed vil de f.eks. være villige til at investere i indlandet op til punktet K_1 , hvor der etableres et negativt rentespænd over for udlandet, således at der opnås en risikopræmie af størrelsen r_2-r_1 ved investering i udlandet frem for i indlandet. Valutakursusikkerheden medfører dermed, at indlandet går glip af en nationalindkomst svarende til trekantarealet B . Dette areal angiver således den gevinst, indlandet alt andet lige kan opnå ved at fjerne enhver valutakursusikkerhed over for udlandet.

Figur A Rentespænd for en økonomi med udlandsformue



I figuren måles gevinsten ved fjernelse af valutakursusikkerhed som effekten på den forventede nationalindkomst. I en økonomi med risikoaverse investorer afhænger velfærd dog ikke kun af den forventede gennemsnitlige indkomst, men også af variansen på indkomsten. I Sørensen (2009b) vises, at mindsket valutakursusikkerhed også vil forøge velfærd ved at mindske usikkerheden om indkomstens størrelse.

Disse resultater forudsætter dog, at fjernelsen af valutakursusikkerheden rent faktisk reducerer den samlede usikkerhed i økonomien. Hvis valutakurssvingninger blot afspejler mere fundamentale underliggende stød til udbud og efterspørgsel, vil disse stød fortsat give sig udslag i uforudsigelige udsving i de relative priser, selvom valutakurserne låses fast, og dermed vil den ovennævnte gevinst ikke opstå. Der er imidlertid et vist empirisk belæg for at hævde, at valutakursfluktuationer kan være en selvstændig kilde til stød, således at elimination af sådanne udsving rent faktisk kan mindske den samlede usikkerhed i økonomien, jf. f.eks. Artis og Ehrmann (2006) og diskussionen i afsnit II.8.

Et fald i usikkerheden giver mere effektiv fordeling af investeringerne

Figur A i boks II.5 illustrerer altså en situation, hvor fjernelse af enhver kursusikkerhed for et land med positive nettofordringer på udlandet vil medføre et højere renteniveau og et lavere kapitalapparat i det lille land, men ikke desto mindre en stigning i nationalindkomsten. Havde man alter-

nativt tegnet figuren for et land med udlandsgæld, ville fjernelse af kursusikkerheden give et lavere renteniveau og højere indenlandsk kapitalapparat, men stadig en højere nationalindkomst. Pointen er, at indkomsten ikke afhænger af, at det indenlandske kapitalapparat er så stort som muligt, men derimod af, at den indenlandske formue er fordelt så hensigtsmæssigt som muligt internationalt, så den giver det højest mulige afkast.

Renteændringer virker modsat på investeringer og opsparing

Situationen i boks II.5 fortæller dog ikke hele historien om, hvordan fjernelsen af valutakursusikkerhed påvirker nationalindkomsten på længere sigt, idet den ikke medtager virkningen på den indenlandske opsparing. Ændringer i usikkerhed og dermed den indenlandske rente må imidlertid også forventes at påvirke opsparingen.³³ Simulationer i bl.a. de makroøkonomiske modeller DREAM og SMEC peger på, at en ændring i det generelle renteniveau har modsatrettede virkninger på investeringer og opsparing, men at effekten på nationalindkomsten i det lange løb domineres af opsparingsvirkningen. En stigning i det internationale renteniveau vil således medføre højere nationalindkomst og forbrug på lang sigt på bekostning af et lavere forbrug i starten. Det samme resultat fremkommer i det empirisk baserede regneeksempel i Sørensen (1997).

De internationale kapitalmarkeder bør udnyttes fuldt ud

Disse modelberegninger, der gengiver resultaterne af ændringer i det generelle inden- og udenlandske renteniveau, fanger dog ikke nødvendigvis konsekvenserne af en ændring i *forholdet* mellem danske og udenlandske renter. Imidlertid kan man vise parallelt med fremgangsmåden i boks II.5, at hvis en stigning i den rente, der er relevant for de indenlandske opsparere, får dem til at spare mere op, vil en fjernelse af valutarisikoen, som medfører en stigning i den indenlandske rente, også medføre en stigning i den samlede nationalformue. Helt tilsvarende vil et rentefald medføre en tilsvarende lavere indenlandsk opsparing og på lang sigt en lavere nationalformue. Det vil i sig selv medføre henholdsvis højere eller lavere nationalindkomst og

33) Der kan også argumenteres for, at valutakursrisiko for en mindre virksomhedsejer kan forøge den krævede risikopræmie for reale investeringer i forhold til finansielle investeringer, jf. Sørensen (1997).

forbrug på lang sigt, men i begge tilfælde vil det give en velfærdsforbedring. Pointen er her, at det ikke gælder om at få så stor en formue som muligt på længere sigt, men blot at afvejningen mellem forbrug og opsparing bør være så fordelagtig som mulig. Der kan man netop udnytte de udenlandske kapitalmarkeder til at finansiere enten et midlertidigt opsparingsunderskud eller -overskud hensigtsmæssigt, og jo mindre valutarisikoen er, jo mere effektiv bliver denne placeringsmulighed.

I krisetider kan det korte rentespænd blive stort

Danmark er i øjeblikket tæt på en situation, hvor vi hverken er nettokreditor eller -debitor over for udlandet, hvilket i sig selv passer fint sammen med iagttagelsen af, at det valuta-betingede rentespænd over for eurolandene normalt er ret tæt på 0. Under valutakriser som eksempelvis i efteråret, hvor den nuværende kreditkrise formodentlig kulminerede, kan det korte rentespænd imidlertid stige betydeligt. Hvis sådanne situationer indfinder sig samtidig med, at der er en efterspørgselsbaseret lavkonjunktur herhjemme, vil det forøgede rentespænd i sig selv virke ugunstigt på konjunktursituationen. Der er omvendt også eksempler på, at sådanne stigninger i det korte rentespænd er kommet på mere gunstige tidspunkter, hvor der var behov for at afdæmpe en overophedning, således under valutakrisen i 1998. Man kan dog forestille sig, at der vil være en tendens til, at valutakriserne hyppigst optræder i efterspørgselsbaserede lavkonjunkturer. Dette giver i så fald et selvstændigt argument for, at et dansk ØMU-medlemskab kan være konjunkturstabiliserende.

Andre årsager til ændringer i investeringsmønstret

Der kan også være mere indirekte virkninger af ØMU-medlemskab på investeringsniveauet herhjemme. Direkte investeringer kan klassificeres som horisontale, hvor produktion startes på et marked i stedet for at eksportere til det samme marked, eller som vertikale, hvor produktion startes på et nyt marked på grund af f.eks. lavere omkostninger. Derudover kan direkte investeringer også foretages af rent strategiske årsager, eksempelvis for at fjerne en konkurrent. I dette tilfælde indebærer investeringen ikke nødvendigvis nogen fysisk kapitalflytning over landegrænserne, men blot

en overtagelse af en eksisterende virksomhed.³⁴ De foregående betragtninger drejer sig primært om vertikale investeringer. Flam mfl. (2009) anfører imidlertid, at de fleste direkte investeringer mellem de oprindelige EU-lande menes at være horisontale og altså erstatte eksport, mens vertikale direkte investeringer er mere almindelige mellem de gamle og nye EU-medlemmer.

Empirisk og teoretisk tvetydige konsekvenser

Investeringer og samhandel kan derfor i et vist omfang erstatte hinanden: Et vigtigt motiv til at investere i et land er at beskytte sig mod valutakursusikkerhed, idet omkostninger og indtægter i højere grad bliver i samme valuta, hvis man starter produktion på et eksportmarked. Dette motiv til investeringer vil falde væk, hvis de to områder får samme valuta. En forventet stigning i samhandelen mellem to lande kan derfor isoleret set medføre færre investeringer på tværs af de samme to lande. Omvendt kan det tænkes, at flere tredjelande vil foretage investeringer i Danmark, hvis Danmark indfører euroen, fordi en virksomhed i Danmark så alt andet lige lettere vil få adgang til det europæiske marked. I Flam mfl. (2009) er refereret en række empiriske undersøgelser af konsekvenserne af ØMU'ens dannelse for udenlandske direkte investeringer, dels inden for euroområdet og dels mellem eurolandene og alle andre lande. De fleste af disse studier peger på, at euroen har haft en positiv og betydelig påvirkning af investeringerne, mens et mindretal finder en negativ eller ingen påvirkning. Der argumenteres dog for, at de positive undersøgelser ikke skelner tilstrækkelig omhyggeligt mellem, hvilke resultater der skyldes dannelsen af det indre marked, og hvilke der skyldes selve euroområdets oprettelse.

Opsamling på velfærdseffekter af kapitalbevægelser

Det er ikke muligt at sige noget entydigt om effekten på størrelsen af det indenlandske kapitalapparat, den samlede opsparing eller rentespændet på længere sigt af, at Danmark indfører euroen. Uanset dette må den mindre valutakursusikkerhed formodes at give en entydig velfærdsgevinst, idet den forbedrer mulighederne for at udnytte de fordele, placeringsmulighederne på det internationale kapitalmarked

34) Dette kan forbedre indtjeningen gennem en mere effektiv styring af den pågældende virksomhed.

giver. Dette må formodes at medføre en mere hensigtsmæssig resursefordeling såvel mellem Danmark og de nuværende eurolande som over tid mellem forbrug og opsparing i Danmark. Samtidig vil fjernelsen af enhver kursrisiko i sig selv være til gavn for en given dansk investering i euroaktiver. Baseret på størrelsen af den nuværende strukturelle valutakursrisikopræmie for de danske renteniveauer, som jf. tabel II.4 formodes at være tæt på 0, formodes velfærdsgevinsterne i en normalsituation dog at være af en mindre størrelsesorden. I valutakriser som den nuværende kreditkrise bliver de korte rentespænd typisk noget højere. I det omfang, disse forhøjelser af det korte rentespænd falder sammen med en efterspørgselsdrevet lavkonjunktur herhjemme, vil de trække i retning af, at lavkonjunktoren forværres. I en ekstrem valutakrise kan det tænkes, at vi ligefrem tvinges bort fra fastkursforholdet, jf. punkt 10.

Større indenlandsk konkurrence

Også større konkurrence for hjemlige virksomheder

Ud over de direkte konsekvenser af en større samhandel med udlandet og større kapitalbevægelser til og fra udlandet vil også det danske erhvervslivs produktion til hjemmemarkedet blive påvirket af denne samhandel – eller blot udsigten til større konkurrence fra udlandet. Det kan bl.a. forudses at gælde for den finansielle sektor, hvor indførelsen af en fælles valuta naturligt også vil medføre større integration af de finansielle virksomheder i hele euroområdet. Denne større konkurrence i det danske erhvervsliv kan medføre lavere priser. Det vil i sig selv umiddelbart være en gevinst for forbrugerne, men samtidig et tilsvarende indtægtsfald for de pågældende virksomheder. Prisfaldet som følge af større konkurrence kan imidlertid forventes i sidste ende at føre til en lavere strukturledighed herhjemme og dermed større dansk produktion og velfærd, jf. Det Økonomiske Råd (2005). Da effekten givetvis er stærkere i nogle brancher end i andre, må den desuden formodes at medføre en mere hensigtsmæssig fordeling af produktionen på forskellige sektorer. Igen gælder det, at Danmark må formodes at have fået andel i disse gevinster allerede gennem den nuværende samhandel med euroområdet. Konkurrencen og den tilhørende velfærdsgevinst kan dog forventes at blive større

i tilfælde af et egentligt ØMU-medlemskab, selvom effekterne vurderes at være forholdsvis beskedne.

Ændret disciplinerende effekt i den økonomiske politik

Vil Danmark ændre finanspolitik i ØMU'en?

En forskel af en anden karakter end de ovennævnte er konsekvenserne for den danske økonomiske politik, ikke mindst finanspolitikken, af at indføre euroen i Danmark. Som udgangspunkt vil en given finanspolitik virke på samme måde i et land, hvis valutakurs er låst fast i forhold til en udenlandsk valuta, og i et delområde i en møntunion. Man kan imidlertid forestille sig, at der vil være forskel på den faktisk førte finanspolitik i de to tilfælde. Sådanne overvejelser bygger på en tankegang om, at ufuldkommenheder i det politiske system medfører, at regeringer ikke altid automatisk fører den politik, der er bedst for den pågældende befolkning i det lange løb. Der kan være forskellige institutionelle årsager, der eksempelvis giver en tendens til en strukturel ubalance på de offentlige budgetter og dermed en stor statsgæld, jf. Alesina og Perotti (1995). Selve den politiske beslutningsproces kan medføre, at regeringer med en kort tidshorisont vil have en tendens til at føre en for slap finanspolitik. For at undgå denne situation kan det være en fordel for et land at have udefrakommende disciplinerende regler, som tilskynder landet til at gennemføre ønskværdige finanspolitiske stramninger, som ellers ville have været vanskelige at effektuere. Sådanne overvejelser er givetvis en del af baggrunden for de finanspolitiske krav, der ligger dels i EU-traktaten og dels i stabilitets- og vækstpagten, jf. afsnit II.2.

Mulige bødebetalinger eller kollegialt pres for ØMU-Danmark

Selvom Danmark ikke er fuldgyldigt ØMU-medlem, er vi som medlem af EU forpligtet til at overholde såvel EU-traktatens som stabilitets- og vækstpagtens finanspolitiske bestemmelser. Vi kan imidlertid ikke blive pålagt at betale bøder i tilfælde af, at vi alligevel skulle overtræde traktatens bestemmelser om for store budgetunderskud. Man kan dog sætte spørgsmålstegn ved, hvor troværdig selve bødetruslen er, eftersom endnu ingen eurolande, der har overskredet 3 pct.-kravet, er blevet pålagt at betale en bøde. Til gengæld kan det forventes, at der vil være et kollegialt pres blandt eurolandene over for medlemslande med finanspolitiske

problemer i retning af at få løst problemerne. Denne “disciplinerende effekt” vurderes at være en fordel, da det som nævnt kan være med til at forhindre en kommende uholdbar finanspolitisk udvikling herhjemme. En yderligere ændring for Danmark ved at deltage i ØMU’en er, at landet så vil kunne deltage i den konsultation, der foregår mellem euro-landenes finansministre forud for møderne mellem EU-landenes finans- og økonomiministre.

**Hensyn til
valutamarkedene
for fastkurs-
Danmark**

I situationen uden fuldt medlemskab er finanspolitikken ikke underlagt noget bødehensyn og formodentlig ikke det samme eurokollegiale pres. Til gengæld fungerer hensynet til at kunne sikre en troværdig fastkurspolitik i praksis også som et disciplinerende instrument. Der er normalt enighed om, at en fastkurspolitik kun er mulig at opretholde på længere sigt, hvis valutamarkedene opfatter den økonomiske politik i landet som fundamentalt sund. En regering, der ønsker at føre fastkurspolitik, er dermed også tvunget til at indrette sin politik under hensyn til valutamarkedernes forventede reaktioner. Flere økonomer har argumenteret for, at denne disciplinerende effekt i praksis kan være en stærkere begrænsning end de finanspolitiske regler i ØMU-konstruktionen, jf. EU-kommissionen (2008a). Fatas og Mihov (2009) finder dog ikke tegn på, at de nuværende ØMU-lande generelt har ændret finanspolitisk adfærd, efter at de er trådt ind i ØMU’en, jf. også afsnit II.3.

**Hvor er presset
stærkest?**

Det er således ikke helt oplagt, om presset i retning af en disciplinet dansk finanspolitik er stærkest uden for eller inden for ØMU’en. Formandskabet vurderer imidlertid, at de finanspolitiske restriktioner inden for ØMU’en grundlæggende tjener et fornuftigt formål. Som udgangspunkt er det disciplinerende pres fra de finansielle markeder også positivt, men det kan dog ikke udelukkes, at der også er irrationelle elementer i finansmarkedernes adfærd, der tvinger politikerne til at tage hensyn hertil og dermed forhindrer dem i at føre en finanspolitik, der i højere grad i øvrigt gavner befolkningens velfærd.

Danmark vil indgå i ECB's beslutningsgrundlag

Danmark vil indgå i ECB's beslutningsgrundlag ved ØMU-medlemskab

Hvad tilrettelæggelsen af pengepolitikken angår, vil det ikke gøre nogen stor forskel for Danmarks vedkommende, om landet indgår fuldt ud i euroen eller fører en ufravigelig fastkurspolitik. I begge tilfælde vil landet skulle følge den pengepolitiske kurs, som udstikkes af ECB, da et land, der fører fastkurspolitik i forhold til et andet valutaområde og samtidig har fri kapitalbevægelser ind og ud af landet, ikke også kan føre selvstændig pengepolitik.³⁵ I tilfældet med fuldt ØMU-medlemskab vil Danmark imidlertid indgå i beslutningsgrundlaget for ECB. Den danske nationalbankdirektør vil kunne deltage i møderne i ECB's styrelsesråd, der tilrettelægger pengepolitikken. Dette har dog ifølge ECB's regler ikke i sig selv betydning for, i hvor høj grad pengepolitikken dermed vil tage hensyn til danske forhold. De deltagende centralbankdirektører må nemlig ikke tage nationale hensyn i deres beslutninger, men skal hver især tale og stemme ud fra de samlede forhold i euroområdet. Betydningen for Danmark ligger derfor i, at alle medlemmer af Styrelsesrådet i tilfælde af dansk ØMU-medlemskab fremover også skal tage hensyn til den økonomiske situation i Danmark. Da Danmarks BNP udgør omkring 2½ pct. af det nuværende euroområdes, vil et evt. medlemskab have begrænset indflydelse på kommende rentebeslutninger, men forskellen tæller under alle omstændigheder med på plussiden, når ændringerne i tilfælde af fuldt ØMU-medlemskab gøres op.

Sikring af fastkursgevinster

Sikringsværdien behandles i afsnit II.7

De foregående ni punkter har alle sammenlignet fuldt ØMU-medlemskab med en fortsættelse af den nuværende fastkurspolitik uden for ØMU'en. Det sidste dækker altså over en situation, hvor det er forudsat, at Danmark fremtidigt under alle omstændigheder både er i stand til og ønsker at bevare det faste krone-euro-forhold. De to næste punkter adskiller sig grundlæggende herfra. Punkt 10 omhandler den situation, hvor Danmark mod vores ønske kan blive tvunget

35) Jf. dog diskussionen ovenfor og i afsnit II.7 om forskelle i det pengepolitiske renteniveau mellem de to situationer.

bort fra fastkurspolitikken på grund af et spekulativt angreb, som bliver så stort, at Nationalbanken og ECB enten ikke er i stand til eller finder omkostningerne for store til, at man er villig til at opretholde fastkursforholdet. Det mest nærliggende alternativ vil i sådan en situation være at gå over til en inflationsmålsætning på linje med Norge, Sverige og Storbritannien. Dermed risikerer Danmark at miste de gevinster, som vi har høstet i kraft af fastkurspolitikken mht. valutakurssikkerhed for varehandel og kapitalbevægelser mellem Danmark og Euroland, jf. punkt 5 og 6. Det formodede fald i samhandlen i sådan en situation kan desuden risikere at medføre en forværret indenlandsk konkurrencesituation med større monopolprofitter, højere strukturledighed og formindsket forbrugervelfærd herhjemme, jf. punkt 7. Disse potentielle problemer kan man sikre sig imod ved at cementere fastkurspolitikken i form af et fuldt dansk ØMU-medlemskab. Spørgsmålet om denne sikringsværdi viderebehandles i afsnit II.7.

Optionsværdien ved en selvstændig valuta

Optionsværdien behandles i afsnit II.8

Det ellefte punkt beskæftiger sig modsat sikringsværdien i punkt 10 med den situation, hvor Danmark i fremtiden kan ønske frivilligt at slippe tilknytningen til euroen og overgå til en inflationsmålsætning i situationer, hvor dette regime alt iberegnet må formodes at være mere fordelagtigt for Danmark end fastkurspolitik/ØMU-medlemskab. Dette punkt tages under grundigere behandling i afsnit II.8.

Delkonklusion uden sikrings- og optionsværdi

Opgørelse af nettoresultat for de ni første forskelle

Eftersom punkt 10 og 11 har en grundlæggende anden karakter, kan det være relevant i første omgang at se bort fra diskussionen om sikrings- og optionsværdien for at afklare spørgsmålet: Er der økonomisk set nettogevinster for Danmark ved at melde sig fuldt ind i ØMU'en, forudsat at vi alligevel under alle omstændigheder er i stand til og ønsker at opretholde det faste kursforhold over for euroen i al fremtid? Det svarer til at forsøge at gøre regnestykket op for de første ni af de ovenstående forskelle.

**De fleste forskelle
tæller til fordel for
fuldt ØMU-
medlemskab**

Hvis Danmark indfører euroen, vil vi spare nogle fremtidige transaktionsomkostninger i form af vekselgebyrer mv. Vi har også udsigt til at få en større møntningsgevinst på grund af den relativt større mængde eurosedler i omløb. Ligeledes må det forventes, at Danmarks udenrigshandel vil stige i tilfælde af ØMU-medlemskab, selvom den empiriske analyse i kapitlet umiddelbart peger på, at Danmark allerede kan have høstet denne gevinst. Også omfanget af kapitalbevægelser mellem Danmark og Euroland må formodes at stige. Det kan ikke siges med sikkerhed, hvad nettoeffekten af dette vil være for investeringer, opsparing og det generelle renteniveau herhjemme på længere sigt, men der vil under alle omstændigheder være en velfærdsgevinst forbundet med en mindre usikkerhed og bedre udnyttelse af kapitalmarkederne i euroområdet. Ligesom for udenrigshandlen kan det ikke udelukkes, at store dele af den potentielle gevinst allerede er opnået via fastkurspolitikken. Den større integration vil også fremme konkurrencen herhjemme. Pengepolitikken og dermed renteniveauet i euroområdet vil samtidig i lidt større grad tage hensyn til udviklingen i Danmark. Alle disse forhold er utvetydige gevinster for Danmark, selvom vi allerede gennem vores nuværende fastkursforhold har høstet en stor del af disse gevinster. Omvendt vil der være nogle engangsomkostninger ved overgangen til euro, men disse må formodes at være langt mindre end nutidsværdien af de sparede transaktionsomkostninger. Ved en eventuel euroovergang kan der komme en beskeden engangsstigning i prisniveauet herhjemme. Det er uklart, om dette i givet fald bør forhindres, men under alle omstændigheder vil den samfundsøkonomiske betydning heraf ikke være mærkbar i det lange løb. Endelig kan der være forskel på rammebetingelserne for finanspolitikken i og uden for euroen, men det kan ikke afgøres endegyldigt, om dette taler til fordel for ØMU-medlemskab eller det modsatte.

**Delkonklusion:
Nettofordel – men
nok beskeden – ved
fuldt ØMU-
medlemskab, hvis
alternativet er
permanent
fastkurspolitik**

Sammenfattende vurderer formandskabet, at det vil give Danmark en økonomisk nettofordel at træde ind i ØMU's tredje fase, hvis præmissen er, at man ellers fremover oprettholder den faste kronekurs over for euroen uanset omstændighederne. Her tæller det især, at valutakursusikkerheden over for euroen vil blive fjernet helt i forbindelse med kronens afskaffelse. Nettofordelen forventes dog at være ret beskeden, primært fordi Danmark allerede har høstet de fleste af de potentielle fordele ved møntunionen via fastkurspolitikken. Skal man opgøre det fulde regnestykke, skal man opveje denne nettofordel i forhold til punkt 10, den mulige sikringsværdi af fastkursgevinsterne ved at opgive kronen til fordel for euroen, og punkt 11, optionsværdien ved at bevare kronen som selvstændig valuta. Disse spørgsmål vendes der tilbage til i afsnit II.7, II.8 og II.9.

II.6 Handelseffekter af euroen

**Har euroen givet
ekstra handel?**

Indførelsen af euroen er blandt de økonomiske ændringer, som har haft den største direkte effekt på borgerne i Europa. 290 millioner personer anvender euroen som lokalt betalingsmiddel, mens andre 200 millioner personer i de øvrige EU-lande i høj grad også berøres af euroens indførelse. Der er derfor allerede på nuværende, forholdsvis tidlige tidspunkt i euroens historie fremkommet en del analyser, der søger at vurdere handelseffekterne af euroen. Dette afsnit tager udgangspunkt i denne litteratur og fokuserer på størrelsen af de handelsgevinster, som indførelsen af euroen kan have medført for såvel de lande, der har indført euroen, som for andre lande.

**Forventet større
handel mellem
eurolande**

Som gennemgået i afsnit II.5 er der potentielt tre hovedårsager til, at der kan opstå øget handel mellem eurolandene som følge af euroen. For det første betyder bortfaldet af forskellige valutaer, at der ikke er vekselomkostninger ved handel mellem eurolandene. For det andet fjernes den valutakursrisiko, der følger af den tidsmæssige adskillelse mellem den eksporterende virksomheds afholdelse af omkostninger i indenlandsk valuta og modtagelsen af betalingen for ydelsen i udenlandsk valuta. For det tredje øges

prisgennemsigtigheden på tværs af landegrænser, hvilket kan medføre øget eksport fra det land, hvor prisen er lavest.

Forventet stigning i eksport til lande uden for euroområdet

Også eurolandenes eksport til lande uden for euroområdet kan forventes at stige. Det skyldes primært, at landene i euroområdet som følge af den fælles valuta opnår en omkostningsbesparelse via de sparede vekselomkostninger og den forøgede prisgennemsigtighed ved køb af materialer i de øvrige eurolande.

Handelseffekt for lande med fleksibel valutakurs er ukendt

For lande, der ikke har indført euro, og som har en fleksibel valutakurs i forhold til denne, kan der også opstå et ændret handelsmønster som følge af indførelsen af euroen. For det første kan der opnås en stordriftsfordel med hensyn til vekselomkostningerne, idet antallet af valutaer, som en eksportør til euroområdet står over for, reduceres til én. Dette trækker i retning af en forøget eksport til eurolandene. Imidlertid kan de reducerede omkostninger ved handel mellem eurolandene føre til, at handel med lande uden for euroområdet fortrænges af handel mellem eurolande. Som udgangspunkt kan der derfor ikke sættes fortegn på den forventede nettoeffekt på eksporten fra disse lande til euroområdet.

Forventet positiv, men lille handelseffekt for Danmark

For Danmark, der har valgt en fast valutakurs med et snævert udsvingsbånd i forhold til euroen, opnås en betydelig del af gevinsten i form af reduktion af valutakursusikkerheden over for landene i valutaområdet. Ligeledes opnås en øget prisgennemsigtighed i forhold til euroområdet. Der er fortsat vekselomkostninger til euro, men eksportvirksomhederne opnår en stordriftsfordel svarende til eksportører i lande med fleksibel valutakurs. En stor del af de handelsfordele, som eurolandene opnår ved indførelse af den fælles mønt, gælder derfor også for Danmark. Det må derfor forventes, at Danmark allerede har opnået en del af de handelsgevinster, som et medlemskab af eurosamarbejdet kan medføre. Et centralt spørgsmål i dette afsnit er således, hvor stor Danmarks handelsgevinst allerede har været som følge af euroens indførelse, og om yderligere handelsgevinster kan forventes ved indførelse af euro i Danmark.

Udviklingen i handelsmønstret omkring euroens indførelse

Vækst og globalisering medfører mere handel

Handlen mellem lande har tendens til at vokse over tid. Det skyldes dels den generelle vækst i økonomien, som for givne import- og eksportandele giver anledning til en voksende handel. Herudover betyder den forøgede tendens til globalisering bl.a. som følge af faldende reale transportomkostninger, at landene i stigende omfang udnytter deres relative fordele og handler med både råvarer, halvfabrikata og færdigvarer. Derfor er der en tendens til, at eksporten og importen vokser hurtigere end den generelle vækst i økonomien. For at vurdere handelseffekten af indførelsen af euroen er det således ikke tilstrækkeligt at betragte stigningen i den samlede eksport. Det er nødvendigt at betragte udviklingen i det globale handelsmønster og således måle udviklingen i handlen i euroområdet relativt til handlen mellem tilsvarende lande uden for euroområdet.

Mervækst i handlen i euroområdet

For at få et umiddelbart indtryk af, om euroen har påvirket euroområdets handel, betragtes 10 eurolandes handel i forhold til handlen mellem en gruppe af 10 sammenlignelige OECD-lande, der ikke er eurolande. Euroområdets eksport til lande uden for euroområdet er i perioden 1998-2001 steget med omkring 25 pct. mere end handlen mellem de udvalgte OECD-lande uden for euroen, jf. figur II.19a. Efter 2002 er mervæksten ophørt, således at det relative handelsomfang er stabiliseret på det nye højere niveau. Handlen mellem eurolandene indbyrdes er ligeledes vokset hurtigere end handlen mellem de udvalgte OECD-lande uden for euroen. Mervæksten i handlen inden for euroområdet voksede frem til dataperiodens udløb i 2006. Også denne handel er fra 1998 vokset omkring 25 pct. mere end handlen mellem gruppen af OECD-lande uden for euroområdet. Lavest mervækst i handelsomfanget findes i eksporten til eurolandene fra den udvalgte gruppe af lande uden for euroområdet. Der synes således at være en generel tendens til, at handlen i euroområdet voksede hurtigere end den generelle handel i OECD-området i den periode, hvor euroen indførtes.

Handelsintensiteten i euroområdet vokser markant fra 1998 til 1999

Et mere markant billede af euroens potentielle betydning for udviklingen i handelsmønstret fås ved at betragte udviklingen i de enkelte bilaterale handelsstrømme. Ved at vægte alle handelsstrømme ens uanset størrelse fås et udtryk for handelsomfanget korrigeret for landenes størrelse. I det følgende kaldes dette for handelsintensiteten. Udviklingen i handelsintensiteten er et alternativt mål for, hvordan handelsmønstret har udviklet sig. Intensiteten steg markant på tidspunktet for euroens indførelse, dvs. fra 1998 til 1999 for såvel euroområdet indbyrdes handel som euroområdets eksport til lande uden for euroområdet, jf. figur II.19b. Der er således en indikation af et ændret handelsmønster omkring tidspunktet for euroens indførelse.

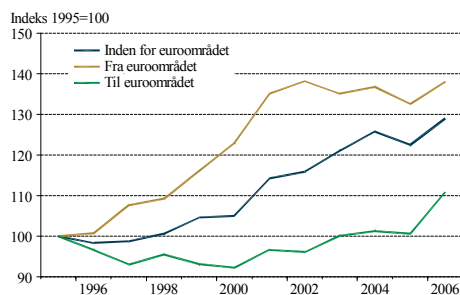
Udviklingen i sammensætningen af et lands eksport er et samspil af mange faktorer

Udviklingen i et lands eksport og dennes sammensætning over tid afhænger naturligvis af en lang række forhold ud over den generelle vækst i økonomierne og tendensen til øget globalisering. Derfor er den gennemgående udvikling i de enkelte landes relative eksport langt fra alene en konsekvens af gennemførelsen af ØMU's tredje fase. Andre faktorer, som også har betydning for udviklingen i handelsmønstret, er den reale valutakurs mellem det eksportende og det importerende land, udviklingen i konkurrentlandes reale valutakurs og graden af kapacitetsudnyttelse i såvel det eksportende som det importerende land. Disse faktorer inddrages i den efterfølgende analyse af eksportudviklingen.

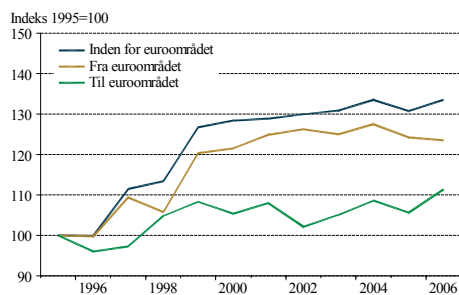
Euroeffekten på Danmarks eksport søges isoleret

På basis af den eksisterende litteratur udføres en særskilt analyse af euroens effekt på eksporten, hvor der tages hensyn til udviklingen i de øvrige betydende faktorer. I forhold til den hidtidige litteratur på området lægges der særligt vægt på euroens betydning for Danmarks handel og spørgsmålet om yderligere potentielle handelsgevinster ved dansk indførelse af euroen.

Figur II.19a Relativ udvikling i euro-området eksportomfang



Figur II.19b Relativ udvikling i euro-områdets eksportintensitet



Anm: *Euroområdet*: Belgien (inkl. Luxembourg), Finland, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Tyskland, Østrig.

Ikke-euroområdet: Australien, Canada, Danmark, Japan, New Zealand, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, USA.

Eksportomfanget inden for euroområdet findes som summen af bilaterale eksportstrømme mellem lande inden for euroområdet målt i faste priser. Dette handelsomfang måles relativt til summen af bilaterale eksportstrømme inden for gruppen af lande uden for euroområdet. Tilsvarende for bilaterale eksportstrømme fra lande i euroområdet til lande uden for euroområdet, og for bilaterale eksportstrømme fra lande uden for euroområdet til lande inden for euroområdet.

Eksportintensiteten inden for euroområdet findes ved at indekse hver bilateral eksportstrøm mellem eurolande, hvorefter disse indeks summeres og deles med antallet af bilaterale handelsstrømme mellem disse lande. Dette nye indeks for udviklingen i handlen mellem eurolandene måles relativt til et tilsvarende indeks for udviklingen i handlen mellem lande uden for euroområdet. På tilsvarende vis dannes indeks for eksportintensiteten fra lande i euroområdet til lande uden for euroområdet og omvendt. Også disse indeks måles relativt til indekset for handlen mellem lande uden for euroområdet.

Kilde: Data fra Flam og Nordström.

Analyse af euroens handelseffekter

Større handel mellem lande i valutaunioner ...

Nyere analyser af handelseffekter af valutaunioner tager alle udgangspunkt i en analyse af Rose (2000). Heri isoleres effekten af dannelsen af valutaunioner på handelsomfanget både mellem de deltagende lande og mellem lande i unionen og lande uden for. Analysen i Rose (2000) omhandler andre valutaunioner end den europæiske. Han finder endog særdeles store positive effekter på handlen som følge af en valutaunion både for de deltagende lande og for lande, der står uden for unionen. For de deltagende lande findes en effekt på handlen på mere end 200 pct.

... skyldes ikke kun bortfald af kortsigtet valutakursusikkerhed

Resultatet står umiddelbart i kontrast til den tidligere litteratur om effekterne af valutakursusikkerhed på handelsomfanget, jf. IMF (2004) og Baldwin mfl. (2005). I denne litteratur tilføjes mål for valutakursusikkerheden til relationer, som beskriver handelsomfanget. Hovedresultatet er, at disse mål for valutakursusikkerheden kun giver anledning til begrænsede negative effekter på handlen. En forklaring på de små handelseffekter er, at det er muligt at indgå forwardhandler på valutamarkedene, som for en lille ekstra omkostning gør det muligt at forsikre sig mod den type kortsigtede valutakursudsving, der inkluderes i analyserne. Mere langvarige udsving i valutakursen medtages typisk ikke i disse analyser, og samtidig er det ikke muligt at forsikre sig imod disse på valutamarkedene. Disse valutakursændringer giver derfor en kilde til usikkerhed, som reducerer handlen. Klein og Shambough (2006) finder således en betydelig effekt på den bilaterale handel mellem lande, hvor det ene binder sin valutakurs til det andet. Dette resultat kan ses som et bindeled mellem de meget små effekter på handlen af kortsigtede valutakursudsving og de betydelige effekter på handel, som typisk findes ved analyser af valutaunioner. Litteraturen peger på i hvert fald to typer af forklaringer på, at disse effekter kan være forholdsvis store.

Valutaunioner fører til øget handel med nye typer af varer ...

Den første forklaring på valutaunioners store effekt på handlen vedrører handel på den såkaldte ekstensive margin, dvs. handel med varer, som ikke tidligere blev handlet mellem landene. I dette tilfælde begrundes fraværet af handlen før valutaunionens dannelse med, at der er faste omkostninger ved at starte eksport af en given vare, men at stigende skalaafkast kan gøre eksporten rentabel, hvis den opnår en vis volumen. I den oprindelige ligevægt er den forventede eksport ikke tilstrækkelig til at opveje de faste omkostninger. Dannelsen af valutaunionen reducerer de faste omkostninger ved at eksportere fra et land til et andet i unionen, og det kan derved blive rentabelt for flere virksomheder at starte eksport. Argumentet kan udvides til eksport fra et land uden for unionen til et land i unionen, fordi omkostningerne reduceres som følge af stordriftsfordele, ved at alle lande i unionen har samme valuta. Baldwin

og Di Nino (2006) samt Flam og Nordström (2007) finder en vis empirisk støtte til denne forklaring.

... og øget vertikal handel

En anden forklaring på valutaunionens handelseffekt er, at valutaunionerne fører til øget vertikal handel. Komplekse varer med mange forskellige komponenter kan passere landegrænser flere gange. Sammenlagt er der derfor forholdsvis store reduktioner i handelsomkostningerne som følge af valutaunionen, selvom den enkelte reduktion i handelsomkostningerne er begrænset. Flam og Nordström (2007) undersøger dette og finder, at effekten af euroen på handlen især er betydende på varegrupper med en kompleks produktionsproces, der netop udgør en stor andel af udenrigshandlen.

Mange analyser af euroen

Rose (2000) fremkom stort set samtidig med indførelse af euroen, som uden sammenligning er den største valutaunion, der er dannet mellem lande, som i forvejen er tæt integreret i verdenshandlen, og har en veludviklet intern handel ved unionens oprettelse. Det er derfor ikke overraskende, at der efterfølgende er fremkommet en lang række analyser af euroens betydning for handlen.

Forholdsvis store effekter på handel mellem eurolande

Resultaterne af disse analyser peger generelt på, at der er betydelige positive effekter på handlen af indførelsen af euroen. Handelseffekterne er dog markant lavere end dem, som Rose oprindeligt fandt i sin analyse. En hovedforklaring er, at Rose (2000) inkluderer unioner mellem mindre udviklede lande, som før indførelsen af valutaunionen ikke var integreret i verdenshandlen. Resultaterne af euroens betydning for handelsomfanget mellem eurolandene varierer fra nogle få procents ekstra handel til stigninger på over 30 pct.³⁶ Også for handlen mellem deltager- og ikke-deltagerlande findes generelt en stigning i handlen, men i overensstemmelse med Rose (2000) findes typisk, at denne effekt er væsentligt mindre end mellem de deltagende lande.

36) Der er også studier, som finder endnu større effekter. Gil-Pareja mfl. (2008) finder stigninger i handlen som følge af euroen på over 50 pct.

Analyse søger at isolere effekten af euro – også på Danmarks handel

I det følgende gennemføres en analyse af handelseffekterne af euroen med udgangspunkt i metoden fra Rose (2000). Analysen kan ses som en opdatering af Flam og Nordström (2006) og Flam og Nordström (2007), og den har betydelige lighedspunkter med Flam mfl. (2009)³⁷. I nærværende analyse inkluderes de 10 lande, som oprindeligt fastlåste valutakurserne i 1999³⁸, og 10 OECD-lande, som ikke er med i eurozonen³⁹. Analysen har til formål at vurdere effekten af euroens indførelse på a) eksporten fra eurolande til andre eurolande, b) eksporten fra eurolande til ikke-eurolande og c) eksporten fra ikke-eurolande til eurolande. Alle tre effekter måles i forhold til udviklingen i eksporten fra ikke-eurolande til andre ikke-eurolande. Analysen har særligt fokus på, hvordan Danmarks handel påvirkes af etableringen af euroen, og på, om der er forskel på handels-effekten for Danmark og effekten for Sverige og Storbritannien, som er de to øvrige EU15-lande, der ikke er en del af euroområdet, men som i modsætning til Danmark har valgt at have fleksibel valutakurs i forhold til euroen.

Analysen opdeler lande i to grupper

Princippet i den gennemførte analyse er at betragte udviklingen i handlen mellem de 20 lande både før og efter tidspunktet for euroens indførelse. Handlen opdeles i henholdsvis handelsstrømme, hvor mindst ét af landene er et euroland, og handelsstrømme mellem lande, der ikke er eurolande. Hvis der på tidspunktet for euroens indførelse sker en ændring i handlen, som involverer mindst et euroland, og som ikke sker for handlen mellem de lande, der ikke er eurolande, tilskrives denne ændring euroens indførelse. Effekten af euroen måles således som forskellen mellem ændringen i handlen, som involverer mindst ét euroland, og ændringen i handlen mellem to ikke-eurolande.

- 37) Flam og Nordström takkes for venligst at have stillet deres omfattende datasæt til rådighed for analysen.
- 38) Der var 11 lande, som fastlåste valutakurserne i 1999: Belgien, Finland, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Tyskland og Østrig. I handelsdata behandles Belgien og Luxembourg imidlertid som ét land, hvorfor der kun er 10 lande i datasættet. Grækenland, som tiltrådte i 2001, er ikke inkluderet i datasættet.
- 39) Disse lande er Danmark, Storbritannien, Sverige, Norge, Schweiz, Australien, New Zealand, Japan, USA og Canada.

I faglitteraturen kaldes metoden derfor “difference in difference”.

**Isolering af
handelseffekter af
euro**

Der er tre elementer, som er centrale i metoden, og som derfor også diskuteres i den litteratur, der søger at fastlægge størrelsen af handelseffekterne af euroen. For det første skal det vurderes, om der er andre forhold end euroen, som på samme tidspunkt påvirker handlen mellem gruppen af eurolande uden at påvirke handlen mellem gruppen af ikke-eurolande i samme omfang. For det andet skal det vurderes, om der er forhold, som ændrer samhandlen mellem ikke-eurolandene, og som ikke i samme omfang påvirker eurolandene. Endelig skal det vurderes, hvor lang en periode før og efter euroens indførelse, der lægges til grund for analysen.

**Særligt det indre
marked og stigende
integration i EU
kan påvirke
resultatet**

Risikoen for at inkludere andre samtidige ændringer, der påvirker eurolandene, vedrører især spørgsmålet om andre dele af den europæiske integration såvel inden for EU som i EØS-samarbejdet. En måde at kontrollere for dette er at indskrænke kontrolgruppen til at bestå af lande, der er EU-medlemmer (eller alternativt er med i EØS-samarbejdet) fra midten af 1990'erne, men som ikke er en del af Euroland. Baldwin mfl. (2008) indskrænker eksempelvis kontrolgruppen til Danmark, Storbritannien og Sverige. Blandt andet som følge af denne ændring opnås relativt lave handelsgevinster mellem eurolande som følge af euroen på kun et par pct.⁴⁰ Denne kontrolgruppe betyder, at alle landene i analysen er en del af det indre marked, som må forventes også at påvirke handelsmønstret. Imod reduktionen i kontrolgruppen taler, at den derved bliver meget lille og derfor vil have en tendens til at være domineret af landespecifikke forhold.

**Lille kontrolgruppe
giver også problem**

Flam og Nordström (2007) rapporterer resultater for såvel en stor kontrolgruppe med 10 OECD-lande som for en lille kontrolgruppe bestående alene af Danmark, Storbritannien og Sverige. Euroens effekt på handlen mellem eurolande estimeres til 26 pct. med den store kontrolgruppe og 21 pct.

40) Analysen inkluderer endvidere indeks for udviklingen i det indre marked og for udviklingen i den finansielle integration i EU. Dette er med til at reducere den estimerede handelseffekt af euroen.

med den lille kontrolgruppe. Forskellen mellem de to estimater skyldes ikke mindst Danmarks relativt større vægt i den lille kontrolgruppe, jf. diskussionen nedenfor.

Behov for forsigtighed i fortolkning af resultaterne

Nærværende analyse anvender som nævnt en kontrolgruppe på 10 lande. Det indebærer, at der er en risiko for, at effekter, som hidrører fra det indre marked, kan blive inkluderet som en euroeffekt. Der er også en risiko for, at analysen fanger effekter af ændrede handelsaftaler mellem Australien og New Zealand samt mellem USA og Mexico i samme periode, hvilket kan have haft negativ virkning for USA's handel med f.eks. Canada. Der er derfor grund til at være forsigtig med vurderingen af størrelsen af den estimerede effekt af euroen på eksporten.

Der kontrolleres for effekt af det indre marked

For at reducere risikoen for fejlagtigt at opfange effekterne af den europæiske integration opdeles landene i tre grupper: eurolande, EU15-lande, som er ikke-eurolande, og en kontrolgruppe bestående af OECD-lande uden for EU. Der kan således laves parvise sammenligninger mellem grupperne, som tager højde for en eventuel effekt af det indre marked. Herudover viser det sig relevant at opdele eurolandene i en gruppe, der førte fastkurspolitik over for D-marken igennem 1990'erne og de resterende eurolande.

Data for den bilaterale handel i faste priser

Analysen tager udgangspunkt i data for den bilaterale eksport i faste priser fra et land til et andet. I data er handel med energiprodukter og energi-råvarer udeladt, fordi der er problemer med omregning til faste priser.⁴¹ Data dækker perioden fra 1995-2006.⁴²

Dataseriens længde kan påvirke resultaterne

Længden af dataserien kan have betydning for resultaterne af flere grunde. For det første er der en tendens til, at effekten af euroen vokser, når flere år efter indførelsen inklude-

41) Ekskluderede varer er ISIC (rev. 3) gruppe 10-12 plus 23. Prisen på disse er meget mere påvirket af ændringer i olieprisen end øvrige varer. Ved at måle værdierne af disse varer i forhold til et generelt prisindeks (således som det gøres ved dannelse af eksport i faste priser) opnås, at ændringer i den relative pris på olie delvist vurderes som ændringer den omsatte mængde af varerne.

42) Ved at starte analysen i 1995 undgås problemer med ændret statistik for handelsstrømme for transithandel, som skete i 1993.

res i analysen. For at inddrage dette aspekt opdeles den betragtede periode efter ØMU's dannelse i to: En overgangsperiode 1999-2001 med uigenkaldeligt fastlåste kurser og en egentlig europeriode 2002-06. For det andet er der også en tendens til, at euroeffekterne bliver større, hvis analysen baseres på en længere periode før euroens indførelse. Berger og Nitsch (2005) argumenterer for, at den handelsmæssige integration mellem eurolandene er en gradvis udvikling gennem efterkrigstiden. De argumenterer derfor for, at analyser af euroens indførelse, som viser en positiv effekt på handlen, delvis afspejler dette forhold. De analyserer handelsdata fra 1948 og introducerer en tidstrend for handel mellem de 11 eurolande samtidig med den sædvanlige metodes indikator for handlen mellem eurolandene efter indførelsen af euroen. Analysen indebærer, at handelsudviklingen forklares af tidstrenden, men denne fjerner forklaringsværdien af euroens effekt på handlen mellem eurolandene. I nærværende analyse testes for en tendens til tidsafhængighed i handlen mellem EU-lande efter 1995 ved at introducere et ekstra sæt tids-indikatorer, jf. den efterfølgende diskussion.

Analysen tager udgangspunkt i gravitationsmodellen

Den anvendte forklaringsmodel for eksporten fra et land til et andet tager udgangspunkt i den såkaldte gravitationsmodel, der er den hyppigst anvendte modelramme i handelsteorien.⁴³ Udgangspunktet er, at eksporten fra et land til et andet på et givet tidspunkt afhænger af niveauet for de to landes BNP, konjunktursituationen i de to lande samt den reale valutakurs (som udtryk for konkurrencesituationen). Effekten af disse forklarende variable antages at være uafhængig af det betragtede landepar. Herudover inkluderes en indikator for hvert enkelt år, som fanger den generelle udvikling i verdenshandlen. For hvert enkelt landepar inkluderes en indikator, som kontrollerer for de tidsafhængige forhold, der normalt antages at have betydning for handlen mellem to lande, såsom geografisk nærhed, fælles kultur osv. Det antages, at denne tidsafhængige indikator også fanger effekten af handelsomkostninger, som derfor

43) Navnet angiver en analogi til den klassiske fysik. Newtons gravitationslov indebærer, at tiltrækningskraften mellem to partikler kan skrives som en konstant gange produktet af de to partiklers masse delt med den kvadrerede afstand.

ikke inkluderes eksplicit i forklaringen. Analysen er nærmere beskrevet i boks II.6.

Små handelsstrømme vejer lige så tungt i analysen som store

Modellen estimeres som et panel, der dækker data for bilaterale eksportstrømme for de 20 betragtede lande i perioden 1995-2006. Estimationsmetoden indebærer, at alle eksportstrømme får samme vægt ved fastlæggelsen af parametrene størrelse. Dette betyder eksempelvis, at Danmarks (relativt lille) eksport til Belgien har samme vægt som f.eks. Tysklands (relativt store) eksport til Frankrig.

Effekten af euroen måles ved at sammenligne med ikke-eurolande

Effekten på eksportstrømmene af euroens indførelse antages at kunne måles ved at indføre to sæt af indikatorer. Det første sæt indikatorer antager værdien 0 før euroens indførelse og 1 i perioden 1999-2001 (og derefter 0 igen), mens det andet sæt antager værdien 0 før euroens indførelse og 1 i perioden 2002-06 (og 0 i perioden 1999-2001). Hvert af disse to sæt består af tre indikatorer: Den første euro-indikator tilknyttes handelsstrømme, der går fra et euroland til et andet, den anden euro-indikator knyttes til eksport fra et euroland til et ikke-euroland, mens den tredje og sidste indikator tilknyttes eksport fra et ikke-euroland til et euroland. Brugen af indikatorer indebærer, at handelseffekterne af ØMU'en måles relativt til de eksportstrømme, der ikke har tilknyttet en indikator – hvilket vil sige eksport fra et ikke-euroland til et andet ikke-euroland.

Koefficient til euro-indikator måler merstigning i eksport

Der koncentrerer i det følgende om resultaterne vedrørende det sæt af euro-indikatorer, der vedrører perioden 2002-06. Hvis eksporten fra lande, der er med i euroen, til andre eurolande i den betragtede periode stiger mere end handlen mellem ikke-eurolande, vil det give anledning til, at der estimeres en positiv parameter til indikatoren. Parameteren til indikatoren vedrørende eksport inden for Euroland kan dermed tolkes som den typiske merstigning i eksport mellem eurolandene, der er sket fra 1995-98 til 2002-06, i forhold til væksten i eksport mellem ikke-eurolande, når der er korrigeret for bl.a. udviklingen i konjunktursituationen og konkurrenceevnen som udtrykt ved den reale valutakurs.

Den i analysen anvendte ligning til estimation af ØMU'ens effekt på handlen ser således ud

$$\ln X_t^{ij} = \beta_1 \ln Y_t^i + \beta_2 \ln Y_t^j + \beta_3 \ln E_t^{ij} + \beta_4 \ln E_{t-1}^{ij} + \beta_5 \ln E_{handel}^j + \beta_6 \ln E_{handel,t-1}^j + \beta_7 \text{Gap}_t^i + \beta_8 \text{Gap}_t^j + \beta_9 D_t^{ij} + \beta_{10} D_{tid,t} + \beta_{11} \text{Demup}1_t^{11} + \beta_{12} \text{Demup}1_t^{10} + \beta_{13} \text{Demup}1_t^{01} + \beta_{14} \text{Demup}2_t^{11} + \beta_{15} \text{Demup}2_t^{10} + \beta_{16} \text{Demup}2_t^{01}$$

Toptegn i angiver varens oprindelsesland, mens toptegn j indikerer varens destinationsland, fodtegn t indikerer tidspunkt, mens X er den reale vareeksport og Y er realt BNP. E^{ij} er eksportlandets bilaterale reale valutakurs i forhold til importlandets, der beregnes som forholdet mellem prisniveauet i land i og j omregnet til samme valuta. E_{handel}^j er importlandets handelsvægtede reale effektive valutakurs, der beregnes som forholdet mellem prisniveauet i importlandet og de lande, det handler med. Det anvendte prisniveau i de reale valutakurser er producentprisindekset. Gap er output gap og dermed et mål for kapacitetspresset, mens D^{ij} er en bilateral indikator, der tager højde for de forhold, der har særlig betydning for handlen mellem et bestemt par af lande, og som er konstant over tid så som afstand, sprogforskelle, fælles grænse samt kystadgang. $D_{tid,t}$ tager højde for forhold, der et givet år påvirker alle landenes udenrigshandel på samme måde såsom konjunktursituationen i verdensøkonomien. Den estimerede koefficient til henholdsvis $\text{Demup}2^{11}$, $\text{Demup}2^{10}$ og $\text{Demup}2^{01}$ måler effekten af euroen på eksporten mellem eurolandene, eksporten fra eurolande til ikke-eurolande, samt eksporten fra ikke-eurolande til eurolande. Den relevante indikator i en given bilateral eksport antager værdien 1 i perioden 2002-06, mens de øvrige er 0. Koefficienterne til variablene $\text{Demup}1^{11}$, $\text{Demup}1^{10}$ og $\text{Demup}1^{01}$ har en tilsvarende fortolkning, idet den relevante indikator i en given bilateral eksport dog antager værdien 1 i perioden 1999-2001. Denne ligning svarer til estimation I, jf. tabel II.6.

Specifikationen af euro-indikatorerne indebærer, at udviklingen i eksport, som involverer mindst et euroland, sammenlignes med eksport mellem lande, der ikke er med i euroen. Effekten af euroen antages at blive opfanget som koefficienten til den relevante indikator. Konstruktionen med to sæt af indikatorer betyder, at det er muligt at sammenligne niveauet for eksporten i perioden 1995-1998 med niveauet i f.eks. perioden 2002-06. Der er gennemført en række estimationer, hvor den viste specifikation er varieret på forskellig vis. Formålet med disse supplerende estimationer er dels at vurdere følsomheden i resultaterne over for mindre ændringer i specifikationen, dels at forbedre grundlaget for at vurdere de mulige handelseffekter for Danmark (og Sverige og Storbritannien). Disse alternative specifikationer fremgår også af tabel II.6:

Fortsættes

I estimation II søges effekten af euroen isoleret fra effekten af det indre marked. Dette sker ved at opdele estimationens tidsindikator, således at alle europæiske lande tildeles én fælles tidsindikator, mens alle øvrige lande tildeles en anden. Da de i estimationen medtagne europæiske lande alle er en del af det indre marked, er det hensigten, at den fortsatte udvikling i det indre marked bliver isoleret i denne tidsindikator, og dermed ikke bliver tillagt euroen.

I estimation III undersøges, om de målte euroeffekter afhænger af den førte pengepolitik i 1990'erne. Eurolandene grupperes i tidligere fastkurslande og øvrige lande. Førstnævnte gruppe er karakteriseret ved i 1990'erne at have ført konsekvent fastkurspolitik overfor D-marken. Hver gruppe af eurolande tildeles 4 euro-indikatorer, der måler henholdsvis effekten på eksporten mellem f.eks. tidligere fastkurslande, eksporten fra tidligere fastkurs- til øvrige eurolande, eksporten fra tidligere fastkurslande til ikke-eurolande samt eksporten fra ikke-eurolande til fastkurslande og tilsvarende for gruppen af øvrige eurolande.

I estimation IV søges effekten for hvert af landene Danmark, Sverige og Storbritannien sammenlignet med henholdsvis gruppen af fastkurslande og gruppen af øvrige eurolande, således at de fire principielt forskellige kombinationer af valutakursregimer, som landene har haft, kan sammenlignes over for samme kontrolgruppe. Det gøres ved, at hvert af de tre lande placeres i en gruppe for sig og bliver tildelt 4 euro-indikatorer for henholdsvis eksport til eurolande, eksport til ikke-eurolande, eksport fra eurolande til landet og eksport fra ikke-eurolande til landet. Samtidig opdeles eurolandene i fastkurslande og øvrige lande som i estimation III.

Herudover undersøges de landespecifikke forskelle for eurolandene. Dette gøres ved at tildele særskilte euro-indikatorer for hvert euroland. Resultatet er præsenteret i figur II.20.

Datasættet dækker perioden 1995-2006 og indeholder bilaterale vareeksporttal for følgende 20 lande: Østrig, Belgien (inkl. Luxembourg), Tyskland, Spanien, Finland, Frankrig, Italien, Irland, Holland, Portugal, Danmark, Storbritannien, Sverige, Norge, Schweiz, Australien, Canada, Japan, New Zealand og USA.

Store stigninger i eksporten som følge af euroen

Den første analyse, der gennemføres, svarer til typen af analyser i Flam og Nordström (2006) og Flam og Nordström (2007), blot med et ekstra års observation inkluderet. Analysen bekræfter umiddelbart de hidtil fundne effekter af indførelsen af euroen. Hvis effekten på eurolandenes eksport måles i forhold til en kontrolgruppe bestående af alle 10 ikke-eurolande i datamaterialet, kan den isolerede effekt af euroens permanente forøgelse af handelsomfanget opgøres til:

- En forøgelse af eksporten mellem deltagerlandene med omkring 20 pct.
- En forøgelse af eksporten fra deltagerlande til ikke-deltagerlande med omkring 15 pct.
- En forøgelse af eksporten fra ikke-deltagerlande til deltagerlande med omkring 10 pct.

Ikke-eurolande kan øge eksporten med 10 pct.

Disse resultater indikerer, at et gennemsnitligt nuværende ikke-euroland kunne have haft en eksport til eurolandene, der var omkring 10 pct. højere, hvis det havde indført euroen og opnået en eksporteffekt svarende til et gennemsnitligt euroland. Resultaterne er opsummeret i søjle I i tabel II.6.

Handelseffekterne kan være under- vurderet

Flere artikler peger på, at den fulde effekt på eksporten af valutaunioner først opnås med flere års forsinkelse på grund af træghed i handelsmønstrene. Frankel (2008) skønner på baggrund af resultaterne i Glinck og Rose (2002), at 2/3 af effekten indtræder i løbet af de første tre årtier efter ændringen i valutakursregimet. Data til nærværende analyse dækker kun 8 år efter overgangen til ØMU'ens tredje fase. Effekten af euroen på eksporten i analyseperioden kan dermed være et underkantsskøn for effekten på lang sigt.

Tabel II.6 Effekt på vareeksport af euroen, pct.

	I	II	III	IV
Eksport fra euroland til euroland	22 *	24 *	-	
- Eksport fra kerne til kerne	-	-	25 *	27 *
- Eksport fra kerne til periferi	-	-	34 *	35 *
- Eksport fra periferi til kerne	-	-	8	10
- Eksport fra periferi til periferi	-	-	15 *	16 *
Eksport fra euroland til ikke-euroland	15 *	16 *	-	
- Eksport fra kerne til ikke-euroland	-	-	31 *	37 *
- Eksport fra periferi til ikke-euroland	-	-	0	4
Eksport fra ikke-euroland til euroland	9 *	10 *	-	
- Eksport fra ikke-euroland til kerne	-	-	10 *	12 *
- Eksport fra ikke-euroland til periferi	-	-	7	4
Eksport fra DNK til euroland	-	-	-	32 *
Eksport fra DNK til ikke-euroland	-	-	-	27 *
Eksport til DNK fra euroland	-	-	-	3
Eksport til DNK fra ikke-euroland	-	-	-	16
Eksport fra SWE til euroland	-	-	-	9
Eksport fra SWE til ikke-euroland	-	-	-	-3
Eksport til SWE fra euroland	-	-	-	10
Eksport til SWE fra ikke-euroland	-	-	-	-13 *
Eksport fra GBR til euroland	-	-	-	-3
Eksport fra GBR til ikke-euroland	-	-	-	-9
Eksport til GBR fra euroland	-	-	-	6
Eksport til GBR fra ikke-euroland	-	-	-	-9

Anm.: I: Basisestimation.

II: Basisestimation inkl. tidsindikator for Europa (korrektion for effekt af indre marked).

III: Eurolande opdelt i "kerne"- og "ikke-kerne"-lande afhængigt af om de i 1990'erne førte konsekvent fastkurspolitik. "Kerne"-lande er: Belgien, Frankrig, Holland, Tyskland og Østrig, mens Finland, Italien, Irland, Portugal og Spanien er "periferi"-lande.

IV: Eurolande opdelt i "kerne"- og "ikke-kerne"-lande afhængigt af om de i 1990'erne førte konsekvent fastkurspolitik. "Kerne"-lande er: Belgien, Frankrig, Holland, Tyskland og Østrig, mens Finland, Italien, Irland, Portugal og Spanien er "periferi"-lande.

Særskilte effekter for Danmark, Sverige og Storbritannien. Effekterne for "ikke-eurolande" vedrører kun Norge, Schweiz, Australien, Canada, Japan, New Zealand og USA.

* angiver, at effekten, der vedrører perioden 2002-2006 i forhold til perioden 1995-1998, er statistisk signifikant på et 5 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger, jf. boks II.6.

**Handelseffekt
skyldes ikke det
indre marked**

De betydelige effekter på eksporten af introduktionen af euroen giver anledning til at overveje, om en del af effekten kan skyldes andre forhold. Som nævnt kan EU's indre marked – primært som følge af introduktionen af fælles standarder mv. – forventes også at påvirke handlen inden for EU- og EØS-landene. For at kontrollere for, om den gradvise gennemførelse af det indre marked gav anledning til en gradvis forøget handel mellem EU-landene, udskiftes den fælles tidsindikator for udviklingen i verdenshandlen med to separate sæt tidsindikatorer for henholdsvis europæiske lande og øvrige lande. Dette påvirker ikke resultaterne af indførelsen af euroen i nærværende analyse. Resultatet står i kontrast til f.eks. Berger og Nitsch (2005), men årsagen skal formentlig søges i den forholdsvis korte tidsserie, der anvendes i nærværende analyse. Resultaterne af denne analyse er gengivet som søjle II i tabel II.6.

Store landespecifikke forskelle i handelseffekterne

**Stor forskel i euro-
effekten på eksport**

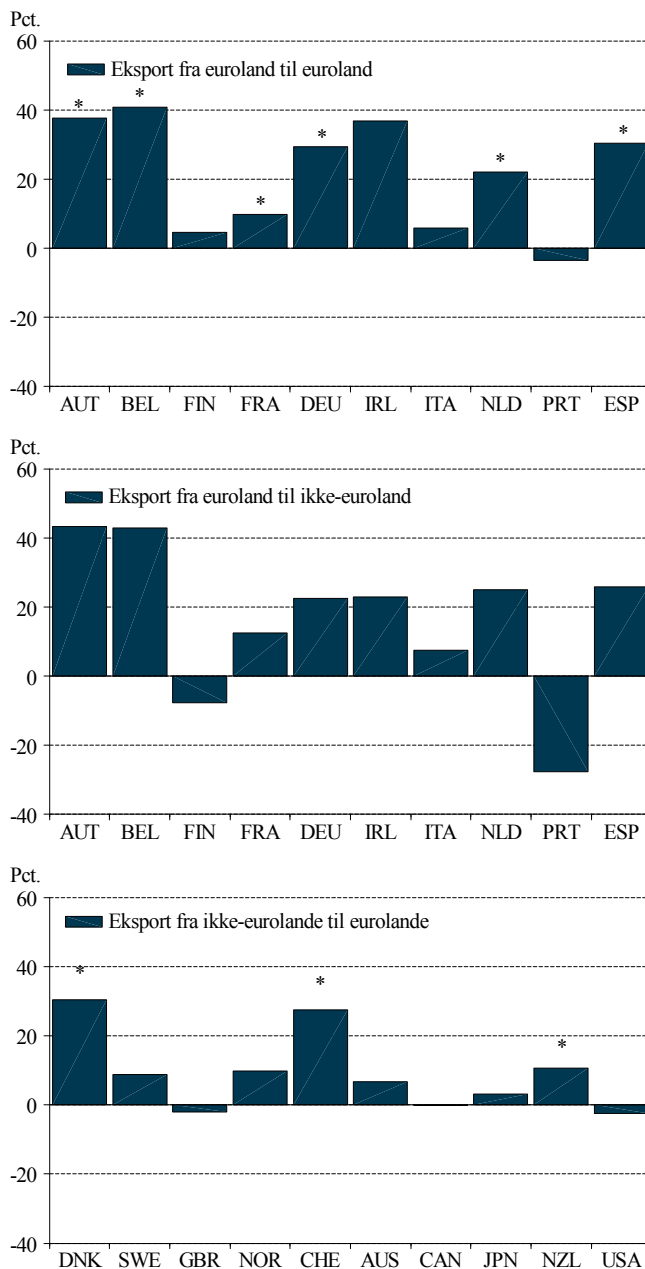
De hidtil gennemgåede analyser følger traditionen i litteraturen og tildeler en gennemsnitlig eksporteffekt til alle eurolande og alle ikke-eurolande. I det følgende undersøges, om der er markante forskelle på eksporteffekten for de forskellige deltagerlande. Kontrolgruppen bestående af de 10 ikke-eurolande fastholdes i denne analyse. Resultatet er, at der er endog betydelig forskel på, hvor stor effekt euroen har haft på de forskellige eurolandes eksport, jf. figur II.20.

**Belgien, Spanien,
Tyskland og Østrig
har de største
isolerede effekter af
euroen**

For Belgien, Spanien, Tyskland og Østrig estimeres euroen at have haft en isoleret positiv betydning for udviklingen i eksporten til andre eurolande på mindst 30 pct.⁴⁴ For Holland og Frankrig estimeres også statistisk sikre positive effekter på eksport til andre eurolande af euroens indførelse, om end i mindre omfang end for førstnævnte lande. For Finland, Italien, Portugal og Irland har indførelsen af euroen

44) Irland har også haft en stor effekt, men denne effekt er på trods af størrelsen ikke statistisk sikker.

Figur II.20 Landespecifikke eksporteffekter af ØMU'en



Anm.: En * angiver, at estimatet er statistisk signifikant på 5 pct.-niveau.

Kilde: Egne beregninger på Flam og Nordströms datasæt.

ikke haft nogen statistisk sikker effekt på eksport til andre eurolande. Fordelingen af euroens effekter på de enkelte eurolandes eksport til ikke-deltagerlande svarer stort set til ovennævnte. Det bemærkes, at effekten på eksport til ikke-deltagerlande for de fleste eurolande har næsten samme numeriske størrelse som effekten på eksport til eurolande.

Største euroeffekt for tidligere fastkurslande

Der er et betydeligt sammenfald mellem de eurolande, som har fået de største eksportgevinster ved euroens indførelse, og lande som i 1990'erne førte konsekvent fastkurspolitik over for D-marken, dvs. Belgien, Frankrig, Holland og Østrig.⁴⁵ Derfor opdeles eurolandene i henholdsvis de tidligere fastkurslande og øvrige lande, og det vurderes, om der er en forskellig eksporteffekt af euroen for de to grupper af lande. Analysen indebærer fortsat, at resultaterne måles i forhold til en kontrolgruppe bestående af alle 10 ikke-eurolande i datasættet, jf. søjle III i tabel II.6.

Væsentligt større euroeffekt for tidligere fastkurslande end for gennemsnittet af eurolande

Estimationen, hvor eurolandene opdeles i to grupper, viser, at de tidligere fastkurslande har opnået markant større eksporteffekter end det gennemsnitlige euroland. Analysen giver som resultat, at den isolerede effekt af euroens indførelse er en stigning på 25 pct. i eksporten mellem kernelandene og en stigning på 34 pct. i disse landes eksport til periferilandene samt en stigning på 31 pct. i eksporten til ikke-eurolande. Det er i alle tilfælde en væsentligt større effekt end for eurolandene i gennemsnit, hvilket fremgår ved at sammenligne med standardestimationen, som er præsenteret som søjle I i tabel II.6.

Meget begrænset effekt for øvrige eurolande ...

For de øvrige lande i euroen – dvs. for de eurolande, der ikke førte en konsekvent fastkurspolitik i 1990'erne – findes i denne estimation stort set ingen effekt af indførelsen af euroen: Kun eksporten til andre periferilande, der vokser med 15 pct., er statistisk signifikant.

45) Spanien falder uden for den generelle karakteristik ved at have betydelige positive effekter af euroen uden at tilhøre gruppen af fastkurslande.

... en mulig forklaring er fortsat usikkerhed om den reale valutakurs

Umiddelbart kan det overraske, at effekten er størst for lande, som hidtil har ført fastkurspolitik overfor hinanden. Det kunne på forhånd forventes, at elimineringen af valutakursrisikoen ville give større reduktion i den samlede usikkerhed ved overgang fra et system med flydende kurs til indførelsen af euroen. Imidlertid er det sandsynligt, at en del af den hidtidige valutakursrisiko for periferilandene kan have sat sig i form af forøget usikkerhed med hensyn til inflationsforskelle til kernelandene, således at der fortsat er usikkerhed med hensyn til den reale valutakurs. Den manglende effekt kan ses som udtryk for, at der endnu ikke er opnået fuld troværdighed af skiftet i den økonomiske politik fra en politik, hvor indenlandsk inflation korrigeredes ved reduktioner i værdien af den nationale valuta, til en politik, hvor høj indenlandsk inflation skal reduceres gennem en strammere finanspolitik. Dette peger sammen med de tidligere refererede trægheder i handelsmønstret på, at effekterne af euroens indførelse kan være undervurderet i analysen, fordi den fulde gevinst ved euroen ikke er slået fuldt ud i den forholdsvis korte årrække efter euroens indførelse.

Danmark ligner formentlig tidligere fastkurslande

Med hensyn til de handelseffekter, som Danmark kan forventes at opnå ved tilslutning til euroen, peger analysen af kerne- og periferilande på, at det er mest relevant at sammenligne med de effekter, som tidligere fastkurslande har opnået. Det skyldes, at Danmark gennem 1990'erne tilhørte gruppen af lande, der førte fastkurs over for D-marken.

Handelseffekter for Danmark af euroen

Handelseffekter for Danmark, Sverige og Storbritannien vurderes særskilt

I det følgende fokuseres på effekterne for Danmarks eksport som følge af de øvrige landes indførelse af euroen. Det gøres ved at tage såvel Danmark som Sverige og Storbritannien ud af kontrolgruppen af ikke-eurolande og i stedet fastlægge landespecifikke handelseffekter for de tre lande. Ændringen påvirker potentielt de målte effekter af euroen for eurolandene, fordi kontrolgruppen ændres, men i praksis er der dog ikke nævneværdig forskel på disse effekter.

Betydelige eksportstigninger for Danmark som følge af euro

Resultaterne for Danmark er imidlertid bemærkelsesværdige. Analysen peger på, at Danmarks eksport til eurolandene er steget med 32 pct. efter euroens indførelse, mens eksporten til ikke-eurolande er steget med 27 pct., når Danmarks eksport måles i forhold til udviklingen i eksporten mellem de 7 OECD-lande i kontrolgruppen. Den yderligere stigning i den danske eksport til eurolandene er af samme omfang, som de tidligere fastkurslande i euroområdet har opnået. Derimod er stigningen i Danmarks eksport til ikke-eurolande mindre end den tilsvarende stigning for de tidligere fastkurslande i euroområdet, jf. søjle IV i tabel II.6. Forskellen er dog ikke statistisk signifikant, sådan at en mulig tolkning af analysen er, at Danmark, hvad de hidtidige handelsgevinster angår, de facto ligger i samme gruppe som euroens kernelande.

Danmark har opnået større handelseffekter end de tidligere ikke-fastkurslande

Analysens resultat er således, at Danmarks eksport er steget markant efter de andre landes indførelse af euroen. Den estimerede effekt på Danmarks eksport er væsentligt større end for den gruppe eurolande, som i 1990'erne ikke førte en konsekvent fastkurspolitik over for D-marken. Denne gruppe estimeres til at have opnået en stigning i eksporten til eurolandene på omkring 13 pct., mens der ikke findes nogen statistisk sikker effekt på eksporten inden for gruppen af lande uden for euroområdet.⁴⁶

Dansk fastkurspolitik har givet store eksportgevinster

Analyserne peger sammenlagt på, at Danmark har opnået betydelige eksportgevinster efter de øvrige landes indførelse af euroen. Danmarks fastkurspolitik ser således ud til at have givet betydelige handelsgevinster på linje med resultaterne for gruppen af tidligere fastkurslande i euroen.

Effekterne kan blive større med tiden

Som påpeget i litteraturen synes der at være en betydelig træghed i handelseffekterne. De fundne effekter på Danmarks eksport kan således ses som en konsekvens ikke alene af den førte fastkurspolitik over for euroen, men også

46) Effekten er beregnet som et simpelt gennemsnit af effekt på eksporten til de tidligere fastkurs-eurolande og effekten på eksporten til de øvrige eurolande.

af de foregående års fastkurspolitik over for D-marken.⁴⁷ Tilsvarende peger de forholdsvis begrænsede effekter, der findes af euroen, på eksport fra de eurolande, som ikke førte konsekvent fastkurspolitik over for D-marken i 1990'erne, i retning af at euroeffekten kan vokse over tid.

**Ikke nogen
euroeffekt på
Sveriges og
Storbritanniens
eksport ...**

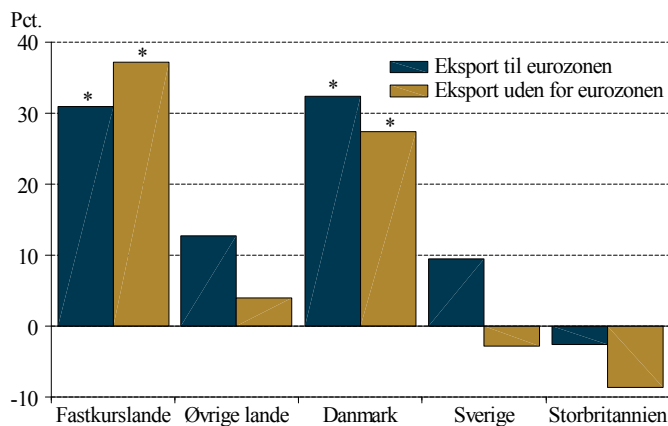
Det kan diskuteres, om de målte effekter kan identificeres som en effekt af euroen, eller om en del af effekten er udtryk for en gradvist forøget integration mellem EU-landene. For at vurdere dette er det oplagt at se på, om der er en tilsvarende euroeffekt på Sveriges og Storbritanniens eksportudvikling. Resultatet af analysen viser, at hverken Sverige eller Storbritannien ved euroens indførelse har opnået en ændring i deres eksport, som er statistisk forskellig fra 0, jf. søjle IV i tabel II.6 og figur II.21.

**... derfor er det en
effekt af euroen og
ikke af EU
integration**

Resultatet er en forholdsvis stærk indikation af, at de målte effekter for såvel eurolandenes som Danmarks eksport ikke kan tilskrives gradvist forøget integration i EU og derfor må vurderes som en kombineret fastkurseffekt og euroeffekt. Sammenfattende peger analysen således på, at der er endog betydelige positive handelseffekter af en varig og troværdig fastkurspolitik og introduktion af en valutaunion.

47) Resultatet er i overensstemmelse med, at Klein og Shambaugh (2006) finder, at der generelt er store og signifikante effekter på den bilaterale handel mellem to lande, hvor det ene binder sin valutakurs til det andet lands valuta.

Figur II.21 Eksporteffekter



Anm.: Fastkurslande: Tyskland, Holland, Belgien, Frankrig og Østrig
Øvrige lande: Finland, Irland, Italien, Portugal og Spanien.

Kilde: Egne analyser på data fra Flam og Nordström.

Handel, produktion og velfærd

Effekten fra øget handel til øget velstand er central for vurdering af handelseffekterne

Analysen ovenfor peger på, at indførelsen af euroen har givet anledning til en betydelig ekstra eksport både fra medlemslandene og de lande, som handler med eurolandene. For Danmark vurderes det på baggrund af analysen, at eksporten er steget med 20 til 30 pct. som følge af indførelsen af euroen. Det er naturligvis godt for eksportvirksomhederne, men spørgsmålet er, i hvilket omfang det giver et generelt løft i velstanden i økonomien.

Handelsteori peger på, at handel fører til øget produktivitet for ressourcerne

Traditionel handelsteori peger på, at handel med færdigvarer fører til en mere effektiv udnyttelse af landets ressourcer gennem opnåelse af komparative fordele. Det betyder, at landets ressourcer opnår en højere effektiv produktivitet end i situationen med et lavere handelsomfang, og dermed stiger den reale værditilvækst ved produktionen, således at handel fører til en højere realindkomst. Tilsvarende peger nyere handelsteori på, at øget handel vil indebære forøget udnyttelse af stordriftsfordele og øget velstand gennem øget konkurrence. Der er således en betydelig teoretisk litteratur, der har som resultat, at øget handel giver anledning til øget velstand.

Størrelsesorden af effekten på velstanden belyses ved et regneeksempel

I Flam mfl. (2009) illustreres ved hjælp af et simpelt regneeksempel, hvordan BNP-ækvivalenten af en handelsgevinst opstår. Effekten på eksporten (samt importen) for ikke-eurolande af at indføre euroen er estimeret til omkring 10 pct. både på handlen med eurolande og ikke-eurolande. Hvis det hypotetisk antages, at det i gennemsnit koster 10 pct. mere at producere de ekstra importerede varer indenlands, opnås en resursebesparelse ved øget udenrigshandel. Flyttes resurserne således, at de i stedet anvendes til at producere de 10 pct. ekstra eksport, der skal anvendes til at købe 10 pct. mere import, har de nu 10 pct. højere produktivitet end tidligere. Hvis eksportens andel af BNP er 50 pct. inden indførelsen af euroen, og 50 pct. af den ekstra eksport er værditilvækst (importindholdet ved produktion af eksportvarer er 50 pct. af salgsprisen), giver handelsgevinsten på 10 pct. sig udslag i en BNP-gevinst på $(0,1 \times 0,1 \times 0,5 \times 0,5 =) 0,25$ pct. BNP-gevinsten viser sig altså med disse antagelser at være betydeligt lavere end handelsgevinsten.

Fald i omkostningerne på 8 pct. som følge af fastkurspolitikken

I regneeksemplet i Flam mfl. (2009) er den valgte produktivitetsstigning tydeligt arbitrært valgt. Man kan imidlertid ad anden vej forsøge at få et indtryk af dens formodede størrelsesorden. Den ovenstående analyse af handelsstrømmene peger på, at Danmark har fået en ekstraordinær eksportstigning på omkring 30 pct. til både euro- og ikke-eurolande efter euroens indførelse som følge af vores fastkurspolitik. Samtidig er eksporten fra de øvrige ikke-eurolande til euroens kernelande steget ekstraordinært med 12 pct., mens der ikke har været nogen statistisk signifikant eksportstigning fra ikke-eurolandene til periferilandene i euroen. Antages det, at Danmark i tilfældet, hvor vi ikke havde ført fastkurspolitik, også havde fået en ekstraordinær eksportstigning på 12 pct. til eurokernelandene, og at eksporten til disse lande udgør omkring halvdelen af vores samlede eksport, svarer det til, at gevinsten ved vores fastkurspolitik kan udtrykkes som en ekstraordinær stigning i vores samlede eksport på $(30-12/2 =) 24$ pct. I den makroøkonometriske model SMEC er den langsigtede elasticitet for industrieksporten estimeret til omkring 3 pct. Det indebærer, at der skal et fald i de samlede omkostninger ved industrieksport på 8 pct. til at skabe en stigning på 24 pct. Tager man dette tal som dækkende for hele samhandlen, indebærer den ovenfor

nævnte stigning på 24 pct. altså et gennemsnitligt fald i omkostningerne ved Danmarks samlede udenrigshandel med varer på 8 pct. i forhold til en situation, hvor Danmark ikke havde ført fastkurspolitik over for Euroland. Dette fald i omkostningerne svarer til den produktivitetsforskel, som Flam mfl. omtaler, da produktivitetsforskelle er en hovedårsag til, at nogle varer kan fremstilles billigere i udlandet end herhjemme.

Handelsgevinsten ved fastkurspolitik kan omregnes til en BNP-effekt på godt ½ pct.

For Danmarks vedkommende udgør vareeksporten ca. 33 pct. af BNP. Danmark har imidlertid også en betydelig eksport af tjenesteydelser, sådan at den samlede eksport udgør 55 pct. af BNP. Selvom den økonometriske analyse ovenfor kun dækker varehandel, antages det her, at virkningerne for udenrigshandel med tjenesteydelser er af samme størrelsesorden. Ligeledes antages det, at prislelsomheden i hele udenrigshandlen er den samme som for industrieksporten. Samtidig er importindholdet i den danske eksport omkring 40 pct., sådan at værditilvæksten udgør de resterende 60 pct. Med alle disse forudsætninger er det muligt at oversætte en stigning i den samlede udenrigshandel for Danmark på 24 pct. til en stigning i BNP på ca. 0,6 pct. ($\approx 0,24 \times 0,08 \times 0,55 \times 0,6$). Det er klart, at dette regnestykke hviler på en lang række antagelser, som hver for sig er usikre. Det gælder ikke mindst antagelsen om udenrigshandlens følsomhed over for prisændringer og dermed, hvor stort et fald i det gennemsnitlige omkostningsniveau for udenrigshandlen fastkurspolitikken kan formodes at have medført. Antages alternativt en lavere elasticitet på 2, indebærer det en omkostningsbesparelse på 12 pct. og en BNP-gevinst på knap 1 pct. Antages en elasticitet i udenrigshandlen på 5, vil det samlede fald i prisniveauet være på omkring 5 pct. og BNP-gevinsten på knap 0,4 pct.

II.7 Finansielle kriser og valutakriser

Mange finansielle kriser gennem de seneste 20 år

De forudgående afsnit har taget udgangspunkt i situationer, hvor der hersker normale forhold på de finansielle markeder. Over de seneste 20 år er den globale økonomi imidlertid blevet ramt af flere finansielle kriser, hvor tilliden til den finansielle sektor er brudt sammen og har hæmmet kapita-

lens bevægelighed. Sådanne kriser vil på nogle områder ramme et land, der som Danmark fører en selvstændig fastkurspolitik, anderledes end et land, som har indført euroen. Specifikt risikerer Danmark at blive ramt af valutakriser, hvilket f.eks. Sverige, Storbritannien eller eurolandene ikke risikerer, idet de tillader deres valutaer at flyde. Det betyder ikke, at de er immune over for finansielle kriser, men at de rammes via andre kanaler.

Afsnittets indhold

Afsnittet her viser, med udgangspunkt i den aktuelle krise, hvordan et fastkursland som Danmark rammes af finansielle kriser, og der drages nogle sammenligninger med, hvorledes landene i euroområdet rammes. Inden da ses der nærmere på valutakriser. Først fremføres nogle forklaringer på deres opståen, og dernæst gennemgås empirisk nogle aspekter ved de danske erfaringer på området siden starten af 1990'erne. Afslutningsvist diskuteres situationer, hvor spekulative angreb tager et så stort omfang, at det ikke er muligt at fastholde fastkursregimet.

Forklaringer på valutakriser

Hvad er en valutakrise?

Ifølge Krugman (2000) eksisterer der ikke en egentlig accepteret definition af en valutakrise. Han anfører, at et hovedtræk ved en valutakrise er "en form for cirkulær logik, hvor investorer forlader en valuta af frygt for en devaluering, og hvor en stor del af krisen, men ikke nødvendigvis hele krisen, netop skyldes den kapitaludstrømning, som frygten forårsager". Burnside mfl. (2008) angiver, at en valutakrise er en episode, hvor en valutakurs deprecierer kraftigt over en kort tidsperiode.⁴⁸

48) Med en sådan afgrænsning vil det ikke være korrekt at omtale situationen i løbet af efteråret 2008, hvor Danmarks Nationalbank flere gange selvstændigt måtte hæve renten for – med succes – at holde kronens værdi over for euro, som en valutakrise. I det følgende vil sådanne situationer imidlertid også falde inden for rammerne af en valutakrise.

Danmark kan opleve en valutakrise, Sverige kan ikke

Sidstnævnte kilde afgrænser endvidere eksplicit emnet valutakriser til lande, der fører fastkurspolitik eller på anden vis søger at styre deres valutakurs. Flood og Marion (1999) benytter også denne afgrænsning, som ligeledes fremgår af Krugman (2000). Herved udelukkes lande, der styrer pengepolitikken ud fra en inflationsmålsætning, som f.eks. Sverige. Som nævnt indledningsvist drages denne sondring også her. I nærværende sammenhæng vil der ved valutakrise forstås situationer, hvor centralbanken i et land med egen valuta og fast kurs må foretage store støtteopkøb (og dermed nedbringe valutareserven kraftigt) og/eller hæve den pengepolitiske rente kraftigt for at forsvare valutapariteten og eventuelt i sidste instans opgive dette forsvar og lade valutaen depreciere eller flyde.

Det traditionelle syn på valutakriser

Traditionelt er valutakriser blevet opfattet som resultatet af en uholdbar finanspolitik. Krugman (1979) samt Flood og Garber (1984) beskriver økonomier, hvor et fastkursregime må opgives, fordi et vedvarende offentligt budgetunderskud finansieres via reduktioner af valutareserven. Når denne er tom, sker finansieringen ved seddeludstedelse, hvilket er uforeneligt med at føre fastkurspolitik. Inden da vil investorerne imidlertid have gennemskuet dette, og for at undgå at lide et kurstab sælger de ud af landets valuta. Dette dræner øjeblikkeligt valutareserven og eliminerer muligheden for at videreføre fastkursregimet. Denne forklaring blev udviklet for at forstå kriserne, der opstod i Latinamerika i slutningen af 1960'erne og i starten af 1970'erne, jf. Kaminsky (2006).

Også holdbare regimer risikerer spekulative angreb

Forklaringen stemmer imidlertid dårligt overens med andre valutakriser. På det teoretiske plan er det tillige ikke oplagt, hvorfor centralbanken udelukkende forsvarer valutakursen ved at sælge ud af valutareserven. Ved at hæve renten bliver det mere attraktivt at placere midler i indlandets valuta, ligesom centralbanken kan påføre et tab til investorer, der spekulerer mod den indenlandske valuta via gældsoptagelse og efterfølgende salg på valutamarkedene. På det empiriske plan er problemet bl.a., at forklaringen stemmer dårligt overens med erfaringerne fra EMS-krisen i 1992-93. Her blev også lande med orden i økonomien udsat for spekulative angreb, jf. bl.a. Obstfeld (1996) og Jeanne (2000). Sidstnævnte konkluderer, at finans- og pengepolitikken muligvis

var for ekspansiv i Italien og Spanien, men at det ikke var tilfældet i Frankrig og Storbritannien. Disse lande led i stedet under en stigende arbejdsløshed og det høje renteniveau, som fulgte med den tyske genforening. Det høje renteniveau svækkede markedets tro på, at landene ville være villige til at øge renten yderligere for at forsvare deres valutakurs.

Omkostningen ved et valuforsvar kan blive for høj

EMS-krisen førte derfor til udviklingen af en anden type forklaring, der grundlæggende går på, at centralbanken afvejer fordele og ulemper ved at hæve renten. Fordelen er, at fastkursregimet forsvares ved en renteforhøjelse, mens ulempen er, at den kontraktive pengepolitik reducerer beskæftigelsen. Selvom investorerne ved, at centralbankerne i princippet kan forsvare valutaen ved at hæve renten tilstrækkeligt højt, kan de vælge at sætte et spekulativt angreb ind i en tro på, at centralbanken vil finde omkostningen ved forsvaret større end omkostningen ved at opgive fastkursregimet.⁴⁹ Jo flere investorer, der tvivler på centralbankens vilje til at videreføre fastkurspolitikken, jo større bliver presset mod valutaen. Dette kræver yderligere renteforhøjelser, som i sig selv øger omkostningen ved valuforsvaret, der igen øger sandsynligheden for, at fastkursregimet opgives.

Et valutakollaps kan være resultatet af en selvopfyldende forventning

Dette udelukker ikke, at den økonomiske politik i udgangspunktet fundamentalt set var sund. Forklaringen er forenelig med, at et spekulativt angreb kan sætte ind, selv hvis investorer fejlagtigt vurderer, at den økonomiske politik ikke er forenelig med at føre en fastkurspolitik, og forventer, at valutaen vil kollapse før eller siden. Et spekulativt angreb fremkaldt på denne baggrund kan føre til et øjeblikkeligt

49) Der er omkostninger forbundet med en valutakrise, hvad enten centralbanken forsvarede valutaen eller ej. Hvis centralbanken hæver renten og forsvarede valutaen, vil den strammere pengepolitik tendere mod at reducere beskæftigelsen og investeringsomfanget. Ved at lade valutaen depreciere vil man opnå en konkurrence-mæssig fordel på kort sigt. Til gengæld vil prisen på importerede varer stige, og troværdigheden omkring pengepolitikken blive svækket, ligesom der kan være et politisk tab af prestige forbundet hermed.

pres på valutaen, der ultimativt får centralbanken til at opgive forsvaret, jf. bl.a. Obstfeld (1996).

Incitamentsstrukturen og den asiatiske krise

Den asiatiske valutakrise, der fandt sted i 1997-98, viste sig at være af en helt tredje type. Der eksisterer mange konkurrerende forklaringer herpå, men ifølge Pilbeam (2006) er et generelt fællestegn ved disse, at investorer havde en opfattelse af, at regeringerne i de pågældende lande de facto havde stillet en statsgaranti på bankernes vegne. Dette gav bankerne adgang til billige lån, der blev kanaliseret videre til højrisikable projekter, der ikke var blevet gennemført i fravær af statsgarantierne. I takt med, at antallet af misligholdte lån steg, blev investorerne nervøse for statsgarantiernes påvirkning af den økonomiske holdbarhed og solgte stort ud af de pågældende valutaer.

Danske valutakriser

Kronens udsvingbånd

Selvom den danske fastkurspolitik må siges at have været succesfuld, jf. afsnit II.4, vil det være forkert at sige, at Danmark er gået uberørt gennem de finansielle kriser. Siden januar 1987 har kronens centalkurs over for euro været fastsat til 7,46.⁵⁰ Som udgangspunkt tillader ERM II-aftalen, der trådte i kraft 1. januar 1999, udsvingbånd i forhold til denne kurs på +/- 15 pct., men Danmark har indgået aftale om et snævrere bånd på +/- 2,25 pct. Det betyder i praksis, at kronen tillades at svinge mellem en kurs på 7,29 kr. og 7,62 kr. pr. euro.

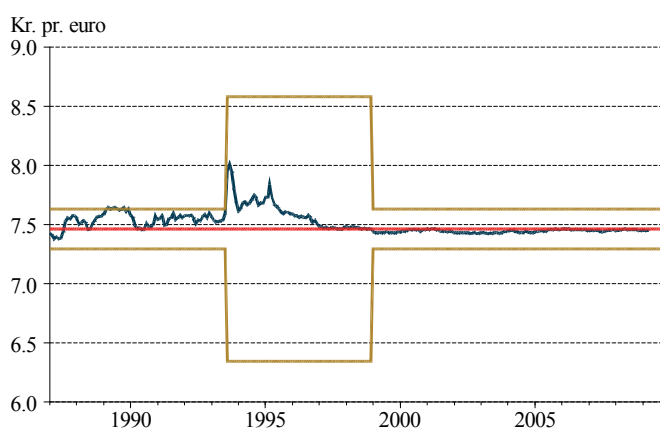
Kronen var under stort pres under EMS-krisen

Kronen samt flere andre valutaer kom under massivt pres under EMS-krisen i 1992-93. Krisen førte til, at Storbritannien og Italien udtrådte af EMS-samarbejdet i september 1992, og de oprindelige udsvingbånd i ERM'en blev udvidet i august 1993. Kronens værdi faldt, således at der på et tidspunkt i september 1993 skulle bruges omtrent 8 kr. på at købe, hvad der svarede til 1 euro, jf. figur II.22. Herefter blev kronen styrket, men det var først i sommeren 1995, at kursen var tilbage inden for det oprindelige snævre bånd.

50) Centalkursen blev i 1987 oprindeligt fastsat i forhold til D-mark, jf. Abildgren mfl. (2003).

Siden da har kronen ligget stabilt omkring centralpariteten.⁵¹

Figur II.22 Krone/euro-kursen



Anm.: Den midterste røde, vandrette linje angiver kronens centralparitet over for euro. De yderste brune, vandrette linjer angiver kronens tilladte udsvingsbånd ifølge ERM-aftalerne. Figuren er oprindeligt fremstillet i Abildgren mfl. (2003). Seneste observation er april 2009.

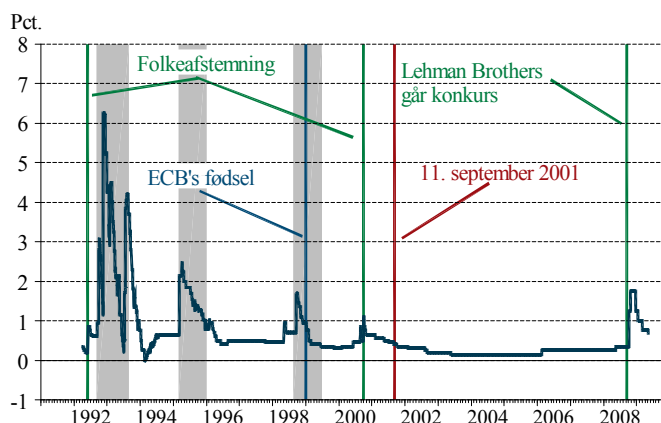
Kilde: EcoWin.

Renteforhøjelser som valutaværn

En bagvedliggende årsag til, at kronen har ligget så stabilt, er, at Nationalbanken løbende har støttet den i perioder, hvor den har været presset. Dette er sket via interventioner i valutamarkedet – altså opkøb af danske kroner og dermed nedbringelse af valutareserven – hvis kronen kortvarigt og i begrænset omfang har været svækket. Mere vedvarende pres er blevet imødegået ved at udvide det pengepolitiske rentespænd i forhold til ECB (og i perioden før 1999 i forhold til Bundesbank). Figur II.23 giver en oversigt over rentespændet siden EMS-krisen og frem til i dag.

51) Flere andre lande ændrede deres centralpariteter over for D-mark i forlængelse af EMS-krisen. For en oversigt henvises til tabel 16.3 i Pilbeam (2006).

Figur II.23 Pengepolitisk rentespænd



Anm.: Det første skraverede område i 1992-93 angiver EMS-krisen. Det næste område i 1995 er uroen, der fulgte med den mexicanske valutakrise. Det tredje og sidste område i 1998-99 dækker perioden, hvor Rusland annoncerede, at landet ikke ville vedligeholde sine gældsforpligtigelser, samt det efterfølgende kollaps af hedgefonden Long-Term Capital Management. I samme periode var markederne stressede af de sydøstasiatiske valutakriser. Seneste observation er april 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Mange kriser siden starten af 1990'erne

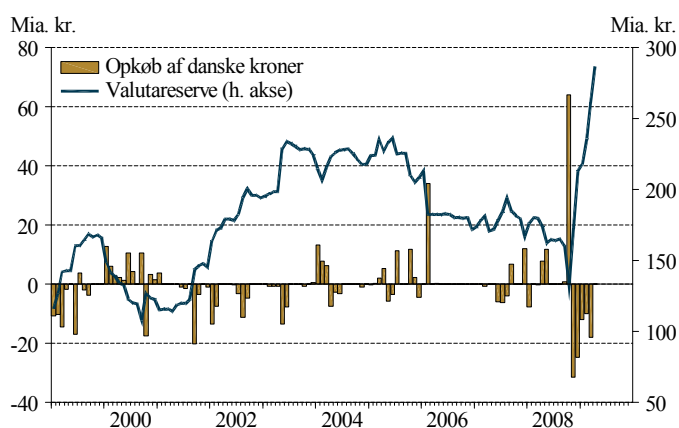
Rentespændet blev udvidet i to omgange i 1992. Første gang, da den danske folkeafstemning om Maastricht-traktaten endte med et nej, og i den forbindelse kun i et mindre omfang. Anden gang skyldtes det EMS-krisen, og her blev renteforøgelsen ganske markant. I den anledning nåede rentespændet et niveau på mere end 6 pct.point i forhold til Tyskland. I 1995 skyldtes udvidelsen af rentespændet følgerne af den mexicanske valutakrise, der startede i december 1994, jf. Pilbeam (2006) og Abildgren mfl. (2003). Stigningen i 1998 fulgte af den uro, der opstod, da Rusland i august annoncerede, at man ikke ville vedligeholde sine gældsforpligtigelser. Dette var en medvirkende faktor til kollapset af den amerikanske hedgefond Long-Term Capital Management måneden efter, jf. Abildgren mfl. (2003). I 2000 stemte danskerne nej til et dansk ØMU-medlemskab. Det forårsagede en vis uro og fik Nationalbanken til at hæve renten en smule for at dæmme op mod en valutaudstrømning. I forbindelse med krisen, der fulgte med

terrorangrebene den 11. september 2001, lempede de store centralbanker i en koordineret aktion pengepolitikken, og i den anledning kunne Nationalbanken indsnævre rentespændet marginalt med 0,05 pct.point.

Den seneste krise

Den seneste nævneværdige rentespændsudvidelse fandt sted i midten af oktober 2008, da den aktuelle finanskrise for alvor accelererede. Som det kan ses af figur II.22 ovenfor, betød det ikke ret meget for kursen på danske kroner, men det dækkede over, at der strømmede ganske store mængder kapital ud af landet, jf. figur II.24. Nationalbanken benyttede knap 64 mia. kr. fra valutareserven til at støtteopkøbe danske kroner, og samlet faldt valutareserven knap 28 mia. kr. i oktober. Denne væsentlige nedgang i valutareserven førte til selvstændige danske renteforhøjelser, der havde til formål at vende den negative kapitaludstrømning og styrke kronen. Særligt den aktuelle kronekrise samt kronekrisen i 1998 forekommer at være gode eksempler på, at et land, der grundlæggende har en sund økonomi, risikerer at blive udsat for spekulative angreb.

Figur II.24 Interventionskøb af kroner og valutareserve



Anm.: En positiv værdi for opkøb af danske kroner angiver, at Nationalbanken netto har købt danske kroner i markedet. Isoleret set forøger dette valutareserven. Seneste observation er april 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

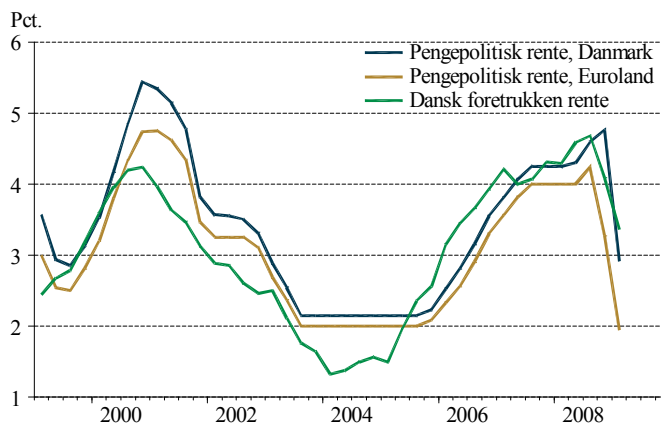
**Rentespænds-
forøgelser på
ubelejlige
tidspunkter?**

Det er blevet fremført, at sådanne forøgede rentespænd kan komme på ubelejlige tidspunkter, idet de kan falde sammen med andre negative faktorer, der rammer realøkonomien, jf. bl.a. Bernstein (2009). Det er vanskeligt at vurdere dette udsagn formelt. For en forsigtig tilgang kan man benytte den pengepolitiske reaktion, der blev fundet i afsnit II.3 og sammenligne den foretrukne pengepolitiske rente med den rente, som Nationalbanken hhv. ECB rent faktisk har fastsat.

**... et meget
vanskeligt
spørgsmål at
besvare**

Vurderet således er der ikke tvivl om, at prisen ved at forsvare valutaen i kølvandet på EMS-krisen var høj. I første halvdel af 1990'erne lå den foretrukne rente langt lavere end den faktiske. Siden euroens indførelse har den foretrukne rente imidlertid ligget forholdsvist tæt på Nationalbankens faktiske pengepolitiske rente og – som konsekvens af det lave rentespænd – også i forhold til ECB's rente, jf. figur II.25. I perioden 1999 til 2005 har den foretrukne rente ligget tættere på ECB's niveau end på Nationalbankens, mens det i store træk har forholdt sig omvendt siden da. Med usikkerheden om den her benyttede metode og de små spænd mellem Nationalbankens og ECB's pengepolitiske renter in mente er det i praksis umuligt at afgøre, hvilken rente der har passet dansk økonomi bedst.

Figur II.25 Pengepolitisk rente



Anm.: Den foretrukne pengepolitiske rente er beregnet som i figur II.6 og figur II.7 i afsnit II.3. I modsætning til disse figurer er denne beregnet på baggrund af kvartalsdata i stedet for årsdata. Tillige er det anvendte output gap ikke OECD's, men identisk med det i kapitel I anvendte. Der er anvendt fire kvartalers glidende gennemsnit til den foretrukne rente for at udglatte serien. Seneste observation er 1. kvartal 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank, Danmarks Statistik, EcoWin og egne beregninger.

Den aktuelle krise

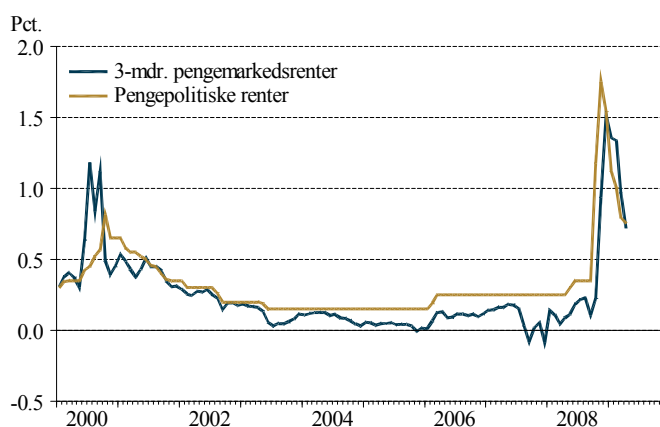
Den seneste rentespænds-udvidelse passede dårligt til konjunkturerne

I forbindelse med den aktuelle krise har situationen imidlertid været noget anderledes. Som nævnt ovenfor strømmede der i efteråret en større mængde valuta ud fra Danmark, og mens ECB sænkede renterne, var Nationalbanken, for at forsvare fastkurspolitikken, nødt til at hæve renten på et tidspunkt, hvor det modsatte, ud fra et konjunkturmæssigt hensyn, ville have været hensigtsmæssigt. Det ses af figur II.25 ovenfor ved, at den foretrukne rente faldt gennem den sidste del af 2008, mens den faktiske rente i en periode herefter fortsat steg. Episoden understøtter dermed synspunktet om, at forøgede rentespænd kan komme på ubelejlige tidspunkter, men set over en længere tidshorizont synes det ikke at være et typisk forløb. Der synes endvidere at være belæg for, at sådanne rentespændsudvidelser kan reduceres igen efter forholdsvist kort tid. Dette kan ses af figur II.23.

Andre problemstillinger for ØMU-landene

Det korte rentespænd bliver i sagens natur helt elimineret, hvis Danmark overgår til medlemskab af ØMU'en. Dette er allerede situationen for ØMU'ens 16 medlemslande. Herved forsvinder risikoen for, at renten hæves til et meget højt niveau for at forsvare valutakursen. Dette er nemlig ikke en selvstændig problemstilling for ECB, der tillader euroen at flyde. Da de kortere pengemarkedsrenter er tæt på de pengepolitiske renter, betyder det pengepolitiske rentespænd, at de danske interbank-renter typisk også er højere end de europæiske, og i krisetider kan de være en del højere, jf. figur II.26. En vis del af disse højere renter bliver sandsynligvis sendt videre til forbrugere og virksomheder. Renten, som forbrugere og husholdninger betaler, afhænger imidlertid af mange andre faktorer end blot interbank-renten, herunder konkurrencesituationen. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvor meget det koster husholdninger og virksomheder med kortfristede lån i danske banker, at Danmark står uden for euroområdet.

Figur II.26 Rentespænd, korte renter, Danmark ift. Euro-land



Anm.: Seneste observation er april 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank og EcoWin.

**Jo længere
tidshorizont, jo
mere usikkerhed**

Selvom de korte renter er praktisk talt identiske på tværs af eurolandene, kan der godt være væsentlige forskelle i de lange renter. Jo længere tidshorizonten er, jo mere usikkerhed vil der blive indregnet i renteniveauet. En investor, der yder en stat et 10-årigt lån ved at købe en statsobligation med en tilsvarende løbetid, vil således kræve at blive kompenseret for de risici, der er forbundet med denne långivning i den pågældende periode, jf. sondringen mellem likviditets-, kredit- og valutakursusikkerhed i afsnit II.3 og II.5. Da eurolandene deler valuta, kan valutakursusikkerhed ikke umiddelbart bidrage til at forklare, hvorfor der er forskellige renteniveauer blandt disse lande.⁵²

**Aktuelt betydelige
rentespænd i
Euroland**

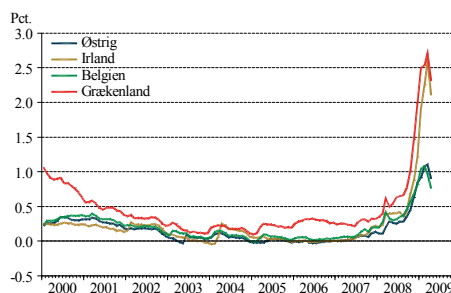
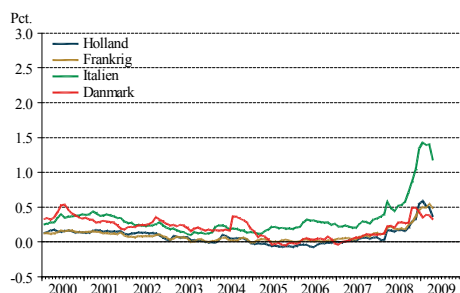
De væsentlige forskelle i de lange renter blandt ØMU-landene må derfor afspejle forskelle i kreditvurderingen og likviditetssituationen. Således ligger renten på italienske statsobligationer aktuelt næsten 1½ pct.point over det tyske niveau, jf. figur II.27a, mens den 10-årige rente i Østrig og Belgien ligger 1 pct.point over, jf. figur II.27b. Det tilsvarende hollandske rentespænd ligger på omtrent ½ pct.point, mens Danmark ligger lidt under dette niveau. For Irlands og Grækenlands vedkommende er rentespændet aktuelt på mere end 2½ pct.point.

**En likviditets-
risikoforklaring**

En sandsynlig forklaring på, hvorfor tyske renter er faldet relativt til de øvrige eurolandes, er den store likviditet, der qua det tyske futuremarked ligger bag tyske statsobligationer, jf. diskussionen herom i afsnit II.5. Det sikrer alt andet lige investorerne de mest stabile priser på deres investering, hvilket er en fordel, hvis de pludselig er nødt til eller ønsker at foretage et salg.

52) Såfremt en investor indkalkulerer, at et land genindfører sin egen valuta inden for investeringens løbetid, vil valutakursusikkerhedspræmien naturligvis også være en relevant forklaring.

Figur II.27a Rentespænd til Tyskland, 10-årige statsobligationer, Figur II.27b Rentespænd til Tyskland, 10-årige statsobligationer



Anm.: Seneste observation er april 2009.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

En kreditrisiko-forklaring

En supplerende mulig fortolkning er, at investorerne vurderer, at der er større sandsynlighed for, at Tyskland tilbagebetaler sin gæld, end at de øvrige lande gør. På det seneste har en lang række lande måttet garantere for indskud i de nationale banker, og frygten er, at en stats omkostninger ved at hjælpe sit lands banker gennem krisen kan blive meget store. Ifølge Hansen (2009) er dette sandsynligvis forklaringen på, at specielt det østrigske og belgiske rentespænd er steget særlig markant på det seneste. Forklaringen udfordres dog lidt, da Frankrig reelt er i samme position som Tyskland, hvad angår udlånseksponeringen, og alligevel er de franske renter steget efter stort set samme mønster som de øvrige landes, om end i lidt mindre omfang.

Udlåns-eksponeringen mod Øst- og Centraleuropa

Bankerne i Østrig, Belgien og Holland har udlånt ganske store beløb til lande i Central- og Østeuropa. Ifølge Hansen (2009) er mange af lånene ydet i vesteuropæisk valuta, og med kraftige valutadeprecieringer i flere af låntagernes lande er den reale gældsbyrde steget betragteligt. Det har sået tvivl om, hvorvidt bankerne, der har udlånt pengene, kan forvente at få disse tilbagebetalt. Særlig Østrig er stærkt eksponeret i Central- og Østeuropa. De østrigske banker har udlånt beløb svarende til omtrent 55 pct. af det østrigske BNP til regionen, mens belgiske bankers udlån beløber sig til ca. 21 pct. af Belgiens BNP. Ligeledes er Holland eksponeret med et udlån på lidt mere end 10 pct. Frankrig og

Tyskland er eksponeret med i underkanten af 5 pct. af deres BNP, mens Italien ligger på godt 7 pct. af det italienske BNP.

Paralleller med de asiatiske valutakriser

Såfremt denne forklaring er relevant, er der tale om en situation, der forekommer beslægtet med den forklaring på valutakriserne i Sydøstasien, som fremføres af bl.a. Burnside mfl. (2001). Ifølge det studie udsprang investorernes mistillid af, at de pågældende lande kunne blive bebyrdet med så store omkostninger ved redningen af insolvente banker, at de ville klare finansieringen ved at lade seddelpressen køre. En sådan forøgelse af pengemængden ville føre til et fald i valutakursen og dermed udhule investorernes reale formue i landet. En sådan mulighed har de enkelte eurolande ikke, da ECB forestår pengepolitikken. Alternativt kunne disse lande undlade at servicere deres gældsforpligtigelser.

Misligholdelse af gæld inden for og uden for euroområdet

Argumentet trækker i retning af, at nogle af forskellene mellem at føre fastkurspolitik og være medlem af ØMU'en måske er mindre, end de på overfladen ser ud til at være. Danmark har teknisk set muligheden for at afdrage på sin gæld ved at trykke penge. Dette vil imidlertid være et brud med fastkurspolitikken, og det vil udhule udenlandske investorers reale investering, så disse vil kompenseres for risikoen. Ligeledes vil de kompenseres for risikoen for, at Danmark ikke foretager de lovede betalinger til långiverne. For eurolandene er trykningen af penge ikke en mulighed, så hvis en gældsforpligtigelse ikke vedligeholdes, vil det under alle omstændigheder ske ved, at disse landes stater ikke foretager de lovede betalinger til långiverne. For såvel eurolandene som Danmark er slutresultatet, at investorer ønsker en risikopræmie til at kompensere for den risiko, der ligger i, at det reale lån ikke tilbagebetales fuldt ud.

Hvis fastkurspolitikken alligevel må opgives

Fastkurspolitikken har overlevet den aktuelle krise

Som nævnt ovenfor har den danske krone været udsat for et vist pres under den nuværende finansielle krise. Nationalbanken udvidede i oktober rentespændet til 1,75 pct.point – et niveau der ikke er set siden 1998. På det seneste har det dog været muligt at indsnævre spændet til moderate 0,65

pct.point. En forsigtig vurdering af situationen er derfor, at det er lykkedes for Nationalbanken at forsvare kronen i en af de finansielt set mest stormfyldte perioder siden EMS-krisen. Men selvom det har været muligt at ride stormen af i denne endog meget pressede situation, er det ikke givet, at dette altid ville kunne lade sig gøre. Det tiende punkt i oversigten over forskelle mellem den nuværende fastkurspolitik og et fulgdyldigt medlemskab, der blev præsenteret i afsnit II.5, vedrører sikringen af de fastkursgevinster, Danmark måtte have oparbejdet. Analysen i afsnit II.6 tydede på, at Danmark ved den konsekvente fastkurspolitik har opnået betydelige handelsgevinster. Eksportfremgangen har været af samme størrelsesorden som for de euro-lande, der synes at have opnået størst fremgang som konsekvens af ØMU'en, og som lande med flydende valutakurs ikke har oplevet. Ved at overgå til fuldt medlemskab kan Danmark eliminere risikoen for at måtte opgive fastkurspolitikken over for Euroland og herved sikre sig, at de opnåede gevinster ikke mistes igen. De følgende sider diskuterer risikoen for, at et spekulativt angreb har et omfang, der reelt tvinger Danmark til at opgive fastkurspolitikken.

Flere lande måtte opgive den faste kurs under EMS-krisen ...

Erfaringerne med EMS-krisen viste, at også sunde økonomier risikerer at blive udsat for spekulative angreb. Under visse omstændigheder kan presset på en valuta blive så stort, at det kræver ekstremt høje renteniveauer at forsvare en fastkurspolitik. Dette var tilfældet for en række lande under EMS-krisen. Eksempelvis forhøjede Sverige kortvarigt den korte rente til 500 pct. i september 1992. I første omgang formåede svenskerne at stabilisere valutakursen og sænkede efter et par dage renten til 50 pct., men et par måneder senere, hvor renten var blevet sænket til 12,5 pct., opgav man forsvaret af fastkurspolitikken. Inden da var det samme sket for finske mark, britiske pund, italienske lire og spanske pesetas. Efter kollapset af det svenske fastkursregime fulgte kollapset af det portugisiske og sidenhen det irske, om end Irland holdt stand til januar 1993. Der er således en række eksempler på, at europæiske lande mod deres vilje har måttet opgive at føre fastkurspolitik og overgå til flydende valutakurser, jf. figur II.28a.

**... mens andre
forsvarede
fastkurspolitikken**

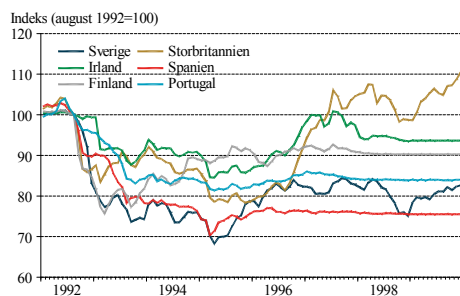
Danmark var også dengang blandt de lande, der var under pres, men som med succes forsvarede fastkurspolitikken. Det indebar dog, jf. diskussionen tidligere i dette afsnit, en markant udvidelse af rentespændet, der nåede op i mere end 6 pct.point i november 1992. Blandt de øvrige lande, der med held forsvarede fastkurspolitikken var – udover Tyskland – Frankrig og Belgien samt i særdeleshed Holland og Østrig, jf. figur II.28b.

**Sandsynligvis lav
risiko for at
fastkurspolitikken
ikke holder ...**

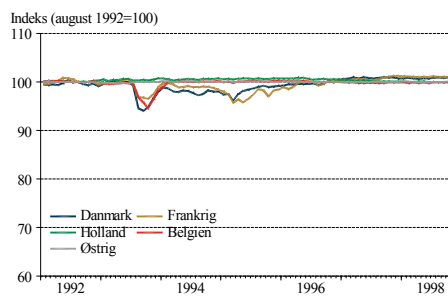
Det er vanskeligt at vurdere, hvor stor sandsynligheden er for, at et spekulativt angreb kan tvinge Danmark til at opgive fastkurspolitikken. Givet Danmark har klaret sig gennem flere valutakriser siden 1992, hvoraf særligt EMS-krisen og den nuværende finanskriser har været meget alvorlige, må man antage, at sandsynligheden er lille. Grundlæggende er Danmark tillige et foregangsland, hvad angår det at sikre langsigtet holdbarhed af finanspolitikken, hvis man sammenligner med en lang række øvrige europæiske lande. Selvom også sunde økonomier undertiden udsættes for spekulative angreb, må man imidlertid antage, at sandsynligheden for at blive ramt af et spekulativt angreb er større for et land, der fører en usund økonomisk politik, end for et land, der fører en sund økonomisk politik. Endvidere har Danmark i forbindelse med ERM II-aftalen indgået en aftale, der forpligter såvel ECB som Danmarks Nationalbank til at intervenere, hvis kronen nærmer sig grænserne i de aftalte udsvingsbånd på $\pm 2,25$ pct.⁵³ Dette trækker ligeledes i retning af, at investorer afstår fra at spekulere imod kronen, da ECB med sin betydelige volumen kan støtte Nationalbanken.

53) Ifølge Hougaard Jensen (2009) er det imidlertid grundlæggende vanskeligt at se, hvilke incitament ECB har til at sikre Danmark et symmetrisk fastkurssystem, ligesom ECB's forpligtigelse ikke gælder, såfremt en støtte til den danske fastkurspolitik er i konflikt med bankens målsætning om prisstabilitet i euroområdet.

Figur II.28a Nominelle valutakurser



Figur II.28b Nominelle valutakurser



Anm.: Valutakurserne er angivet som prisen på den nationale valuta i D-mark. En faldende værdi svarer til en depreciering. Kurserne er indekseret til 100 i august 1992.

Kilde: EcoWin.

... men det er en risiko

Men muligheden for, at Danmark rammes af et virkelig stort spekulativt angreb, som det ikke er muligt at modstå, kan omvendt heller ikke afvises. Det lader som nævnt til, at Danmark har redet stormen af i forbindelse med den aktuelle finanskrisen. På tidspunktet, hvor finanskrisen satte ind, var ledigheden i Danmark meget lav og lavere end det strukturelle ledighedsniveau. Set fra et stabiliseringssynspunkt var rentestigninger med heraf følgende ledighedsstigninger næppe så politisk omkostningsfulde, som hvis ledigheden havde været høj og ligget væsentligt over sit strukturelle niveau. Udenlandske investorer kunne således forvente, at der ville være opbakning til selv et omkostningsfuldt forsvar af kronen. I situationer hvor ledighedsniveauet er højt, vil Danmark af stabiliseringsmæssige årsager fortrække en lav rente, og det kan opfattes som politisk mere omkostningsfuldt at have et stort rentespænd i en længere periode.⁵⁴ Hvis udenlandske investorer af den årsag bringes i tvivl omkring Nationalbankens – og specielt politikernes – vilje til at betale denne pris, kan dette i sig selv afstedkomme spekulative angreb, jf. Obstfeld (1996).

54) Som det blev vist i afsnit II.3 og tidligere i nærværende afsnit er der dog umiddelbart en pæn samvariation mellem foretrukken dansk og faktisk rente i Euroland. I en situation hvor Danmark må udvide rentespændet, vil renteniveauet således typisk holdes nede af, at ECB samtidig fører en lempelig pengepolitik.

**Omkostninger
forbundet med at
måtte bryde med
fastkurspolitikken**

Hvis det sker, at Danmark rammes af et stort spekulativt angreb, der reelt tvinger os til at opgive fastkurspolitikken, vil konsekvensen være, at Danmark må give afkald på de fordele, der er høstet qua den konsekvente fastkurspolitik. Dette drejer sig i givet fald om de fordele, der relaterer sig til punkterne 5-7 i afsnit II.5, altså fordele opnået via udenrigshandel, investerings- og opsparingsadfærd samt større indenlandsk konkurrence.

Sikringsværdien

Det er derfor relevant at inddrage denne vinkel ved vurderingen af, hvorvidt Danmark bør udskifte den nuværende fastkurspolitik med et fuldgyldigt ØMU-medlemskab. Ved at overgå til fuldgyldigt medlemskab kan Danmark forsikre eller "hjemtage" de fordele, som fastkurspolitikken har givet. I relation til de opnåede gevinster ved den danske fastkurspolitik virker ØMU-medlemskab derfor som en forsikring mod spekulative angreb på kronen, der kan tvinge Nationalbanken til at opgive den faste kurs.

Opsummering

**Finansielle kriser
rammer alle**

Intet pengepolitisk regime kan afskærme Danmark fuldstændigt fra finansielle kriser. Såvel eurolande som Danmark berøres således aktuelt af den finansielle krise.

**Danmark er
generelt sluppet
nådigt**

Den omkostning, det har påført Danmark at skulle forsvare valutakursen, må vurderes at være af begrænset omfang, da Danmark er sluppet relativt skånsomt fra perioder med turbulens på de finansielle markeder, særligt gennem de seneste 10 år. De renteforhøjelser, som undertiden har været nødvendige for at forsvare kronen, har været af begrænset omfang og varighed. I løbet af 1990'erne har der dog været situationer, hvor Nationalbanken har måttet udvide det pengepolitiske rentespænd over for Euroland/Tyskland til niveauer omkring 2 pct.point, og i forbindelse med EMS-krisen i 1992/93 var rentespændet helt oppe på over 6 pct.point. De seneste år har rentespændet generelt ligget på meget lave niveauer, hvilket afspejler en høj tillid til Nationalbankens evne og vilje til at forsvare den danske fastkurspolitik.

Altid en risikofaktor ved fastkurspolitik

En risikofaktor ved at føre fastkurspolitik vil imidlertid altid være, at man udsættes for spekulative angreb fra investorer. Det kan endda forekomme på tidspunkter, hvor den økonomiske politik og situation fundamentalt set er sund. Det skete for flere lande under EMS-krisen. Tillige kan sådanne situationer, hvor Nationalbanken må udvide det pengepolitiske rentespænd, opstå på tidspunkter, hvor det er ubelejligt ud fra et konjunkturmæssigt hensyn. Ligeledes kan det ikke udelukkes, at der i fremtiden vil komme stød til økonomien, der tvinger Nationalbanken til længerevarende at fastholde rentespændet på et højt niveau, såfremt fastkurspolitikken skal videreføres.

Danmark kan gå med i ØMU'ens tredje fase ...

... eller følge Sveriges eksempel

Ønsker Danmark helt at afskære sig fra risikoen for at skulle hæve den pengepolitiske rente til ekstraordinært høje niveauer som følge af uro omkring valutakursen, må der overvejes en alternativ pengepolitisk strategi, hvor man er villig til at lade valutakursen flyde. Det vil være tilfældet, hvis Danmark vælger at gå med i ØMU'ens tredje fase, idet euroen, der jo flyder, da vil blive Danmarks valuta. Et andet muligt alternativ til den nuværende fastkurspolitik er at gøre som Sverige gjorde i 1993, nemlig at indføre pengepolitik baseret på en flydende egen valuta og en selvstændig inflationsmålsætning. Sidstnævnte mulighed behandles i det følgende afsnit som en option, der vil være til stede og have en værdi, så længe der føres fastkurspolitik med egen valuta. Dette vil fungere som en sikring af de gevinster, der er opnået gennem den danske fastkurspolitik, mod risikoen for at spekulative angreb på kronen kan nødvendiggøre, at Nationalbanken opgiver den faste kronekurs og overgår til en flydende valutakurs med inflationsmål, således som Sverige gjorde det i 1993.

Næste afsnit

En overgang til selvstændig pengepolitik med flydende valutakurs og inflationsmålsætning vil ikke nødvendigvis være påtvunget. Principielt kan man forestille sig, at fremtidige begivenheder skabte ønske om en sådan overgang. Sidstnævnte mulighed behandles i det følgende afsnit som en option, der vil være til stede og have en værdi, så længe der føres fastkurspolitik med egen valuta.

II.8 Optionsværdien af en selvstændig valuta

ØMU-medlemskab fordelagtigt i forhold til fastkurspolitik

Diskussionen i de tre foregående afsnit peger på, at der vil være en økonomisk nettofordel ved at udskifte kronen med euroen, hvis Danmark under alle tænkelige fremtidige omstændigheder ønsker at holde en fast kurs over for euroområdet. Der vil være en række forskelle på fortsat fastkurspolitik med bevarelse af kronen og ØMU-medlemskab, som overvejende tæller til fordel for ØMU'en (jf. punkt 1-9 i afsnit II.5). Derudover vil et fuldt ØMU-medlemskab udløse sikringsværdien (jf. punkt 10 i afsnit II.5 og diskussionen i afsnit II.7) og dermed cementere de fordele, Danmark har opnået ved den hidtidige fastkurspolitik, ikke mindst gevinsterne ved en større handel.

Optionsværdi ved at bevare egen valuta

Selvom det ikke forekommer sandsynligt i dag, kan det imidlertid ikke helt udelukkes, at der i fremtiden kan opstå en situation, hvor det vil være en økonomisk fordel for Danmark at opgive det faste kursforhold over for euroområdet. Derfor kan der være en såkaldt optionsværdi ved at bevare en selvstændig valuta.

Omkostninger ved at forlade ØMU'en, hvis Danmark først er blevet medlem

Denne optionsværdi opstår især, hvis en beslutning om overgang til euroen er helt uigenkaldelig, således som ØMU'ens traktatgrundlag lægger op til. Men selv hvis det i praksis måtte være muligt at udtræde af euroområdet under særlige omstændigheder, vil det være mindre omkostningsfuldt for Danmark at opgive det faste kursforhold over for eurozonen, hvis vi har bevaret kronen, end hvis vi i udgangspunktet har overtaget euroen og derfor skal genetablere vor egen valuta. Genindførelsen af en selvstændig valuta, der tidligere er blevet afskaffet, vil kræve en længere forberedelsesperiode, og der vil være en lang række økonomiske omkostninger og problemstillinger af teknisk og juridisk art, der vil skulle løses. Man kan også forestille sig, at der i visse tilfælde vil være forskellige politiske omkostninger ved et selvstændigt dansk ønske om at udtræde af ØMU'en, jf. Eichengreen (2008).

Hvad afhænger optionsværdien af?

I en samlet økonomisk analyse må man således afveje de nettogevinster ved en overgang til euroen, som blev beskrevet i afsnit II.5 til II.7, mod optionsværdien ved at bevare en

selvstændig valuta. Optionsværdien afhænger dels af sandsynligheden for, at der vil indtræde en hændelse, der måtte gøre det ønskeligt for Danmark at opgive det faste kursforhold til euroen, og dels af hvor stor gevinsten i givet fald er ved at overgå til andet valutakursregime, jf. boks II.4 i afsnit II.5. Ved opgørelsen af sidstnævnte gevinst skal der modregnes for alle de effektivitetstab, som fravigelsen fra den faste valutakurs måtte indebære. Dette betyder, at den antagne hændelse skal være af en så dramatisk karakter, at en overgang til f.eks. en selvstændig pengepolitik baseret på en inflationsmålsætning under de givne omstændigheder indebærer tilstrækkelig store fordele til, at det kan kompensere for tabet af fastkursgevinster. Endelig afhænger optionsværdien af muligheden af og i givet fald ekstraomkostningerne ved at skulle retablere en selvstændig valuta. Jo lavere disse ekstraomkostninger er, jo mindre er optionsværdien af egen valuta.

Inflationsmål mest nærliggende alternativ

En type af hændelse, der kunne berettige en overvejelse om at opgive den faste kurs over for euroen kunne være, at den økonomiske udvikling i euroområdet på et tidspunkt skulle vise sig at blive meget ustabil og føre til en situation med høj og ustabil inflation. En anden mulighed kunne være, at Danmarks handelsmønster udviklede sig i en dramatisk ny retning, så vi ikke længere overvejende handlede med EU-lande, men f.eks. overvejende med amerikanske og asiatiske lande. En sidste mulighed, som vurderes i dette afsnit er, at Danmark kunne blive ramt af et meget stort såkaldt asymmetrisk stød, der gør vores økonomiske situation afgørende anderledes end euroområdets og det derfor overvejes at forlade fastkurspolitikken. Alle disse typer af fremtidige udviklinger vurderes som lidet sandsynlige, men de kan ikke helt udelukkes. I en situation, hvor en af de skitserede hændelser måtte være indtruffet, ville det mest nærliggende alternativ til fastkurspolitikken være overgang til en selvstændig dansk pengepolitik baseret på en inflationsmålsætning og flydende valutakurs på linie med pengepolitikken i eksempelvis Norge, Sverige og Storbritannien. I dette afsnit diskuteres først en række principielle aspekter og praktiske erfaringer vedrørende pengepolitik baseret på en inflationsmålsætning. Dernæst diskuteres nærmere, i hvilke situatio-

ner et dansk skifte over til en inflationsmålsætning kunne tænkes at indebære en positiv optionsværdi.

Inflationsmålsætning

Stabil prisudvikling kan nås ved forskellige strategier

I de fleste vestlige lande er det overordnede mål for pengepolitikken i sidste ende at sikre en stabil prisudvikling, dvs. i praksis at opretholde en positiv, men lav og stabil inflation. Dette kan imidlertid udmøntes på forskellig vis i form af de mere operative mellemål, som centralbankerne styrer ud fra. Når Danmark fører fastkurspolitik i forhold til euroområdet, skyldes det således – ud over fordelene for samhandelen med Euroland – at inflationen i det valutaområde, vi fører fastkurspolitik i forhold til, forventes at være lav fremadrettet. På lang sigt må et lille åbent land nemlig forventes at have samme inflationsniveau som det store valutaområde, det fører fastkurspolitik i forhold til, jf. afsnit II.4. En forudsætning for, at fastkurspolitikken opfylder sit formål for Danmark, er altså, at inflationen i euroområdet fremover vil forblive lav og stabil. Danmark er p.t. det eneste OECD-land, der har valgt en fastkurspolitik. De øvrige OECD-lande har enten valgt at danne en egentlig møntunion i form af ØMU'en eller forfølger målet om en stabil prisudvikling på andre måder. I løbet af 1990'erne har der været en global tendens til polarisering af valutakursregimer, sådan at flere lande enten har valgt et system med en helt flydende valutakurs eller et system med en uigenkaldeligt fastlåst kurs i form af deltagelse i eurozonen eller et såkaldt currency board.⁵⁵ Blandt de EU-medlemmer, der ikke er medlem af OECD, fører Estland, Litauen og Bulgarien i dag fastkurspolitik over for euroen i form af et currency board. Letland har en mere ordinær fastkurspolitik.

55) Et currency board er en meget striks form for fastkurspolitik, hvor det faste kursforhold er fastsat ved lov, og hvor pengebasen skal være fuldt dækket af udenlandsk valuta (eller guld). Centralbanken kan så garantere, at den altid vil omveksle den nationale valuta med forankringsvalutaen i det fastsatte kursforhold. Currency boards har deres oprindelse i de britiske kolonier, hvor de primært blev etableret for at skabe ordnede monetære forhold og samtidig beholde møntningsgevinsten i lokalområdet, jf. Bie og Hahnemann (2000).

**Inflationsmål
udbredt i OECD**

Det mest oplagte alternativ for lande og valutaområder, der ikke ønsker at føre fastkurspolitik, er at styre pengepolitikken efter en egentlig inflationsmålsætning. Dette indebærer, at centralbanken gennem pengepolitikken direkte styrer efter at holde den indenlandske inflationstakt tæt på et bestemt niveau (eller inden for et bånd). Det er det pengepolitiske regime, som bl.a. Sverige, Norge og Storbritannien på linje med en række andre OECD-lande følger, jf. tabel II.7. Også eurolandene klassificeres af IMF kollektivt som de facto inflationsmålslande, selvom området ikke officielt omtaler sin pengepolitiske strategi som et egentligt inflationsmål. Danmark, Schweiz, Japan og USA er dermed ifølge denne opgørelse de eneste OECD-lande, der ikke direkte følger et inflationsmål.

**Under et
inflationsmål skal
pengepolitikken
styre
prisudviklingen
direkte**

En inflationsmålsætning indebærer, at pengepolitikken tilrettelægges efter at påvirke prisudviklingen, ikke mindst ved at forankre de fremadrettede forventninger til den indenlandske inflationsudvikling, idet forventningerne i høj grad vil påvirke den faktisk realiserede udvikling i prisniveauet. New Zealand var det første land i verden, der indførte et egentligt inflationsmål som ankeret for sin pengepolitik. Som det fremgår af tabellen, skete det i 1990. Den konkrete målsætning kan enten være udtrykt i form af en bestemt værdi, som den årlige inflationstakt skal holde sig i nærheden af, eller som et interval for udviklingen i forbrugerpriserne, evt. begge dele. Sveriges Riksbank styrer eksempelvis efter at holde inflationen inden for et bånd på 1-3 pct. om året. Den faktiske inflation i perioden 2003-07 har i de fleste lande ligget inden for landets målsætning. I Island, Mexico og Ungarn er målsætningen dog blevet overskredet. I Tyrkiet ligger den øjeblikkelige inflation et godt stykke fra målet. Til sammenligning har euroområdet gennemsnitlige årlige inflation i samme tidsrum været på 2,1 pct.

Tabel II.7 OECD-lande med inflationsmålsætning

Land	År for indførelse	Inflationsmål	Faktisk inflation 2003-07	BNP, mia. USD, 2007
Australien	1993	2-3	2,7	911
Canada	1991	2±1	2,2	1.436
Euroland	1999	<2	2,1	12.312
Island	2001	2,5±1,5	4,2	20
Mexico	1995	3±1	4,2	1.023
New Zealand	1990	1-3	2,6	129
Norge	2001	2,5	1,5	390
Polen	1998	2,5±1	2,0	427
Storbritannien	1992	2	2,0	2.804
Sydkorea	1998	3±1	2,9	970
Sverige	1993	2±1	1,3	455
Tjekkiet	1997	2-4	2,1	176
Tyrkiet	2006	7,5±2 ^{a)}	11,3	659
Ungarn	2001	4±1	5,4	139

a) Tyrkiets inflationsmål indebærer p.t. en faldende inflation over tid. Siden juni 2008 har man styret efter et centralt inflationsmål, der er på 7,5 pct. i 2009, 6,5 pct. i 2010 og 5,5 pct. i 2011.

Anm.: IMF klassificerer også euroområdet medlemmer kollektivt som de facto inflationsmålslande. Den faktiske inflation er væksten i CPI (for Eurolands vedkommende HICP). Danmarks BNP beløb sig i 2007 til USD 312 mia. BNP-tallene er ikke købekraftskorrigerede.

Kilde: EcoWin, Economic Outlook, IMF (2008), www.imf.org, www.tcmb.gov.tr, Berg (2005) og egne beregninger.

Andre muligheder for centralbanker

En tredje mulig centralbankstrategi ud over fastkurspolitik og inflationsmål ville være at holde en stabil vækst i pengemængden, hvilket alt andet lige også vil føre til en stabil inflation på lang sigt. Lande som Tyskland og Schweiz har tidligere officielt haft et pengemængdemål. I praksis har det dog vist sig svært at styre tilfredsstillende efter udviklingen i pengemængden, sådan at denne strategi i vidt omfang er blevet forladt, jf. Abildgren mfl. (2003). Schweiz' nuværende pengepolitiske strategi kan beskrives som en modificeret udgave af en inflationsmålsætning, jf. Baltensperger mfl. (2007). Et land som USA har ikke noget egentligt mellem mål for sin pengepolitik. Den amerikanske central-

bank Federal Reserve's langsigtede mål er høj beskæftigelse, stabile priser og moderate lange renter, og centralbankens ledelse kan altså bruge sit skøn for at nå disse mål uden at være underlagt nogle ydre regler om strategien. Amerikanernes pengepolitiske strategi bliver derfor somme tider karakteriseret som en "just do it"-strategi.

Inflationsmål giver ikke mulighed for re- eller devalueringer

Under en inflationsmålsætning er valutakursen flydende og ikke direkte genstand for intervention fra myndighedernes side. Den vil derfor ofte svinge i forhold til andre valutaområder, der er udsat for andre forhold på kort sigt. Der vil imidlertid ikke ske nogen systematisk, langsigtet appreciering eller depreciering i forhold til andre lande, medmindre pengepolitikken er lagt an på at skabe en anderledes inflationstakt end i udlandet. En inflationsmålsætning giver således ikke mulighed for at anvende re- eller devalueringer som et strategisk instrument i den økonomiske politik. Selvom valutakursen ikke direkte indgår i et inflationsmålslands målsætning, spiller den dog indirekte en vis rolle i pengepolitikken, især i meget åbne økonomier. Det gælder både, fordi udefra kommende ændringer i den effektive valutakurs normalt påvirker den hjemlige inflationstakt, og fordi den hjemlige centralbanks renteændringer i sig selv normalt vil påvirke valutakursen.

Fordele ved inflationsmålsætning

En inflationsmålsætning har den fordel, at pengepolitikken kan tilrettelægges efter de behov, den indenlandske økonomiske udvikling skaber. Dermed behøver pengepolitikken ikke at følge renteændringer i udlandet, hvis de ikke er passende i den pågældende konjunktursituation. Sveriges Riksbank og Bank of England har således jævnligt fulgt et andet rentemønster end ECB. Samtidig betyder den flydende valutakurs, at centralbanken per konstruktion ikke har eksplicitte grænser, som man behøver at forsvare mod valutaspekulanter.

Ulemper ved inflationsmålsætning

Udsvingene i valutakursen kan imidlertid have negative konsekvenser for udenrigshandel, formuedannelse og kapitalallokering, især for små åbne økonomier. Desuden kan større pludselige ændringer i den effektive valutakurs medføre en uønsket omfordeling mellem personer, der er tilknyttet hhv. eksport-, import- eller hjemmemarkedsorienterte

rede erhverv. Gæld og tilgodehavender, der er fastsat i udenlandsk valuta, kan også pludselig få forandret deres reale værdi betydeligt ved sådanne valutakursskift, hvilket giver en ekstra usikkerhed ved finansiell handel med udlandet. En inflationsmålsætning er samtidig mindre gennemsigtig end fastkurspolitik. Det tager tid, før ændringer i den økonomiske politik slår igennem i prisudviklingen, og såvel længden som størrelsen af gennemslaget er usikkert. For et land, der historisk ikke har haft stor troværdighed om sin pengepolitik, kan denne manglende gennemsigtighed være et problem.

**Vilkårene for
konjunkturpolitik
er anderledes**

I forhold til en fastkurspolitik (enten som den nuværende danske eller i den ultimative form som medlem af en møntunion) skaber en inflationsmålsætning ændrede vilkår for den konjunkturtilpassende økonomiske politik. For det første fører et land selvstændig pengepolitik under en inflationsmålsætning i modsætning til situationen under fastkurspolitik. For det andet vil det forhold, at landets valutakurs nu ændrer sig selvstændigt, i sig selv påvirke konjunkturforholdene og betingelserne for den økonomiske politik. Også i et fastkursregime vil der løbende være en pengepolitisk påvirkning af økonomien, hvis det valutaområde, man har fast kurs over for, fører en aktiv pengepolitik. Ligeledes vil denne pengepolitik selv i fastkurstilfældet medføre en vis påvirkning af fastkurslandets effektive valutakurs, nemlig i forhold til de samhandelspartnere, som man ikke fører fastkurspolitik over for. Men i tilfældet med selvstændigt inflationsmål vil renteændringer fra centralbanken nu i højere grad påvirke efterspørgslen, fordi deres påvirkning af den effektive valutakurs og dermed konkurrenceevnen og nettoeksporten vil være kraftigere. En given pengepolitisk ændring kan altså forventes at få større virkning for økonomien under et inflationsmål, og den vil i højere grad være tilpasset den indenlandske økonomis behov.

**Selvstændig
pengepolitik kan
formindske
virkningen af
efterspørgselsstød**

Hvis centralbanken lever op til sin inflationsmålsætning, vil den formindske de udsving i inflation og produktion, der kommer som følge af forskellige stød til efterspørgslen i det pågældende land, jf. den detaljerede gennemgang i Sørensen og Whitta-Jacobsen (2005). Hvad udbudsstød angår, vil en aktiv centralbank formindske udsvingene i

inflation, men til gengæld alt andet lige forøge variationen i output gap.

Ændret arbejdsdeling mellem penge- og finanspolitik

Et givet finanspolitisk tiltag vil til gengæld have mindre virkning på den indenlandske efterspørgsel i en situation med inflationsmål. Et sådant tiltag giver i sig selv et stød til efterspørgslen, og alt andet lige vil det derfor medføre en reaktion fra centralbanken, som via en renteændring vil påvirke såvel valutakurs som indenlandsk efterspørgsel i modsat retning af det finanspolitiske tiltag. Til gengæld vil en aktiv finanspolitik også være mindre vigtig, når centralbanken fører pengepolitik efter indenlandske forhold. Arbejdsdelingen mellem finans- og pengepolitik vil altså være anderledes under et inflationsmål end under fastkurspolitik (eller medlemskab af en møntunion).

Dæmpes eller forstærkes stød af valutakursen?

Ovenstående principielle forskelle er på forskellig vis blevet modificeret i den løbende fagøkonomiske diskussion. En særlig diskussion drejer sig således om, hvorvidt ændringer i valutakursen i praksis normalt dæmper konjunkturudsving, eller de tværtimod kan risikere i sig selv at forstyrre økonomien. I nogen grad vil de økonomiske markedsmekanismer i sig selv medføre, at udsving i valutakurserne virker stabiliserende. En fornuftigt ført pengepolitik vil ligeledes blandt andet virke gennem ændringer i valutakurserne. I praksis bliver valutakurserne imidlertid ikke udelukkende bestemt af sådanne forhold. På kortere sigt kan de også blive præget af mere tilfældige eller spekulative udsving, blandt andet på grund af den nuværende høje internationale finansielle integration, jf. Buiters (2000). I det omfang disse mere tilfældige udsving slår igennem på den indenlandske produktion og prisudvikling, vil de virke som en selvstændig kilde til forstyrrelser i økonomien. Hvis et land med inflationsmålsætning i højere grad bliver ramt af sådanne mere tilfældige udsving i den effektive valutakurs, end hvis landet førte fastkurspolitik, vil dette fænomen således være en selvstændig ulempe ved inflationsmålsætningen.

Praktiske erfaringer med inflationsmålsætninger

Forskelligartet empiri

En række undersøgelser har på forskellig vis forsøgt at vurdere, om valutakurser historisk set først og fremmest har

virket stabiliserende eller destabiliserende. Artis og Ehrmann (2006) finder lidt forskellige resultater for fire forskellige lande. Ifølge deres beregninger har Danmark og Sverige hovedsagelig været præget af de samme stød som euroområdet, hvorfor der ikke har været behov for en selvstændig valutakurs i den periode, de betragter (1980-1998). For Canadas vedkommende peger deres analyse i højere grad på en selvstændig stabiliserende rolle for pengepolitik og for valutakursen, mens der er blandede resultater for Storbritannien: Landet har været præget af asymmetriske stød i forhold til euroområdet, men samtidig har valutakursudsvingene kun i ringe grad afspejlet de forskellige udbuds- og efterspørgselsstød, som landet har haft. Generelt præges valutakurserne i betydeligt omfang af bevægelser, som ikke skyldes hverken pengepolitik eller realøkonomiske ændringer i landene ("støj").

Hvor meget påvirker midlertidige kursudsving den indenlandske økonomi?

Alexius og Post (2008) argumenterer for, at Artis og Ehrmanns analyse er misvisende ved at inkludere perioder med fastkurspolitik. I stedet kigger de på fem lande i hele den periode, hvor disse lande har haft et inflationsmål. Deres resultat er, at for Sverige og Canada ændrer valutakurserne sig i den ønskede retning i tilfælde af asymmetriske efterspørgsels- og udbudsstød, mens det for Australien, New Zealand og Storbritannien gælder, at deres valutakurser enten ikke reagerer signifikant, eller de bevæger sig i modsat retning. For alle landene bortset fra Canada gælder det, at størstedelen af udsvingene i valutakurserne skyldes støj snarere end fundamentale stød til økonomien. Imidlertid gælder det samtidig, at disse egentlige valutakursstød kun påvirker den indenlandske produktion og inflation i ringe grad. Der er altså i deres undersøgelse en ret høj afkobling mellem sådanne valutakursfluktuationer og den indenlandske økonomi i øvrigt.

En del støj i valutakurser, men måske begrænset betydning

Sammenfattende giver disse og en række andre undersøgelser et blandet billede. Valutakurser påvirkes på kort sigt af en del støj, som hverken kan forklares med pengepolitiske årsager eller realøkonomiske ændringer. Omvendt tyder de nævnte undersøgelser på, at sådanne tilfældige udsving ikke har særlig stor betydning for produktion og inflation i de pågældende lande; deres konsekvenser for konjunkturstabi-

lisering virker derfor ret begrænsede. Samtidig bør man tage empiriske undersøgelser af denne type (strukturelle VAR-modeller) med det væsentlige forbehold, at det kan være meget vanskeligt at identificere årsager til ændringer i valutakurser.

Justeringer af valutakurser kan skyde over målet

Ud over de kortvarige tilfældige udsving, som ovenfor er blevet betegnet som støj, kan valutakurser mellem to valutaområder også på mellemlang sigt gennemgå større svingninger. Der kan være grunde til, at ændringer i de realøkonomiske forhold på kort sigt fører til en valutakursændring, som skyder over målet, jf. Dornbusch (1976). En sådan systematisk skyden over målet kan være en uundgåelig følge af at føre selvstændig pengepolitik og kan medføre u hensigtsmæssige omstillingsomkostninger og fordelingsvirkninger mellem de erhvervssektorer, der bliver påvirket forskelligt af valutakursændringerne.

Praktiske erfaringer med inflationsmål

Der er foretaget en række undersøgelser af erfaringerne fra lande, der har indført inflationsmålsætninger. Ball og Sheridan (2003) undersøger syv af de OECD-lande, der indførte inflationsmål i de tidlige 1990'ere, i forhold til en kontrolgruppe på 13 lande, der ikke gjorde det. De finder, at der er tegn på, at de syv lande har formindsket såvel deres niveau for som udsvingene i inflationen i højere grad end kontrolgruppen, men at dette skyldes, at inflationsmålslandene generelt har startet ud fra et højere inflationsniveau. Når de kontrollerer for forskellene i udgangspunktet for inflationen, konkluderer forfatterne, at inflationsmålslandene overordnet hverken har klaret sig bedre eller dårligere end landene i kontrolgruppen.

Udviklingen i de nordiske lande

Ser man på udviklingen i Danmark, Norge, Sverige og Finland i løbet af det seneste årti, jf. tabel II.8, er der ikke systematiske tegn på, at de forskellige pengepolitiske regimer, som landene har valgt, har haft stor betydning for konjunkturudviklingen. Inflationsmålslandet Sverige og ØMU-medlemmet Finland har haft en lidt lavere inflation end inflationsmålslandet Norge og fastkurslandet Danmark, men alle landene har i gennemsnit haft en inflation tæt på 2 pct. Udsvingene i den månedlige inflationstakt og i det årlige output gap har været lidt lavere i Danmark og Sverige

end i Finland og Norge. Der kan være mange grunde til de forskelle, der ifølge tabellen har været mellem landene, afhængigt af produktions- og handelsmønstre mv. For Danmarks vedkommende er der således en tendens til, at den danske eksport alt andet lige er mindre afhængig af den internationale konjunktursituation end de andre nordiske landes, jf. Christensen og Hansen (2003). Det hænger sammen med, at Danmark har en relativt stor eksport af varer som landbrugsprodukter, medicinalvarer og vindmøller, der ikke er særlig konjunkturfølsomme.

Tabel II.8 Nordiske nøgletal siden 1997

	Danmark	Finland	Norge^a	Sverige
Årlig inflations-takt, gnst. niveau	2,03	1,73	2,00	1,68
Årlig inflations-takt, standardafvigelse	0,79	1,05	1,13	0,92
Output gap, standardafvigelse	1,17	1,35	1,54	1,23
Effektive valutakurser, standardafvigelse	3,20	3,79	4,42	4,45

a) Norge indførte sit inflationsmål i 2001. Inden da havde landet i et tidsrum forsøgt at stabilisere valutakursen i forhold til en kurv af valutaer.

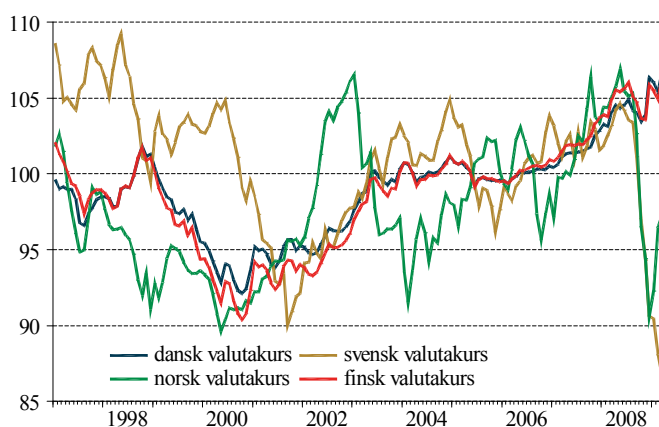
Anm.: Det anvendte inflationsmål er stigningen i det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP). Output gap er defineret som den faktiske minus den potentielle produktion i procent af den potentielle produktion. Tal for output gap er årlige observationer, og sidste observation er OECD's skøn for 2008. Tal for inflation og effektive valutakurser er månedlige observationer, og sidste observation er hhv. marts 2009 (for HICP) og april 2009 (for valutakurser).

Kilde: Eurostat, Economic Outlook og egne beregninger.

**Svenske og norske
effektive
valutakurser
svinger mest**

Mens der i tabel II.8 altså ikke har været systematiske forskelle i konjunkturstabiliseringen mellem de fire lande, viser tabellen samtidig, at Sverige og Norge har haft noget større udsving i de effektive valutakurser end Danmark og Finland. Det samme bekræftes umiddelbart af figur II.29. Figuren illustrerer nærmere, hvordan udviklingen i den effektive valutakurs i de nordiske lande har udviklet sig ganske forskelligartet siden 1997. Som konsekvens af Finlands medlemskab af euroområdet og Danmarks fastkurspolitik samt den kendsgerning, at de to landes samhandelspartnere i vidt omfang er de samme, har den danske og finske effektive valutakursudvikling i praksis været sammenfaldende siden 1999. Derimod har svenske og norske kroner udviklet sig på selvstændig vis og generelt været præget af betydeligt større svingninger, hvilket alt andet lige besværliggør landenes samhandel med udlandet.

Figur II.29 Udviklingen i effektive valutakurser



Anm.: Sidste observation er april 2009.

Kilde: EcoWin.

**Modsattrettet
kursudvikling
under finanskrisen**

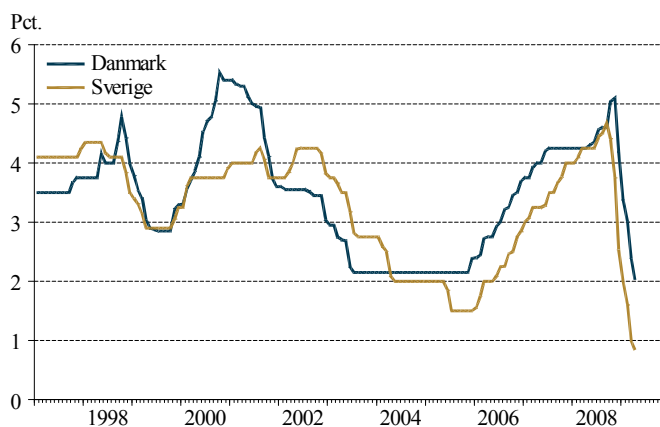
Særlig bemærkelsesværdig er den seneste udvikling siden efteråret 2008, hvor svenske og norske kroner i forbindelse med finanskrisen er faldet betragteligt i forhold til Danmarks og Finlands valutaer. Mens danske kroner som følge af en generel styrkelse af euroen er apprecieret over for en

række andre valutaer, er svenske og norske kroner deprecieret i forhold til euro og dermed også i forhold til danske kroner.

Danmark følger ECB, Sverige gør ikke

Divergensen mellem den effektive danske og svenske valutakursudvikling kan benyttes til at illustrere nogle væsentlige forskelle mellem situationen, hvor man baserer sin pengepolitik på en inflationsmålsætning og situationen, hvor man fører fastkurspolitik. Danmark har således grundlæggende haft det samme pengepolitiske renteniveau som Euroland, jf. beskrivelsen i afsnit II.7. I slutningen af 2008 kom den danske krone imidlertid under pres, og Danmarks Nationalbank måtte hæve den pengepolitiske rente i forhold til euroområdet af hensyn til fastkurspolitikken. Svenskerne havde ikke samme bekymring og kunne i denne periode sænke deres pengepolitiske rente uden at komme i konflikt med hensynet til at opfylde deres selvstændige inflationsmålsætning. Det førte til en stor udvidelse af det dansk-svenske rentespænd, jf. figur II.30.

Figur II.30 Pengepolitiske renter i Danmark og Sverige



Anm.: Seneste observation er april 2009.

Kilde: EcoWin.

Sverige i den nuværende krise

Sverige er blevet ganske hårdt ramt af den internationale økonomiske krise med et BNP-fald på 4,9 pct. fra fjerde

kvartal 2007 til fjerde kvartal 2008, jf. også kapitel I. I denne situation har såvel det store svenske rentefald som den kraftige svenske kronedepreciering virket konjunktur-stabiliserende ved at stimulere såvel den hjemlige efterspørgsel som den svenske konkurrenceevne og dermed nettoeksporten. Samtidig har udviklingen i kronekursen forringet Sveriges bytteforhold. Især i det omfang den lavere svenske effektive kronkurs forventes at være et vedvarende fænomen, vil det også give sig udslag i højere inflation. For 2009 forventer Sveriges Riksbank et fald i forbrugerprisindekset på 0,3 pct. og vil dermed ikke kunne holde sig inden for båndet i den svenske inflationsmålsætning, jf. Sveriges Riksbank (2009).

Vil selvstændige centralbanker blive fristet til at snyde på vægten?

Man kan diskutere, hvornår store selvstændige rentenedsættelser i et land er rimelige i en international sammenhæng. Den svenske rentenedsættelse har haft den omvendte virkning på samhandelspartnerne, at deres bytteforhold over for Sverige umiddelbart er forbedret, deres konkurrenceevne forværret og deres importerede inflation formindsket. Alt efter de pågældende landes egen konjunktursituation vil dette påvirke dem på forskellig vis. Hvis de omgivende valutaområder samtidig selv fører pengepolitik efter et inflationsmål (direkte eller indirekte), vil den svenske handling også påvirke disse landes pengepolitik. Så længe alle de pågældende valutaområder følger deres egen officielle inflationsmålsætning og i øvrigt bruger deres pengepolitiske instrumenter kompetent, må dette formodes ikke at give anledning til problemer. Hvis man derimod frygter, at eksempelvis den svenske centralbank er fristet til i virkeligheden at skabe en større inflation end officielt ønsket i hjemlandet for til gengæld at få en ekstra kortsigtet konkurrencefordel, kan den nuværende situation sidestilles med tidligere tiders konkurrerende devalueringer. En sådan uhensigtsmæssig adfærd kan undgås i en valutaunion.

Hvordan ville Sverige have klaret sig i ØMU'en?

Söderström (2008) har – uafhængigt af krisen – undersøgt nogle formodede konsekvenser for Sverige af at opgive sin selvstændige inflationsmålsætning og tilslutte sig ØMU'en i stedet. Han foretager en række simulationer på Sveriges Riksbanks model RAMSES, der er en såkaldt dynamisk stokastisk generel ligevægtsmodel (DSGE-model). Simula-

tionerne giver ikke noget klart svar på, hvorvidt det – ud fra modellens forudsætninger – stabiliseringsmæssigt ville have været en fordel eller en ulempe for Sverige at have været ØMU-medlem siden starten i 1999. I de kontrafaktiske simulationer, hvor Sverige antages at deltage i ØMU'en fra 1999, ville såvel inflation som BNP-vækst have været lidt højere, men BNP-væksten samtidig lidt mere volatil, hvis Sverige havde været medlem i den pågældende periode. Beregningerne peger på, at landespecifikke stød har været vigtige for fluktuationerne i den svenske økonomi siden 1993, hvilket alt andet lige gør en selvstændig pengepolitik mere relevant. Samtidig viser modelberegningerne imidlertid også, at de svenske valutakursudsving i perioden i sig selv har givet en tendens til destabilisering snarere end stabilisering. Söderström opsummerer derfor til sidst, at man ikke kan konkludere noget definitivt om, hvorvidt ØMU-deltagelse ville have været gavnlige eller skadelige for Sverige, men at konsekvenserne næppe ville have været dramatiske.

Giver inflationsmål mindre konjunkturudsving?

En række oversigter anfører, at indførelsen af inflationsmål generelt har mindsket såvel niveauet for som udsvingene i inflationen i en række lande, jf. bl.a. Pétursson (2005), Vega og Winkelried (2005) og Berg (2005). Med hensyn til udsving i output gap er resultaterne i de nævnte publikationer lidt mindre entydige. Christensen og Hansen (2007) undersøger imidlertid i et økonometrisk studie resultaterne for en gruppe på syv lande, der har indført inflationsmål i løbet af perioden 1970-2005, i forhold til en anden gruppe på ni lande, der har indført en konsekvent fastkurspolitik i samme periode, og en kontrolgruppe på seks lande, der ikke har skiftet regime i perioden. De finder, at overgangen til såvel inflationsmål som konsekvent fastkurspolitik har medført et fald i inflationen ud over den globale trend i de efterfølgende år. Derudover synes overgang til fastkurspolitik også at have medført en reduktion i volatiliteten i såvel inflation som output gap i forhold til kontrolgruppen, mens forfatterne ikke kan konstatere det samme generelt for lande, der er overgået til inflationsmål – disse lande har blot oplevet en begrænsning i disse volatiliteter på linje med kontrolgruppen. De to forfattere konkluderer derfor, at

fastkurspolitik i praksis ser ud til at virke som et bedre stabiliseringspolitisk redskab end inflationsmål.

Man er tilfreds med, hvad man har – og det er fint nok

Overordnet er der – måske ikke så overraskende – en klar tendens til, at beslutningstagere (f.eks. blandt ansatte i centralbankerne) synes godt tilfredse med den pengepolitiske strategi, deres land hver især har valgt, uanset om det medfører et system med faste eller flydende kurser, jf. Christensen og Hansen (2007). I Skandinavien er der således i Danmark stor tilslutning til fastkurspolitikken, mens repræsentanter fra Norges Bank og Sveriges Riksbank udtrykker samme tilfredshed med deres landes inflationsmålsætning, jf. eksempelvis Gjedrem (2005) og Apel mfl. (2007). En mulig tolkning heraf er, at begge systemer hver for sig synes at kunne fungere rimeligt i forhold til deres hovedfunktion: At skabe og fastholde en stabil inflation og give et vist spillerum for en stabiliserende økonomisk politik.

Optionsværdien af en selvstændig dansk valuta

Selvstændig dansk inflationsmålsætning frarådes med de nuværende udsigter

Som udgangspunkt vil et land som Danmark – givet, at vores beslutningstagere fremadrettet fører en fornuftig økonomisk politik – sandsynligvis kunne klare sig udmærket i såvel et fastkursregime over for euroen (inklusive den variant, der består i et fuldt ØMU-medlemskab) som under en selvstændig inflationsmålsætning. Så længe den nuværende fastkurspolitik løser sin opgave med at tilvejebringe lav og stabil inflation i Danmark og oven i købet synes at præstere godt også med hensyn til outputstabilisering, ville det imidlertid være et uheldigt signal at sende til omverdenen at gå bort fra fastkurspolitikken. Hvis Danmark forlod fastkurspolitikken uden nogen oplagt grund, kunne det nemt blive opfattet som et udtryk for, at man reelt ønskede en depreciering af den danske krone, hvilket i sig selv kunne skabe tendens til valutaflugt og større inflationsforventninger. Det må derfor klart frarådes at indføre en selvstændig dansk inflationsmålsætning, så længe der ikke er indtruffet et skift i de økonomiske omstændigheder, der gør, at det håndfast kan vises, at Danmark faktisk ville stå sig bedre ved at gøre det.

**Forskellige
tænkkelige scenarier
kan udløse
optionen**

Frem til den nuværende finanskriser har ØMU'en været præget af en høj grad af makroøkonomisk stabilitet. Det kan imidlertid ikke fuldstændig afvises, at der i fremtiden kan opstå situationer, hvor det ville være en fordel for Danmark at føre en anden pengepolitik end euroområdet. Man kan forestille sig, at denne situation opstår, enten fordi der sker noget særligt for Danmark, eller fordi der sker ændringer i Euroland. Derfor ses der i det følgende på en række muligheder, der kan opstå. For det første betragtes den situation, hvor euroområdet udvikler sig til et ustabil eller ineffektivt område, som på grund af nogle uhensigtsmæssige strukturelle forhold havner i en situation med høj og ustabil inflation. En anden mulighed, der kort diskuteres, er en situation, hvor Danmark udsættes for et historisk stort asymmetrisk stød. En tredje mulighed er, at Danmarks handelsmønster ændres, således at samhandel med ØMU-landene reduceres relativt til samhandlen med andre lande. En fjerde og sidste mulighed, der kort diskuteres, er situationen, der kan opstå, hvis et eller flere andre eurolande på et fremtidigt tidspunkt ønsker at forlade ØMU'en.

**Forskel på hvordan
de forskellige
scenarier påvirker
optionsværdien**

Selvom det er vanskeligt at kvantificere betydningen af de forskellige mulige fremtidige situationer, hvor det kunne være en fordel for Danmark at opgive sin tilknytning til euroen, er der nogle kvalitative forskelle på de nævnte eksempler på mulige situationer. Der er derfor foretaget en analyse af, hvad der karakteriserer de situationer, hvor der kan være en positiv optionsværdi ved at bevare en selvstændig valuta, jf. Sørensen (2009a). Hovedelementer af analysen er gengivet i boks II.7.

**Optionsværdien
afhænger af
forskelle i
indkomstudvikling**

Optionsværdien afhænger af forskellen mellem indkomstudviklingen i en situation, hvor der føres en pengepolitik baseret på en inflationsmålsætning, og en situation med euro, hvor ØMU-medlemskabet fungerer uhensigtsmæssigt. Denne forskel i indkomstudviklingen skal naturligvis være positiv for, at der kan være en positiv optionsværdi. En høj sandsynlighed for at havne i en situation, hvor ØMU'en fungerer uhensigtsmæssigt, bidrager alt andet lige til en større værdi af optionsværdien af en selvstændig valuta.

Optionsværdien udtrykker værdien af, at Danmark fastholder sin egen valuta og dermed på et eller andet tidspunkt har muligheden for at overgå til en inflationsmålsætning. Da udmeldelse af ØMU'en som udgangspunkt ikke er en mulighed, er dette antagelsen i det følgende. Optionsværdien kan måles som forskellen mellem nationalindkomsten i en tilstand med inflationsmålsætning, y_i , og en tilstand, hvor ØMU'en har udviklet sig i "dårlig" retning for Danmark, y_e^d , vægtet med sandsynligheden for, at den "dårlige" ØMU-tilstand indtræffer, p , (jf. boks II.4):

$$\text{Optionsværdi} = \max \{ p(y_i - y_e^d), 0 \} \quad (1)$$

Indkomstforskellen, $y_i - y_e^d$, er negativ, hvis den "dårlige" tilstand i ØMU'en indebærer en højere nationalindkomst end under inflationsmålsætningen. Det kunne være tilfældet, hvis ØMU'en medfører en høj inflation, som giver forvriddningstab i økonomien, men hvor forvriddningstabsene er mindre end effektivitetsgevinsterne, som euroen indebærer i forhold til inflationsmålsætning. I så fald vil det ikke være en økonomisk fordel at overgå til inflationsmålsætningen, og optionsværdien er derfor nul. Indkomsten i (1) skal opfattes som den "risikojusterede indkomst", jf. Sørensen (2009a). Denne kan omskrives til et udtryk, der inkluderer den faktiske nationalindkomst, Y , variansen på denne, s^2 , samt parameteren ρ , der repræsenterer omkostningerne ved konjunkturudsving:

$$y = Y \left(1 - \frac{\rho s^2}{2} \right), \quad \rho \geq 0, \quad (2)$$

Udtrykket i (2) viser, at en høj varians i indkomsten trækker ned i den risikojusterede indkomst, og at denne "straf" øges med parameteren ρ . Udtrykket, hvor ρ indgår, dækker dels over, at det antages, at forbrugerne som følge af risikoaversi- on foretrækker en stabil indkomst frem for en svingende, dels at der er en række makroøkonomiske omkostninger forbundet med konjunkturudsving. Anvendes udtrykket i (2), fås følgende udtryk for optionsværdien, jf. også Sørensen (2009a):

$$\text{Optionsværdi} = p \cdot \left[\frac{\rho(s_d^2 - s_i^2)}{2} Y_e^d - \left(1 - \frac{\rho s_i^2}{2} \right) (Y_e^d - Y_i) \right] \quad (3)$$

hvor s_d^2 er variansen for Danmarks indkomst i den dårlige ØMU, og s_i^2 er variansen under en inflationsmålsætning.

Fortsættes

Udtrykket i (3) viser, at optionsværdien kan deles op i et led, der beskriver forskellen mellem indkomstudsvingene i en "dårlig" ØMU og under inflationsmålsætning, og et led, der vedrører niveauforskellen i indkomsten mellem de to situationer.

Indkomstudsvingene i en "dårlig" ØMU antages at være højere end under inflationsmålsætningen. Isoleret set trækker denne forskel i retning af en positiv optionsværdi. Forskellen mellem indkomstniveauet i den "dårlige" tilstand i ØMU'en og i tilfældet med inflationsmålsætning kan være afhængigt af, hvad der gør ØMU'en "dårlig":

Høj og ustabil inflation: En høj ustabil inflation medfører et produktivitetsmæssigt tab i forhold til en situation med lav, stabil inflation, som kan opnås ved en inflationsmålsætning. I dette tilfælde kan sidste parentes i (3) blive negativ, og derfor give en positiv optionsværdi.

Asymmetrisk stød til Danmark: Her sikrer en positiv effektivitetsgevinst ved møntunionen et positivt fortegn på sidste led i (3). Derfor kræves en meget stor forskel i indkomstvariationen for at give en positiv optionsværdi.

Ændret handelsmønster: Danmark handler mindre med valutaunionen, og effektivitetsgevinsten mindskes. Derved reduceres sidste led i (3), – og bliver evt. negativt – hvilket trækker i retning af en positiv og større optionsværdi.

Det kan illustreres, hvor stort forholdet mellem indkomstudsvingene, s_d/s_i , skal være, for at optionsværdien bliver positiv under forskellige antagelser om indkomstforskellene mellem den "dårlige" ØMU og inflationsmålsætningspolitikken. Tabellen viser, at hvis $Y_e^d > Y_i$, så skal den relative ustabilitet i den dårlige ØMU være betydelig for at give en positiv optionsværdi.

Tabel A. Mindste relative spredning (s_d/s_i), som udløser en positiv optionsværdi

$100 \times (Y_e^d - Y_i) / Y_e^d$	$\rho = 1$	$\rho = 5$	$\rho = 10$	$\rho = 50$	$\rho = 100$
0,0	1	1	1	1	1
0,5	5,10	2,45	1,87	1,22	1,12
1,0	7,14	3,32	2,45	1,41	1,22
2,0	10,05	4,58	3,31	1,73	1,41

Anm.: Beregninger er baseret på en værdi af s_i på 0,02, hvilket svarer nogenlunde til den typiske standardafvigelse på BNP i vesteuropæiske lande.

Der kan være forskel i både indkomstniveau og indkomstudsving

Forskellen i indkomstudviklingen med henholdsvis en inflationsmålsætning og et ØMU-medlemskab, som ikke fungerer hensigtsmæssigt, afhænger dels af udviklingen i niveauet for indkomsten og dels af udsvingene i indkomsten i de to politikregimer.

Indkomstudsving antages lavere ved inflationsmålsætning

Med hensyn til variansen i indkomsten antages ofte, at et system med faste kurser fører til større variation i indkomsten end et system med flydende kurser, fordi en del af tilpasningen i sidstnævnte tilfælde kan ske ved tilpasning i valutakursen. Hvis dette er tilfældet, trækker forskellen isoleret set i retning af en positiv optionsværdi. Som nævnt tidligere i afsnittet vinder denne antagelse ikke entydigt teoretisk støtte, ligesom den ikke entydigt bekræftes empirisk.

Effektivitetsgevinst ved valutaunion reducerer optionsværdi

Gennemgangen i afsnit II.5-II.7 har peget på, at der er effektivitetsgevinster ved valutaunioner i forhold til inflationsmålsætning og flydende valutakurs (jf. punkterne 1-10 i afsnit II.5). I en situation med en velfungerende ØMU kan det derfor forventes, at indkomstniveauet er højere, end det, der kan opnås ved flydende valutakurs og inflationsmålsætning. Hvis det også er tilfældet i en situation med en ØMU, som ikke fungerer hensigtsmæssigt, trækker det isoleret i retning af, at der ikke er en positiv optionsværdi.

Positiv optionsværdi kræver betydeligt tab af effektivitetsgevinst

Optionsværdien afhænger således på den ene side af, i hvilket omfang en uhensigtsmæssig ØMU leder til en lavere effektivitetsgevinst end en velfungerende, og på den anden side af, hvor stor en forøgelse af indkomstudsvingene en uhensigtsmæssigt fungerende ØMU leder til i forhold til en pengepolitik baseret på inflationsmålsætning. For at give en fornemmelse af forholdet kan der tages udgangspunkt i en situation, hvor effektivitetsgevinsten ved ØMU'en antages at være 1 pct. af BNP, og hvor de samlede omkostninger forbundet med makroøkonomisk ustabilitet antages omkring 1 pct. af BNP.⁵⁶ Men disse antagelser viser tabel A i boks

56) Det er vanskeligt at komme med et relevant bud på omkostningerne ved makroøkonomisk ustabilitet, men Gadi (2005) diskuterer forskellige bud herpå. Med en spredning i BNP-væksten på 0,02 indebærer antagelsen om samlede omkostninger på 1 pct. af BNP, at parameteren ρ i boks II.7 antager værdien 50.

II.7, at spredningen i indkomsten i en ustabil ØMU skal være mindst 40 pct. større, end under inflationsmålsætning, for, at optionsværdien skal være positiv. Hvis effektivitetsfordelene ved ØMU'en er større, eller hvis de samfundsøkonomiske omkostninger ved konjunkturudsving er mindre, vil optionsværdien alt andet lige blive mindre – svarende til, at den relative makroøkonomiske ustabilitet i en ikke velfungerende ØMU skal være høj for at der opnås en positiv optionsværdi. Det kan i denne sammenhæng nævnes, at empiriske undersøgelser af indkomstspredningen ved de to valutaregimer ikke leder til noget klart billede af, hvilket af de to regimer der har den laveste spredning. Konklusionen er derfor, at der kun opnås en positiv optionsværdi, hvis ØMU'en i det uhensigtsmæssige scenario leder til, at effektivitetsgevinsterne tabes eller reduceres i betydeligt omfang.

Et meget stort dansk asymmetrisk stød giver næppe positiv optionsværdi

Med dette udgangspunkt ses på de forskellige scenarier, hvor der evt. kunne være en positiv optionsværdi ved en selvstændig valuta. Første mulighed kunne som nævnt være, at Danmark bliver ramt af et meget stort asymmetrisk stød – på linje med udenlandske eksempler som den tyske genforening eller de store norske oliefund i Nordsøen. Sådanne store asymmetriske stød til et enkelt land er ikke særlig sandsynlige, men er altså forekommet fra tid til anden og kan heller ikke udelukkes fremover. I en sådan situation er det næppe sandsynligt, at effektivitetsfordelene ved fastkurspolitikken reduceres væsentligt, og derfor vil der være et højere indkomstniveau ved fastkurspolitikken. Det betyder, at det næppe er sandsynligt, at en overgang til inflationsmålsætning og flydende valutakurs kan give tilstrækkeligt store engangsgevinster i form af hurtigere tilpasning i priser og lønninger til, at dette kan opveje tabet af de mere permanente effektivitetsgevinster. En anden måde at se dette på er, at et stort asymmetrisk stød betyder, at der er behov for en tilpasning i den reale valutakurs, som skal opnås både i fastkursregimet og med inflationsmålsætning. I inflationsmålsætningsregimet kan en ændring i den nominelle valutakurs bidrage til at gøre den nødvendige tilpasning hurtigere, men ikke ændre behovet for tilpasning.

Optionsværdien kan blive positiv, hvis handelsmønstret ændrer sig markant

Et andet muligt scenarie, der også har en lille sandsynlighed, men som heller ikke helt kan udelukkes, er, at handelsmønstret ændrer sig. Danmark har tidligere været stærkt afhængig af handel med England og har således også valutamæssigt været stærkere knyttet til pundet end f.eks. Danmark, men i takt med, at andre varer end landbrugsvarer fik større betydning for den samlede eksport, skiftede handelsmønstret, og det er i dag naturligt for Danmark at føre fastkurspolitik over for Tyskland, mens kursen på det engelske pund har mindre betydning for Danmarks effektive valutakurs. Det kan således ikke afvises, at globaliseringen eller andre forhold drejer handelsmønstret endnu en gang, således at der bliver større vægt på mere fjerne markeder som f.eks. de asiatiske. Denne situation vil tendere mod at reducere effektivitetsgevinsterne ved ØMU'en, fordi en mindre del af den samlede handel foregår med disse lande. Samtidig vil en pengepolitisk binding til ØMU'en kunne føre til en u hensigtsmæssig pengepolitik, hvis ØMU'en ikke længere er et optimalt valutaområde for Danmark, og vores konjunkturbevægelser derfor afviger fra de øvrige eurolandes. Hvis omlægningen i handelsmønstret er tilstrækkelig stor, kan dette føre til, at optionsværdien bliver positiv.

Asymmetriske stød til nogle eurolande

Det er også muligt at forestille sig, at et eller flere lande vil ønske at udtræde af ØMU'en, hvis de bliver ramt af et stort asymmetrisk stød. Finanskrisen har f.eks. ramt Irland særlig hårdt og kan også risikere at ramme Østrig hårdt som følge af de østrigske bankers eksponering over for Østeuropa. Selv hvis et eller flere lande på et tidspunkt vælger at træde ud af ØMU'en, vil Danmark dog sandsynligvis fortsat ønske at bevare en fast kurs over for de tilbageværende eurolande, så længe disse udgør en rimeligt stabil kerne. Fordelen ved at indføre euroen vil da blive mindre, men vil formodentlig stadig være positiv. Asymmetriske stød til eurolandene vil altså sandsynligvis kun gøre det fordelagtigt for Danmark at overgå til en inflationsmålsætning, hvis stødene skaber ustabilitet i et stort antal ØMU-lande samtidigt.

Scenariet med en ustabil ØMU

Den fjerde mulighed er scenariet med en ustabil ØMU, som leder til høj og ustabil inflation. Dette kan eksempelvis indtræffe, hvis finanspolitikken i området samlet set vedva-

rende er for ekspansiv, og hvis ECB i det lange løb ikke formår at opfylde sin målsætning. Dermed kan inflationen i området blive for høj og antagelig samtidig ustabil. Et andet tænkeligt scenarie kunne være en situation, hvor samspillet mellem penge- og finanspolitikken fører til stadigt svingende inflationsrater, der giver en rimelig gennemsnitlig inflation, men som følge af svingningerne giver anledning til effektivitetstab. I begge tilfælde vil Danmark blive ramt, selv hvis vi holder en fornuftig finanspolitisk kurs herhjemme.

**Nuværende
finansielle krise
giver spændinger
både i og uden for
ØMU'en**

Som nævnt i afsnit II.2 har nogle af de nuværende eurolande i tidligere år haft problemer med at overholde stabilitets- og vækstpagtens finanspolitiske retningslinjer. Den nuværende finansielle krise har ramt såvel en række eurolande som de fleste europæiske lande uden for euroen hårdt. For nogle eurolandes vedkommende har det ført til, at spekulationer om fremtidig statsbankerot har fået et lidt mindre hypotetisk skær, hvilket blandt andet har afspejlet sig i de stærkt stigende rentespænd for lande som Italien og Grækenland, jf. afsnit II.7. Selvom problemerne ikke nødvendigvis er større end for nogle af landene uden for ØMU'en, giver den nuværende situation anledning til flere spekulationer, om der kan være særlig afsmitning inden for valutaunionen, jf. diskussionen i afsnit II.2.

**Store
finanspolitiske
udfordringer på
længere sigt**

På længere sigt påvirkes de offentlige finanser i alle landene af den forventede demografiske udvikling. Aldringen af befolkningen vil i alle lande føre til et pres på de offentlige finanser i de kommende årtier.

**Den finanspolitiske
holdbarhed**

Den finanspolitiske holdbarhed opgøres ofte i form af en holdbarhedsindikator, der angiver den permanente stramning af de offentlige finanser, der skal til for at kunne opretholde en i øvrigt uændret skattestruktur og offentligt serviceniveau fremover. EU-Kommissionen offentliggør med mellemrum sådanne beregninger. Det seneste bud herpå fremgår af tabel II.9. For euroområdet under ét ses der at være behov for en opstramning af finanspolitikken (i form af reducerede udgifter og/eller højere skatter og afgifter) svarende til en permanent budgetforbedring på 2,3 pct. af BNP. Dette dækker over store forskelle i de europæiske

lande. For Danmarks vedkommende vurderes finanspolitikken af EU-Kommissionen således – som et af kun tre lande i tabellen – at være holdbar. De fleste eurolande ser altså i dag ud til at have et reformefterslæb i forhold til Danmark.⁵⁷

Tabel II.9 Holdbarhedsindikatorer

Land	Pct. af BNP	Land	Pct. af BNP
Euroland	2,3	Irland	4,9
Tyskland	1,8	Finland	-0,5
Frankrig	3,0	Luxembourg	8,1
Italien	1,1	Grækenland	-
Spanien	2,7	Slovenien	7,0
Holland	3,9	Malta	-0,6
Belgien	3,0	Cypern	4,1
Østrig	0,3	Slovakiet	4,4
Portugal	3,6	Danmark	-2,6

Anm.: Holdbarhedsindikatoren angiver den permanente budgetforbedring (som andel af BNP), der kræves for at opfylde landenes intertemporale budgetrestriktion. En negativ værdi angiver, at budgetrestriktionen vurderes opfyldt.

Kilde: EU-kommissionen (2008b), tabel 1.4.2.

Reformer påkrævet

At finanspolitikken i de fleste ØMU-lande p.t. ikke er holdbar, afspejler, at det bliver nødvendigt at stramme finanspolitikken i fremtiden i de pågældende lande, hvis de fortsat skal kunne overholde deres gældsforpligtelser. Der er således et ganske stort behov for finanspolitiske reformer, som næppe er blevet mindre i løbet af den nuværende finansielle krise. Hvis et antal eurolande ikke får løst deres

57) Sådanne beregninger afhænger stærkt af en lang række yderst usikre faktorer såsom antagelser om befolknings- og renteutviklingen mv. og skal derfor tages med store forbehold, jf. De Økonomiske Råd (2007). Som det ses af tabellen, vurderer EU-Kommissionen f.eks., at Danmarks finanspolitik er meget holdbar. For de centrale beregningsforudsætninger i De Økonomiske Råd (2007) fås den modsatte konklusion.

langsigtede holdbarhedsproblemer, kan det have en række tænkelige konsekvenser, lige fra en højere inflation i euroområdet til gnidninger mellem landene, som kan bidrage til at gøre ØMU'en ustabil.

Optionsværdien kan være positiv, hvis ØMU'en leder til høj og ustabil inflation

I en situation, hvor euroen skaber en høj og eller ustabil inflation på lang sigt, eksempelvis på grund af finanspolitiske problemer, kan der være en positiv værdi af optionen ved egen valuta, fordi overgang til inflationsmål i givet fald vil kunne reducere inflationen i Danmark og dermed reducere de forvridnings- og produktivitetstab, som en høj og eller ustabil inflation fører med sig. I tilfælde af, at inflationen i euroområdet er tilstrækkeligt høj og ustabil, kan gevinsten ved inflationsreduktionen overstige den effektivitetsgevinst, som følger af det fulde medlemskab af ØMU'en. I denne situation er der således ikke nødvendigvis et lavere indkomstniveau med en inflationsmålsætning end i den uhensigtsmæssigt fungerende ØMU. Der vil derfor være mulighed for en positiv optionsværdi.

Inflationsmålsætning kan afbøde uhensigtsmæssigheder ved ustabil ØMU

Det bør understreges, at et pengepolitisk skifte ikke vil kunne afskærme dansk økonomi fra alle de problemer, der vil følge af, at ØMU'en udvikler sig uhensigtsmæssigt. Det vil altid påvirke os negativt, hvis der er en uheldig udvikling i vores nabolande og største samhandelspartnere. Men et skifte vil i en sådan situation kunne afbøde nogle af uhensigtsmæssighederne. Ved opgørelse af optionsværdien skal denne fordel, hvor det eventuelle tab af fastkursgevinsterne er fuldt indregnet, ganges med sandsynligheden for, at der overhovedet indtræffer en hændelse, der gør det pengepolitiske skifte fordelagtigt.

Opsummering vedrørende optionsværdi

Bevarelse af kronen kan opfattes som en forsikring mod uønsket udvikling i ØMU'en ...

Bevarelse af kronen og fastholdelse af fastkurspolitikken kan opfattes som en forsikring mod den hændelse, at udviklingen i ØMU'en skulle blive uhensigtsmæssigt set med danske øjne – og at vi derfor ville ønske at forlade fastkurspolitikken til fordel for en inflationsmålsætning. Risikoen for, at ØMU'en udvikler sig i ustabil retning og giver anledning til høj og ustabil inflation – i modstrid med statutterne for ECB – kan give anledning til, at det kunne være en

fordel at have mulighed for at overgå til fleksibel valutakurs med inflationsmålsætning. En anden tænkelig situation, hvor dette er tilfældet, er, hvis Danmarks handelsmønster ændres markant, og vi ikke længere har euroområdet som den mest centrale handelspartner.

... men optionsværdien skal overstige bruttogevinsten ved ØMU

Ligesom man i mange tilfælde anvender en forsikring mod forhold, som er sjældne men ubehagelige, hvis de forekommer, kan det være fornuftigt at betale en præmie hvert år for at forny forsikringen. Det kræver dog, at udbetalingen, når forsikringshændelsen optræder, står i rimeligt forhold til den præmie, der skal betales for forsikringen, når der er taget højde for, hvor sandsynlig hændelsen er. I tilfældet med egen valuta udgøres præmien af den bruttoge-vinst, der kunne være opnået ved at indføre euroen, jf. punkt 1-10 i afsnit II.5. Det vil således kun være fordelagtigt at fastholde den nuværende fastkurspolitik frem for fuld deltagelse i ØMU'en, hvis optionsværdien eksisterer og er tilstrækkelig stor til at modsvare bruttogevinsten ved ØMU. I modsat fald vil fuldt medlemskab af ØMU'en være økonomisk fordelagtig.

Optionsværdien vurderes at være lille

Deltagelse i ØMU'en indebærer årlige effektivitetsgevinster i forhold til en situation med inflationsmålsætning. Det betyder, at det årlige tab ved, at ØMU'en udvikler sig i uhensigtsmæssig retning, skal overstige denne gevinst, eller, hvis det ikke er tilfældet, skal den flydende valutakurs med inflationsmålsætning indebære en markant reduktion i indkomstudsvingene, for at der kan være en positiv optionsværdi. Hvis dette er tilfældet, skal man i opgørelsen af optionsværdien indregne (gange med) sandsynligheden for, at de hændelser, der kan gøre ØMU'en uhensigtsmæssig, kommer til at optræde, for at finde optionsværdien. Da nettogevinsten under alle omstændigheder må vurderes at være beskedene, og den samtidig optræder med lille sandsynlighed, er konsekvensen, at optionsværdien vurderes at være lille.

II.9 Euro eller krone?

ØMU'en har fungeret stabilt indtil nu ...

... men står nu over for sin første væsentlige udfordring

Danmarks fastkurspolitik har fungeret godt ...

... og der er derfor grund til at fastholde det faste kursforhold ...

... hvilket også kan ske ved at indføre euroen

ØMU'en er mere politik end økonomi

1. januar 2009 var det ti år siden, at tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) trådte i kraft, og euroen blev indført. De forløbne ti år har overvejende været præget af en stabil udvikling, bortset fra nogle begrænsede perioder, hvor nogle lande har haft svært ved at leve op til det finanspolitiske regelsæt i ØMU'en. Pengepolitikken har overordnet fungeret efter hensigten, og inflationen er stabiliseret på et niveau omkring 2 pct. Den aktuelle finansielle og økonomiske krise er den første alvorlige udfordring for Euroland.

Danmark har i det forløbne årti ført fastkurspolitik i forhold til euroområdet som en naturlig forlængelse af den fastkurspolitik, der blev ført over for Tyskland i de foregående år. Fastkurspolitikken har været stærkt medvirkende til at fastholde et lavt og stabilt inflationsniveau herhjemme. Samtidig har den stabile valutakurs gavnnet samhandlen med Euroland, hvortil vi sælger knap halvdelen af vores eksport. Danmark har dermed via sit fastkursforhold høstet en stor del af de effektivitets-gevinster, som eurolandene har opnået ved at danne møntunionen. Fastkurspolitikken indebærer imidlertid, at Danmark ikke kan føre en selvstændig pengepolitik, men i det forløbne årti ser det ikke ud til at have udgjort noget særligt problem for den danske konjunkturudvikling. Der er derfor ikke nogen grund til, at Danmark skulle opgive sit faste kursforhold over for euroen på nuværende tidspunkt. Tværtimod kan en opgivelse af fastkurspolitikken give anledning til, at en del af de opnåede handelsgevinster tabes. Det faste kursforhold kan imidlertid videreføres enten ved fortsat at bevare kronen ligesom i dag eller ved, at Danmark tilslutter sig ØMU'ens tredje fase og indfører euroen som valuta herhjemme på linje med situationen i de nuværende eurolande.

Spørgsmålet, om Danmark skal erstatte kronen med euroen, spiller til stadighed en vigtig rolle i den offentlige debat herhjemme. Formandskabet vurderer, at dette valg i højere grad er et spørgsmål om politiske overvejelser end om

snævert økonomiske aspekter. Det er imidlertid klart, at en eventuel beslutning om et fuldt ØMU-medlemskab også på forskellige måder vil forandre vore fremtidige økonomiske vilkår. I de foregående afsnit er disse økonomiske forhold blevet nærmere behandlet.

Fortsat fastkurspolitik over for fuldt ØMU-medlemskab

Forskelle på nuværende fastkurspolitik og fuldt ØMU-medlemskab

Kapitlet har sammenlignet situationen, hvor Danmark viderefører den nuværende fastkurspolitik, med den situation, hvor Danmark bliver fuldgældigt ØMU-medlem. Der vil være en række forskelle af økonomisk karakter på de to situationer. Kapitlet berører følgende områder:

1. Sparede transaktionsomkostninger
2. Engangsomkostninger ved euro-omstilling
3. Engangsprisstigning ved euro-overgang
4. Større møntningsgevinst
5. Større udenrigshandel
6. Ændret rentespænd, investerings- og opsparingsadfærd
7. Større indenlandsk konkurrence
8. Ændrede rammer for finanspolitikken
9. Danmark vil indgå i ECB's beslutningsgrundlag
10. Sikring af fastkursgevinster
11. Optionsværdien ved at bevare en selvstændig valuta

Indirekte økonomiske konsekvenser behandles ikke

Disse punkter vurderes som de væsentligste økonomiske forskelle mellem at fortsætte med vores nuværende fastkurspolitik og at indtræde fuldt ud i ØMU'en. Ud over disse direkte økonomiske konsekvenser kan der dog også være mulige indirekte økonomiske konsekvenser af den ændrede politiske placering, Danmark vil få ved et fuldt ØMU-medlemskab. Sådanne indirekte konsekvenser berøres stort set ikke i kapitlet, da deres økonomiske betydning er meget vanskelig at vurdere.

Sparede transaktionsomkostninger mere end opvejer engangsudgifter

Ved at indføre euroen vil danske virksomheder og husholdninger fremover permanent spare forskellige transaktionsomkostninger i form af vekselgebyrer mv. Det er usikkert, hvor stor denne besparelse vil være. Et tidligere overslag fra før ØMU'ens dannelse har peget på godt 0,1 pct. af BNP. Gevinsten må isoleret set antages at være blevet mindre ved,

at en række af vores samhandelspartnere har fået en fælles valuta. Desuden formodes den teknologiske udvikling i betalingsformidlingen at have formindsket omkostningen ved valutaveksling. I modsat retning trækker, at omfanget af handel og internationale kapitalbevægelser er steget relativt til BNP i løbet af det seneste årti. Selve indførelsen af euroen vil medføre forskellige engangsudgifter ved overgangen i form af omstilling af IT-systemer, pengeautomater osv. Også størrelsesordenen af disse omkostninger er usikker, men må under alle omstændigheder forventes at være mindre end nutidsværdien af de sparede transaktionsomkostninger.

**Beskeden
engangsstigning i
forbrugerpriserne
sandsynlig**

En eventuel overgang til euro vil sandsynligvis blive ledsaget af en mindre engangsstigning i forbrugerpriserne, hvilket var erfaringerne i de nuværende eurolande. Det er ikke helt klart, hvordan dette skal tolkes. Det kan ses som et naturligt og for så vidt ønskværdigt fænomen. Da der er omkostninger forbundet med at foretage prisændringer, gør virksomheder ofte kun dette med længere mellemrum. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at benytte anledningen, hvor de under alle omstændigheder skal ændre møntenheden på deres priser, til at foretage en tilpasning af priserne til ændrede omkostningsforhold, som de alligevel ville have foretaget før eller siden. Den observerede engangsprisstigning i de nuværende eurolande kan imidlertid også skyldes, at den almindelige konkurrence på varemarkedet midlertidigt sættes ud af kraft ved euroovergangen, og at virksomhederne benytter sig heraf til at skaffe sig en ekstraordinær engangsprofit. Det anbefales derfor, at konkurrencemyndighederne er opmærksomme på at tage passende forholdsregler for at sikre konkurrencen i en eventuel overgangssituation.

**Ekstra
møntningsgevinst
ved ØMU-
medlemskab**

Såvel Danmark som de enkelte eurolande får i dag en såkaldt møntningsgevinst ved at udstede pengesedler. Det skyldes, at pengesedlerne reelt udgør et rentefrit lån til myndighederne, som altså tjener en årlig indtægt svarende til forrentningen af den udestående seddelmængde. I tilfælde af fuldt ØMU-medlemskab vil den møntningsgevinst, som den danske stat får, blive ændret. Baseret på den nuværende udstedelse af sedler i såvel Danmark som Euroland

anslås den ekstra gevinst for Danmarks vedkommende at være godt 1 milliard kr. eller 0,07 pct. af BNP årligt. Denne størrelse vil formentlig stige fremover i takt med udbredelsen af euroen som international reservevaluta, selvom optagelsen af nye og fattigere lande i euroområdet samt eventuelt mindre brug af kontante betalinger fremover vil trække i modsat retning.

Usikkerhed ved handel over grænser og tid forsvinder

Selvom Danmark i mange år har ført en konsekvent fastkurspolitik, er der principielt en vis tilbageværende usikkerhed om valutakursen i forhold til euroområdet. Denne usikkerhed ville forsvinde, hvis Danmark indførte euroen. De forskellige valutaer kan i sig selv give en vis usikkerhed om de reelle prisforskelle på inden- og udenlandske varer grundet mindre prisgennemsigtighed. Derudover – og vigtigere – indebærer eksistensen af selvstændige valutaer, der ikke er låst fuldstændigt fast, usikkerhed om den fremtidige prisudvikling, både med hensyn til import- og eksportvarer og med hensyn til den reelle forrentning af opsparing og investeringer. Dels er der et vist udsvingbånd, inden for hvilket kronkursen kan variere over for euroen, og dels vil eksportører, importører og andre markedsdeltagere aldrig kunne vide med absolut sikkerhed, om den nuværende fastkursaftale på et tidspunkt vil blive ændret eller afskaffet. Selvom denne usikkerhed ikke er særlig stor, må bortfaldet af den alligevel forventes at give sig udslag på flere forskellige måder. Det gælder både omfanget af handel og investeringer over landegrænserne, konkurrenceforholdene på hjemmemarkedet og niveauet for de danske renter i forhold til udlandet.

Positive handelseffekter af ØMU-medlemskab må forventes

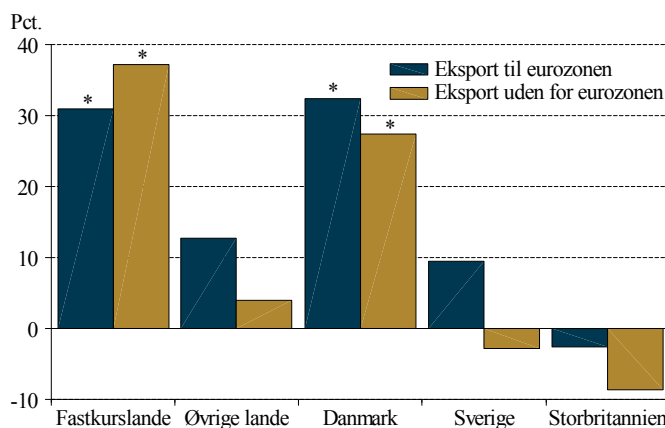
Umiddelbart må man forvente, at handelen med de nuværende eurolande vil stige, hvis Danmark indfører euroen. Dels vil bortfaldet af vekselomkostninger gøre samhandelen billigere. Dels kan den fælles møntfod gøre priserne mere gennemskuelige på tværs af lande, selvom denne effekt næppe spiller nogen særlig rolle for de fleste erhvervsvirksomheder. Endelig kan det fuldstændige bortfald af usikkerhed om valutakursen fremme samhandelen, selvom denne usikkerhed i forvejen må vurderes at være ret lille for Danmarks vedkommende.

**Efter ØMU'ens
dannelse har
deltagerlandene
fået større
handel...**

**... men især de
lande, der gennem
1990'erne havde
indbyrdes
fastkurspolitik**

En analyse i nærværende kapitel viser, at der siden ØMU'ens dannelse generelt har været en betydelig ekstraordinær stigning i eurolandenes eksport. Samhandlen mellem eurolandene er således alt andet lige steget med 20 pct. mere end handlen mellem en tilsvarende gruppe af andre OECD-lande uden for euroområdet, når perioden 2002-06 sammenlignes med 1995-98. Også eurolandenes eksport til og import fra lande uden for ØMU'en er steget ekstraordinært meget i samme periode. Stigningen i samhandlen har imidlertid været meget forskelligt fordelt mellem eurolandene. Opdeles landene i euroområdet i henholdsvis den gruppe, der gennem 1990'erne havde et konsekvent fastkurs samarbejde centreret omkring D-marken (Tyskland, Belgien, Frankrig, Holland og Østrig), og den øvrige gruppe af eurolande, som havde skiftende valutakurser, fås, at disse fastkurslandes eksport til euroområdet er steget med omtrent 30 pct. mere end handlen mellem gruppen af OECD-lande uden for EU. Eksporten til euroområdet fra lande i euroområdet, som førte en mindre stringent fastkurspolitik, er steget med godt 10 pct. mere end handlen mellem landene i kontrolgruppen. For eksporten ud af euroområdet er forskellen mellem de tidligere fastkurslande og de øvrige endog mere markant. Her peger analyserne på, at der ikke er nogen statistisk sikker mervækst i handlen for de mindre stringente fastkurslande, mens den estimerede mervækst i eksporten ud af euroområdet fra de tidligere fastkurslande i euroen er på 37 pct. En mulig fortolkning heraf er, at effekter af ændrede valutakursregimer af forskellige grunde kun viser sig gradvist. De fundne ekstraordinære eksportstigninger for fastkurslandene skyldes med denne tolkning ikke blot ØMU'en som sådan, men er nok så meget et resultat af den konsekvente fastkurspolitik, der også blev ført i en længere periode før ØMU'ens dannelse, jf. figur II.31.

Figur II.31 Eksporteffekter for tidligere fastkurslande og øvrige lande i euroområdet samt for Danmark, Sverige og Storbritannien



Anm.: Fastkurslande: Tyskland, Holland, Belgien, Frankrig og Østrig.
 Øvrige lande: Finland, Irland, Italien, Portugal og Spanien.
 Figuren viser stigningen i vareeksporten fra perioden 1995-98 til 2002-06, når der er kontrolleret for udviklingen i konjunkturer, relativ prisudvikling mv.
 En * angiver, at effekten er statistisk signifikant.

Kilde: Egne analyser på data fra Flam og Nordström.

Danmark har oplevet en betydelig handelsstigning i samme periode

Denne tolkning understøttes af, at Danmark, som også tilhørte gruppen af lande, der førte fastkurspolitik over for D-marken i 1990'erne, har opnået en merstigning i eksporten til eurolandene på samme niveau (32 pct.) som de nævnte fastkurslande i euroen. Danmarks eksport til ikke-eurolandene er også steget ekstraordinært meget i den nævnte periode, nemlig med 27 pct. Tages alle disse ændringer som udtryk for resultater af først fastkurs- og siden eurosamarbejdet, peger de på, at konsekvent fastkurspolitik kan medføre en betydelig stigning i samhandelen, hvis fulde betydning først kan vise sig efter nogen tid. Derudover kan der være en ekstra handelseffekt fra selve dannelsen af møntunionen. Det er muligt, at der senere vil vise sig yderligere handelsmæssige gevinster af selve ØMU'ens dannelses, som på grund af trægheder endnu ikke har givet sig udslag i den gennemførte analyse.

Sverige og Storbritannien har ikke fået nogen ekstraordinær stigning

Sverige og Storbritannien, der også er uden for eurosamarbejdet, men modsat Danmark har ført en fleksibel valutakurspolitik, har ifølge analysen ikke opnået statistisk sikre merstigninger i eksporten i forhold til den indbyrdes samhandel i kontrolgruppen af OECD-lande uden for EU.

Moderat BNP-effekt trods stor handelseffekt

En ekstraordinær stigning i samhandelen på godt 30 pct. er anseelig. Velfærdsgevinsten herved er dog betydeligt mindre og kan opfattes som den produktivetsgevinst, et land kan opnå ved at lade noget af sin produktion eksportere og dermed bytte for varer produceret i udlandet, hvor man har bedre forudsætninger for at fremstille disse specifikke varer. På den måde udnyttes den internationale arbejdsdeling, så landene hver især producerer det, de er bedst til. Et regneeksempel viser, at gevinsten ved denne ekstraordinære handelsstigning, som Danmark lader til at have opnået via sin fastkurspolitik, kan udgøre godt ½ pct. af BNP. Forskellen mellem Danmark på den ene side og Sverige og Storbritannien på den anden peger på, at Danmark kunne risikere at miste denne handelsgevinst, hvis vi opgav det faste kursforhold over for euroen. Et fuldt ØMU-medlemskab, der endegyldigt fastlåste valutakursen, ville for Danmarks vedkommende kunne forsikre herimod.

Flere internationale kapitalbevægelser

Dansk medlemskab i ØMU'en vil eliminere den del af rentespændene over for euroområdet, der skyldes valutarisici. Det pengepolitiske rentespænd vil således forsvinde. Man kan dog ikke entydigt sige noget om, hvorvidt dette vil medføre højere, lavere eller uændrede danske markedsrenteniveauer på længere sigt. Baseret på de seneste års statsobligationsrenter i Danmark og sammenlignelige lande i euroen er der næppe udsigt til nogen mærkbar ændring. Ligeledes kan det heller ikke afgøres entydigt, om det indenlandske kapitalapparat eller den samlede opsparing vil stige på længere sigt, hvis Danmark indfører euroen. Uanset dette må fjernelsen af valutakursrisikoen formodes at give en entydig velfærdsgevinst, idet den forbedrer mulighederne for at udnytte de fordele, placeringsmulighederne på det internationale kapitalmarked giver. Det må formodes at medføre en mere hensigtsmæssig resursefordeling såvel mellem Danmark og de nuværende eurolande som over tid, når det drejer sig om fordelingen mellem forbrug og opspa-

Uklar nettoeffekt på rentespænd, investeringer og opsparing, men entydig velfærdsgevinst

ring i Danmark. Samtidig vil fjernelsen af enhver kursrisiko i sig selv være til gavn for danske investeringer i euroaktiver.

Større konkurrence på hjemmemarkedet

Hvis vi indfører euroen, vil nogle virksomheder, der i forvejen sælger varer på det danske hjemmemarked, blive udsat for en større konkurrence fra udenlandske virksomheder og vil reagere med at nedsætte priserne for at beholde deres indenlandske kunder. Her er der altså tale om, at de potentielle udenrigshandelsgevinster ikke realiseres direkte, men i stedet skaber større konkurrence på hjemmemarkedet. Dette kan bl.a. tænkes at være tilfældet i den finansielle sektor. Det er gavnligt, fordi den større konkurrence for erhvervslivet i sidste ende kan føre til en lavere strukturledighed og dermed større produktion. Da effekten givetvis er stærkere i nogle brancher end i andre, må den også formodes at medføre en mere hensigtsmæssig fordeling af produktionen på forskellige sektorer. Også her har Danmark givetvis allerede høstet en del af de konkurrencemæssige gevinster, der har været som følge af indførelsen af euroen i de nuværende eurolande.

Ændrede rammer for finanspolitikken

En forskel af en noget anden karakter er de mulige konsekvenser for den danske økonomiske politik af at indføre euroen i Danmark. Som udgangspunkt vil finanspolitik virke på samme måde i et land, hvis valutakurs er låst fast i forhold til en anden valuta, og i et delområde i en møntunion. Som medlem af EU er Danmark også allerede underlagt de finanspolitiske regler i EU-traktaten og stabilitets- og vækstpagten. I modsætning til, hvad der gælder for ØMU-landene, kan Danmark dog ikke pålægges bøder, hvis underskuddet på den offentlige saldo overskrider bestemmelserne i EU-traktaten. Hidtil har håndhævelsen af bødereglene i ØMU'en imidlertid været meget lempelig. Til gengæld er der et vist pres på det enkelte ØMU-land fra den samlede gruppe af ØMU-lande for at føre en ansvarlig finanspolitik. Dette pres kan i sig selv være gavnligt for Danmark, da det kan være med til at forhindre en kommende uholdbar finanspolitisk udvikling herhjemme. Ved fuld ØMU-deltagelse vil Danmark samtidig kunne deltage i den konsultation, der foregår mellem eurolandenes finansmini-

stre forud for møderne mellem EU-landenes finans- og økonomiministre.

Under fastkurspolitik spiller valutamarkederne en disciplinerende rolle

I sin nuværende situation som fastkursland med selvstændig valuta oplever Danmark ikke på samme måde som eurolandene det kollektive pres for at føre en ansvarlig finanspolitik. Derimod er de danske beslutningstagere af hensyn til fastkurspolitikken tvunget til at føre en økonomisk politik, der af de internationale valutamarkeder opfattes som grundlæggende sund. Sidstnævnte begrænsning vil forsvinde, hvis vi bliver fuldgældigt ØMU-medlem. Dette pres fra valutamarkederne, som virker på grund af bekymringen for spekulative angreb mod kronen, har som udgangspunkt en positiv disciplinerende virkning på finanspolitikken under fastkursregimet. Det kan dog ikke udelukkes, at hensynet til valutamarkederne også kan virke begrænsende ved at tvinge den danske regering til at tage hensyn til faktorer, som ikke i sig selv er centrale for en hensigtsmæssig finanspolitik.

Danmark vil indgå i ECB's beslutningsgrundlag

Hvad pengepolitikken angår, er der den forskel, at i tilfældet med fuldt ØMU-medlemskab vil Danmarks økonomiske situation indgå i beslutningsgrundlaget for ECB. Den danske nationalbankdirektør vil kunne deltage i møderne i ECB's styrelsesråd, der tilrettelægger pengepolitikken. En dansk repræsentation i styrelsesrådet har dog ifølge ECB's regler ikke i sig selv betydning for, i hvor høj grad pengepolitikken dermed vil tage hensyn til danske forhold. De deltagende centralbankdirektører må nemlig ikke tage nationale hensyn i deres beslutninger, men skal hver især tale og stemme ud fra de samlede forhold i euroområdet. Betydningen for Danmark ligger derfor i, at alle medlemmerne af styrelsesrådet i tilfælde af dansk ØMU-medlemskab fremover også skal tage hensyn til inflationsforhold mv. i Danmark. Denne fordel for dansk økonomi vil dog være begrænset, da Danmarks BNP kun udgør omkring 2½ pct. af det nuværende euroområdes.

**Delkonklusion:
Nettofordel – men
nok beskeden – ved
fuldt ØMU-
medlemskab, hvis
alternativet er
permanent
fastkurspolitik**

I det foregående er de første ni af de elleve omtalte konsekvenser af fuldt ØMU-medlemskab blevet gennemgået. I vurderingerne er det lagt til grund, at alternativet til ØMU-medlemskabet er en permanent videreførelse af den nuværende fastkurspolitik. De fleste af disse ni punkter indebærer en fordel i tilfælde af ØMU-medlemskab. Selvom andre af punkterne isoleret set kan trække i modsat retning eller har uklare konsekvenser for Danmark, vurderer formandskabet, at det sammenlagt må formodes at give Danmark en økonomisk nettofordel at træde ind i ØMU'ens tredje fase i forhold til at føre permanent fastkurspolitik uden for euroen. Her tæller det især, at der vil blive fjernet en vis valutakursusikkerhed i forbindelse med kronens afskaffelse. Nettofordelen forventes dog at være ret beskeden ikke mindst fordi Danmark tilsyneladende via sit fastkursforhold allerede har høstet en stor del af de effektivitetsgevinster, som eurolandene har opnået ved at danne møntunionen.

Inflationsmålsætning

**Inflations-
målsætning mest
nærliggende
alternativ, hvis
faste kursforhold
opgives**

Det er imidlertid ikke sikkert, at Danmark med en fortsat selvstændig valuta altid kan eller vil blive ved med at føre fastkurspolitik over for euroen. Der er en mulighed for, at vi enten ufrivilligt vil blive tvunget væk fra fastkurspolitikken som følge af et uimodståeligt spekulativt valutaangreb, eller at vi selv på et tidspunkt vil ønske at opgive det faste kursforhold. Det mest nærliggende alternativ, hvis en af disse hændelser opstår, vil være at indføre en selvstændig inflationsmålsætning på linje med pengepolitikken i Sverige, Norge og Storbritannien. Med en inflationsmålsætning skal Danmarks Nationalbank selvstændigt søge at styre den danske prisudvikling direkte i stedet for at styre valutakursen. En fordel herved er, at pengepolitikken kan tilrettelægges efter indenlandske forhold. En anden fordel er, at der ikke vil være behov for at forsvare kronen mod spekulative angreb. Blandt ulemperne er, at det vil medføre større valutakursudsving i forhold til Danmarks samhandelspartnere i Euroland. Samtidig kan tilfældige udsving i den effektive valutakurs også i sig selv trække i retning af større konjunkturudsving.

Sikring af fastkursgevinster

Sikringsværdi ved at indføre euroen

De større kursudsving i forhold til landene i euroområdet vil formodentlig i sig selv medføre mindre samhandel og kapitalbevægelser over grænserne. Kapitlets analyse af handelseffekter peger således på, at Sverige og Storbritannien ikke har opnået samme handelsgevinster ved euroens indførelse som fastkurslandet Danmark. Dette giver i sig selv et velfærdstab, som vil ramme Danmark, hvis vi bliver tvunget til at opgive fastkurspolitikken som følge af et uimodståeligt spekulativt angreb. Set i lyset af, at Danmark hidtil har bragt fastkurspolitikken frelst igennem adskillige finansielle og valutariske kriser, herunder tilsyneladende også den aktuelle meget alvorlige krise, vurderes risikoen for, at den danske krone i fremtiden vil blive udsat for et spekulativt angreb, der er så voldsomt, at Danmark tvinges til at gå fra euroen, som værende meget lille. Muligheden kan dog ikke fuldstændig udelukkes. Ved at gå fuldt ud med i ØMU'en vil Danmark forhindre fremtidige spekulative angreb. Et fuldgyldigt ØMU-medlemskab kan derfor tjene som en endelig sikring af de gevinster mht. handel og international kreditformidling, som Danmark har opnået gennem sin mangeårige konsekvente fastkurspolitik. Sikringsværdien vurderes imidlertid at være lille, fordi sandsynligheden for et uimodståeligt spekulativt angreb på kronen vurderes at være lille.

Optionsværdien af en selvstændig valuta

Optionsværdi ved at bevare kronen, hvis pengepolitikken i ECB leder til høj og ustabil inflation

Hvis Danmark går fuldt med i ØMU'en, mistes en optionsværdi i den forstand, at det vil være enten umuligt eller i hvert fald meget omkostningsfuldt at skifte pengepolitisk regime, hvis det på et fremtidigt tidspunkt skulle vise sig fordelagtigt at opgive tilknytningen til euro. Selvom de ikke er særlig sandsynlige, er det principielt muligt at forestille sig fremtidige situationer, hvor Danmark kunne overveje at opgive fastkurspolitikken og i stedet overgå til en selvstændig inflationsmålsætning. En sådan situation kunne eksempelvis opstå, hvis en systematisk lempelig finanspolitik blandt eurolandene førte til en stor opbygning af offentlig gæld. Det er muligt at forestille sig, at medlemslandene i en sådan situation ville presse på for en inflationær pengepoli-

tik, og at ECB – i modstrid med statutterne for ECB – kunne blive presset til at acceptere en høj og dermed formentlig også ustabil inflation. Dette ville indebære et permanent velstandstab i forhold til en tilstand, hvor inflationen var lav og stabil. Med et tilstrækkeligt højt og ustabil niveau for inflationen kan velstandsreduktionen mere end opveje den effektivitetsgevinst, der følger af valutaunionen. Hvis dette er tilfældet vil optionsværdien være positiv. For at gøre det fordelagtig at fastholde den nuværende fastkurspolitik frem for fuld deltagelse i ØMU'en skal sandsynligheden for, at inflationen i ØMU'en bliver høj og ustabil, være tilstrækkelig stor.

Mulighed for ændring i handelsmønster kan give positiv optionsværdi ...

Det er også tænkeligt, at Danmarks økonomiske vilkår kunne udvikle sig på en måde, der ville gøre fuld deltagelse i ØMU'en mindre ønskelig. Det er svært at give konkrete eksempler på en sådan udvikling, men et muligt eksempel er en fundamental ændring i vores handelsmønster, der reducerer den økonomiske tilknytning til euroområdet. Et sådant skift i handelsmønstrene vil reducere effektivitetsgevinsterne ved fastkurspolitikken og dermed øge værdien af at have muligheden for et skifte til en selvstændig pengepolitik.

... mens et stort asymmetrisk stød til dansk økonomi næppe er nok

Derimod er det vanskeligt at forestille sig, at den mulighed, at dansk økonomi kan blive ramt af et stort asymmetrisk engangsstød, vil give anledning til en positiv optionsværdi. Ganske vist vil en ændring i den nominelle valutakurs kunne reducere tilpasningsomkostningerne i en sådan situation, men de langsigtede realøkonomiske konsekvenser ville være de samme uanset valutakursregime. Da overgang til inflationsmålsætning vil indebære et permanent tab af effektivitetsgevinsterne, er det vanskeligt at forestille sig, at de reducerede tilpasningsomkostninger, som en flydende valutakurs vil kunne give, vil kunne modsvare dette permanente tab. Implikationen af dette er, at muligheden for et stort asymmetrisk stød næppe er nok til at gøre optionsværdien positiv.

Optionsværdi mest relevant, hvis finanspolitikken i Europa bliver uholdbar

Ingen af de mulige omstændigheder, der kan gøre optionsværdien af kronen relevant, vurderes som særligt sandsynlige. Det måske mest relevante scenarie er det, hvor finanspolitikken og den offentlige gæld blandt betydelige euro-lande fører til, at ECB presses til at føre en pengepolitik, der i strid med statutterne tillader en høj og ustabil inflation. Denne mulighed forekommer meget usandsynlig. Når den ikke fuldstændig kan udelukkes, skyldes det blandt andet, at mange af eurolandene har betydelige problemer med den finanspolitiske holdbarhed på grund af de kommende demografiske udfordringer.

Sammenvejning

Tre elementer i sammenvejningen:

Effektivitetsgevinst

Forsikring mod uimodståelig valutaspækulation

Forsikring mod en dårlig udvikling i ØMU'en

Selvstændig valuta er forsikring mod høj og ustabil inflation i ØMU

Skal man fra en fagøkonomisk synsvinkel vurdere ønskeligheden af, at Danmark opgiver sin nuværende fastkurspolitik og indtræder fuldt ud i ØMU'en, må man opveje de tidligere nævnte fordele ved at indføre euroen – herunder værdien af at kunne sikre de allerede opnåede gevinster ved vores hidtidige fastkurspolitik – mod ulempen ved at opgive den fleksibilitet, der ligger i at kunne skifte pengepolitik relativt hurtigt og omkostningsfrit i en mulig fremtidig situation, hvor det måtte vise sig gavnligt. Der er således tre elementer i sammenvejningen: For det første en positiv, men formentlig beskedent årlig effektivitetsgevinst ved at opgive fastkurspolitikken til fordel for euroen. For det andet og tredje en afvejning af to usikre hændelser. Den ene usikre hændelse udgøres af risikoen for, at Danmark ufrivilligt må opgive fastkurspolitikken og dermed taber de gevinster, der er opnået ved denne politik. Den anden usikre hændelse dækker over sandsynligheden for, at Danmark frivilligt ønsker at opgive den faste tilknytning til ØMU'en i en situation, hvor pengepolitikken i denne leder til høj og ustabil inflation.

Danmark kan på den ene side vælge at forsikre sig mod risikoen for tab som følge af uimodståelige valutaspækulationer mod kronen ved at opgive den selvstændige valuta. Alternativt kan Danmark vælge at forsikre sig mod risikoen for høj og ustabil inflation i ØMU'en ved at bevare en selvstændig valuta. Man kan således sammenligne situationen med en afvejning af to forsikringer mod hinanden.

Forsikringspræmien svarer til tab af effektivitetsgevinst ved ØMU og risiko for tab af opnåede gevinster ved fast kurs

Hvis Danmark fastholder sin nuværende fastkurspolitik – og altså vælger at forsikre sig mod en situation, hvor ØMU'en leder til høj og ustabil inflation – svarer det som nævnt til, at Danmark betaler en forsikringspræmie. Denne forsikringspræmie består dels af, at vi går glip af de årlige effektivitetsgevinster mv., der ville være forbundet med fuldt medlemskab af ØMU'en, dels af den gevinst, der ligger i at eliminere risikoen for et uimodståeligt spekulativt angreb mod kronen, så de allerede opnåede fordele ved fastkurspolitikken mistes. Værdien af forsikringen afhænger af sandsynligheden for, at vi på et senere tidspunkt selv vil ønske at skifte til en selvstændig pengepolitik, og af muligheden for og omkostningen ved i givet fald at melde sig ud af ØMU'en og genindføre egen valuta, hvis vi først har afskaffet kronen.

Forsikringens værdi afhænger af, om en beslutning om ØMU-medlemskab kan omgøres

I den forbindelse kan det være af væsentlig betydning, hvorvidt en beslutning om indtræden i ØMU'en opfattes som uigenkaldelig, eller om et ØMU-land i praksis vil kunne udtræde af euroområdet, hvis ekstraordinære omstændigheder tilsiger det. Traktatgrundlaget for ØMU'en lægger klart op til, at en beslutning om overgang til den fælles valuta skal opfattes som uigenkaldelig, men uafhængige iagttagere diskuterer undertiden muligheden af, at et eller flere ØMU-lande kan komme i en situation, hvor de måtte ønske at udtræde. Hvis en udtræden i praksis er mulig, f.eks. fordi det er åbenlyst, at pengepolitikken ikke føres med henblik på at opnå en lav og stabil inflation, formindsker det optionsværdien af en selvstændig valuta sammenlignet med den situation, hvor en beslutning om indtræden i ØMU'en aldrig kan omgøres.

Afsluttende bemærkninger

Lang dansk tradition for fastkurspolitik

Danmark har en meget lang tradition for at føre fastkurspolitik. Siden indførelsen af sølvmøntfoden i 1838, der fra 1873 blev afløst af en guldmøntfod, har Danmark kun eksperimenteret med en flydende valutakurs i en kort periode under og efter første verdenskrig, tvunget af verdenskrigens ekstraordinære omstændigheder. Da det internationale fastkurssystem baseret på guldfoden brød sammen under

1930'ernes økonomiske krise, valgte Danmark at føre fastkurspolitik over for sin vigtigste samhandelspartner, Storbritannien. Efter anden verdenskrig førtes der fastkurspolitik inden for rammerne af det internationale Bretton Woods system, og da dette brød sammen i begyndelsen af 1970'erne, søgte Danmark inden for rammerne af det europæiske valutasamarbejde at føre fastkurspolitik over for vore vigtigste handelspartnere i EF/EU. Tidligere blev der dog lejlighedsvis foretaget justeringer af kronkursen, men siden 1987 har Danmark fastholdt en uændret centalkurs over for den tyske D-mark og senere hen euroen.

Overgang til euro bedre end "evig" fastkurspolitik

Det danske politiske system har således over et meget langt tidsrum vist en præference for at føre fastkurspolitik. Det kan på den baggrund være naturligt at slå fast, at hvis alternativet til en dansk overgang til euroen er en permanent videreførelse af den nuværende fastkurspolitik, så vil der givetvis være en økonomisk nettofordel ved at erstatte kronen med euroen. Dog vil fordelene formodentlig være af beskeden størrelsesorden i forhold til de samlede indkomster, blandt andet fordi Danmark allerede har høstet de fleste handelsmæssige gevinster via sin konsekvente fastkurspolitik.

Sikringsværdi ved at indføre euroen

Der er imidlertid en fare for, at Danmark kan miste disse allerede opnåede fordele af fastkurspolitikken, hvis vi på et tidspunkt bliver tvunget til at opgive denne på grund af et uimodståeligt spekulativt angreb. Dette forhold gør, at en indtræden i ØMU'en også kan tjene til sikring af allerede opnåede fastkursgevinster for Danmark.

Optionsværdi af kronen skal afvejes mod fordele ved euroen

Omvendt kan man ikke udelukke, at der i fremtiden kan opstå en situation, hvor ECB's pengepolitik leder til høj og ustabil inflation, og Danmark derfor ikke længere ønsker at føre fastkurspolitik overfor euroområdet. I så fald kan der som nævnt ligge en såkaldt optionsværdi i at bevare en selvstændig dansk valuta. Denne optionsværdi skal afvejes både mod den netop nævnte sikringsværdi og de effektivitetsgevinster, som Danmark kunne opnå ved fuldt ØMU-medlemskab.

Sikrings- og optionsværdi er sandsynligvis begrænsede

Såvel sikringsværdi som optionsværdi er yderst vanskelige at kvantificere, da de afhænger af en lang række usikre faktorer, herunder sandsynligheden for, at den danske krone fremtidigt udsættes for et uimodståeligt spekulativt angreb, og for at ECB's pengepolitik på et fremtidigt tidspunkt imod grundlaget for ECB's virke kommer til at indebære høj og ustabil inflation. Optionsværdien afhænger endvidere af, om det i praksis vil være muligt at udtræde af euroområdet under særlige omstændigheder, og hvilke økonomiske og politiske omkostninger dette måtte indebære.

Finanspolitisk disciplin i Europa taler for fuldt medlemskab af ØMU

Sandsynligheden for, at sådanne begivenheder måtte indtræffe, må bero på et subjektivt skøn. Analysen giver dog grund til at tro, at både sikringsværdien og optionsværdien af en selvstændig dansk valuta er beskedne. Det samme gælder de effektivitetsgevinster, der kan opnås ved fuldt medlemskab af ØMU'en. Hvis alle eurolandene overholder ØMU'ens finanspolitiske retningslinjer, er det – givet de forventede effektivitetsgevinster mv. – svært at forestille sig, at man af økonomiske grunde bør afstå fra fuldt medlemskab af ØMU'en.

ØMU-medlemskab er først og fremmest politik

Samlet vurderer formandskabet derfor, at de økonomiske konsekvenser for Danmark ved at erstatte kronen med euroen er små, men at det er sandsynligt, at der er en beskedent økonomisk nettogevinst ved at tilslutte sig ØMU'en. Spørgsmålet om et fuldt dansk medlemskab af ØMU'en bør derfor i højere grad afgøres ud fra politiske overvejelser om, hvilken rolle Danmark bør spille i det fremtidige europæiske samarbejde, end ud fra snævert økonomiske overvejelser.

Litteratur

Abildgren, K., P.K. Jensen og P.E. Storgaard (2003): *Pengepolitik i Danmark*. Danmarks Nationalbank.

Alesina, A. og R.J. Barro (2002): Currency Unions. *The Quarterly Journal Of Economics*, 117 (2), s. 409-436.

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

Alexius, A. og E. Post (2008): Exchange rates and asymmetric shocks in small open economies. *Empirical Economics*, 35 , s. 527-541.

Apel, M., L. Heikensten og P. Jansson (2007): Penningpolitiken och akademikerna: en studie av svensk penningpolitik med inflationsmål. *Penning- och valutapolitik*, 2007 (1).

Árendás, M. (2006): An Assessment of the Potential Effects of the Euro Changeover on Slovakia's Business Sector. *BIATEC*, 14 (9), s. 2-6.

Artis, M.J. og M. Ehrmann (2006): The Exchange Rate - A Shock-Absorber or Source of Shocks? A Study of Four Open Economies. *Journal of International Money and Finance*, 25 (6), s. 874-893.

Artis, M.J. og W. Zhang (1997): International Business Cycles and the ERM: Is There a European Business Cycle? *International Journal of Finance and Economics*, 2 (1), s. 1-16.

Artis, M.J. og W. Zhang (1999): Further evidence on the international business cycle and the ERM: is there a European business cycle? *Oxford Economic Papers*, 51 (1), s. 120-132.

Baldwin, R. og V. Di Nino (2006): Euros and Zeros: The common currency effect on trade in new goods. Working

paper series No. 12673. National Bureau of Economic Research.

Baldwin, R., V. DiNino, L. Fontagné, R.A. De Santis og D. Taglioni (2008): Study on the Impact of the Euro on Trade and Foreign Direct Investment. Economic Papers No. 321 . EU-Kommissionen.

Baldwin, R., F. Skudelny og D. Taglioni (2005): Trade effects of the Euro - Evidence from sectoral data. Working paper series No. 446. ECB.

Ball, L. og N. Sheridan (2003): Does Inflation Targeting Matter? Working Paper no. 9577. National Bureau of Economic Research.

Baltensperger, E., P.M. Hildebrand og J.J. Thomas (2007): The Swiss National Bank's monetary policy concept - an example of a 'principles-based' policy framework. Economic Studies No 3. Swiss National Bank.

Bartholdy, N., N.A. Dam og S.H. Thamsborg (2008): Erfaringer med eurosamarbejdet i de første 10 år. *Nationalbankens Kvartalsoversigt*, 2008 (3), s. 55-70.

Beber, A., M.W. Brandt og K. Kavajecz (2009): Flight-to-Quality or Flight-to-Liquidity? Evidence from the Euro-Area Bond Market. *Review of Financial Studies (forthcoming)*.

Berg, C. (2005): Penningpolitik med inflationsmål - erfaringer från 20 länder. *Penning- och valutapolitik*, 2005 (1).

Berger, H. og V. Nitsch (2005): Zooming out: The trade effect of the euro in historical perspective. CESifo working paper No. 1435. CESifo.

Bergman, U.M. (2006): Are European business Cycles Converging? Notat.

Bernanke, B.S. (2004): *Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the meetings of the Eastern Economic Association, Washington, DC, February 20, 2004.*

Bernanke, B.S. og I. Mihov (1997): What does the Bundesbank target? *European Economic Review*, 41 (6), s. 1025-1053.

Bernstein, N. (2009): *Nationalbankdirektør Nils Bernsteins tale ved Folketingets Europaudvalgs eurohøring, 22. januar 2009.*

Bie, U. og N.P. Hahnemann (2000): Currency boards. *Nationalbankens Kvartalsoversigt*, 2000 (2), s. 85-102.

Buiter, W.H. (2000): Optimal Currency Areas. *Scottish Journal of Political Economy*, 47 (3), s. 213-250.

Burnside, C., M. Eichenbaum og S. Rebelo (2001): Prospective Deficits and the Asian Currency Crisis. *The Journal of Political Economy*, 109 (6), s. 1155-1197.

Burnside, C., M. Eichenbaum og S. Rebelo (2008): Currency Crisis Models. I: Blume, L.E. og S.N. Durlauf (red.): *New Palgrave Dictionary of Economics, Revised Edition.* Macmillan Publishers Limited.

Cabanillas, L.G. og E. Ruscher (2008): The Great Moderation in the euro area: What role have macroeconomic policies played? Economic Papers No. 331. EU-Kommissionen.

Callesen, P., Rasmus Degn og Steen Lohmann Poulsen (2008): Har fastkurspolitikken option en positiv eller negativ værdi? Finansministeriets arbejdsrapport serie - udkast. Finansministeriet.

Chinn, M. og J.A. Frankel (2008): Why the Euro Will Rival the Dollar. *International Finance*, 11 (1), s. 49-73.

Christensen, A.M. og N.L. Hansen (2003): Volatilitet i inflation og økonomisk aktivitet i Norden. *Danmarks Nationalbank Kvartalsoversigt*, 2003 (4).

Christensen, A.M. og N.L. Hansen (2007): The Monetary-Policy Regime and the Development in Central Macroeconomic Variables in the OECD Countries 1970-2005. Danmarks Nationalbank Working Papers nr. 31. Danmarks Nationalbank.

Clarida, R. og M. Gertler (1996): How the Bundesbank Conducts Monetary Policy. Working Paper Series No. 5581. National Bureau of Economic Research.

Codogno, L., C. Favero og A. Missale (2003): Yield Spreads on EMU Government Bonds. *Economic Policy*, 18 (37), s. 505-532.

Dam, N.A. (2008): Konjunkturcykler i Danmark og Europa. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 146 (2), s. 135-155.

Danmarks Nationalbank (2007): *Statens låntagning og gæld 2006*. Danmarks Nationalbank.

Danmarks Nationalbank (2009): *Beretning og regnskab 2008*. Danmarks Nationalbank.

de Grauwe, P. (2007): *Economics of Monetary Union*, Seventh Edition. Oxford University Press.

de Haan, J., R. Inklaar og R. Jong-A-Pin (2008): Will business cycles in the Euro Area converge? A critical survey of empirical research. *Journal of Economic Surveys*, 22 (2), s. 234-272.

De Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi, efterår 2007*.

Det Økonomiske Råd (2000): *Dansk Økonomi, forår 2000*.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, efterår 2004*.

Det Økonomiske Råd (2005): *Dansk Økonomi, efterår 2005*.

Det Økonomiske Råd (2006): *Dansk Økonomi, forår 2006*.

Dijohn, S. (2009): Euroland: Financial downgrading and monetary policy asymmetries. Danske Bank Research Series. Danske Bank.

Dornbusch, R. (1976): Expectations and Exchange Rate Dynamics. *Journal of Political Economy*, 84, s. 1161-1176.

ECB (2005): Monetary Policy and Inflation Differentials In a Heterogenous Currency Area. I: *ECB - Quarterly Bulletin (May 2005)*. ECB.

ECB (2008a): *Det Europæiske System af Centralbanker*. ECB.

ECB (2008b): *Monthly Bulletin - November 2008*.

Eesti Pank (2009): *Estonia will change over to the euro - why and how?* Webside.

Eichengreen, B. (2008): *The Breakup of the Euro Area*.

EU-kommissionen (2008a): EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union. European Economy No. 2.

EU-kommissionen (2008b): *Public Finances in EMU - 2008*. EU-Kommissionen.

Fatas, A. og I. Mihov (2009): The Euro and Fiscal Policy. Working Paper Series No. 14722. National Bureau of Economic Research.

Favero, C.A., F. Giavazzi og L. Spaventa (1997): High Yields: The Spread on German Interest Rates. *Economic Journal*, 107 (443), s. 956-985.

Flam, H., A. Fatás, S. Holden, T. Jappelli, I. Mihov, M. Pagano og C. Wyplosz (2009): *EMU efter tio år. Skal Danmark, Sverige och Storbritannien ansluta sig?* SNS Förlag.

Flam, H. og H. Nordström (2006): Euro effects on the intensive and extensive margins of trade No. 750. Institute for International Economics Studies, Stockholm University.

Flam, H. og H. Nordström (2007): Explaining large euro effects on trade: the extensive margin and vertical specialization. Notat.

Flood, R. og N. Marion (1999): Perspectives on the Recent Currency Crisis Literature. *International Journal of Finance & Economics*, 4 (1), s. 1-26.

Flood, R.P. og P.M. Garber (1984): Gold Monetization and Gold Discipline. *The Journal of Political Economy*, 92 (1), s. 90-107.

Frankel, J.A. (2008): The estimated effects of the euro on trade: Why are they below historical effects on monetary unions among smaller countries? Working paper series. NBER.

Gadi, B. (2005): The cost of business cycles and the benefits of stabilization. *Economic Perspectives* (Q I), s. 32-49.

Gayer, C. (2007): A fresh look at business cycle synchronisation in the euro area. European Economy - Economic Papers No. 287. EU-Kommissionen.

Gil-Pareja, S., R. Llorca-Vivero og J.A. Martínez-Serrano (2008): Trade effects of monetary agreements: Evidence for OECD countries. *European Economic Review*, 52 (4), s. 733-755.

Gjedrem, S. (2005): Erfaringer med inflasjonsstyring i Norge og andre land. *Penger og Kreditt* (2).

Glinck, R. og A.w. Rose (2002): Does a currency union affect trade? The time-series evidence. *European Economic Review*, 46 (June), s. 1125-1151.

Gros, D. (2004): The Fiscal Framework Under Stress. I: Sørensen, P.B. (red.): *Monetary Union in Europe*. DJØF Publishing.

- Groth, C. (2008): Debatten om stabilitets- og vækstpagten. *Samfundsøkonomen*, 2008 (1), s. 42-48.
- Hansen, F.Ø. (2009): Euroland: Eksponering mod krisen i CEE. Danske Bank Research Series. Danske Bank.
- Hansen, S.A. (1983): *Økonomisk Vækst i Danmark 1914-1983*, 3. udgave. Universitetsforlaget i København, Akademisk Forlag.
- Hougaard Jensen, S.E. (2009): Om dansk pengepolitik uden for euroen og europæisk finanspolitik inden for euroen. I: Hougaard Jensen, S.E. og P. Møllgaard (red.): *Design og styring af institutioner*. Handelshøjskolen Forlag.
- House of Commons Select Committee of Trade and Industry (2000): What would the Euro cost UK Business?
- IMF (2004): *Exchange Rate Volatility and Trade Flows - Some New Evidence*.
- IMF (2008): Annual report on exchange arrangements and exchange restrictions. International Monetary Fund.
- Inklaar, R. og J. de Haan (2001): Is there really a European business cycle? A comment. *Oxford Economic Papers*, 53 (2), s. 215-220.
- Jeanne, O. (2000): Currency Crises: A Perspective On Recent Theoretical Developments. Special Papers in International Economics no. 20. Department of Economics, Princeton University.
- Kaminsky, G.L. (2006): Currency crises: Are they all the same? *Journal of International Money and Finance*, 25 (3), s. 503-527.
- Kenen, P.B. (1969): The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic view. I: Mundell, R.A. og A.K. Swoboda (red.): *Monetary Problems of the International Economy*. The University of Chicago Press.

Klein, M.W. og J.C. Shambough (2006): Fixed exchange rates and trade. *Journal of International Economics*, 70 , s. 259-383.

Krugman, P. (1993): Lessons from Massachusetts for EMU. I: Torres, F. og F. Giavazzi (red.): *Adjustment and growth in the European monetary union*. Cambridge University Press.

Krugman, P. (1979): A Model of Balance-of-Payments Crises. *Journal of Money, Credit and Banking*, 11 (3), s. 311-325.

Krugman, P. (2000): Introduction. I: Krugman, P. (red.): *Currency Crises*. University of Chicago Press.

McKinnon, R.I. (1963): Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, 53 (4), s. 717-725.

Mundell, R.A. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, 51 (4), s. 657-665.

Obstfeld, M. (1996): Models of currency crises with self-fulfilling features. *European Economic Review*, 40 (3-5), s. 1037-1047.

Pedersen, E.H. og T. Wagener (2000): Opgørelse af møntningsgevinst. *Nationalbankens Kvartalsoversigt*, 2000 (4), s. 19-27.

Pétursson, T. (2005): The Effects of Inflation Targeting on Macroeconomic Performance. Central Bank of Iceland Working Paper No. 23. Central Bank of Iceland.

Pilbeam, K. (2006): *Currency Crises and the East Asian Financial Crisis*, 3rd Edition. Palgrave Macmillan.

Rose, A.K. (2000): One Money, One Market? The Effect of Common Currencies on International Trade. *Economic Policy*, 15 (30), s. 7-46.

Rose, A.K. (2008): EMU, Trade and Business Cycle Synchronization. Notat.

Scheller, H.K. (2006): *Den Europæiske Centralbank - Historie, rolle og opgaver*, 2. udgave. ECB.

Söderström, U. (2008): Re-Evaluating Swedish Membership in EMU: Evidence from an Estimated Model. Working Paper Series No. 14519. National Bureau of Economic Research.

Sørensen, M.R. (2002): Status for overgangen til eurosedler og -mønter. *Nationalbankens Kvartalsoversigt*, 2002 (4), s. 51-59.

Sørensen, P.B. (1997): Valutakursrisiko, kapitalomkostning og makrodynamik. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 135, s. 211-232.

Sørensen, P.B. (2009a): Gevinsten ved ØMU-medlemskab og optionsværdien af en selvstændig valuta. Arbejdsnotat. Det Økonomiske Råd.

Sørensen, P.B. (2009b): Valutakursrisiko, rentespænd og velfærd. Arbejdsnotat. Det Økonomiske Råd.

Sørensen, P.B. og H.J. Whitta-Jacobsen (2005): *Introducing Advanced Macroeconomics*. McGraw-Hill.

Stock, J.H. og M.W. Watson (2002): Has the Business Cycle Changed and Why? I: Gertler, M. og K. Rogoff (red.): *NBER Macroeconomics Annual 2002, Volume 17*. MIT Press.

Suster, M. (2006): The Effects of Euro Adoption on the Slovak Economy. *BIATEC*, XIV (6), s. 2-6.

Sveriges Riksbank (2009): Penningpolitisk opfølgning, april 2009.

Taylor, J.B. (1993): Discretion versus policy rules in practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39 (1), s. 195-214.

Vega, M. og D. Winkelried (2005): Inflation Targeting and Inflation Behavior: A Successful Story? *International Journal of Central Banking*, 1 (3), s. 153-175.

SKRIFTLIGE INDLÆG FRA DET ØKONOMISKE RÅDS MEDLEMMER

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Økonomi- og Erhvervsministeriet
Finansministeriet
Kommunale organisationer
Danmarks Nationalbank
Dansk Arbejdsgiverforening
Dansk Byggeri
Landsorganisationen i Danmark
Dansk Metal
Akademikernes Centralorganisation
Dansk Industri
Håndværksrådet
Landbrugsraadet
Dansk Erhverv
Finansrådet
FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Særlig sagkyndig Birgitte Sloth
Særlig sagkyndig Torben M. Andersen
Særlig sagkyndig Nina Smith

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Konjunktursituationen og aktuel økonomisk politik

Formandskabets prognose for dansk økonomi ligger nogenlunde på linje med de skøn, som regeringen netop har offentliggjort. Dansk økonomi befinder sig i det værste tilbageslag i nyere tid, og der er ikke tvivl om, at der er udsigt til tilbagegang i beskæftigelse og produktion. Det er vanskeligt at forudsige omfanget af lavkonjunkturen, og hvornår udviklingen vender igen. Det vil i høj grad afhænge af udviklingen i udlandet.

De dystre udsigter på eksportmarkedet rammer især industrieksporten hårdt. Eksporterhvervene har i forvejen gennem flere år mistet lønkonkurrenceevne, og en række af de industriarbejdsplader, som vi mister under krisen, får vi ikke igen. Tabet af konkurrenceevne gør det sværere for danske virksomheder at få del i et nyt internationalt opsving, når de internationale konjunkturer vender igen. Økonomi- og Erhvervsministeriet opfordrer formandskabet til i den kommende rapport at se nærmere på konsekvenserne af udviklingen i dansk konkurrenceevne.

Herhjemme har de gode år skabt solide overskud. Regeringen har på den baggrund kunnet reagere resolut for at afbøde virkningerne af tilbageslaget. Økonomi- og Erhvervsministeriet har noteret sig, at formandskabet anser finanspolitikken for 2009 som passende, og at det ikke er hensigtsmæssigt at lempe yderligere i år. Økonomi- og Erhvervsministeriet noterer sig også formandskabets vurdering af, at kreditpakken er et fornuftigt samfundsmæssigt tiltag, der reducerer risikoen for, at danske forbrugere og virksomheder bliver udsat for en kreditklemme.

Formandskabet anbefaler yderligere lempelser af finanspolitikken næste år og peger blandt andet på fremrykning af investeringer. Usikkerheden om konjunkturudviklingen er dog ekstraordinær stor. Økonomi- og Erhvervsministeriet finder ikke, at man på nuværende tidspunkt er i stand til at fastsætte den finanspolitiske stramhedsgrad for 2010 med en sådan præcision, som formandskabet lægger op til, og udviklingen i konkurrenceevnen vil have betydning for, hvor meget der vil være plads til at lempe. Der er allerede med aftaler om fremrykning af trafikinvesteringer mv. og initiativerne i Forårspakken 2.0 gjort en del, og regeringen vil følge situationen tæt. Der er imidlertid grænser for, hvor meget ekstra beskæftigelse der kan skabes i bygge- og anlægssektoren gennem fremrykning af offentlige investeringer uden at skævvride erhvervsstrukturen.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i formandskabets anbefaling om, at finanspolitiske lempelser i den aktuelle situation skal være midlertidige og ikke føre til udgiftsskred og forværring af den finanspolitiske holdbarhed. Det taler for kortsigtede konjunkturtiltag, der også vil være strukturforbedrende på lang sigt. Øko-

nomi- og Erhvervsministeriet har her noteret sig, at formandskabet vurderer, at skattereformen øger arbejdsudbuddet på sigt og forbedrer den finanspolitiske holdbarhed.

Danmark og euroen

Formandskabet har i lyset af de nu ca. 10 års erfaringer med euroen udarbejdet en analyse af de økonomiske konsekvenser af en eventuel dansk deltagelse i euroen. Der er tale om en fagligt god og dybtgående analyse af de økonomiske forskelle på fastkurspolitik og eurodeltagelse.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er meget enig i formandskabets vurdering af de positive effekter af den snart 30-årige danske fastkurspolitik. Heraf har ØMU'en været en realitet i mere end 10 år, og som formandskabet bemærker, har det første årti været præget af en overordnet set stabil økonomisk udvikling med relativt få problemer. Erfaringen styrker grundlaget for at vurdere de økonomiske gevinster.

Økonomi- og Erhvervsministeriet vil i den forbindelse gerne rose formandskabet for deres analyse af handelseffekter. Det er tankevækkende, at eurolandene og Danmark, der har ført en konsekvent fastkurspolitik, har haft en stigning i samhandlen på mere end 20 pct., mens Sverige og Storbritannien ikke har opnået samme fremgang i handel.

Fastkurspolitikken bliver fortsat opfattet som fuldt troværdig. Men hvis vi fremadrettet vil sikre denne handelsgevinst, vil det være naturligt på et tidspunkt at overgå til euroen. Dette vil også indebære andre effektivitetsgevinster. Hertil kommer, at finanskrisen i efteråret tydeligt viste, at små valutaer uanset fastkurspolitik og gode økonomiske nøgletal kommer under pres i tider med uro.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er meget enig i formandskabets konklusion, at en overgang til euroen er bedre end permanent videreførelse af den nuværende fastkurspolitik, og at det vil indebære varige økonomiske nettofordele, selvom størrelsen heraf kan diskuteres.

Finansministeriet

Finanspolitikken

Der er som udgangspunkt enighed om aktivitetsevirkningerne fra finanspolitikken. Vismændene anslår, at den planlagte økonomiske politik, inklusive frigivelsen af SP-midlerne, vil øge aktiviteten med ca. 1 pct. af BNP i 2009 og med yderligere ca. ½ pct. af BNP i 2010. De finanspolitiske lempelser skønnes at reducere ledigheden med ca. 35.000 personer i 2010. Det er på linje med Finansministeriets skøn.

Vismændene konkluderer, at finanspolitikken er passende doseret i 2009, og at det ikke vil være hensigtsmæssigt at lempe yderligere i år. I 2010 anbefales imidlertid en yderligere lempelse af finanspolitikken med en aktivitetsvirkning på $\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$ BNP. Det indebærer en samlet aktivitetsvirkning på 1-1 $\frac{1}{4}$ pct. af BNP fra finanspolitikken næste år. Hertil kommer virkningen af de tiltag, der gennemføres i 2009, således at aktivitetsniveauet samlet øges med 2 $\frac{1}{4}$ -2 $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2010.¹

Vismændene lægger dermed op til en mærkbart større lempelse af finanspolitikken i 2009 og 2010 end de annoncerede effekter i 1993 (0,5 pct. af BNP) og 1994 (1,2 pct. af BNP) fra den såkaldte *kick start*, hvor ledigheden var over 11 pct. mod nu ca. 3 pct. af arbejdsstyrken. Anbefalingen indebærer også, at finanspolitikken i 2009 og 2010, som det ser ud nu, skal være mere lempelig end den amerikanske ”The American Recovery and Reinvestment Act” og mere end 3 gange så lempelig (målt ved provenuvirkningerne) som det, der i marts var planlagt i EU27.

Det er samlet set en meget kraftig (yderligere) ekspansion, der foreslås, i en situation, hvor der er særlig usikkerhed om det videre konjunkturforløb, og hvor mange af de tiltag, som er gennemført i Danmark og andre lande, endnu ikke virker fuldt ud. Navnlig de penge- og finanspolitiske tiltag virker med stigende styrke i slutningen af 2009 og i 2010.

Konkret bygger anbefalingen på, at outputgabets (der er negativt) ifølge prognosen ventes at udgøre 3 $\frac{1}{2}$ -4 pct. af BNP i 2010 (og 4-4 $\frac{1}{2}$ pct. når der korrigeres for virkningen af lempelsen af finanspolitikken på $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i 2010). Vismændene anvender en ”finanspolitisk regel”² om, at lempelsen i 2010 skal svare til $\frac{1}{4}$ af dette gab – dvs. at der skal være en aktivitetsvirkning på mellem 1 og 1 $\frac{1}{4}$ pct. af BNP. Da der i forvejen er lempet svarende til $\frac{1}{2}$ pct. i 2010, skulle dette tilsige en yderligere lempelse på $\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$ pct. af BNP. Denne kvantitative anbefaling hviler på et skrøbeligt grundlag.

En-dimensional tilgang til finanspolitikken. Den finanspolitiske regel er alene baseret på outputgabets med afsæt i en modelramme, hvor renten er konstant, og der ikke er finansiel uro og risiko for pres på valutaen. Den finanspolitiske regel og dermed argumentationen for den kvantitative anbefaling er derfor afkoblet fra nogle af de centrale finanspolitiske problemstillinger

¹ Hertil kommer virkningen af de kraftige pengepolitiske lempelser, som også kan øge den økonomiske aktivitet med i størrelsesordenen 2 pct. af BNP (eller modvirke et fald i BNP af denne størrelsesorden)

² Reglen er udviklet i rapporten fra foråret 2007

- Som noget af det væsentlige vil presset på den danske strategi med at sikre langsigtet holdbarhed forstærkes, idet udfordringerne og omkostningerne ved den konsolidering, der er nødvendigt, når konjunkturerne vender, forøges.
- Der er risiko for, at rentespændet overfor Tyskland vil stige, bl.a. i lyset af offentlige underskud (der kan blive større end DØR venter) og stigende lånebehov i en situation med kraftig vækst i det globale udbud af stats- og statsgaranterede obligationer, og hvor staten er eksponeret i forhold til den finansielle sektor. Stigende rente modvirker effekten af lempelserne og øger omkostningerne ved at opbygge gæld. Med udsigt til store offentlige underskud kan sårbarheden overfor eventuel skærpet finansiell uro og pres på valutaen forøges.
- Lønkonkurrenceevnen svækkes fortsat i prognosen – selv om det danske outputgab er negativt. Der er ikke en grundig vurdering af konkurrenceevnehensynet, men indtrykket er, at den finanspolitiske anbefaling må hvile tungt på en forventning om lønstigninger, der i prognosen forekommer lave.

Der er en række lande, som i dag strammer finanspolitikken eller fører neutral politik, fordi de oplever pres på rentespænd og store offentlige underskud. Det fremgår også af Vismændsrapporten. Vismændenes kvantitative tilgang – som alene fokuserer på output-gabet – ville her tilsige, at alle disse lande skulle føre en finanspolitik, som er mere lempelig end i Danmark (fordi de typisk har større negativt outputgab), og som er fundamentalt anderledes end den retning, landene har valgt.

Usikkerhed om potentiel BNP: Finanskrisen er også udtryk for, at dansk økonomi er ramt af et udbudsstød. Derfor er der stor usikkerhed om vækstpotentialet i både 2009 og 2010. Erfaringer fra tidligere finansielle kriser peger på, at potentielt BNP kan falde. Det kan også være tilfældet i den aktuelle situation, som er præget af store fald i investeringerne, mange konkurser og væsentlige problemer i den finansielle sektor. Vismændene anslår, at den potentielle vækst er omkring 1 pct. i 2009 og 2010, hvilket er på linje med skønnet for 2007-2008. Finanskrisen antages dermed ikke at have større betydning for væksten i potentielt BNP. Antages derimod, at den potentielle vækst er 0 i 2009 og 2010, så vil outputgabets størrelse reduceres med ca. 2 pct. af BNP i 2010, dvs. fra 3½-4 til 1½-2 (og til 2-2½ når der korrigeres for virkningen af lempelsen på ½ pct. af BNP i 2010)³. Den finanspolitiske regel ville så tilsige en lempelse på godt ½ pct. af BNP i 2010. Det svarer nogenlunde til virkningen af de tiltag, der allerede er besluttet.

³ Finansministeriets skøn er et outputgab på 2 pct. i 2010. Det afspejler navnlig lavere potentiel vækst (ca. 0,7 pct. i gennemsnit per år) – hvilket også kan være højt sat – og at væksten i BNP i 2010 er ca. 1 pct.-enhed større end i Vismændenes skøn.

Forslaget om, hvilke instrumenter, der skal anvendes, forekommer ikke genemarbejdet. Det anføres rimeligt nok, at de offentlige investeringer bør være det primære instrument i forbindelse med den ekstra finanspolitiske lempelse i 2010. Den foreslåede yderligere lempelse vil imidlertid ifølge DØR kræve merinvesteringer på i størrelsesordenen 15 mia. kr. i umiddelbar provenueffekt, hvilket – givet den allerede indregnede stigning - indebærer en samlet vækst på over to år. Det er formentligt et godt stykke fra det, som realistisk kan gennemføres, bl.a. på grund af implementeringsforsinkelse især i forbindelse med store investeringsprojekter og de kapacitetsbegrænsninger, der også vil være i det offentlige system. Den største vækst over to år (siden starten af 1970'erne) var i 1985/1986, hvor de offentlige investeringer voksede med i alt ca. 18 pct. (hvilket svarer til DØRs skøn for 2009).

Det erkendes imidlertid også i rapporten, at det kan være nødvendigt at kanalisere nogle af investeringerne over i den private sektor via støtteordninger. Men heller ikke her er der gjort forsøg på at vurdere de vanskeligheder og begrænsninger. I modsætning til offentlige investeringer er der her et dødvægtstab som - især hvis der er tale om omfattende støtteordninger - kan indebære et stort provenutab ift. den beskæftigelse, som skabes.

Endelig nævnes, at en del af den finanspolitiske lempelse eventuelt kan bruges i arbejdsmarkedspolitikken. Det anføres, at der er risiko for, at den aktive beskæftigelsespolitik svækkes, hvis der ikke tilføres flere ressourcer i takt med, at ledigheden stiger. I perioden fra 2004 til 2008 er bruttoledigheden imidlertid faldet med ca. 65 pct. – mens driftsbevillingen til den aktive beskæftigelsesindsats i samme periode alene er reduceret svarende til det årlige produktivitetsforbedringskrav på 2 pct. (dvs. med 8-10 pct.). Med udgangspunkt i det forventede ledighedsskøn i Økonomisk Redegørelse fra maj (og DØRs skøn) medfører den afsatte bevilling – som overføres til kommunerne – at der er ca. 5.200 kr. (pris- og lønkorrigeret) til rådighed pr. bruttoledig i 2010. Til sammenligning var der 4.800 kr. pr. bruttoledig i 2004. Der er altså inden for den nuværende bevilling til jobcentre et betydeligt råderum til opgaverne, selv om ledigheden stiger.

Der gives i rapporten udtryk for en række betænkeligheder i forhold til **etableringen af det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem** og den foreslåede finansieringsmodel. Vurderingerne fra DØR er ikke underbygget af egentlige analyser. Omlægningen af beskæftigelsessystemet er en stor reform med væsentlig betydning for kommunernes økonomi. Den foreslåede finansieringsmodel bygger derfor på en balance mellem hensynet til at sikre en bæredygtig kommunal økonomi og en fornuftig tilskyndelse til, at kommunerne yder en aktiv beskæftigelsesindsats, som får ledige i job. Det er centralt, at jobcentre i det enstrengede kommunale system får en klar tilskyndelse til at prioritere beskæftigelsesindsatsen, idet der fremover vil være en væsentlig gevinst for kommunerne ved at få ledige i job, og at denne til-

skyndelse er fraværende i den nuværende statslige indsats. DØR støtter en sammenlægning af beskæftigelsesindsatsen for dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, men finder ikke placeringen hos kommunerne oplagt. Beslutningen om placering hos kommunerne skal bl.a. ses i lyset af Strukturkommissionen på baggrund af sine analyser anbefalede en samling af indsatsen i kommunerne. Etableringen af et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem medfører endvidere frigørelse af ressourcer via en administrativ forenkling i indsatsen for at hjælpe ledige tilbage i beskæftigelse. Jobcentre med én ledelse, én økonomistyring og én samlet finansiering vil øge de ressourcer, som kan bruges på service over for virksomheder og på at få ledige i job – i stedet for at midler bliver brugt på dobbelt-administration. Der henvises til en mere uddybende kommentar på Finansministeriets hjemmeside.

Danmark og euroen

DØR har i lyset af de nu ca. 10 års erfaringer med euroen udarbejdet en fagøkonomisk analyse af meget høj kvalitet vedrørende de økonomiske konsekvenser af en eventuel dansk deltagelse i euroen, som alle opfordres til at læse. Finansministeriet deler overordnet DØR's analyse og er meget enig i analysens hovedkonklusioner.

Den danske fastkurspolitik

DØR konstaterer, at det danske politiske system over et meget langt tidsrum har vist en præference for at føre fastkurspolitik. Fastkurspolitikken indebærer, at "Danmark ikke kan føre selvstændig pengepolitik", men at Nationalbanken følger ECB's renter, og den faste kurs kan "videreføres enten ved fortsat at bevare kronen ligesom i dag eller ved, at Danmark tilslutter sig ØMU'ens tredje fase". DØR vurderer, at "Danmarks fastkurspolitik har fungeret godt", og fastslår, at det "klart frarådes at indføre en selvstændig dansk inflationsmålsætning, så længe der ikke er indtruffet et skift i de økonomiske omstændigheder, der gør, at det håndfast kan vises, at Danmark faktisk ville stå sig bedre ved at gøre det".

DØR-analysens kvalitet hænger sammen med analysens forankring i den korrekte grundpræmis, Danmarks konsekvente fastkurspolitik, og analysens vurdering af de økonomiske forskelle på denne politik og eurodeltagelse. Danmark har i et kvart århundrede ført fastkurspolitik, og den har været en succes, netop fordi vi konsekvent har fundet det fordelagtigt at forsvare kronens faste kurs under diverse danske og internationale stød og kriser, og dermed har opbygget stor troværdighed. Der er meget stor politisk støtte til fastkurspolitikken, og enhver tænkelig dansk regering vil forsvare den.

DØR opdeler de økonomiske forskelle på fastkurspolitik og eurodeltagelse i følgende punkt 1-3:

1. De økonomiske effektivitetsgevinster ved dansk eurodeltagelse

DØR vurderer som en central delkonklusion, at ”det sammenlagt må formodes at give Danmark en økonomisk nettofordel at træde ind i ØMU’ens tredje fase i forhold til at føre permanent fastkurspolitik uden for euroen”, og at der med andre ord er en ”positiv, men formentlig beskedent årlig effektivitetsgevinst ved at opgive fastkurspolitikken til fordel for euroen”.

Finansministeriet er enig i, at fortegnet på de økonomiske nettofordele ved euroen frem for fastkurspolitikken er *entydigt* positivt, og at størrelsen af de sikre årlige gevinster formentlig er moderat. Finansministeriet finder, at nutidsværdien af gevinster, som er moderate, men som netop er entydigt positive og optræder hvert år, er udtryk for en signifikant økonomisk fordel ved eurodeltagelse.

Finansministeriet er i det store hele også enig i elementerne i delkonklusionen om den økonomiske nettofordel ved euroen, herunder at engangsomkostningerne er mindre end nutidsværdien af de årlige sparede vekselomkostninger, og at fjernelsen af valutakursrisikoen giver en entydig velfærdsgevinst.

DØR præsenterer en spændende analyse af euroens effekter på *handel*, som viser, at Danmark har opnået en merstigning i eksporten på samme niveau som eurolandene, mens dette ikke er tilfældet for Sverige og Storbritannien. Det anføres, at den handelseffekt, som Danmark har opnået i kraft af fastkurspolitikken, kan have givet en velfærdsgevinst på godt ½ pct. af BNP, og at eurodeltagelse er en sikring af denne gevinst. DØR når også den interessante konklusion, at euroen vil medføre, at nogle virksomheder vil ”blive udsat for en større konkurrence fra udenlandske virksomheder og vil reagere med at nedsætte priserne”, og at ”den større konkurrence for erhvervslivet i sidste ende kan føre til en lavere strukturledighed og dermed en større produktion”.

Det kan bemærkes, at de mekanismer vedrørende øget prisgennemsigtighed m.v. i euroen, som ifølge DØR leder til øget konkurrence, også vil lede til øget handel. Danmark har med andre ord i kraft af fastkurspolitikken opnået mange – men ikke alle – de handelsgevinster, som deltagelse i euroen medfører.

I forhold til *finanspolitikken* konstaterer DØR, at Danmark som EU-land allerede er ”underlagt de finanspolitiske regler i EU-traktaten og stabilitets- og vækstpagten”. DØR finder det ”ikke helt oplagt, om presset i retning af en disciplineret dansk finanspolitik er stærkest uden for eller inden for ØMU’en”. Man vurderer, at ”de finanspolitiske restriktioner inden for ØMU’en grundlæggende tjener et fornuftigt formål”, og finder, at ”som udgangspunkt er det disciplinerende pres fra de finansielle markeder [uden for euroen] også positivt, men det kan dog ikke udelukkes, at

der også er irrationelle elementer i finansmarkedernes adfærd, der tvinger politikerne til at tage hensyn hertil”.

Der er enighed om, at det politiske pres for sund finanspolitik er relativt større i euroen, mens markedets pres er større under fastkurspolitik. Det er Finansministeriets vurdering, at restriktionerne på finanspolitikken reelt er større uden for euroen, hvor store underskud i højere grad leder til stigende rentespænd, som i praksis indebærer større omkostninger end de teoretiske sanktioner i euroen. Forskellen er, at sund finanspolitik i euroen primært er et spørgsmål om politisk disciplin, som regering og Folketing selv bestemmer, mens det uden for euroen i højere grad er et spørgsmål om finansmarkedernes disciplin.

I forhold til *pengepolitikken* konstaterer DØR, at ”Danmarks økonomiske situation vil indgå i beslutningsgrundlaget for ECB”, der fastsætter den pengepolitiske rente. Denne fordel ved euroen er begrænset, men netop igen entydigt positiv i forhold til situationen under fastkurspolitikken, hvor Danmark følger ECB’s rente, men hvor Danmarks situation ikke indgår i beslutningsgrundlaget for renten.

2. Sikringsværdien: euroens sikring af gevinsterne ved fastkurspolitik

DØR anfører, at deltagelse i euroen vil give en sikring af de gevinster, som fastkurspolitikken ifølge DØR giver, og at Danmark omvendt vil blive ramt af et ”vel-færdstab ... hvis vi bliver tvunget til at opgive fastkurspolitikken ... Sikringsværdien vurderes imidlertid at være lille, fordi sandsynligheden for et uimodståeligt angreb på kronen vurderes at være lille”.

Finansministeriet er enig i, at sandsynligheden for at blive tvunget til at opgive fastkurspolitikken er lille, men lægger samtidig vægt på, at omkostningerne ved at forsvare fastkurspolitikken med pengepolitiske rentestigninger kan være store under kriser med pres mod kronen, især i hvis Danmark også befinder sig i en lavkonjunktur. Sikringsværdien kan derfor opfattes sådan, at den omfatter den forventede værdi af både at undgå en tvungen opgivelse af fastkurspolitikken og at undgå omkostningerne ved at forsvare fastkurspolitikken.

3. Optionsværdien ved at have egen valuta

DØR’s analytiske set-up indebærer, at de entydigt positive fordele fra effektivitetsgevinster og sikringsgevinster skal afvejes i forhold til optionsværdien ved at have egen valuta, der i kraft af DØR’s definition er enten nul eller positiv i det omfang, der eksisterer tilfælde, hvor det kunne være en fordel for Danmark at opgive fastkurspolitikken. DØR vurderer, at det mest relevante scenario i forhold til en mulig positiv optionsværdi er, at ”ECB presses til at føre en pengepolitik, der i strid med statutterne tillader en høj og ustabil inflation” i euroområdet. I givet fald ”kan velstandsreduktionen mere end opveje den effektivitetsgevinst, der følger af valuta-

unionen”, og hvis dette er tilfældet, vil optionsværdien være positiv ifølge DØR. En positiv optionsværdi er imidlertid kun en nødvendig – og ikke en tilstrækkelig – betingelse for, at egen valuta er en økonomisk fordel frem for euroen. DØR anfører således, at ”for at gøre det fordelagtigt at fastholde den nuværende fastkurspolitik frem for fuld deltagelse i ØMU’en skal sandsynligheden for, at inflationen i ØMU’en bliver høj og ustabil være tilstrækkelig stor” og vurderer, at ”denne mulighed forekommer meget usandsynlig”.

Finansministeriet deler denne helt centrale konklusion. DØR’s analyse er konsistent med Finansministeriets analyse⁴, der er, at den forventede nutidsværdi af både at have og at bruge fastkurspolitikens option på at skifte penge- og valutakurspolitik er *negativ*, når man tager højde for alle effekter, herunder tabte effektivitetsgevinster, effekter på rentespænd før og efter brug af optionen eller forventet brug af optionen, og sandsynligheden for en situation, hvor brug af optionen er en fordel.

Finansministeriet finder, at netop scenariet med høj og ustabil inflation i euroområdet er det eneste relevante i forhold den principielle mulighed for en positiv optionsværdi, og er enig i, at scenariet er endog *meget* usandsynligt. Selve hovedformålet med ØMU’en er således at sikre en stabilitetsorienteret økonomisk politik, hvor lav og stabil inflation skaber det bedste grundlag for vækst og beskæftigelse, og ECB’s uafhængighed og primære mål om sikring af prisstabilitet er kernepunktet i ØMU-reglerne i Traktaten, som det kræver enstemmighed blandt alle EU-lande at ændre.

En ØMU med høj og ustabil inflation vil udgøre samme problem for dansk økonomi, uanset om vi fører fastkurspolitik eller er med i euroen – den store forskel er, at vi bedre kan forhindre scenariet, hvis vi er med i euroen. Men i den hypotetiske situation, hvor prisstabiliteten og dermed rationalet for euroen er væk, så er rationalet for fastkurspolitikken også væk, og så er det – per definition – relevant at skifte penge- og valutakurspolitik. Det vil imidlertid netop være relevant både for Danmark og for eurolandene, der alle skal overgå til et nyt penge- og valutapolitisk

⁴ Finansministeriets arbejdsrapport, ”Har fastkurspolitikens option en positiv eller negativ værdi?” konkluderer, at den forventede værdi af fastkurspolitikens option – defineret som fastkurspolitikens principielle mulighed for at skifte penge- og valutakurspolitik – er *negativ*: Værdien af at *have* optionen er negativ i kraft af nutidsværdien af de tabte effektivitetsgevinster samt korte og lange rentespænd, som i normale tider er lidt større, og som i krisetider kan blive meget større i kraft af selve optionens eksistens, der giver risiko for spekulation mod kronen. Værdien af at *bruge* optionen er som klar hovedregel også negativ, herunder i situationer med kriser i Danmark, men kan i princippet blive positiv i situationen med en høj og ustabil inflation i euroområdet, der dog netop er så usandsynlig, at den forventede værdi af at bruge optionen er negativ. Den samlede forventede værdi af optionen er således negativ.

http://www.fm.dk/Temaer/Danmark%20og%20euroen/~/_media/Files/Danmarks%20og%20Euroen/Fastkurspolitikens%20option_positiv_%20eller_negativ.ashx

regime, som i bedste fald kan levere samme prisstabilitet og afledte velfærdsgevinster som euroen, men som ikke kan levere noget bedre, og det er især derfor, at scenariet er usandsynligt.

Det er finansministeriets vurdering at det i praksis er lige så svært at opgive fastkurspolitikken som at forlade euroen. Det er umuligt at opgive fastkurspolitikken – eller forlade euroen – i god ro og orden inden for rammerne af en moderne demokratisk proces, hvor økonomisk-politiske beslutninger træffes med det bredest mulige flertal og baseres på grundig faglig forberedelse og diskussioner i Folketing og offentlighed.

Finansministeriet konkluderer om DØR's samlede analyse af forskellene mellem fastkurspolitik og euro, herunder optionsværdien, at analysen er et afgørende bidrag til de danske eurodiskussioner. Dét, som eurodiskussionerne fuldstændigt mangler, er argumenter og et konkret eksempel på en situation, hvor det er en fordel at opgive fastkurspolitikken og gå over til devalueringspolitik eller flydende kurser, en fordel, som - vægtet med sin sandsynlighed - er så stor, at den kan opveje ulemperne, herunder tabte effektivitetsgevinster og omkostningerne ved at skulle opbygge troværdighed om et nyt regime.

Finansministeriet noterer, at der i løbet af det kvarte århundrede med fastkurspolitik fortsat ikke er fremlagt et sådant eksempel.

Rentespænd

Finansministeriet lægger relativt stor vægt på betydningen af rentespænd i vurderingen af forskellene mellem eurodeltagelse og fastkurspolitik. Finansministeriet deler DØR's vurderinger i relation til det *pengepolitiske* rentespænd. Fastkurspolitikken indebærer, at Danmark følger euroområdet's pengepolitiske renter i normale tider, men kan være nødt til at øge rentespændet for at forsvare kronens faste kurs, typisk i krisetider, jf. den aktuelle krise. Finansministeriet er enig i, at valutakriser og udvidede rentespænd har størst tendens til at optræde under lavkonjunkturer, og at dette kan give et "selvstændigt argument for, at et dansk ØMU-medlemskab kan være konjunkturstabiliserende".

Finansministeriet finder endvidere, at det *lange* rentespænd i gennemsnit også vil være højere uden for euroen end i euroen. I normale tider vurderes det lange rentespænd at være lidt højere uden for euroen, hvor spændet indeholder en valutakursrisikopræmie, som dog er lille i kraft af markedernes tillid til fastkurspolitikken. I krisetider, særligt kraftige danske lavkonjunkturer, kan det lange rentespænd imidlertid stige i det omfang markederne indregner en øget sandsynlighed for, at Danmark opgiver fastkurspolitikken.

Risikoen for stigende lange rentespænd, særligt under kriser, bekræftes af de historiske erfaringer fra Danmark og andre lande, herunder EMS-krisen i 1992-1993, og en række andre tilfælde med finansiell uro. Når Danmark i de seneste år har haft et rentespænd, som har været meget lavt og i korte perioder tæt på eller under nul, og som også har været relativt lavt under den aktuelle krise, skyldes det de relativt gode danske makroøkonomiske nøgletal, herunder de stærke offentlige finanser. Danmarks gennemsnitlige lange rentespænd i de godt 10 år siden indførelsen af euroen har imidlertid været ca. $\frac{1}{4}$ procentenhed, selv om der er høj troværdighed om fastkurspolitikken, og selv om der i hele perioden netop har været relativt stærke danske nøgletal, herunder ved krisens start. Den samlede vurdering er, at det gennemsnitlige lange rentespænd over årene vil være moderat, men klart positivt.

Både det korte og det lange rentespænds tendens til at stige under økonomiske og finansielle kriser spiller en central rolle i Finansministeriets vurdering af, at den forventede nutidsværdi af at have og at bruge fastkurspolitikken option på at skifte penge- og valutakurspolitik er negativ.

Afsluttende bemærkninger

DØR konkluderer i sine afsluttende bemærkninger, at ”de økonomiske konsekvenser for Danmark ved at erstatte kronen med euroen er små, men at det er sandsynligt, at der er en beskedent økonomisk nettogevinst ved at tilslutte sig ØMU’en”. DØR vurderer i øvrigt, at spørgsmålet om eurodeltagelse i højere grad bør afgøres ud fra politiske overvejelser end økonomiske overvejelser.

Finansministeriets overordnede vurdering er – på linje med DØR’s konklusion – at de politiske konsekvenser af valget mellem fastkurspolitik og dansk deltagelse i euroen er vigtigere end de økonomiske konsekvenser. Det er især et politisk spørgsmål om at bruge de kanaler for politisk indflydelse, Danmark kan få som et lille land, og baseret på 10 års erfaringer er vurderingen, at et lille land med sund økonomisk politik og gode argumenter kan få relativt stor indflydelse i eurosamarbejdet.

Finansministeriet deler grundlæggende DØR’s fagøkonomiske analyse og udleder den samlede konklusion, at de økonomiske fordele ved euroen i forhold til fastkurspolitikken er moderate, men sikre, i normale tider, men kan være større under finansielle og økonomiske kriser, hvor Danmark risikerer pres mod kronen og stigende korte og lange renter, der forværrer kriserne, og endelig, at de økonomiske fordele ved euroen er væsentlige målt i forhold til brug af fastkurspolitikken option på at skifte penge- og valutakurspolitik. Der henvises til en mere omfattende kommentar til kapitlet på Finansministeriets hjemmeside.

Kommunale organisationer

Konjunkturvurderingen

KL er enig med formandskabet i, at en fremrykning af de offentlige investeringer kan vise sig nødvendigt for at modvirke den nuværende lavkonjunktur og sætte mere gang i hjulene på en kriseramte dansk økonomi og nogle tusinde arbejdspladser i bygge- og anlægsbranchen.

KL's bestyrelse har i maj fremsat en plan for kommunernes investeringer "Fundament for fremtiden". Planen dokumenterer et årligt kommunalt investeringsbehov på 21,1 mia. kr. i perioden 2010 - 2013. Det svarer til et løft på 5,7 mia. kr. i forhold til de oprindeligt budgetterede kommunale anlægsudgifter i 2009.

Investeringsplanen dokumenterer både et stort behov for renoveringer af eksisterende kommunale bygninger og veje og et stort behov for nybyggeri og nyanlæg bl.a. investeringer, der har et rationaliserende sigte og derfor med lavere afledte driftsudgifter end den hidtidige struktur giver mulighed for.

Jobcenterreformen

KL er overordnet ikke enig i rapportens beskrivelse af jobcenterreformen. Rapporten fremlægger ikke ny viden, men bygger på en forholdsvis ukritisk videreformidling af velkendte synspunkter fra bl.a. arbejdsmarkedets parter.

En række elementer skal her fremhæves.

Det anføres (s. 103), at pilotjobcentre var en forsøgsordning. Det er ikke korrekt. Pilotjobcentre fik juridisk set delegeret ansvaret for de statslige opgaver i beskæftigelsesindsatsen, og der har aldrig været sat en tidsfrist på, hvornår denne delegation skulle udløbe.

Formandskabet foreslår herefter (s. 140) at udsætte beslutningen om at overføre ansvaret for hele beskæftigelsesindsatsen til efter evalueringen af det nuværende system er gennemført. (Det skal bemærkes, at jobcenterreformen i skrivende stund allerede er vedtaget i Folketinget). I den oprindelige aftale om opgave- og strukturreformen blev der ganske rigtigt besluttet at iværksætte en evaluering af det samlede beskæftigelsessystem. Den er i gang og fortsætter uanset jobcenterreformen. Det har aldrig været planen, at denne evaluering skulle give svaret på, om kommunerne skulle have hele opgaven. Tværtimod har det været tilrettelagt som devalueringer, der løbende skulle give mulighed for at justere beskæftigelsesindsatsen.

De dele af evalueringen, der allerede er gennemført, viser i øvrigt, at der ikke er "hverken entydige eller væsentlige forskelle i resultater og indsats på tværs af pilotjobcentre og ikke-pilotjobcentre". Det samme gælder, når der analyseres på kommunestørrelser, jf. rapporten "Kvantitativ evaluering af jobcentrenes resultater

og indsats”, der er offentlig tilgængelig på Arbejdsmarkedsstyrelsens hjemmeside, se <http://www.ams.dk/sw27463.asp>. Rapporten tager dog det forbehold, at der pga. det tidlige tidspunkt for evalueringen er tale om tendenser og ikke håndfaste konklusioner. Ikke desto mindre ville det klæde vismændenes rapport, hvis den viderebragte den viden om jobcentrenes resultater, som allerede er tilgængelig.

Herudover har KL gennem hele forløbet fulgt pilotjobcentrenes resultater tæt. Denne overvågning har vist, at pilotjobcentrene generelt har klaret sig fuldt på højde med de statslige dele af jobcentrene – og på nogle områder og tidspunkter marginalt bedre.

Det fremhæves (s. 137-8), at der er for store forskelle i matchkategoriseringen af kontanthjælpsmodtagerne på tværs af kommunerne. Det bygger på tal fra 2007. Der har siden været stor fokus på den faglige praksis i jobcentrene i forbindelse med sammenlægningsprocessen. Imidlertid vil der formentlig fortsat kunne findes forskelle i kategoriseringen. Det vil være et vilkår, fordi matchsystemet bygger på, at ”mennesker vurderer mennesker”. Når det er sagt, arbejder Arbejdsmarkedsstyrelsen på at udvikle et matchsystem, der bliver mere enkelt at håndtere, og som derfor må forventes at føre til mindre forskelle. (De fem kategorier reduceres til tre).

Rapporten anfører nederst side 139, at der er en risiko for, at kommunerne ikke vil formidle jobs på tværs af kommunegrænsen. Denne påstand har været ført frem gennem de sidste to-tre år, men der er endnu ingen, der har været i stand til at fremvise konkrete eksempler på, at det er sket. Og det giver heller ingen mening, at kommunerne skulle ønske at afsætte en ukvalificeret ledig til en virksomhed i lokalområdet, hvis der kan findes en mere kvalificeret. Kommunen har en klar erhvervspolitisk interesse i, at virksomhederne i lokalområdet får den arbejdskraft, som de efterspørger, og at virksomhederne opfatter jobcentret som en troværdig samarbejdspartner. Herudover understøtter jobnet.dk, at indsatsen går på tværs af kommunegrænserne.

Der er desuden en klar national styring af beskæftigelsesindsatsen ved at beskæftigelsesministeren hvert år udmelder tre overordnede mål for indsatsen. Erfaringen med disse mål er, at det giver beskæftigelsesindsatsen i alle kommuner den samme retning, men at der samtidig er plads til at tilpasse indsatsen til regionale og lokale behov. Dette målhierarki giver samtidig et lokalt politisk ejerskab til indsatsen, herunder i forhold til arbejdsmarkedets parter, der er involveret i beskæftigelsesindsatsen via de lokale beskæftigelsesråd.

Danmarks Nationalbank

Konjunkturudviklingen

Som alle øvrige iagttagere af konjunkturudviklingen i Danmark har formandskabet også foretaget en betydelig nedjustering af vækstudsigterne i lys af den overraskende markante tilbagegang i verdensøkonomien siden sommeren 2008. Bruttonationalproduktet skønnes at falde med 2,9 pct. i 2009, og først om nogle år vil produktionen være tilbage på niveauet fra 2007. Ledigheden stiger mærkbart, og lønstigningstakten ventes at nå ned på godt 2 pct. i slutningen af prognoseperioden.

Ser man på det samlede billede, deler Nationalbanken formandskabets opfattelse af den økonomiske udvikling i de kommende år, men der er afvigelser på enkelte punkter. De er dog beskedne og står ikke mål med den betydelige usikkerhed, der hersker om alle prognoser i øjeblikket.

Nationalbanken er enig med formandskabet i, at der ikke er behov for at lempe finanspolitikken i 2009 yderligere. Finanspolitikken er allerede lempet betragteligt. Når det kommer til finanspolitikken i 2010 og 2011 skilles vandene. Formandskabet anbefaler, at finanspolitikken lempes yderligere med 15 mia. kr. i begge år. Den opfattelse deler Nationalbanken ikke. Det understreges ganske rigtigt på side 122, at de penge, der bruges på yderligere finanspolitisk lempelser, skal hentes ind igen senere. Erfaringerne under højkonjunktoren fra 2004-07 er imidlertid, at det er så godt som umuligt at føre konjunkturmodløbende finanspolitik i gode tider. Når det er tilfældet, er grundlaget for yderligere finanspolitiske lempelser yderst begrænset. Det vil føre til, at ledigheden i gennemsnit vil blive søgt stabiliseret omkring et niveau under den strukturelle ledighed med den konsekvens, at lønstigningerne i Danmark vedvarende vil tendere at overstige de udenlandske lønstigninger. På trods af at lønstigningstakten kommer ned i henhold til prognosen, fortsætter den mangeårige tendens til forringelse af lønkonkurrenceevnen. Det er ikke holdbart i længden, og problemet vil blive forstærket af yderligere finanspolitiske lempelser.

Hertil kommer, at det har vist sig særdeles vanskeligt at gennemføre de nødvendige strukturpolitiske forbedringer, som skal skabe holdbare offentlige finanser.

På den baggrund er der ikke grundlag for at lempe finanspolitikken som foreslået af formandskabet.

Danmark og euroen

Nationalbanken deler formandskabets opfattelse af, at der er en beskeden økonomisk nettogevinst ved dansk eurodeltagelse. Valutauroen i efteråret under finanskrisen viste i praksis, at eurodeltagelse skaber ly i stormvejr.

Det er og har været Nationalbankens gennemgående holdning, at en dansk tilslutning til euroen ligger i naturlig forlængelse af fastkurspolitikken og derfor ikke rummer de store økonomiske ændringer sammenlignet med den hidtidige situation.

Dansk Arbejdsgiverforening

Konjunkturvurderingen

Endnu en gang er forventningerne til dansk økonomi kraftigt nedjusteret på flere områder, og Danmark er ramt på linje med andre lande.

Det fleksible danske arbejdsmarked har heldigvis bidraget til, at Danmark under højkonjunktoren nåede et historisk lavt niveau for ledighed. Virksomheder, der let kan ansætte danske og udenlandske medarbejdere, og den fleksible arbejdstidstilrettelæggelse i overenskomsterne har bl.a. medvirket til dette.

Den seneste tid er ledigheden dog steget måned for måned, men på trods heraf, er der stadig relativt få danskere uden job sammenlignet med vores samhandelslande. Men vi skal passe på. Dels vil vi igen opleve mangel på arbejdskraft, når krisen vender. Dels har de danske lønstigninger i flere år ligget over udlandets stigningstakster. Det har forværret den danske konkurrenceevne. Og de store stigninger i ledigheden i omverdenen vil presse de udenlandske lønstigningstakster længere ned de kommende år, hvilket Formandskabet også forventer.

Så selvom Formandskabet konstaterer, at vendingen på det danske arbejdsmarked overraskende hurtigt kunne ses i aftagende lønstigningstakster, vil der også i fremtiden være et stort pres på den danske konkurrenceevne. Det må være en hovedmålsætning for arbejdsmarkedets parter at få genoprettet konkurrenceevnen de kommende år.

Diskussionsoplægget fremhæver, at flere forhold trækker i retning af, at holdbarheden i regeringens 2015-plan er forværret. Det understreger, at langsigtede reformer af arbejdsmarkedet fortsat er nødvendige. Og som formandskabet pointerer, skal eventuelle politiske indgreb, der gennemføres nu for at sparke økonomien i gang, være midlertidige. Vi må ikke indføre ordninger, der øger de offentlige udgifter på længere sigt, som eksempelvis efterlønsordningen fra 1979, der fortsat belaster de offentlige finanser.

Formandskabet peger på en række fordele ved et enstrengt beskæftigelsessystem. Fordele som DA kun kan være enig i. Og DA er endvidere helt enige i, at det ikke er oplagt, at det enstrengede beskæftigelsessystem skal ligge i kommunerne. Anbefalingen om at udskyde beslutningen om kommunernes overtagelse af beskæftigelsesindsatsen, er helt i tråd med de anbefalinger som DA tidligere har givet regeringen. DA kan også støtte anbefalingen om, at der iværksættes en grundig undersøgelse af, hvordan en hensigtsmæssig finansieringsmodel kan indrettes, og at der heri indgår overvejelser om, hvorvidt et statsligt enstrengt system er at foretrække.

Endelig deler DA synspunktet om, at uddannelse som led i beskæftigelsesindsatsen skal doseres med varsomhed og bruges målrettet til de rette personer og med henblik på konkrete job. Ellers er der risiko for, at ledige ophører med at søge job. Det effektive arbejdsudbud må ikke begrænses.

Dansk Byggeri

Konjunkturvurderingen

Dansk Byggeri er grundlæggende enig med formandskabet i vurderingen af dansk økonomi. Det er dystre udsigter. Der er tale om det største fald i den økonomiske aktivitet i nyere tid, og den økonomiske afmatning kan blive langvarig på grund af kombinationen af en finansiell og realøkonomisk krise.

Den samlede bygge- og anlægsaktivitet kulminerede i 2007. Formandskabet vurderer, at det høje niveau for produktionen og beskæftigelsen, der kendetegnede byggesektoren i 2007, ikke kan opretholdes på længere sigt. I det samme afsnit i rapporten vurderer formandskabet dog, at byggebeskæftigelsen er begyndt at falde, og at beskæftigelsen hurtigt vil falde ned til et niveau, der i 2011 svarer til i bunden af den forrige lavkonjunktur i 2003 og 2004, fordi efterspørgslen er stærkt aftagende.

Formandskabet vurderer således, at de reale boligpriser vil falde med yderligere 10-15 %, så de i 2011 vil være 30 % lavere end i 2007, og det bidrager til, at de reale boliginvesteringer vil falde med 9,9 % i 2009 og 6,0 % i 2010 efter et fald på 9,8 % i 2008. Formandskabet skønner også, at de reale investeringer i erhvervsbygninger vil falde med 16,9 % i 2009 og 3,3 % i 2010 efter en stigning på 2,1 % i 2008.

Inden for byggefagene stiger arbejdsløsheden kraftigt. På baggrund af de seneste meldinger fra BAT-Kartellet, vurderer Dansk Byggeri, at der i uge 17 i 2009 var godt 13.200 ledige mod kun 3.000 i den samme uge i 2008, mens ledighedsprocenten steg fra 2,6 til 11,8.

Dansk Byggeri vurderer, at beskæftigelsen ved bygge- og anlægsvirksomhed i 2010 som helhed vil ligge 12,6 % under niveauet i 2007, mens formandskabet vurderer, at beskæftigelsen vil være 12,3 % lavere. Det vil sige, at vi er så godt som helt enige om styrken i tilbagegangen.

Dansk Byggeri er også enig med formandskabet om, at tendensen til stigende ledighed ser ud til at ville fortsætte i både 2010 og 2011. Der vil dermed blive mange flere langtidsledige. Det vil føre til stigende strukturel ledighed, fordi de langtidsledige gradvist vil miste kompetencer i takt med varigheden af fraværet fra arbejdsmarkedet. De langtidsledige vil derfor få sværere ved at opnå beskæftigelse igen.

Samtidig hermed vil der opstå skærpet risiko for, at mange vil forlade arbejdsmarkedet for eksempelvis at gå på efterløn.

Bygge- og anlægsaktiviteten er meget konjunkturfølsom. Det er derfor vigtigt af hensyn til hele samfundsøkonomien, at vi søger at forebygge store udsving i aktiviteten. For kun derved kan Danmark undgå perioder med kraftige opsving, som er karakteriseret ved inflationære tendenser, og perioder med voldsomme tilbageslag, som kaster kompetente medarbejdere ud i ledighed og belaster de offentlige budgetter.

Dansk Byggeri ønsker ikke, at aktiviteten skal være på et økonomisk uholdbart højt niveau, men foreningen ønsker heller ikke, at aktiviteten falder ned på niveauet i bunden af den forrige lavkonjunktur. Stabil aktivitet er en vigtig rammebetingelse for bygge- og anlægsbranchen.

Der er derfor god grund til at fremrykke nogle af de offentlige investeringer, som alligevel planlægges at blive gennemført inden for en overskuelig fremtid.

Med en samlet produktion i dansk økonomi, der er $3\frac{1}{2}$ - 4 % under det normale niveau i 2010 og 2011, vurderer formandskabet, at finanspolitikken kan bidrage til væksten med mellem 1 og 1,25 pct. point. Da den planlagte finanspolitik har en finanseffekt på ca. $\frac{1}{2}$ pct. point, anbefaler formandskabet en yderligere lempelse, der øger væksten med mellem $\frac{1}{2}$ og $\frac{3}{4}$ pct. point i 2010.

Formandskabet anbefaler, at den ekstra finanspolitiske indsats overvejende kommer til at bestå af tiltag, der øger efterspørgslen mere direkte end tiltag, der stimulerer efterspørgslen ved at øge de disponible indkomster. Formandskabet peger på fremrykning af offentlige istandsættelses-, anlægs- og investeringsarbejder samt tilskud til private investeringer.

Udover at virke direkte på den økonomiske aktivitet har fremrykkede investeringer den fordel, at de er midlertidige og ikke indebærer permanent højere udgifter. En finanseffekt på $\frac{1}{2}$ - $\frac{3}{4}$ pct. point i 2010 vil kræve ekstra investeringer på 15 mia. kr. i umiddelbar offentlig provenueffekt.

Ifølge formandskabet vil det være naturligt, at en væsentlig del af den finanspolitiske lempelse bliver besluttet i forbindelse med den kommende aftale om kommunernes økonomi for 2010.

Dansk Byggeri opfordrer regeringen, regionerne og kommunerne til at iværksætte energirenoveringer. Der er brug for pilotprojekter inden for energibesparelsesområdet, og det er oplagt, at staten, regionerne og kommunerne går foran og viser vejen.

Hvis der ikke er tilstrækkelige projekter i den offentlige sektor, kan en del af investeringerne blive kanaliseret til den private sektor via tilskud, som tilrettelægges, så investeringerne bidrager til at indfri Danmarks forpligtelse til at reducere CO₂-udslippet fra den del af økonomien, der ikke er omfattet af EU's kvotesystem.

Dansk Byggeri er enig med formandskabet. Der er en række klima- og energitiltag, som ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel er både rentable og perspektivrige, men som endnu ikke er privatøkonomisk rentable for bygningssejerne.

Med henblik på at øge den økonomiske aktivitet kan regeringen og folkettinget herudover fremme nybyggeriet af almene familieboliger og ældreboliger ved at give kommunerne mulighed for at optage lån til finansiering af grundkapitalindskuddene.

Dansk Byggeri vil desuden henlede opmærksomheden på spildevandsområdet, som trænger til at blive renoveret og til at få større dimensioner af hensyn til udsigterne til kraftigere nedbør.

Formandskabet vurderer, at en finanspolitisk lempelse i det nævnte omfang gennemført i 2010 og 2011 vil reducere den samlede ledighed med ca. 20.000 personer i 2011. Heraf vil omkring en fjerdedel finde beskæftigelse i bygge- og anlægsbranchen.

Da beskæftigelsen i byggebranchen allerede er faldet med omkring 15.000 personer siden 2007, og beskæftigelsen ventes at falde yderligere, vurderer formandskabet, at kapacitetsforholdene i byggebranchen ikke taler imod en lempelse i det beskrevne omfang.

Dansk Byggeri har den samme vurdering som formandskabet. På baggrund af den alvorlige situation finder Dansk Byggeri det glædeligt, at formandskabet anbefaler, at finanspolitikken sigter mod, at effekten på aktivitetsniveauet fastholdes i 2011.

Danmark og Euroen

Danmark har siden 1982 ført en fast valutakurspolitik. Det indebærer, at Nationalbanken følger Den Europæiske Centralbanks rente, men den økonomiske situation her i landet indgår ikke i beslutningsgrundlaget for ECB's rentefastsættelser.

Dansk Byggeri gør opmærksom på, at ved at stå uden for euroen kan omkostningerne ved at forsvare fastkurspolitikken med rentestigninger være store under kriser med pres mod kronen. Det kan være særligt alvorligt for samfundsøkonomien, hvis der samtidig er en efterspørgselsbaseret lavkonjunktur. Alene risikoen for større rentespænd er et argument for, at et dansk ØMU-medlemskab vil kunne bidrage til at stabilisere konjunkturudviklingen.

Dansk Byggeri ønsker, at den danske krone bliver erstattet af euro, og at Danmark indtræder i Euroland, da medlemslandene har skabt euroen med henblik på at opnå velfærdsgevinster fra pris- og valutakursstabilitet. Herved vil Danmark - alt andet lige - opnå større indflydelse på udformningen af det økonomiske samarbejde i EU og blandt andet opnå lavere rentesatser samt spare transaktionsomkostninger, selv om Danmark allerede har høstet en stor del af de positive effekter ved at låse kronkursen fast til euroen.

Alt i alt vurderer Dansk Byggeri, at de økonomiske fordele ved et dansk ØMU-medlemskab i forhold til den hidtidige fastkurspolitik er moderate i normale perioder, men fordelene kan vise sig at være væsentligt større under finansielle og økonomiske kriser, hvor der er pres mod kronen og stigende renter, som forværrer Danmarks økonomiske situation.

Landsorganisationen i Danmark

Kap I. Konjunkturvurdering og økonomisk politik

LO er på mange områder enig med de økonomiske vismænd i deres vurdering af den aktuelle økonomiske situation. Der er således ingen tvivl om, at både verdensøkonomien og dansk økonomi befinder sig i en markant krise, og at usikkerheden om udviklingen i de kommende år er usædvanlig stor.

LO finder dog, at Formandskabets forudsigelser for lønudviklingen er for lave i 2010 og 2011. Lønstigningstakter på hhv. 2,4 og 2,1 pct. er en del under de seneste 20 års lønstigningstakter. Skønnene for løn- og prisudviklingen i Formandskabets prognose indebærer, at reallønsudviklingen i 2011 er tæt på nulvækst. LO mener ikke, at Formandskabets forventninger til lønudviklingen er i fuld overensstemmelse med deres forudsigelser vedrørende timeproduktiviteten, som ventes at stige betydeligt med hhv. 4,1 pct. og 3,6 pct. i de to sidste år af prognosen.

Formandskabet anfører, at lønstigningerne allerede i slutningen af 2008 viste tegn på afdæmpning, og ser det som en hurtig reaktion på krisen. LO mener dog, at en del af den aftagende lønstigningstakt i slutningen af sidste år snarere skyldes de tekniske følger af de udskudte lokale lønforhandlinger i forbindelse med overenskomsttaftalerne i 2007. Udskydelsen betød, at år til år lønstigningstakten i 2. kvartal 2008 var ekstraordinært høj som følge af en dobbelt lønregulering. Dertil kommer, at en aftagende lønstigningstakt i slutningen af 2008 generelt er i overensstemmelse med overenskomstresultaterne fra foråret 2007.

Overordnet set støtter LO mange af Formandskabets anbefalinger i relation til den aktuelle økonomiske politik.

LO noterer, at Formandskabet i modsætning til tidligere finder behov for finanspolitiske lempelser. LO er helt enig i, at der er behov for yderligere lempelser af finanspolitikken for at dæmpe de negative konsekvenser af den aktuelle krise. LO konstaterer, at arbejdsløsheden er steget eksplosivt siden sommeren 2008, og der er udsigt til at den kraftige stigning fortsætter. LO finder derfor behov for akut handling fra politisk hold. Nye tiltag kan ikke afvente vedtagelsen af finansloven for 2010, da de i givet fald vil virke for lidt og for sent.

LO deler fuldt ud Formandskabets vurdering af, at der bør igangsættes helt nødvendige offentlige investeringer og renoveringsprojekter, som regeringen tidligere har udsendt, da det er den mest sikre vej til at øge beskæftigelsen. LO er endvidere enig i formandskabets anbefaling af muligheden for at bruge offentlige tilskud til tilskyndelse til private investeringer i energiforbedringer af boligerne.

LO er tillige enig i Formandskabets anbefaling af, at der midlertidigt afsættes yderligere ressourcer til beskæftigelses- og aktiveringssystemet, herunder sagsbehandlingen i jobcentrene, for at sikre, at det tætte kontaktførelse og rettidigheden i indsatsen kan fastholdes, da det vil medvirke til at imødegå det opadgående pres på den strukturelle ledighed.

Formandskabet peger på, at det er vigtigt at øget brug af uddannelsesaktivering bør målrettes mod personer, som kan forventes at have gavn heraf. LO deler dette synspunkt. Tidligere analyser peger på, at det især er ufaglærte og kortuddannede, der finder ordinær beskæftigelse efter afsluttet uddannelsesaktivering.

LO er helt enig i Formandskabets betragtninger og anbefalinger vedrørende overgangen til et kommunalt beskæftigelsessystem. Der er behov for at igangsætte en meget grundig analyse af effekterne af beskæftigelsesindsatsen i hhv. det kommunale system og det statslige system. Det må samtidig overvejes, om der skal etableres et statsligt enstrengt beskæftigelsessystem.

Kapitel II. Danmark og euroen

Formandskabet anfører indledningsvist, at euroen primært er et politisk projekt, og at de økonomiske effekter af at indføre euroen er af mindre størrelsesorden. LO er helt enige i denne vurdering.

Formandskabet peger på, at der ved euroens indførelse muligvis kan opstå en periode med manglende konkurrence. De anbefaler derfor, at konkurrencemyndighederne tager passende forholdsregler for at sikre konkurrencen. LO er enige i anbefaling, men det er en vanskelig øvelse, og der bør forskes mere i, hvilke tiltag, der kunne sikre konkurrencen ved en eventuel overgang til euroen.

LO finder analysen af udviklingen i udenrigshandlen interessant. Danmarks handel med eurolandene er således steget mærkbart i den periode fastkurspolitikken har været gældende. Sverige og Storbritannien, der i samme periode har ført en politik med flydende valutakurs, har ikke oplevet samme høje vækst i handlen med euroland.

I rapporten finder Formandskabet, at en overgang til euro ikke vil påvirke rentespændet til Tyskland mærkbart. LO tror at denne vurdering er korrekt, men finder at man i særligt udsatte situationer, som eksempelvis den nuværende finanskriser, kan risikere at skulle forsvare den danske krone mod spekulative angreb. Det vil give højere renter og dermed forværre den kritiske situation. Analyserne viser dog også, at der bliver længere og længere mellem disse spekulative angreb på den danske krone.

Dansk Metal

Konjunkturvurdering

Dansk Metal mener, at faren ved den økonomisk krise langt fra er drevet over. Der skal derfor hurtigst muligt igangsættes offentlige initiativer til gavn for væksten.

I Vismændenes mest optimistiske scenarium vil ledigheden stige til 140.000 personer i 2011. Metal vurderer, at det optimistiske scenarium ikke er realistisk. Ledigheden vil i 2011 være højere, men selv med et optimistisk scenarium vil det være nødvendigt med offentlige investeringer for at fremme væksten.

Metal er uenig med Vismændene i, at der ikke er behov for yderligere offentlige investeringer i 2009. Efter Metals opfattelse er der allerede nu behov for yderligere offentlige investeringer, der kan skabe beskæftigelse her og nu, og som samtidig kan fremme dansk konkurrenceevne på længere sigt, især gennem øget uddannelse af de ledige.

Metal er enig med Vismændene i, at den hurtigt stigende ledighed kræver yderligere ressourcer, så den bedst mulige beskæftigelsespolitik gennemføres. Metal mener dog, at især uddannelse skal spille en stor rolle i beskæftigelsespolitikken.

Det er bedre, at de ledige uddanner sig frem for at gå passive for dagpenge. Derfor bør de ledige kunne uddanne sig med dagpengene som forsørgelsesgrundlag. Arbejdsmarkedskommissionen har fremhævet, uddannelsesaktivering i alle tilfælde giver samfundsøkonomisk underskud, mens jobtræning giver overskud. Men det er en fejlagtig konklusion, og ser man på grundlaget for kommissionens udmeldinger -

Det Økonomiske Råds rapport fra foråret 2007 - bliver det da også klart, at der er tale om en lemfærdig omgang med kilderne.

Analysen baserer sig nemlig på tal for 2001 og viser, at uddannelsesaktivering ikke er nogen samfundsmæssig overskudsforretning for folk med en videregående uddannelse. Men uddannelsesaktivering for ledige, der kun har folkeskolen som baggrund, giver ifølge samme rapport et positivt bidrag til deres beskæftigelse og lønindkomst - og dermed til samfundsøkonomien.

Da alle fremskrivninger viser, at der i løbet af få år bliver et stort overskud af ledige ufaglærte og et stort underskud af faglærte, bør det derfor være indlysende, at den nuværende krise og voksende ledighed bør bruges konstruktivt til mere og bedre uddannelse af de svagt uddannede ledige. Det vil være til gavn for den enkelte lønmodtager og give et væsentligt bidrag til samfundsøkonomien og dermed styrke holdbarheden af vores velfærdssamfund.

I en situation med hurtigt stigende ledighed er det et problem, at der igangsættes en kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen. I lighed med Vismændene mener Metal, at resultatet af kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen kan blive en dårlig matchning mellem virksomhederne og de ledige.

I forhold til skattereformen er Metal enig i Vismændenes kritik af indretningen af energiafgifterne, herunder stigningen i elafgifterne, der blot vil føre til svækket konkurrenceevne og dermed skade dansk beskæftigelse.

Danmark og euroen

Dansk Metal mener, at Danmark skal tilslutte sig euroen af både politiske og økonomiske hensyn.

I Vismændenes analyse vises konkrete økonomiske fordele ved en fuld tilslutning til euroen. Det er dog Metals vurdering, at de konkrete økonomiske gevinster vil være større end skitseret i analysen. Ikke mindst blandt industriens virksomheder og medarbejdere vil det være en klar fordel, at Danmark har tilsluttet sig euroen, da det giver stabilitet og bedre basis for samhandel.

Samtidig mener Metal ikke, at Vismændene i tilstrækkelig grad er opmærksomme på, hvor galt det faktisk kunne være gået, såfremt den finansielle krise var fortsat. I en periode var rentespændet mellem Den Danske Nationalbank og Den Europæiske Centralbank ganske stort til skade for såvel erhvervsliv, lønmodtagere og andre borgere, der havde eller skulle optage lån. Havde Danmark været fuldt ud tilsluttet euroen, ville der ikke have været denne usikkerhed.

Akademikernes Centralorganisation

Det Økonomiske Råds formandskab foreslår at øge det offentlige investeringsniveau med 15 mia. kr. i 2010 og 2011 for at udjævne arbejdsløsheden i den nuværende lavkonjunktur. Samtidig fremhæver Det Økonomiske Råds formandskab, at de offentlige investeringer bør gennemføres på områder i overensstemmelse med langsigtede strukturelle forhold og politiske målsætninger. Ydermere påpeger rådet, at det offentlige opererer med et begrænset finansielt råderum.

AC kan tilslutte sig nødvendigheden af, at regeringen ved udformningen af offentlige investeringer bidrager til en langsigtet strukturel tilpasning af den danske økonomi. AC finder det på denne baggrund vigtigt at

- vurdere hvordan, man får større sikkerhed for, at et særligt fokus på at investere i bygge- og anlægsprojekter også vil leve op til, at investeringerne får langsigtede strukturelle effekter,
- sikre en overordnet prioritering af områder for offentlige investeringer, der optimerer de langvarigt blivende effekter.

Det Økonomiske Råds formandskab foreslår at tilføre flere ressourcer til beskæftigelsespolitikken. Et væsentligt problem i lavkonjunkturen fra midten af 1980'erne til starten af 1990'erne var stigende ungdomsarbejdsløshed. Siden juli 2008 er antallet af unge på kontanthjælp og dagpenge nærmest eksploderet. AC finder det på den baggrund afgørende, at en forøget indsats på beskæftigelsesområdet prioriterer en indsats i forhold til gruppen af unge og nyuddannede. Det er AC's vurdering, at en opprioritering af denne indsats er særligt central for at modvirke den langsigtede reduktion i udbuddet af arbejdskraft på det danske arbejdsmarked.

Dansk Industri

DI kan tilslutte sig vismændenes vurdering af dansk og international økonomi. Vi står midt i et markant internationalt tilbageslag, og der er udsigt til et voldsomt fald i dansk BNP på omkring 3 pct. i 2009, hvilket vil få ledigheden til at stige kraftigt i både 2009 og 2010.

Vismændene forventer, at beskæftigelsen falder med i alt 135.000 personer i 2009 og 2010, hvilket får ledigheden til at stige med 89.000 personer. Der er således tale om et fald i arbejdsstyrken på 46.000 personer. Denne vurdering er lidt mere optimistisk end DI's vurdering, idet DI venter et fald i beskæftigelse og arbejdsstyrke på henholdsvis 160.000 og 55.000 personer.

Tilbageslaget forværrer de offentlige finanser markant. Vismændene venter et underskud på de offentlige finanser på 51 mia. kr. 2010. Også her skønner vismændene lidt mere optimistisk end DI. DI regner således med et underskud på 4 pct. af BNP i 2010.

Her og nu deler DI vismændenes vurdering af, at de finanspolitiske lempelser i 2009 er passende. DI mener dog, at det er for tidligt at vurdere behovet for finanspolitiske lempelser i 2010.

Vismændene påpeger, at 2015-planens målsætninger bliver svære at overholde. Efter vedtagelsen af forårspakken mangler der fortsat 8 til 9 mia. kr. om året for at 2015-planen er finansieret. DI deler denne vurdering. Der er behov for yderligere reformer på arbejdsmarkedet, både for at sikre bedre offentlige finanser og for at skabe højere vækst.

DI finder, at der er grund til at hæfte sig ved formandskabets prognose for lønomkostningerne i udlandet. Der forudses en særdeles lav udenlandsk lønudvikling på samlet set 1,3 pct. i både 2010 og 2011. Et så lavt niveau har vi ikke på noget tidspunkt set i Danmark, og dermed er prognosen et varsel om, at de seneste års betydelige pres på danske virksomheders konkurrenceevne ser ud til at fortsætte i de kommende år.

Vismændene efterlyser, at overdragelsen af beskæftigelsessystemet til kommunernes pr. 1. august udskydes indtil det er dokumenteret, at de kommunale jobcentre er mindst ligeså effektive som de statslige jobcentre. Samtidig anbefales en grundig undersøgelse af, hvorledes en mere hensigtsmæssig finansieringsmodel kan indrettes. DI er helt enig i, at arbejdsmarkedspolitikken bør baseres på solid empirisk viden. Det er ikke i en krisetid, at Danmark skal eksperimentere med indsatsen over for de ledige og virksomhederne.

Vismændene fremfører en skarp kritik af forhøjelsen af elafgiften. DI kan fuldt ud tilslutte sig denne kritik. Forhøjelsen af elafgiften skader konkurrenceevnen og er til skade for miljøet.

Danmark og euroen

DI takker vismændene for den grundige gennemgang af fordele og ulemper ved euroen og dansk medlemskab heraf. Analysen viser, at indførelsen af euro har ført til en betydelig øget samhandel for eurolandene. Dette har gavnet såvel produktiviteten som velstanden.

Vismændene konkluderer, at de økonomiske argumenter taler for en deltagelse, men at de umiddelbare økonomiske gevinster er beskedne. DI kan tilslutte sig denne konklusion.

Vismændene påpeger, at medlemskabet først og fremmest skal afgøres af politiske argumenter. DI er enig i dette, men vil gerne understrege, at der også kan være politiske gevinster ved et medlemskab.

En mindre valen dansk holdning til det europæiske samarbejde kan efter DI's opfattelse skaffe Danmark større politisk indflydelse i EU. En sådan indflydelse kan bruges til at sikre danske virksomheders og forbrugeres interesser bedre. Det gælder eksempelvis den såkaldte Eurogruppe, hvor finansministrene fra eurolandene mødes dagen før ministerrådsmøderne og træffer vigtige beslutninger, som de resterende lande blot kan nikke til. Heri kan der ligge langt større økonomiske gevinster end hvad Vismændene opgør.

Endelig er det vigtigt at understrege det indre markeds betydning for Danmark, hvor euroen vil være med til at skabe yderligere handel på tværs af grænserne, som Vismændene også påpeger.

Håndværksrådet

Konjunkturudviklingen

Formandskabets vurdering af konjunkturerne er ikke overraskende. En nedtur på 3,5 år er ubehagelig lang tid og en stor udfordring for rigtig mange virksomheder og deres ansatte.

Håndværksrådet bemærker, at formandskabet anbefaler yderligere finanspolitiske lempelser i 2010 og 2011 på 15 mia. kr., og at disse mest effektivt kan iværksættes som forøgede investeringer. Det er en anbefaling, som rådet bifalder. Meldingerne fra vores medlemmer i byggebranchen er dystre. Der er afskediget et stort antal medarbejdere de seneste 6 måneder, og der er planer om yderligere afskedigelser. Vi er ikke i tvivl om, at der er ledig kapacitet i sektoren til et markant løft i de offentlige og private investeringer i de kommende år.

Vi ser også nu, at virksomhedernes investeringer er faldet drastisk, og det er Håndværksrådets opfattelse, at der er al mulig grund til at tilskynde til flere investeringer i virksomhederne. Det er oplagt, at en del af tilskuddene gives til energibesparende investeringer, så vi kan holde vores miljømålsætninger.

Der er et enormt potentiale for energibesparelser i mange små og mellemstore virksomheder. Det understreger en analyse, Håndværksrådet netop har gennemført blandt medlemmerne. Men det er ikke oplagt for virksomhederne, hvordan besparelserne findes og realiseres. Mindre virksomheder har derfor brug for mere rådgivning, og her står vi med et problem i dag. Nemlig det problem, at alle virksomheder betaler over elprisen til, at energiselskaberne skal yde rådgivning til energibesparelser, men energiselskaberne er samtidig pålagt en resultatkontrakt, som indebærer, at de stort set kun yder rådgivning til store virksomheder, som jo må forventes selv at kunne klare den sag. Det kunne man passende lave om på.

Håndværksrådet bemærker formandskabets ræsonnement, at skattereformens stigende energiafgifter på el har en direkte negativ effekt på miljøet pga. kvotesystemet. Det er besluttet uhensigtsmæssigt, når det samtidig rammer danske virksomheders konkurrenceevne. Det burde få nogle politikere til at reagere.

Formandskabet finder, at de finanspolitiske lempelser i 2009 har været passende. Med hensyn til tilskudsordningen til private mener Håndværksrådet, at effekten nok er positiv, men ordningen som sådan har en del problemer. For eksempel gik alt renoveringsarbejde i stå fra ordningen blev annonceret til den trådte i kraft. Ordningen kan også resultere i et efterspørgselshul i en periode efter, at ordningen er stoppet. Håndværksrådet mener derfor, at ordningen skal fortsætte og udfases langsomt. Eksempelvis kan tilskudsprocenten nedtrappes med en femtedel halvårligt, indtil den er 0.

Håndværksrådet er enig i, at bankpakkerne har en positiv effekt på samfundsøkonomien. Det er åbenlyst, at bankerne har været mere tilbageholdende med at låne penge til virksomheder, end konjunkturerne har berettiget til. Der er mange sunde virksomheder, som enten har fået beskåret kreditter eller har fået nej til fornuftige projekter. Når krisen er startet i banksektoren, skal politikerne naturligvis fokusere på at få bankerne til at sprede den nødvendige kapital til erhvervsliv og forbrugere – trods krisen. Og lykkes det ikke i tilstrækkelig grad, så må politikerne etablere nogle alternative finansieringskanaler. Staten skal nok ikke drive bank, men måske i stedet garantere for en del af tabsrisikoen i en udvidet vækstkautionsordning.

Endelig vil Håndværksrådet om næste års skattereform sige, at den er vi glade for. Men det er en uforholdsmæssig stor del af lettelserne, som skal betales af erhvervslivet. Det er ikke hensigtsmæssigt nu.

Danmark og euroen

Håndværksrådet bemærker, at formandskabet er overbevist om, at det vil give Danmark en økonomisk fordel at træde ind i euroen. Vi er meget enige i denne konklusion, men for os er den politiske effekt også meget vigtig.

Danmark har høstet mange af fordelene gennem vores snart 30 år med fastkurspolitik over for først D-marken og siden euroen. Det har især vist sig gennem øget samhandel med landene omkring os, som formodentlig er steget ligeså meget, som hvis vi havde haft euro.

Euroen har eksisteret i en 10-årig periode, hvor pilen primært har peget opad. Det har været godt for eurosamarbejdet, og vi tror, at der også vil eksistere et stærkt eurofællesskab i fremtiden. Men den økonomiske krise er uanset dette den første store stress-test af, hvor godt euroen kan klare en periode med recession. Spørgsmålet er, om krisen kan føre til så store underskud på de offentlige finanser i eurolandene, at den samlede økonomiske stabilitet er truet. Det vurderer Håndværksrådet ikke vil ske.

Men vi står allerede uden for, og det gør reelt ingen større forskel, om vi kommer med i morgen eller først om et par år, så længe den danske økonomi grundlæggende er sund, og fastkurspolitikken opretholdes. Håndværksrådets vurderer derfor, at den kloge strategi på nuværende tidspunkt er, at 'vente og se' om eurosamarbejdet består stress-testen. Hvis testen falder positivt ud, hvilket vi er overbevist om, vil Danmark med fordel kunne tilslutte sig euroen og dermed sikre de økonomiske gevinster både på kort og langt sigt.

Landbrugsrådet

Vækstudsigter for dansk økonomi og aktuel økonomisk politik

Dansk økonomi er i krise og vil være det i lang tid. De negative vækstprognoser med historiske BNP-fald og voldsomme fald i eksporten er utvetydige. Håndteringen af krisen er derfor vigtig. Det Økonomiske Råds (DØRs) rapport understreger alvoren heraf.

Den høje danske lønvækst hæmmer fortsat konkurrenceevnen

Selvom verdenshandlen i øjeblikket globalt reduceres, er der betydelig risiko for tab af relativ konkurrenceevne for dansk erhvervsliv. Selvom den danske lønvækst i DØRs prognose reduceres betydeligt, ligger forventningerne til den danske lønudvikling stadig betragteligt over vores internationale konkurrenter. Hvis dette ikke ændres vil Danmark miste betydelig konkurrenceevne, med tab af beskæftigelse som kan blive større end DØRs prognoseforventninger.

Målrettet krisestyring og en ansvarlig økonomisk politik er nødvendig – især i forhold til de finansielle institutioner

En målrettet krisestyring fra regeringens side bliver derfor afgørende for sikringen af Danmarks internationale konkurrenceevne. En funktionel og efficient finansiel

sektors funktion er afgørende for, at de konkurrenceudsatte virksomheder kan tilpasse sig de globale markedsudviklinger. Landbrugsraadet deler derfor DØRs bekymring overfor den finansielle sektors funktion. En fastholdelse af virksomhederne i en kredittklemme kan forstærke konjunkturedgangen. Det skal derfor sikres, at de vedtagne bankpakker rent praktisk anvendes og kommer til at virke efter hensigten.

Vækstpakker skal benyttes målrettet og strategisk

Set i lyset af den forventede relative lønudvikling, skal igangsættelse af dansk økonomi med vækstpakker gribes ganske forsigtigt an. Diskussionsoplægget peger på muligheden for fremrykning af offentlige investeringer, men nævner også nødvendigheden af, at kanalisere en del af investeringerne over i den private sektor.

DØRs fremhæver bl.a. det hensigtsmæssige i at fremme investeringer med henblik på at reducere CO₂-udslip fra de ikke-kvotebelagte sektorer. Dette bakker Landbrugsraadet op omkring.

Investeringsstøtte til Grøn Vækst initiativer kan med fordel prioriteres

Der kan også peges på muligheden for investeringsstøtte til den sammentænkning af naturhensyn, klimapolitik og vækst som regeringen har lagt frem i forslaget Grøn Vækst. Investeringsstøtte i disse sektorer vil ligesom offentlige investeringer have velstands- og velfærdsmæssige gevinster.

El-afgifterne er skadelige for både miljø og konkurrenceevne

Regeringens skattereform er for personbeskatningen et skridt i den rigtige retning. Som DØRs påpeger, er finansieringen i form af forøgede elafgifterne dog et direkte selvmål for både miljøet og den danske økonomi. Det påvirker ikke CO₂-emissionerne positivt, men skader direkte konkurrenceevnen for de internationalt konkurrenceudsatte erhverv.

Arbejdsmarkedspolitik og jobcenterreform

Håndteringen af ledige skal ikke ske på bekostning af kommunale budgethensyn

Danmarks økonomi er lille og åben, så en relativ stor del af arbejdsstyrken kan henvises til eksporten. Ledigheden påvirkes naturligvis også af den globale afmatning. Fra et rekordlavt antal ledige sommeren 2008 forventes en stigning heraf til 165.000 ledige i 2011. I en situation med voldsomt stigende arbejdsløshed er det derfor altafgørende, at ledigheds- og jobcentersystemet fungerer optimalt.

Det er derfor med stor skepsis, at se frem til 1. august 2009 hvor kommunerne overtager beskæftigelsesindsatsen, for forsikrede ledige, fra staten. Kommunerne vil dermed sidde både på aktiveringen og finansieringen af dagpenge etc.

Kommunernes incitamentsystem forvrides når lokale arbejdspladser forsvinder.

Det smarte ved et enstrengt system elimineres ved den forvredne incitamentstruktur, da ledige blandt andet kan kastes ud i for hurtig aktivering. I systemet er indlejret en risiko for, at lokale kommunale budgethensyn vejres højere end at få aktiveret de rigtige, med deraf positive effekter for arbejdsmarkedet, når konjunkturerne vender igen. I den nuværende situation hvor virksomheder i stort antal lukker, ofte med tab af lokale arbejdspladser til følge, rammes den pågældende kommune dobbelt, dels via stigende ledighed og dels faldende indtægter fra virksomheden og afledte støtteerhverv. Systemet bør derfor ændres, da særligt de ledighedsramte kommuners økonomi er i fare samt, og delvis i forlængelse heraf, ikke har incitament til at gøre nok eller det rigtige.

Pengepolitik: Danmark og Euroen

Euroen er en ubetinget succes

Efter 10 år med Euroen er det naturligvis på sin plads at evaluere og overveje Danmarks stilling i forhold til medlemskab hertil. Euroen har vist sig at være en ubetinget succes. Diskussionsoplægget behandler 11 økonomiske forhold, hvor kun 2 direkte taler imod fuld tilslutning til ØMUen.

Fordelene ved optionsværdien er i bedste fald teoretiske

Argumenterne der er tilbage er koblet til optionsværdien ved at bevare en selvstændig valuta. Værdien af dette er dog meget vanskelig at se, for hvad er alternativet til en valutakurs, der følger de største samhandelsmarkeder? Fastkurspolitikken har netop ført til en stadig stigende udenrigshandel. Direkte gevinster, som både England og Sverige ikke har fået, grundet deres flydende valutakurser og derfor anden styring af pengepolitikken. DØRs understøtter da også klart at fastkurspolitikken skal fastholdes pga. sine klare gevinster, hvilket Landbrugsraadet hilser med tilfredshed.

Medlemskab af Euroen er klart at foretrække i forhold til fortsat fastkurspolitik.

Det er dog alligevel uforståeligt, at DØRs ikke er mere tydelig i sin anbefaling af Euro-medlemskab. Når fastkurspolitikken er så entydig positiv som det er tilfældet, så bør et fuldt medlemskab af Euroen anbefales for at sikre fastkursgevinsterne. Tidligere valutakriser har vist, at selv relativt sunde økonomier kan udsættes for et så stort pres på valutaen, at en fastkurspolitik må ophæves, med deraf tab af ellers hævdevundne gevinster.

I tilgift styrkes den danske konkurrenceevne ved en mindsket kursusikkerhed, større markeder med samme prissystem, større konkurrence om finansielle ydelser. Alt

sammen forhold, der i den nuværende konjunktursituation har vist sig at have ganske betydelig indflydelse på det eksportorienterede erhvervslivs konkurrenceevne.

Dansk Erhverv

Konjunkturoversigten

Dansk økonomi blev pludselig og hårdt ramt af den økonomiske krise, og som det fremgår af diskussionsoplægget, opstod der allerede i efteråret 2008 et voldsomt tilbageslag. Dette blev på daværende tidspunkt registreret i markedet af Dansk Erhvervs medlemsvirksomheder, medens forholdet først senere kom til at fremgå af de officielle statistikker fra bl.a. Danmarks Statistik og dermed med nogen forsinkelse kom på den politiske dagsorden.

Dansk Erhverv deler Det Økonomiske Råds prognose for den økonomiske udvikling og opfattelse af, at krisen er så alvorlig, at der er behov for og må være råderum til flere ekspansive finanspolitiske tiltag. Disse tiltag bør være midlertidige, og derfor er det en god idé, når Rådet bl.a. peger på fremrykning af offentlige investeringer som supplement til de vedtagne skattelettelser.

Diskussionsoplæggets analyse af situationen i banksektoren og årsagerne til bankernes meget restriktive udlånspolitik er nøgtern og korrekt. Imidlertid savnes en klar tilkendegivelse af, at den kreditklemme, som bankernes tilbageholdenhed har bragt mange virksomheder i, er et alvorligt problem, som kan forværre krisen og have betydelig negativ indflydelse på den samfundsøkonomiske udvikling. Dansk Erhverv kan således konstatere, at mange virksomheder er ramt på likviditeten, og at virksomhederne ikke oplever nogen synderlig virkning af bankpakkerne. Dansk Erhverv ønsker en skærpet opmærksomhed omkring dette problem.

I diskussionsoplægget forventes det, at den offentlige saldo vil blive negativ i indeværende år, og at regeringens målsætning for finanspolitisk holdbarhed i 2015 vil blive bragt i fare af det økonomiske tilbageslag og de finanspolitiske lempelser. Dansk Erhverv deler vurderingen af udviklingen og efterlyser forslag, der kan bidrage til at sikre opfyldelsen af 2015 målsætningen. Dansk Erhverv vil i den forbindelse pege på, at situationen nødvendiggør arbejdsmarkedsreformer med henblik på at sikre dynamikken i samfundsøkonomien gennem et langsigtet udbud af arbejdskraft for dermed tage noget af presset af de offentlige finanser.

Beskæftigelsesindsatsen i kommunerne

Rådet retter en hård og efter Dansk Erhvervs mening berettiget kritik af beslutningen om at placere beskæftigelsesindsatsen i kommunerne i forbindelse med overgangen til det enstrengede system. Dansk Erhverv er ligesom formandskabet imod

beslutningen, da der er en reel risiko for, at beskæftigelsesindsatsen vil blive mindre effektiv, når den overtages af kommunerne. Under alle omstændigheder finder Dansk Erhverv, at der er et uheldigt sammenfald mellem overgangen og den kraftige stigning i ledigheden, som finder sted i øjeblikket. Det kan frygtes, at der vil opstå et tomrum i beskæftigelsesindsatsen netop nu, hvor udfordringerne er større, end de har været længe.

Skattereformen

Dansk Erhverv mener, at den vedtagne skattereform trækker i positiv retning i forhold til de nærværende samfundsmæssige og samfundsøkonomiske udfordringer. Særligt hæfter Dansk Erhverv sig ved, at skatten på arbejde sættes ned med godt 28 mia. kr. At ca. 350.000 skatteborgere undgår at betale topskat. At den øverste marginalskat for første gang i mange år sænkes fra de nuværende 63 pct. til 56 pct. At skattereformen underfinansieres i begyndelsen og derved bidrager til en økonomisk kickstart i 2010 og 2011. I negativ retning trækker eksempelvis multimedieskatten, der virker modproduktivt i forhold til vidensøkonomien og til det fleksible arbejdsmarked, som Danmark skal leve af i fremtiden. Dansk Erhverv deler derudover også Rådets vurdering af, at man med fordel kunne have reformeret kapitalindkomstbeskatningen i højere grad, end tilfældet blev med Forårspakke 2.0.

På det mellemlange sigt – dvs. 5-7 år – er den vedtagne skattereform ikke tilstrækkelig til for alvor at imødegå fremtidens udfordringer. Der vil i den næste valgperiode vise sig behov for yderligere nedsættelser i skatten på arbejde. En problemstilling, som Dansk Erhverv fortsat vil adressere.

Energiafgifterne

Vedrørende energiafgifter, deler Dansk Erhverv Rådets synspunkt om, at man i højere grad burde have benyttet anledningen i forbindelse med skattereformen til at tænke hele det udviklede system af energiafgifter og refusionsordninger helt forfra. Dansk Erhverv konstaterer derfor også med en vis beklagelse, at de relevante anbefalinger fra Det Miljøøkonomiske Råd i marts 2009 reelt blev overhalet indenfor af forliget om skattereformen. Ikke mindst anbefalingerne om større afgiftsmæssig ligestilling mellem erhvervenes forskellige typer energiforbrug – samt primært at fokusere på slutbrugeren, var ganske overbevisende.

Dansk Erhverv har i debatten om energiafgifterne fremhævet, at udgangspunktet forud for skattereformen er særdeles skævt mellem de forskellige erhvervssektorer. Således betaler handels-, service og rådgivningsvirksomheder i dag op til 20 gange så meget pr. forbrugt energienhed som eksempelvis industri og landbrug. Fremadrettet bør kapitalapparatet i højere grad afspejle videns- og oplevesøkonomien. Blandt andet målsætningen om forsyningsikkerhed gør det fordelagtigt, hvis erhvervenes kapitalapparat drejes i retning af mindre anvendelse af olie og gas. Mere

generelt bemærker Dansk Erhverv, at de seneste årtiers erhvervsudvikling i retning af serviceerhverv på bekostning af det traditionelle industri- og landbrugssamfund i sig selv gavner miljø og klimamålsætning pga. den lavere CO₂-intensitet i servicefag og vidensamfund.

Specifikt vedrørende højere elafgifter på rumvarme m.v. så deler Dansk Erhverv Rådets synspunkt om, at de højere el-afgifter ikke reducerer den samlede udledning af CO₂ – men blot er indført af fiskale årsager. Dansk Erhverv støtter Rådets anbefaling af, at provenubetingede afgifter på energi udelukkende bør betales af slutbrugerne. El-afgifterne på virksomhedernes rumvarme bør afskaffes.

Euroen

Dansk Erhverv mener, at det vil have stor positiv betydning for Danmark og dansk erhvervsliv - både økonomisk og politisk – hvis Danmark ophæver Euroforbeholdet og deltager fuldt og helt i EU's Økonomisk Monetære Union.

Dansk Erhverv er enig med Rådet om, at Euroen i øjeblikket befinder sig i sin første alvorlige udfordring i den nuværende verdensomspændende økonomiske krise, men at Euro-landene har langt bedre forudsætninger for at klare sig igennem krisen i fællesskab.

Dansk Erhverv er enig i, at Danmarks lange tradition for fastkurspolitik har tjent landet godt – med gode handelsmæssige resultater og samfundsøkonomisk stabilitet.

Dansk Erhverv glæder sig over Rådets opfattelse af, at der er en positiv – om end beskeden – årlig økonomisk gevinst for Danmark ved at indtræde i Euroen. Dansk Erhverv vurderer, at fordelene er større end Rådet og havde i øvrigt gerne set, at Rådet havde været lige så klar i sin konklusion for ni år siden, hvor man i forårsrapporten 2000 angav fordelene ved evt. dansk Euro-medlemskab som ”små og usikre”.

Dansk Erhverv deler i særdeleshed opfattelsen af, at Euroen har stærkt positiv betydning for den internationale samhandel - og at et fuldgyldigt dansk ØMU-medlemskab kan tjene som en endelig sikring af de gevinster med hensyn til handel og international kreditformidling, som Danmark har opnået gennem sin mangeårige konsekvente fastkurspolitik.

Det er en relevant teoretisk problemstilling, som rådet stiller op, hvor man skal afveje de to respektive risici, der er for på den ene side et kraftigt spekulativt valutaangreb på den danske krone og på den anden side en risiko for at Euroen udvikler sig negativt som følge af indre splittelse mellem de deltagende økonomier – og

Dansk Erhverv anerkender formandskabets vurdering af, at Euroen fortsat også handler mindst lige så meget om politik som om økonomi.

Finansrådet

Konjunkturvurdering

Finansrådet er overordnet enig med formandskabet i vurderingen af udsigterne for dansk økonomi. Der er tale om en historisk nedgang i dansk økonomi som vil føre til negativ vækst i 2009 med stigende ledighed og faldende beskæftigelse.

Finansrådet er helt på linje med formandskabets vurdering af, at der ikke er behov for yderligere finanspolitiske lempelser i 2009. Finansrådet finder, at den rigtige strategi er at se effekten af de allerede vedtagne tiltag for ikke at komme til at overdosere med finanspolitiske lettelser. Fx er det yderst usikkert, hvor stor forbrugseffekten vil være af muligheden for at hæve SP-opsparingen.

Den store usikkerhed om den fremtidige økonomiske udvikling gør det dog nødvendigt at forberede handlemuligheder for finanspolitiske lettelser. I forbindelse med indgåelsen af aftalen om kommunernes økonomi for 2010 er det således oplagt at indarbejde økonomiske puljer som kan frigives hurtigt, hvis der viser sig behov for yderligere finanspolitiske lettelser.

Den finansielle uro

Situationen på de finansielle markeder er fortsat genstand for stor opmærksomhed. Finansrådet er enig med formandskabets konklusion om, at Kreditpakken fra februar imødegår en evt. kreditklemme. Bankernes udlån er faldet lidt siden december, men er stadig på et meget højt niveau. De månedlige år-til-år vækstrater er således positive, om end aftagende.

På linje med formandskabet vil Finansrådet påpege, at manglende efterspørgsel efter lån er en stor del af forklaringen bag det faldende udlån i det seneste kvartal. Det er vigtigt at understrege, at Danmark efter Finansrådets opfattelse ikke befinder sig i en kreditklemme/kreditkrise, men i en decideret efterspørgselskrise. Det understreger de nyeste konjunkturindikatorer fra Danmarks Statistik, der viser, at praktisk taget ingen større industrivirksomheder oplever produktionsbegrænsninger som følge af finansieringsproblemer. Nationalbankens udlånsundersøgelse fra 1. kvartal i år viser den samme tendens: Udlånsefterspørgslen er faldet, og det er både blandt nye og eksisterende kunder og blandt små, mellemstore og store virksomheder.

Udviklingen i bankernes udlån afspejler derfor primært de svage økonomiske konjunkturer. I takt med at de økonomiske udsigter forværres, er det naturligt, at der

bliver holdt igen med for eksempel nyindkøb og investeringer, hvilket mindsker bankernes udlån. Samtidig medfører de forværrede økonomiske udsigter og forventninger om øgede tab større krav i forbindelse med kreditgivning i bankerne fx i form af større krav til sikkerhedsstillelse, hvilket ligeledes vil trække i retning af lavere udlån.

En særskilt problemstilling i forbindelse med sikkerhedsstillelsen er tinglysningsafgiften på pantebreve. Det kan være svært at forstå, hvorfor staten skal trække ekstra midler ud af de virksomheder, der måske i forvejen er presset på likviditeten. En løsning kunne derfor være, at suspendere tinglysningsafgiften i en periode.

Det giver anledning til forundring, at formandskabet kun inddrager udviklingen i bankernes udlån. Her havde betragtningen af kreditsituationen været tjent med at indbefatte hele MFI-sektoren. Særligt udlånet i realkreditinstitutterne er anseeligt, ikke mindst over for private husholdninger. Men også til erhvervslivet, hvor realkreditinstitutterne står for ca. 40 pct. af det samlede udlån til ikke-finansielle virksomheder. Dette udlån er steget siden december sidste år.

Formandskabet forventer, at bankernes udlånsrenter nærmest følger Nationalbankens pengepolitiske renteændringer i forholdet 1:1. Finansrådet vil gerne understrege, at Nationalbankens udlånsrente ikke alene bestemmer bankernes udlånsrenter. Funding fra Nationalbanken udgør kun en mindre del af den samlede finansiering. Det er ikke muligt at finansiere hele udlånet ved indlån, hvorfor bankerne er nødt til anvende andre kilder for at skaffe finansiering.

Den finansiering, som bankerne kan hente i Nationalbanken, er finansiering med kort løbetid, hvor der desuden kræves fuld sikkerhedsstillelse. Bankernes kunder efterspørger normalt lån, der løber over flere år. Når bankerne låner penge ud i flere år, skal de også have funding, der i rimelig grad matcher lånets løbetid. Bankerne har derfor et behov for at anskaffe finansiering med længere løbetider.

Hverken niveauet eller udviklingen i Nationalbankens udlånsrente skal altså sammenstilles 1:1 med bankernes rente. Prisen på bankernes lange funding er en central parameter i fastlæggelsen af bankernes udlånsrenter. Og netop prisen, som bankerne må betale for de lange lån, er skudt i vejret pga. usikkerheden på de finansielle markeder. Siden Lehman Brothers-kollapset i september sidste år betaler bankerne eksempelvis ca. 2 pct. point mere på et 5-årigt lån end førhen. Dette afspejles i den rente, som kunderne betaler.

Yderligere vil Finansrådet gerne pointere, at lån i bankerne er et prisattraktivt alternativ for virksomhederne. Rentemarginalen er på et meget lavt niveau (i marts ca. 3 pct.point), hvis man betragter udviklingen de seneste 20 år. Erhvervsobligationer

udstedt af større danske virksomheder opererer med en marginal til investorerne i samme størrelsesorden. Det skal ses i forhold til, at bankerne låner penge ud med større omkostninger og lavere sikkerhed. Bankernes rentemarginal er steget lidt de senere måneder, men det afspejler alene den højere risiko for tab samt det faktum, at bankernes funding er blevet dyrere. Endelig skal bankerne dække omkostningerne til bankpakken fra oktober, hvilket kan løbe op i 35 mia. kr.

Danmark og euroen

Finansrådet bakker op om formandskabets konklusion om, at der er en positiv økonomisk nettogevinst ved at Danmark tilslutter sig euroen. Finansrådet deler dog også formandskabets opfattelse af, at beslutningen om at tilslutte sig euroen i høj grad skal afgøres ud fra politiske overvejelser.

Finansrådet er enig med formandskabet i, at en manglende tilslutning til euroen kan være ugunstig for dansk økonomi. Under kreditkrisens kulmination i efteråret steg det korte rentespænd kraftigt, da ECB sænkede renten samtidigt med, at Nationalbanken var tvunget til at hæve renten for at sikre sig mod spekulationer mod kronen. Dette skabte unødvendig usikkerhed for mange danske boligejere.

Formandskabet forudsiger, at en deltagelse i euroen vil øge den indenlandske konkurrence i den finansielle sektor. Finansrådet ser store muligheder i at danske banker i højere grad vil kunne operere på de udenlandske markeder, som følge af deltagelsen i euroen, da bankerne er vant til at operere på et stærkt konkurrencepræget marked.

I forhold til formandskabets forslag om oprettelsen af en fælles europæisk banktilsynsmyndighed er det Finansrådets holdning, at der i højere grad er behov for et større samarbejde på tværs af de europæiske lande, da det vil skabe en mere ensartet regulering og øget integration.

FTF – Hovedorganisation for offentligt og privat ansatte

Aktuel økonomisk politik

Formandskabet peger på, at på baggrund af de allerede foretagne økonomiske indgreb i økonomien, er der ikke behov for yderligere finanspolitiske lempelser i 2009. FTF synes ikke muligheden for at stimulere økonomien yderligere i løbet af 2009 bør afskrives. Hvis det viser sig at krisen forværres, bør der ikke tøves med at gribe ind i tiltro til at de tiltag, der er planlagt til 2010, alene kan rette op på økonomien.

FTF er enig i, at det er offentlige investeringer, der er behov for i nuværende situation. Hidtil har stimuleringen af økonomien mest rettet sig mod den private sektor bl.a. gennem renoveringspakken og det private forbrug med frigivelse af SP-indbetalingerne og betydelige skattelettelser, der først på sigt er fuldt finansieret.

Der er derfor behov for, at nye vækstinitiativer retter sig mod fremrykning af offentlige investeringer og at de udformes, så de er fremtidsrettet, også mod en situation, hvor der ikke længere er økonomisk krise.

FTF mener derfor, at der er behov for, at rette op på mange års efterslæb i vedligehold af de offentlige bygninger samt at bygningerne indrettes til nutidens og fremtidens krav til produktion af offentlige velfærdstilbud.

Samtidig bør offentlige investeringer bruges som en mulighed for at indrette den offentlige sektor med hensyn til øget miljø- og energibevidsthed og hensyn til arbejdsmiljøet for de offentlige ansatte. Det vil mindske behovet for fremtidige finanspolitiske stramminger, hvis investeringer kan dæmpe fremtidig forbrug af både energi og arbejdskraft.

Ligeledes er det en oplagt mulighed at foretage investeringer, der på længere sigt kan virke arbejdskraftbesparende i den offentlige sektor, hvor vi ved, at vi står overfor en udfordring i forhold til at sikre kvalificeret arbejdskraft.

Arbejdsmarkedspolitik og jobcenterreform.

Formandskabet foreslår, at der afsættes yderligere ressourcer til sagsbehandlingen i jobcentrene for at modvirke risikoen for stigende strukturløshed. FTF er enig i, at det er vigtigt at aktivlinjen i beskæftigelsespolitikken opretholdes, herunder at der ikke sker en svækkelse af den tidlige indsats. Med kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikken er det imidlertid en styringsmæssig udfordring at styre detaljeret på indsatssiden jf. formandskabets egne bemærkninger om risici ved kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen.

Formandskabet anbefaler en målretning af uddannelsesindsatsen mod personer, som kan forventes at have gavn heraf. FTF er enig i behovet for målretning af uddannelsesindsatsen, men først og fremmest en indsats der er rettet mod de områder, hvor der er mangel på arbejdskraft. Her foreslår FTF, at der - indenfor en ramme- etableres en ordning med voksenuddannede inden for mangelområderne på KVVU –og MVU-uddannelserne. Her er tale om en ordning, der vil mindske den strukturelle mangel på arbejdskraft, som alle er enige om eksisterer også på det lidt længere sigt inden for bl.a. sundheds- undervisnings- og det sociale område.

Formandskabet advarer mod kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen. FTF deler - sammen med de øvrige hovedorganisationer på arbejdsmarkedet - de betænkeligheder formandskabet udtrykker, både når det gælder risikoen for en opsplittet

indsats og de mulige uhensigtsmæssigheder ved den valgte finansieringsmodel af dagpenge og aktivering.

Med udsigt til, at folketinget om ganske få dage vedtager loven om en enstrengt beskæftigelsesindsats kommer formandskabets forslag om at udskyde kommunaliseringen noget sent. Kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen må regnes for en realitet. FTF vil i forbindelse med implementeringen have særligt fokus på, hvorledes der kan sikres en bæredygtig indsats i forhold til små uddannede faggrupper. De har en særlig risiko for at blive tabt, når indsatsen lægges ud i 91 jobcentre.

Skattereform

FTF er enig i formandskabets syn på at skattereformen stadig indeholder designfejl. Men ud over på energiområdet vil FTF også pege på den skæve fordeling af skattelettelserne, som reformen er udtryk for. FTF vurderer, at der i højere grad ville kunne opnås øgede dynamiske effekter ved skattereformen, hvis skattelettelserne blev givet til de grupper, der er under topskatteniveauet, og hvor det ugentlige arbejdstidsniveau viser, at der er et potentiale til at øge arbejdsuddet.

Danmark og Euroen

Formandskabet har lavet en analyse der viser, at forskellen på de økonomiske konsekvenser af enten at føre fastkurspolitik eller deltage i euroen er ganske små. Dermed kan formandskabet konkludere at et euromedlemskab vil være en ren politisk afgørelse. Samtidig peger formandskabet dog på, at eurosamarbejdet står foran sin største udfordring nogensinde i forbindelse med den økonomiske krise.

Samtidig kan man konstatere at en række af eurolandene ikke i perioden før den økonomiske krise, i modsætning til Danmark, har formået at nedbringe det offentlige underskud tilstrækkeligt og derfor nu står i en økonomisk vanskelig situation, hvor der er behov for offentligt finansieret krisepakker, men hvor der ikke er skabt økonomisk baggrund for noget sådant. Formandskabets analyse burde også fokusere på den risiko der er for hele eurosamarbejdet i en situation, hvor kriterierne for samarbejdet i forhold til offentlige underskud og offentlige gæld medfører betydelige udfordringer, der kan få betydning for hele konstruktionen i eurosamarbejdet.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Kapitel I: Konjunkturvurdering og Økonomisk politik

Formandskabets prognose tegner et meget dystert billede af den økonomiske udvikling i Danmark de kommende år, hvor vi står til at miste stort set hele den fremgang, der har været på arbejdsmarkedet under det seneste opsving. AE er overordnet enig i

Formandskabets prognose for vækst og beskæftigelse, men frygter også, det kan gå værre.

I lyset af den økonomiske udvikling anbefaler Formandskabet, at finanspolitikken lempes yderligere, men også at man venter med at lempe til 2010. AE er helt enig i, at der er et behov for at lempe finanspolitikken yderligere, men forstår ikke argumentet for at vente. AE har gennem længere tid anbefalet, at der skal lempes yderligere, herunder med fokus på offentlige investeringer, der virker langt bedre til at stimulere vækst og beskæftigelse på kort sigt sammenlignet med skattelettelser.

Hvis ikke der kan findes gode og rentable offentlige investeringsprojekter svarende til den stimulans på 15 mia.kr. i både 2010 og 2011, som Formandskabet foreslår, anbefaler de, at man overvejer tilskud til private investeringer i CO₂-besparende foranstaltninger. AE er enig i denne betragtning, men mener, at Formandskabet overser et stort behov for både investeringer i den almene sektor og for energirenovering af de offentlige bygninger.

Formandskabet frygter, at konjunkturtilbageslaget vil skade strukturerne på arbejdsmarkedet, men inddrager det ikke eksplicit i betragtningerne omkring tilrettelæggelsen af finanspolitikken. Det er uheldigt, specielt da man i alle mulige andre sammenhænge evaluerer den økonomiske politik i et mellem- og langfristet perspektiv.

Formandskabet har (som mange andre) stadig et meget ensidigt fokus på antallet af hænder i forhold til de mellemfristede udfordringer. Der skrives ikke meget om arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, og slet ikke om de krav der ligger på dette område på fremtidens arbejdsmarked.

Formandskabet anbefaler, at regeringen tager den planlagte kommunalisering af hele beskæftigelsesindsatsen per 1. august 2009 af bordet. AE er enig i disse betragtninger. Kommunaliseringen af jobindsatsen sker uden, at der er overblik over hverken de beskæftigelses - eller finansieringsmæssige konsekvenser.

Kapitel II: Danmark og Euroen

AE støtter et øget og mere forpligtende samarbejde om den europæiske finanspolitik. Et øget samarbejde vil desuden sikre en øget ansvarlighed, idet det vil vanskeliggøre, at nogle lande fører ekspansiv finanspolitik under en højkonjunktur, modsat i dag hvor den eneste finanspolitiske begrænsning er, at underskuddet på eurolandenes budgetter ikke må overskride 3 pct. af BNP, som dermed vil kunne hæmme en fornuftig finanspolitik i økonomiske krisetider.

AE mener ikke der grund til at tro, at vi ved en dansk overgang til euroen vil opleve bemærkelsesværdige prisstigninger. Først og fremmest kan Danmark trække på de implementeringserfaringer, de eksisterende lande har. Desuden kan Danmark høste erfaringer fra fx Malta og Cypern, hvor der har været en skærpet indsats fx i form af, at virksomhederne er blevet pålagt at skilte med dobbelte priser, både i gammel-national valuta og i euro, for at skabe øget gennemsigtighed for forbrugerne.

AE mener ikke, at vismandsrapporten har nok fokus på gevinsten for Danmark af, at den korte rente falder ved en eurotilslutning. De seneste ti år har Danmark i gennemsnit haft et rentespænd overfor euroområdet på $\frac{1}{4}$ procentpoint for 3-måneders pengemarkedsrenten. Under den finansielle krise har rentespændet været helt oppe på $1\frac{3}{4}$ procentpoint, for i dag at være faldet til 0,55 procentpoint. Ved en tilslutning til euroen vil den danske pengepolitiske rente være lig den europæiske centralbanks pengepolitiske rente, hvilket vil betyde en lavere kort rente i Danmark. Set i lyset af at flere og flere optager lån baseret på korte renter, bliver gevinsten kun større.

Særlig sagkyndig Birgitte Sloth

Konjunkturvurderingen

Rapporten demonstrerer tydeligt, hvordan den danske økonomi er præget af et konjunkturtilbageslag, som er udløst af finanskrisen, herunder prisfaldet på boligmarkedet, og som hænger sammen med den tilsvarende udvikling i resten af verden. Den er også præget af meget stor usikkerhed, både om den internationale udvikling og om de danske forbrugere og virksomheders reaktioner på den nationale og internationale økonomiske udvikling.

Kapitlet nævner denne usikkerhed talrige steder, og gør også et forsøg på at kvantificere den ved at supplere analysen med to alternativer. De to alternativer er imidlertid ikke særligt forskellige fra prognosen, og den variationsbredde for den økonomiske udvikling der herved indikeres, er dermed heller ikke specielt stor. Denne fremstillingsform afspejler ikke nødvendigvis den aktuelle usikkerhed, men det er svært at sige om og hvordan, man kan lave egentlige beregninger, der bedre afspejler usikkerheden. Eksempelvis kunne man have inddraget alternative skøn for arbejdsudbuddet. Rapporten antager, at en stor del af ”grænsependlerne” rejser hjem, men da der ikke er tidligere erfaringer med denne type pendling, er denne antagelse forbundet med stor usikkerhed. Ikke mindst i lyset af at der også er stigende arbejdsløshed i de lande, som pendlerne kommer fra. Det kunne også overvejes, at supplere fremskrivningerne med udvikling af senarier, der viser hvor store ændringer i økonomien der skal til for at nå et bestemt niveau. Hvor galt skal det gå, hvis Danmark for eksempel skal nå 300.000 ledige i løbet af de næste par år?

Til videre bekæmpelse af krisen kan der nemt blive behov for yderligere finanspolitisk ekspansion i 2010. Det vil være hensigtsmæssigt, hvis denne ekspansion sker i form af tiltag, der direkte påvirker efterspørgslen, og gerne i form af (fremrykning af) offentlige investeringer. Investeringer – i modsætning til forøget offentligt forbrug – kan lettere nedbringes ved konjunkturomslag. En række typer af offentlige investeringer vil være effektivitetsforbedrende også på langt sigt. Det drejer sig for eksempel om vedligeholdelse og genopbygning af offentlige bygninger og anlæg, hvor det er økonomisk rationelt. Det drejer sig også om nyinvesteringer i energibesparende og arbejdsbesparende anlæg og udstyr, der kan bidrage til nedsættelse af de langsigtede driftsudgifter og samtidig til løsning af fremtidige problemer med energiforsyning og klima, og måske også eksempelvis personalemangel i plejesektoren.

Kapitlet nævner (side 135), at det ikke er oplagt, at der på 1-2 års sigt kan gennemføres relevante investeringsprojekter i den offentlige sektor, der kan udfylde behovet for finanspolitisk ekspansion og for eksempel modvirke det prognosticerede fald i investeringskvoten. Det er imidlertid heller ikke oplagt, at der ikke kan findes relevante investeringsprojekter. Kommunerne har allerede taget initiativ til udarbejdelse af investeringsplaner og afklaring af investeringsbehov, og statslige og regionale institutioner bør på samme måde få mulighed for at bidrage med investeringsprojekter der kan gennemføres indenfor en kortere tidshorisont.

Offentlige investeringer kan også have form af uddannelse. Ikke bare som aktive- ring (jf. rapporten side 137), men også som investering, for eksempel uddannelse til unge og yngre der ikke i forvejen har kompetencegivende uddannelse. Specielt i en situation med konjunkturbestemt ledighed, vil det være relevant at benytte den ledige tid og øvrige ressourcer til investering i humankapital.

I en situation med høj og konjunkturbestemt ledighed skal man være meget opmærksom på at undgå, at ledigheden udvikler sig til strukturel ledighed. Det er i den forbindelse opmuntrende, at ungdomsledigheden (dvs. blandt de 15-24-årige) tilsyneladende ikke er steget specielt, men den er dog steget, og kan stige mere i fremtiden. Det er meget vigtigt at overvåge udviklingen i ungdomsarbejdsløsheden og også være opmærksom på udviklingen i ledigheden blandt de 25-34-årige. Der bør løbende være fokus på om det er nødvendigt med nye, særlige initiativer rettet mod ledighed i disse aldersgrupper. De forbedrede muligheder for skolepraktik og de fortsatte bestræbelser på at opretholde udbuddet af lærepladser er eksempler på gode initiativer, der allerede er i gang.

Den hurtigt og voldsomt stigende ledighed stiller store krav til arbejdsformidlings- systemet, og det er meget uheldigt, at det tidsmæssigt falder samtidigt med en pludselig og omfattende strukturændring på dette område. Det ville have været hensigtsmæssigt med et bedre grundlag for beslutningen om denne ændring. Imid-

lertid forekommer rapportens forslag om udskydelse at være helt u gennemførligt i praksis. Ændringen skal træde i kraft 1. august, og implementeringen er allerede i gang. Det bør til gengæld sikres, at der afsættes tilstrækkelige midler til strukturændringerne. Omkostningerne i forbindelse med ændringerne bør betragtes som investeringer og bør være finansierede, således at arbejdsformidlingssystemet hele tiden kan fungere. Med de krav der stilles til arbejdsformidlingssystemet i den nuværende konjunktursituation, kan man ikke finansiere omstillingen over driften. Uanset at organisationsændringerne gennemføres, bør finansieringsmodellen genovervejes. Det er ikke klart, at den giver hensigtsmæssige incitament, hverken i aktiveringen eller i eksempelvis kommunernes ansættelsespolitik. Modellen forekommer tilpasset en situation med primært strukturel ledighed. I en situation med konjunkturløshed vil den kunne føre til en helt ustyrlig budgetsituation i de enkelte kommuner, og dermed også kunne gøre det særdeles vanskeligt for regeringen at styre den kommunale økonomi.

Frigivelsen af den særlige pensionsopsparing er et eksperiment. Det er – som det fremgår af rapporten – helt usikkert, hvordan denne frigivelse vil påvirke forbruget og dermed hvilken finanseffekt der vil være. I kapitel I regnes med en forbrugseffekt på 8 mia. kr. baseret på ATPs skøn, der igen er baseret på en survey. Imidlertid er det meget vanskeligt at vide, om en sådan survey er retvisende. Måske har forbrugerne endnu ikke besluttet, hvordan de frigjorte midler eventuelt skal bruges. Supplerende kunne man have forsøgt at benytte viden om i hvor stort omfang den særlige pensionsopsparing har fortrængt anden opsparing.

Frigivelsen af den særlige pensionsopsparing er interessant som økonomisk- adfærdsmæssigt eksperiment i stor skala, og forskere og beslutningstagere med interesse for forbrugeradfærd bør sørge for at der indsamles data, der gør det muligt at analysere effekten af dette eksperiment.

Ud fra et økonomisk-politisk synspunkt er det uhensigtsmæssigt at indføre et sådant meget usikkert element i finanspolitikken i en situation, hvor der i forvejen er stor usikkerhed. Man kan endda forestille sig, at effekten er ”forventningsmedløbende”, således at forbrugerne umiddelbart vil opspare de frigivne midler i forholdsvis likvid form på grund af kortsigtet bekymring for mulig arbejdsløshed, men så vil forbruge af denne opsparing, når forventningerne bliver mere positive i forbindelse med et konjunkturomslag. Hvis det sker, vil finanseffekten af frigivelsen af den særlige pensionsopsparing være lille på kort sigt, hvor der er brug for den, men større ved konjunkturomslag, hvor der netop ikke vil være brug for den. Dette kan medvirke til at gøre den finanspolitiske styring endnu mindre præcis.

Danmark og euroen

Kapitel II præsenterer en klar og detaljeret og meget pædagogisk analyse af økonomiske fordele og ulemper ved en dansk tilslutning til euroen. Det vil være et værdifuldt grundlag for en kvalificeret og grundig debat forud for en eventuel folkeafstemning.

Listen over potentielle gevinster og tab forekommer udtømmende, og beregninger og skøn velbegrandede. For de direkte prisseffekter kan man argumentere for at konkurrencen i Danmark er forholdsvis svag, og at man derfor kan regne med, at konkurrenceeffekten af en introduktion af euroen vil være forholdsvis stor og dermed større end en eventuel engangs-prisstigningseffekt også på relativt kort sigt. Desuden vil en overgang til euroen gøre det vanskeligere for virksomheder at prisdiskriminere mellem kunder, der køber samme vare samme sted i forskellig valuta. Denne form for prisdiskrimination forekommer og er til ulempe for danske forbrugere, fordi det danske velstands- og prisniveau er højere end niveauet i "Euroland". Rapporten foreslår, at konkurrencemyndighederne skal overvåge markederne med henblik på "at tage passende forholdsregler", hvis priserne stiger, som følge af at indførelsen af euroen får konkurrencen til at svigte på kort sigt. Det er imidlertid ikke muligt for myndighederne at regulere konkurrencen direkte. Konkurrencemyndighederne kan umiddelbart kun gribe ind overfor konkurrenceproblemer, der lovovertrædelser. Hvis indførelse af euroen fører til, at konkurrencen på kort sigt bliver mindre effektiv, vil det ikke være på grund af lovovertrædelser. Det vil blot være en følge af, at markeder er mindre gennemsigtige, så længe forbrugerne ikke fuldt har tillært den nye repræsentation af priser. Hvis sådanne problemer skal begrænses, må det ske via mærkningsregler, forbrugeroplysning og lignende.

Den økonomiske konklusion på analysen må være, at vurderingen af om gevinsterne ved indførelse af euroen er større end tabene i høj grad afhænger af en sammenligning af værdien af sikringsgevinsten ved at indføre euroen med optionsværdien ved at beholde kronen. Disse værdier afhænger af sandsynlighederne for, at der bliver brug for henholdsvis sikring og option. Blandt andet erfaringerne fra den nuværende finanskrisen, hvor det har været både muligt og hensigtsmæssigt at opretholde den faste kronkurs, tyder på, at disse sandsynligheder er meget små. Det er imidlertid ikke muligt at kvantificere dem, eller afgøre hvad der er mindst usandsynligt. Eventuelt kan også spille en rolle for beslutningen om indførelsen af euroen vil give en større eller mindre grad af finanspolitisk autonomi end det nuværende regime med faste kurser. Heller ikke denne vurdering kan kvantificeres, da der er tale om meget usikre og meget forskelligartede effekter. Uden euroen er det finanspolitiske råderum begrænset af de finansielle markeders tillid til, at den faste kronkurs kan opretholdes. Med euroen kommer begrænsningerne fra stabilitets- og vækstpakken med de muligheder, der er for udtagelser fra disse regler.

Særlig sagkyndig Torben M. Andersen

Dansk økonomi er ramt af den globale finansielle krise, og effekterne på konjunktursituationen er mærkbare. En markant stigning i arbejdsløsheden forventes, og en situation med overskudskapacitet opstår. På den baggrund vurderes det, at finanspolitikens ændring i en mere ekspansiv retning har været hensigtsmæssig for 2009, og der vurderes at være behov og spillerum for en yderligere lempelse i 2010. Rapporten understreger den betydelige usikkerhed, der er knyttet til både dybden og varigheden af den økonomiske afmatning. Formandskabets vurdering af den helt aktuelle situation og finanspolitikken deles.

Et særligt vigtigt spørgsmål er varigheden af krisen og risikoen for en vedvarende stigning i ledighed. Et særligt påfaldende træk ved konjunkturvurderingen er, at der forventes en relativ hurtig tilbagevenden til et uændret strukturelt ledighedsniveau, jfr. f.eks. figur 1.48. Set i forhold til det lave udgangspunkt for ledigheden ved midten af 2008 er der tale om en relativ kraftig stigning i ledigheden, men set i både et længere perspektiv og i forhold til det skønnede strukturelle ledighedsniveau er der tale om en relativ kortvarig stigning svarende til lavkonjunktoren i starten af dette århundrede.

Den aktuelle situation er ekstraordinær. Det er derfor påfaldende at rapporten ikke diskuterer i hvilket omfang historiske adfærdsmønstre kan lægges til grund i den aktuelle situation. Rapporten går ikke særligt dybt i en diskussion af årsagerne til krisen og de bagvedliggende strukturelle forhold, men fokuserer overvejende på en ”genopretning” af den samlede efterspørgsel. Selvom et markant fald i den samlede efterspørgsel er et væsentligt element i den aktuelle situation, er der også bagvedliggende strukturelle forhold. Krisen er derfor ikke ”midlertidig” i den forstand, at alt automatisk vil vende tilbage til situationen før krisen. Særlige strukturelle tilpasninger må forventes både nationalt og internationalt, det gælder ikke mindst i forhold til byggesektoren og den finansielle sektor. Dette rejser en række spørgsmål i forhold til konjunkturvurderingen.

Det er påfaldende, at der forventes en relativ blød landing for byggesektoren. Den forudgående periode har været karakteriseret ved ekstraordinært store stigninger i boligpriser og boliginvesteringer. Der må derfor forventes, at en stor overkapacitet på markedet vil medvirke til et stort nedadgående pres på priserne, men også at aktiviteten ikke lander ”blødt” på det historiske gennemsnit men i en periode kommer betydeligt under. Såfremt vurderingen, at beskæftigelsen lander ”blødt” på det historiske gennemsnit jfr. figur 1.31 holder, er der næppe argumenter for en ekspansiv politik, der i særlig udstrækning vil øge efterspørgslen i netop denne sektor!

De danske lønninger er igennem en længere periode steget mere end vores samhandelspartners løn. Lønkonkurrenceevnen er dermed systematisk forværret. Denne udvikling forventes at fortsætte i fremskrivningsperioden. En systematisk forværring af lønkonkurrenceevnen er ikke på sigt konsistent med fastkurspolitikken. Denne udvikling rejser en række spørgsmål. Vurderes lønflexibiliteten i Danmark at være større eller mindre end hos vores samhandelspartnere? Hvordan skal en reetablering af lønkonkurrencen ske? Er vurderingen af det strukturelle ledighedsniveau ændret? I den aktuelle situation med et markant fald i eksportefterspørgslen er der en række argumenter for, at konkurrencen skærpes, og danske virksomheder vil få det ekstra vanskeligt. Det er lidt overraskende, at rapporten ikke går ind i en nærmere diskussion men alene henviser til, at Danmark normalt vinder markedsandele under internationale tilbageslag (side 87).

Udviklingen i arbejdsløsheden er en centralt økonomisk politisk indikator. Ledighedsudviklingen påvirkes ikke alene af beskæftigelsen men også af udviklingen i arbejdsstyrken. Over prognoseperioden forventes beskæftigelsen at falde i størrelsesordenen 170.000, mens ledigheden stiger med 110.000, og dermed er der et fald i arbejdsstyrken på 60.000. To væsentlige faktorer er her uddannelse og ”tilbageløb” af udenlandsk arbejdskraft. Da begge dele er meget afgørende for vurderingen af ledighedsudviklingen, savnes der en mere dybtgående analyse af de bagvedliggende årsager.

Et særligt risikomoment ved den aktuelle situation er en stigning i langtidsledighed og dermed reelt en stigning i det strukturelle ledighedsniveau. Rapporten påpeger kort denne risiko men går ikke nærmere ind i diskussionen af spørgsmålet eller inddrager det i den økonomisk politiske diskussion udover at påpege ressourcekravet for at opretholde den aktive arbejdsmarkedspolitik og en berettiget kritik af den nye struktur for job-centrene. Der er imidlertid en række vigtige spørgsmål. Den gunstige udvikling i dansk økonomi de senere år har betydet en beskæftigelsesstigning for de fleste grupper – særlig stor har stigningen været for gruppen uden kvalifikationer udover grundskolen. I denne gruppe findes mange unge som har været tiltrukket af jobs frem for uddannelse, men som nu befinder sig i en sårbar situation. Selvom arbejdsmarkedssituationen vil få mange unge til at søge uddannelse er der et spørgsmål om kapacitet i uddannelsessystemet ikke mindst i relation til praktikpladser for erhvervsuddannelser. Arbejdsmarkedspolitikken har i de senere år været tilpasset det faktum, at ledigheden har været lav, og derfor har der været stigende fokus på marginaliserede grupper. I den aktuelle situation vil flere kernetropper blive udsat for ledighed, og det er derfor ikke oplagt, at en simpel opskalering af den aktuelle politik er hensigtsmæssig. For kernetropperne vil tidlig aktivering og indsats have et betydeligt dødvægtstab, mens det omvendt er vigtigt, at sikre sig at ledighedsperioderne ikke bliver for lange.

Såvel de direkte effekter af krisen og den ekspansive omlægning af finanspolitikken rejser en række spørgsmål om pejlemærker for finanspolitikken i de nærmeste år. Allerede før krisen lå det klart, at det blev meget svært at nå 2015-planens operationelle mål, og nu står det klart, at dette ikke er muligt. En mere ekspansiv finanspolitik bør derfor følges op af klare delmål for styringen af finanspolitikken for at sikre troværdighed til den økonomisk politiske strategi.

Denne rapport's specialkapitel analyserer konsekvenserne af, at Danmark tilslutter sig tredje fase af det Europæiske Monetære Samarbejde og overgår til brug af euroen som valuta. Kapitlet er meget omfattende og indeholder både litteraturgennemgang og nyere analyser.

Der savnes en mere dybtgående analyse af landeerfaringer for små og åbne økonomier afhængig af det valgte valutakursregime, eks. Danmark (fastkurspolitik), Sverige og Norge (selvstændig valuta og pengepolitik med inflationsmålsætning), samt f.eks. Østrig og Holland (eurolande). Der er i afsnit II.3 elementer af sådanne analyser, men de efterlader en række åbne spørgsmål. Sammenligninger alene ved spredningsmål som i de indledende figurer er problematiske, da meget forskelligartede serier kan have samme spredningsmål. Det er afgørende i en monetær union, i hvilket omfang inflations- og output gaps er samvarierende på tværs af lande. Desto tættere samvariation, desto mindre spændinger som følge af en fællespengepolitik. Sammenligning af konsekvenserne af den fælles pengepolitik via Taylor-regler er interessant, men efterlader også flere spørgsmål. Det antages således implicit, at landene har samme politiske afvejning af inflationsmål og outputmål. Endvidere er det ikke klart ud fra hvilket kriterium, konklusionen ”pengepolitikken passer generelt de store lande” også stort set er gældende for de mindre lande. En umiddelbar sammenligning af figur II.6 og II.7 synes ikke nødvendigvis at lede til den konklusion.

Diskussion af finanspolitik både indenfor og udenfor ømuen er ufuldstændig. Det fremføres flere steder (f.eks. p 311), at ” som udgangspunkt vil finanspolitik virke på samme måde i et land, hvis valutakurs er låst fast i forhold til en anden valuta, og i et delområde i en møntunion”. Dette udsagn er tautologisk, i det tilfælde der er tale om en ”absolut” fast valutakurs, men misvisende i forhold til faktiske fastkursregimer. I et fastkursregime fastlægges implicit et inflationsmål lig inflationsmålet i det land/område valutaen bindes til (under den plausible antagelse at produktivitetsudviklingen er den samme). Da der ikke kan føres en selvstændig pengepolitik bliver implikationen, at finanspolitikken får en central rolle i at nå inflationsmålet og dermed understøtte fastkurspolitikken. Det var da også helt centralt for både lanceringen og etableringen af troværdighed omkring fastkurspolitikken i 1980'erne, at den blev understøttet af en stram finanspolitik. Ligeledes var en opstramning af finanspolitikken i 1997 et afgørende signal i relation til troværdigheden af fastkurs-

politikken. Kapitlet savner en påpegning af dette krav ved en fastkurspolitik, et forhold som ikke er uden betydning i den aktuelle situation givet de senere års systematiske forværring af lønkonkurrenceevnen. Inden for ømuen er finanspolitikken ikke pålagt denne disciplinerende rolle. Til gengæld opstår der et spørgsmål om koordinering af finanspolitikken i forhold til pengepolitikken. Pengepolitikken er i sagens natur ens for alle medlemslande, men finanspolitikken er et nationalt anliggende, og den vil derfor som udgangspunkt blive tilpasset den lande-specifikke situation. Landene er i deres finanspolitik gensidigt afhængige både via handel og den fælles pengepolitik. Disse forhold er i en konjunktursammenhæng mindst lige så vigtige som spørgsmålet om systematiske tendenser til gældsopbygning m.m. diskuteret i kapitlet.

Særlig sagkyndig Nina Smith

Konjunkturaftsnittet

Usikkerheden omkring konjunktursituationen er historisk stor, og det forekommer derfor fornuftigt at dosere de finanspolitiske tiltag løbende i takt med, at data og dermed beslutningsgrundlaget bliver klarere. Der er allerede vedtaget en række lempelser for 2010, men vi kender endnu ikke effekten af de tiltag, der er gennemført i 2009. Givet usikkerheden er der behov for, at have hurtigtvirkende finanspolitiske instrumenter parat, hvis konjunkturtilbageslaget bliver dybere end forudset. Derfor bør der med kort varsel kunne fremrykkes og igangsættes offentlige investeringer i anlæg og infrastruktur. De finanspolitiske tiltag bør dog ikke forhindre en normalisering af byggebranchens beskæftigelsesandel, som i de senere år har været ekstrem høj. Samtidig bør ønsket om konjunkturstabilisering vejes op imod behovet for langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Det er derfor vigtigt, at finanspolitiske lempelser er midlertidige og strukturforbedrende frem for permanente løft i velfærdsstandarder.

Udviklingen i forbrugskvoten er en af de helt afgørende faktorer i den nuværende konjunktursituation. Man kunne derfor have ønsket sig en mere detaljeret analyse af, hvordan forbrugskvoten udvikler sig – og hvorfor. Der er stor variation i hvilke befolkningsgrupper, der er ramt af de senest års fald i aktieformuer og friværdier, og dermed formentlig også stor variation i hvilke grupper, der især er udsat for kreditrationering. Den ændrede ledighed og risiko for ledighed er også et forhold, der er skævt fordelt, og som må formodes at påvirke forbrugeradfærden. En nærmere analyse af disse forhold kunne bidrage til at kaste lys over udviklingen forbrugskvoten og det private forbrug de kommende år. Det ville også kunne bidrage til at vurdere de forventede effekter af finanspolitiske lempelser, som går gennem forbruget.

Væksten i ledigheden sker fra et unormalt lavt niveau, og lige nu er det svært at få et præcist billede af, hvordan den reelle ledighed udvikler sig. Men allerede nu er det tydeligt, at der er grund til at bekymre sig om udviklingen for gruppen af nyuddannede unge i alderen 25-30 år, som har en betydeligt stærkere stigning i ledigheden end de øvrige grupper på arbejdsmarkedet. Det er vigtigt at sætte ind i forhold til denne gruppe for at undgå langsigtede virkninger. I det lys er det bekymrende, at jobcenterreformen nu overlader ansvaret for den aktive arbejdsmarkedspolitik til kommunerne. Der er, som formandskabet påpeger, risiko for, at uheldige økonomiske incitamentter vil give anledning til dårligere resultater. I lyset af den alvorlige konjunktursituation burde man have udsendt omlægningen og afventet en grundig evaluering af pilotcentrenes aktiviteter. De erfaringer, der hidtil er foretaget, er gjort i forhold til et arbejdsmarked, der er væsentligt anderledes, end det vi står overfor i de nærmeste år. De gode resultater, der er opnået i dansk arbejdsmarkedspolitik de sidste årtier, og som er med til at forklare, at det har været muligt at nedbringe ledigheden til et niveau, som vi havde troet helt uopnåeligt for 20 år siden, kan blive sat over styr med dette risikable ”projekt”.

Danmark og euroen

Efter 10 år med ØMU'en er det relevant at analysere erfaringerne med euro-samarbejdet og vurdere, om der er nye argumenter for eller imod dansk deltagelse. Analyserne er interessante, men ikke overraskende er der ikke mange nye observationer eller argumenter for eller imod dansk deltagelse.

Det mest interessante er den nye analyse af handelseffekterne af fastkursarbejdet. Analyserne peger på, at dansk økonomi i kraft af det mangeårige fastkurssamarbejde har hjemtaget de fleste af de fordele, der kan forventes ved fuld deltagelse i ØMU'en. Derfor bør det fortsat primært baseres på afvejninger af politiske fordele og ulemper, om Danmark skal melde sig ind i ØMU'en.

ENGLISH SUMMARY

Chapter 1: The Danish Economy

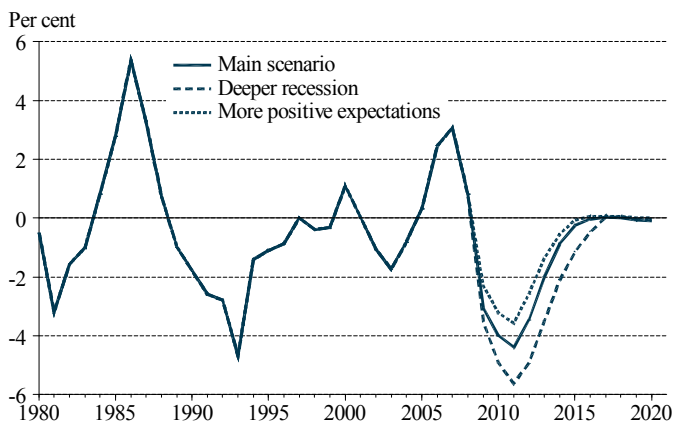
Since autumn 2008 the financial crisis has evolved into a severe downturn in the real economy for most of the world. The Danish economy is no exception and it has been hit as hard as many other economies. Thus, growth rates are expected to be negative and unemployment is expected to increase significantly despite the introduction of an array of monetary and fiscal measures.

In the 3 years preceding 2008 the Danish economy was characterised by high growth rates, decreasing unemployment and surpluses in the balance of payments and the government budget. This was followed by negative growth of one percent in 2008. In the second half of 2008 production fell significantly, caused by falls in both consumption and investment, as well as in trade. GDP growth in 2009 is expected to fall by another 3 per cent, which would be the biggest fall since the 1950s. Unemployment is expected to rise from an historic low of around 47,000 (1.6 per cent of the workforce) in the middle of 2008 to 165,000 in 2011.

There is considerable uncertainty surrounding the forecast. It is possible that the string of bad news about the Danish and international economies in the autumn could have led to something of an overreaction resulting in the large fall in consumption and investments. Since then a range of measures have been introduced to stabilise the financial markets, and fiscal policy has been eased substantially. Besides a direct effect of more money in the economy, the fiscal initiatives may generate more positive expectations, which furthermore may increase consumption and investment. However, experience from previous crises has shown that economic slowdowns tend to be long lasting when an economy is hit by a financial as well as an economic crisis at the same time. If the turmoil in the global financial markets continues, it will also affect the Danish economy considerably, and thus result in a more negative outlook. The uncertainty surrounding the future development is illustrated in

two alternative risk scenarios, see figure A. The more optimistic scenario implies higher growth and lower unemployment (145,000 in 2011) than the main scenario partly caused by more positive expectations. The more negative scenario refers to a more severe global downturn than anticipated in the main scenario, and unemployment increases to 200,000 in 2011 in this scenario.

Figure A Output gap



Note: Output gap is defined as the difference between actual and potential GDP as a percentage of potential GDP.

Source: Statistics Denmark, National Accounts and own estimates.

During 2008 private consumption decreased and fell markedly in the fourth quarter. Consumer expectations are still at very low levels, though a slight improvement has taken place. In the second half of 2009 private consumption is expected to rise, due, in particular, to the release of the savings in the Special Pension (SP) fund. The Special Pension fund was initiated in 1998 and suspended again in 1998 and 2004. From 1998 to 2003 it was mandatory to pay 1 per cent of gross salary into a personal SP account. The fund holds approximately DKK 49 billion and even though tax has to be paid when withdrawing the savings, private consumption may be stimulated extensively from this source. It is assumed that approximately one quarter of the savings will be spent on private consumption. Furthermore, tax

breaks in 2010 will stimulate private consumption in the years to come.

Up to mid-2007 house prices were increasing substantially, and this rise was larger than fundamental factors such as interest rates etc. can explain. Since prices peaked in 2007, real house prices have decreased 15 per cent, and by 2011 real house prices are expected to have decreased by around 30 per cent. Total investments also fell significantly in the second half of 2008. In the forecast period fixed business investment is expected to decline further, and along with falling house prices, residential construction is also expected to decline, see table 1.

The substantial fall in exports and imports in the second half of 2008 continued into 2009. The global downturn has resulted in a huge drop in world trade, which is expected to decrease by another 9 per cent in 2009, according to the WTO. Danish exports are therefore expected to decrease further. Since domestic demand is also expected to decrease, thus reducing imports, the surplus in the balance of payments will remain largely unchanged.

The fall in production is expected to lead to a significant decrease in employment. Over the period 2008 to 2011, employment is expected to decline by 170,000, which is far more than experienced in earlier downturns. Despite this development, employment in 2011 is only expected to be slightly lower than in 2005. A major portion of the decrease in employment is due to an expected decrease in the labour force as foreign workers return to their home countries.

Unemployment has already started to increase from its historically low level of 47,000 in the middle of 2008, and is expected to increase further during 2009 and 2010. According to this forecast, unemployment will reach 130,000 by the end of this year, and in 2011 unemployment is expected to reach a peak of around 165,000. Thus, unemployment will continue to increase after production has begun to rise, since a turnaround in the real economy will not have immediate effects on unemployment.

The very low unemployment in recent years has led to higher wage increases, reaching 4.2 per cent in 2008. The wage increases declined in the second half of 2008 as a consequence of the severe downturn – even though normally there are lags between changes in unemployment and changes in the wage increases. The quick response is due to the abnormal business cycle, and wage increases are expected to decrease further in the coming years despite increasing productivity. Lower wage increases combined with the fall in prices of raw materials has led to an appreciable drop in inflation. Prices are expected to increase by approximately 1¼ percent this year and around 2 per cent in 2010-11.

The economic downturn is expected to reduce the general government budget balance. Automatic stabilisers such as reduced tax income and increased spending on unemployment benefits are expected to reduce the balance by around DKK 100 billion over the period 2008 to 2010. Furthermore, tax cuts and reduced earnings on oil production due to lower oil prices will also contribute to the general government budget deficit. In total, the general government budget balance will be reduced with approximately DKK 115 billion over the period 2008 to 2010. The public deficit will thus be around 3 per cent of GDP in 2010.

Table 1 Short-term outlook for the Danish economy

	Current	Per cent	Percentage change, volume				
	prices	of GDP					
	DKK bn.						
	2008	2008	2007	2008	2009	2010	2011
Private consumption	851,5	48,9	2,4	-0,1	-2,4	1,3	0,4
Public consumption	461,2	26,5	1,3	1,1	1,3	1,0	1,0
Gross fixed capital formation	376,3	21,6	2,9	-3,5	-8,7	-3,7	1,7
consisting of:							
Residential investments	107,8	6,2	4,8	-9,8	-9,9	-6,0	-0,3
Business fixed investments	237,4	11,8	4,4	-1,5	-11,3	-3,5	3,8
Public investments	31,1	1,8	-10,0	5,2	17,9	1,4	-4,0
Stockbuilding ^{a)}	13,1	0,8	-0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0
Total domestic demand	1.702,1	97,8	1,9	-0,5	-2,9	0,2	0,8
Exports of goods and services	950,8	54,7	2,2	2,2	-7,7	0,7	3,5
Imports of goods and services	913,2	52,5	2,8	3,7	-8,1	0,9	3,1
GDP	1.739,7	100,0	1,6	-1,1	-2,9	0,1	1,1
Key indicators							
Consumer prices, percentage change ^{b)}			1,8	3,1	1,2	1,7	1,9
Unemployment, per cent ^{c)}			2,7	1,8	3,4	4,9	5,7
Current account, DKK bn.			12,0	35,4	27,9	25,2	24,4
Current account, per cent of GDP			0,7	2,0	1,6	1,4	1,4
General government financial balance, DKK bn.			75,1	63,2	-20,8	-50,7	-40,2
General government fin. balance, per cent of GDP			4,5	3,6	-1,2	-2,9	-2,2
Hourly wage costs, percentage change			3,9	4,2	3,2	2,4	2,1
Terms of trade, percentage change			-1,2	1,3	0,0	0,3	-0,2

a) The percentage changes are calculated as real change in stock building relative to GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) Percentage of the total labour force. National definition.

Note: The DKK/USD exchange rate is calculated as 5.64 in 2009 and 5.61 in 2010-11.

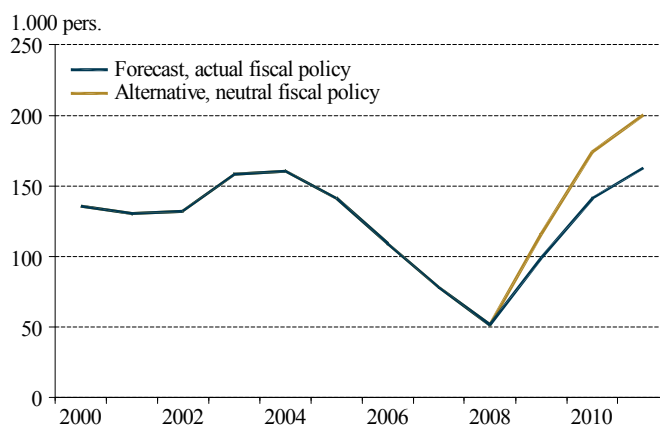
Source: Statistics Denmark, National Accounts and own estimates.

Policy recommendations

The uncertainty surrounding this outlook is larger than normal because of the difficulties in predicting the outcome of the international financial and economic crisis. Furthermore, the effect of fiscal policy is also more uncertain than normal. As mentioned earlier, the government has decided to release savings from the Special Pension (SP) fund. Some of these savings will stay in the SP fund, some will be transferred to other saving schemes and some will be spent on consumption. Depending on how much is spent on consumption, the release of the savings could lead to a boost in GDP growth in the range of 0 to 1 $\frac{3}{4}$ percentage points in 2009. In this forecast it is assumed that a quarter of the savings are converted to private consumption, evenly divided between 2009 and 2010, thus increasing GDP growth in 2009 by $\frac{1}{4}$ percentage point.

It is estimated that fiscal policy will stimulate GDP-growth by 1 percentage point and reduce unemployment by 15,000 in 2009. This is regarded to be an appropriate fiscal expansion and thus the chairmanship recommends no further fiscal easing this year. Besides the fiscal expansion in 2009, further expansion in 2010 is already planned. The new tax reform, which primarily transfers taxation from labour income to VAT and other taxes, is underfinanced in the short run, thus stimulating GDP growth. It is estimated that the combined fiscal expansions planned for 2009 and 2010 will reduce unemployment by almost 40,000 in 2011 compared to a situation with no fiscal expansion, see figure B.

Figure B Unemployment



Note: Alternative depicts an unemployment forecast assuming neutral fiscal policy over the period 2009-11.

Source: Statistics Denmark, National Accounts and own estimates.

The output gap is estimated to be about -4 per cent in both 2010 and 2011. In the more optimistic scenario, with stronger growth in domestic demand, the output gap is estimated to be about -3½ per cent in the same years. This indicates that even in the more optimistic scenario there will be a need for further fiscal expansion, and the chairmanship therefore recommends that fiscal policy be used to stimulate the economy in 2010 to increase GDP growth by 1 to 1¼ percentage points. It is estimated that current fiscal stimulus policies will increase GDP growth by approximately ½ a percentage point in 2010. Thus further fiscal expansions that will increase GDP growth by ½ to ¾ percentage points are recommended.

The planned fiscal expansion for 2010 primarily consists of tax cuts that form part of the planned tax reforms. This type of easing increases disposable income and some of it will be saved and thus not transformed to an increase in demand. Therefore, it is recommended that further fiscal expansions primarily consist of initiatives which boost demand more directly, such as public investments or subsidies to private investments. Investments are usually temporary and thus do not result in a permanent higher level of expenditure, which

makes them a preferred stabilizing tool. To achieve the desired increase in GDP growth of between $\frac{1}{2}$ and $\frac{3}{4}$ of a percentage point in 2010, public investment should be increased by DKK 15 billion.

It is unlikely to be possible to start suitable public sector investment projects worth DKK 15 billion in 2010. In order to stabilize the economy it may, therefore, also be appropriate to channel some of the stimulus to private investment projects. Private investments can be promoted through investment subsidies. It is recommended that such subsidies support private investments that will reduce green house gas emissions in those parts of the economy not covered by the EU Emissions Trading Scheme. In this way the investments can achieve both a short term stabilizing need and contribute to fulfilling Denmark's obligations to reduce green house gas emissions.

In addition to boosting investments, it is also recommended that funding for active labour market policy measures be increased. This will reduce the probability of large scale increases in long term unemployment and thus reduce the probability of an increase in structural unemployment.

The structural unemployment rate is estimated to be around 100, 000. Though this estimate involves some uncertainty, it is an important benchmark for short term stabilizing policies. At the moment the world economy is undergoing a period of very weak growth, and as a small open economy Denmark is unavoidably affected by the outside world. Therefore, it is highly unlikely that a sharp increase in unemployment can be avoided by very expansive fiscal policy measures. The chairmanship recommends moderate but expansive fiscal measures in order to dampen the increase in unemployment. Stabilizing the economy is not a free lunch, and it is important that the fiscal expansion does not severely jeopardize long term fiscal sustainability.

Labour market policy and a new reform

Recent research has shown that active labour market policies have beneficial effects on the unemployment rate. An

element of the active labour market policy in Denmark is that case workers have close contact with the unemployed. The unemployment rate in Denmark is increasing and if no extra resources are given to the employment service system, there is a risk that the active labour market policies in the coming years will not perform as well as they could. Increasing unemployment can lead to increasing structural unemployment. To prevent increasing structural unemployment, temporary additional resources should be allocated to the public employment services to allow them to maintain close contact with the unemployed and the timeliness of training programs.

In the recent years national employment policies in Denmark have been implemented through the Public Employment Service (PES) as a branch of the central government and through relatively autonomous local governments. The central government provides services for those receiving unemployment benefits, while the local governments provide services for those on social assistance. However, a new reform is planned and from August 2009 national employment policies will be implemented primarily through the local governments. It is clearly an advantage that firms needing employees will only have to contact one authority and the new one-dimensional system will ensure that the unemployed who receive social assistance get the same services as the unemployment benefit recipients. But the new system may result in different services being offered to the unemployed across the municipalities. The local governments will place the unemployed in five groups depending on their ability to work. When placing the unemployed in these groups, studies show that some local governments place up to 80 per cent in groups 1-3 (able to work), while other local governments only place 10 per cent in these groups, see *Danish Economy, fall 2007*. It seems highly unlikely that the ability of the unemployed ability to work should be so different across the municipalities.

The local governments will also be taking over the financing of unemployment benefits, with the central government compensating local governments for these expenses in a way that gives the local governments incentives to reduce

unemployment. However, reimbursement of unemployment benefits for the unemployed who are in training programmes is higher than for the unemployed who receive unemployment benefits. This difference in reimbursements may encourage local governments to activate the unemployed in training programmes too early and too often. This model of financing therefore implies a risk that labour market policies will be planned in consideration of local governmental budgets rather than with the aim of reducing unemployment. This model of financing also involves more uncertainty in local governmental budgets. If a municipality suddenly loses a lot of employment, e.g. if a big local firm closes, the local government can be compelled to reduce expenses in other areas or increase its tax rate

An effective labour market needs an employment service system that provides a good match between firms and the unemployed. However, a local government will save expenses on unemployment benefits if it matches the firm with an unemployed person from its own municipality instead of a more qualified person from another municipality.

The current employment service system has delivered good results, whereas the outcomes of the new system are unknown. In 2007 the intention was that a few local governments should test the new system and this system would be evaluated at the end of 2010. It is recommended that any decision about the local governments taking over the employment service system be postponed until it is documented that the local governments can deliver results that are at least as good as results from the old system. It is also recommended that a more thorough study of how an appropriate model of financing could be designed is carried out. During the last ten years the active labour market policy has been evaluated and developed on the basis of solid empirical evidence. The new reform deviates from this practice.

Tax reform and sustainable fiscal policy

The Danish parliament has passed a tax reform bill that reduces labour income taxes. The reforms are underfinanced in the short run, but taxes on energy usage, pollution and other sources will be gradually increased to finance the labour income tax cuts in the longer run. The chairmanship would have preferred more sweeping changes to the energy taxes with a more direct focus on the Danish energy and climate policy goals, see *Economy and Environment 2009*. The tax reforms include an increase in taxes on electricity consumption. This is a bad policy measure because the production of electricity is included in the EU Emissions Trading Scheme, thus the electricity tax might reduce Danish electricity consumption, but it will not reduce the total green house gas (GHG) emissions of the entire European Union. On the contrary, the higher electricity tax gives incentives for households and corporations to substitute the more expensive electricity heating with sources of heating that are not included in the EU Emissions Trading Scheme, such as oil burners, etc. This will lead to more GHG emissions at the European level and at the same time makes it harder for Denmark to reach its GHG reduction goals for the part of the economy not included in the EU Emissions Trading Scheme. Furthermore, the electricity tax reduces Danish competitiveness.

Owner occupied dwellings are taxed more favourably than other kinds of savings due to the tax freeze and the fact that 33 per cent of interest payments can be deducted from personal income taxes. The tax reforms include a gradual reduction in the deductibility of interest payments. This will lead to a more neutral taxation of capital income. Unfortunately the tax reforms do not include a reduction in the very high personal capital income tax and the tax system still favours owner occupied dwellings over other forms of investments. The chairmanship has recently suggested more sweeping changes to the Danish capital income tax system, see *Danish Economy, Autumn 2008*.

The tax reforms are fully financed in the long run if the positive labour supply effects of lower labour income taxes

are disregarded. The increase in labour supply is estimated to increase the general government budget balance by about DKK 5½ billion a year in the long run, thus improving fiscal sustainability. The central government's 2015-plan for fiscal sustainability implies that labour supply should be increased through policy reforms such that the long run general budget balance is improved by about DKK 14 billion. The tax reforms supply DKK 5½ billion of the required DKK 14 billion, thus there is still a need for reforms that will improve fiscal sustainability.

Both the economic downturn and the expansive fiscal measures result in a worsening of the general budget balance and an increase in public debt. Besides the problem of increasing debt, public expenditure is growing more than assumed in the 2015-plan. A concrete target in the 2015-plan is that public expenditure must not amount to more than 26½ per cent of structural GDP in 2015, but it is estimated that this target will be exceeded by more than 1 percentage point in 2009. The latest development in the financial markets has also resulted in a significant erosion of pension savings, which will result in less income from the pension yield taxation in the future.

Recent events and the likely future economic circumstances are deteriorating the prospects for fiscal sustainability compared to the assumptions made in the 2015-plan. Growth in public expenditure needs to be restrained in the years to come in order to bring it below the target. Furthermore, there is still the need for labour market reforms or other measures that will improve the general government budget balance. At the moment there is a policy dilemma between the desire for short term stabilization and the need to ensure long run fiscal sustainability. This dilemma underlines the importance for a fiscal easing to be temporary, meaning that an increase in public expenditure to stabilise the economy must later be met by a period of lower than normal expenditure.

Chapter II: Denmark and the EURO

January 1 2009 was the ten-year anniversary of the third stage of the European Monetary Union (EMU) and the introduction of the euro. The period since then has been characterised by relatively stable economic conditions in the euro area, except for shorter periods when some countries have found it difficult to live up to the fiscal rules in the EMU. Overall, monetary policy has worked appropriately and inflation has been stabilised at a level around 2 percent. The ongoing financial and economic crisis is the first real challenge for Euroland.

Denmark has, in the past decade, conducted a fixed exchange rate policy vis-à-vis the euro as a natural extension of the similar policy vis-à-vis the Deutschmark in the preceding years. This fixed exchange rate policy has strongly contributed to maintaining a low and stable level of inflation in Denmark. The fixed exchange rate policy implies, however, that Denmark cannot conduct an independent monetary policy, but judging from the past decade, this does not seem to have been a problem. Hence, there are no reasons for Denmark to abandon its fixed exchange relationship towards the euro at this time. On the contrary, abandoning the fixed exchange regime could result in Denmark losing some of the gains achieved through an increased level of trade. Going forward, the fixed exchange-rate policy can be continued either through maintaining the current arrangement of pegging the Danish kroner to the euro or by entering the third stage of the EMU.

The question of whether Denmark should replace the kroner with the euro remains an important issue in the public debate in Denmark. The chairmen of the Danish Economic Council share the view that this choice is a political issue rather than just a question of economic matters. However, it is clear that a decision about joining the euro will, in many respects, change Denmark's economic conditions.

Maintaining the fixed exchange rate policy versus joining the euro

The Chapter on Denmark and the EURO has compared the current situation with one where Denmark becomes a full EMU member. This will affect the economy in a number of areas. The following areas have been commented upon in the present Report:

1. Reduced transaction costs
2. One-off transition costs
3. One-off price increases
4. Increased seignorage
5. Increased level of foreign trade
6. Changes in interest rate spreads and in investment and saving behaviour
7. Increased domestic competition
8. Consequences for the fiscal framework
9. Denmark becomes part of the ECB objective
10. Securing the gains obtained through the fixed exchange rate
11. Option value of keeping the Danish kroner

These areas are considered to be the most important ones and are elaborated upon in the following. Besides the direct economic consequences of introducing the euro in Denmark, the changed political position may also affect economic circumstances in an indirect way. However, such indirect consequences are left untouched in the report, since their economic consequences are extremely difficult to assess.

The saved transaction costs for Denmark because of the elimination of currency exchange are estimated – rather uncertainly – to be a little more than 0.1 per cent of GDP annually. The one-off transition costs in the form of reprogramming of IT systems, teller machines, etc, are also difficult to estimate, but are expected to be less than the present value of the saved transaction costs.

In the current EMU countries, introduction of the euro was accompanied by a modest one-off extraordinary price

increase. This may be due either to a natural adjustment because of menu costs or to a temporary increase in the mark-up levels of firms due to decreased competition. It is recommended that competition authorities follow events closely in order to ensure a proper competitive level in the event of a possible future euro change-over.

Should Denmark become a full EMU member, the seignorage from the issuance of kroner notes will disappear. Instead, Denmark will receive a share of the seignorage from the euro. Presently, the net gain is calculated to be around 0.07 per cent of GDP annually. This may rise in the future if the euro gains an increased position as an international reserve currency. On the other hand, the net gain may decrease if poorer countries with a disproportionate share in the seignorage revenue join the EMU in future, or if cash payments are less used in the future in the euro area.

If Denmark joined the euro area, Denmark's trade, especially with the euro zone, must be expected to increase. The trade effect is expected to materialise via three main channels. Eliminating transaction costs associated with operating in multiple currencies will make trade more profitable. Elimination of exchange-rate volatility, thereby removing uncertainty in returns and profit due to exchange rate fluctuations, is expected to increase trade. The effect should be small, however, because of Denmark's very credible fixed exchange rate policy. Lastly a common currency increases price transparency.

An analysis of the impact on trade of the euro is presented in the present report. The analysis shows that exports between the euro zone countries have increased by more than 20 per cent from 1995-1998 to 2002-2006 compared with the trade between 10 OECD countries outside the EU, see column I table 2. Substantial, but smaller effects are also found on the trade between the euro zone and outside countries. The main results can be found in table 2¹.

1) The analysis is inspired by Flam and Nordström, see Flam, H. and H. Nordström (2007): Explaining large euro effects on trade: the extensive margin and vertical specialization.

The estimated euro effect on trade is not of the same size for all the euro zone countries. If the euro area countries are split up in two groups: One group, the core, containing those countries that conducted a consistent fixed exchange rate policy vis-à-vis the DM during the 1990s (Austria, Belgium, France, the Netherlands and Germany) and one group, the periphery, containing those countries that did not (Finland, Italy, Ireland, Portugal and Spain), the impact of trade is much larger for the former. Exports from the core to the euro zone increased 30 per cent more than the trade between the 10 outside countries did from 1995-1998 to 2002-2006, while exports from the periphery to the euro zone only increased by just about 10 per cent in the same period. The core countries have also experienced a much bigger effect on trade with outside countries than have the periphery countries. This indicates that the exceptional increase in trade that the euro zone has experienced since 1999, cannot entirely be attributed to the euro. The effect on trade caused by a change in exchange rate policy is presumably long-run, and the estimated effect on trade might be due to the exchange rate policy during the 1990s.

Contrary to the United Kingdom and Sweden, Denmark was among those countries that had a consistent fixed exchange rate against the DM during the 1990s. Unlike the United Kingdom and Sweden, Denmark has experienced an increase in exports of the same magnitude as the core countries after 1999, relative to the trade between seven outside countries. This emphasizes that the increase in exports after 1999 among the core countries, to a large extent, might well be caused by the consistent fixed exchange rate policy during the 1990s and that the full impact on trade from a change in exchange rate policy takes time to show up. There might be some trade effects caused by the EMU as well, and these effects could increase in the years to come.

Increased trade increases GDP. The effect on GDP of an exceptional rise in international trade by 30 per cent is thought to be of a much smaller magnitude. The effect on GDP from increased trade is caused by the rise in productivity that is a result of greater international specialisation.

Simple calculations estimate that an increase in trade by 30 per cent may lead to a 0.5 per cent rise in GDP.

Table 2 Trade effects of the euro, per cent.

	I	II	III	IV
Export within euro zone	22 *	24 *	-	
- Export from core to core	-	-	25 *	27 *
- Export from core to periphery	-	-	34 *	35 *
- Export from periphery to core	-	-	8	10
- Export from periphery to periphery	-	-	15 *	16 *
Export from euro zone to outside countries	15 *	16 *	-	
- Export from core to outside countries	-	-	31 *	37 *
- Export from periphery to outside countries	-	-	0	4
Export from outside countries to euro zone	9 *	10 *	-	
- Export from outside countries to core	-	-	10 *	12 *
- Export from outside countries to periphery	-	-	7	4
Export from DNK to euro zone	-	-	-	32 *
Export from DNK to outside countries	-	-	-	27 *
Export to DNK from euro zone	-	-	-	3
Export to DNK from outside countries	-	-	-	16
Export from SWE to euro zone	-	-	-	9
Export from SWE to outside countries	-	-	-	-3
Export to SWE from euro zone	-	-	-	10
Export to SWE from outside countries	-	-	-	-13 *
Export from GBR to euro zone	-	-	-	-3
Export from GBR to outside countries	-	-	-	-9
Export to GBR from euro zone	-	-	-	6
Export to GBR from outside countries	-	-	-	-9

Note I: Base estimation. The euro zone countries (AUT, BEL (incl. LUX), FIN, FRA, DEU, IRE, ITA, NLD, PRT, ESP) are compared to a reference group of 10 outside countries (AUS, CAN, DNK, JPN, NZL, NOR, SWE, CHE, GBR, USA).

II: As I – but with a correction for the effect of the single market.

III: As I – but euro zone countries are split in core-countries (AUT, BEL, FRA, NLD, DEU) and periphery-countries (FIN, ITA, IRE, PRT, ESP). The core consists of those euro zone countries that had a consistent fixed exchange rate against the DM during the 1990s.

IV: Euro zone split into core-countries and periphery-countries. Effects are estimated individually for DNK, SWE and GBR. The reference group of outside countries consists of NOR, CHE, AUS, CAN, JPN, NZL and USA.

* indicates statistically significant effects on trade in 2002-2006 relative to 1995-1998.

Source: The estimation is carried out using data from Flam and Nordström 2007. The estimation period is 1995-2006. The estimator is based on a difference-in-difference estimator with fixed effects.

Should Denmark become a full EMU member, the part of the interest rate differential vis-à-vis the euro area that is due to exchange rate risk would disappear. However, it is not possible to say definitely whether this would lead to higher, unchanged or lower Danish market interest rates in the long run. Based on the interest rate on government bonds in Denmark and comparable EMU countries such as the Netherlands, Finland and France in recent years, the difference does not seem noteworthy. Nor is it possible to say whether full EMU membership would lead to a higher or lower capital stock or a higher or lower level of national savings. The welfare effect of removing exchange rate risk for capital movements between Denmark and the euro countries nevertheless leads to a unanimous welfare gain because it improves the possibilities of utilizing international capital markets fully. This is expected to lead to a more appropriate intertemporal resource allocation concerning the choice between consumption and savings in Denmark.

A side effect of increased trade may be that some firms that supply goods and services to the Danish domestic market may experience increased competition from abroad and consequently lower their own prices. This increase in competition levels may ultimately lead to lower structural unemployment and a more efficient allocation in production on different sectors.

A future full Danish EMU membership may also entail some changes for the conduct of fiscal and monetary policy. Regarding fiscal policy, Denmark is already committed to respecting the restrictions of the stability and growth pact. However, the peer pressure from other EMU members will probably increase if Denmark joins fully. What is more, fines for failure to conform to the pact are only paid by full members, even though experience so far shows that fines are rarely, if ever, used in practice. This peer pressure is considered advantageous for Denmark because it would contribute to a more sustainable fiscal policy in the future. Denmark will also be able to participate in the consultations between the EMU countries' finance ministers. On the other hand, Denmark presently is subject to another disciplinary

mechanism from the financial markets because of our present fixed exchange rate policy: Policy makers are forced to maintain sound economic policies in order not to endanger the stability of our monetary policy. This disciplinary mechanism – which would be lost in the case of full EMU membership – is normally considered to be positive, though, in some cases, it might restrict the opportunities of the Danish government to conduct an appropriate fiscal policy.

Concerning monetary policy, Denmark already follows the monetary policy of the European Central Bank (ECB). In the case of full EMU membership, however, the Governing Council of the ECB will also take account of economic conditions in Denmark when deciding on appropriate policies. As Danish GDP makes up about 2½ per cent of the total euro area GDP, this difference is modest, but still noteworthy.

Thus far we have described the first 9 of the 11 differences between the present Danish exchange-rate policy and full EMU membership. They all implicitly assume that Denmark will continue maintaining a fixed exchange rate vis-à-vis the euro in any case. Most of these 9 differences imply an advantage in the case of full EMU membership. Even though, when considered in isolation, some differences imply a disadvantage or have uncertain consequences for Denmark, it is judged that taken together, Denmark will experience a net economic advantage by replacing the kroner with the euro, when the alternative to full EMU membership is conducting a permanent fixed exchange rate policy outside the EMU. The net gain will probably be modest, however, not least because Denmark via its consistent exchange-rate policy has already harvested a large part of the benefits obtained by the formation of the euro.

However, if Denmark continues to have an independent currency, this does not mean it will always be able to, or want to maintain the fixed rate policy. It is possible that Denmark would either involuntarily be forced away from the present policy following a speculative attack against the Danish kroner, or that policy-makers some time in the future may voluntarily want to replace the present monetary

policy with something else. In this case, the most obvious alternative would be to introduce an independent inflation target to be monitored by the Danish Central Bank, in line with monetary policy in, e.g., Sweden, Norway and the United Kingdom. With an inflation target, monetary policy would directly address the economic conditions in Denmark, and speculative attacks on the currency would be eliminated. Higher volatility in the exchange rate might harm Denmark's foreign trade, however.

Securing the gains obtained through the fixed exchange rate policy

The higher level of exchange rate volatility compared to the countries in the euro zone will presumably imply less trade and less capital flows across the borders. The trade analysis in the present report indicates that Sweden's and the United Kingdom's trade has not benefited as much from the introduction of the euro as Denmark's trade has. Hence, Denmark will most likely lose this benefit if forced to give up the fixed exchange rate policy due to an indefensible speculative attack on the currency. Given that Denmark has managed to defend the fixed exchange rate policy through many financial and exchange-rate crises so far, including the current financial crisis, the risk that Denmark will have to give up the fixed exchange rate policy must be considered to be low. However, the possibility cannot be completely excluded. By full-scale membership of the EMU, Denmark will effectively protect itself from future speculative attacks. A full-scale membership can, therefore, definitively secure the gains with respect to trade and access to credit that Denmark has obtained through a steady fixed exchange rate policy. The value of securing these gains is small, however, since the risk of an indefensible speculative attack appears minor.

Option value of an individual currency

By full-scale membership of the EMU, Denmark loses an option value in the sense that it will be either impossible or at least very costly to change the monetary-policy regime. This could be relevant if, at some time in the future, it

should turn out to be beneficial to cut the strings to the euro. Although unlikely, it is in principle possible to imagine future situations where Denmark should consider giving up the fixed exchange rate policy and instead conduct monetary policy according to an inflation objective. This could be the case if a systematically expansive fiscal policy in the euro zone led to a significant accumulation of public debt. It is possible to imagine that the member countries in such a situation will prefer an inflationary monetary policy and that the ECB – in conflict with the rules – could find itself forced to accept a high, and thereby also volatile, level of inflation. This would imply a permanent welfare loss compared to a situation where inflation is low and stable. With a high and unstable level of inflation above a certain threshold, this welfare reduction can more than offset the efficiency gains obtained through joining the euro. Under such circumstances the option value will be positive. To make it beneficial to maintain the current fixed exchange rate policy compared to entering the euro zone requires the possibility of euro zone inflation becoming high and unstable to be large.

Furthermore, it is a possibility that Danish economic circumstances could change in a way that would make full-scale membership of the EMU less beneficial. It is difficult to give specific examples of this, but a possible example is a fundamental change in Denmark's trade pattern that reduces our affiliation with the euro zone. Such a shift in the trade pattern would reduce the efficiency gains and thereby increase the value of maintaining the possibility of introducing an inflation-targeting monetary policy.

On the other hand, it is difficult to imagine a situation where Denmark is hit by an asymmetric shock large enough to make the option value positive. Despite the fact that a change in the nominal exchange rate could reduce the adjustment costs, the long-term costs would be the same regardless of the exchange-rate regime. Since introducing an inflation-targeting objective will imply a permanent loss of efficiency gains, it appears unlikely that these reduced adjustment costs, which a floating currency could bring about, can offset the permanent loss. The implication is that,

most likely, the possibility of a large asymmetric shock is not large enough to render the option value positive.

None of the events that may raise the option value of maintaining the Danish kroner to an appropriate level appear likely. Perhaps the most relevant scenario is one where fiscal policy and public debt among the euro zone countries force the ECB to conduct a monetary policy that – against the rules – allows high and unstable inflation. This scenario cannot be completely excluded because many of the euro zone countries have significant troubles with their fiscal sustainability due to future demographic challenges.

Summing up

To evaluate the economic benefits for Denmark of joining the euro one has to compare the benefits mentioned above of doing so – including the value of securing the already obtained gains of the fixed exchange rate policy – with the disadvantages of giving up the flexibility of being able to change monetary policy relatively quickly and at low costs. Hence, there are three elements in weighing up the costs and benefits: First, there is a positive, though presumably modest, efficiency gain of giving up the fixed exchange rate policy and introduce the euro. Second and third, one has to weigh up two stochastic elements. The first element is the risk of Denmark having to give up the fixed exchange rate policy because of a successful speculative attack, while the second one is the possibility of Denmark voluntarily wanting to give up the fixed exchange policy vis-à-vis the euro in a situation where monetary policy in the euro zone turns out to lead to high and unstable rates of inflation.

On the one hand, Denmark can insure itself against speculative currency attacks by adopting the euro. On the other hand, Denmark can insure itself against the risk of high and unstable inflation in the euro zone by maintaining its own currency. This is equivalent to weighing up the value of two insurances against each other.

Should Denmark maintain the current fixed exchange rate policy – and therefore insure against a situation where the

EMU leads to a high and unstable level of inflation – it corresponds to paying an insurance premium. This premium consists partly of the costs inherited by missing out on the efficiency gains that follow from full-scale membership and partly of the gain that follows from eliminating the risk of a successful speculative attack. The value of the insurance depends on the possibility that Denmark – some time in the future – should want to introduce an independent monetary policy regime and on the possibility and costs of leaving the euro and re-introducing the Danish kroner.

In this respect it may be of specific relevance whether a decision to join the euro is irreversible or whether a euro zone country is able to leave the monetary union if extraordinary circumstances arise in favour of this. The treaty clearly indicates that a decision is definitive, but independent observers now and then discuss the possibility that one or more euro zone countries may end up in a situation where they want to leave. If leaving the monetary union is possible, it would reduce the option value of maintaining an own currency compared to a situation where a decision to join is irreversible.

Concluding remarks

Denmark has a long tradition of conducting a fixed exchange rate monetary policy. Since the introduction of the silver standard in 1838, which in 1873 was replaced by the gold standard, Denmark has only experimented with a floating currency for shorter periods during and right after the First World War, forced to do so by the extraordinary circumstances imposed by the war. When the international fixed exchange rate system – based on the gold standard – broke down during the economic crisis of the 1930s, Denmark chose to conduct a fixed exchange rate policy vis-à-vis its most important trade partner, the United Kingdom. After the Second World War a fixed exchange rate policy was carried out within the Bretton Woods framework, and when this broke down in the beginning of the 1970s Denmark tried to maintain the fixed exchange rate policy vis-à-vis its most important trade partners within the EEC/EU. Denmark occasionally adjusted the exchange rate, however

since 1987 Denmark has kept an unchanged central parity, first vis-à-vis the German Deutschmark and later the euro.

Hence, the Danish political system has for long periods revealed a preference for conducting fixed exchange rate policies. Naturally, on this basis presumably there are economic net benefits of joining the euro if the alternative is to introduce inflation targeting. However, the size of the net benefit is modest compared to total income e.g. because Denmark has already reaped most trade gains through the consistent fixed exchange rate policy.

However, there is a risk that Denmark could lose these gains if it was forced to give up the fixed exchange rate policy due to a successful speculative attack. This matter speaks in favour of Denmark joining the euro to secure the already obtained gains.

On the other hand, it cannot be excluded that the ECB's monetary policy in the future could lead to high and unstable rates of inflation and that Denmark therefore no longer prefers to maintain its fixed exchange relationship with the euro zone. In this case there may be a so-called option value for Denmark in maintaining its own currency. This option value must be weighed up against the value of securing the gains as well as against the efficiency gains that Denmark could obtain by entering the EMU fully.

The value of securing the gains as well as the option value is extremely difficult to quantify since they depend on many uncertain factors, including the possibility of the Danish kroner being attacked so severely that the fixed exchange rate policy breaks down and that monetary policy in the euro zone leads to a high and unstable level of inflation. Furthermore, the option value depends on whether it is possible, in practice, for a country to leave the euro once it has entered, and at what economic and political costs this would happen.

The possibility of such events must come down to subjective assessments. The analysis does, however, give reason to believe that both the value of securing the gains and the

option value of maintaining a Danish currency are modest. The same goes for the efficiency gains that are obtainable through full-scale membership. Should all euro zone countries live up to the fiscal guidelines, it is, given the expected efficiency gains, difficult to imagine that there are economic arguments for not joining the euro.

So to sum up, the chairmanship assesses the economic consequences of Denmark's replacing the kroner with the euro as being small, but it is likely that there is a modest economic net benefit of joining the EMU fully. Therefore, the question about a full-scale Danish membership should be decided from political considerations about the role Denmark should aim for in future European cooperation, rather than from narrow economic considerations.