

Forringer miljøafgifter på erhvervslivet Danmarks konkurrenceevne?

Lars Gårn Hansen, Jesper Munksgaard
og Marianne Schiöppffe

Juni, 6:2005

akf working paper indeholder foreløbige resultater af undersøgelser eller forarbejder til artikler eller rapporter. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra et working paper. Working paper er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for akf-rapporter. akf working paper udgives kun på www.akf.dk og ikke i trykt form.

Forringer miljøafgifter på erhvervslivet Danmarks konkurrenceevne?

af Forskningsleder Lars Gårn Hansen (akf), Docent Jesper Munksgaard (akf) og stud. merc.
Marianne Schiöppffe

Juni 2005

Abstract

Når miljøøkonomer foreslår, at erhvervslivet skal betale højere miljøafgifter, så kommer modargumentet prompte: Dette vil skade Danmarks konkurrenceevne over for udlandet. Vi gennemgår i artiklen forskellige teorier, der belyser begrebet »national konkurrenceevne«, og vores hovedkonklusion er, at miljøafgifter på erhvervslivet ikke forringer Danmarks konkurrenceevne. Der kan findes argumenter for i særlige tilfælde at fritage udvalgte brancher eller typer af virksomheder for miljøafgifter, men vi finder ikke i nogen af de gennemgåede teorier grundlag for generelt at undtage erhvervslivet for miljøafgifter. Den nuværende danske afgiftsstruktur med høje miljøafgifter over for husholdninger og – i europæisk sammenhæng – lave miljøafgifter over for erhvervslivet er derfor svær at begrunde ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt. Tværtimod, peger teorien på, at denne omsorg for erhvervslivets afgiftsbyrde i virkeligheden fører til lavere velfærd, lavere realløn og en lavere samlet beskæftigelse, end hvis hovedprincippet var ens miljøafgiftssatser for husholdninger og erhverv.

Indledning

I den offentlige debat bruges begrebet »konkurrenceevne« både i forhold til en enkelt virksomhed, en branche og i forhold til en hel nation. For den enkelte virksomhed har begrebet konkurrenceevne en meget kontant betydning: Det handler om at kunne overleve i konkurrencen med andre virksomheder – danske såvel som udenlandske. Kan virksomheden sælge sin produktion til priser, som sætter den i stand til at betale sine medarbejdere og investorer den løn og forrentning de kræver, så er den konkurrencedygtig. Kan en virksomhed ikke det, har den et konkurrenceevneproblem, og så må den i yderste konsekvens lukke.

For en branche kan begrebet »konkurrenceevne« have samme betydning. For nogle få årtier siden var der i Danmark både en omfattende skibsværftsindustri og en blomstrende tekstilindustri. Nu er begge brancher stort set blevet udkonkurreret på verdensmarkedet, fordi priserne på de to markeder ikke længere gør det muligt at give danske medarbejdere den løn, de kræver. Hele brancher kan således forsvinde, fordi de ikke længere kan konkurrere på verdensmarkedet.

I den offentlige debat bruges begrebet »Danmarks konkurrenceevne« også jævnligt og på en måde, som indikerer, at afsenderen tillægger begrebet en lignende betydning som i de to foregående tilfælde: Hvis mange brancher i Danmark ikke kan klare den internationale konkurrence, må Danmark som nation have et problem med konkurrenceevnen. Den aktuelle udvikling understøtter tilsyneladende denne opfattelse. Markedsintegrationen i EU og globaliseringen betyder, at ikke kun traditionel dansk industriproduktion, men også serviceydelser som fx edb-programmering, layout og bogføring, handles på et internationalt marked og dermed udsættes for konkurrence fra lavtlønslande som fx Kina eller Indien. Betyder globaliseringen så ikke, at Danmark er ved at få et generelt konkurrenceevneproblem, og bør man derfor ikke lade være med at forringe erhvervslivets konkurrenceevne ved at pålægge det højere miljøafgifter? Bør man i virkeligheden ikke gøre det modsatte: Lette erhvervsbeskatningen og give støtte og tilskud for at forbedre Danmarks konkurrenceevne?

Rent intuitivt vil mange nok synes, anbefalingen lyder fornuftig, men her vil en nationaløkonom mene, at »kæden er hoppet af«. Så simpel er analogien ikke mellem privatøkonomi og nationaløkonomi. I nationaløkonomien er der økonomiske tilpasningsmekanismer på vare-, valuta- og arbejdsmarkederne, som bevirker, at ræsonnementer, der er relevante i forhold til en virksomhed eller en branche, ikke er det i forhold til et land som helhed. En virksomhed eller en hel branche kan blive udkonkurreret og lukke – men det kan Danmark ikke. For et land betyder konkurrence omstilling – ikke lukning. Selv om lukningen af virksomheder er smertefuld for de personer, der berøres, så er den ud fra en nationaløkonomisk betragtning et sundhedstegn: Ikke rentabel virksomhed stoppes, og ressourcerne investeres i nye aktiviteter, der giver et positivt afkast.

Denne klassiske betragtning er ikke løsrevet fra virkeligheden. Lukningen af danske skibsværfter og tekstilvirksomheder førte jo ikke til permanent massearbejdsløshed i Danmark. Tværtimod fik medarbejderne som hovedregel job andre steder, hvor produktionen var mere rentabel. På den anden side lignede Danmark i 1970'erne på mange måder en konkurrenceudsat virksomhed. Dengang oplevede danskerne både arbejdsløshed og betalingsbalanceunderskud på samme tid og den tids fokus på Danmarks konkurrenceevne virker ligeledes velbegrundet. I det følgende forsøger vi at give et nuanceret svar på, om miljøafgifter på erhvervslivet skader Danmarks konkurrenceevne over for udlandet.

Nationaløkonomens skepsis over for begrebet »national konkurrenceevne« udspringer af den klassiske handelsteori, som derfor er et naturligt udgangspunkt. Denne teori udgør også et godt afsæt for at forstå nyere teoriretninger, der er mindre skeptiske over for begrebet.

National konkurrenceevne og klassisk handelsteori

Kernen i den klassiske handelsteori er ideen om de komparative fordele. Ideen er udviklet af Ricardo og John Stuart Mill, se fx Ole Bruus (2004) udførlige gennemgang. Ideen kan illustreres i en simpel verden med to lande (fx Danmark og Kina), der begge producerer de samme to varer (fx stole og fjernsyn).

Hvis det i Danmark koster det samme at producere en stol og et fjernsyn, men i Kina koster dobbelt så meget at producere en stol som et fjernsyn, er der grundlag for handel mellem Danmark og Kina. Med dette prisforhold kan en købmand nemlig købe en stol i Danmark og tage til Kina og bytte stolen for to fjernsyn. Herefter kan købmanden tage de to fjernsyn med tilbage til Danmark og her bytte dem for to stole, og sådan vil han kunne fortsætte, indtil bytteforholdet mellem stole og fjernsyn i Danmark og Kina er udlignet. Stoleproducenter i Kina vil opleve, at de bliver udkonkurreret af danske stoleproducenter, men samtidig vil kinesiske fjernsynsproducenter opleve en øget afsætning, fordi de kan udkonkurrere de danske fjernsynsproducenter. Gennem den indbyrdes handel specialiserer hvert land sig i at producere den vare, hvor landet relativt set er mest effektivt. Landene udnytter med andre ord deres komparative fordele i produktionssystemet. Den samlede produktion af både stole og fjernsyn vil på grund af denne specialisering stige, og begge lande vil opleve, at de bliver mere velhavende ved at specialisere sig i den internationale arbejdsdeling og gennem handel bytte sig til den vare, som de relativt set er dårligst udrustet til at producere.

Forudsætningen for handel er, at forholdet mellem produktionspriserne for varer i to lande er forskelligt. Derved har begge lande fordel af at handle med hinanden. Enkelte virksomheder og brancher kan godt blive udkonkurreret (fx danske fjernsynsproducenter), men fordi dette sker gennem handel, kan et helt land *ikke* blive udkonkurreret. Når Kina overhovedet gider eksportere fjernsyn til Danmark, skyldes det, at kineserne får stole i bytte, og derfor vil Danmark produktions- og beskæftigelsesmæssigt hente ind på gyngerne, hvad der tabes på karrusellen¹. I den virkelige verden foregår handel med hjælp af valuta, og i forbindelse med handel skal landenes valutaer veksles på valutamarkedet. Men grundlæggende ændrer dette ikke på ræsonnementet om de komparative fordele. Kursen på valutamarkedet bliver fastlagt, så udbud og efterspørgsel (import og eksport) er lig med hinanden, hvorved det et land mister i produktion og beskæftigelse på grund af import netop opvejes af det, landet vinder gennem eksport. Er der ubalance, vil valutakursen ændre sig, indtil der igen er balance mellem værdien af import og eksport.

1 Men hvad så, hvis Danmark er mere effektiv til at producere begge varer – fx hvis en dansk arbejder kan producere 10 fjernsyn i timen i fjernsynsindustrien og 10 stole i timen i stoleindustrien, mens en kinesisk arbejder kun kan producere to fjernsyn henholdsvis én stol i timen? I den situation kan man sige, Danmark har absolutte fordele ved at handle. Selv om den kinesiske arbejder i eksemplet er mindre produktiv end sin danske kollega, så vil købmanden stadig kunne bytte sig til to fjernsyn i Kina med den stol, han har medbragt fra Danmark. Selv om Danmark skulle være bedre til at producere begge varer, er det stadig en fordel for begge lande at handle og specialisere sig i produktionen af den vare, hvor man er *relativt* mest effektiv. Eller sagt på en anden måde, selv om man i Danmark er bedre til at producere både stole og fjernsyn, har man kun interesse i at eksportere dem til Kina, hvis man får noget til gengæld. Den købmand, der sejler til Kina med både stole og fjernsyn og kommer tomhændet tilbage, overlever ikke længe.

I samme takt, som enkelte danske virksomheder eller brancher bukker under for udenlandsk konkurrence, vil der i den danske økonomi blive igangsat løn- og prisændringer på de danske markeder, som forbedrer andre virksomheders og branchers konkurrenceevne. Arbejdsgiverne vil fx kræve mindre lønstigninger ved overenskomstforhandlingerne. Når lønninger og priser tilpasser sig til den nye markedssituation (ny ligevægt) vil den gennemsnitlige »konkurrenceevne« for danske virksomheder forblive uændret på det niveau, der både sikrer fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen. En skat på forurening, der øger danske stølefabrikkers omkostninger, vil nok i første omgang reducere produktion og eksport, men valutakurs og lønninger vil tilpasse sig, så der igen opstår ligevægt mellem import og eksport samt fuld beskæftigelse. Miljøreguleringen vil naturligvis medføre et reallønsfald, fordi miljøforbedringer ikke er gratis – men det er ikke udlandets eller konkurrencens skyld. Tværtimod betyder udenrigshandlen, at reallønnen i udgangspunktet er højere, end den ellers ville være, og at miljøreguleringen alt andet lige medfører et mindre reallønsfald end i en situation uden udenrigshandel².

Man bør naturligvis overveje, om miljøregulering er omkostningerne værd, men der er ingen grund til at friholde konkurrenceudsatte virksomheder for at betale miljøafgifter, hvis de vitterlig forurenar. Tværtimod vil friholdelse fordyre miljøreguleringen, fordi billige miljøforbedringer i de friholdte brancher eller virksomheder ikke vil blive udnyttet. I stedet skal reguleringen strammes andre steder i samfundet. Derved nås de fastlagte miljømål når men det sker via dyrere forbedringer her frem for via billige reduktioner i de friholdte brancher. Afskærmning af konkurrenceudsatte erhverv vil nok øge beskæftigelsen i de beskyttede virksomheder, men det generelle reallønsniveau vil falde, og det vil den samlede beskæftigelse også. Den klassiske politikanbefaling er derfor, at der ikke skal tages særlige hensyn til konkurrenceudsatte erhverv, når der indføres miljøafgifter.

En grundantagelse i denne traditionelle analyse af de komparative fordele er, at arbejdskraften ikke frit bevæger sig over landegrænsen. Med EU's fælles arbejdsmarked kan denne forudsætning diskuteres (og bliver det også – se fx Lundkvist (2005)). I den udstrækning arbejdsmarkedet bliver internationalt, vil de tilpasningsbehov, der opstår, ikke længere slå ud i reallønsændringer men i ind- og udvandring. Dette ændrer dog ikke ved den klassiske politikanbefaling. Det vil fortsat være sådan at afskærmning af konkurrenceudsatte virksomheder vil reducere velfærd og beskæftigelse – nu blot via udvandring i stedet for reallønsfald. Selv om en række politiske barrierer for arbejdskraftvandring inden for EU er fjernet, er der dog fortsat betydelige sproglige, kulturelle og andre institutionelle barrierer. Vores opfattelse er derfor, at det stadig giver mening at beskrive det danske arbejdsmarked som relativt lukket, og det vil vi også gøre i det følgende.

Miljøafgifter under langsom løntilpasning

Imidlertid er den virkelige verden ikke helt så enkel som det billede, den klassiske nationaløkonomi tegner. I virkeligheden sker der pris- og løntilpasninger, som sikrer fuld beskæftigelse og ligevægt på betalingsbalancen. Men tilpasninger kan tage tid, og den økonomiske politik kan have stor indflydelse på tilpasningshastigheden, og i en sådan situation kan det godt give mening at tale om et nationalt konkurrenceevneproblem.

Det giver i denne sammenhæng mening at skelne mellem to typer af tilpasningsforløb:

1. Et *specifikt tilpasningsforløb*, hvor særlige brancher eller virksomheder bliver udsat for en skærpet udenlandsk konkurrence

² Det er ikke usandsynligt, at udenrigshandelen betyder større forurening og dermed også større reguleringsbehov – netop fordi produktion og levestandard er større med end uden udenrigshandel.

2. Et *generelt tilpasningsforløb*, hvor danske virksomheder skal tilpasse sig til generelt ringere afsætningsvilkår eller skærpet konkurrence.

Et *specifikt tilpasningsforløb* opstår, hvis udlandet bliver *relativt* bedre til at producere en bestemt vare, fx tekstiler. Dette giver sig udslag i, at verdensmarkedsprisen på tekstiler falder relativt til andre priser, og at dansk tekstilproduktion bliver urentabel, og tekstilvirksomheder lukker. Dermed bliver danske tekstilarbejdere arbejdsløse, men samtidig oplever resten af lønmodtagerne reallønsfremgang på grund af billigere tekstiler. Reallønsfremgangen vil svække lønmodtagernes krav om lønstigninger. Denne effekt vil blive forstærket af, at arbejdsløse tekstilarbejdere vil efterspørge arbejde i andre brancher med højere produktivitet. Andre danske virksomheders konkurrenceevne vil derfor blive forbedret – »den enes død den andens brød«.

Den omstillingsproces, der følger i kølvandet på en ændret specialisering i udenrigshandlen, ligner den omstilling, der følger af teknologiske fremskridt. Fx var de danske typografer ikke begejstrede, da de store danske dagblade for et par årtier siden indførte ny teknologi, der betød nedlæggelse af typografernes arbejdspladser, men udviklingen var uundgåelig: Den nye teknologi blev indført. Og de arbejdskonflikter, der opstod på det tidspunkt, fik vel den modsatte effekt af den tilsigtede, nemlig at omstillingen ikke kunne gå hurtigt nok. Der kan være grund til at fremme sådanne omstillingsprocesser gennem omskoling og andre arbejdsmarkedstiltag – men der er ikke grund til at kæmpe mod den teknologiske udvikling, og der er heller ikke grund til at fritage konkurrenceudsatte erhverv for nye miljøafgifter. En afgiftsfritagelse for tekstilbranchen vil blot udskyde den nødvendige omstilling og dermed modvirke de relevante uddannelses- og arbejdsmarkedstiltag.

Et *generelt tilpasningsforløb* opstår, hvis Danmark samtidig oplever ringere bytteforhold eller afsætningsvilkår inden for alle brancher, fx fordi importerede råvarer stiger i pris sammenlignet med de industri- og servicevarer, som eksporteres. Oliekrisen i 70'erne skabte en generel bytteforholdsforringelse, som umiddelbart medførte generel arbejdsløshed³. I 70'erne var den automatiske dyrtidsregulering og en ekspansiv finanspolitik med til at udskyde den nødvendige løntilpasning. Det deraf følgende betalingsbalanceunderskud lykkedes det samtidig at lånefinansiere, så man også reducerede reallønstilpasningen via valutakursfald (om end man af flere omgange alligevel blev tvunget til at devaluere). I 80'erne blev den nødvendige tilpasning gennemført ved at afskaffe den automatiske dyrtidsregulering og ved at gennemføre offentlige besparelser⁴. Begrebet den »nationale konkurrenceevne« gav i denne situation god mening som mål for et nationalt tilpasningsbehov – et mål for, hvor meget den gennemsnitlige realløn skulle justeres, for at arbejdsmarkedet igen kom i ligevægt. Og situationen i 70'ernes Danmark illustrerer, at der kan opstå situationer, hvor en ubalance på arbejdsmarkedet fastholdes ganske længe.

Hvis man står i en situation med en betydelig generel ledighed, kan der være grund til at udskyde indførelsen af nye miljøafgifter på erhvervslivet, så situationen ikke forværres, og hvis løntilpasnin-

3 En tilsvarende bytteforholdsforringelse kan opstå igen, fx i forbindelse med den stærke vækst i produktion og råvareefterspørgsel, som i disse år sker i Kina og resten af Asien. Dog forekommer det mindre sandsynligt, fordi Danmark i dag eksporterer vigtige råvarer som olie og gas, der formodentlig vil opleve relative prisstigninger.

4 En så kort beskrivelse af denne turbulente periode i Danmarks økonomiske historie er naturligvis alt for forenklet. Vi fokuserer her på reallønstilpasningen via valuta- og arbejdsmarkedet, som netop konkurrenceevnedebatten gjorde det i perioden. Et andet, og nok mindst lige så afgørende, forhold var incitamenterne til opsparing/låntagning, hvor den justering, der skete med kartoffelkuren i midtfirserne, nok var medvirkende til, at betalingsbalanceunderskuddet blev vendt til et overskud. Den øgede opsparingstilbøjelighed har i sig selv betydet, at der blev importeret mindre, og i kraft af mindre indenlandsk forbrug givet danske virksomheder incitament til at eksportere mere.

gen er træg, kan der i almindelighed være grund til at indføre nye afgifter trinvis, så arbejdsmarkedet får tid til at reagere. Men et trægt arbejdsmarked kan ikke begrunde, at erhvervslivet permanent fritages for nye miljøafgifter. Netop fordi der med tiden sker tilpasninger på faktormarkedene, er konkurrenceevnehensynet blot et midlertidigt hensyn, og det knytter sig alene til, hvornår og hvor hurtigt nye erhvervsafgifter implementeres – ikke til deres endelige niveau. Men hvis uligevægten på arbejdsmarkedet er permanent, kan der så være grundlag for et permanent konkurrenceevnehensyn?

Permanent uligevægt på arbejdsmarkedet

Der peges jævnlige på, at der på det danske arbejdsmarked er strukturproblemer, som slår ud i en mere eller mindre permanent uligevægt på dele af det ufaglærte arbejdsmarked. Dagpenge/bistandssystemet, forhandlingsforhold på arbejdsmarkedet o.l. understøtter en efter international målestok lille danske lønspredning (se fx DØR 2001, 2002). Der kan være fordelingsmæssige, sociale og politiske grunde til at foretrække en lille lønspredning, men manglende lønspredning kan også give anledning til et permanent arbejdsledelsesproblem for de lavest kvalificerede lønmodtagere på det ufaglærte arbejdsmarked, hvor lønnen er for høj til at skabe fuld beskæftigelse. Et permanent arbejdsledelsesproblem på dele af det ufaglærte arbejdsmarked kan begrunde, at der tages et permanent konkurrenceevnehensyn, og dette kan have betydning for fx udformningen af nye miljøafgifter.

Når arbejdsmarkedet fungerer, er de samfundsøkonomiske omkostninger ved at lukke en virksomhed på langt sigt små – fordi de medarbejdere, der i første omgang mister deres job på grund af forringet konkurrenceevne, med tiden finder beskæftigelse i en mere rentabel virksomhed. Men hvis løntilpasningen ikke fungerer på alle dele af det ufaglærte arbejdsmarked, er det ikke sikkert, at alle ufaglærte finder beskæftigelse. I denne situation er der risiko for at lukning af en virksomhed, der beskæftiger udsatte grupper af ufaglærte arbejdere, kan medføre en permanent forøgelse af den ufaglærte arbejdsledelse, hvorfor der kan argumenteres for at netop den type af virksomheder friholdes for nye miljøafgifter. Dette kan imidlertid ikke begrunde, at alle erhvervsvirksomheder fritages for at betale miljøafgift.

Selv om den privatøkonomiske forståelse af konkurrenceevnebegrebet adskiller sig fra den nationaløkonomiske forståelse, kan der være situationer, hvor et permanent konkurrenceevnehensyn er relevant på nationalt plan. Men dette er ikke hele historien. I nyere udviklinger inden for den økonomiske handelsteori – kaldet strategisk handelspolitik – benyttes begrebet national konkurrenceevne også – men i en helt anden betydning og med helt andre politikanbefalinger.

Strategisk handelspolitik

I nyere handelsteori fortolkes konkurrenceevne som strategisk handelspolitik, jf. Porter 1991 og Clark 1993. Nyere handelsteori handler om at kunne opnå monopolgevinster i udenrigshandlen. Grundideen er at udnytte muligheder for at skabe monopolprofit i udenrigshandlen. Virksomheder med monopolmagt vil kunne opnå højere priser og derfor kunne betale højere lønninger og afkast end virksomheder, der konkurrerer hårdt på verdensmarkedet som fx tekstilindustrien.

Der kan for eksempel være mulighed for en monopolgevinst, hvis et dansk eksporterhverv, hvor de enkelte virksomheder konkurrerer hårdt med hinanden, samlet har en betydelig andel af verdensmarkedet (et eksempel kunne være den danske pelsdyrproduktion). I denne situation kunne en begrænsning af sektorens produktion få verdensmarkedsprisen til at stige, hvorved danske virksomheder indkasserer en højere profit på bekostning af udenlandske forbrugere (svarende til, hvad en mo-

nopolist ville gøre)⁵. Imidlertid forhindrer den interne konkurrence mellem de danske virksomheder, at sektoren kan agere som monopolist og indkassere denne gevinst. Her peges der i nyere handelsteori på, at den danske stat kan påtage sig rollen som monopolist ved på industriens vegne at gennemføre reguleringstiltag, der begrænser sektorens produktion. Efter produktionsbegrænsningen vil økonomien tilpasse sig, og de medarbejdere, der er blevet arbejdsløse, vil opnå beskæftigelse i andre erhverv. I den ny ligevægtssituation vil der fortsat være fuld beskæftigelse, men prisen på de varer, den pågældende industri afsætter i udlandet, vil være højere, og det danske samfund vil have opnået et højere velstandsniveau, hvorimod velstandsniveauet i udlandet vil være lavere. Ud fra den betragtning bør staten gennemføre en *skrappere* og selektiv beskatning af sådanne brancher af strategisk betydning med det formål at begrænse disse erhvervs udbud på verdensmarkedet.

En anden måde at sikre monopolprofitter er ved at tiltrække virksomheder i brancher med så betydelige stordriftsfordele, at der kun er plads til nogle få store virksomheder på verdensmarkedet. Et klassisk eksempel er produktionen af flyvemaskiner – et aktuelt dansk eksempel kunne være vindmølleindustrien. Hvis der med tiden forventes at blive så få producenter på verdensmarkedet, at konkurrencen begrænses, vil de enkelte producenter kunne indkassere en monopolgevinst. Hvis Danmark gennem favorable vilkår i den periode, hvor produktionen koncentrerer på færre virksomheder, er i stand til at sikre, at det er danske virksomheder, der overlever, vil Danmark (og det vil sige danske lønmodtagere og ejere) kunne indkassere monopolgevinsten på længere sigt. En optimal handelspolitik kunne være, at staten gennemfører *lempeligere* beskatning af de pågældende virksomheder i en overgangsperiode og så øger beskatningen, når virksomhederne har opnået monopolstatus på markedet.

I samme ånd er ideen om at støtte etablering og udvikling af innovative danske virksomheder, som ligger i front teknologisk, fx inden for nanoteknologi. Ud over at øge produktiviteten håber man på, at sådanne virksomheder i en periode – indtil teknologien bliver udbredt – vil kunne opnå en monopolposition på markedet, således at disse virksomheder vil kunne bære et højere løn- og afkastniveau end andre danske virksomheder. Porter (1991) anbefaler ud fra samme tankegang, at der generelt stilles store miljøkrav til virksomhederne. Selv om miljøkravene, fx i form af miljøafgifter, umiddelbart betyder øgede omkostninger, mener han, at kravene på længere sigt vil fremkalde en teknologisk udvikling (både direkte hos virksomhederne selv og hos leverandører af produktions- og renseteknologier), hvorved danske virksomheder kan komme i front med hensyn til udvikling af miljøvenlige teknologier og varer. Filosofien er, at det er en fordel at være først på markedet («first mover») med nye teknologier og produkter. Hvis miljøvenlige varer og teknologier på et senere tidspunkt bliver efterspurgt i udlandet, fx ved at der her også indføres miljøkrav svarende til de danske, vil danske virksomheder på det tidspunkt have opnået et teknologisk forspring, der vil kunne bringe dem i en gunstig monopolposition.

Formålet med strategisk handelspolitik er *ikke* at værne om beskæftigelsen – og baggrunden er *ikke* et konkurrenceevneproblem i den forstand, det er beskrevet i de foregående afsnit. Strategisk handelspolitik har til formål at indkassere monopolgevinster på bekostning af udenlandske forbrugere af danske produkter. Selv om der med et teoretisk udgangspunkt kan argumenteres for potentialet i strategisk handelspolitik, har flere af de økonomer, der har udviklet teorien, peget på, at anbefalingerne er vanskelige at bruge i praksis, se fx Krugman (1996). Vanskelighederne bunder i, at det i praksis er svært at forudsige, hvilke brancher der med tiden kan skabe monopolprofit. Tager staten fejl og fremmer den forkerte branche gennem strategisk handelspolitik, kan der blive tale om et

5 Den indenlandske pris vil dog også stige til skade for danske forbrugere.

samfundsøkonomisk tab og ikke en gevinst. Økonomer som Krugmann mener, at strategisk handelspolitik har karakter af et lotteri, hvor sandsynligheden for gevinst er lille. Hvis staten indlader sig på et sådant lotteri, vil det i sagens natur ske på et både usikkert og mangelfuldt beslutningsgrundlag, hvor der er stor risiko for asymmetrisk information mellem på den ene side staten og på den anden side brancheinteresser, som gennem lobbyarbejde vil forsøge at forvride beslutningerne til fordel for branchen – men ikke nødvendigvis til fordel for samfundsøkonomien.

Denne nyere faglige udvikling er ikke gået sporeløst hen over den offentlige debat. Når førende politikere taler om, at Danmark er i konkurrence med andre lande om at tiltrække »højværdijob«, så tager synspunktet udgangspunkt i strategisk handelspolitik. Samme udgangspunkt anes, når der tales om, at forskning er nødvendig for, at Danmark kan klare sig i den internationale konkurrence⁶.

Om man synes denne berigelse af begrebet konkurrenceevne i den offentlige debat er nyttig afhænger vel af, om man tror på, at strategisk handelspolitik fungerer i praksis. Men uanset tro, er det under alle omstændigheder blevet vanskeligere at forstå og at deltage i den offentlige debat, hvor risikoen for at tale forbi hinanden er betydelig, når man tager ordet »konkurrenceevne« i sin mund. Bedre bliver det ikke af, at mange – endda økonomer – i de senere år har benyttet ordet synonymt med det ellers så velkendte begreb »økonomisk vækst«.

National konkurrenceevne og økonomisk vækst

En række analyser og internationale sammenligninger benytter begrebet konkurrenceevne (competitiveness) slet og ret som udtryk for et lands potentiale for at skabe økonomisk vækst. En del af denne litteratur beskæftiger sig med at udvikle og beregne indikatorer for forskellige landes vækstpotentiale, se fx World Economic Forum (2003), der hvert år sammenligner over et hundrede landes »konkurrenceevne« – fortolket som landenes potentiale for at kunne skabe økonomisk vækst på mellemlangt sigt. At man i disse undersøgelser vælger at bruge begrebet konkurrenceevne i stedet for veldefinerede økonomiske begreber som vækst i brutto- eller nettonationalproduktet (BNP eller NNP), skyldes muligvis, at opgørelserne typisk foretages i forbindelse med internationale landesammenligninger og rangordninger, som kan lede tankerne hen på en slags konkurrence mellem lande om at opnå den største BNP-vækst. I økonomisk forstand er der dog ikke tale om konkurrence, idet øget produktivitet og vækst i et land ikke reducerer mulighederne for vækst i andre lande – snarere tværtimod.

Denne begrebsforvirring kan også spores i den offentlige danske debat, hvor begrebet konkurrenceevne jævnligt bliver brugt i betydningen »økonomisk vækstpotentiale«. Det er naturligvis godt med økonomisk vækst, og man kan givetvis blive klogere på, hvordan vækst kan fremmes ved at se på andre lande med høj vækst, men hvis et land har lavere vækst end andre lande, kan man ikke nødvendigvis konkludere, at landet har et konkurrenceevneproblem i den betydning, vi har tillagt begrebet i de foregående afsnit i artiklen.

6 Der kan selvfølgelig også være tale om et misforstået argument, som udspringer af den ukritiske overførelse af privatøkonomisk logik til nationaløkonomien, fx: Hvis danske virksomheder ikke bliver mere produktive gennem forskning, bliver de over en bred kam udkonkurreret af udlandet, og Danmark vil ende i massearbejdsløshed. Forskning er godt, fordi den øger danskernes produktivitet og dermed velstand, men behovet for forskning bliver ikke større af, at vi handler med udlandet. Selv om forskningsindsatsen i stedet falder, bliver Danmark ikke udkonkurreret, men vi bliver med stor sandsynlighed fattigere, end vi ellers ville være blevet, fordi vi bliver mindre produktive. Ud fra økonomisk logik skal man ikke frygte for udlandet, men fordi man tror, at forskning gør os mere produktive og dermed mere velhavende – uafhængigt af, hvad der i øvrigt sker i udlandet.

Også andre opgørelser foretages af og til i tilknytning til diskussioner om »national konkurrenceevne«, fx opgørelser af eksportmarksandele og af den relative pris-, produktivtets- og omkostningsudvikling i Danmark sammenlignet med andre lande, vi handler med. Et egentligt konkurrenceevneproblem kan naturligvis påvirke disse størrelser, men ændringer i sådanne opgørelser indikerer ikke i sig selv, at et land har et konkurrenceevneproblem. Opgørelserne kan være nyttige, men for reelt at forstå et lands eventuelle konkurrenceevneproblemer må man foretage en analyse af arbejdsmarkedet.

Sammenfatning og konklusioner

Begrebet national konkurrenceevne bliver brugt ofte og i meget forskellige betydninger, hvilket gør den offentlige debat mere forvirrende end godt er. Det ville gøre såvel den offentlige som den faglige debat nemmere at forstå, hvis man

- alene benyttede begrebet national konkurrenceevne i forbindelse med langsom løntilpasning på arbejdsmarkedet,
- sagde klart, at monopolgevinster på verdensmarkedet var målet med de forskellige varianter af strategisk handelspolitik, der ofte promoveres
- sagde »økonomisk vækst«, når det var det, man i virkeligheden mente.

Vores hovedkonklusion er, at den nuværende danske afgiftsstruktur, hvor husholdningerne skal betale høje miljøafgifter og erhvervsvirksomheder lave afgifter, ikke er samfundsøkonomisk velbegrundet. Tværtimod er det mere sandsynligt, at afgiftslempelser for virksomheder medfører lavere velfærd, lavere realløn og en lavere samlet beskæftigelse, end hvis husholdninger og erhvervsvirksomheder som udgangspunkt betaler ens afgifter.

I vores gennemgang af forskellige økonomiske teorier om udenrigshandel og konkurrence er vi ikke stødt på argumenter, som retfærdiggør, at erhvervslivet generelt betaler lavere miljøafgifter end husholdningerne. Der kan imidlertid være grund til at indfase miljøafgifter langsomt, og enkelte teoretiske bidrag peger på, at der under særlige omstændigheder kan være grund til at friholde bestemte typer af virksomheder (fx virksomheder der primært beskæftiger ufaglærte).

Litteratur

Bruus, Ole (2004): Om gevinster ved udenrigshandel. *Samfundsøkonomen*, nr. 5, 2004.

Clark, John (1993): Green regulation as a source of competitive advantage. *Greener management international*, januar 1993, nr. 1, s. 51-58.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, efterår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi, efterår 2002*. København

Krugman, Poul (1996): Making sense of the competitiveness debate. *Oxford review of economic policy*, vol. 12, nr. 3, s. 17-25.

Lundkvist, Anders (2005): De komparative fordeles irrelevans. *Samfundsøkonomen*, marts 2005. www.djoef.dk

Porter, Michael (1991): America's Green strategy. *Scientific American*, April 1991. nr. 264, s. 168.

World Economic Forum (2003): *The global competitiveness report 2003-2004*. www.weforum.org