

## TIL REGERINGEN

Nærværende diskussionsoplæg blev drøftet på Det Økonomiske Råds møde den 30. maj 2001. Det følgende er et resume af drøftelserne, delt op i tre afsnit. Det første omhandler konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik, det andet skattesystemet og det tredje boligmarkedet.

På dagsordenen var der et særskilt punkt om procedure for offentliggørelse af diskussionsoplæg og resumeet heraf. Formandskabet har i foråret gennemført en høringsrunde blandt Rådets medlemmer. Den nuværende ordning med, at Rådets medlemmer ikke kan kommentere det offentliggjorte resume, sætter ofte Rådets medlemmer i en utilfredsstillende situation. På baggrund af tilbagemeldingerne fra høringsrunden foreslog formandskabet, at resumeet først offentliggøres efter rådsmødet. Resume af diskussionsoplægget sendes dog klausuleret til regering, Folketingets Finansudvalg, Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg og pressen et døgn før rådsmødet. Den nye procedure skal afprøves to gange, og erfaringerne hermed må herefter vurderes af Rådet. Rådet tiltrådte formandskabets forslag, og der var enighed om, at alle i kredsen må bestræbe sig på at behandle materialet fortroligt.

Ud over bemærkningerne på mødet er der på siderne 307-340 skriftlige indlæg fra en række rådsmedlemmer.

## **Konjunktursituationen og den generelle økonomiske politik**

*Formandskabet* indledte med at konstatere, at verdensøkonomien og dansk økonomi er inde i en afmatning, men efter al sandsynlighed en midlertidig og udramatisk afmatning. Når det er sagt, så må det imidlertid også ventes, at vi skal vænne os til en noget lavere gennemsnitsvækst, end vi har haft i de sidste årtier. Det skyldes, at væksten i arbejdsstyrken må forventes at blive begrænset, samtidig med at ledigheden ikke yderligere kan reduceres væsentligt. På kortere sigt er der udsigt til en udfladning eller endda en vis stigning i ledigheden. Dette vil sætte arbejdsmarkedspolitikken på nye prøver, og det er vigtigt, at tankerne om mere fokus på de lediges ønsker ikke sker

på bekostning af arbejdsmarkedets behov. En mere lempelig administration af rådighedsreglerne risikerer at bidrage til et højere niveau for strukturløshed med deraf følgende problemer med at skaffe arbejdskraft i næste opgangsperiode.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* påpegede, at formandskabets prognose indebærer en nedjustering af udsigterne for de kommende års udvikling i dansk økonomi. Han pointerede endvidere, at de fleste prognoseusikkerheder trækker i retning af, at den økonomiske opbremsning kan blive endnu kraftigere. Han fandt, at den negative udvikling i danske virksomheders konkurrenceevne har bidraget til prognosens forudsigelse om faldende privat beskæftigelse. Formanden for DA var enig med formandskabet i, at opbremsningen i økonomien ikke er en anledning til at lempe arbejdsmarkedspolitikken. Større valgfrihed for den enkelte må ikke føre til, at vilkårene for aktivering bliver mindre håndfaste, og kravet om, at aktivering altid skal være rettet mod arbejdsmarkedets behov, må ikke fraviges. Han fandt i øvrigt, at grundlaget for at vurdere, om de seneste justeringer af efterlønsreglerne har virket efter hensigten, endnu er særdeles spinkelt, men håbede, at formandskabet havde ret i deres optimisme desangående.

*Formanden for Landsorganisationen* fandt, at formandskabets vurdering af udsigterne for dansk økonomi traditionen tro er lidt for pessimistiske. Således ventes den private beskæftigelse at falde lidt, hvilket især er overraskende, når man tænker på den vækst, der har været i de private serviceerhverv. Han mente endvidere, at hvis formandskabets konjunkturvurdering holder, er der plads til en vis lempelse af finanspolitikken, så der kan skabes flere beskæftigelsesmuligheder. Dette kunne f.eks. ske ved at få gang i boligbyggeriet og opkvalificering af de svage gruppers kompetencer.

*Formanden for Dansk Industri* kunne tilslutte sig det synspunkt, at dansk økonomi er kommet ned i et lidt lavere gear. Således er væksten både i den internationale økonomi og i den indenlandske efterspørgsel blevet lavere. Han anså det for sandsynligt, at væksten i udlandet vil blive lavere end forudsagt af formandskabet. Formanden for Dansk Industri var enig i, at en revurdering af aktiveringspolitikken ikke må føre

til en lempelse af arbejdsmarkedspolitikken. Aktiveringspolitikken skal være målrettet og effektiv med fokus på at få de ledige i ordinær beskæftigelse. Han savnede en påpegnings af, at det er afgørende at bringe væksten i det offentlige forbrug under kontrol. Den høje vækst i det offentlige forbrug er en direkte trussel mod aktiviteten i den private sektor.

*Formanden for Dansk Handel & Service* delte i store træk formandskabets vurdering af udviklingen i dansk økonomi. Han hæftede sig især ved skønnet for væksten i privatforbruget i år, der er nedjusteret markant og nu synes mere realistisk end i tidligere prognoser. Kommer der ikke snart mere vækst i det private forbrug, finder Dansk Handel & Service, at finanspolitikken må lempes yderligere. Han fremhævede, at den fortsatte vækst i den offentlige sektor er en af de helt centrale problemstillinger for dansk økonomi og efterlyste derfor en tilbundsående undersøgelse af kvalitet og kvantitet i den danske velfærdsmodel.

*Økonomiministeriets departementschef* bemærkede, at formandskabet har foretaget en væsentlig revurdering af konjunkturbilledet. Han var generelt enig i det overordnede billede, der nu tegnes. Udsigterne for i år forekommer dog lidt vel pessimistiske. Han delte den vurdering, at der, da produktionen ligger tæt på kapacitetsgrænsen, ikke er plads til yderligere lempelser af finanspolitikken. Han pointerede, at fortsatte incitamenter til at arbejde og dygtiggøre sig, også i lyset af det pressede arbejdsmarked, er meget vigtige for mulighederne for at sikre en fremtidig vækst i beskæftigelse og produktion.

*Formanden for Håndværksrådet* var glad for formandskabets konklusion om, at der kun er en lille sandsynlighed for en egentlig lavkonjunktur. Han mente imidlertid, at hvis vi får en lavkonjunktur, bør aktiviteten stimuleres gennem finanspolitiske lempelser. Prognosen viser et fald i bygningsinvesteringerne i år, som er noget større end Håndværksrådets vurdering. Han var dog enig i, at beskæftigelsen vil falde over de kommende år, hvilket er uundgåeligt efter sidste års arbejde med stormskader. Endvidere mente han, at der ikke vil komme en opbremsning i erhvervsinvesteringerne før næste år.

*Formanden for Det Danske Handelskammer* var stort set enig i formandskabets danske konjunkturvurdering, men forventede dog, at et tilbageslag på det amerikanske og tyske marked er mere sandsynligt, end hvad formandskabet vurderer. Han fandt, at en udvidelse af arbejdsudbuddet er den væsentligste udfordring for dansk økonomi i de kommende år. Der er derfor behov for en ændret skattestruktur, ændrede dagpengeregler samt forbedret aktivering og opkvalificering af de ledige.

*Nationalbankdirektøren* fandt, at formandskabets konjunkturvurdering med en kortvarig afdæmpning af væksten i år er main stream. Han bemærkede, at væksten i det private forbrug til næste år igen vil spille en betydelig rolle i efterspørgslen efter tre år med lav vækst heri. Han pointerede, at der er betydelige risici fra den internationale konjunktur og fremhævede, at især den svagere udvikling i Tyskland kan vække bekymring.

*Repræsentanten for Finansrådet* var enig i formandskabets konjunkturbillede. Der er tale om et lavvækstbillede, men udviklingen er stabil og giver ikke uro på de finansielle markeder. Han frygtede dog, at dansk økonomi er ved at køre fast, og at der derfor er grund til at overveje vækststimulerende tiltag. Han mente, at udviklingen i arbejdsstyrken forårsaget blandt andet af orlovs- og efterlønsordninger har været uheldig, og påpegede, at det er afgørende, at der kommer vækst i både arbejdsstyrken og produktiviteten.

*Formanden for Metalarbejderforbundet* erklærede, at han ikke er enig i formandskabets anbefaling af, at dagpengesystemet skal gøres mere individuelt, hvis det indebærer en sænkning af dagpengesatsen i slutningen af dagpengeperioden. Han fandt, at man i stedet skal satse på efteruddannelse, der vil afhjælpe situationen for dem med de ringeste forudsætninger.

*Den administrerende direktør for Kommunernes Landsforening* mente, at det er nødvendigt at øge arbejdsstyrken, men understregede, at der skal være tale om kvalificeret arbejdskraft. Han nævnte, at et middel til at nå dette mål er aktivering, men understregede, at aktivering omfatter befolkningsgrupper med stærkt forskellige forudsætninger. Et andet middel er at

fastholde folk på arbejdsmarkedet. Han pointerede, at demografien arbejder imod et fald i de offentlige udgifter, idet en stor del af kommunernes udgifter er rettet imod undervisning og ældrepleje, som naturligt vil øges i fremtiden.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* fremførte, at der ikke er nogen alvorlige samfundsmæssige problemer lige nu. Der er et stort overskud på de offentlige finanser, lav inflation og ledighed, og betalingsbalancen kan ikke holdes nede. Han mente dog, at hvis den nuværende afdæmpning bliver for stor, skal man udnytte det finanspolitiske råderum. Han pointerede desuden, at landene syd for os står over for fremtidige problemer med forsørgerbyrden, der er betydelig større end i Danmark.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, mente, at det er meget afgørende, hvordan udviklingen i arbejdsstyrken bliver i fremtiden. Derfor er det vigtigt at analysere baggrunden for den historiske udvikling i erhvervsfrekvenserne.

*Miljø- og Energiministeriets departementschef* påpegede, at formandskabets konjunkturvurdering ikke indeholder en systematisk overvågning af sammenhængen mellem den økonomiske udvikling og miljøpåvirkningen. Han efterlyste derfor, at formandskabet tager dette emne op i fremtiden.

*Formandskabet* bemærkede, at der er generel konsensus om de overordnede udsigter for dansk økonomi. Formandskabet havde dog noteret sig, at nogle mener, at formandskabet er lidt for pessimistiske med hensyn til den danske konjunktursituation, mens andre mener, at det udenlandske konjunkturbillede er lidt for optimistisk. Formandskabet konkluderede på denne baggrund, at der kun er tale om nuanceforskelle.

## **Udfordringer for skattesystemet**

*Formandskabet* fremførte indledningsvis, at reformer på skattemrådet synes påkrævede. Eksempelvis er det svært at se, hvorfor den skattemæssige behandling af opsparing i pensionsordninger, boliger, obligationer og aktier skal være så forskel-

lig. Formandskabet noterede, at skattesystemet er og i den kommende tid vil komme yderligere under pres på grund af globaliseringen og den europæiske integration, men at de områder, hvor presset er helt akut, er overskuelige. I fremtiden bør der generelt lægges øget vægt på beskatning af immobile skattekilder. Der er også en række særordninger, som der bør ryddes op i. Formandskabet gjorde desuden opmærksom på, at det bevidst har valgt ikke at sige noget om det hensigtsmæssige niveau for den samlede offentlige sektors størrelse og det dertil hørende samlede skattetryk, da dette i høj grad er et politisk spørgsmål.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* kunne tilslutte sig, at en nedbringelse af de høje marginalskatte for beskæftigede bringes i fokus. Han efterlyste samtidig, at den skattepolitiske debat blev kædet sammen med initiativer til styrkelse af privat produktion og beskæftigelse, en nedbringelse af antallet af offentligt forsørgede og en mere håndfast styring af den offentlige beskæftigelses- og udgiftsudvikling. Han bemærkede i den forbindelse, at der er udsigt til nye stigninger i den offentlige beskæftigelse og et fald i den private beskæftigelse.

*Formanden for Landsorganisationen* erklærede sig enig i, at et ydre pres fra grænsehandel og migration ikke synes at være noget nævneværdigt problem. Han tilsluttede sig også, at en fjernelse af topskatten ville være dyr både fordelings- og provenumæssigt. Han forholdt sig skeptisk over for det resultat, at en hævnning af topskattegrænsen næsten er selvfinansierende. Mange personer har en fast løn, men på flydende tid, og det er uklart, om disse personer vil øge deres arbejdsudbud gennem eksempelvis et bijob. Han kunne tilslutte sig tanker om et jobfradrag, forudsat at fradraget får samme skattemæssige værdi for alle beskæftigede.

*Formanden for Dansk Industri* havde gerne set, at den optimale størrelse af den offentlige sektor, og dermed skattetrykket, mere direkte var blevet diskuteret. Han var enig i, at især lettelser af mellem- og topskatten vil gavne arbejdsudbuddet, og noterede sig, at lettelser af bundskatten gavner for lidt. Han var uenig i, at fordelingshensyn kan bruges som et forsvar for de høje marginalskatte, da omfordelingen via skattesystemet

er meget begrænset og i stedet sker via de offentlige udgifter. Han fandt det beklageligt, at det ikke var fremført, at en høj progression mindsker tilskyndelsen til uddannelse og opkvalificering, hvilket ville have bidraget til højere selvfinansieringsgrader. Han var overrasket over, at formandskabet ikke er bekymret over nettoudvandringen af personer med høj uddannelse og med høje indkomster, og pointerede, at mobiliteten af disse personer sandsynligvis vil stige fremover i takt med stigende internationalisering. Han var enig i behovet for en lavere erhvervs- og kapitalindkomstbeskatning, men fandt det for teoretisk at ville adskille den skattemæssige behandling af ordinær og ekstraordinær kapitalindkomst. Afslutningsvis fandt han bekymringen om koncerninterne afregningspriser overdrevet, især i lyset af en indført skærpet kontrol af dette forhold i skattelovgivningen.

*Formanden for Dansk Handel & Service* savnede en behandling af betydningen af den offentlige sektors størrelse og erhvervsstrukturen i Danmark. Han efterlyste derfor, at det i et fremtidigt kapitel belyses, hvad den offentlige sektor med fordel bør beskæftige sig med. Han betonedede, at dagens og fremtidens vækstvirksomheder skal kunne tiltrække og fastholde højtuddannet og velkvalificeret arbejdskraft. Han var derfor enig i, at personskatterne skal nedsættes, og at det især er i toppen af skatteskalaen, der skal sættes ind. Han var derimod uenig i, at nettoudvandringen ikke er et nævneværdigt problem. Selv en beskeden nettoudvandring er problemfyldt, da det især er de højtuddannede og velkvalificerede, der udvander, og netop disse grupper er vigtige i et videnssamfund.

*Økonomiministeriets departementschef* mente, at kapitlet belyste mange centrale problemstillinger og givetvis ville blive til inspiration for det udvalg, som regeringen har nedsat til at kigge nærmere på skattesystemet. Han delte formandskabets vurdering af, at skattesystemet også står over for et indre pres, idet det er afgørende at sikre et større arbejdsudbud. Han fandt det interessant, at en hævnning af topskattegrænsen i et ikke uvæsentligt omfang vil være selvfinansierende, og vurderede samtidig, at selvfinansieringsgraden formentlig er undervurderet, da der er flere, der betaler topskat som følge af Pinsepakken, end der er taget højde for i beregningerne. Han fremhævede

de dog, at der er et finansieringsbehov på kort og mellemlang sigt, og at fremtidige generationer derfor vil blive belastet af en ufinansieret skattelettelse. Han var ikke enig i formandskabets vurdering af, at pensionsopsparing bør beskattes som anden opsparing. Den lempeligere beskatning af afkast af pensionsopsparing er ønskelig for at give tilstrækkelig tilskyndelse til at binde midlerne i en meget lang periode og dermed sikre et supplement til folkepensionen. Desuden ville en højere beskatning af pensionsafkast gøre det vanskeligere for pensionsinstitutterne at overholde rentegarantierne, hvilket han fandt problematisk. Han mente endvidere, at opgørelsen af beskatningsforholdene for forskellige opsparingsaktiver ikke er uden problemer. Således er beskatningen af ejerboliger højere, hvis det lægges til grund, at grundskylden ikke nedvælttes fuldt ud i ejerboligpriserne.

*Formanden for Håndværksrådet* fandt beregningerne af selvfinansieringsgraderne ved ændringer i topskatten interessante. Den bedste måde at hjælpe de lavtlønnede skattemæssigt er ved et beskæftigelsesfradrag, der kan indføres som et nedslag i bundskatten. Hvis arveafgifterne sættes op, skal det iværksættes på en måde, så det ikke går ud over mulighederne for generationsskifte i erhvervslivet. Han mente, at kapitlet undervurder skattebegunstigelsens psykologiske effekt på pensionsopsparingen. Selskabsskatten har p.t. et passende niveau i forhold til udlandet. Et internationalt samarbejde om minimumssatser vil være en fordel. Han nævnte desuden problemer med forvridende afskrivningsregler, som bl.a. kan medføre, at mindre investeringstunge virksomheder reelt kan komme til at betale for større virksomheders omkostninger.

*Formanden for Det Danske Handelskammer* var generelt godt tilfreds med kapitlet, som rummer klare og delvis skarpe konklusioner, som man så kunne være enig i i forskellig grad. Han var ked af, at formandskabet havde afstået fra en diskussion af det optimale skattetryk. Han var enig i, at der var strukturelle problemer for lavere indkomstgrupper, men de bør løses ved en forhøjelse af mellemskattegrænsen og ikke ved indførelse af et beskæftigelsesfradrag. Han var betydelig mere bekymret for udvandringen, end formandskabet er. Med hensyn til overnormal profit påpegede han, at det i praksis er umuligt at opgøre



denne. Han var enig i behovet for gennemgang af særordninger, som ofte bliver uaktuelle med tiden.

*Nationalbankdirektøren* syntes, at kapitlet er klart og velbearbejdet og dermed et godt grundlag for kommende debat. Det er vigtigt at gennemføre et permanent eftersyn på skatteområdet for at undgå for store forvridninger. Han advarede mod at fokusere for meget på skattetryk: Skattetrykket var f.eks. lavt i 1982, men det var på ingen måde holdbart og derfor ikke noget interessant tal. Den stigende engelskkyndighed kan gøre, at migration med tiden bliver et større problem. Grænsehandel er tilsyneladende ikke noget stort problem skattemæssigt, selvom det er genstand for ret stor opmærksomhed. Dog kan udviklingen af centre i grænseoverskridende regioner øge problemet fremover. Han mente, at beregningerne for udenlandsk indkomstransformation ligesom andre tilsvarende makrotal er meget usikre. Kapitalindkomstskatteområdet er i dag på mange måder besværligt og uforståeligt. En realisationsbeskatning for ejerboliger kan skabe indlåsnings effekter og forståelsesmæssige problemer i befolkningen. På selskabsskatteområdet kan det være svært at gå national enegang, og nytænkning her bør testes internationalt. Der er for store forskelle i kapitalindkomstbeskatningen. Et lavere, ensartet niveau på 20-25 pct. vil rette op på dette.

*Repræsentanten for Finansrådet* hilste analyserne i kapitlet velkommen. Han var særdeles tilfreds med påpegningen af de mange uheldige effekter af høje marginalsatser. Gennemgangen af de forskellige metoder til at måle skattetryk var interessant, men han havde gerne set en international sammenligning gennemført med nogle af de alternative skattetryksmåle. Det var forståeligt, at formandskabet ikke havde forholdt sig til den optimale størrelse af det samlede skattetryk, men Finansrådet mener klart, at den nuværende størrelse af den offentlige sektor og dermed skattetrykket er for højt. Forslaget om ens og proportional kapitalindkomstskat er interessant, og Finansrådet er enig et langt stykke hen ad vejen, men mener dog, at det er vigtigt at fastholde et særligt incitament til pensionsopsparing. Ellers vil den samlede opsparing formodentlig falde. Desuden kan et nyt indgreb her undergrave tilliden til pensionsopsparing generelt. Pensionssektoren er også under internationalt pres, og

i de fleste andre lande beskatter man ikke det løbende afkast af pensionsopsparing. Beregningerne af de effektive skattetryk for forskellige former for opsparing var også interessante. Med hensyn til beskattningen af ejerboliger bør man dog også tage i betragtning, at boligformue er mindre likvid end de fleste andre former for opsparing, og at der er store transaktionsomkostninger ved bolighandler. Men samlet vil det være nyttigt at se på mulighederne for en mere ensartet kapitalbeskatning, og han mente, at rapporten alt i alt var et flot punktum fra den afgående formand for Det Økonomiske Råd.

*Formanden for Realkreditrådet* var enig i, at skattesystemet er under pres, men mente ikke, at man kan løse problemerne ved en omlægning fra skat på arbejde til skat på jord. Det er relevant at fremhæve, at der bør være en mere ensartet beskatning af de forskellige former for kapitalindkomster. En ligestilling af boliger med andre former for kapitalanbringelse må indebære, at progressionen for ejendomsværdiskatten fjernes. Ligeledes bør særreglerne for personer, der har købt bolig før 1. juli 1998, fjernes. Der er ikke plads til en fordobling af ejendomsværdiskatten nu. Tiltag i denne retning må nødvendigvis ledsages af overgangsordninger. Han var enig i, at en kapitalgevinstbeskatning på ejerboliger vil forøge udsvingene i ejerboligpriserne, og kunne derfor ikke støtte et sådant forslag.

*Finansministeriets departementschef* takkede for en faglig god rapport. Han bad formandskabet om at gøre klart opmærksom på, at de beregnede selvfinansieringstal kun gjaldt skattedesættelser for erhvervsaktive, og hæftede sig ved, at kapitlet ikke anbefaler, at man skal basere beregninger af sammenhængende ændringer i skattesystemet på forventninger om dynamiske effekter. Selv foretrak han, at sådanne beregninger altid skete ud fra de faktiske øjeblikkelige provenuer fra de forskellige skatter.

*Formanden for Metalarbejderforbundet* advarede mod, at en ændring af pensionsbeskatningen kunne komme til at favorisere ældre generationer på bekostning af yngre, som det er set ved tidligere omlægninger på området. Det er et problem, hvis en sådan omlægning vil bremse opbygningen af pensionsformuen i Danmark.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* mente, at kapitlet er en meget fin analyse af skattesystemet. Han nævnte, at de forskellige alternative beregninger af skattetryk demonstrerer, at uanset hvordan dette beregnes, toppede skattetrykket i sidste halvdel af 80'erne og var siden blevet lavere, dog med visse konjunkturbestemte toppe. Han fremhævede, at marginalskatterne ligeledes er blevet sænket ved de seneste skattereformer, og havde gerne set en undersøgelse af, hvad det har betydet for arbejdsudbuddet. Han mente, at beregningerne af arbejdsudbudselasticiteter er meget usikre, og kunne kun anbefale, at eventuelle skattereformer skal være fuldt finansierede. Han rejste spørgsmålet om, hvorfor erhvervsfrekvensen internationalt set er meget høj i Danmark, når vi samtidig har høje marginalskatter. Der er åbenbart mange andre vigtige faktorer, der bestemmer folks arbejdsudbud. Han ville ikke afvise, at det kunne vise sig at være en god ide at hæve bundgrænsen for topskatten, men anbefalede dog foreløbig, at man som Odysseus skulle lade sig binde til masten for ikke at blive forført af sirenerens søde sang, når talen er om store dynamiske virkninger af skattelettelser. Hvad kapitalbeskatning angår, mente han, at en ensartet beskatning kun kan lade sig gøre ved en temmelig lav skatteprocent. Kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger vil formodentlig aldrig blive muligt at gennemføre. Han gjorde opmærksom på, at ikke alle pensionsindbetalinger er frivillige og advarede mod at være for fundamentalistisk på kapitalsskatteområdet. Her syntes analysen i for høj grad at være lavet i et teoretisk studerekammer.

*Den særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, fandt, at rapporten var et godt eksempel på, at konkurrencen mellem forskellige fagøkonomiske miljøer frembringer analyser, som udgør et bedre og bedre grundlag for den offentlige debat og de politiske beslutninger. Skattekapitlet er interessant. Han fandt, at der ligger en kontroversiel bemærkning gemt i tabellerne for selvfinansieringsgrader, der gælder en skattenedsættelse for kun de erhvervsaktive, idet det antyder, at man forestiller sig en skattemæssig diskrimination mellem folk inden for og uden for arbejdsstyrken. Han savnede en grundigere behandling af beskæftigelsesfradraget og fandt i rapporten ingen omtale af den såkaldte Ølgaard-effekt. Effekten opstår ved, at der som følge af lavproduktivitet i den offentlige sektor, men fortsat stigende

efterspørgsel efter offentlige ydelser i takt med velstandstigningen, vil være et skattepres. Presset opstår, fordi udgifter til hospitaler, skoler osv. vil udføre en stigende andel af nationalindkomsten.

*Den særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, manglede en konklusion på betragtningerne om skattetrykket. Det lyser ud af tallene, at skattetrykket ikke har været stigende i mange år. Hun savnede en analyse af sammenhængen mellem skat og erhvervsfrekvenser. Beregningerne af selvfinansierungsgrader baserer sig således på en antagelse om uændrede erhvervsfrekvenser. Desuden havde hun gerne set en analyse af virkningerne af de seneste skattereformer.

*Miljø- og Energiministeriets departementschef* nævnte, at der jo er nedsat et tværministerielt udvalg, hvis arbejde afsluttes til efteråret, der skal kigge på de skattemæssige forhold om Nordsøens olie- og gasressourcer. Selskabsskatteprocenten er faldet i de senere år, og det kan gøre det relevant at kigge på andre modeller for at få en passende overordnet beskatning af olie og gas. Man skal dog tænke sig grundigt om, inden eksisterende instrumenter erstattes med andre. Kun kulbrinteskatten virker oplagt ikke hensigtsmæssigt i dag, og på dette punkt bør der under alle omstændigheder ske forandringer. Han var ikke enig i formandskabets forslag om en neutral skat, som efter hans mening havde mødt meget kritik i Norge og derfor ikke var blevet indført der. Med hensyn til grønne afgifter var han ikke enig i formandskabets præmisser for generelt at afvise en dobbelt dividende. I en verden med et perfekt skattesystem er der ikke mulighed for en dobbelt dividende, men det er ikke en sådan verden, vi lever i i dag.

*Den særligt sagkyndige, Finn R. Førsund*, roste generelt diskussionsoplægget for den nye indsigt, det præsenterer med empiriske analyser, som er solidt forankret i økonomisk teori og anvendelse af de nyeste tilgængelige analysemetoder. Med hensyn til skattekapitlet anførte han, at det centrale i skatteopkrævning er at skaffe plads til ressourcer til offentligt forbrug på bekostning af privat forbrug. Præcis hvor stort et omfang den offentlige sektor bør have, er et politisk spørgsmål, som der ikke er fagøkonomisk basis for at sige noget om. De

forskellige måder, skatterne kan opkræves på, kan imidlertid være mere eller mindre heldige, dels i deres påvirkning af samfundets økonomiske effektivitet, og dels i deres fordelingsvirkninger. Han nævnte, at et system med en såkaldt flad skat kunne være et interessant alternativt skattesystem, og som er blevet behandlet i flere nye analyser i USA og Norge. Han bemærkede, at analyserne i kapitlet viser, at der ikke er nogen skattesænkninger, der er helt selvfinansierende, selvom en hævnning af topskatteløftet kommer tæt på. Med hensyn til Nordsøbeskatningen fremhævede han kulbrinteskatten som en meget uheldig skat, der skaber store forvridninger uden at indbringe en krone i provenu. Han tvivlede også på, at skatten vil indbringe et positivt provenu fra 2003 som forudsagt i den i kapitlet bragte prognose fra Energistyrelsen. I teorien er det ikke svært at se, hvordan olieselskaber kan beskattes neutralt, men der er problemer med multinationale selskaber, der kan flytte rundt på indtægter og udgifter mellem datterselskaber i forskellige lande. Han gjorde opmærksom på, at det var oliebranchen i Norge, der havde modsat sig en neutral kapitalindkomstskat på olieindtægter. Med hensyn til grønne afgifter var han enig i, at de ikke bør markedsføres med henvisning til en dobbelt dividende, men indføres med henvisning til den miljøeffekt, de kan give.

*Formandskabet* nævnte i sit svar på de forskellige indlæg, at flere havde ment, at kapitlet nogle steder er lovlig teoretisk. Det er imidlertid vigtigt i sådanne analyser at klargøre, hvad den økonomiske teori tilsiger om det pågældende spørgsmål, for at kunne bruge resultaterne herfra som et "fyrtårn" i debatten, selvom resultaterne undertiden kun kan nås fuldt ud under idealiserede omstændigheder. Formandskabet har med vilje undladt at beskæftige sig med spørgsmålet om den offentlige sektors størrelse, men anførte, at økonomiske problemstillinger vedrørende velfærdsstaten er det overordnede emne for en hel række kapitler i både tidligere og kommende rapporter. Med hensyn til migration mente formandskabet, at analyserne i kapitlet viser, at situationen ikke er alarmerende nu. Det er især interessant at bemærke, at en meget stor del af de personer, der udvander hvert år, vender tilbage igen senere. Men selvfølgelig kan det ikke nu afgøres, om situationen på dette område vil ændre sig fremover. Med hensyn til at fore-

tage en skattemæssig opdeling i virksomheders normale og overnormale profit bør det undersøges nøjere, om en sådan ordning virkelig er et urealiserbart luftkastel. Flere lande eksperimenterer med sådanne ordninger, og også i nogle større vestlige lande er der skrevet regeringsrapporter om spørgsmålet. Hvad angår selvfinansieringsgraderne, vil det specielt for topskatten ikke påvirke tallene meget, hvis virkningerne af en skattelettelse også for de ikke-erhvervsaktive medregnes. For beregningerne i bunden af skattesystemet ville det betyde noget mere. Arbejdsudbudselasticiteten på 0,1 fandt formandskabet er et vederhæftigt og forsigtigt resultat.

*Repræsentanten for Finansrådet* argumenterede for, at det er relevant at medtage dynamiske ændringer i beregningen af skatteændringers finansiering. Hellere end at bruge formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråds sammenligning med Odysseus ville han advare mod, at man gør som en anden søfarer, admiral Nelson, og sætter kikkerten for det blinde øje, når der bliver præsenteret beregninger, der viser pæne dynamiske effekter.

*Formanden for Dansk Handel & Service* udtrykte forståelse for, at man ikke har behandlet spørgsmålet om den offentlige sektors optimale størrelse i forbindelse med gennemgangen af skattesystemet, men ønskede et senere kapitel om velfærdsstaten til belysning heraf, og gerne mere fremadrettet end tilbage-skuende.

*Økonomiministeriets departementschef* mente med hensyn til selvfinansiering, at det er vigtigt at skelne mellem virkningerne på kort og lang sigt. Selvom en analyse peger på væsentlige udbudseffekter, vil disse typisk først vise sig på længere sigt, og der er derfor under alle omstændigheder brug for finansiering i den mellemliggende periode. Han understregede derfor, at forslag til omlægninger forskellige steder i skattesystemet bør ses i sammenhæng.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* mente, at man på grund af de kommende forsørgerproblemer var i en ret afgørende situation med hensyn til diskussioner om skattesystemets fremtidige indretning. Han understregede, at beregning-

ger af udbudselasticiteten er usikre, og at man ikke bør tage forskud på glæderne, når man laver skatteomlægninger for at udnytte de gevinster, der fremgår af sådanne beregninger.

### **Boligmarkedet – skævt og ineffektivt**

*Formandskabet* fremhævede indledningsvis, at der er stærke argumenter for at styre mod et frit boligmarked. Der kan være svage grupper, der har behov for direkte støtte til deres boligforbrug, men en sådan støtte bør tildeles den enkelte efter klare kriterier. Det er nødvendigt med overgangsordninger i forbindelse med indførelsen af et frit boligmarked, fordi man ikke kan se bort fra de erhvervede rettigheder på boligmarkedet.

*Formanden for Landsorganisationen* fandt, at analysen om boligmarkedet er interessant og giver et positivt indspil til diskussionen af boligpolitikken. Analysen dokumenterer, at de lavtlønnede har fordel af den nuværende huslejeregulering, men det gælder dog også for ca. 25.000 af de velstillede. Der er behov for at ændre de nuværende regler for huslejefastlæggelse, men ud fra et fordelingspolitisk synspunkt er det forkert at straffe de mange ved at liberalisere huslejerne, blot fordi en forholdsvis begrænset gruppe velhavere opnår gevinster ved de nuværende regler. Det er vigtigt, at en aktiv og social boligpolitik er en integreret del af et velfærdssamfund.

*Formanden for Dansk Industri* mente, at kapitlet om boligmarkedet er meget interessant og perspektiverende og klart dokumenterer, at den massive offentlige indblanding har medført, at boligmarkedet er blevet meget ineffektivt. Problemerne på boligmarkedet begrænser også mobiliteten og fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Sverige og Tyskland har vist, at det er muligt at skabe et mere frit og velfungerende boligmarked. En afvikling af overreguleringen af boligmarkedet bør dog ske over en årrække. En begrænsning af subsidieringen af boligmarkedet er oplagt til at skaffe finansiering til nødvendige skattelettelser.

*Økonomiministeriets departementschef* fandt, at formandskabet havde lavet en grundig analyse af boligmarkedet og kon-

staterede, at det er velkendt, at boligmarkedet kunne være mere velfungerende. Han fandt det overraskende, at analysen af spørgsmålet om neutralitet mellem de forskellige boligformer viser, at ejerboliger er mindst lige så subsidieret som almene boliger. Dette resultat står i modsætning til en opgørelse af den direkte offentlige støtte til almene boliger og andelsboliger. En sådan analyse viser, at støtten til almene boliger de første 30 år er halvt så stor som til andelsboliger. Formandskabets beregninger overvurderer begunstigelsen af ejerboliger, fordi det i beregningerne er antaget, at den kommunale grundskyld fuldt ud kapitaliseres i grundpriserne. De historiske erfaringer viser, at der har været en parallel udvikling i grund- og ejendomspriserne, hvilket tyder på, at kapitaliseringsantagelsen ikke holder. Medtages den kommunale grundskyld på linie med ejendomsværdiskatten svarer beskatningen af ejerboliger til beskatningen af f.eks. aktier og obligationer.

*Formanden for Håndværksrådet* mente, at det naturligvis er uacceptabelt, at de store subsidier i meget høj grad tilfalder de velstillede, og at reguleringen af boligmarkedet hæmmer mobiliteten på arbejdsmarkedet. Han havde dog svært ved at forestille sig et fuldstændigt ureguleret boligmarked og fandt, at der er behov for minimumsstandarder. Det er imidlertid et legalt politisk ønske at sikre et højere boligudbud via subsidiering af boligforbruget, og den nuværende boligbeskatning er passende. En begrænsning af reguleringen af boligmarkedet må ske over en årrække, og regeringens boligpakke, der indebærer øget støtte til nybyggeri, er derfor et godt tiltag for at afhjælpe den nuværende boligmangel. Behovet for byfornyelse skyldes huslejereguleringen, og den offentlige støtte til byfornyelse skal ses i lyset af, at samfundet generelt har glæde af forbedringen af de misligholdte boliger.

*Formanden for Handelskammeret* støttede, at der bør ske en afregulering af boligmarkedet. En afregulering vil øge investeringerne i private udlejningsboliger, fordi afkastet dermed fremover vil svare til markedsafkastet. En sidegevinst ved en afregulering af boligmarkedet er, at det vil øge den geografiske mobilitet på arbejdsmarkedet.



*Nationalbankdirektøren* fandt, at formandskabets redegørelse for problemerne på boligmarkedet er klar og velgennemarbejdet. Allerede i 1970 udsendte det daværende formandskab en publikation om boligmarkedet, der vakte stor opmærksomhed. Det eneste, der siden er sket på udlejningsområdet, er, at der er indført et større omfang af andelsboliger. På det område kan det imidlertid være vanskeligt at kontrollere, om omsætningen sker til de tilladte priser. Spørgsmålet om, hvordan man kommer fra den nuværende situation med lejeregulering til markedsbestemte lejer, er vanskeligt at besvare, og dette er heller ikke gjort i rapporten.

*Repræsentanten for Finansrådet* priste de klare konklusioner i analysen af boligmarkedet. Det er interessant, at omfordelingen på boligmarkedet ikke kommer de svageste grupper til gode. Der er et markant behov for liberaliseringer af boligmarkedet, som omfatter både ejerne og lejerne, og disse kan gennemføres uden store fordelingsmæssige konsekvenser. Generationsproblemer nødvendiggør dog en række overgangsordninger.

*Formanden for Realkreditrådet* var enig i formandskabets betragtning om, at det ikke er tilfredsstillende, at boligmarkedet er præget af uoverensstemmelse mellem boligernes pris, størrelse og kvalitet. En ændring af huslejerreguleringen, så lejen kommer til at afspejle, hvad boligerne er værd, vil derfor skabe en bedre balance på boligmarkedet. De forskellige boligformer bør skattemæssigt behandles ens for herved at undgå en forvridning af boligmarkedet. En fordobling af ejendomsværdiskatten vil medføre en betragtelig stigning i nettoydelsen for boligejeren, og derfor er overgangsordninger og timing af et sådant indgreb afgørende for den økonomiske stabilitet. En ligestilling af beskatningen af ejerboligen med beskatningen af anden kapitalindkomst indebærer desuden, at ejendomsværdiskattens progressionsknæk bør fjernes.

*Den administrerende direktør for Kommunernes Landsforening* anførte, at kommunerne i dag løser en række boligsociale forpligtelser ved bl.a. at skaffe boliger til handicappede, flygtninge og indvandrere. En forudsætning herfor er, at kommunerne fortsat har anvisningsret til mindst 25 pct. af de

almene boliger. En liberalisering af boligmarkedet medfører, at befolkningen udelukkende bosætter sig efter, hvor man har råd til at bo. En konsekvens heraf kan være en uønsket byudvikling, hvor de velstillede bor centralt i byerne, mens personer med lavere indkomster bosætter sig længere fra bycentrene. Det er meget vigtigt, at de boligsociale opgaver stadig vil kunne løftes i et liberaliseret boligmarked, og det bør belyses, om et liberaliseret boligmarked vil forværre segregationen på boligmarkedet.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* fandt, at analysen af boligmarkedet er interessant, og at den giver ny indsigt i støtten til boligsektoren. Der er belæg for, at skatte-subsidier og reguleringsgevinster til velstillede bør aftrappes, men analysen giver dog ikke belæg for at afskaffe husleje-reguleringen på baggrund af, at forholdsvis få velstillede lejere modtager store reguleringsgevinster. Formandskabets anbefalinger indebærer i realiteten, at den almene boligform afskaffes, men denne sektor varetager en vigtig boligsocial opgave. Fordelingen af reguleringsgevinsterne, der tilfalder beboerne i den almene sektor, er mindre problematisk end anført i formandskabets analyse, idet disse beboere har lavere indkomster end gennemsnittet i befolkningen.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, var enig i formandskabets anbefaling af en liberalisering af boligmarkedet. I forhold til tidligere rapporter om boligmarkedet giver datamaterialet nu et bedre grundlag for at drage konklusioner, men anbefalingen om liberalisering er uændret. Analysen af boligmarkedet belyser ikke forholdet mellem inflation, beskatning og ejerboliger i tilstrækkelig grad. Når inflationen er høj, vil det nominelle afkast af obligationer også være højt, men afkastet af ejerboliger varierer ikke i samme grad med inflationen. Derfor vil en fordobling af ejendomsværdiskatten indebære en for hård beskatning af boligejere.

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, fremhævede, at analysen af boligmarkedet i redegørelsen er meget vellykket og bidrager med nye oplysninger om boligpolitikens betydning for indkomstfordelingen. Den almene boligsektor er ligeledes belyst på en ny og interessant måde. Beregningerne giver

anledning til overvejelser om, hvordan man kan ramme de rigeste lejere, der drager størst fordel af huslejereguleringen. I den forbindelse bemærkes det, at det er de største lejeboliger, der har tilknyttet de største reguleringsgevinster. Rapporten belyser ikke boligbyggeriets rolle i forbindelse med diskussionen om boligmangel. Der udbydes kun et begrænset antal byggegrunde i hovedstaden og de større provinsbyer, men det er vanskeligt at tro på, at der ikke er flere byggegrunde i disse områder. Boligmanglen i disse områder skyldes muligvis, at kommunerne ikke er villige til at udbyde byggegrunde.

*Miljø- og Energiministeriets departementschef* var enig med formandskabet i, at boligmarkedet spiller en central rolle i velfærdsstaten, og at offentlig indblanding er velbegundet, som det f.eks. er tilfældet med planlovgivningen. Den foreslåede liberalisering af boligmarkedet vil føre til kraftige huslejestigninger i private udlejningsboliger, og i den forbindelse rejser der sig nogle spørgsmål i relation til den offentlige planlægning, som ikke er belyst. En liberalisering kan således have konsekvenser for befolkningssammensætningen i visse boligområder, og boligbyggeriets omfang og sammensætning kan påvirkes.

*En af de særligt sagkyndige, Finn R. Førsund*, fremhævede, at rapporten giver en interessant og unik empirisk indsigt i det danske boligmarked. Han påpegede, at Danmark har fastholdt en boligregulering, der i Norge blev afskaffet i slutningen af 1970'erne. Der redegøres i rapporten klart for, at reguleringen af boligmarkedet ikke kan begrundes med, at der er boligmangel, da det er selve reguleringen, der skaber problemet. Baggrunden for reguleringen af boligmarkedet er i starten en velmenende fordelingspolitik, men på sigt bliver denne politik destruktiv. Målttede subsidier til personer med problemer vil være langt billigere og mere effektive. Den vigtigste oplysning i redegørelsen er, at fordelingspolitikken på boligområdet har spillet fallit. Det er således de mest velstående, der tjener mest på reguleringen. Alle de velkendte svagheder ved regulering viser sig at være til stede: manglende mobilitet, for lidt nybyggeri, et sort marked og penge under bordet. Det er vigtigt, at politikerne er opmærksomme på, at de fire boligmarkeder hænger sammen, sådan at f.eks. huslejeregulering på

lejemarkedet øger priserne på ejerboliger, og en deregulering vil derfor få ejerboligpriserne til at falde. Frygten for, at der sker en segregering ved afregulering af boligmarkedet, kan derfor være overdrevet. Kommende analyser af boligmarkedet bør undersøge, hvorfor systemet endnu ikke er blevet ændret. Der bør foretages analyser, der eksplicit identificerer, hvem der vinder, og hvem der taber ved en afregulering.

*Formandskabet* svarede, at boligmarkedet er blevet behandlet i flere rapporter. Det nye bidrag til analyserne i denne redegørelse er især belysningen af fordelingen af gevinsterne af reguleringen og subsidieringen af boligmarkedet. Det er klart nødvendigt, at en liberalisering af boligmarkedet sker over en årrække. Det ville dog være godt, hvis et fuldt liberaliseret boligmarked blev et pejlemærke, politikkerne kan styre efter, når de tilrettelægger boligpolitikken. Som svar til et af rådsmedlemmerne bemærkede formandskabet, at det i redegørelsen anbefales, at der sker en ekstraordinær beskatning af de kapitalgevinster, der fremkommer, når boligmarkedet liberaliseres.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, påpegede, at analysen af boligmarkedet kunne have været suppleret med retningslinier for, hvorledes en liberalisering kan gennemføres, og hvilke overgangsordninger der kan udformes.

*Nationalbankdirektøren* bemærkede, at i forbindelse med analyserne af boligpolitikens betydning for indkomstfordelingen skal man være opmærksom på, at kun få har lavindkomster i længere perioder, da indkomstmobiliteten er stor i Danmark. Derfor skal man være varsom med at anbefale ændringer af boligpolitikken baseret på analyser af indkomstfordelingen i et enkelt år.

*Formandskabet* nævnte afslutningsvis, at diskussionen om den bedste indretning af skattesystemet og boligmarkedet forhåbentlig ikke slutter med dette rådsmøde.

København, den 6. juni 2001

Niels Kærgård    Jørgen Birk Mortensen    Søren Bo Nielsen