

# Dansk Økonomi Forår 2006

**Konjunkturvurdering**

**Erhvervsstøtte på godt og ondt**

**Trafik, trængsel og infrastruktur**

**Danish Economy • Spring 2006 • English Summary**

**DET ØKONOMISKE RÅD**

**FORMANDSKABET**

Pris 140 kr. inkl. moms  
ISBN 87-89027-51-5  
ISSN 0904-7778

Sælges hos boghandlere  
og i Sekretariatet, hvor den også fås i abonnement

Det Økonomiske Råd  
Sekretariatet  
Amaliegade 44  
1256 København K

Tlf.: 33 13 51 28  
Fax: 33 32 90 29  
E-post: [dors@dors.dk](mailto:dors@dors.dk)  
Hjemmeside: [www.dors.dk](http://www.dors.dk)

Oplag 2000

Tryk: Schultz Grafisk A/S

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke.

Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen.

# INDHOLD

## Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	<b>Resume</b>	1
<b>Kapitel I</b>	<b>Konjunkturvurdering</b>	23
	Indledning	23
	International baggrund	34
	Indenlandsk efterspørgsel	50
	Udenrigshandel og betalingsbalance	61
	Beskæftigelse, løn og priser	72
	De offentlige finanser	87
	Dansk økonomi nær kapacitetsgrænsen	95
	Aktuel økonomisk politik	114
	Litteratur	122
	Bilagstabeller	123
<b>Kapitel II</b>	<b>Erhvervsstøtte på godt og ondt</b>	133
	Indledning	133
	Statistik for selektiv erhvervsstøtte	136
	Argumenter imod og for erhvervsstøtte	155
	Samfundsøkonomisk vurdering af erhvervsstøtte	166
	Analyser og vurderinger af erhvervsstøtte	172
	Statsstøtte i EU, regler og omfang	194
	Sammenfatning og anbefalinger	208
	Litteratur	216
<b>Kapitel III</b>	<b>Trafik, trængsel og infrastruktur</b>	221
	Indledning	221
	Udviklingen i transportsektoren	224
	Beskatning og subsidiering af transport	238
	Trafik, miljø og trængsel	257
	Regulering af transportsektoren	282
	Investeringer i infrastruktur	306
	Politikanbefalinger	319
	Litteratur	327
	<b>Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer</b>	333
	<b>English Summary</b>	369



## TIL REGERINGEN

Diskussionsoplægget blev drøftet på Det Økonomiske Råds møde d. 1. juni 2006. Det følgende resume af drøftelserne er opdelt i tre dele. Det første afsnit omhandler konjunktursituationen og den aktuelle økonomiske politik. Andet afsnit omhandler erhvervsstøtte. Tredje afsnit omhandler transport, trængsel og infrastrukturinvesteringer. Ud over bemærkninger på mødet er der på side 333-367 skriftlige indlæg fra en række rådsmedlemmer.

Formandskabet bød indledningsvis velkommen og annoncerede, at rapporten til efteråret vil indeholde et specialkapitel om indkomstfordeling og fattigdom.

### **Konjunktursituationen og den aktuelle økonomisk politik**

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* erklærede sig enig med formandskabet i, at dansk økonomi er tæt på kapacitetsgrænsen, og han påpegede nødvendigheden af arbejdsmarkedsreformer, der øger arbejdsstyrken – ikke blot på lang sigt, men også på det helt korte sigt. I den anledning savnede han flere konkrete forslag fra formandskabet. Han påpegede, at en fremrykning af aktiveringsindsatsen kun er af relevans for en ud af fire ledige, og at en tidlig aktivering indebærer en risiko for, at ledige fastholdes i aktivering. Han foreslog, at sanktionerne ved at afslå anvist arbejde bliver skærpet, og at dagpengesystemets ydelsesperiode forkortes. Han tilsluttede sig formandskabets vurdering af regeringens velfærdsudspil samt anbefalingen af en total afskaffelse af efterlønnen og af særreglerne for ældre.

*Formanden for Landsorganisationen* var i hovedtræk enig i konjunkturvurderingen, men mente ikke, at der kan drages paralleller til 1980'erne vedrørende presset i bygge- og anlægsbranchen. Strukturerne i økonomien er ændret til det bedre, og konkurrencepresset fra udlandet er blevet større. Han var enig i, at der ikke skal foretages finanspolitiske lempelser nu, og efterlyste strukturelle tiltag, der bl.a. kan hæve uddannelsesniveaet. Formanden mente ikke, at efterlønnen skal afskaffes, og han anførte, at LO-medlemmer har

kortere levetid end resten af befolkningen. I stedet skal ældre gives bedre mulighed for beskæftigelse og mulighed for smidigere tilbagetrækning. Han var uenig i vurderingen af Østarbejderaftalen. Aftalen begrænser ikke antallet af østarbejdere, men den bidrager til at sikre ordentlige arbejdsvilkår for dem, der kommer til Danmark. Formanden for LO fandt i øvrigt, at formandskabets anbefalinger generelt er for præget af liberalistisk tankegang, hvor de ledige skal straffes, og han efterlyste nytænkning og mere positive forslag.

*Finansrådets formand* var grundlæggende enig i formandskabets prognose for dansk og international økonomi, men mente, at skønnet for betalingsbalancen er for pessimistisk. Han erklærede sig enig i, at finanspolitikken ikke bør bidrage yderligere til væksten i økonomien, og bakkede op om formandskabets vurdering af behovet for arbejdsmarkedsreformer. Han tilsluttede sig formandskabets synspunkt om, at Østarbejderaftalen ikke burde være forlænget, og fremsatte ønske om, at en effektiv green-card ordning hurtigst muligt introduceres. Han var enig med formandskabet i, at en skatteomlægning bør sigte på at nedbringe skatten på arbejde. I denne henseende kan det principielt være relevant at se på boligbeskatningen, men man bør være forsigtig med sådanne ændringer på et tidspunkt, hvor boligejerne står over for udsigten til stigende renter. Formanden udtrykte endvidere skepsis over for, hvorvidt manglende budgetdisciplin kan afhjælpes via en oliefond.

*Finansministeriets departementschef* erklærede sig overordnet enig i formandskabet syn på konjunktursituationen, men påpegede, at formandskabets vækstskøn for såvel privat som offentligt forbrug ligger over Finansministeriets. Han så i de seneste indikatorer tegn på en mere afdæmpet forbrugsudvikling, men anerkendte, at der er en vis risiko for, at væksten i det offentlige forbrug bliver højere end forventet. Han påpegede, at den gunstige konjunktursituation åbner mulighed for at trække folk med marginal arbejdsmarkedstilknytning ind på arbejdsmarkedet, og erklærede sig enig i, at dansk økonomi står bedre rustet til at klare kapacitetspresset end under de tidligere opsving. Han anerkendte, at store overskud på det offentlige budget kan fremkalde et ønske om at lempe finanspolitikken, men mente ikke, at en

oliefond er en hensigtsmæssig måde at sikre budgetdisciplinen på. Han fandt, at den nuværende ramme, hvor der styres efter mellemfristede mål med fokus på finanspolitisk holdbarhed, klart er at foretrække.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* var enig i, at der i den nuværende situation selvsagt ikke er behov for at lempe den økonomiske politik, men savnede en diskussion af behovet for finanspolitisk stramning. Han fandt, at formandskabets kommentarer til regeringens velfærdsudspil er lidt overfladiske, og mente blandt andet, at udspillet er klart overfinansieret. Han var enig med formandskabet i, at skattestoppet er uholdbart – ikke mindst i relation til boligbeskatningen – og at skattefryns skal stoppes. Formanden var endvidere enig i, at en oliefond vil tydeliggøre midlertidige indtægter. Afsluttende anførte han, at et større problem end efterlønnen er det store frafald på erhvervsuddannelserne.

*Formanden for Dansk Industri* erklærede sig enig i formandskabets syn på udviklingen i dansk og international økonomi og påpegede, at væksten allerede nu begrænses som følge af manglende kapacitet, hvorfor væksten i det offentlige forbrug bør begrænses mest muligt. Han var også enig med formandskabet i opbakningen til regeringens forslag om at afskaffe særreglerne for ledige mellem 55-59 år, idet betydelige arbejdskraftreserver herved vil blive frigjort. Ligeledes var han enig i, at personskatterne bør sænkes, men han var ikke enig i, at skattestoppet bør afskaffes, idet det bidrager til en nødvendig budgetdisciplin. Endelig kunne han tilslutte sig formandskabets positive opfattelse af regeringens velfærdsudspil og understregede, at han deler såvel formandskabets bekymring for, at udspillet udvandes, som anbefalingen af, at efterlønnen helt bør afskaffes.

*Formanden for Funktionærenes og Tjenestemændenes Fællesråd* tilsluttede sig formandskabets syn på behovet for reformer af velfærdsstaten, men fandt, at efterlønnen bør bevares. Hun tilsluttede sig ønsket om en øget beskatning af immobile skattekilder til fordel for lempeligere beskatning af mobile skattekilder. Formanden fandt lempelserne i Østarbejderaftalen passende og vurderede derfor ikke, at

dens forlængelse er problematisk. Hun fandt, at de ekstraordinære indtægter fra Nordsøen først og fremmest bør anvendes til investeringer i forskning og uddannelse, men fandt det dog naturligt, at en begrænset del af de ekstraordinære overskud på de offentlige finanser i 2004 og 2005 anvendes til visse ekstraordinære udgifter i forbindelse med kommunalreformen.

*Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef* var i store træk enig i konjunkturvurderingen og mente, at den store udfordring er at sikre, at økonomien ikke kører af sporet. Han anførte, at regeringens velfærdsudspil vil medvirke til at øge arbejdsudbuddet – også på kort sigt. Departementschefen fandt ikke, at en oliefond vil øge budgetdisciplinen, da der allerede lægges vægt på det mellemfri-stede sigt ved fastlæggelse af finanspolitikken.

*Formanden for Erhvervsorganisationen HTSI* delte vurderingen af konjunktursituationen og understregede udfordringen i at få øget arbejdsudbuddet på kort sigt. Han var enig i formandskabets vurdering af regeringens velfærdsudspil, men efterlyste flere initiativer til at øge arbejdsstyrken på den korte bane. Han beklagede derfor forlængelsen af Østarbejderaftalen og gjorde opmærksom på mulighederne for at rekruttere arbejdskraft fra Sydsverige. Han anså en omlægning fra beskatning af arbejde til beskatning af boliger som positiv ud fra en rent teoretisk betragtning, men i praksis ønskede han at beholde skattestoppet på grund af den disciplinerende effekt på de offentlige udgifter. Endelig erklærede formanden sig enig i anbefalingen om at oprette en oliefond, da den vil give anledning til en bedre fordeling mellem generationer.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen* havde bemærket, at mens der er en relativt høj vækst i det offentlige forbrug i formandskabets prognose, så stiger den offentlige beskæftigelse kun lidt. Han undrede sig over, om dette er udtryk for et stigende udliciteringsomfang. Han fandt analysen af strukturledigheden interessant, men han efterlyste mere diskussion om baggrund for faldet i strukturledigheden i 1990'erne for herved at kunne vurdere mulighederne for yderligere fald.



*Formanden for Danske Andelsselskaber* udtrykte stor bekymring for udsigten til mangel på arbejdskraft og var enig i, at Østarbejderaftalen burde have været afskaffet. Han konstaterede, at det ikke har været muligt at kontrollere udviklingen i det offentlige forbrug, hvilket han anså for særligt problematisk i den nuværende konjunktursituation. Han var bekymret for, at øget offentlig efterspørgsel vil forværre situationen på arbejdsmarkedet, og understregede derfor vigtigheden af en stram styring af de offentlige udgifter. I relation til den af formandskabet foreslåede oliefond fandt han det mindst lige så godt at afdrage på den offentlige gæld.

*Nationalbankdirektøren* fandt det vanskeligt ikke at dele formandskabets vurdering af, at risikoen for en overophedning er stor. Han fandt det åbenbart, at finanspolitikken bidrager til den kraftige efterspørgsel, og påpegede, at der stilles ekstraordinært store krav om tilbageholdenhed med de offentlige udgifter i den nuværende konjunktursituation. Yderligere prisstigninger på huse vil vanskeliggøre situationen. Han vurderede, at spørgsmålet om oprettelsen af en oliefond kræver ekstra overvejelser set i lyset af, at erfaringerne med den sociale pensionsfond vel ikke er for gode.

*Formanden for Håndværksrådet* anførte, at bygge- og anlægssektoren er tæt på kapacitetsgrænsen. Det er stort set umuligt at finde arbejdskraft, og der er ventetid på byggematerialer. Han forventede dog ikke, at lønningerne vil eksplodere, hvilket bl.a. skyldes større åbenhed i økonomien og bedre planlægning hos virksomhederne. Han mente, at det er vigtigt at øge arbejdsstyrken på både kort og lang sigt, og at Østarbejderaftalen burde have været afskaffet. Formanden kvitterede for beregningerne af kontantprisens betydning for samfundsøkonomien og understregede, at det er vigtigt at sikre en blød landing på boligmarkedet.

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, var overordnet set enig i konjunkturvurderingen, hvor importen tager det meste af tilpasningen. Hun var lidt skeptisk over for de optimistiske antagelser om arbejdsstyrke og produktivitet og fandt, at antagelsen om fortsat høj produktivitetsvækst næsten vækker minder om brugen af økonomiske modeller i de

tidligere østlande. Hun savnede i øvrigt en stillingtagen til, hvilke tiltag der kræves, hvis der sker en overophedning af økonomien.

*Formanden for Dansk Handel og Service* delte den optimistiske vurdering af konjunkturudviklingen, specielt med hensyn til den høje indenlandske efterspørgsel, og han anførte, at økonomien balancerer på kapacitetsgrænsen. Dette kan være en forsmag på de langsigtede strukturelle udfordringer, og det er derfor vigtigt at der igangsættes nødvendige reformer nu. Han fandt, at ambitionsniveauet burde have været højere i regeringens velfærdsudspil – blandt andet i relation til dagpengeperiodens længde og dagpenge-niveau.

*Formanden for Det Økonomiske Råd* konkluderede, at der var udbredt enighed om formandskabets vurdering af konjunktursituationen og risikoen for overophedning. Med hensyn til flere rådsmedlemmers efterlysning af konkrete anbefalinger vedrørende forøgelse af arbejdsudbuddet på kort sigt bemærkede han, at der er flere relevante tiltag i regeringens velfærdsudspil, og henviste i øvrigt til tidligere rapporter fra formandskabet. I relation til rapportens anbefalinger om aktivering præciserede han, at anbefalingerne ikke omhandler en generel fremrykning af aktivering for alle ledige, men en tidlig identifikation af ledige med behov for opkvalificering. Det er vigtigt at skelne mellem aktivering som opkvalificering og aktivering som rådighedstest. En mere klar adskillelse af de to formål ville kunne bidrage til, at der kan frigøres flere ressourcer til ledige med behov for opkvalificering. Dermed indeholder formandskabets anbefalinger både “pisk” og “gulerod”. Formanden understregede, at prognosens hovedscenario er en “blød landing”, hvilket er baggrunden for, at formandskabet ikke diskuterer et muligt behov for en finanspolitisk stramning. Han tilføjede, at formandskabet generelt er kritisk over for finjustering af økonomien ved hjælp af finanspolitik, blandt andet fordi erfaringen viser, at det kan være svært at time og dosere finanspolitiske indgreb. I relation til kommentarerne om prognosens stærke udvikling i timeproduktiviteten begrundede han antagelsen med, at produktivitetstigningerne har været meget svage i de sidste 10-15 år. Det er derfor sandsynligt,

at der er et vist produktivitetsefterslæb. Hertil kommer, at det nuværende kraftige opsving i sig selv giver et ekstra incitament til at øge produktiviteten. Endelig konstaterede formanden, at rådsmedlemmerne har delte meninger med hensyn til anbefalingen om at oprette en oliefond. Han understregede, at en oliefond gennem forbedret budgetdisciplin vil understøtte den mellemfristede finanspolitiske strategi – og der er derfor ingen modstrid mellem den nuværende strategi og oprettelsen af en oliefond. Han fastslog i øvrigt, at formandskabet eksplicit fraråder at benytte oliefondens midler til øremærkede formål.

### **Erhvervsstøtte på godt og ondt**

Der var generelt støtte fra medlemmerne af rådet til forslaget om, at Økonomi- og Erhvervsministeriet skal udarbejde en årlig redegørelse, der giver en statistisk belysning af erhvervsstøttens omfang og udvikling samt analyserer, om centrale erhvervspolitiske initiativer lever op til målsætningerne.

*Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef* tilkendegav, at ministeriet vil tage skridt til at udarbejde den efterlyste redegørelse om erhvervsstøtte. Det kan dog være vanskeligt at opgøre den samfundsøkonomiske effekt af de forskellige ordninger, som formandskabets rapport også viser. Måling af effekten af erhvervsstøtte kan også være forbundet med ganske store omkostninger. Han var enig i, at det er vigtigt at støtte iværksættere med gode rammevilkår i form af lavere administrative byrder og rådgivning, men adgangen til risikovillig kapital er dog også vigtig for iværksættere. Regeringens forslag om at støtte iværksættere i form af et skattnedslag er udformet som en præmieordning for at give øget incitament til vækst, men er ikke primært tænkt som en ordning, der skal afhjælpe svigt på kapitalmarkedet. Der er derimod ingen planer om at udvide hjemmeserviceordningen. Nedbringelsen af den strukturelle ledighed siden tidligere vurderinger tilsiger, at hjemmeservicetilskud i dag vil fortrænge flere almindelige uøstøttede jobs end tidligere. Derfor vil en opdateret evaluering af ordningen være mindre positiv end den tidligere evaluering. Han fandt, at det i rapporten ikke er godtgjort, at investerin-

ger inden for søtransport giver et lavere samfundsøkonomisk afkast end investeringer i den øvrige økonomi og henviste til et særligt notat vedrørende disse forhold, som Økonomi- og Erhvervsministeriet har udarbejdet. Indførelsen af tonnagebeskatningen har i øvrigt mindsket incitamenterne til investering i forhold til de tidligere meget attraktive afskrivningsregler. Han var også uenig i, at den særlige DIS-skatteordning for søfolk bør afskaffes. Andre vestlige søfartsnationer har en tilsvarende ordning, og den er en afgørende faktor for at kunne fastholde og udvikle de maritime industrier såvel til søs som til lands, da langt størsteparten af dansk ansatte under DIS er skibsofficerer. Han fremhævede, at formandskabet undervurderer de positive afledte virkninger ved at være en søfartsnation.

*Formanden for Landsorganisationen* var betænkelig ved formandskabets anbefalinger om at begrænse danske søfolks skattefritagelse i handelsflåden, da der er vigtige grunde til at bevare danske nøglestillinger på de internationale fragtskibe. Derimod tilsluttede han sig formandskabets overvejelser om en udvidelse af hjemmeserviceordningen. Det kan overvejes at udvikle ordningen mere målrettet i forhold til private hjem på områder, der normalt har meget vanskeligt ved at klare sig på markedsvilkår. Det er dog vigtigt, at tilskud ydes pr. arbejdet time for at modvirke fortrængning.

*Formanden for Finansrådet* fandt, at rapportens fremstilling af den indirekte erhvervsstøtte til den finansielle sektor gennem skattebegunstigelser er uklar. Det fremgår af rapporten, at momsfrigtagelse af finansielle ydelser medfører en skatteudgift på godt 2 mia. kr. i 2006. Skatteministeriet har set på konsekvenserne af moms på finansielle tjenesteydelser inden for rammerne af de nuværende regler og når frem til, at hvis producenterne af finansielle ydelser selv kan vælge mellem moms og lønssumsafgift, vil det samlet set medføre et provenutab for det offentlige. Det er således tvivlsomt, om momsfrigtagelsen overhovedet er en skatteudgift. Han understregede også, at momsreglerne er EU-harmoniserede, hvorfor ændringer vil skulle finde sted i EU-regi. Der er Finansrådet bekendt intet land, der har pålagt finansielle ydelser moms. Endelig fremførte han, at der ikke, som for-

mandskabet skriver, er tale om en høj grad af egenbetaling for sektorens betaling af tilsyn. Der er tale om fuld egenbetaling – hvis ikke mere.

*Formanden for Dansk Industri* fandt, at det er helt uacceptabelt, at der iværksættes støtteordninger uden en grundig evaluering af, hvorvidt ordningerne fungerer efter hensigten. I lyset af EU-Kommissionens storstilede statsstøttereform er erhvervsstøtte netop et område, der fortjener mere og mere fokus. Han mente dog, at det er misvisende, når formandskabet karakteriserer hjemmeserviceordningen som mere målrettet mod sort arbejde og gør-det-selv-arbejde end marginalskattelettelser. Disse forhold er i høj grad drevet frem af de høje marginalskatte. Lavere marginalskat er den mest effektive vej til at sikre arbejdspladser, også for de lavest kvalificerede.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* mente ikke, at hjemmeserviceordningen bør udvides. I den nuværende situation med stort arbejdskraftbehov bør der ikke ydes tilskud til arbejdsintensive serviceydelser, der erfaringsmæssigt udnyttes mest af de velstillede. I stedet bør ressourcerne bruges til at løse dokumenterede behov på velfærdsområder som daginstitutioner, skoler og plejehjem.

*Formanden for Erhvervsorganisationen HTSI* sagde, at han gerne ser, at regeringens forslag om skattnedslag til vækstiværksættere bliver underkastet en nærmere cost-benefitvurdering. Dette forslag bør sammenlignes med f.eks. forbedring af afskrivningsmulighederne for computerhardware. Han var umiddelbart positiv over for forslaget om at genindføre hjemmeserviceordningen, hvis det kan dokumenteres, at den samfundsøkonomiske gevinst vil overstige gevinsten af f.eks. generelle skattelettelser.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, fremhævede, at det ville have været godt, hvis der i rapporten havde været en diskussion af, hvilke støtteordninger der ikke er medtaget i opgørelsen, da der altid kan stilles spørgsmål til den afgrænsning, der er foretaget i den type af opgørelser. Det er vigtigt ved analyser af betydningen af erhvervsstøtte at se

på, hvad der vil ske, hvis ordningen fjernes. Eksempelvis vil fjernelse af subsidier til søfart betyde, at erhvervet vil flytte til udlandet.

*Formanden for Danske Andelsselskaber* fremhævede, at de enkelte erhvervs evne til at fastholde international konkurrenceevne bør være centrale i vurderingen af erhvervsstøtteordninger. Han var derfor tilhænger af, at rederierhvervet får konkurrencedygtige skattevilkår.

*Formanden for Håndværksrådet* ønskede, at de mange støtteordninger samles i få og større puljer med et bredere formål, da dette vil gøre det lettere for mindre og nye virksomheder at overskue støttemulighederne. Desuden bør en større del af støtten rettes mod de små og nye virksomheder, da de ikke har de interne kompetencer til at løfte alle udviklingsopgaver. Han påpegede, at skattefradrag til vækstiværksættere er et eksempel på uhensigtsmæssig og konkurrenceforvridende erhvervsstøtte. Støtten kommer i bedste fald for sent, og i værste fald bidrager den til, at andre sunde virksomheder får forringet deres konkurrenceevne. Han var glad for, at formandskabet havde set nærmere på den finske fradragsordning for serviceopgaver i private hjem. Den finske ordning tilpasset danske forhold vil betyde øget beskæftigelse af lavt uddannede og velfærdsforbedringer for store dele af befolkningen. Han havde gerne set, at gevinsterne ved en hjemmeserviceordning var blevet sammenlignet med lettelser af marginalskatte – en sammenligning der, som formandskabet har påpeget, bør foretages.

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, efterlyste oplysninger om, hvornår de enkelte støtteordninger er indført og mente, at landbrugets høje andel af støtten skyldes, at erhvervet stadig nyder godt af ordninger, der er indført for mange år siden.

*Formanden for Dansk Handel og Service* fandt, at formandskabet havde valgt en for snæver fortolkning af erhvervsstøtte, hvilket forsimples billedet. Erhvervsstøtte findes således ikke kun i den del af erhvervspolitikken, som Økonomi- og Erhvervsministeriet varetager, men også i skattepolitikken, kulturpolitikken, arbejdsmarkedspolitikken mv.

På trods af begrænsningen i opgørelsen af erhvervsstøtten giver den et godt overblik over, hvilke sektorer der modtager støtte. Det er bemærkelsesværdigt, at servicesektoren, der udgør ca.  $\frac{2}{3}$  af det private erhvervsliv, tildeles under 20 pct. af den direkte erhvervsstøtte. Energistøtten er et godt eksempel på skævvridningen af støttemidlerne. Formålet med energistøtte er både at mindske forbruget af energi i alle sektorer og kompensere de erhverv, der ikke kan undgå at blive belastet af høje energiudgifter. Servicesektorens manglende andel af denne støtte viser, at ordningen ikke administreres efter dette formål. Han støttede forslaget om at analysere effekten af en eventuel udvidelse af hjemme-serviceordningen.

*En af de særligt sagkyndige, Finn R. Førsund, påpegede, at resultaterne af forskning og udvikling er et kollektivt gode. Det er derfor vanskeligt at afgøre, hvor høj støtten hertil bør være. Eksempelvis kunne det være interessant med en vurdering af, om Barcelona-målsætningen om FoU-udgifter på 3 pct. af BNP er fornuftig. Han fandt også, at det er en uheldig udvikling, at der opstilles resultatmål for forskning i form af f.eks. antallet af opnåede patenter. Antallet af patenter er ikke et velegnet succeskriterium for offentlig forskning. Det vil faktisk være mest fornuftigt at yde støtte, hvor vidensspredningen er størst. Afsluttende savnede han et mere slagkraftigt eksempel i rapporten på en cost-benefit-analyse af anvendt forskning end den præsenterede analyse af et "instrument til analyse af mælk".*

*Formanden for Det Økonomiske Råd noterede sig, at der i rådet er bred tilslutning til forslaget om, at der årligt skal udarbejdes en redegørelse om erhvervsstøtte indeholdende statistik og effektevaluering. Det er klart, at den valgte kategorisering af erhvervsstøtten kan diskuteres, men den gør det muligt at sammenligne udviklingen i erhvervsstøtten over tid, da centraladministrationen i 1990'erne opgjorde erhvervsstøtten på tilsvarende måde. Generelt gælder, at fordi en ordning karakteriseres som erhvervsstøtte, er det ikke ensbetydende med, at ordningen skal afskaffes. Han understregede, at formandskabet ikke har vurderet hensigtsmæssigheden af de finansielle tjenesteydelsers momsfrigivelse. Han påpegede, at det er en misforståelse at opfat-*

te hjemmeserviceordningen som en ordning, der skal afhjælpe et arbejdsmarkedsproblem. Det er en sidegevinst ved ordningen. Hovedargumentet for at udvide hjemmeserviceordningen er, at den især reducerer omfanget af sort arbejde og gør-det-selv-arbejde. Vedrørende rederibeskatningen noterede formandskabet sig, at afkastet i erhvervet de seneste år har ligget relativt højt, men historisk har afkastet været lavt, og rederierne har således haft svært ved at forrente kapitalen lige så godt som andre erhverv. Fagøkonomisk kan det ikke anfægtes, at den favorable beskatning af søfarende bør afskaffes. Hvis mange på trods heraf ønsker at fastholde en favorabel beskatning for søfarende, kan forklaringen være, at det tillægges en særlig værdi, at der er dansk arbejdskraft på skibene. Ved samfundsøkonomiske analyser bliver det gjort klart, hvad omkostningen er ved sådanne præferencer for dansk arbejdskraft frem for udenlandsk arbejdskraft på skibene. Vedrørende rapportens eksempel ("instrument til analyse af mælk") på analyse af offentlig støtte til anvendt forskning, illustrerer dette valg, at der hidtil kun i uhyre sjældne tilfælde er foretaget analyser af det samfundsøkonomiske afkast af anvendt forskning.

### **Trafik, trængsel og infrastruktur**

*Formanden for Landsorganisationen* tilkendegav, at der i fagbevægelsen er mange forskellige holdninger til vejafgifter, og understregede, at det i forbindelse med regulering af transport er vigtigt at tage hensyn til fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Det kollektive trafiksystem er ikke tilstrækkeligt på alle tidspunkter af døgnet, hvilket man må være opmærksom på, når alle forhold i transport tænkes sammen.

*Formanden for Arbejderbevægelses Erhvervsråd* fremførte, at informationsfundet nødvendiggør en udbygning af det kollektive trafiksystem.

*Formanden for Dansk Industri* bemærkede, at Dansk Industri nærmest er imod roadpricing, da dette næppe vil kunne reducere trængsel eller miljøbelastning.

*Formanden for Erhvervsorganisationen HTSI* roste formandskabet for at have taget hul på spørgsmålet om trafik,



trængsel og infrastruktur. Formanden mente, at der på baggrund af rapportens konklusioner om roadpricing og betalingsring i København bør iværksættes et grundigt arbejde med at analysere et eventuelt fremtidigt roadpricingsystem. Det er vigtigt, at arbejdet foregår i dialog med transporterhvervet, og der bør være fokus på at sikre mobiliteten. Formanden gjorde yderligere opmærksom på, at selvom CO<sub>2</sub>-udledningen fra transportsektoren stiger, betyder den stigende transport, at produktionen kan lægges andre steder, og at den samlede nationale CO<sub>2</sub>-udledning dermed kan reduceres.

*En af de særligt sagkyndig, Hans E. Zeuthen, var – også som tidligere formand for det nu nedlagte Transportråd – glad for, at formandskabet behandlede transport. Han påviste, at tiden brugt til transport overstiger den samlede arbejdstid i f.eks. industrien. Han var enig med formandskabet i vigtigheden af, at infrastrukturinvesteringer og regulering af trafik ikke kan betragtes som adskilte problemer, men bør vurderes samtidigt. Han mente, at det er en vigtig konklusion, at roadpricing er det principielt bedste instrument, men indtil videre for dyrt. Han fandt ikke, at beregningerne er let gennemskuelige og opfordrede til at iværksætte et arbejde for at vurdere udviklingen i teknologien bag roadpricingsystemet. Han fremførte yderligere, at formandskabet synes at være lidt ambivalent med hensyn til forbrugernes reaktion på transportafgifter. På den ene side mener formandskabet, at adfærden kan påvirkes med afgifter, og på den anden side, at påvirkningen er lille, og at transport derfor udgør en god skattebase.*

*Formanden for Danske Andelsselskaber fandt det relevant at behandle trafik, da trængselsproblemerne er stigende. Han savnede dog en behandling af modulvogntog, der kan bidrage til en løsning, idet de kan transportere større godsmængder.*

*Nationalbankdirektøren mente, at trafikafsnittet indeholder interessante synspunkter og afdækker en ubehagelig udvikling. Trafikmængden stiger, og mulighederne for overflytning af vejtrafik til bane er begrænsede. Roadpricing ligger år ude i fremtiden, og den nuværende beskatning sikrer ikke*

nødvendigvis en hensigtsmæssig adfærd. Derfor må der forventes mere trængsel på vejene i de kommende år.

*Formanden for Håndværksrådet* fremførte, at formålet med trafik er at sikre mobiliteten blandt andet på arbejdsmarkedet, og at det derfor er forkert at se transport blot som et skatteobjekt. Han var dog enig med formandskabet i, at der kan være et behov for at se på reglerne for privates brug af biler på gule plader. Han fremførte yderligere, at trængsel er et stigende problem, men at man bør tage det roligt på kort sigt og i stedet se på omlægninger på længere sigt.

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, fremhævede rapportens oversigt over infrastrukturinvesteringer og håbende, at den vil blive udbredt i hele landet. Hun fremførte yderligere, at det især er kvinder, der kører i bus. Samtidig er prisen på busture steget mere end på biler. Derfor ville det have været relevant, om beregningerne i højere grad havde været delt op efter køn.

*Formanden for Dansk Handel og Service* advarede mod betalingsring og roadpricing. Han mente, at erhvervslivet i de berørte områder vil blive stillet ugunstigt af to årsager: Dels vil der komme færre kunder, dels vil det blive sværere at tiltrække arbejdskraft. Han fremførte, at trængslen udgør et problem i bycentrene, og at det skal løses med forbedret logistik: Infrastrukturen skal udbygges, der skal være mindre tung trafik i myldretiden, og trafikreguleringen skal forbedres.

*En af de særligt sagkyndige, Finn R. Førsund*, fandt, at rapporten giver en fin gennemgang af problemstillingerne i transport. Han mente, at pendling kun udgør en begrænset del af problemet. Han fandt, at trængselsproblemerne bedst løses ved en kombination af infrastrukturinvesteringer og regulering, f.eks. i form af vejbenyttelsesafgifter. Han mente, at den anvendte beregningsmodel, ASTRA, indeholder de relevante elementer og udfylder et hul mellem ligevægtsmodeller og trafikmodeller. Yderligere vil det være relevant at anvende ASTRA i forbindelse med videre analyser. Endelig var han enig i, at roadpricing er den principielt optimale reguleringsform.

*Formanden for Det Økonomiske Råd* fremførte, at et nyt element i redegørelsens analyser af vejbenyttelsesafgifter i forhold til tidligere analyser er fokuseringen på provenu anvendelsen. Beregningerne viser, at provenuet bør anvendes til lempelser af indkomstskatten, mens det er mindre hensigtsmæssigt at subsidiere kollektiv transport yderligere. Infrastrukturinvesteringer er ikke vurderet i modelberegningerne, hvorfor der er behov for yderligere analyser. Formanden reagerede på rådsmedlemmernes bekymring for mobiliteten på arbejdsmarkedet og konkurrenceevnen for erhvervslivet i byerne ved at betone, at transport har to slags omkostninger: tid og penge. Vejbenyttelsesafgifter gør transport i byer dyrere, men til gengæld spares værdifuld tid, hvilket vil forbedre mobiliteten og konkurrenceevnen for erhvervene i byerne. Endelig fremhævede han, at problemstillingen omkring vejbenyttelsesafgifter bør ses i et dynamisk perspektiv, hvor teknologiudviklingen kan medvirke til at gøre roadpricing billigere, hvorved denne teknologi kan blive relevant at inddrage i reguleringen af trafikken på et senere tidspunkt.

Afslutningsvist annoncerede repræsentanten for *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*, at han trækker sig som formand for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og dermed også fra Det Økonomiske Råd, da han ikke længere har tillid til formandskabets sammensætning.

København, den 13. juni 2006.

Michael Rosholm Jan Rose Skaksen Peter Birch Sørensen



# RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Erhvervsstøtte på godt og ondt, kapitel II
- Trafik, trængsel og infrastruktur, kapitel III

## **Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**

### **Kraftig efterspørgsel bag dansk højkonjunktur**

Dansk økonomi er inde i en højkonjunktur, og ledigheden er faldet mere end 30.000 personer over det seneste år. Der er udsigt til en høj vækst i efterspørgslen, både indenlandsk og på eksportmarkederne. Den samlede efterspørgsel ventes at stige ca. 4½ pct. i 2006 gradvist aftagende til ca. 2¾ pct. i 2008. Den høje vækst i efterspørgslen indebærer, at importen ventes at stige kraftigt, og der er således på trods af pæn eksportvækst et stort negativt vækstbidrag fra udenrigshandlen i hele prognoseperioden. Samlet ventes BNP at stige godt 2½ pct. i år og knap 2 pct. i de to følgende år.

### **Stigende forbrugskvote og investeringskvote**

En væsentlig faktor bag den aktuelle højkonjunktur er de stigende boligpriser. De store boligformuer giver øgede forbrugsmuligheder, og samtidig vil den forventede beskæftigelsesfremgang bidrage til en pæn vækst i indkomsterne. Det skønnes derfor, at det private forbrug trods stigende renter og høj oliepris vil vokse med ca. 3 pct. i år og godt 2½ pct. de kommende år. Med udsigt til fortsat høj efterspørgsel ventes en fortsat stigning i investeringskvoten gennem hele prognoseperioden, til dels som en kompensation for manglende arbejdskraft.

Resumeet er færdigredigeret den 15. maj 2006.

**Høj udenlandsk vækst medfører høj eksportvækst**

Det udenlandske vækstbillede tegner også lyst de kommende år. Det er især væksten i Tyskland og dermed Euroområdet, der ventes at tage til oven på nogle år med lav vækst. Således tegner fremgangen på Danmarks eksportmarkeder til at blive høj i 2006, og der ventes pæne vækstrater i den danske eksport i hele prognoseperioden.

**Importen stiger kraftigt ...**

Ledigheden er historisk lav, og der er derfor begrænsede muligheder for at øge den danske produktion de kommende år. Den stærkt stigende efterspørgsel ventes derfor at give sig udslag i, at en stadig større del af efterspørgslen tilfredsstilles af import i løbet af prognoseperioden. Den kraftigt stigende import betyder, at betalingsbalancen forværres betydeligt i de kommende år.

**... og betalingsbalancen forværres markant**

**Konjunkturbetinget stigning i arbejdsstyrken**

De forbedrede beskæftigelsesmuligheder indebærer, at arbejdsstyrken forventes at stige med godt 10.000 personer over de kommende tre år – til trods for, at demografien trækker i retning af et fald. Uden en sådan konjunkturbetinget stigning i arbejdsstyrken kan den forventede vækst i beskæftigelsen på knap 40.000 personer ikke realiseres.

**Nuværende højkonjunktur kan sammenlignes med 1980'ernes og 1990'ernes opsving**

Det er forbundet med ekstra usikkerhed at vurdere, hvordan økonomien reagerer, når den nærmer sig kapacitetsgrænsen. I afsnit I.7 sammenlignes den nuværende situation med højkonjunkturerne i 1980'erne og i anden halvdel af 1990'erne. Målt på forskellen mellem den faktiske og den strukturelle ledighed vurderes den nuværende højkonjunktur at være af omtrent samme styrke som opsvinget i 1990'erne, men lidt mindre kraftigt end i 1980'erne. Strukturerne i økonomien er bedre nu end tidligere, og samtidig er økonomien blevet endnu mere åben over for omverdenen. Dette kan tale for en relativt moderat lønreaktion på presset på arbejdsmarkedet. Omvendt er ledigheden nu så lav og manglen på arbejdskraft så betydelig, at overophedning må siges at være en reel risiko.

**Relativt behersket stigning i lønstigningerne forventes**

Indtil nu har udviklingen på arbejdsmarkedet dog overrasket positivt. Selv med kraftigt faldende ledighed har der været en afdæmpet lønstigningstakt. På trods af udsigten til fortsat fald i ledigheden ventes moderate lønstigninger i hele prognoseperioden – gradvist stigende til ca. 4¼ pct. i 2008. Det-

te kan opfattes som en relativt optimistisk vurdering, der blandt andet er betinget af, at arbejdsstyrken stiger, produktivtetsvæksten bliver relativt høj, og at importen tilfredsstiller en mærkbart øget andel af den stigende efterspørgsel.

### *Prognosens hovedtal*

	2004	2005	2006	2007	2008
BNP-vækst (pct.)	1,7	3,4	2,7	1,9	1,7
Offentlig saldo (mia. kr.)	25	61	44	42	38
Betalingsbalance (mia. kr.)	33	44	24	14	5
Ledighed (1.000 pers.)	176	157	131	128	129
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	2	20	34	6	-1
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,1	2,7	3,8	4,1	4,3
Inflation (pct.)	1,4	2,1	2,2	2,1	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**

#### **Risiko for overophedning**

Den meget lave ledighed kombineret med den betydelige købekraft, der ligger i de store skattefrie kapitalgevinster på boligmarkedet, indebærer, at risikoen for overophedning af økonomien er betydelig.

#### **Østarbejderaftalen burde være afskaffet**

Den stramme arbejdsmarkedssituation kan i et vist omfang mildnes med import af arbejdskraft. Derfor er forlængelsen af Østarbejderaftalen i yderligere tre år ikke hensigtsmæssig. En afskaffelse ville have bidraget til at øge arbejdsuddet og reducere risikoen for en overophedning.

#### **Lempelig finanspolitik øger risikoen for overophedning**

Højkonjunktoren er ikke bare drevet af boligpriserne. Finanspolitikken har gennem skattelettelser, skattestop og overskridelser af rammen for den offentlige forbrugsvækst også bidraget til væksten de seneste år. Dette er u hensigtsmæssigt i den nuværende situation. Yderligere lempelser vil forøge risikoen for overophedning, og de vil derfor være skadelige for økonomien under den nuværende højkonjunktur. Finanspolitiske lempelser bør derfor selvsagt undgås.

**Overordnet positivt velfærdsudspil...**

Regeringens oplæg til en velfærdsreform tilsigter at imødegå det fremtidige udgiftspres ved en gradvis senere tilbage-trækning og løbende reformtiltag i stedet for ved offentlig opsparing. Dette er en hensigtsmæssig strategi, og velfærdsudspillet indeholder en række relevante målsætninger og forslag. I henhold til regeringens egne beregninger vil de foreslåede tiltag fastholde et overskud på de offentlige finanser frem mod 2040.

**... men pengene kan kun bruges én gang**

Skattestoppets fastlåsning af ejendomsværdiskat og punkt-afgifter efter 2010 er ikke finansieret i udspillet. En fortsættelse af skattestoppet vil derfor kræve betydelige yderligere besparelser. Planen indeholder heller ikke råderum til nye skattelettelser eller nye serviceløft i de offentlige ydelser. Den finanspolitiske holdbarhed vil komme under yderligere pres, hvis reformforslaget svækkes undervejs i de politiske forhandlinger. Hvis et politisk kompromis f.eks. ender med en lavere tilbagetrækningsalder, skal der findes besparelser på andre områder.

**Ophævelse af særregler for ældre vil øge beskæftigelsen...**

Udspillet indeholder en række tiltag, der kan bidrage til at reducere ledigheden og øge arbejdsstyrken. Blandt andet ophæves særreglerne for de ældre ledige. Forslaget indebærer endvidere en gradvis forøgelse af folkepensionsalderen til 67 år og af efterlønsalderen til 63 år. Såvel Velfærds-kommissionen som Det Økonomiske Råds formandskab har foreslået en total afskaffelse af efterlønnen, da det er vanskeligt at finde gode økonomiske argumenter for at subsidiere en tidlig tilbagetrækning for arbejdsduelige personer. Den foreslåede indeksering af pensionsalderen fra 2025 med restlevetiden for 60-årige er dog et værdifuldt signal om, at den gradvise stigning i levealderen også kræver flere aktive år på arbejdsmarkedet. Forhøjelsen af efterlønsalderen og ophævelsen af særreglerne for ældre ledige må forventes at bidrage til en lavere ledighed i aldersgrupperne lige under den nuværende efterlønsalder.

**... men efterlønnen bør afskaffes helt**

**To formål med aktivering: Opkvalificering og rådighedstest**

Reformudspillet indeholder også forslag om fuldtidsaktivering af alle dagpengemodtagere, der har været ledige i 2½ år. I en højkonjunktur er en så lang ledighedsperiode et klart signal om, at der er noget galt. Det kan f.eks. være, at den ledige mangler kvalifikationer til at klare sig på arbejdsmar-



kedet. I så fald er der behov for opkvalificerende tilbud. Er der derimod tale om, at den ledige har undladt at søge tilstrækkeligt bredt og intensivt, må aktiveringen i stedet tage karakter af en reel rådighedstest, som bliver opfattet som en "trussel". Herved tilskyndes den ledige til at søge bredere. I begge tilfælde kan aktivering således være en vigtig del af løsningen.

### **Vigtigt at skelne mellem de to formål med aktivering**

Jo mere generøst dagpengesystemet er med hensyn til dagpengeperiode og kompensationsgrad, jo større behov er der for at anvende aktivering som en reel rådighedstest. Det vil formentlig øge arbejdsmarkedspolitikken effektivitet, hvis man sonderer klarere mellem de to typer af aktivering. Det er vigtigt, at der tidligt i ledighedsforløbet foretages en vurdering af, om den ledige har brug for opkvalificering. I disse tilfælde vil det typisk være hensigtsmæssigt at give et opkvalificerende aktiveringstilbud relativt hurtigt.

### **En del af det store offentlige overskud skyldes midlertidige indtægter**

De seneste års meget store overskud på de offentlige finanser skyldes i væsentligt omfang den gunstige konjunktursituation kombineret med store ekstraordinære indtægter fra bl.a. pensionsafkastskatten og Nordsøbeskatningen. Det er derfor vigtigt at bevare fokus på, at en ikke ubetydelig del af de offentlige indtægter er af midlertidig karakter.

### **Oliefond kan øge budgetdisciplinen**

De store løbende indtægter fra Nordsøen kan gøre det fristende at føre en ekspansiv finanspolitik. For at fremme en disciplineret anvendelse af de midlertidige indtægter fra Nordsøen bør der derfor oprettes en særlig fond. En mulig konstruktion er at overføre alle indtægterne fra Nordsøbeskatningen til fonden, der placerer midlerne i værdipapirer. En del af afkastet akkumuleres i fonden, mens den resterende del overføres til statskassen. Hvis man kun overfører den del af afkastet, der overstiger den gennemsnitlige langsigtede vækstrate i nationalproduktet, vil fondens relative størrelse kunne fastholdes også efter, at ressourcerne i Nordsøen er udtømt. Derved vil også de fremtidige generationer få glæde af ressourcerne. Ud fra en helt tilsvarende argumentation vil det være naturligt også at lade andre midlertidige indtægter – f.eks. provenu fra salg af statslige aktiver – tilgå fonden.

### **Fond bør ikke være en cigarkasse**

Afkastet fra fonden, der overføres til statskassen, bør ikke reserveres til særlige formål, men derimod indgå i de generelle prioriteringer på det offentlige budget. Dette udelukker ikke, at afkastet kan anvendes til opbygning af humankapital eller til udvikling af nye energikilder, men sådanne udgifter bør ikke kobles snævert sammen med afkastet fra fonden.

### **Der er behov for en skatteomlægning**

Efter den snarlige gennemførelse af velfærdsreformer er et naturligt næste skridt i reformprocessen en omlægning af skattesystemet, herunder en ophævelse af skattestoppet. Den tiltagende globalisering tilsiger et skift mod en øget beskatning af immobile skattekilder til fordel for en lempeligere beskatning af mobile skattekilder. En sådan omlægning af skattesystemet umuliggøres af skattestoppet. En fastholdelse af skattestoppet på ejendomsværdiskatten forøger forvriddingerne i skattesystemet og øger skævvridningen på ejerboligmarkedet. Som minimum bør det sikres, at boligskatterne fremover følger udviklingen i boligpriserne, ligesom reglen om den særligt lave ejendomsværdiskat på boliger købt før 1. juli 1998 bør ophæves.

### **Flere indikationer på et skævvredet skattesystem – frynsegoder og skattetænkning**

Et andet symptom på skævvridning i skattesystemet er de seneste års stigende udbredelse af frynsegoder. Den høje beskatning af arbejdsindkomst har gjort det fordelagtigt for virksomhederne at tildele lønstigninger ad andre veje end ved at forhøje bruttolønnen. Stigende anvendelse af frynsegoder medfører et tab af skatteprovenu. Denne metode lemper indirekte skatten på arbejdsindkomst, men er mindre effektiv end mere målrettede direkte skattelettelser, og den indebærer et element af vilkårlighed og uigennemskuelighed i fordelingspolitikken. Der er også tegn på stigende udnyttelse af asymmetrierne i kapitalbeskatningen, f.eks. ved optagelse af lån, der anvendes til indskud i pensionsordninger. Også sådanne skævheder i skattesystemet udhuler skattegrundlaget og vanskeliggør en nedsættelse af skatterne på de områder, hvor der er mest behov for det.

## Erhvervsstøtte på godt og ondt

### Høj værdiskabelse og erhvervs politik

Danmarks status som et af verdens rigeste lande skyldes den høje værdiskabelse i danske virksomheder. Der er derfor gode argumenter for at belyse og forstå forhold, der kan øge værdiskabelsen i danske virksomheder, herunder erhvervs politikken.

### Selektiv erhvervsstøtte koster 27 mia. kr. årligt

Der er mange forhold – uddannelse, arbejdsmarked, konkurrence, forskning, finansielle markeder, skat, transportinfrastruktur osv. – der understøtter og påvirker værdiskabelsen i virksomhederne. Erhvervs politik befinder sig således i et krydsfelt mellem en lang række centrale politikområder. For meningsfuldt at kunne analysere erhvervs politikken er det vigtigt med en afgrænsning. I redegørelsen defineres selektiv erhvervsstøtte som erhvervsrettede tilskud og udgifter på finansloven samt skattetilskud til erhvervslivet, dvs. skattebegunstigelser og særregler. Redegørelsen indeholder en statistik for den selektive erhvervsstøtte, som opgøres til godt 27 mia. kr. i 2006. Beløbet indeholder ikke kommunal erhvervsstøtte og begunstigelser via de skattemæssige afskrivningsregler.

### Støtte på finansloven er 7 mia. kr.

Den direkte erhvervsstøtte på finansloven udgør knap 7 mia. kr. i 2006. Hovedparten af støtten – 4 mia. kr. – går til institutioner med erhvervsfremmende formål, f.eks. erhvervsrettet forskning eller tilsyn og regulering, mens 3 mia. kr. er direkte tilskud til virksomheder. Udgifterne til forskning og udvikling (FoU) og innovationsfremme – både til offentlige institutioner og direkte til virksomhederne – er 2,2 mia. kr. Landbruget og dets forædlingsvirksomheder får godt 42 pct. af den samlede direkte støtte. Støtten på finansloven er faldet 3 mia. kr. fra 1998 til 2006. Hovedparten af reduktionen skyldes, at de direkte tilskud til virksomhederne er faldet. De væsentligste elementer heri er afviklingen af værftsstøtten og reduceret hjemmeservice. Det er således især støtten til industri og serviceerhverv, der er blevet beskåret.

### Skattebegunstigelser på 20 mia. kr.

De erhvervsrelaterede skattebegunstigelser udgør 20,6 mia. kr. i 2006 og er dermed tre gange så store som den “synlige” støtte på finansloven. Begunstigelserne opstår, fordi erhvervenes overskud, inputs af kapital, arbejdskraft mv. og

færdigvarer i en række tilfælde beskattes efter særligt lempelige regler. Service- og transporterhvervene får knap halvdelen af støtten, mens landbruget får under 10 pct. Service- og transporterhvervenes begunstigelser består bl.a. i momsrabat for den finansielle sektors ydelser og en række andre tjenester, skattefritagelse for søfolk samt diesel- og udligningsafgift. Skatterabatterne til FoU og innovationsfremme udgør 4 mia. kr.

**Første overblik  
over  
erhvervsstøtten  
siden slutningen af  
1990'erne**

Erhvervsstøttestatistikken i denne redegørelse er det første forsøg på at skabe overblik over et centralt område siden en række vigtige bidrag fra centraladministrationen i slutningen af 1990'erne. Uden et sådant grundlag kan det være vanskeligt at prioritere indsatsen og følge op på initiativer. Det er især et problem for støtten knyttet til skattebegunstigelser, som er langt mindre synlige end de direkte udgifter på finansloven.

**Erhvervsstøtte  
kræver altid særlig  
begrundelse i  
virksomhedernes  
forhold**

Den generelle begrundelse for selektiv erhvervsstøtte er, at markeds kræfterne alene ikke altid fører frem til den bedste anvendelse af ressourcerne i samfundet. Man skal imidlertid være opmærksom på, at ikke alle markedsfejl kan begrunde selektiv erhvervsstøtte. De markedsfejl, der kan begrunde erhvervsstøtte, skal enten være af en sådan art, at de i særlig grad hæmmer bestemte aktiviteter eller brancher, eller også skal de betyde, at de enkelte virksomheder ikke opnår det fulde udbytte af de investeringer, de foretager.

**Skal  
vækstiværksættere  
støttes?**

Regeringen har foreslået at støtte iværksættere, der har særligt høj vækst i omsætning og beskæftigelse. Støtten foreslås givet i form af et skatnedslag. Vækstiværksætterne har en højere produktivitet end andre iværksættere og etablerede virksomheder. I redegørelsen diskuteres, hvilke forhold der kan begrunde en sådan form for selektiv støtte. Vækstiværksætterne investerer – ikke overraskende – mere end andre virksomheder og har derfor mindre overskud pga. højere afskrivninger. Store investeringer og lav overskudsgrad er imidlertid ikke i sig selv tegn på, at iværksætterne ikke kan finansiere fortsat vækst via låntagning på de finansielle markeder. I princippet kunne der være et argument for offentlig støtte til vækstiværksættere, fordi der er indikationer af, at de i særlig grad bidrager til væksten i produktivite-

ten, og fordi de muligvis ikke selv får det fulde udbytte af deres iværksætterindsats. Ud fra samme betragtning er der et argument for generelt at støtte omstilling fra lavproduktive til højproduktive virksomheder, men dette ville kræve en omfattende offentlig indgriben, og det offentlige har næppe den fornødne information til at sikre, at støtten går til de rigtige virksomheder. Formandskabet mener derfor, at de centrale elementer i iværksætterpolitikken fortsat bør være rådgivning og vejledning til potentielle iværksættere samt reduktion af administrative byrder.

### **Skattemæssig neutralitet bør være hovedregel**

Ud over direkte tilskud kan differentiering af skatter og afgifter også være et led i erhvervsstøtten. Igen er der stærke argumenter for neutralitet, dvs. ensartet beskatning af alle aktiviteter, produktionsfaktorer og færdigvarer. Afvigelse herfra kræver en specifik og væsentlig begrundelse.

### **Skattebegunstigelser til rederier**

Rederierhvervet og dets danske ansatte får væsentlige skattebegunstigelser. Erhvervet beskattes lempeligt via den såkaldte tonnageskat, og danske søfolk betaler ikke indkomstskat. Dette svarer til de skattemæssige vilkår for hovedparten af EU-landenes handelsflåde.

### **Argument for lav beskatning af kapital, men ikke for skattefrihed til søfolk**

Der kan være argumenter for lav beskatning af rederierhvervet. Kildelandsbeskatning af kapitalindkomst, dvs. beskatning af overskuddet hos virksomhederne frem for hos ejerne af virksomheden, kan i princippet begrunde en differentieret kapitalbeskatning, som indebærer, at kapitalintensive erhverv beskattes lempeligt. I redegørelsen sandsynliggøres dog, at lempelsen nok går for langt i forhold til det hensigtsmæssige niveau. Endvidere er der ingen argumenter for at give skattefrihed til danske søfolk i handelsflåden, da rederierne har mulighed for at ansætte udenlandsk arbejdskraft med tilsvarende kvalifikationer. Især i en situation med stigende mangel på arbejdskraft er det ikke hensigtsmæssigt at subsidiere beskæftigelse i et erhverv, der har alternativer til veluddannet dansk arbejdskraft.

### **Lav forrentning af investeret kapital i rederier frem til 2002**

Problemet ved at tildele rederierne skattebegunstigelser er, at det kan fastholde ressourcer i aktiviteter, hvor det samfundsmæssige afkast er lavt. Beregninger viser, at kapitalen investeret i rederierhvervet frem til 2002 gav et væsentligt

lavere samfundsøkonomisk afkast end kapital investeret i industrien. I 2003-04 vendte billedet, men det skyldtes ekstraordinært gunstige fragtrater, som allerede er faldet noget og ikke kan forventes fastholdt i fremtiden.

### **Samfunds- økonomiske analyser nødvendige**

Det er ikke en tilstrækkelig begrundelse for at yde støtte til en virksomhed, at der er principielle argumenter for støtte. Det er også nødvendigt med beregninger af den samfundsøkonomiske gevinst ved de enkelte ordninger. Det skyldes, at selvom der er principielle argumenter for en støtteordning, kan det være, at gevinsten ved ordningen ikke står mål med de direkte og indirekte omkostninger, der er ved at yde støtten. Offentlige merudgifter, der skal skattefinansieres, forvrider ressourceanvendelsen – populært sagt koster det mere end 1 kr. at opkræve 1 kr. i offentligt provenu. Endvidere kan erhvervsstøtte virke konkurrenceforvridende, hvis den udmøntes forkert.

### **Ekstra omkostninger ved uddeling af erhvervsstøtte**

Dertil kommer, at uddeling af støtte vil indebære administrationsomkostninger, både i forbindelse med bevillingen af støtten og i forbindelse med udbetalingen og kontrol af, om støtten anvendes efter de kriterier, den er bevilget ud fra. Offentlig erhvervsstøtte kan også betyde, at virksomhederne vil bruge ressourcer på at konkurrere om at opnå støtte i stedet for at konkurrere om at producere de bedste og billigste produkter.

### **Cost-benefit- analyser et nyttigt redskab**

Et nyttigt redskab til vurdering af offentlige tiltag er cost-benefit-analyser. Ved cost-benefit-analyser opgøres fordele og ulemper i kroner og øre, og det beregnes, hvorvidt de kalkulerede fordele er større end omkostningerne. Et vigtigt element i analysen er indledningsvist at beskrive, hvilke økonomiske problemer støtten har til hensigt at afhjælpe. Det skal være problemer, som markedet ikke af sig selv løser. Der skal også være en grundig beskrivelse af fordele og ulemper ved tilskuddet.

### **En systematisk beskrivelse af virkninger er et fremskridt**

Selv, hvis analysen skulle stoppe her, fordi det ikke er muligt at værdisætte alle omkostninger og fordele, er en systematisk beskrivelse af alle forventede positive og negative virkninger af offentlige tilskud en forbedring af besluttelsesgrundlaget.

**Øget beskæftigelse og valutaindtjening er ikke gevinst i sig selv**

Mange erhvervspolitiske initiativer vil øge beskæftigelsen og valutaindtjeningen i de støttede erhverv. Dette er ikke i sig selv en kvalitet ved initiativet, selv om der jævnligt kan findes eksempler på denne argumentation. Den samfundsøkonomiske gevinst fremkommer, hvis tiltaget kan præstere en højere aflønning af arbejdskraft og kapital end alternative anvendelser af ressourcerne. Denne gevinst er uafhængig af, hvor stor beskæftigelseeffekten er, og om de producerede varer og tjenesteydelser sælges på hjemmemarkedet eller afsættes på eksportmarkederne.

**Betingelser for støtte til anvendelsesorienteret forskning**

Hvis der skal ydes offentlige tilskud til anvendelsesorienteret forskning, er det således nødvendigt, at forskningen giver et større afkast til samfundet end til de private investorer. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis der er en spredningseffekt og videnoverførsel til andre forskningsområder eller til andre virksomheder.

**Oplysningspligt betingelse for tilskud**

Analyser af nuværende og tidligere støtteordninger kan bidrage til at vurdere, om fremtidige støtteordninger vil give en samfundsøkonomisk gevinst. Sådanne analyser er dog vanskelige at foretage på grund af mangel på fyldestgørende data for gennemførte ordninger og projekter. Det anbefales derfor, at modtagere af erhvervsstøtte, herunder støtte til anvendt forskning, skal forpligtes til at give relevante oplysninger, der gør det muligt efterfølgende at evaluere den samfundsøkonomiske gevinst af tilskuddene.

**Cost-benefit-analyse før og under projektførelsen**

Det er vigtigt at gennemføre cost-benefit-analyser, før det besluttes, om der skal ydes erhvervsstøtte, men erhvervsstøtte, der ydes igennem en årrække, bør også analyseres undervejs for at sikre, at beslutningsgrundlaget stadig er opfyldt. Eksempelvis blev der ydet værftsstøtte til danske skibsværfter igennem 30 år, uden at det blev undersøgt, om den samfundsøkonomiske gevinst ved støtten stod mål med de betydelige støttebeløb, der blev ydet.

**Udvidelse af hjemmeservice kan overvejes**

Hjemmeservice er en erhvervsstøtteordning, hvor der er principielle argumenter for at yde støtte, og hvor modelberegninger har vist, at der var en gevinst ved de tidligere ordninger med de arbejdsmarkedsforhold, der var gældende i 1990'erne. Gevinsterne bestod i en mere effektiv arbejds-

deling, fordi gør-det-selv og sort arbejde blev begrænset, hvorved arbejdsudbuddet for især højtlønnede blev øget. Generelle marginalskattelettelser kan stimulere arbejdsudbuddet mere bredt og gøre skattesystemet mere robust over for globaliseringen, men løser ikke målrettet det problem, at skattesystemet i særlig høj grad hæmmer de aktiviteter, der ligger i direkte konkurrence med gør-det-selv arbejde og sort arbejde. Gevinsterne ved en udvidelse af hjemmeserviceordningen bør derfor holdes op mod gevinsterne ved en lempelse af marginalskatte.

### **Skal virksomheder betale for offentligt tilsyn og regulering?**

Omkostningerne i forbindelse med offentlige tilsyn med overholdelse af regler og love finansieres i nogle tilfælde af virksomhederne selv og i andre tilfælde af det offentlige. Baggrunden for, at nogle erhverv selv finansierer det offentlige tilsyn, er, at kontrollen i en række tilfælde fungerer som et kvalitetsstempel af den enkelte virksomhed i forhold til aftagerne af deres varer, og virksomhederne vil derfor selv få hele den økonomiske gevinst ved en kontrolforanstaltning. Der er også argumenter for, at brugerbetaling af det offentlige tilsyn resulterer i en mere effektiv regulering. Det er formandskabets opfattelse, at der er behov for en systematisk gennemgang af hele området for offentligt tilsyn og regulering af erhvervslivet for at vurdere, om der er brugerbetaling på alle de områder, hvor der er argumenter herfor. Desuden kan der være behov for at afdøre, om brugerbetalingen er indrettet hensigtsmæssigt.

### **EU's statsstøttere**

Der er inden for EU aftalt fælles regler for statsstøtte. Al statsstøtte i EU, som forvrider eller potentielt kan forvride konkurrencen, og som påvirker handelen mellem landene, er principielt forbudt. Der er imidlertid nogle former for støtte, der er undtaget fra forbuddet. Kommissionen har udarbejdet retningslinier for, hvornår støtte anses for tilladt. Retningslinierne beskriver f.eks., hvilke områder der må ydes støtte til, og størrelsen af den tilladte støtte.

### **Statistisk opgørelse helt forskellig**

Kommissionen udarbejder en statistik over landenes statsstøtte, der følger EU-regelsættet, og omfatter godkendte ordninger og gruppefritagelser. Den danske statsstøtte udgør ved denne opgørelsesmetode ca. 8 mia. kr. og ligger lidt over gennemsnittet for EU målt ved andelen af BNP. Ind-



holdet af denne statistiske opgørelse er imidlertid meget forskellig fra opgørelsen i redegørelsen. Det skyldes helt forskellige tilgange til, hvad der betragtes som statsstøtte.

### **Øget fokus på økonomisk vurdering i EU i tråd med formandskabets anbefalinger**

Statsstøttereglerne er under revision. I den forbindelse har Kommissionen fremlagt et høringsdokument, hvoraf det fremgår, at et af hovedelementerne ved revisionen er at forbedre den økonomiske tilgang til vurdering af, om statsstøtte skal tillades. I den forbindelse har Kommissionen fået udarbejdet en rapport, der foreslår, at der ved tilladelse af statsstøtte skal fokuseres på den samlede velfærd frem for kun at vurdere påvirkningen af konkurrencen. En sådan ændring af statsstøttereglerne er i god overensstemmelse med formandskabets anbefaling om at gennemføre cost-benefit-analyser af de forventede gevinster ved at yde erhvervsstøtte.

### **Øget gennemsigtighed for støtteordninger**

Formandskabet anbefaler, at der oprettes et offentligt tilgængeligt register med detaljerede oplysninger om alle bevillinger til statsstøtteordninger i EU-landene. Det vil både øge gennemsigtigheden i forhold til konkurrenterne og forbedre mulighederne for at analysere virkningen af statsstøtte.

### **Behov for mere statistik og bedre metoder**

Erhvervspolitik er et vigtigt område, der sammen med en række andre politikker har mulighed for at øge virksomhedernes værditilvækst, som er forudsætningen for velstanden og finansieringen af vores velfærdssamfund. En central pointe er, at den statistiske viden om erhvervspolitik og det metodemæssige grundlag for at evaluere erhvervspolitik er yderst mangelfulde. Redegørelsen indeholder bidrag, som kan være medvirkende til at rette op herpå. Formandskabet anbefaler, at Økonomi- og Erhvervsministeriet udgiver en årlig redegørelse, der giver en statistisk belysning af erhvervsstøttens omfang og udvikling, samt analyserer om centrale erhvervspolitiske initiativer lever op til målsætningerne.

## Trafik, trængsel og infrastruktur

### Hovedresultater

Et meget omdiskuteret instrument til regulering af transport er vejbenyttelsesafgifter, hvor bilister betaler en afgift, der afhænger af, hvor, hvor meget og hvornår der køres. I kapitel III er der gennemført analyser af roadpricing og andre former for afgifter på transport. Hovedresultaterne af analyserne er:

- Trafikken er stigende og behovet for regulering aktuelt og stigende.
- En række afgifter på transportområdet er sammensat uhensigtsmæssigt og bør ændres. Det gælder f.eks. beskatningen af biler på gule plader for private og beskatningen af dieselbiler, varebiler og lastbiler.
- Der kan være en gevinst ved en betalingsring omkring København. Denne regulering er mere målrettet end de eksisterende afgifter. Med stigende trafik over tid vil gevinsten ved en betalingsring stige.
- Hvis der etableres en betalingsring, bør afgiften være relativt høj for at opnå en samfundsøkonomisk gevinst.
- Roadpricing er et meget målrettet instrument til regulering af trafikken. På grund af store etablerings- og driftsomkostninger er der dog i dag næppe en gevinst ved roadpricing i Københavnsområdet, men den teknologiske udvikling og stigende trafik må forventes at gøre roadpricing rentabel inden for en overskuelig tidshorisont.
- Højere skatter på transport kombineret med lavere indkomstskatter vil være en samfundsøkonomisk fordel.
- Ændret beskatning af transport kan virke regionalt omfordelende, men det kan modvirkes med passende anvendelse af afgiftsindtægterne.
- Der foretages systematiske samfundsøkonomiske analyser af infrastrukturinvesteringer, men dette afspejles desværre ikke altid i de politiske beslutninger. Infrastrukturinvesteringer bør være en del af en offentlig investeringsplan.

**Effektivt transportsystem ønskeligt**

Et velfungerende transportsystem er vigtigt for et lands velstand og velfærd. Effektiv og billig transport reducerer virksomhedernes omkostninger og gør det muligt at tiltrække medarbejdere med relevante kvalifikationer fra et stort opland. Et effektivt transportsystem er også velfærdsfremmende ved at øge fleksibiliteten i forhold til fritidstilbud og muligheden for at besøge venner og familie.

**Stigende transport**

Over de sidste årtier er transporten af mennesker og gods steget betydeligt. Dette har lagt pres på transportsystemet i form af stigende trængselsproblemer specielt i og omkring de store byer.

**Afledte effekter af transport**

Transport giver anledning til en række negative effekter – eksterne effekter – i form af trængsel, støj, ulykker og luftforurening. I nogle tilfælde har teknologiske fremskridt og krav til køretøjerne reduceret den samlede forurening, men transportsektorens andel af den danske CO<sub>2</sub>-udledning har været stigende, ligesom trængselsproblemerne vokser i takt med den øgede trafik. De afledte effekter ved transport i form af miljøproblemer, ulykker og trængsel gør det nødvendigt at regulere omfanget af transport og sammensætningen af transporten med de forskellige transportmidler.

**Det offentlige budget**

Transportsektoren bliver både beskattet og subsidieret og har derfor væsentlig betydning for det statslige budget. Provenuet fra transportrelaterede afgifter udgør ca. 43 mia. kr. i 2004 svarende til ca. 6 pct. af de offentlige indtægter fra skatter og afgifter. De offentlige subsidier til kollektiv transport svarer til godt 1 pct. af de samlede offentlige indtægter fra skatter og afgifter. Endelig anvendes betydelige beløb på vedligeholdelse og forbedringer af infrastrukturen.

**Arbejdsudbuddet**

Transportpriserne, herunder beskatningen og subsidieringen af de forskellige transportformer, har betydning for omkostningen ved at tage på arbejde. Transportpriserne kan således påvirke arbejdsudbuddet og dermed provenuet fra indkomstskatten. En stigning i transportprisen vil på den ene side mindske gevinsten ved at arbejde, men hvis en øget transportpris reducerer trængslen, vil stigningen på den anden side bidrage til at mindske tidsforbruget ved pendling og dermed kunne forøge gevinsten ved arbejde.

## **Kompliceret reguleringsproblem**

Det er kompliceret at regulere transportsektoren. Myndighederne skal vælge, hvor og hvordan der skal investeres i infrastruktur, hvordan eksterne effekter skal reguleres, og der skal tages hensyn til offentlige skatteindtægter. Hvis der foretages investeringer i infrastruktur, ændres gevinsten ved eventuelle vejbenyttelsesafgifter og vice versa.

## **Skatteindtægter er et godt argument for beskatning af transport**

En væsentlig gevinst ved transportbeskatning er offentlige indtægter. Når der skal skaffes offentlige indtægter, forvrides økonomien, og den private produktion reduceres. Med indkomstskatter er denne forvridding stor. Derimod reagerer forbrugerne relativt lidt på ændringer i transportpriserne. Det betyder, at beskatning af transport ikke er særlig forvriddende (transport udgør en god skattebase). Dermed kan der være en fordel ved at hæve transportafgifterne og sænke indkomstskatten. Ændringer i beskatningen af transport kan dog have fordelingsmæssige konsekvenser, der bør tages i betragtning.

## **Behov for differentierede afgifter**

Da de eksterne effekter af transport rammer forskelligt geografisk og tidsmæssigt, er der behov for at kunne differentiere afgifterne. De eksisterende afgifter, f.eks. registreringsafgifter og benzinafgifter, afhænger ikke af, hvor og hvornår der bliver kørt. Med roadpricing er det muligt at differentiere afgifterne, men det er omkostningsfuldt, da det kræver installation af GPS i alle biler. Et alternativt instrument er betalingsringe, f.eks. omkring bykerner. Det er ikke lige så præcist som roadpricing, da der kun betales ved passage, men til gengæld er det billigere at etablere og drive.

### **Afgifter på transport**

## **Transport- beskatning bør gennemgås kritisk**

Beskatningen af transport er kompliceret. Der findes en række afgifter, der er u hensigtsmæssig sammensat, og som med fordel kan ændres. Derfor er det relevant, at hele transportbeskatningen gennemgås kritisk med det formål at få en mere tidssvarende beskatning, der giver en hensigtsmæssig adfærd og passende offentlige indtægter. Nedenfor gives en række eksempler på beskatning, der bør ændres.

**Flere dieslbiler skaber miljøproblemer**

Dieseldrevne person- og varebiler beskattes samlet set lempeligere end benzindrevne køretøjer. Den lempeligere beskatning af dieslbiler sammenholdt med den bedre brændstoføkonomi i disse har bidraget til at øge dieslbilernes andel af personbilparken. Denne udvikling har ikke været hensigtsmæssig i lyset af de større miljøomkostninger ved dieslbiler. I forbindelse med fremtidige EU-normer kan nye dieslbilers miljøomkostninger reduceres.

**Afgift på dieslbiler bør forøges**

Analyserne påviser, at den samlede afgift for dieslbiler er for lav. Hvis afgiften på diesel ikke kan sættes op på grund af grænsehandel, kan en forøget beskatning af dieslbiler ske ved at forhøje udligningsafgiften.

**Vejbenyttelsesafgift bør overvejes**

Køretøjer til erhvervsformål beskattes langt lempeligere end køretøjer til privat formål. Beskatningen er typisk lavere end de eksterne omkostninger. Der er derfor behov for øgede afgifter på lastbiltransport. På grund af grænsehandel og konkurrenceevnehensyn er det dog vanskeligt at øge beskatningen af godstransport ved højere brændstof- eller ejeromkostninger. En vejbenyttelsesafgift, der betales af både udenlandske og indenlandske brugere af de danske veje, har imidlertid ikke disse ulemper og bør derfor overvejes.

**Uhensigtsmæssig afgiftsstruktur på varebiler**

Udformningen af registreringsafgiften på varebiler giver et incitament til at købe store varebiler i stedet for små. Dette er ikke hensigtsmæssigt og bør modvirkes ved ændring i afgifterne for varebiler, således at de store beskattes relativt hårdere. Yderligere kan det anbefales, at den årlige afgift for varebiler indrettes som en grøn ejerafgift efter samme principper, som det kendes fra personbiler.

**Væk med de gule plader for private**

Bilafgifterne er differentieret i forhold til køretøjernes forventede anvendelser. Der er således lavere registreringsafgifter for biler på gule plader og campingbiler. Private køber i øget omfang biler på gule plader til private formål. Det er ikke hensigtsmæssigt, at store biler beskattes lempeligt, blot fordi de kun har plads til få personer. Privates køb af biler på gule plader har således fået karakter af at være et skattehul. Dette hul bør lukkes. Det kan ske ved ændring af reg-

lerne for biler på gule plader eller ved en væsentlig forøgelse af tillægget i ejerafgifter for privat anvendelse.

### **Miljøhensyn og andre eksterne effekter**

Set over en længere tidsperiode er en række miljøeffekter i forbindelse med transport reduceret, ligesom der er færre ulykker. Den økonomiske vækst trækker dog i retning af større eksterne effekter, særlig trængsel.

### **Problemer størst i byerne**

De eksterne omkostninger i byområder er betydelig større end i landområder. Dette skyldes delvist, at trængselsproblemerne er større i byområder end på landet, men forskellen skal også i stor grad tilskrives, at miljøpåvirkningerne er større i byerne på grund af den større befolkningstæthed.

### **Eksterne omkostninger størst i byerne**

For kørsel med personbil er de marginale eksterne omkostninger ved kørsel i byerne i myldretiden efter alt at dømme højere end den samlede afgift pr. km. Dette peger i retning af, at afgiften i byerne er for lav. Uden for myldretiden og på landet er de samlede afgifter derimod højere end de samlede marginale eksterne omkostninger. Dette kan dog ikke fortolkes sådan, at afgiften nødvendigvis er for høj på landet, da transport også bør beskattes af provenuhensyn. I København er de samlede eksterne omkostninger højere end de nuværende afgifter. Dette er mest udtalt for dieselmotorer, idet dieseldrevne køretøjer har lavere afgifter pr. kørt km og samtidig forurener mere.

### **Omlægning af registreringsafgiften**

På længere sigt bør det overvejes at reducere registreringsafgiften og hæve den kørselsafhængige afgift. Ved en omlægning vil bilparken blive nyere, men beskatningen vil fortsat give en tilskyndelse til at begrænse kørselsomfanget. Højere benzinafgifter kan imidlertid være uheldigt pga. forøget grænsehandel. Roadpricing i hele landet vil kunne løse problemet, men er et stort skridt, der sandsynligvis først bliver relevant på længere sigt, når den teknologiske udvikling har reduceret etablerings- og driftsomkostningerne. På kortere sigt, hvis grænsehandelsproblemerne udelukker højere benzinafgifter, vil det være hensigtsmæssigt at reducere registreringsafgiften og forøge den årlige ejerafgift. Dette vil give en yngre bilpark, men styringen af kørselsomfanget vil blive mindre præcis, end hvis der omlægges til kørselsafhængige afgifter.

## Roadpricing og betalingsring

### Vejbenyttelsesafgifter

Både infrastrukturinvesteringer og vejbenyttelsesafgifter kan reducere trængselsproblemerne. I Danmark har strategien hidtil været ensidigt at reducere trængsel ved at udbygge infrastrukturen. Problemerne vil imidlertid ofte bedst kunne løses ved at anvende en kombination af de to instrumenter. Hvis der suppleres med vejbenyttelsesafgifter, vil omkostningerne til infrastrukturen kunne reduceres, og samfundet vil samlet set opnå en gevinst.

### ASTRA

For at vurdere effekten af vejbenyttelsesafgifter har Det Økonomiske Råds Sekretariat i samarbejde med Danmarks Transportforskning udviklet modellen ASTRA, der fokuserer på transport, trængsel og arbejdsmarked. Modellen er baseret på en række forenkling antagelser, hvorfor resultaterne primært skal opfattes som indikationer.

### Forskellige reguleringsformer kombineret med forskellig provenuanvendelse

I tabel 1 vises velfærdseffekterne af henholdsvis roadpricing i Københavns og Frederiksberg kommuner og en betalingsring omkring Københavns og Frederiksberg kommuner. Disse instrumenter er kombineret med forskellige former for anvendelse af provenuet: Indkomstskattelettelser, subsidier til kollektiv transport i København og forøget transportfradrag for personer, der pendler til København.

### Betalingsring kan være en god idé

Der vil ifølge modelberegningerne være en velfærdsgevinst ved at etablere en betalingsring omkring Københavnsområdet, og den samfundsøkonomisk bedste måde at anvende provenuet på vil være at lette indkomstskatten. Hvis afgiftsprovenuet anvendes til lettelse af indkomstskatten i de berørte regioner, vil de regionale fordelingsvirkninger af afgifterne endvidere blive neutraliseret. Analyser viser, at hvis der etableres en betalingsring, bør afgiften være relativt høj for at opnå en samfundsøkonomisk gevinst. Dette skyldes, at de administrative omkostninger er betydelige.

### Roadpricing næppe rentabelt i dag

Der vil tilsyneladende ikke på nuværende tidspunkt være en gevinst ved at indføre roadpricing, hvilket skyldes relativt store omkostninger til etablering og drift af systemet.

Tabel 1      Årlig velfærdseffekt af roadpricing i eller en betalingsring omkring København

	Anvendelse af provenu		
	Indkomstskatte- lettelser	Subsidier til offentlig transport	Befordrings- fradrag
	-----	Mio. kr.	-----
Roadpricing, 4 hhv. 2 kr. pr. km <sup>a)</sup>	-24	-218	-282
Betalingsring, 40 hhv. 20 kr. pr. passage <sup>a)</sup>	382	221	152

a)            Beløbet angiver betalingen hhv. i og uden for myldretiden.

Kilde:        Egne beregninger på ASTRA.

### Yderligere analyser nødvendige

Usikkerhederne i beregningerne er imidlertid store, og de forventede gevinster relativt små. Det er derfor ikke muligt entydigt at anbefale, at der etableres en betalingsring nu. Muligheden er dog interessant, og der bør iværksættes et grundigere arbejde for mere præcist at fastslå, om der vil være en gevinst.

### Stigende trængsel kan forøge gevinsten

På længere sigt må der forventes stigende trængsel. Hvis der ikke foretages større infrastrukturinvesteringer, vil gevinsten ved vejbenyttelsesafgifter stige, og om et årti vil gevinsten med stor sandsynlighed være væsentligt større. Samtidig vil den teknologiske udvikling gøre det billigere at etablere og drive et roadpricingsystem, der derfor i fremtiden kan vise sig mere attraktivt end en betalingsring.

### Infrastrukturinvesteringer

### Infrastruktur- investeringer

Investeringer i bedre infrastruktur kan medvirke til at reducere trængslen. Den stigende trafik vil sandsynligvis gøre det rentabelt løbende at forbedre infrastrukturen, men det er hverken hensigtsmæssigt eller realistisk at sigte mod helt at fjerne trængsel med investeringer i mere infrastruktur (eller for den sags skyld med flere afgifter).



### **Positivt med cost-benefit-analyser**

Det er prisværdigt, at der igennem en længere årrække er gennemført samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser af større investeringsprojekter inden for trafiksektoren. Endvidere er det metodiske grundlag for disse analyser blevet forbedret inden for de senere år, ligesom der er opstillet et fælles metodisk grundlag for vej- og baneinvesteringer.

### **Nogle beslutninger dog truffet på spinkelt grundlag**

I forbindelse med prioritering af trafikinvesteringer er nogle politiske principbeslutninger for større projekter dog truffet på et relativt spinkelt grundlag, f.eks. før der er udarbejdet samfundsøkonomiske analyser eller udført vurdering af virkning på miljøet (VVM-undersøgelser). Det anbefales, at der ikke fremover træffes beslutninger om større investeringer i infrastruktur, før der er gennemført en samfundsøkonomisk beregning af fordelene og omkostningerne.

### **Eksempel på behov for metodeudvikling**

I praksis medregnes ikke alle fordele og ulemper ved et projekt i cost-benefit-analysen. Hvis man politisk ønsker at prioritere et projekt med lavt samfundsøkonomisk afkast, fordi man mener, at der er ikke medregnede fordele, så bør man angive, hvilke udeladte fordele der menes at have afgørende betydning. Desuden anbefales det, at det i forbindelse med vurderingen af projektet beregnes, hvor høj værdi de udeladte fordele og ulemper skal have, for at projektet får et rimeligt samfundsøkonomisk afkast. Dette kan være et supplement til Trafikministeriets anbefalede systematik for håndtering af udeladte effekter.

### **Infrastrukturinvesteringer bør ikke bruges som regionalpolitik**

Der har tilsyneladende indgået regionalpolitiske fordelingshensyn i forbindelse med tidligere beslutninger om prioritering af trafikinvesteringer. Rentable investeringer i hovedstaden er ikke blevet foretaget, og urentable investeringer i provinsen er gennemført. Målsætninger om regional fordeling bør ikke forfølges ved at vælge investeringer i infrastruktur med relativt lavt samfundsøkonomisk afkast, men bør tilgodeses med andre instrumenter som f.eks. udligningsordninger eller bloktilskud.

### **Offentlig investeringsplan**

Som tidligere anbefalet bør der udarbejdes en samlet plan for de offentlige investeringer, jf. Dansk Økonomi, forår 2004. Infrastrukturinvesteringer bør indarbejdes i en sådan investeringsplan, der – udover at fastlægge investeringsmå-

lene for de kommende år – også indebærer, at projekterne underkastes en samfundsøkonomisk vurdering af deres lønsomhed. Ved at lade infrastrukturinvesteringer indgå i denne plan sikres det, at de ikke kun vurderes i forhold til andre infrastrukturinvesteringer, men også i forhold til offentlige investeringer bredt. Dette kan medvirke til, at det i højere grad er de mest lønsomme projekter, der gennemføres.

# KAPITEL I

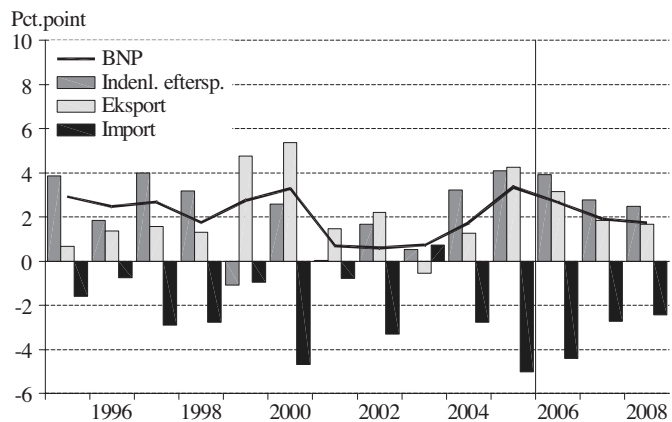
## KONJUNKTURVURDERING

### I.1 Indledning

#### Kraftig efterspørgsel og høj vækst

De seneste års opsving i dansk økonomi ventes at fortsætte i hele prognoseperioden. Der er udsigt til en høj vækst i efterspørgslen, både indenlandsk og på eksportmarkederne. Et presset arbejdsmarked betyder, at en stadig større del af efterspørgslen vil blive tilfredsstillet af importerede i stedet for dansk producerede varer. Der er således et stort negativt vækstbidrag fra importen i hele prognoseperioden, ligesom det har været tilfældet de seneste to år, jf. figur I.1. Den samlede efterspørgsel ventes at stige næsten 5 pct. i 2006 gradvist aftagende til ca. 2¾ pct. i 2008. BNP ventes at stige godt 2½ pct. i indeværende år, hvilket er noget mindre end sidste år, og knap 2 pct. de to efterfølgende år, jf. tabel I.1.

Figur I.1 Bidrag til BNP-vækst fra indenlandsk efterspørgsel og udenrigshandel



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

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

Kapitlet er færdigredigeret den 15. maj 2006.

Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets	Mængdestigning				
	priser	2004	2005	2006	2007	2008
	2005					
	Mia. kr.	-----		Pct.	-----	
Privat forbrug	752	3,7	3,7	3,1	2,8	2,6
Offentligt forbrug	402	1,7	1,2	1,4	0,7	0,7
Offentlige investeringer	27	12,4	2,9	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	87	10,6	12,6	7,9	4,8	4,5
Erhvervsinvesteringer	208	1,1	8,1	9,9	6,0	4,5
Lagerændringer	2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.478	3,4	4,3	4,1	2,8	2,5
Eksport i alt	755	2,6	8,7	6,1	3,5	3,1
Vareeksport	501	4,3	6,9	7,4	3,8	3,3
heraf industrivarer	331	2,9	8,9	9,3	4,6	4,2
Tjenesteksport	254	-0,7	12,6	3,6	2,9	2,7
Efterspørgsel i alt	2.233	3,1	5,8	4,8	3,1	2,7
Import i alt	682	6,4	11,1	9,2	5,3	4,6
Vareimport	459	7,8	8,3	11,7	6,3	5,4
Tjenesteimport	222	3,4	17,3	4,0	3,1	2,8
Bruttonationalprodukt	1.552	1,7	3,4	2,7	1,9	1,7
Nettoafgifter	234	5,8	5,8	3,3	2,3	1,9
Bruttoværditilvækst	1.317	1,1	2,9	2,5	1,9	1,7
heraf private byerhverv	767	0,9	4,3	3,7	2,5	2,2

Tabel I.1 Hovedtal, fortsat

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,4	2,1	2,2	2,1	1,9
Eksportpriser	1,9	4,7	3,8	1,6	1,4
Importpriser	1,3	3,7	4,5	1,2	1,1
Timelønomkostninger	3,1	2,7	3,8	4,1	4,3
Kontantpris på boliger	9,1	16,9	15,1	3,0	2,9
	---- Ændring i 1.000 pers. ----				
Arbejdsstyrke	8	1	8	3	0
Privat beskæftigelse	7	24	32	4	-3
Offentlig beskæftigelse	-5	-4	2	2	2
	----- 1.000 personer -----				
Ledighed	176	157	131	128	129
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	33	44	24	14	5
Offentlig saldo	25	61	44	42	38
Udlandsgæld	124	-36	-61	-76	-81
Offentlig bruttogæld	642	562	519	477	440
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	2,8	2,4	2,7	2,6	2,4
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,2	2,4	2,6	2,9	2,9
Ændring i den effektive kronekurs	1,4	-0,4	0,3	0,2	0,0
10-årig obligationsrente	4,3	3,4	4,1	4,6	4,9
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,5	2,0	2,3	2,3	2,2

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. ændringen i lagerin-  
vesteringerne i pct. af BNP det foregående år. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved  
væksten i deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige brut-  
togæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og  
fonde, og at ændringen i udlandsgælden er lig saldoen på betalingsbalancen.

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

**Bredt funderet  
vækst i  
efterspørgslen**

Der ventes i hele prognoseperioden en høj – om end gradvist aftagende – vækst i både forbrug, investeringer og eksport, ligesom det var tilfældet sidste år. Væksten i efterspørgslen er således bredt funderet.

**Fortsat høj vækst i  
privat forbrug**

Det private forbrug steg kraftigt gennem 2005, og der ventes ligeledes høj vækst i indeværende og kommende år. Den fortsatte vækst skyldes, at der er udsigt til fortsat indkomstfremgang som følge af stigende beskæftigelse, samtidig med at store og stigende boligformuer yder et væsentligt bidrag til øgede forbrugsmuligheder.

**Aftagende stigning  
i huspriserne**

Stigningen i huspriserne var rekordhøj sidste år med knap 17 pct. Stigningen er fortsat i 1. kvartal, men det antages i prognosen, at den reale kontantpris fremover stiger trendmæssigt, dvs. den nominelle kontantpris stiger ca. 1 pct. mere end inflationen. Dette giver anledning til en stigning i den nominelle kontantpris på ca. 15 pct. i 2006 og derefter ca. 3 pct. Den skønnede afdæmpning skyldes dels en forventet rentestigning igennem prognoseperioden, dels det nuværende meget høje prisniveau.

**Kan byggeriet  
tilfredsstille  
efterspørgslen?**

De seneste års kraftige stigninger i kontantprisen og den fortsatte indkomstfremgang giver anledning til stadigt stigende lyst til investering i boliger, både nybyggeri og forbedringer af nuværende huse. Der er imidlertid ved at være mangel på arbejdskraft inden for byggeriet, hvorfor det er et åbent spørgsmål, om hele den forventede investeringsefterspørgsel kan tilfredsstilles. I prognosen lægges op til, at en del af boliginvesteringerne udskydes, således at de er lavere i år, end kontantpris og indkomst umiddelbart ville tilsige, og omvendt højere de efterfølgende år.

**Stor stigning i  
erhvervs-  
investeringer**

Der var en stor stigning i erhvervenes investeringer sidste år. Med udsigt til fortsat høj efterspørgsel de kommende år – også på eksportmarkederne – ventes en fortsat stigning i investeringskvoten gennem hele prognoseperioden, til dels som en kompensation for manglende arbejdskraft. Stigende investeringer bidrager dermed også til den kraftige efterspørgselsvækst.

### **Høj udenlandsk vækst medfører høj eksportvækst**

Det udenlandske vækstbillede tegner lyst de kommende år, trods høje oliepriser og lidt højere renter. Således tegner fremgangen på Danmarks eksportmarkeder til at blive høj i 2006, hvor væksten vurderes at nå 2¾ pct. I forhold til de seneste år er der udsigt til, at væksten bliver mere jævnt fordelt på lande og regioner. Det amerikanske opsving ventes at fortsætte, men i et lidt lavere tempo, og samtidig er der positive tegn fra såvel europæisk som japansk økonomi. Det er især væksten i Tyskland og dermed Euroområdet, der ventes at tage til efter flere år med lav vækst. På den baggrund er der udsigt til pæne vækstrater i den danske eksport i hele prognoseperioden til trods for, at tiltagende danske lønstigninger bidrager til en forværring af konkurrenceevnen.

### **Konjunkturtelt bidrag til arbejdsstyrken...**

Det kan virke overraskende, at arbejdsstyrken stort set ikke steg sidste år, idet en tid med kraftigt stigende beskæftigelse og faldende ledighed burde give anledning til en øget tilstrømning til arbejdsmarkedet, f.eks. ved en lidt senere tilbagetrækning, hurtigere færdiggørelse af studierne eller inddragelse af personer med en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet. Den forventede tilstrømning til arbejdsmarkedet må dog vurderes at ske lidt forsinket i forhold til et skift i konjunktursituationen, da eksempelvis beslutningen om at fremskynde afslutningen af et studie ikke nødvendigvis har øjeblikkelig virkning. Effekten på arbejdsstyrken af det seneste års stigning i beskæftigelsen ventes derfor først at indtræffe i løbet af indeværende år, og i lyset af forventningen om fortsat lav ledighed i resten af prognoseperioden skønnes konjunkturbidraget til arbejdsstyrken at være positivt også i årene 2007-08. Med henblik på det fremtidige demografiske pres på de offentlige finanser er det særligt vigtigt, at der sikres en betydelig tilgang til arbejdsstyrken. Set i lyset af udviklingen sidste år er der imidlertid en betydelig risiko for, at arbejdsstyrken ikke vil stige i så højt omfang som antaget, hvilket vil øge risikoen for en overopledning af økonomien.

### **... giver mulighed for øget dansk produktionsvækst**

Den forventede forøgelse af arbejdsstyrken giver mulighed for lidt højere beskæftigelse og dermed en lidt højere vækst i den danske produktion. Således skønnes BVT i de private byerhverv at stige med ca. 3¾ pct. i år, hvilket er markant

over trendvækst, men noget mindre end sidste år. De efterfølgende år ventes stigninger på omkring 2¼-2½ pct.

### **Historisk lav ledighed**

Ledigheden er faldet med næsten 50.000 personer siden toppen i slutningen af 2003, og den er nu klart under niveauet på 140.000 personer ved det sidste lavpunkt i 2001. Dermed skal vi tilbage til 1970'erne for at se tilsvarende lav ledighed. Ledigheden ventes at fortsætte sit fald ned under 130.000 personer i løbet af indeværende år, hvorefter ledigheden antages at flade ud på et niveau lidt under 130.000. Dette skønnes at være under det strukturelle niveau for ledigheden og derfor ikke muligt at opretholde på længere sigt uden yderligere arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Det vurderes dog, at efterspørgslen i de kommende år er så stærk, at ledigheden vil kunne forblive på dette niveau prognoseperioden ud.

### **Tiltagende lønstigninger**

Udviklingen på arbejdsmarkedet har overrasket positivt. Selv med kraftigt faldende ledighed har der været en afdæmpet lønstigningstakt, således at lønnen kun steg knap 3 pct. i 2005. Der er dog typisk en vis træghed, før en ændring i ledigheden slår ud i stigende lønninger. På trods af udsigten til fortsat fald i ledigheden ventes kun moderate lønstigninger i hele prognoseperioden gradvist stigende til knap 4½ pct. i 2008. Den lavere ledighed og tiltagende mangel på arbejdskraft, ikke mindst i bygge- og anlægsbranchen, betyder dog, at der er en betydelig risiko for, at lønstigningstakten øges mere end antaget i prognosen.

### **Begrænset inflation**

Inflationen ventes at være omkring 2 pct. i hele prognoseperioden. I år bidrager en stigning i olieprisen til inflationen, dog i mindre grad end det har været tilfældet de senere år. Derefter ventes dette bidrag at bortfalde. De efterfølgende år bidrager den øgede lønstigning til inflationen, og det er klart, at hvis lønstigningerne bliver væsentligt højere end her forventet, vil dette også betyde stigende inflation.

### **Importen tilfredsstillende efterspørgslen**

Givet den kraftige efterspørgselsvækst i hele prognoseperioden og den begrænsede mulighed for yderligere stigninger i den indenlandske produktion ventes der en ganske stor importvækst i 2006-08. Importkvoten skønnes således at stige fra 48 pct. i 2005 til ca. 55 pct. i 2008. Den høje vækst



i importen gør, at der trods en pæn eksportvækst ventes en markant forværring af betalingsbalancen gennem hele prognoseperioden.

### **Fortsat store offentlige overskud**

I 2005 var der et stort overskud på den offentlige saldo på trods af høj vækst i det offentlige forbrug. En del af indtægterne er dog af midlertidig karakter, bl.a. som følge af en høj oliepris og den generelt gode konjunktursituation. I prognoseperioden ventes aftagende – men fortsat store – overskud.

### **Optimistisk prognose...**

Nærværende prognose tegner et optimistisk billede af udviklingen i den danske økonomi de kommende år med høj vækst i efterspørgslen, lav ledighed og begrænsede lønstigninger. Men med en økonomi tæt på kapacitetsgrænsen er det klart, at der er en fare for en egentlig overophedning. I afsnit I.7 diskuteres dette nærmere, og den nuværende konjunktursituation sammenlignes med de seneste to danske højkonjunkturer i henholdsvis midtfirserne og sidste halvdel af 1990'erne.

### **... men risiko for overophedning**

Overophedning må betegnes som den største risiko i den aktuelle situation. Lavere vækst i arbejdsstyrken end forudsat, lavere produktivitetstigninger eller yderligere lempelser af finanspolitikken vil øge risikoen for en markant forøgelse af lønstigningstakten. Som udgangspunkt vurderes efterspørgslen i Danmark at være robust, og i den aktuelle situation kan en række forhold, der normalt vil blive opfattet som risikofaktorer, derfor nærmest opfattes som gunstige for dansk økonomi.

### **Højere oliepriser vil reducere overophedningsrisiko**

Eksempelvis vil en fortsat stigning i olieprisen påvirke den globale økonomi negativt. Dette vil reducere den danske eksport, ligesom købekraften for danske forbrugere vil blive reduceret. Begge dele vil bidrage til at mindske risikoen for overophedning af dansk økonomi. Højere oliepriser vil i tilgift bidrage til forbedrede offentlige finanser og dermed en hurtigere gældsnedbringelse, ligesom betalingsbalancen alt andet lige vil blive forbedret.

### **Højere rente kunne være passende for dansk økonomi**

Hvis olieprisen fortsætter med at stige, og det slår ud i højere inflation, f.eks. fordi lønmodtagerne forlanger kompensations for prisstigningerne, kan det fremkalde yderligere

stramninger af pengepolitikken i særligt USA og Europa. En stramning af pengepolitikken ud over det, der er antaget i prognosen, vil formentlig også slå igennem på de lange renter, og den globale vækst vil blive dæmpet. I forhold til den aktuelle situation i Danmark vil et højere renteniveau bidrage til at tage presset af boligmarkedet. En lidt strammere pengepolitik ville derfor passe fint til den nuværende danske konjunktursituation.

### **Markant omsving internationalt før det for alvor går ud over dansk vækst**

En vis afdæmpning af den internationale økonomi vil således i den aktuelle situation bidrage positivt til stabiliteten i dansk økonomi. Det er naturligvis oplagt, at udvikler de globale risici sig til et egentligt internationalt tilbageslag, vil dansk økonomi også blive påvirket negativt, med faldende beskæftigelse og stigende ledighed til følge. Det vurderes imidlertid, at der skal ske et markant omsving i den internationale økonomi, før det for alvor vil slå negativt igennem på dansk økonomi.

### **Boligmarkedet spiller en central rolle for opsvinget**

Selvom det danske opsving således som udgangspunkt kan betegnes som robust, må boligmarkedet karakteriseres som en risikofaktor. Det danske opsving er ikke mindst båret af det høje niveau for boligpriserne. Hvis økonomien bliver ramt af et egentligt tilbageslag – f.eks. på grund af kraftigt stigende renter og et markant omsving i den internationale økonomi – vil det sandsynligvis føre til et fald i de reale boligpriser. Et begrænset fald i boligpriserne vil næppe i sig selv være alvorligt, da de fleste husejere har meget store friværdier at tære på. Mere problematisk kan det blive, hvis et fald i boligpriserne skyldes en boble på boligmarkedet. Et sådan prisfald kan, hvis det er kraftigt nok, i sig selv udløse et tilbageslag i dansk økonomi. Hvor meget væksten vil blive påvirket, afhænger naturligvis bl.a. af, hvor meget boligpriserne vil falde, og hvorledes det påvirker forbrugernes og erhvervslivets syn på fremtiden.

## Ændringer i konjunkturvurderingen

Konjunkturvurderingen er baseret på Det Økonomiske Råds Sekretariats makroøkonometriske model SMEC<sup>1</sup> og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Nationalregnskabet foreligger frem til 4. kvartal 2005, mens flere indikatorer beskriver udviklingen i starten af 2006.

### Opjustering af efterspørgslen tilfredsstilles af import

I forhold til forrige prognose er den indenlandske efterspørgsel kraftigt opjusteret, og det gælder både forbrug og investeringer. Eksportvæksten er ligeledes opjusteret, og stigningen i den samlede efterspørgsel er dermed øget med knap 1½ pct.point i 2006 og godt ½ pct.point i 2007-08. Hovedparten af denne øgede efterspørgsel tilfredsstilles med import, mens væksten i BNP kun er opjusteret lidt, jf. tabel I.2.

### Øget vækst i forbrug og investeringer

Opjusteringen af det private forbrug indebærer, at de seneste års høje vækst nu forventes at fortsætte med stort set uformindsket styrke i indeværende år. Baggrunden for opjusteringen er for det første, at beskæftigelsen ser ud til at stige mere end tidligere antaget – dels pga. et stærkere fald i ledigheden, dels pga. en vis stigning i arbejdsstyrken. For det andet er boligpriserne steget mere end forventet, hvorved der er mulighed for en endnu større købekraft. Skønnet for væksten i investeringerne opjusteres ligeledes. Dette skyldes delvis udviklingen i 2005, men også forventningen til højere vækst de kommende år og en antaget højere investeringskvote som kompensation for manglende arbejdskraft. Samlet betyder dette, at stigningen i indenlandsk efterspørgsel i forhold til BNP fortsætter de kommende år, jf. figur I.2a.

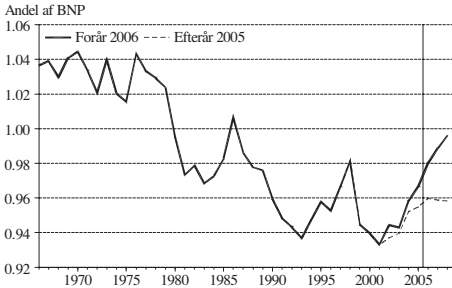
- 1) I nærværende version af SMEC opgøres udviklingen i reale størrelser i faste priser, hvor basisåret er 2000. Ved udarbejdelsen af prognosen dækkede det reviderede nationalregnskab endnu kun perioden 1990-2005. Der er derfor anvendt en modelversion, der fortsat er baseret på udviklingen i det hidtidige nationalregnskab, men niveauekorrigeret til de nye niveauer i 1990-2005. Figurer og tabeller, der viser udviklingen før 1990, er baseret på en kædning af serierne med udviklingen i det hidtidige nationalregnskab.

Tabel I.2 Skøn for dansk økonomi, efterår 2005 og forår 2006

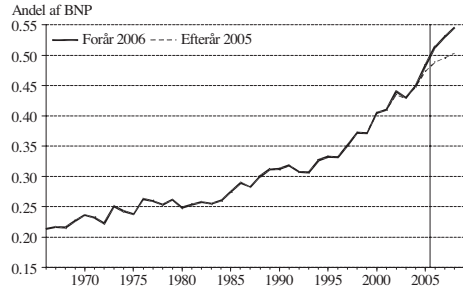
	Efterår 2005				Forår 2006			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	4,3	2,7	2,0	2,0	3,7	3,1	2,8	2,6
Offentligt forbrug	1,2	0,7	0,7	0,7	1,2	1,4	0,7	0,7
Offentlige investeringer	-3,5	2,0	2,0	2,0	2,9	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	5,2	6,4	2,6	1,9	12,6	7,9	4,8	4,5
Erhvervsinvesteringer	3,9	5,9	2,2	1,7	8,1	9,9	6,0	4,5
Lagerændringer	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0
Indl. efterspørgsel i alt	3,1	2,9	1,7	1,6	4,3	4,1	2,8	2,5
Vareeksport	5,4	5,0	3,6	3,4	6,9	7,4	3,8	3,3
Tjenesteeksport	11,9	3,1	3,1	3,0	12,6	3,6	2,9	2,7
Efterspørgsel i alt	4,6	3,4	2,3	2,2	5,8	4,8	3,1	2,7
Vareimport	6,5	6,8	3,5	3,5	8,3	11,7	6,3	5,4
Tjenesteimport	13,3	3,2	3,0	3,0	17,3	4,0	3,1	2,8
Bruttonationalprodukt	2,8	2,4	1,8	1,7	3,4	2,7	1,9	1,7
BVT i private byerhverv	2,9	3,5	2,5	2,2	4,3	3,7	2,5	2,2
	----- Ændring i 1.000 personer -----							
Arbejdsstyrke	7	6	-2	-2	1	8	3	0
Privat beskæftigelse	22	18	-6	-10	24	32	4	-3
Offentlig beskæftigelse	3	3	3	3	-4	2	2	2
	----- 1.000 personer -----							
Ledighed	158	143	144	148	157	131	128	129
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	2,1	2,2	1,8	1,9	2,1	2,2	2,1	1,9
Eksportpriser	3,5	3,5	1,4	1,4	4,7	3,8	1,6	1,4
Importpriser	3,8	3,2	1,5	1,1	3,7	4,5	1,2	1,1
Timelønomkostninger	3,1	3,8	4,1	4,1	2,7	3,8	4,1	4,3
Realvækst i aftagerlande	2,2	2,5	2,5	2,5	2,4	2,7	2,6	2,4
10-årig obligationsrente	3,4	3,8	4,4	4,9	3,4	4,1	4,6	4,9
Timeprod. i priv. byerhv.	1,6	2,1	2,5	2,5	2,0	2,3	2,3	2,2
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	34	30	31	35	44	24	14	5
Offentlig saldo	41	32	26	23	61	44	42	38

Anm.: "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. lagerændringerne målt i pct. af BNP det foregående år. Forbrugerpriserne angiver væksten i deflatoren for det private forbrug.

Figur I.2a Indenlandsk efterspørgsel



Figur I.2b Import



Anm.: Figurene viser hhv. indenlandsk efterspørgsel (summen af investeringer, privat og offentligt forbrug) og samlet import i forhold til BNP. Alle størrelser er opgjort i faste priser. Siden efterårsprognosen er nationalregnskabet revideret for årene 2002-04, og der er nu historiske tal for 2005.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, *Dansk Økonomi*, efterår 2005 og egne beregninger.

## Opjustering af eksportvæksten

Opjusteringen af eksportvæksten skyldes, at skønnet for den udenlandske vækst er øget, bl.a. som følge af et lidt mere positivt syn på udviklingen i Tyskland. Samtidig har eksportudviklingen overrasket positivt i 2005, hvilket også fører ind i 2006. Dette betyder, at Danmark nu ser ud til at vinde markedsandele i større omfang end vurderet i efteråret.

## Markant opjustering af importvæksten...

Det er i prognosen forudsat, at hovedparten af den øgede efterspørgsel bliver tilfredsstillet af import, og der er dermed foretaget en markant opjustering af væksten i importen i hele prognoseperioden. Væksten i vareimporten er næsten fordoblet i forhold til sidste prognose. Dermed fortsætter den historiske stigning i importkvoten i hele prognoseperioden, jf. figur I.2b. Den større importvækst i denne prognose betyder, at betalingsbalancen forværres mærkbart i forhold til efterårets vurdering.

## ... og forværret betalingsbalance

## Beskeden opjustering af BNP

Der er kun foretaget en mindre opjustering af den indenlandske produktion, da det vurderes, at presset på arbejdsmarkedet er så stort i de kommende år, at produktionen kun vanskeligt kan forøges for at tilfredsstille den større efterspørgsel. Forventningen til væksten i BNP er således blot

opjusteret med 0,3 pct.point i 2006 og med 0,1 pct.point i 2007.

### **Højere beskæftigelse og arbejdsstyrke samt lavere ledighed**

I forhold til forrige prognose er der en mere optimistisk vurdering af, hvor lav ledigheden bliver, mens forventningen til produktivitetsvæksten er lidt lavere. På den baggrund skønnes den højere indenlandske produktion at medføre en øget beskæftigelse. Arbejdsstyrken steg mindre end forventet i 2005, men fremadrettet skønnes nu en større stigning, idet der ventes et noget større konjunkturbidrag som følge af den højere vækst og dermed bedre beskæftigelsesmuligheder. Samlet set bliver ledigheden lavere. På trods af det øgede pres på arbejdsmarkedet lægges ikke op til væsentligt højere lønstigninger i nærværende prognose. Dette skal bl.a. ses i lyset af de lave lønstigninger, der er set de seneste år, trods den kraftigt faldende ledighed.

## **I.2 International baggrund**

### **Pæn og mere balanceret vækst i verden de kommende år**

Der er udsigt til, at 2006 bliver et år med pæn vækst i den globale økonomi. Det skønnes, at produktionen i Danmarks aftagerlande i år vil vokse i størrelsesordenen  $2\frac{3}{4}$  pct. mod 2,4 pct. sidste år. Fremgangen er funderet i, at det amerikanske opsving vil fortsætte, om end i et lidt lavere tempo end de seneste år, på et tidspunkt, hvor japansk økonomi er ved at komme op i fart. Samtidig er der kommet flere og flere positive tegn fra bl.a. Tyskland, ligesom der er god fart på de skandinaviske økonomier. Hermed tegner konjunktursituationen på tværs af lande og regioner sig mere synkron og balanceret end set over de seneste år.

### **Olieprisen vil påvirke væksten mindre de kommende år...**

Olieprisen befinder sig fortsat på et meget højt niveau. Det gælder, hvad enten prisen betragtes nominelt eller realt. Olieprisen vil formentlig fortsætte med at svinge kraftigt, og yderligere prisstigninger fra det aktuelle høje niveau kan ikke udelukkes. Alligevel vurderes prisstigningerne over de kommende år ikke at nå samme niveau som set siden starten af 2004, hvorfor vækst- og prisudviklingen bliver mindre påvirket af olieprisen i den kommende tid.

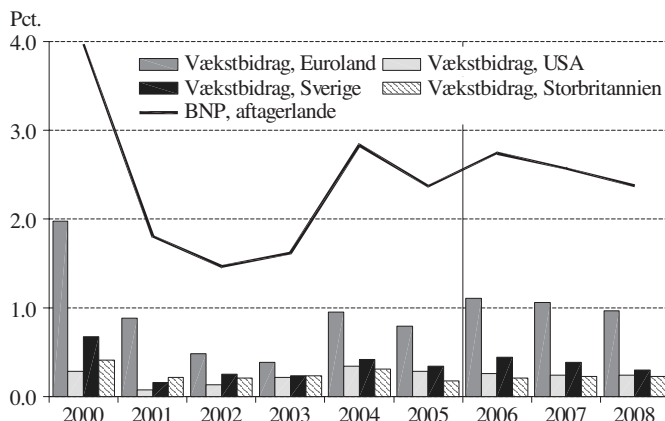
**... men renterne skønnes at stige og vil isoleret set reducere væksten**

Den seneste tid har generelt budt på rentestigninger, og på baggrund af de makroøkonomiske udsigter vurderes denne tendens at fortsætte for såvel de korte som lange renters vedkommende. Selvom den amerikanske centralbank, Federal Reserve, har hævet renten kraftigt over det forgangne par år, er der formentlig fortsat en til to stramninger tilbage, ligesom ECB vurderes at ville hæve renten over det kommende år. Stigende renter vil reducere vækstpotentialet fra forbrug og investeringer og dermed bidrage negativt til væksten de kommende år.

**Vækstsammen-sætning ændrer sig**

Danmark afsætter en stor del af sine varer til Euroland, herunder i særdeleshed til Tyskland. Derfor er det også i de kommende år Euroland, der tegner sig for det primære bidrag til den danske markedsvækst. Men også det relative vækstbidrag fra de øvrige europæiske lande vurderes at vokse over de kommende år, idet amerikansk økonomi er på vej ned i fart, mens flere europæiske lande kan imødesee højere vækstrater. Herunder vil Sverige, der befinder sig i en kraftig højkonjunktur, bidrage med en stigende andel til den danske markedsvækst. Opsplitningen af vækstbidrag på nogle af de væsentligste danske aftagermarkeder ses af figur I.3.

Figur I.3 Vækst i Danmarks aftagerlande



Anm.: Der er anvendt løbende eksportvægte ved sammenvejningen.

Kilde: Se bilagstabel I.1.

**Amerikansk  
økonomi på vej ned  
mod trendvækst**

Den amerikanske vækst faldt fra 4,2 pct. i 2004 til 3,5 pct. i 2005. Væksten kan næppe holde sig på disse niveauer i de kommende år og forventes at konvergere gradvist ned mod sit trendniveau omkring 3 pct.

**Mindre stimulans  
fra  
boligmarkedet...**

En væsentlig del af forklaringen på den lidt lavere vækst de kommende år er, at boligmarkedet ikke forventes at give samme stimulans til økonomien, som tilfældet har været de seneste år. Det vurderes, at boligmarkedet, qua boliginvesteringer og muligheden for adgang til billige forbrugskreditter, isoleret set har bidraget med omtrent 1 pct.point af væksten i 2005.

**... og fra  
arbejdsmarkedet**

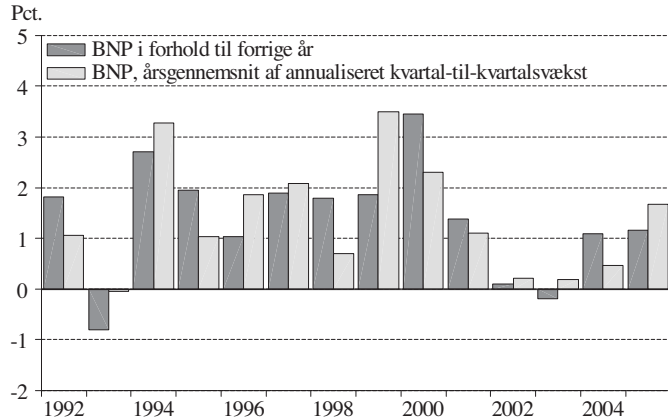
Den amerikanske ledighed befinder sig aktuelt på 4,7 pct. af arbejdsstyrken. Hermed er der fortsat et pænt stykke ned til de 3,9 pct., der i efteråret 2000 blev noteret som minimum under den forrige højkonjunktur. Selvom beskæftigelsen formentlig fortsat vil stige fra sit nuværende niveau, vil forbruget næppe tilføres ligeså stor stimulans herfra over de kommende år. Samtidig vil et forventet stigende renteniveau bidrage til at dæmpe væksten i forbruget.

**Forbedrede  
konjunkturer i  
Euroland**

Omvendt er der udsigt til en stigning i Eurolands vækst, som gennem prognoseperioden ventes at ligge i underkanten af 2 pct. og dermed tæt på regionens trendniveau. Euroland kan ikke imødesee samme vækst i arbejdsstyrken som USA over de kommende år, hvormed trendvæksten i denne region ligger næsten 1 pct.point under den amerikanske. Accelerationen vurderes at blive mest udtalt i tysk økonomi, der sidste år voksede moderate 1,1 pct.; fremgangen gennem 2005 var imidlertid pænere, end årsvæksten signalerer, da den blev påvirket af et svagt forløb gennem 2004. Korrigeret herfor blev 2005 det stærkeste tyske vækstår siden 2000, jf. figur I.4.



Figur 1.4 Tysk BNP-vækst



Kilde: EcoWin.

### Tysk økonomi atter trukket af eksporten

Det tyske arbejdsmarked er præget af betydelige stivheder, og ledigheden er bl.a. som følge heraf høj. Ledigheden er faldet gennem 2005, men er i det tidlige forår igen steget en smule. Meget tyder imidlertid på, at årsagen er en langstrakt vinter, der har udskudt genoptagelsen af diverse udendørsfag. Den tyske vækst er i lighed med de seneste opsving funderet i fremgang på eksportmarkederne, men der er tegn på, at investeringerne er ved at tage til. Den positive tone, der slås an for tysk økonomis vedkommende, mangler dog for alvor at manifestere sig i de realøkonomiske tal. Flere indikatorer taler imidlertid for, at dette vil ske.

### ... men opsvinget kan sprede sig til resten af økonomien

For det første har tysk økonomi nydt godt af den globale vækst i 2005, hvilket bidrog til, at industriproduktionen voksede knap 3 pct. Dette understøttes af, at ifo-indikatoren, der angiver erhvervsledertilliden, og som normalt følges pænt med udviklingen i tysk industri, befinder sig på et meget højt niveau. For det andet er der forsigtige tegn på, at det reale detailsalg er på vej op, om end salget i marts viste en stor tilbagegang. Detailsalget har været vigende gennem størstedelen af 2005, men de seneste observationer, der generelt har udvist en beskeden fremgang, er gået hånd i hånd med en pæn fremgang i forbrugertilliden. Sammen med en lille bedring på arbejdsmarkedet giver det grundlag

for en forventning om, at det private forbrug efter flere års stilstand kan følge med op.

### **Stort potentiale i tysk økonomi**

Såfremt det aktuelle eksportdrevne opsving forplanter sig til den indenlandske del af økonomien i form af højere forbrugs- og investeringsvækst, er der, i kraft af et aktuelt højt opsparingsniveau og en høj ledighed, et væsentligt potentiale i tysk økonomi. I givet fald kan udsigterne for tysk økonomi på kort sigt blive bedre.

### **Også pæne udsigter for det øvrige Europa**

Kigger man ud over den øvrige del af europæisk økonomi, er udsigterne også generelt lyse, om end der er undtagelser. Værst ser det ud i Italien, der lader til at fortsætte med lav vækst de kommende år. I Frankrig blev væksten i 2005 blot 1,4 pct., hvor særligt industrien var hårdt ramt. De seneste tal for industriproduktionen varsler dog en lille fremgang og med en stærk udenlandsk efterspørgsel, vurderes væksten i fransk økonomi i år og næste år at nå omtrent 2 pct. Ligeledes lader Spanien og Irland til at fortsætte i højt tempo, mens Holland efter nogle års lavkonjunktur ventes tilbage på trendvækst.

### **Fortsatte problemer med stabilitets- og vækstpagten**

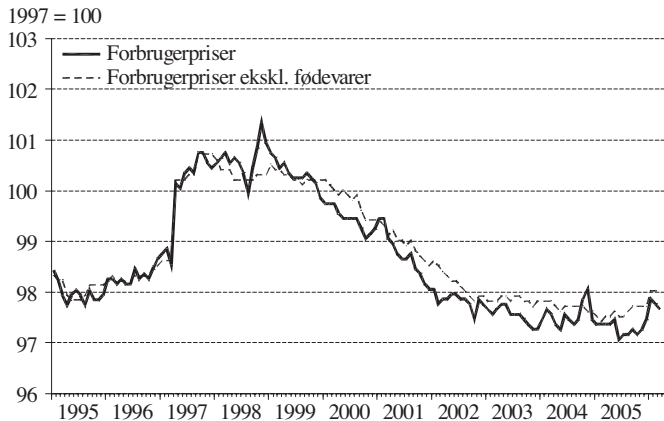
Den offentlige saldo i Euroland blev forbedret fra et underskud på 2,8 pct. af BNP i 2004 til 2,4 pct. i 2005. I henhold til EU-kommissionens forårsprognose var dette udtryk for en forbedring af den strukturelle saldo. Der er dog fortsat en række lande, herunder Tyskland, Italien og Frankrig, som har problemer med at leve op til stabilitets- og vækstpagten krav om et offentligt underskud på maksimalt 3 pct. af BNP. I henhold til EU-kommissionens forårsprognose forventes der ikke yderligere forbedringer af de offentlige finanser i 2006 og 2007 set for Euroland under et. Dette dækker primært over en forbedring i Tyskland og en forværring i en række mindre EU-lande (bl.a. Belgien, Holland og Irland). Samlet skønnes finanspolitikken i Europa, baseret på udviklingen i den strukturelle saldo, således at være neutral.

### **I Japan ser deflationen ud til at være overstået**

Som i Tyskland er der i Japan tegn på, at økonomien er ved at indfinde sig på en mere stabil bane, og stigningen i aktiviteten gennem 2005 var den kraftigste siden 1990. Samtidig ser det ud til, at deflationen er overstået, idet såvel de fakti-

ske som de underliggende forbrugerpriser har udvist en stigende tendens siden sommeren 2005, jf. figur I.5.

Figur I.5 Japanske forbrugerpriser



Anm.: Seneste observation er marts 2006.

Kilde: EcoWin.

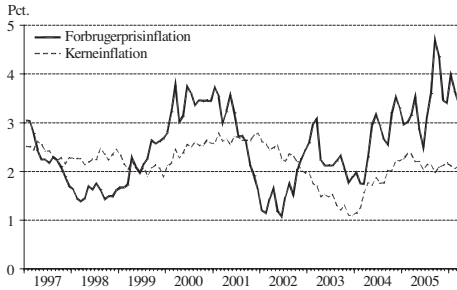
### Amerikansk inflation høj, men kerneinflationen er moderat

I USA har der gennem 2005 været tale om en relativt kraftig prisudvikling. En væsentlig del af den høje inflation skal tilskrives udviklingen i energipriserne. Kerneinflationen, der angiver stigningen i forbrugerpriserne ekskl. energi og fødevarer, faldt gradvist under lavkonjunktoren i 2001-03, men var tilbage til niveauet omkring 2 pct. i 2004, hvor BNP-væksten var særligt kraftig. Gennem 2005 har kerneinflationen ligget nogenlunde stabilt omkring 2 pct., jf. figur I.6a.

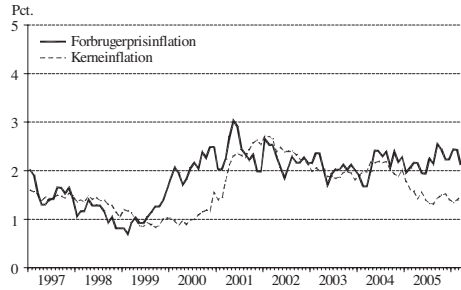
### Lav kapacitetsudnyttelse har dæmpet den europæiske kerneinflation

I Euroland er kerneinflationen faldet fra 2 pct. i 2004 og befinder sig nu omkring 1½ pct. Den moderate udvikling i kerneinflationen skyldes sandsynligvis den svage vækst i Euroland, hvor arbejdsløsheden er relativt høj og kapacitetsudnyttelsen lav. Ligesom i USA er inflationen i det samlede mål for forbrugerpriserne imidlertid noget højere, jf. figur I.6b.

Figur I.6a Inflationen i USA



Figur I.6b Inflationen i Euroland



Anm.: Kerneinflationen angiver væksten i forbrugerprisindekset ekskl. energi og fødevarer. Kurverne angiver den procentvise stigning i forhold til samme måned året før. Den seneste observation er marts 2006.

Kilde: EcoWin.

### Inflation og kerneinflation divergerer pga. stigende energipriser

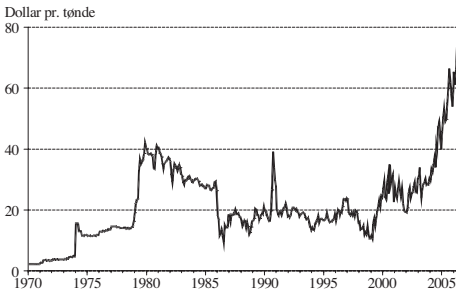
Divergensen mellem inflationen og kerneinflationen skyldes i vidt omfang, at de stigende oliepriser har drevet forbrugerpriserne op. Der er en tæt samvariation mellem olieprisen og forbrugerprisindekset relativt til forbrugerpriserne ekskl. fødevarer og energi.<sup>2</sup> Der er en tendens til, at forbrugerpriserne reagerer med et par måneders forsinkelse på ændringer i olieprisen. For nogle produkters vedkommende, f.eks. benzin, vil der gå kort tid, fra olieprisen stiger, til forbrugerne skal betale en højere pris, mens der for andre produkters vedkommende, f.eks. industrielt fremstillede varer, kan gå længere tid, før højere produktionspriser medfører højere forbrugerpriser.

### Fremadrettet ventes der en oliepris på 65 dollar pr. tønde ...

Olieprisen har svinget meget og befinder sig aktuelt på et højt niveau, jf. figur I.7. Isoleret set hæmmer en stigende oliepris den økonomiske vækst, men det vurderes, at en væsentlig del af de senere års olieprisstigninger kan tilskrives en kraftig stigning i efterspørgslen efter olie, jf. boks I.1. Den ustabile situation i Mellemøsten bidrager dog også til det høje prisniveau gennem øget usikkerhed om de fremtidige leverancer af olie. Om end den er vanskelig at

2) Korrelationen mellem olieprisen og forbrugerpriserne relativt til kerneforbrugerpriserne er 0,79 over perioden januar 1996 til marts 2006.

Figur I.7a *Nominel oliepris*



Figur I.7b *Real oliepris*



Anm.: Figuren viser prisen på Brent-olie. Den reale oliepris viser olieprisen korrigeret for udviklingen i de amerikanske forbrugerpriser. Seneste observation er april 2006.

Kilde: EcoWin og egne beregninger.

kvantificere, må der dog antages at eksistere en øvre grænse for prisen på olie, da alternative energiformer ved meget høje oliepriser bliver konkurrencedygtige. Det vurderes, at olieprisen vil falde til et niveau omkring 65 dollar ved årets udgang, og den gennemsnitlige oliepris vil på den baggrund blive 67 dollar i 2006.

### **... og det vil dæmpe inflationen hen over sommeren**

Givet denne forudsætning om olieprisen, er det sandsynligt, at væksten i forbrugerpriserne hen over sommeren vil aftage og gradvist konvergere mod kerneinflationstakten, da inflationsbidraget fra olie reduceres. Et risikomoment er imidlertid, at allerede realiserede prisstigninger udmønter sig i forøgede lønkrav. Det kan igangsætte en løn-/prisspiral, og det vil betyde, at ECB vil føre en strammere pengepolitik, end der er lagt op til i denne prognose.

### **ECB har hævet renten, men pengepolitikken er fortsat ekspansiv**

ECB ventes dog under alle omstændigheder at stramme pengepolitikken i den kommende tid. Selvom ECB har hævet renten fra 2,00 pct. til aktuelt 2,50 pct., er pengepolitikken fortsat ganske ekspansiv på et tidspunkt, hvor der er udsigt til et konjunkturmæssigt mere neutralt forløb. Det vurderes, at det aktuelle renteniveau er et stykke under en pengepolitisk neutral position, og det anses således for sandsynligt, at ECB vil hæve renten over det kommende års tid til omkring 3½ pct.

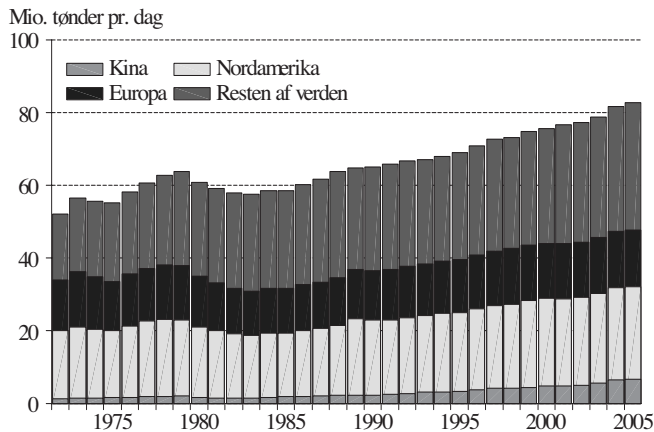
*Olieprisen og den økonomiske aktivitet*

Isoleret set er højere oliepriser skadelige for økonomien, idet de øger inflationen og sænker væksten. De seneste år er høje og stigende oliepriser imidlertid gået hånd i hånd med høj vækst og en afdæmpet inflation. For at forstå dette skal der sondres mellem udbudsbestemte og efterspørgselsbestemte prisstigninger.

Udbudsbestemte prisstigninger opstår, hvis olieproducenterne sænker den mængde olie, de ønsker at levere til markedet ved en given pris. Det får, for en given efterspørgsel, prisen på olie til at stige og produktionsvæksten til at aftage. Sådanne prisstigninger var årsagen til prisstigningerne på olie i 1970'erne og i 1980 og kan f.eks. opstå i forbindelse med politiske spændinger.

De seneste års prisstigninger er derimod i et vist omfang funderet i efterspørgselsbestemte prisstigninger, og der har i denne anledning været særlig fokus på Kinas rolle. Selvom væksten i det kinesiske olieforbrug over de seneste 35 år har været stor, er landets efterspørgsel imidlertid fortsat relativt begrænset, jf. figur A.

*Figur A Forbrug af olie*

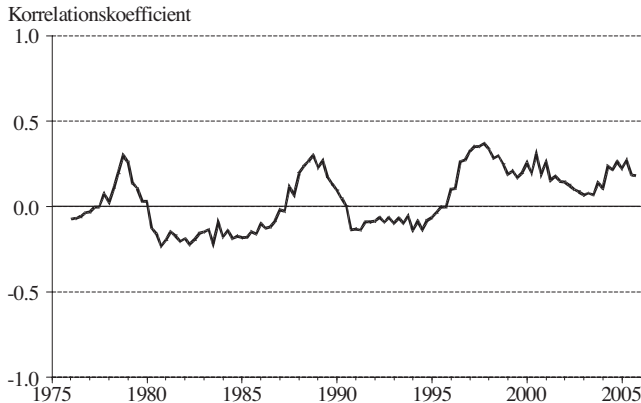


Kilde: EcoWin.

Som følge af de efterspørgselsdrevne prisstigninger er den traditionelt negative samvariation mellem væksten i olieprisen og BNP i et vist omfang blevet nedbrudt, jf. figur B. Selvom væksten har været høj, samtidig med at olieprisen er steget, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at prisstigningerne er uskadelige for økonomien. Isoleret set hæmmes den økonomiske fremgang fortsat af en stigende oliepris, og kun skift mod produktionsteknikker, der er mindre afhængige af olie, kan mildne denne påvirkning. Det anslås, at en permanent olieprisstigning

på 20 pct. isoleret set reducerer BNP i USA, Europa og Danmark med omtrent  $\frac{1}{4}$  pct., jf. boks I.5 i *Dansk Økonomi, efterår 2005*.

Figur B Korrelation mellem vækst i BNP og oliepris



Anm.: Korrelationskoefficienterne mellem kvartalsvæksten i oliepris og i amerikansk BNP er beregnet over et 5-årigt vindue. Der er foretaget tre beregninger af korrelationskoefficienterne, hvor BNP er lagget hhv. 0, 1 og 2 kvartaler i forhold til olieprisen, og gennemsnittet er anvendt.

Kilde: EcoWin og egne beregninger.

### Olieprisen og balancerne

Umiddelbart vil højere oliepriser forværre de offentlige finanser. Det skyldes, at stigende oliepriser alt andet lige sænker aktiviteten i økonomien, hvilket reducerer skatteindtægterne og øger overførslerne. For de lande, der besidder olie, er der imidlertid en modsatrettet effekt, som skyldes forøgede indtægter fra beskatningen af olieudvindingen. For Danmarks vedkommende dominerer sidstnævnte effekt, hvorved statsbudgettet nyder godt af de højere oliepriser. Olieprisen påvirker også handels- og betalingsbalancen. Industritunge lande med en lav energieffektivitet, og som er nettoimportører af energi, vil opleve en forværring af betalingsbalancen. Det skyldes, at værdien af olieimporten bliver dyrere, ligesom konkurrenceevnen svækkes på grund af de forøgede produktionsomkostninger. Omvendt kan lande, der er nettoeksportører af olie, f.eks. Danmark, få en højere pris for sin olieeksport, hvorved betalingsbalancen styrkes. Endelig kan lande, der har en energieffektiv produktion, opnå en konkurrencemæssig styrkelse over for andre lande til gavn for eksporten.

### **Få pengepolitiske stramninger tilbage i USA**

Da USA er foran i konjunkturcyklen, er situationen for Federal Reserve en anden end for ECB. Ganske vist er der ikke udsigt til en decideret lavvækstperiode, men meget tyder på, at væksten har toppet for denne gang, og inflationen vurderes at stabilisere sig på et lavere niveau. Over det forgangne halvandet år har Federal Reserve hævet det ledende renteniveau 16 gange og er således gået fra et renteniveau på 1,00 pct. til de aktuelle 5,00 pct. Set i lyset af, at inflationsbidraget fra olieprisen formentlig bortfalder, og væksten sandsynligvis dæmpes, vurderes det, at Federal Reserve kun strammer pengepolitikken yderligere en til to gange.

### **Forventning om pengepolitiske stramninger i Japan**

I Japan er der højst sandsynligt også pengepolitiske stramninger på vej. Japansk vækst har gennem flere år befundet sig på et lavt niveau, og kombineret med deciderede prisfald har Bank of Japan (BoJ) ført en meget lempelig pengepolitik, hvor den ledende rente reelt er lig nul. BoJ har meddelt, at markedet ikke længere vil blive tilført likviditet i samme omfang som hidtil. Dette kan ses som en tro på, at de stigende forbrugerpriser er et blivende fænomen. Derfor må den første forsigtige renteforøgelse ventes i år.

### **De tyske lange renter stiger mod 5 pct.**

De globalt stigende korte renter må ventes at medføre fortsatte stigninger i det lange renteniveau. De lange renter har over de seneste år befundet sig på historisk set lave niveauer, men i takt med at de pengepolitiske stramninger får tid til at virke, ventes de lange renter at følge med op. I USA er de lange renter dog endnu ikke fulgt med de korte renter op, og den amerikanske rentekurve er herved fladet ud. Denne tendens genfindes ikke i samme omfang i Europa, hvor renten på den tyske 10-årige statsobligation i højere grad er steget i takt med den korte rente. Således er den 10-årige rente i Tyskland siden september steget fra lige over 3 pct. til omkring 4 pct., jf. figur 1.8b. Der ventes en stigning i de 10-årige tyske renter mod 5 pct. i 2008 i takt med, at ECB strammer pengepolitikken. Hastigheden, hvormed de lange renter stiger, afhænger imidlertid også af andre faktorer såsom det globale udbud af opsparing og pengemængdevæksten, jf. boks I.2.



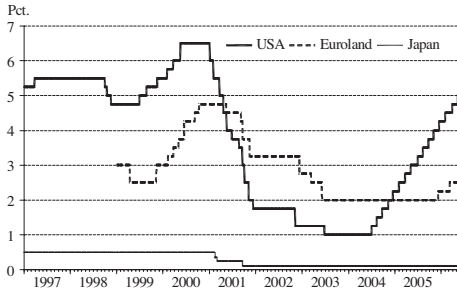
### Betydelig usikkerhed om de lange renters udvikling

Usikkerheden omkring de lange renter må vurderes at være betydelig. Hvis olieprisen stiger yderligere, og arbejdstagerne ved lønforhandlingerne forlanger kompensation herfor, kan det få ECB til at stramme pengepolitikken kraftigere, end der her lægges op til. Omvendt kan høje oliepriser risikere at bremse væksten og øge ledigheden, hvorved ECB's pengepolitik kan blive mere lempelig.

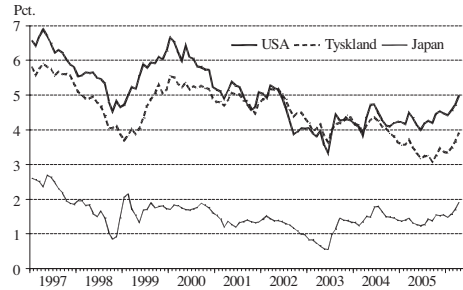
### Euro styrket overfor dollar

På valutamarkedene er euro den seneste tid blevet styrket over for dollar. Denne udvikling kan muligvis henføres til forventninger om, at de pengepolitiske stramminger i USA er tættere på at være overstået end i Euroland, ligesom det kan afspejle, at investorerne tror på, at den europæiske økonomi er i bedring. Den effektive eurokurs, vurderet samlet over for euro-zonens samhandelspartnere, har gennem 2005 ligget stort set konstant. Siden foråret 2005 har den effektive dollarkurs ligeledes været nogenlunde stabil, jf. figur I.9a og figur I.9b.

Figur I.8a Pengepolitiske renter



Figur I.8b 10-årige renter



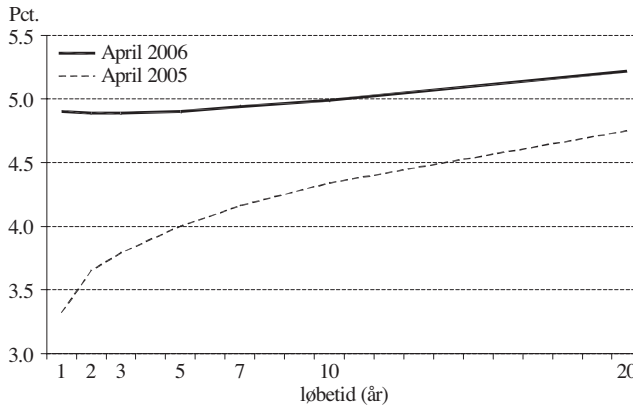
Anm.: De 10-årige renter er statsobligationsrenter. Seneste observation er april 2006.

Kilde: EcoWin.

Såvel nominelt som reelt har de lange renter gennem de seneste år befundet sig på meget lave niveauer. En del af det lave nominelle renteniveau kan forklares med de svage konjunkturer i 2001-03 kombineret med moderate inflationsudsigter, som affødte en lempelig pengepolitik fra centralbankerne i USA, Euroland og Japan. I takt med at væksten atter er taget til, særligt i USA, er de pengepolitiske renter imidlertid blevet hævet væsentligt.

Hvis det antages, at de lange renter dannes som et gennemsnit af den aktuelle og de forventede fremtidige korte renter (jf. forventningshypotesen), burde de lange renter stige på en forventning om en fremtidig strammere pengepolitik. De amerikanske lange renter er imidlertid ikke steget i tilnærmelsesvist samme omfang som de korte, jf. figur A.

Figur A *Den amerikanske rentekurve*



Anm.: Rentekurverne er konstrueret på baggrund af statsobligationer med løbetider på 1, 2, 3, 5, 7, 10 hhv. 20 år.

Kilde: EcoWin.

Ud fra forventningshypotesen kan den flade rentestruktur skyldes, at investorerne pga. forventninger om en kommende lavkonjunktur vurderer, at centralbankerne atter vil sænke de korte renter. Historisk har en negativ hældning på rentekurven da også været en stærk ledende indikator for en recession, jf. bl.a. Estrella og Hardouvelis (1991) samt Estrella (2005). Umiddelbart tegner den aktuelle konjunktursituation dog ikke billedet af en snarlig lavkonjunktur, endsiges recession. I stedet er en række andre forklaringer på det lave, lange renteniveau i spil:

*Stor global opsparing*

Flere asiatiske lande har valgt at akkumulere store summer i amerikanske dollar for at sikre deres valutareserver mod økonomiske tilbageslag, som ramte disse lande i slutningen af 1990'erne. For Kinas vedkommende kan det muligvis også begrundes i et ønske om at bevare en lav valutakurs og derved sikre sig en stærk konkurrenceevne. Samtidig har olieproducerende lande et behov for at placere de ekstra indtægter, der er opstået pga. de høje oliepriser. Dette store udbud af udenlandsk opsparing, der flyder til USA, presser isoleret set ligevægtsrenten ned. Denne udlægning tjener samtidig som forklaring på det store amerikanske underskud på betalingsbalancens løbende poster, som definatorisk er lig landets investeringer fratrukket opsparing: Hvis amerikanerne har mulighed for at låne billigt, vil det umiddelbart sænke deres lyst til at spare op og øge lysten til at investere. Derved gøres underskuddet på betalingsbalance til en vis grad til et resultat af forhold uden for USA, jf. bl.a. Bernanke (2005) samt Dooley mfl. (2005).

*Stort overskud af likviditet*

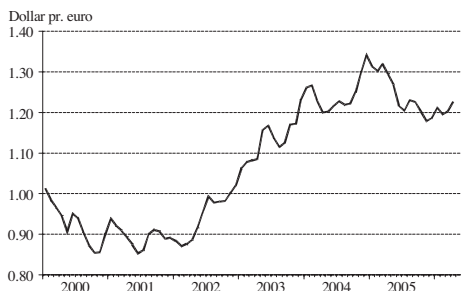
En anden mulig forklaring bygger på, at de seneste års ekspansive pengepolitik har resulteret i et massivt likviditetsoverskud. Tilgangen af billige varer fra lavtlønslande har lagt et pres nedad på det generelle prisniveau, og for at sikre en inflation omkring et ønskeligt niveau har centralbankerne ført ekspansiv pengepolitik. Denne forklaring har været fremført af bl.a. King (2006). Den lempelige pengepolitik har ført til en væsentlig stigning i pengemængdevæksten, og da ejerne af den forøgede likviditet har ønsket at sikre sig en rimelig forrentning, har de købt værdipapirer og andre aktiver. Dette bidrager til at forklare såvel stigningerne i obligations- og aktiekurserne som markante prisstigninger på huse.

*Centralbanker har opnået større troværdighed*

En tredje bidragende faktor kan være, at centralbankerne har vundet troværdighed over de senere år. Herved er risikopræmien ved at holde lange papirer blevet reduceret. Troværdigheden er blevet understøttet ved, at centralbankerne kun har hævet renterne gradvist og i et "afmålt" tempo, hvilket har sikret afdæmpede reaktioner i den lange ende af rentekurven.

Det er vanskeligt at afgøre, i hvilket omfang og hvor længe disse faktorer bidrager til at holde renteniveauet nede. Forklaringerne om centralbankernes troværdighed og den globale opsparing må vurderes at være af længerevarende karakter end likviditetsforklaringen, da den overskydende likviditet formentlig vil blive opsuget i takt med, at pengepolitikken strammes. Samlet betyder ovennævnte forklaringer, at der også i de kommende år vil være faktorer, som isoleret set vil trække i retning af et relativt lavt renteniveau.

Figur I.9a Dollar/euro-kursen



Figur I.9b Effektive valutakurser



Anm.: Seneste observation er april 2006.

Kilde: EcoWin.

### **Renminbien holdes formentlig fortsat svag for at sikre Kina en stærk konkurrenceevne**

Kina valgte sidste år at revaluere renminbien 2,1 pct. over for dollar. Samtidig annoncerede Kina, at landet fremover tillader sin valuta at svinge inden for et snævert bånd over for en kurv af valutaer. Renminbien holdes dog formentlig fortsat på et relativt lavt niveau for at opretholde en stærk konkurrenceevne. Herved øges sandsynligheden for at sikre beskæftigelse til den store andel af de ansatte i landbruget, der i disse år vandrer til byerne pga. byerhvervenes højere lønninger.

### **Uændrede valutakurser i prognosen**

I denne prognose er samtlige valutakurser antaget konstante fremadrettet. På lidt længere sigt kan det dog ventes, at det amerikanske betalingsbalanceunderskud lægger et deprecieringspres på dollaren, idet en del af reduktionen af de amerikanske ubalancer formentlig skal finde sted via dollar-kursen.

### **Risikomomenter**

De pæne udsigter for verdensøkonomien til trods er der flere risikomomenter, der kan ændre billedet.

### **Anspændt situation i Mellemøsten kan få olieprisen til at stige**

I Mellemøsten er der stor fokus på situationen i Iran. FN ønsker, at Iran skal ophøre med at berige uran, og der er overvejelser om mulige sanktioner over for landet, såfremt det ikke efterkommer ønsket. Hvis Iran vælger at reducere olieleverancerne som reaktion herpå, eller hvis der opstår mere usikkerhed om kommende olieleverancer, kan det

udløse yderligere stigninger i olieprisen. Det vil fratage forbrugere og virksomheder købekraft og bidrage til en reduceret produktion og beskæftigelse. Et sådant scenario kan resultere i såvel stigende som faldende renter. Hvis centralbankerne ikke vurderer, at prisstigningerne vil udmønte sig i andenrunde effekter, vil pengepolitikken formentlig blive mere lempelig, end der lægges op til i denne prognose. Det vil bidrage til at mildne de samfundsøkonomiske konsekvenser af olieprisstigningerne. Omvendt vil centralbankerne formentlig stramme pengepolitikken yderligere, hvis der opstår tro på, at den stigende inflation vil afføde accelererende lønninger.

### **Kraftige rentestigninger vil presse væksten**

Et andet risikomoment vedrører de lange renters niveau. Det vurderes, at de lange renter vil stige i takt med, at konjunktursituationen bedres. Det er imidlertid forbundet med stor usikkerhed at forudsige udviklingen i særligt de lange renter. Det skyldes bl.a., at det er svært at kvantificere påvirkningerne fra opsparingsadfærden i Asien, jf. diskussionen i boks I.2. Herudover spiller mange andre faktorer end realøkonomi ind i rentedannelsen, herunder psykologi og spekulationer. Hvis renterne stiger væsentlig mere end forudsat i denne prognose, vil det lægge et nedadgående pres på væksten, særligt i de lande som har oplevet kraftigt stigende boligpriser gennem de seneste år. Et af disse lande er USA, hvor husholdningerne i vidt omfang har udnyttet et lavt renteniveau og store friværdier til lånefinansieret forbrug.

### **Amerikanske ubalancer**

Et tredje risikomoment knyttet hertil er de store amerikanske ubalancer. Gennem flere år har der været væsentlige underskud på såvel det statslige budget som på betalingsbalancen. På sigt må disse underskud nødvendigvis nedbringes. Gennem længere tid er det store underskud på betalingsbalancen blevet finansieret af udenlandske investorer, der har ønsket at købe amerikanske aktiver. Hvis investorerne lyst hertil vender, må USA reducere sin import og vil herved bidrage negativt til den globale vækst. De massive underskud til trods, er det dog samtidig vigtigt at holde sig for øje, at den amerikanske nettogæld befinder sig på moderate 20 pct. af BNP. Selvom de nuværende underskud på betalingsbalancens løbende poster ikke er holdbare på længere sigt, er det dog ikke en dramatisk position.

## **Protektionisme**

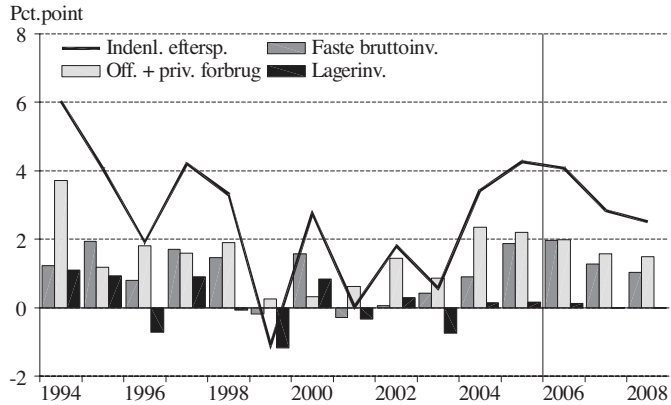
Et fjerde risikomoment er relateret til den kinesiske valutakurspolitik. Fra politisk side bliver det i såvel USA som Europa med jævne mellemrum fremført, at kinesernes strategi med at fastholde en lav valutakurs virker konkurrenceforvridende, hvorfor der bør indføres told eller importkvoter over for kinesiske varer. Mens sådanne initiativer på helt kort sigt kan sikre den lokale beskæftigelse, hæmmer den samtidig velstandsniveauet, idet husholdninger afskæres fra at købe deres varer billigst muligt. Denne kontraktive effekt forstærkes, hvis protektionistiske foranstaltninger i nogle lande fører til modforanstaltninger i andre lande.

## **I.3 Indenlandsk efterspørgsel**

### **Kraftig vækst i indenlandsk efterspørgsel**

Den indenlandske efterspørgsel steg sidste år med over 4 pct. Stigningen var sammensat af en fortsat høj vækst i det private forbrug og et større vækstbidrag fra investeringerne end i 2004, jf. figur I.10 og tabel I.3. I år ventes en næsten lige så kraftig vækst i den indenlandske efterspørgsel på ca. 4 pct., ligeledes drevet både af forbrug og investeringer. I de følgende år skønnes væksten at aftage til  $2\frac{1}{2}$ - $2\frac{3}{4}$  pct. som følge af en forventning om en lidt lavere vækst i det private forbrug og en noget større reduktion af investeringsvæksten. I hele prognoseperioden ventes dog både en stigende forbrugskvote og en stigende investeringskvote, sidstnævnte til dels som en kompensation for manglende arbejdskraft.

Figur I.10 Bidrag til indenlandsk efterspørgsel



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

Table I.3 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets	Mængdestigning				
	priser	2004	2005	2006	2007	2008
	2005					
	Mia. kr.	Pct.				
Privat forbrug	752	3,7	3,7	3,1	2,8	2,6
Bilkøb	48	44,9	25,3	8,1	0,1	-0,7
Andet forbrug	704	2,1	2,4	2,8	2,9	2,8
Offentligt forbrug	402	1,7	1,2	1,4	0,7	0,7
Offentlige investeringer	27	12,4	2,9	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	87	10,6	12,6	7,9	4,8	4,5
Erhvervsinvesteringer	208	1,1	8,1	9,9	6,0	4,5
Maskiner	157	3,0	12,2	10,7	6,7	5,0
Bygninger	50	-4,1	-4,1	7,3	3,6	2,6
Lagerændringer	2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
<b>Indenlandsk efterspørgsel i alt</b>	<b>1.478</b>	<b>3,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>

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

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

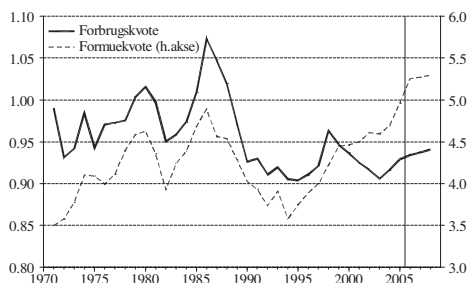
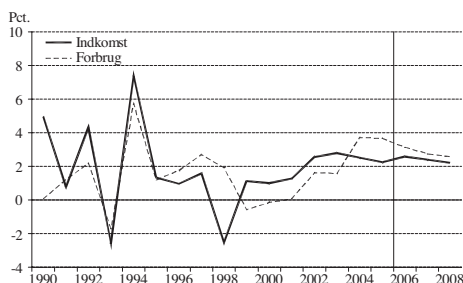
## Fortsat høj vækst i det private forbrug

De seneste to år er det private forbrug steget ca.  $3\frac{3}{4}$  pct. om året, og forbruget steg dermed mærkbart hurtigere end indkomsten, jf. figur I.11a. Flere ting peger på en fortsat høj vækst i det private forbrug både i det indeværende og de kommende år. Der er udsigt til fortsat pæne indkomststigninger som følge af stigende beskæftigelse, de store boligformer understøtter væksten i det private forbrug, og forbrugernes tillid til fremtiden er høj. Således har forbrugertilstanden generelt været stigende siden starten af 2003, og den lå i første kvartal i år på sit højeste niveau, siden opgørelsen startede i 1974. Det samlede private forbrug ventes på denne baggrund at stige godt 3 pct. i år og godt  $2\frac{1}{2}$  pct. i de kommende år. Den lavere vækst i det samlede private forbrug i 2007-08 skal ses på baggrund af, at væksten i bilkøbet skønnes at aftage i gennem 2006, mens væksten i andet forbrug ventes at blive ca.  $2\frac{3}{4}$  pct. om året i hele prognoseperioden.

## Afdæmpet stigning i bilkøb

Husholdningernes bilkøb har været kraftigt stigende siden starten af 2003 – også som andel af det private forbrug. Sidste år steg bilkøbet således 25 pct. og udgjorde ca.  $6\frac{1}{2}$  pct. af det private forbrug, hvilket er et højt niveau historisk set. Derfor ventes en mere afdæmpet stigning i 2006 og et omtrent konstant bilkøb de efterfølgende år.

Figur I.11a Indkomst- og forbrugsvækst      Figur I.11b Forbrugs- og formuekvote



Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.7. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemmende private formue målt i forhold til disponibel indkomst.

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



### **Forbrugskvoten stiger langsommere end formuekvoten**

Forbrugskvoten har været stigende de seneste to år. Der ventes en fortsat stigning i hele prognoseperioden. Set i et længere tidsperspektiv er det dog fortsat en relativ lav forbrugskvot. Den lavere forbrugskvot de seneste 10-15 år skal dog ses på baggrund af, at den skattemæssige værdi af rentefradragsretten er reduceret i forhold til værdien før 1987. Formuekvoten har været kraftigt stigende i over 10 år, og den ligger nu på et historisk højt niveau. Stigningen i denne kvot er i overvejende grad en følge af de kraftige stigninger i boligformuen og i mindre grad en stigning i pensionsformuen. Den tidligere tætte sammenhæng mellem udviklingen i forbrugs- og formuekvot er tydeligt svækket de senere år, hvor den stigende formuekvot endnu ikke har medført en tilsvarende stigning i forbrugskvoten, jf. figur I.11b. I prognoseperioden ventes en stabilisering af formuekvoten, idet væksten i kontantprisen på boliger antages at aftage. Det høje niveau for boligformuerne gør imidlertid, at der ventes en fortsat stigning i forbrugskvoten. Herved vil der ske en vis tilnærmelse til den historiske sammenhæng mellem formue- og forbrugskvot.

### **Lavere eller højere vækst i privat forbrug?**

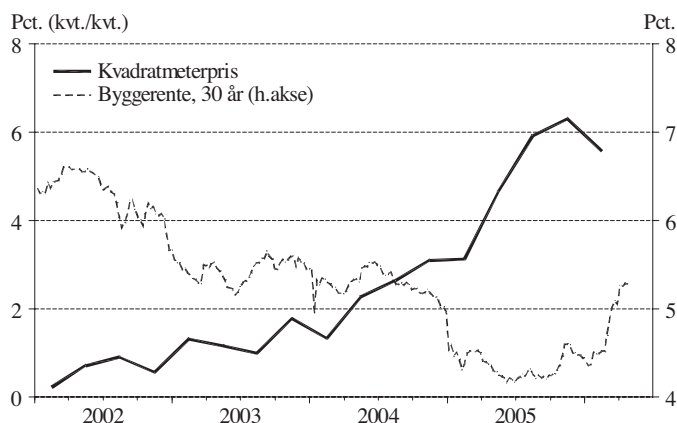
Både en lavere og en højere vækst i det private forbrug de kommende år kan dog tænkes i forhold til det, der er lagt til grund for prognosen. På den ene side har der været tegn på en opbremsning i væksten i detailsalg og bilkøb efter den kraftige vækst gennem de senere år. Store rentestigninger og forhøjede oliepriser kan give sig udslag i højere inflationsforventninger og generelt mindsket tiltro til fremtiden hos forbrugerne, hvilket kan dæmpe forbrugslysten. Omvendt kan det ikke afvises, at vi vil se en endnu større stigning i forbrugskvoten. Forbrugskvoten er således i nærværende prognoses sidste år endnu under det sidste toppunkt i 1998. Samtidig er formuekvoten markant højere. Vælger boligejerne at omsætte en større del af de store friværdier, der er opbygget over de seneste 5-10 år, vil resultatet blive en endnu større stigning i forbrugskvoten i prognoseperioden end det her skønnede.

### **Forventning om afdæmpet stigning i kontantprisen**

Kontantprisen på boliger steg endnu kraftigere i 2005 end årene før. Priserne steg således over 15 pct., og de har fortsat stigningen i årets første kvartal. Den seneste stigning i

prisen er sket på trods af højere renter, jf. figur I.12. Det er vanskeligt at vurdere, om den seneste tids udvikling er udtryk for en meget stærk underliggende boligefterspørgsel, eller hvorvidt der er tale om en boble på boligmarkedet, som snart vil give sig udslag i faldende boligpriser. Niveaulet for kontantprisen vurderes dog at være så højt, at stigninger i samme størrelsesorden som i de senere år ikke vil fortsætte. Det er imidlertid vanskeligt at skønne over, hvornår væksten i kontantprisen begynder at aftage. Rent beregningsteknisk er det derfor antaget, at den reale kontantpris fremover stiger trendmæssigt, dvs. den nominelle kontantpris stiger ca. 1 pct. mere end inflationen. Som følge af stigningen gennem sidste år og stigningen i starten af indeværende år, bliver årsvækstraten i 2006 på ca. 15 pct. og derefter ca. 3 pct. Prognosen for boligpriserne er forbundet med betydelig usikkerhed, og der kan både være argumenter for, at stigningen i boligpriserne fortsat vil være kraftig, og omvendt for at priserne kan falde.

Figur I.12 Udvikling i boligpris og byggerente



Anm.: Figuren viser dels den kvartalsvise vækstrate i kvadratmeterprisen på parcel- og rækkehuse (egen sæsonkorrektion) og dels den lange byggerente (ugeopgørelse).

Kilde: Realkreditrådet, [www.realkreditraadet.dk](http://www.realkreditraadet.dk).

## **Renteeffekt på kontantprisen**

En stigning i renten vil alt andet lige øge omkostningen ved at bo i en ejerbolig, hvilket vil lægge et nedadgående pres på kontantprisen. Således viser modelberegninger, at en permanent stigning i den gennemsnitlige obligationsrente på 1 pct.point isoleret set vil betyde et fald i kontantprisen på 3-4 pct. første år, 5-6 pct. andet år og et noget større fald på længere sigt, jf. boks I.3. Hen over prognoseperioden ventes renten at stige gradvist med ca. 1½ pct.point. En lavere kontantpris gør det mindre attraktivt at investere i boliger, hvorved boliginvesteringerne vil falde. På lang sigt betyder det en mindre boligbeholdning, og et mindre udbud af boliger vil lægge et opadgående pres på kontantprisen. På kort sigt er den umiddelbare negative effekt af rentestigningen dog klart den dominerende.

## **Alternative scenarier for kontantprisen**

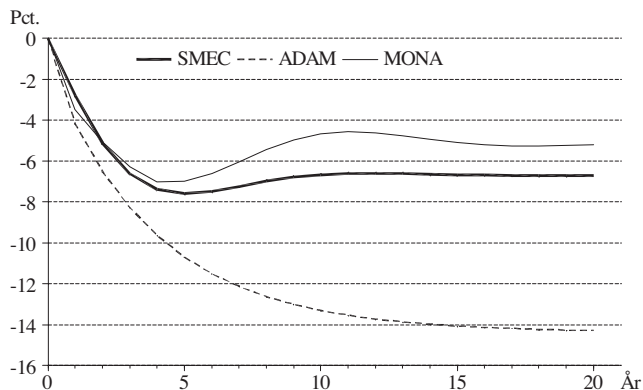
Givet den store usikkerhed om udviklingen i kontantprisen i de kommende år, er det valgt at illustrere effekterne af to alternative udviklinger i kontantprisen, jf. boks I.4. I det første alternativ antages kontantprisen fortsat at stige kraftigt i hele prognoseperioden, og den vil dermed nå et niveau, der må anses for at være langt over, hvad udviklingen i de fundamentale størrelser (rente, indkomst mv.) ville tilsige. Den højere kontantpris vil øge boliginvesteringerne markant. Dette vil lægge et betydeligt pres på arbejdsmarkedet, hvilket formentlig vil give sig udslag i markante lønstigninger med forværret konkurrenceevne til følge. I det andet alternativ antages den reale kontantpris at falde ned til det historiske trendniveau i løbet af tre år. Dermed er presset på arbejdsmarkedet væsentligt mindre end i prognosen, og ledigheden vil i henhold til modelberegningen være godt 30.000 højere i 2008 end i prognosen. I prognosen er det forudsat, at importen tilfredsstillende en overnormal andel af efterspørgslen, og det er derfor sandsynligt, at noget af den frigivne kapacitet på arbejdsmarkedet vil blive anvendt til indenlandsk produktion, således at ledigheden ikke stiger helt så meget, som det her præsenterede.

Den isolerede effekt på kontantprisen af en rentestigning kan illustreres med de estimerede relationer for kontantprisudviklingen i tre danske makroøkonometriske modeller: Det Økonomiske Råds Sekretariats SMEC, Danmarks Statistiks ADAM, jf. [www.dst.dk/adam](http://www.dst.dk/adam), og Nationalbankens MONA, jf. Danmarks Nationalbank (2003).

Modelleringen af boligmarkedet er overordnet set ens i de tre modeller. På kort sigt er udbuddet af boliger givet, og prisen tilpasser sig efterspørgslen. Efterspørgslen efter boliger er grundlæggende bestemt af indkomsten og af omkostningen (user cost). Omkostningen består bl.a. af renteudgifter (efter skat) og skatter (ejendomsværdiskat og grundskyld) fratrukket inflationsforventningen; den konkrete formulering af user cost er lidt forskellig i de tre modeller, f.eks. medtages også driftsudgifter i ADAM. Hvis efterspørgslen efter boliger er større end udbuddet, stiger kontantprisen på kort sigt. På længere sigt tilpasser udbuddet af boliger sig efterspørgslen, idet boliginvesteringerne bestemmes af forholdet mellem byggeomkostningerne og prisen på boliger (Tobins Q). En højere kontantpris øger dermed alt andet lige boliginvesteringerne. På lang sigt er kontantprisen således bestemt af byggeomkostningerne, mens boligbeholdningen bestemmes af boligefterspørgslen.

Eksperimenterne er baseret på en fremskrivning med de tre boligmodeller, hvor priser og mængder stiger med ca. 2 pct. om året, og renten (den gennemsnitlige obligationsrente) er 3½ pct. Renten hæves permanent med 1 pct.point, og den isolerede ændring i kontantprisen beregnes for fastholdt boligbeholdning. Effekten er omtrent ens i SMEC og MONA, mens rentefølsomheden er væsentlig større i ADAM, jf. figur A.

Figur A Effekt på kontantpris af en rentestigning på 1 pct.point



I denne boks illustreres den realøkonomiske betydning af to alternative udviklinger for kontantprisen, jf. figur A.

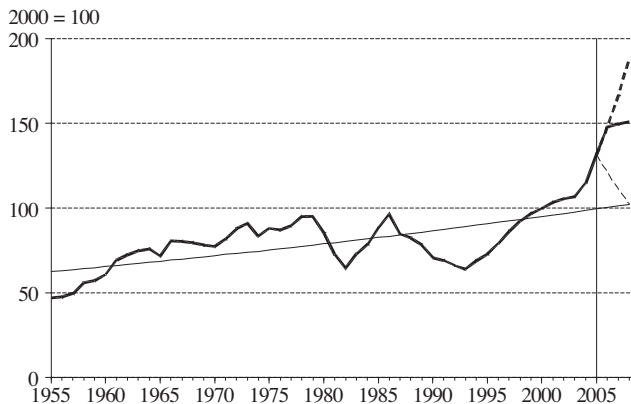
*Alternativ 1: Fortsat høj vækst i kontantprisen*

I gennem 2004 og 2005 steg den nominelle kontantpris i gennemsnit med  $3\frac{1}{2}$  pct. i kvartalet. I alternativ 1 antages denne vækst at fortsætte i hele prognoseperioden svarende til en årsvækst på ca. 15 pct. i 2006-08.

*Alternativ 2: Den reale kontantpris er tilbage på trendniveau i 2008*

I perioden 1955-2005 har trendvæksten i den reale kontantpris været ca. 1 pct. om året. Den reale kontantpris ligger klart over trendniveauet i 2005, og i alternativ 2 antages den nominelle kontantpris at falde med ca. 6 pct. om året i 2006-08, hvilket indebærer, at den reale kontantpris er tilbage på trendniveau i 2008.

*Figur A Alternative scenarier for den reale kontantpris*



Anm.: Den reale kontantpris er prisen på enfamiliehuse i forhold til deflatoren for privat forbrug i henhold til nationalregnskabet. Den indlagte regressionslinje er baseret på en regression for perioden 1955-2005 af den reale kontantpris på en konstant og en lineær trend. I årene 2006-08 er den fede linje nærværende prognose, den tykke stiplede linje er alternativ 1 med fortsat høj vækst, og den tynde stiplede linje er alternativ 2, hvor den reale kontantpris er tilbage på trendniveau i 2008.

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

*Fortsættes*

Det Økonomiske Råds Sekretariats model SMEC er anvendt til at illustrere effekterne af de to alternative udviklinger i kontantprisen i forhold til nærværende prognose, jf. tabel A. De to alternativer svarer til, at kontantprisen er 25 pct. højere hhv. 32 pct. lavere i 2008 end forudsat i prognosen. Der er en direkte effekt på boliginvesteringerne. Som følge af den ændrede boligformue er der desuden en indirekte effekt på det private forbrug. Begge dele trækker i samme retning på BNP. Omtrent halvdelen af ændringen i ledigheden skyldes ændret beskæftigelse i byggeriet.

Tabel A *Ændring i 2008 i forhold til nærværende prognose*

	Kontantpris	Boliginv.	Forbrug	BNP	Ledighed
	----- Pct. -----				1.000 pers.
Alternativ 1	24,9	16,4	1,9	1,5	-20
Alternativ 2	-31,8	-23,9	-2,8	-2,1	36

Kilde: Egne beregninger med SMEC.

### **Fortsatte stigninger i boliginvesteringer**

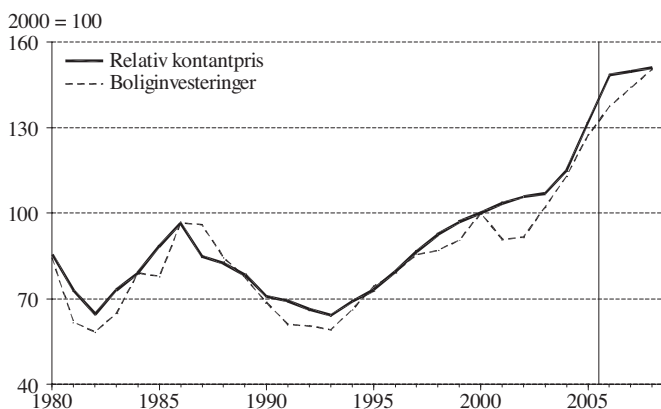
Boliginvesteringerne er steget over 10 pct. om året de seneste tre år, hvilket bl.a. skyldes, at den stærkt stigende kontantpris i forhold til byggeomkostningerne gør det rentabelt at opføre nybyggeri samt at udføre reparationer og forbedringer af den eksisterende boligmasse. Sidste år steg boliginvesteringerne over 12 pct., hvor noget af denne stigning dog skyldes reparationer som følge af stormen i januar. Det høje niveau for kontantprisen i forhold til omkostningen ved nybyggeri peger umiddelbart på et fortsat højt niveau for boliginvesteringerne, jf. figur I.13.

### **Udbuds- begrænsning i byggeriet**

Der er imidlertid tæt på fuld beskæftigelse inden for byggeriet, hvorfor det vurderes, at en øget efterspørgsel efter boliginvesteringer (samt bygge- og anlægsinvesteringer i erhvervene) kun vanskeligt kan tilfredsstilles i indeværende år. I modsætning til varer kan øget efterspørgsel efter byggeri kun i begrænset omfang tilfredsstilles ved import – om end muligheden for import af arbejdskraft er forbedret en smule med revisionen af Østarbejderaftalen. Et yderligere pres på beskæftigelsen i byggeriet kan tænkes, idet en stor del af boliginvesteringerne formodentlig vil være relativt

arbejdskraftintensiv såsom renovering af de eksisterende boliger (f.eks. nye køkkener) frem for nybyggeri. Den øgede efterspørgsel vil sandsynligvis i et vist omfang give sig udslag i stigende priser i byggeriet. En anden mulighed er, at den stigende efterspørgsel slår ud i stigende ordrebeholdninger, således at aktiviteten fastholdes på et højt niveau også i de kommende år. I prognosen er den sidste forklaring lagt til grund, og der antages derfor en relativt behersket stigning i boliginvesteringerne i indeværende år på knap 8 pct. og en fortsat pæn stigning de efterfølgende år på ca. 4½ pct. Hvis boliginvesteringerne i stedet stiger lige så meget i år som i 2005, vil det kræve yderligere ca. 3.000 beskæftigede i byggeriet.<sup>3</sup>

Figur I.13 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.

3) Den estimerede relation for boliginvesteringerne i Det Økonomiske Råds Sekretariats model SMEC tilsiger en stigning i boliginvesteringerne på ca. 12 pct. i 2006 givet udviklingen i indkomst og kontantpris. Ved uændret produktivitetsvækst i byggeriet, vil en sådan vækst kræve en stigning i beskæftigelsen på ca. 3.000 personer i forhold til prognosen.

**Fortsat stigende maskin-investeringskvote**

I løbet af 2005 kom der for alvor gang i maskininvesteringerne med en stigning på godt 12 pct. Udsigten til fortsat fremgang i eksporten og pres på arbejdsmarkedet ventes at indebære øgede maskininvesteringer både i år og i de kommende år. I en situation, hvor det kan være svært at tiltrække den nødvendige arbejdskraft, kan der ske et skift mod mere kapitalintensiv produktion, således at maskininvesteringskvoten stiger. Endvidere er levetiden for maskiner kortere end tidligere grundet hurtigere ind- og udfasning af teknologi; den gennemsnitlige levetid for maskiner i de private erhverv er således faldet fra ca. 20 år i starten af 1990'erne til ca. 15 år de seneste år. Dette kan ligeledes begrunde stigende maskininvesteringer de kommende år. Det skønnes på den baggrund, at maskininvesteringerne stiger godt 10 pct. i 2006, hvorefter stigningen i investeringskvoten aftager gradvist til en investeringsvækst på ca. 5 pct. i 2008, jf. figur I.14.

**Svagt stigende bygnings-investeringskvote**

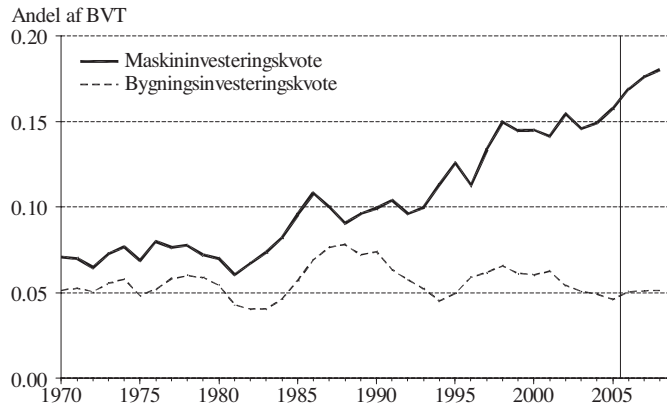
Bygningsinvesteringerne som andel af BVT er faldet de senere år, men med den generelle fremgang i dansk økonomi må det forventes, at denne udvikling vender. Antallet af byggetilladelser er da også steget en del i de seneste måneder, hvilket peger i retning af øgede bygningsinvesteringer den kommende tid. Ligeledes er forventningerne i bygge- og anlægssektoren på et højt niveau. Derfor ventes en mindre stigning i bygningsinvesteringskvoten i år, hvorefter den stabiliseres.

**Lagerinvesteringer bidrager stort set ikke til BNP-væksten**

Lagerinvesteringerne steg i 2005 fra et lavt niveau, hvorfor der var et positivt vækstbidrag herfra sidste år. I år ventes ligeledes en – om end mindre – stigning i lagerinvesteringerne, således at niveauet normaliseres. Dermed vil der være et lille bidrag til BNP-væksten igen i år og intet derefter.



Figur I.14 Maskin- og bygningsinvesteringskvote



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

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

## I.4 Udenrigshandel og betalingsbalance

### Høj vækst i importen giver negativt bidrag til BNP-væksten

Den danske eksportvækst har været høj i 2005, og der har lidt overraskende været tale om betydelige markedsandelsgevinster. Samtidig er importen i lyset af den stærke indenlandske efterspørgsel imidlertid steget endnu mere, og udenrigshandlen gav dermed samlet et negativt bidrag til BNP-væksten i 2005. Importen ventes også at stige markant mere end den samlede efterspørgsel i de kommende år, og udenrigshandlen ventes at give et samlet negativt bidrag til BNP-væksten på 3 pct.point over perioden 2006-08. Baggrunden for denne udvikling er, at produktionskapaciteten i Danmark er begrænset, og en stadig større del af efterspørgselsstigningen må derfor tilfredsstilles gennem import. Den stigende importkvote ventes at reducere overskuddet på betalingsbalancen mærkbart.

### Eksport steget – især til EU

Eksporten steg i 2005 med 8,7 pct. eller næsten fire gange så meget som den sammenvejede BNP-vækst i aftagerlandene for danske eksport. Det er især eksporten til EU-landene

dene, der er steget igennem 2005, og værdien af eksporten til EU lå i begyndelsen af 2006 mere end 20 pct. højere end et år tidligere. Derimod har eksporten til eksempelvis USA udvist en faldende tendens gennem det seneste halve år.

### Væksten i udlandet relativt høj

Det ventes, at BNP-væksten i vore aftagerlande i år vil øges fra 2½ pct. i 2005 til 2¾ pct. i år. Det er især de forbedrede udsigter for EU-landene, der trækker væksten op i forhold til sidste år. Væksten i udlandet ventes at blive omkring 2½ pct. i 2007 og 2008. Udsigterne for de fem største markeder for dansk eksport – Tyskland, Sverige, Storbritannien, USA og Norge, der tilsammen aftager ca. 60 pct. af den danske eksport – fremgår nærmere af boks I.5.

### Fortsat pæn vækst i industrieksporten

Udviklingen i hovedposterne for udenrigshandlen fremgår af tabel I.4 og bilagstabel I.8. Vareeksporten har især været trukket af en betydelig vækst i industrieksporten. Et højt udgangsniveau ved årets begyndelse kombineret med fortsat høj vækst i vore aftagerlande gør, at der i år er udsigt til en vækst i industrieksporten, der er på samme høje niveau som sidste år. Disse positive udsigter understøttes også af et højt niveau for eksportordrebeholdning og -tilgang.

Tabel I.4 Eksport og import

	Årets priser	Mængdestigning				Prisstigning			
	2005	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
	Mia. kr	Pct.				Pct.			
Vareeksport	501	6,9	7,4	3,8	3,3	4,6	3,9	1,3	1,1
heraf industri	331	8,9	9,3	4,6	4,2	2,0	2,4	1,4	1,3
Tjenesteeksport	254	12,6	3,6	2,9	2,7	4,8	3,6	2,1	2,1
<b>Eksport i alt</b>	<b>755</b>	<b>8,7</b>	<b>6,1</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>4,7</b>	<b>3,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>
Vareimport	459	8,3	11,7	6,3	5,4	4,1	3,7	0,8	0,7
heraf industri	221	12,5	14,9	8,0	7,1	1,9	2,2	1,0	1,0
Tjenesteimport	222	17,3	4,0	3,1	2,8	3,1	6,0	2,0	2,0
<b>Import i alt</b>	<b>682</b>	<b>11,1</b>	<b>9,2</b>	<b>5,3</b>	<b>4,6</b>	<b>3,7</b>	<b>4,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>

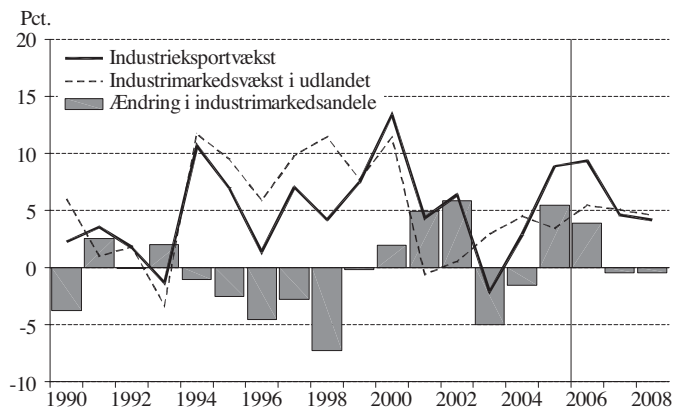
Anm.: Industriimporten angiver import af maskiner og transportmidler samt øvrige bearbejdede varer.

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

## Overraskende høj vækst i eksporten har ført til vundne markedsandele

Den positive udvikling i industrieksporten i 2005 indebærer, at eksporten er vokset hurtigere end importen i vores samhandelslande, og den danske fremstillingssektor har dermed vundet markedsandele i betydeligt omfang, jf. figur I.15. Denne udvikling er lidt overraskende. For det første ligger de danske lønstigningstakter omkring 1 pct.point over de udenlandske. For det andet har der historisk set været en tendens til, at Danmark har tabt markedsandele, når væksten i verdensøkonomien har været høj. Endelig for det tredje giver den stærke indenlandske efterspørgsel ikke noget ekstra incitament for danske virksomheder til at søge ud på eksportmarkedet. Det er vanskeligt at pege på oplagte årsager til den positive udvikling i den danske eksport, men det kan blandt andet skyldes en gunstig sammensætning af eksporten, herunder måske en relativt stærk position på energi- og besparende produkter i en periode med stigende oliepriser. Hertil kommer, at den danske produktivitetstigning i 2005 vurderes at ligge over udlandets, hvilket formentlig stort set kompenserer for den stærkere lønstigningstakt.

Figur I.15 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.

*USA*

Selvom den amerikanske vækst er aftaget lidt det seneste års tid, er der fortsat udsigt til en vækst på over 3 pct. i år og omkring 3 pct. de kommende år. Medvirkende til den lidt mere afdæmpede vækst i USA er de pengepolitiske stramninger, hvor den korte rente er hævet 4 pct.point over de seneste 2 år. Selvom gennemslaget til den lange rente har været meget beskedent, har det bidraget til en vis afdæmpning af væksten i det private forbrug. Boligmarkedet bidrog via lånefinansieret forbrug og boliginvesteringer med i omegnen af 1 pct.point til væksten i 2005, og denne stimulans til væksten vil ikke kunne opretholdes i 2006.

*Euroland*

Væksten i Euroland skønnes i år at nå op på 2 pct. I givet fald bliver det første gang siden 2000, at området oplever så høj en vækst. Billedet af den europæiske økonomi er imidlertid en smule broget. Det ser således ud til, at Italien, der de sidste 4 år har oplevet en meget lav vækst, fortsat må forvente lave vækstrater, og et land som Holland ser først nu ud til at komme op omkring trendvækst efter en periode med lav vækst i kølvandet på den overophedning, der ramte landet omkring 2000, jf. boks I.8 i afsnit I.6. Konjunkturerne ser også ud til bedres lidt i Frankrig, mens lande som Irland og Spanien har udsigt til at fortsætte de seneste års høje vækst. Det primære bidrag til de forbedrede konjunkturer i Euroland i 2006 ventes dog at stamme fra Tyskland, hvor der flere tegn på, at økonomien er ved at få det bedre.

*Tyskland*

Væksten har efter nogle år med meget lav aktivitetsfremgang været relativ pæn gennem 2005, selvom året sluttede med nulvækst i 4. kvartal. Blandt andet derfor blev væksten blot 1,1 pct., men der er udsigt til en stigning i BNP på op imod 2 pct. i 2006. Det er stort set udelukkende eksporten, der trækker væksten i tysk økonomi, men der er flere grunde til at tro på, at fremgangen vil brede sig til den øvrige del af økonomien. For det første vurderes den ventede pæne vækst i verdensøkonomien at give anledning til øgede maskininvesteringer. Det vil være til gavn for tysk økonomi, idet landet har en relativ stor industrisektor. Det kan også være en del af forklaringen på, at den traditionelt stærke ledende indikator, ifo-indikatoren, aktuelt befinder sig på sit højeste niveau siden genforeningen. De positive forventninger til den fremtidige situation har allerede udmøntet sig i en moderat fremgang i den tyske investeringsaktivitet. Endvidere giver den faldende ledighed gennem 2005 grobund for optimisme vedrørende udviklingen i det private forbrug. På kort sigt kan momsforhøjelsen pr. 1. januar 2007 endvidere tænkes at

virke ekspansivt på efterspørgslen, idet noget forbrug vil blive fremrykket. Dette vil imidlertid bidrage negativt til væksten i 2007.

#### *Storbritannien*

Efter svaghedstegn i slutningen af 2004 og i begyndelsen af 2005 er britisk økonomi atter på vej op i fart. Det var primært en opbremsning af boligmarkedet i 2004, der førte til en stagnation i det private forbrug, og det var bl.a. på denne baggrund, at Bank of England i sommer valgte at nedsætte den ledende rente med 0,25 pct. point til 4,50 pct. De seneste tal for boligmarkedet viser, at boligpriserne atter stiger, ligesom detailsalget vidner om fremgang i det samlede private forbrug. De seneste tal for eksporten tyder ligeledes på et positivt bidrag til BNP-væksten i 2006, mens investeringerne indtil videre ikke viser sikre tegn på fremgang.

#### *Sverige*

Væksten i svensk økonomi vurderes i år at nå over 3¼ pct. aftagende mod 3 pct. næste år. Det er høje vækstrater, som i vidt omfang er hevet op af en stærk udenlandsk efterspørgsel og en kraftig vækst i det private forbrug. Investeringerne stiger også, men væksten er aftaget en del gennem 2005. Trods den høje vækst, er inflationsudviklingen ganske moderat, og derfor er pengepolitikken fortsat relativt lempelig med en ledende rentesats på 2,00 pct. Med udsigt til en højere inflations-takt, er det dog sandsynligt, at pengepolitikken vil blive strammet.

#### *Norge*

Som i Danmark og Sverige er Norge i en økonomisk situation med høj vækst og lav ledighed. BNP voksede sidste år 2,5 pct. og hele 3,9 pct., hvis der kun ses på fastlands-BNP. Arbejdsløsheden er faldet til 4½ pct. af arbejdsstyrken, og af denne årsag vil kapacitetsbegrænsninger begynde at lægge en dæmper på væksten, der ventes at blive knap 3 pct. i år gående mod 2¼ pct. næste år.

### **Markedsandele antages at blive fastholdt i 2007-08**

Også i perioden 2006-08 ventes den danske lønstigningstakt at ligge omkring 1 pct.point over den udenlandske, jf. tabel I.5. De højere danske lønstigninger indebærer en gradvis forværring af lønkonkurrenceevnen over perioden, jf. figur I.16. Det forudsættes imidlertid, at den relativt høje vækst i produktiviteten i Danmark også gælder i de kommende år, og det forventes på den baggrund, at dansk industri stort set er i stand til at fastholde de markedsandele, der er vundet i 2005-06.

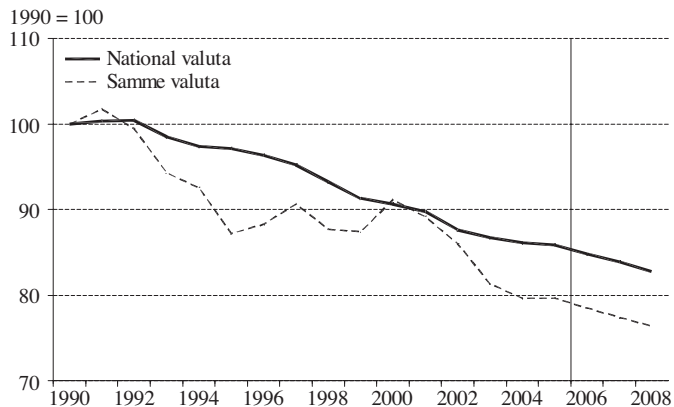
Tabel I.5 Lønkonkurrenceevne

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønomkostninger					
udland	2,2	2,4	2,6	2,9	2,9
indland	2,9	2,7	3,8	4,1	4,3
Ændring i relativ løn	-0,7	-0,3	-1,2	-1,2	-1,4
Ændring i effektiv kronekurs	1,4	-0,4	0,3	0,2	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-2,1	0,0	-1,5	-1,4	-1,4

Anm.: Ændringen i den relative løn er lig lønstigningen i udlandet minus lønstigningen i Danmark. En positiv ændring i kronekursen indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Ændringen i lønkonkurrenceevnen er lig ændringen i den relative løn minus ændringen i den effektive kronekurs. Et negativt tal indebærer en forværring af konkurrenceevnen. Lønomkostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger. De danske lønstigninger i denne tabel (og figur I.16) bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige fra lønstigninger anvendt andetsteds. De udenlandske lønstigninger i denne tabel kommer fra bilagstabel I.2.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin og egne beregninger.

Figur I.16 Lønkonkurrenceevne



Anm.: Se anmærkning og kildeangivelse til tabel I.5.

## **Landbrugseksport har det generelt godt – trods Muhammed-tegninger**

Landbrugseksporten har igennem 2005 udviklet sig særdeles positivt. Værdien af eksporten af landbrugsprodukter lå således i begyndelsen af 2006 væsentlig over niveauet i begyndelsen af 2005 – som følge af både pris- og mængdestigninger gennem året. Omkring 5 pct. af landbrugseksporten, svarende til 2-3 mia. kr. om året, går til en række muslimske lande.<sup>4</sup> Eksporten af landbrugsprodukter til de muslimske lande faldt imidlertid markant i begyndelsen af året, således at eksporten til disse lande i februar og marts kun udgjorde 10-15 pct. af niveauet i de tilsvarende måneder i 2005. Trods dette spektakulære fald lå værdien af den samlede eksport af landbrugsvarer i første kvartal 2006 10 pct. over niveauet i første kvartal året før. Alene dette høje niveau ved årets begyndelse indebærer, at landbrugseksporten i år forventes at ligge mærkbart over det gennemsnitlige niveau sidste år, mens der fremover ventes væsentlig mere beherskede vækstrater.

## **Stort overskud på energi**

Eksporten af energi – helt overvejende olie og gas fra Nordsøen – steg i 2005 over 30 pct. i værdi som følge af de markante prisstigninger på olie. Produktionen i Nordsøen – og dermed eksporten – lå derimod målt i mængder stort set på linje med året før, og i henhold til Energistyrelsens prognose forventes olieproduktionen i 2006 at ligge lidt under niveauet sidste år. Det stigende prisniveau gennem 2005 indebærer, at værdien af energieksporten vil være omkring 10-15 pct. højere i år end sidste år – på trods af, at de eksporterede mængder falder en smule, og på trods af, at olieprisen antages at falde fra sit nuværende niveau til omkring 65 dollar ved udgangen af året. Værdien af energieksporten er dermed fordoblet i forhold til 2003 – fra godt 30 mia. kr. i 2003 til forventede 60-65 mia. kr. i 2006. I den samme periode er udgifterne til import af energi imidlertid steget næsten tilsvarende, hvorfor overskuddet på udenrigshandlen med energi forventes at være nogenlunde det samme som i 2003, nemlig omkring 7½ mia. kr. I de kommende år ventes importen af energi at vokse som følge af stigende efterspørgsel, mens eksporten antages at ligge fladt. Dermed

4) Algeriet, Tunesien, Libyen, Egypten, Sudan, Libanon, Syrien, Irak, Iran, Vestbredden/Gaza-striben, Jordan, Saudi Arabien, Kuwait, Bahrain, Qatar, De Forenede Arabiske Emirater, Oman, Yemen, Afghanistan, Pakistan og Indonesien.

reduceres overskuddet på handel med energi til omkring 5 mia. kr. i 2008.

### **Kraftig vækst i importen som følge af stigende efterspørgsel i 2005 ...**

Importen af varer og tjenester er steget markant i 2005. Importen af varer steg over 8 pct., og som følge af en endnu større stigning i importen af tjenester steg den samlede import mere end 11 pct. målt i mængder. Den kraftige vækst i importen er et resultat af en stærk stigning i den samlede efterspørgsel efter varer (og tjenester).

### **... og i de kommende år**

På baggrund af forventningen om en fortsat høj vækst i efterspørgslen ventes den høje importvækst at fortsætte også i 2006 – og til en vis grad også i 2007-08. Væksten i vareimporten skønnes således i år at blive næsten 12 pct., hvilket i givet fald vil blive den højeste vækstrate siden 1994 – et år, hvor BNP steg med hele 4,9 pct.

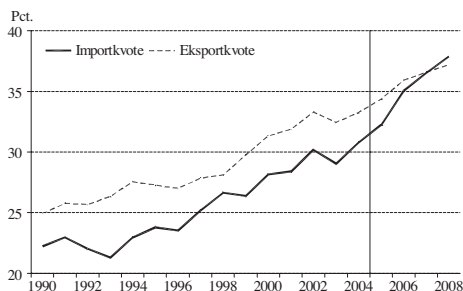
### **Historisk tendens til mervækst i importen**

Siden 1990 er importen af varer steget med knap 4½ pct. om året, mens BNP er steget knap 2 pct. i gennemsnit. Der har med andre ord været en gennemsnitlig mervækst i importen på ca. 2½ pct.point. Denne mervækst er blandt andet udtryk for en stigende international arbejdsdeling, der også genfindes på eksportsiden, hvor dansk eksport generelt vokser mere end BNP i udlandet. Mervæksten i udenrigshandlen har betydet, at vareimporten og vareeksporten opgjort i mængder nu udgør ca. 35 pct. af BNP mod omkring 25 pct. i begyndelsen 1990'erne, jf. figur I.17a. Medtages handlen med tjenester, der de seneste ti år er steget mere end handlen med varer, er udenrigshandelskvoterne steget fra godt 30 pct. i begyndelsen af 1990'erne til omkring 50 pct. i 2005.<sup>5</sup>

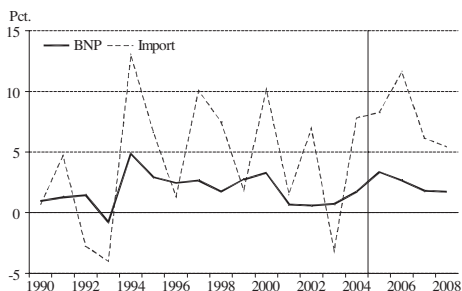
5) Opgøres udenrigshandelskvoterne i løbende priser, har væksten ikke været helt så markant. Dette er udtryk for, at priserne i udenrigshandlen generelt er steget mindre end priserne på den indlandske produktion. Opgjort i løbende priser er udenrigshandelskvoterne med varer omkring 30 pct. i 2005 mod ca. 25 pct. i 1990.



Figur I.17a Udenrigshandelskvoter



Figur I.17b Vækst i BNP og import



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

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

### Import vokser især meget, når BNP-væksten er stor

Som det antydes af figur I.17b, er der en tendens til, at importen især vokser hurtigere end BNP i de år, hvor BNP selv stiger meget. Betragtes de år siden 1990, hvor væksten i BNP har været større end  $1\frac{1}{2}$  pct., har mervæksten i vareimporten således været  $4\frac{1}{2}$  pct.point (mod de nævnte  $2\frac{1}{2}$  pct.point, når alle årene i perioden betragtes).<sup>6</sup> Dette kan tages som udtryk for, at den marginale importtilbøjelighed er højere end den gennemsnitlige – eller om man vil, at den kortsigtede effekt af en stigende efterspørgsel på importen er større end den langsigtede.

### Øget import presser betalingsbalance

I prognosen bidrager den stigende importkvote til at tilfredsstille den stærkt stigende efterspørgsel. Det er oplagt et usikkerhedsmoment i forhold til konjunkturvurderingen, hvor kraftig denne mervækst vil være, jf. bl.a. diskussionen i afsnit I.7. Selvom der er usikkerhed om, hvordan økonomien reagerer, når den nærmer sig kapacitetsgrænsen, er det dog oplagt, at i hvert fald en del af tilpasningen til den stærke efterspørgsel vil ske gennem en stigende importkvote. Dette vil lægge et nedadgående pres på betalingsbalancen – til trods for den pæne eksportudvikling og et oliepriseniveau,

6) I de betragtede år med normal eller overnormal vækst (1994-2000 og 2004-05) har den gennemsnitlige vækstrate i BNP været på 2,9 pct., mens væksten i vareimporten har været 7,4 pct.

der isoleret set bidrager positivt til balancen over for udlandet.

### Omlægning af statistik vanskeliggør vurdering

Som følge af omlægninger af betalingsbalancestatistikken er det forbundet med ekstraordinært store vanskeligheder at vurdere udviklingen på betalingsbalancen, hvilket er uheldigt netop i en situation, hvor betalingsbalancen er under pres. Den nye betalingsbalanceopgørelse er kun offentliggjort fra oktober 2004, og det er derfor endnu ikke muligt at vurdere sæsonmønsteret.

### Underskud i begyndelsen af 2006

Betalingsbalancen har i begyndelsen af 2006 udvist underskud. I første kvartal var der et underskud på 6 mia. kr., mens der i samme periode året før var et overskud på 2½ mia. kr. Omregnet til årsbasis er der dermed tale om en markant forværring svarende til over 30 mia. kr. I prognosen skønnes det, at betalingsbalanceoverskuddet i 2006 halveres i forhold til 2005 og yderligere reduceres de kommende år, jf. tabel I.6.

Tabel I.6 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	40	41	26	17	8
Tjenestebalance	32	32	28	29	31
Nettorenter	-10	-1	2	2	2
Øvrige poster	-28	-26	-31	-33	-35
Løbende poster i alt	33	44	24	14	5
Gæld til udlandet ultimo	124	-36	-61	-76	-81
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	2,3	2,9	1,5	0,8	0,3
Gæld til udlandet ultimo	8,5	-2,3	-3,7	-4,4	-4,6

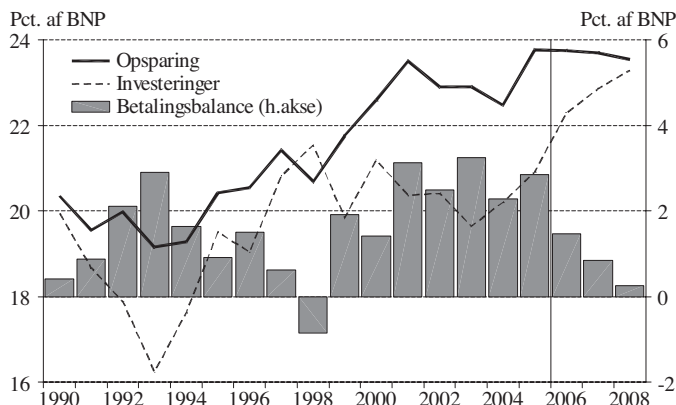
Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

## Udlandsgælden væk i 2005...

## ... og i 2008 gælder det samme stort set overskuddet på betalingsbalancen

Betalingsbalancen udviste et overskud på næsten 3 pct. af BNP i 2005, og sammen med betydelige kursreguleringer indebar dette, at udlandsgælden blev vendt til tilgodehaveren i udlandet. Den kraftige vækst i vareimporten i prognosen indebærer, at overskuddet på varebalancen reduceres væsentligt. Fremadrettet betyder det, at betalingsbalancen forværres så meget, at overskuddet er stort set forsvundet i 2008. Denne udvikling kan opfattes som et udtryk for en kombination af stigende investeringer og faldende opsparing, jf. figur I.18.

Figur I.18 *Betalingsbalance, investeringer og opsparing*



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

## Faldende opsparing og stigende investeringer bag forværring af betalingsbalance

Den faldende opsparing er definatorisk spejlbilledet af en stigende forbrugskvote. Udviklingen i opsparingen kan dermed blandt andet opfattes som et resultat af, at boligejerne omsætter en del af de kapitalgevinster, der er fremkommet de senere år, i lånefinansieret forbrug. Da de danske virksomheder ikke kan øge produktionen tilstrækkeligt, må en del af den større efterspørgsel tilfredsstilles af udlandet. Samtidig øges investeringerne, hvilket også delvis kan opfattes som et resultat af, at dansk økonomi er tæt på kapacitetsgrænsen. Når opsparingen falder, må de stigende investeringer i højere grad finansieres af udlandet, og resultatet

bliver derfor samlet set en mærkbar forringelse af betalingsbalancen.

### **Underskud på betalingsbalancen ikke nødvendigvis et problem**

Udviklingen på betalingsbalancen kan således opfattes som et resultat af beslutninger omkring opsparing og investeringer – primært truffet i den private sektor. Så længe disse beslutninger ikke forvrides gennem eksempelvis skattesystemet, er udviklingen på betalingsbalancen – og dermed udlandsgælden – af mindre betydning. Selvom disse størrelser således i udgangspunktet ikke er af nævneværdig nationaløkonomisk betydning, har der dog været knyttet en betydelig opmærksomhed til såvel betalingsbalance som udlandsgæld. Den store opmærksomhed kan delvis begrundes i, at betalingsbalanceudviklingen historisk har været en indikator for, hvordan den danske konjunktursituation var i forhold til udlandets. Funktionen som indikator for den relative konjunktursituation er dog blevet svækket i takt med, at en række særlige poster på betalingsbalancen, herunder især energi og søtransport, er steget i størrelse. Dette forhindrer dog ikke, at en stærkere vækst i Danmark end i udlandet alt andet lige normalt vil føre til en forværring af betalingsbalancen, og at en hastig forringelse heraf derfor kan være et signal om, at det måske er ved at gå lidt for stærkt i dansk økonomi.

## **I.5 Beskæftigelse, løn og priser**

### **Ledigheden på laveste niveau de sidste 30 år**

Ledigheden er faldet til det laveste niveau siden midten af 1970'erne, og en stigende efterspørgsel efter arbejdskraft vil fortsat lægge et nedadgående pres på arbejdsløsheden. Ledigheden ventes i år at nå ned på et årsgennemsnit på 130-135.000 personer, og den vil dermed være faldet med omkring 50.000 personer siden toppunktet ved årsskiftet 2003-04. Som følge af en lille, konjunkturelt betinget, stigning i arbejdsstyrken forventes beskæftigelsen at kunne stige lidt mere end svarende til ledighedsfaldet. Således skønnes den samlede beskæftigelse at stige med omkring 35.000 personer alene i 2006, jf. tabel I.7.

Table I.7 *Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed*

	2005	2004	2005	2006	2007	2008
	1.000 pers.	----	Ændring i 1.000 personer		----	
Arbejdsstyrke	2.887	8	1	8	3	0
Beskæftigelse	2.730	2	20	34	6	-1
Fremstillingserhverv	297	-9	-4	-3	-5	-3
Serviceerhverv	1.243	18	18	29	9	1
Bygge- og anlægserhverv	199	1	10	7	3	3
Privat beskæftigelse i øvrigt	178	-3	0	0	-3	-4
Offentligt ansatte	813	-5	-4	2	2	2
Registrerede ledige	157	6	-19	-26	-3	1
		----- 1.000 pers. -----				
Registrerede ledige		176	157	131	128	129
Antal aktiverede		69	62	62	62	62
Efterløn og overgangsydelse <sup>a)</sup>		187	166	147	154	154
		----- Pct. -----				
Ledighed		6,1	5,5	4,5	4,4	4,5

a) Faldet i antal personer på efterløn og overgangsydelse i 2005 og 2006 skyldes bl.a. nedsættelsen af folkepensionsalderen og udfasningen af overgangsydelsen.

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.

I boks I.6 er redegjort for, hvorledes de ledige og de aktiverede indgår i arbejdsstyrken.

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

### Pres på arbejdsmarkedet de kommende år

I de følgende år vurderes såvel arbejdsstyrke, beskæftigelse som ledighed at være stort set uændrede. Bag denne forventning ligger dog forskellige underliggende bevægelser, herunder den demografisk betingede tendens til fald i arbejdsstyrken, der antages modgået af en konjunkturbetinget tilgang til arbejdsmarkedet. Samtidig forventes den høje generelle efterspørgsel i økonomien at trække i retning af stigende efterspørgsel efter arbejdskraft og dermed højere beskæftigelse. Dette vil formentlig føre til et fortsat betydeligt antal ubesatte stillinger og flaskehalse, og presset på arbejdsmarkedet vil derfor føre til tiltagende lønstigninger.

Modtagere af dagpenge eller kontanthjælp kan opdeles i forskellige kategorier, som har betydning for, om den enkelte regnes med i arbejdsstyrken. Aktiverede indgår som udgangspunkt ikke i det officielle ledighedstal og derfor heller ikke som en del af arbejdsstyrken. Dog regnes aktiverede med løntilskud eller i individuel jobtræning (virksomhedspraktik) som beskæftigede og dermed som en del af arbejdsstyrken. I 2005 udgjorde dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere i bred forstand i alt knap 300.000 helårspersoner – hvoraf godt halvdelen var registrerede som ledige. Derudover var godt 60.000 personer kategoriseret som aktiverede, hvor knap halvdelen regnes som beskæftigede, og godt 70.000 personer var kontanthjælpsmodtagere uden for arbejdsstyrken.

*Tabel A Ledige og aktiverede. Helårspersoner, 2005*

	<b>Arbejds- styrke</b>	<b>Beskæf- tignede</b>	<b>1.000 personer</b>
Registrerede ledige – dagpenge	+	–	129
Registrerede ledige – kontanthjælp	+	–	29
AF-aktiverede med løntilskud	+	+	16
AF-aktiverede, andet	–	–	18
Aktiverede kontanthjælp, jobtræning	+	+	9
Aktiverede kontanthjælp, andet	–	–	19
Kontanthjælp, uden for arbejdsstyrken	–	–	71
I alt			290
heraf i arbejdsstyrken			183
heraf registrerede ledige			157
I alt i aktivering			62
heraf i arbejdsstyrken og i beskæftigelse			26

Anm.: Angivelse af arbejdsmarkedstilknynning følger nationalregnskabets definition. Arbejdsstyrken er defineret som summen af beskæftigede og registrerede ledige. Opgørelsen af aktiverede er baseret på AMFORA, og opgørelsen af ledige er baseret på CRAM.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

Selvom risikoen for en meget kraftigere lønreaktion oplagt er til stede, vurderes det, at bl.a. den øgede åbenhed i dansk økonomi vil bidrage til, at presset kun slår ud i en relativt moderat stigning i lønstigningerne – fra knap 3 pct. sidste år til omkring 4¼ pct. i 2007 og 2008.

### **Stigende beskæftigelse bag ledighedsfaldet**

Modstykket til, at ledigheden er faldet i løbet af 2005, har været en tilsvarende stigning i beskæftigelsen. Det er især i de tjenesteydende erhverv, at beskæftigelsen er vokset, men også i bygge- og anlægsbranchen har der været stigende beskæftigelse. Sidste år steg beskæftigelsen i den private sektor samlet med knap 25.000 personer, og der forventes en lidt større stigning i år. Stigningen i beskæftigelsen i 2006 er lidt større end det forventede fald i ledigheden, hvilket skyldes, at der imødeses en lille stigning i arbejdsstyrken.

### **Produktivitetsstigninger på godt 2 pct. om året**

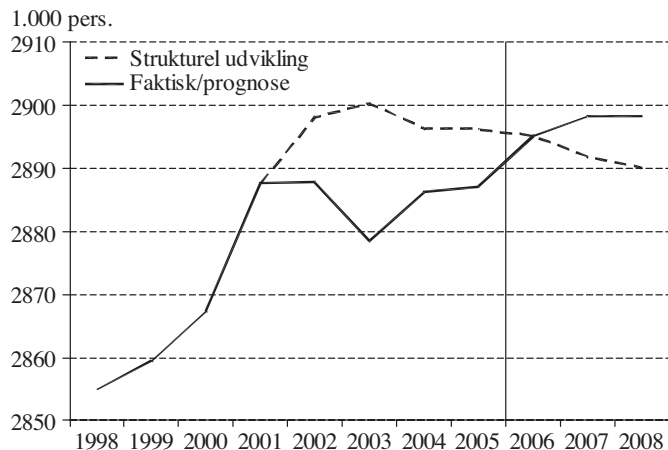
Beskæftigelsesstigningen i år skal ses på baggrund af den kraftige vækst i produktionen. Sidste år steg produktiviteten i de private byerhverv med godt 2 pct., hvilket var noget højere end i årene forud. I perioden 2000-04 steg produktiviteten således gennemsnitligt kun godt 1 pct., og det samme gør sig gældende, når perioden siden 1990 betragtes. Den relativt høje produktivitsstigning sidste år vurderes delvis at være udtryk for en normal reaktion på konjunkturOpsvinget, jf. den såkaldte “labour-hoarding”-effekt.<sup>7</sup> Samtidig vurderes det dog, at de meget lave produktivitsstigninger, der er set i en årrække, har ført til et produktivitsmæssigt efterslæb. På denne baggrund antages det, at den høje produktivitsstigningstakt fastholdes ikke alene i år, men også i 2007-08. De relativt høje produktivitsstigninger i de kommende år skal også ses på baggrund af forventningen om, at presset på arbejdsmarkedet fastholdes i hele prognoseperioden som følge af en fortsat stærk efterspørgsel.

- 7) Normalt øges produktivitsstigningstakten i begyndelsen af et opsving, fordi virksomhederne i starten er lidt tilbageholdende med at øge beskæftigelsen, da de er usikre på, om opsvinget er vedvarende. Modstykket er normalt, at produktivitsvæksten reduceres i anden halvdel af opsvinget.

## Arbejdsstyrken i 2005 uændret

Arbejdsstyrken har ligget nogenlunde uændret siden 2001 med et lille – formentlig konjunkturbetinget – dyk i 2003 og en genopretning året efter, jf. figur I.19. I 2005 var arbejdsstyrken uændret i forhold til året før.

Figur I.19 Udvikling i arbejdsstyrken



Anm.: Den strukturelle arbejdsstyrke, der er beregnet med udgangspunkt i erhvervsfrekvenserne fra 2001, er kun beregnet fra 2001 og frem. Se i øvrigt anmærkning og kildeangivelse til tabel I.8.

## Arbejdsstyrke antages at stige de kommende år pga. konjunkturerne

Den forventede udvikling i arbejdsstyrken indebærer en relativt optimistisk vurdering, jf. tabel I.8. Det antages således, at de forbedrede beskæftigelsesudsigter vil bidrage til en stigning i arbejdsstyrken i år og næste år – hvilket f.eks. kan ske i form af en hurtigere færdiggørelse af uddannelsen for unge eller i form af en udskydelse af tilbagetrækningen blandt ældre. Den forventede stigning i arbejdsstyrken i 2006-08 på i alt 11.000 personer skal ses i forhold til en strukturel udvikling, hvor befolkningssammensætning og regelændringer samlet set trækker i retning af et fald i arbejdsstyrken på i alt 6.000 personer over perioden 2006-08. Det er med andre ord antaget, at arbejdsstyrken øges med 17.000 personer som følge af den gunstige konjunktursituation. Heraf skyldes ca. halvdelen, at arbejdsstyrken i 2005 tilsyneladende lå under det strukturelle niveau, mens den anden halvdel skyldes, at arbejdsstyrken i 2008 antages at



komme til at ligge over det strukturelle niveau. Det er oplagt forbundet med en betydelig usikkerhed at fastlægge det "strukturelle" niveau for arbejdsstyrken. Samtidig giver den stagnerende arbejdsstyrke i 2005 anledning til usikkerhed om, hvorvidt der overhovedet er "konjunktuelle" effekter i arbejdsstyrken. Hvis arbejdsstyrken ikke øges, vil den forudsete stigning i beskæftigelsen på knap 40.000 personer med stor sikkerhed ikke kunne manifestere sig i de kommende år, jf. diskussionen i afsnit I.7.

### Ledighed omkring 130.000 personer

Prognosen indebærer, at ledigheden ved udgangen af 2006 vil være faldet til under 130.000 personer, og ledigheden ventes også i 2007-08 at ligge omkring dette niveau, jf. figur I.20. Man skal dermed tilbage til begyndelsen af 1970'erne for at finde en lavere ledighed. I afslutningen af dette afsnit findes en beskrivelse af ledighedens sammensætning blandt andet med hensyn til geografi, a-kasse og varighed.

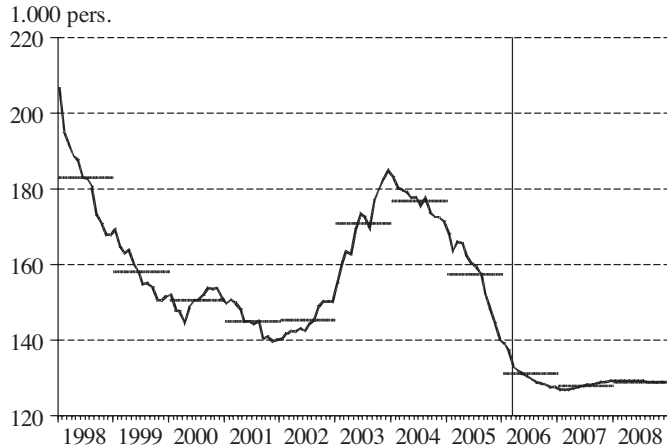
Tabel I.8 Befolkning og arbejdsstyrke

	2005	2006	2007	2008
	1.000 pers.	Ændring i 1.000 personer		
Samlet befolkning	5.419	7	5	3
under 15 år	1.013	-7	-10	-12
15 til 64 år	3.591	8	5	1
65 år eller over	815	6	10	14
<b>Arbejdsstyrken</b>				
Demografisk forløb		-11	-10	-9
Bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv.		10	7	8
Strukturelt forløb		-1	-3	-2
Konjunktur mv.		9	6	2
Det ventede forløb	2.887	8	3	0

Anm.: "Strukturelt forløb" er beregnet som summen af "demografisk forløb" og "bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv.", mens summen af "strukturelt forløb" og "konjunktur mv." danner det ventede forløb. Bidragene til arbejdsstyrken i det demografiske forløb bygger på konstante erhvervsfrekvenser fra 2001. Bidragene til arbejdsstyrken fra tiltag på arbejdsmarkedet indeholder korrektioner for bl.a. efterlønsreform, førtidspensionsreform og ændringer i befolkningens uddannelsesniveau, jf. *Dansk Økonomi, forår 2004*.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM's befolkningsprognose (2004) og egne beregninger.

Figur I.20 *Udvikling i ledighed*



Anm.: Seneste historiske observation er marts 2006. De vandrette streger angiver årsniveauer.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

### **Risiko for højere lønstigninger, men også argumenter for moderat lønudvikling**

Der er en risiko for, at den pressede situation på arbejdsmarkedet fører til en markant forøgelse af lønstigningstakten. Omvendt har lønstigningstakten de senere år været relativt lav – ikke mindst i 2005.<sup>8</sup> Den lave lønstigningstakt skal blandt andet ses på baggrund af, at ledigheden i 2004 og i begyndelsen af 2005 var relativt høj. Hertil kommer, at dansk økonomi har øget sin åbenhed i kraft af stadigt stigende eksport- og importkvoter, blandt andet forårsaget af stigende anvendelse af outsourcing. Det er sandsynligt, at denne større åbenhed har ført til forøget fokus på omkost-

8) I henhold til Danmarks Statistiks summariske lønindeks steg lønningerne i industrien i 2005 med 2,7 pct. DA's konjunkturstatistik udviste til sammenligning en stigning på 2,9 pct., mens lønningerne i henhold til DA's strukturstatistik steg 3,6 pct. i 2005. Den højere stigningstakt i DA's strukturstatistik kan bl.a. henføres til højere fraværsbetalinger og en stigning i de uregelmæssige betalinger, der ikke indgår i konjunkturstatistikken. Hvis DA's strukturstatistik er retvisende for udviklingen i de samlede lønomkostninger i hele økonomien, har lønstigningerne i 2005 altså ikke været så lave, som de f.eks. fremgår af tabel I.9 (hvor de historiske tal viser udviklingen i det summariske lønindeks fra Danmarks Statistik).

ningsudviklingen og måske også en større afsmitning fra den udenlandske lønstigningstakt, der aktuelt ligger omkring 1 pct.point under den danske.

**Lønstigninger øges til 4¼ pct. i prognosen**

Som udgangspunkt antages det, at den pressede situation på arbejdsmarkedet vil føre til lønstigninger, der øges fra 3¾ pct. i 2006 til ca. 4¼ pct. i 2008. Dette indebærer reallønstigninger i prognosen, der nogenlunde svarer til produktivitetstigningerne, jf. tabel I.9.

**Inflation på ca. 2 pct. om året også i de kommende år**

Inflationen har i lyset af de stigende oliepriser og deraf følgende betydelige stigninger i importpriserne været overraskende behersket i 2005, og også i begyndelsen af 2006 var inflationen målt ved stigningen i forbrugerpriserne meget lav. I april måned lå forbrugerpriserne således kun 1,8 pct. over niveauet året før. Inflationen blev sidste år godt 2 pct., og der forventes tilsvarende prisstigningstakter de kommende år, jf. tabel I.10. Ganske vist antages bidraget fra de seneste års stigende oliepriser at bortfalde fremover, men til gengæld vil højere lønstigninger kombineret med et højt efterspørgselspres holde inflationstakten oppe.

*Tabel I.9      Udvikling i lønomkostninger og realløn*

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----				
Direkte lønomkostninger	3,1	2,7	3,8	4,1	4,3
Samlede lønomkostninger	3,2	2,7	3,9	4,1	4,3
bidrag fra indirekte lønomkostninger	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Realløn	1,7	0,6	1,6	2,0	2,3
Produktrealløn	1,3	3,2	1,8	1,7	1,6
Timeproduktivitet i private byerhverv	1,5	2,0	2,3	2,3	2,2

Anm.: Stigningen i de indirekte lønomkostninger i 2004-05 kan henføres til øgede udgifter til arbejdsskadeforsikring. I 2006 kommer stigningen i de indirekte omkostninger fra en overenskomstmæssig forhøjelse af ATP-satserne. Reallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med nationalregnskabs forbrugsdeflator, mens produktreallønnen er defineret som de samlede lønomkostninger divideret med BVT-deflatoren for private byerhverv. Timeproduktiviteten er defineret som BVT divideret med antal arbejdstimer i de private byerhverv.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, *Økonomisk Redegørelse, december 2005* og egne beregninger.

Tabel I.10 Ændringer i centrale prisindeks

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,4	2,1	2,2	2,1	1,9
Importpriser	1,3	3,7	4,5	1,2	1,1
Eksportpriser	1,9	4,7	3,8	1,6	1,4
Kontantpris på bolig	9,1	16,9	15,1	3,0	2,9

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

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

### Ledighedens forskellige dimensioner

#### Ledigheden har mange dimensioner

Den samlede ledighed er i sagens natur et meget aggregeret mål. I det følgende beskrives en række aspekter af ledigheden og dens fordeling – bl.a. den geografiske og branchemæssige dimension, og der ses på ledighedens fordeling på varighed.

#### Lønreaktion afhænger bl.a. af geografiske og branchemæssige forhold

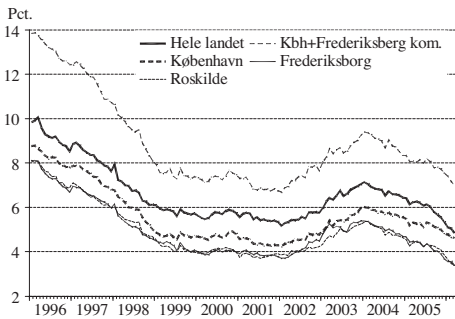
Hvorvidt det nuværende lave niveau for den samlede ledighed vil føre til en mere markant stigning i lønstigningstakten, afhænger af flere faktorer. Som udgangspunkt må det antages, at der vil være et pres opad på lønstigningstakten, så længe ledigheden forbliver meget lav. Hvis arbejdskraft i særlig grad efterspørges i et område eller i en branche med lav ledighed, må det forventes, at presset på lønstigningerne bliver relativt stort. Eksempelvis er der en særlig stor risiko for, at en fortsat stærk efterspørgsel efter arbejdskraft inden for bygge- og anlægsbranchen fører til mærkbart øgede lønstigningstakter. Dette skyldes både, at der er tale om et hjemmemarkedserhverv med begrænset ydre konkurrencepres, og at ledigheden i udgangspunktet er meget lav i denne branche.

#### Geografi og a-kasser er vigtige dimensioner

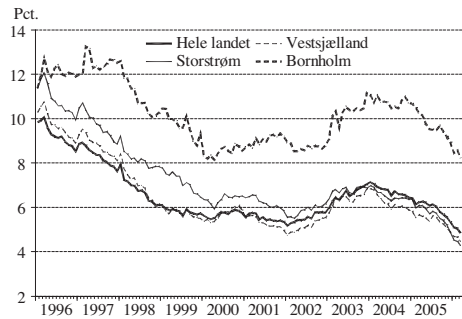
Den geografiske og branchemæssige dimension er således vigtig for vurderingen af, hvor langt ledigheden kan falde, og for vurderingen af det sandsynlige lønpres. Den geografiske dimension i ledighedsudviklingen fremgår af figur I.21.

Figur I.21 Regionalt fordelt ledighed

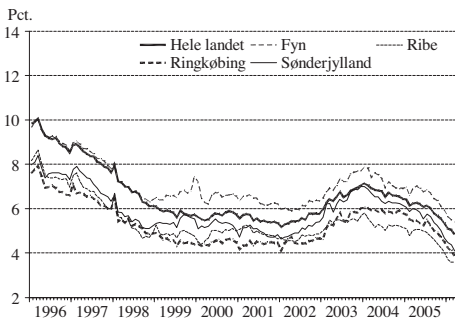
*Hovedstadsområdet*



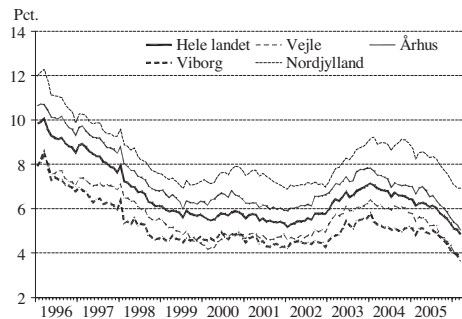
*Øvrige Sjælland og Bornholm*



*Fyn samt Vest- og Sønderjylland*



*Midt- og Nordjylland*



Anm.: Seneste observation er marts 2006. Egen sæsonkorrektion.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

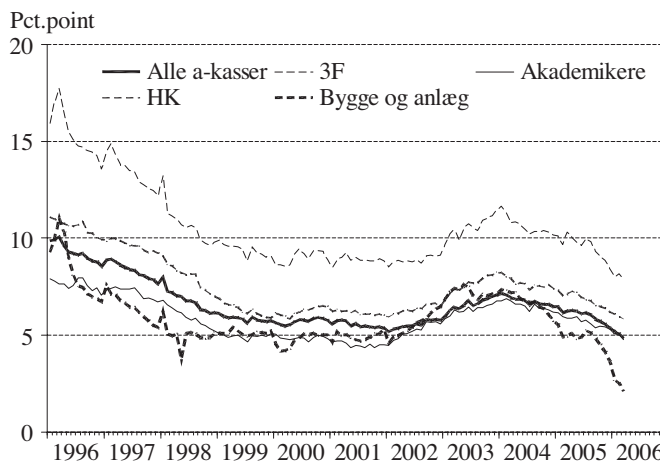
**Ledighed under 5 pct. i de fleste amter**

Det fremgår, at ledigheden er faldet i alle regioner, og ledigheden er nu på niveau med eller lavere end ved det forrige lavpunkt i 2001-02 i næsten alle amterne. Kun i Københavns Amt samt i København og Frederiksberg kommuner er ledigheden fortsat over forrige lavpunkt. Ledigheden er under 5 pct. i de fleste amter, idet den ud over København og Frederiksberg kommuner kun er over 5 pct. på Bornholm (8,2 pct.) og i Nordjyllands Amt (6,9 pct.). Ledigheden er under 4 pct. i Frederiksberg, Roskilde, Ribe, Ringkøbing, Vejle og Viborg amter.

## Ledighed faldet for alle a-kasser

Ledigheden er faldet inden for alle a-kasser over det seneste par år, og i mange a-kasser er arbejdsløsheden nu lige så lav eller lavere, end den var ved forrige lavpunkt. Figur I.22 viser, at ledigheden nu især er meget lav i a-kasser inden for bygge- og anlægsbranchen. For akademikere er ledigheden endnu ikke faldet til samme niveau som i 2001-02.

Figur I.22 Ledighed fordelt på a-kasser



Anm.: 3F's ledighedsprocent er før 2005 opgjort som 0,8 gange ledigheden i SID og 0,2 gange ledigheden i KAD. "Akademikere" dækker over AAK, Magistre, Civiløkonomer og Ingeniører. "Bygge og anlæg" dækker over Blik og rør, El-faget, Malerfaget samt Træ, Industri og Byg (der bl.a. organiserer tømrere og snedkere). 3F organiserer også lønmodtagere inden for byggebranchen, både faglærte og ufaglærte (bl.a. murere). Egen sæsonkorrektur og sammenvæjning. Seneste observation er marts 2006.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

## Ledighed under 4 pct. i over halvdelen af a-kasserne

I takt med at ledigheden er faldet, er der sket en stigning i antallet af a-kasser, der har en meget lav ledighed. I marts 2006 havde 256 ud af 450 betragtede a-kasser en ledighed under 4 pct., og 175 havde en ledighed under 3 pct.<sup>9</sup> De 256

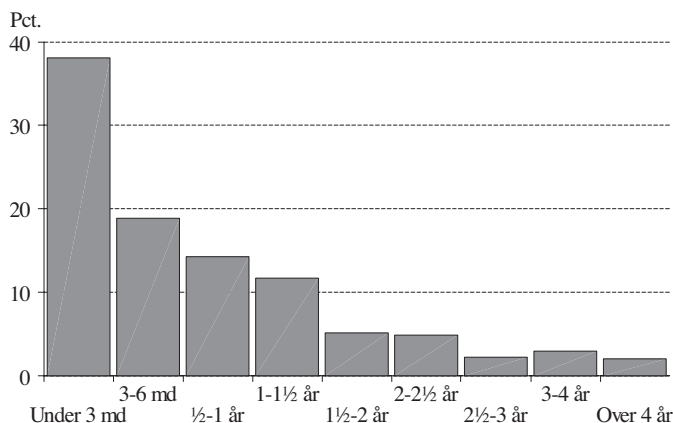
9) A-kasserne opdeles både fagligt og geografisk, således at der betragtes 30 a-kasser i hver af de 15 regioner (de 13 amter, Bornholms Regionskommune samt København og Frederiksberg kommuner). I alt betragtes således 450 a-kasser.

a-kasser repræsenterede godt 40 pct. af alle forsikrede. Til sammenligning havde kun 150 a-kasser en ledighed under 4 pct. i marts 2005 (repræsenterende godt 25 pct. af de forsikrede). I marts 2001 havde 197 a-kasser, repræsenterende ca. 35 pct. af de forsikrede, en ledighed under 4 pct.

### Relativt mange med kort ledighedsperiode

Fordelingen af de dagpengeberettigede på varigheden af deres ledighedsperiode fremgår af figur 1.23. Det fremgår, at en meget stor del af de dagpengeberettigede ledige har været arbejdsløse i mindre end 3 måneder, og omkring 55 pct. har været ledige i mindre end et halvt år.

Figur 1.23 Varighed af ledighed for dagpengeberettigede



Anm: Figuren viser fordelingen af de dagpengeberettigede ledige opdelt efter varigheden af deres ledighedsperiode pr. oktober 2005.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register og egne beregninger.

### Kvinder, ældre og ufaglærte er mere ledige end befolkningen generelt

I tabellen i boks I.7 er de arbejdsløse fordelt efter varigheden af deres ledighedsperiode og en række baggrundskarakteristika. Det fremgår, at de ledige er karakteriseret ved en overvægt af 55-59-årige, kvinder og ufaglærte. Også gruppen af 30-34-årige er overrepræsenteret blandt de ledige, hvilket formentlig delvis hænger sammen med relativt mange nyuddannede i denne aldersgruppe. Sammenlignes de ledige med lang ledighedsperiode med gruppen af ledige generelt, er det dominerende træk, at de 55-59-årige er klart overrepræsenteret blandt de langtidsledige, mens de yngre aldersgrupper er klart underrepræsenteret.

Boks I.7 De dagpengeberettigede ledige

Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register er et forløbsdatasæt, som på ugebasis oplyser, om en person modtager offentlige overførsler (herunder løntilskud), og i givet fald hvilken ydelse. Registeret dækker alle over 18 år fra medio 1991 til ultimo 2005. DREAM-registeret er blevet koblet til Det Økonomiske Råds Sekretariats registerdatasæt, som bl.a. har oplysninger om uddannelse. Tabel A viser dagpengeberettigede ledige i oktober 2005 fordelt efter varigheden af deres ledighed samt alder, køn og uddannelse. Varigheden af ledigheden beregnes som længden af den sammenhængende periode på dagpenge, feriedagpenge, i aktive-ring samt på sygedagpenge fra ledighed eller aktivering, opgjort for alle, der var ledige i mindst en af ugerne 40-43 i 2005. Der medtages kortvarige perioder uden de angivne ydelser, som f.eks. kan henføres til ferie med løn fra tidligere beskæftigelse.

Tabel A Dagpengeberettigede ledige fordelt på varighed og karakteristika

	Under ½ år	½-1 år	1-2 år	2-3 år	Over 3 år	Alle ledige	Befolkn. 25-64 år
	----- 1.000 personer -----						
I alt	105	27	32	14	10	186	3.009
	----- Andel af gruppen i pct. -----						
<i>Alder</i>							
25-29 år	14,5	12,3	9,9	6,7	3,0	12,3	11,0
30-34 år	17,5	17,3	14,7	11,9	7,1	16,0	12,8
35-39 år	15,9	14,9	14,1	12,7	8,3	14,8	13,4
40-44 år	13,6	13,0	12,8	12,6	9,6	13,1	13,7
45-49 år	11,1	10,1	10,1	10,5	8,3	10,6	12,5
50-54 år	10,4	10,2	10,7	11,1	8,8	10,4	12,1
55-59 år	13,3	17,1	21,6	27,7	48,6	18,1	12,9
60-64 år	3,8	4,9	6,1	6,7	6,2	4,7	11,7
<i>Køn</i>							
Mand	38,6	39,3	38,5	39,9	38,8	38,8	50,5
Kvinde	61,4	60,7	61,5	60,1	61,2	61,2	49,5
<i>Uddannelse</i>							
Ufaglært	42,3	42,6	42,5	41,5	38,7	42,2	37,2
Faglært	36,7	36,0	36,1	36,4	39,0	36,6	38,1
Videregående	20,9	21,4	21,4	22,1	22,3	21,2	24,7

Kilde: Egne beregninger på DREAM-registeret og Det Økonomiske Råds Sekretariats register.



## **Mange berørt af ledighed ...**

Det forhold, at en stor del af ledighedsforløbene er relativt kortvarige, gør, at der i løbet af en given periode er langt flere personer, som berøres af ledighed, end det antal der opgøres i den sædvanlige ledighedsstatistik.<sup>10</sup> I første kvartal 2006 var der således over 520.000 personer, der var berørt af ledighed i kortere eller længere tid. Af dem var ca. halvdelen ledige i mindre end 20 pct. af kvartalet, mens omkring 80 pct. var ledige i mindre end halvdelen af kvartalet.

## **... fordi der er høj jobomsætning på det danske arbejdsmarked**

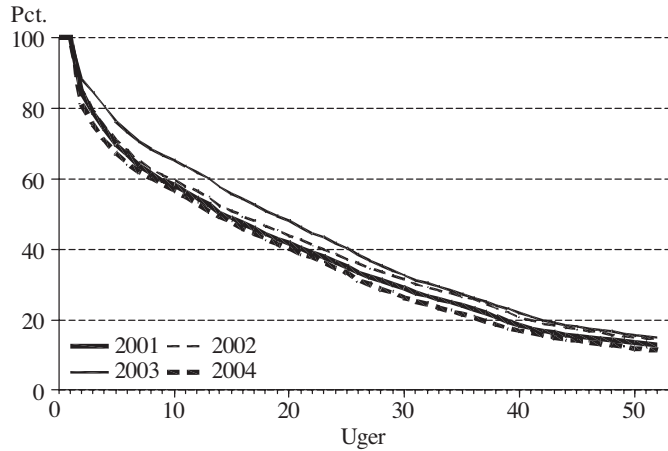
Når så mange er berørt af ledighed på et givet tidspunkt, hænger det ikke mindst sammen med det fleksible danske arbejdsmarked, hvor der er en betydelig jobmobilitet. Hvert år skifter omkring 20 pct. af de beskæftigede således job, jf. *Dansk Økonomi, forår 2003*. Det betyder, at et stort antal mennesker på et givet tidspunkt er på vej fra ét job til et andet. Hvor lang tid der går, fra et ansættelsesforhold er ophørt, til det næste påbegyndes – og hvor mange, der er berørt af relativt kortvarig ledighed – afhænger naturligvis af en lang række ting. Heriblandt er konjunktursituationen, den lediges jobsøgeadfærd samt graden af sammenfald mellem på den ene side de lediges ønsker og kvalifikationer og på den anden arbejdsgivernes krav og ønsker. En række arbejdsmarkedspolitiske instrumenter kan påvirke den proces, der skal føre til, at ledige job bliver matchet med ledige personer, herunder aktiveringsindsatsen og dagpengesystemets indretning med hensyn til ydelsesniveau og -profil.

## **Afgang fra ledighed er typisk hurtig**

En indikation af "jobomsætnings hastigheden" på det danske arbejdsmarked fremgår af figur I.24. I figuren er angivet den andel af de dagpengeberettigede, der blev ledige på et givet tidspunkt, og som fortsat er ledige i op til 1 år efter det betragtede tidspunkt. I figuren betragtes de nyledige i oktober 2001, 2002, 2003 henholdsvis 2004.

10) Den løbende ledighedsstatistik baseres på CRAM og opgør de ledige som fuldtidspersoner. Det vil sige, at hvis en person er ledig i en måned i løbet af et år, indgår vedkommende kun som en tolvtedel person i CRAM-statistikken.

Figur I.24 Tilbageværende nyledige



Anm.: Figuren viser den andel af de dagpengeberettigede personer, der blev ledige i oktober måned de angivne år, som fortsat er ledige x uger efter. Kun ledighedsforløb på mindst 2 uger er betragtet.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register og egne beregninger.

### 50 pct. af de nyledige har forladt ledighed efter ca. 3 måneder

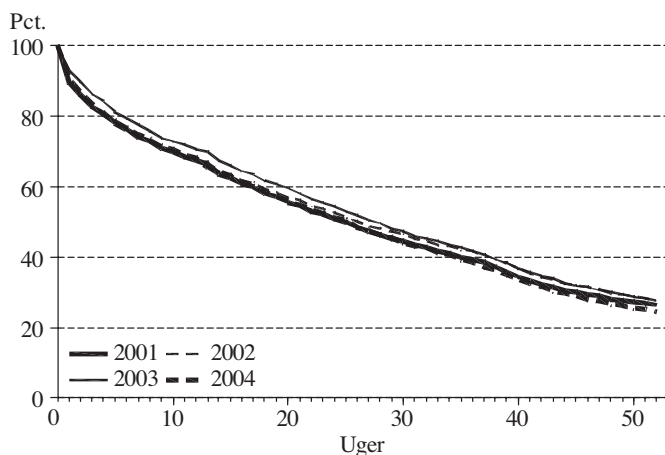
Det fremgår af figur I.24, at afgangen fra ledighed typisk er relativt hurtig. Omkring halvdelen af de nyledige har forladt ledighed allerede efter ca. 15 uger, og efter 1 år er kun omkring 15 pct. stadig arbejdsløse. Det fremgår, at afgangen fra ledighed var noget langsommere for dem, der blev ledige i oktober 2002 og især oktober 2003. Den langsommere afgang fra ledighed – og dermed et lidt længere forventet forløb som arbejdsløs – hænger sammen med de relativt dårlige konjunkturer i perioden frem til 2004, hvor ledigheden var relativt høj og i begyndelsen stigende.

### Afgang blandt alle ledige lidt langsommere

Betragtes alle ledige – i stedet for blot de nyledige – sker afgangen fra ledighed lidt langsommere, jf. figur I.25. Der går således 25-30 uger, før halvdelen af de ledige har forladt ledighed (mod ca. 15 uger for de nyledige), og efter 1 år er ca. 25 pct. stadig arbejdsløse (mod ca. 15 pct. for de nyledige). Den langsommere afgang fra ledighed hænger sammen med, at der blandt de ledige på et givet tidspunkt er nogle, der historisk har haft svært ved at finde beskæftigelse. Sandsynligheden for at finde arbejde er aftagende med længden af ledighedsperioden, og derfor indebærer en rela-

tivt lang ledighedsperiode i sig selv øget sandsynlighed for en lav afgangsrate fremover.

Figur I.25 Tilbageværende ledige



Anm.: Figuren viser den andel af alle ledige i oktober måned de angivne år, der fortsat er ledig x uger efter.

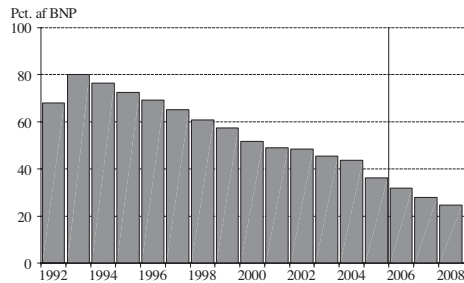
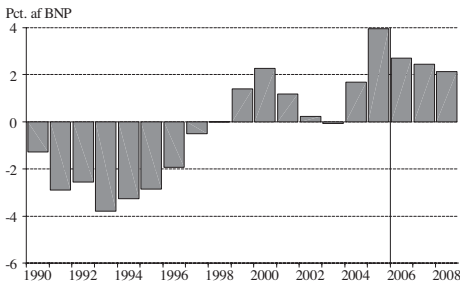
Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register og egne beregninger.

## I.6 De offentlige finanser

### Overskud på offentlig saldo – til dels konjunkturt betinget

I 2005 blev det offentlige overskud 4 pct. af BNP, jf. figur I.26a og tabel I.11. Vi skal tilbage til 1986 for at se et lige så stort overskud. I prognoseperioden ventes fortsat store overskud på den offentlige saldo, gradvist aftagende til ca. 2 pct. i 2008. Overskuddene siden 2004 skal ses på baggrund af den positive konjunktursituation med høj forbrugsvækst og lav ledighed. Samtidig bidrager den høje oliepris til ekstraordinært store indtægter fra Nordsøbeskatningen. Endvidere har pensionsafkastskatten som følge af rente- og aktiekursudviklingen givet ekstraordinært store indtægter. De fortsatte store overskud på den offentlige saldo medfører, at den offentlige gæld ventes at udgøre ca. 25 pct. af BNP i 2008, jf. figur I.26b.

Figur I.26a Den offentlige sektors saldo Figur I.26b Offentlig bruttogæld



Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

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

### Væksten i offentligt forbrug overskrider målsætningen

I 2005 steg det reale offentlige forbrug med 1,2 pct., hvilket ligesom året før var mere end forudsat af regeringen. Som følge af, at det offentlige forbrug steg gennem hele sidste år, vil det offentlige forbrug i 2006 selv uden stigning i løbet af året blive godt 1 pct. højere end i 2005. Den her forudsatte vækst på 1,4 pct. i 2006 vil derfor kræve betydelig budgetdisciplin. I de efterfølgende år antages væksten i det offentlige forbrug at blive 0,7 pct. om året.

### Offentlig beskæftigelse stiger ca. 2.000 årligt

Lønninger til offentligt ansatte udgør ca. 2/3 af det offentlige forbrug. Den offentlige beskæftigelse var på sit højeste i 2002 med 833.000 personer og er siden faldet med i alt ca. 20.000 personer. En del af dette fald skyldes dog, at antallet af personer i de aktiveringstilbud, der medregnes i offentlig beskæftigelse, er faldet. Ifølge det kvartalsvise nationalregnskab er faldet i den offentlige beskæftigelse stoppet i 2005, og fremadrettet ventes en stigning på ca. 2.000 personer om året, hvilket er noget mindre end den gennemsnitlige stigning i de sidste 10 år.

### Moderat stigning i offentlige investeringer

De offentlige investeringer steg 2,9 pct. i 2005, hvilket var noget mindre end den kraftige stigning i 2004. I 2006-08 ventes investeringerne at stige med ca. 2 pct. om året, hvilket er lidt mindre end den gennemsnitlige stigning de sidste 10 år.

Tabel I.11 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2005	2004	2005	2006	2007	2008
	Mia. kr.	-----	Ændring i mia. kr.	-----		
Indirekte skatter	277	14,3	18,6	10,9	10,2	9,5
Direkte skatter	480	29,5	40,6	0,8	16,0	16,3
heraf personlige skatter	310	3,4	18,8	13,9	10,3	12,3
selskabsskatter	57	6,1	10,6	5,4	-0,6	-0,8
pensionsafkastbeskatning	32	16,9	8,8	-23,4	2,1	0,6
arbejdsmarkedsbidrag	67	2,5	2,4	3,2	3,0	3,2
Andre skatter	20	0,8	0,0	0,4	0,4	0,5
<b>Indtægter i alt</b>	<b>777</b>	<b>44,6</b>	<b>59,2</b>	<b>12,2</b>	<b>26,6</b>	<b>26,2</b>
Offentligt forbrug	402	17,2	13,6	20,1	16,3	18,1
Indkomstoverførsler	243	7,9	4,2	5,5	7,5	9,6
Offentlige investeringer	27	2,9	1,5	0,9	1,2	1,3
Øvrige udgifter, netto	44	-9,2	3,4	3,1	3,8	1,2
<b>Udgifter i alt</b>	<b>716</b>	<b>18,8</b>	<b>22,6</b>	<b>29,6</b>	<b>28,8</b>	<b>30,1</b>
		-----	Mia. kr.	-----		
Saldo	61	25	61	44	42	38
		-----	Pct. af BNP	-----		
Saldo	4,0	1,7	4,0	2,7	2,5	2,1
Offentlig bruttogæld	36,2	43,7	36,2	31,8	28,0	24,8
Skattetryk	50,1	49,0	50,1	48,4	47,9	47,4

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

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

### Beskeden stigning i indkomstoverførsler

Den kraftigt faldende ledighed i 2005-06 betyder fald i udgifterne til dagpenge og kontanthjælp. Samtidig falder udgiften til efterløn i 2005-06, som følge af reduktionen i den maksimale efterlønsperiode fra syv til fem år. Omvendt er der en stigning i udgifterne til folkepension som følge af nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år. Korrigeret for virkningen af satsreguleringen er der samlet set en beskeden stigning i udgifterne til indkomstoverførsler i 2006-08.

### **Svagt faldende udgiftstryk**

Siden starten af 1980'erne har de offentlige udgifter (til forbrug, investeringer og indkomstoverførsler) udgjort omkring 45 pct. af BNP, jf. figur I.27. Det konkrete udgiftstryk er dog konjunkturafhængigt og stiger generelt i en lavkonjunktur, hvilket især skyldes udviklingen i indkomstoverførslerne. Som følge af de gode konjunkturer ses et faldende udgiftstryk i 2005-06, mens det er omtrent uændret i 2007-08.

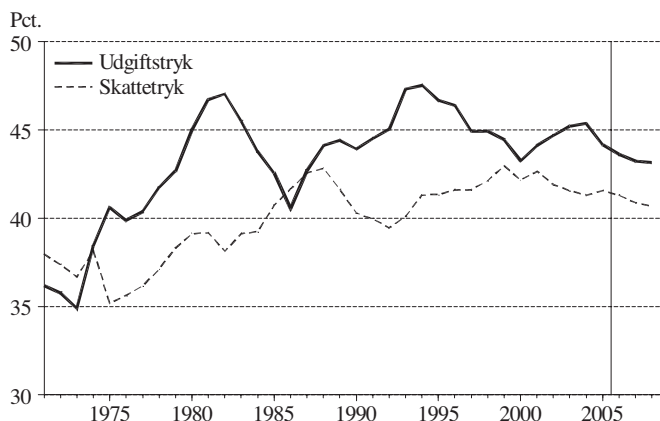
### **Højt skattetryk i 2005**

Det samlede skattetryk i Danmark var stigende frem til slutningen af 1980'erne, hvorefter det har været knap 50 pct. af BNP. Trods lettelserne i personskatten i 2004 har der de senere år været en stigning i det samlede skattetryk, som i 2005 nåede op på 50 pct., jf. tabel I.11. Et så højt skattetryk er kun set to gange før, i 1988 og 1999. Det høje skattetryk i 2005 skyldes helt overvejende, at provenuet fra pensionsafkastbeskatning og selskabsskat var ekstraordinært stort. Betragtes skattetrykket uden bidraget fra disse to poster, er der kun en mindre stigning i 2005, jf. figur I.27. Denne stigning skyldes bl.a. en konjunkturbetinget stigning i provenuet fra registreringsafgift og moms. I prognoseperioden skønnes det samlede skattetryk at falde. Skattestoppet bidrager til et lavere skattetryk som følge af nominalprincippet, der fastlåser punktafgifter og ejendomsværdiskat i kroner. Endvidere forventes et lavere skattetryk som følge af et fald i provenuet fra pensionsafkastbeskatning og selskabsskat.

### **Finanspolitikken bidrager til væksten**

Finanspolitikken har bidraget positivt til BNP-væksten i de seneste år og forventes også at gøre det i hele prognoseperioden, jf. tabel I.12. Dette skyldes hovedsageligt en høj realvækst i det offentlige forbrug. Siden 1997 er det kun i 2003, at det offentlige forbrug steg mindre end 1 pct. om året. I år ventes en omtrent lige så høj vækst i det offentlige forbrug som i 2005, hvorved der ligeledes i år bliver en positiv aktivitetsevirkning herfra. Den forudsatte vækst på 0,7 pct. i årene 2007-08 vurderes derimod ikke at bidrage til aktiviteten. På indtægtssiden indebærer skattestoppets udhuling af punktafgifter og ejendomsværdiskat en positiv finanseffekt (effekten aftager i 2007-08 som følge af den forudsatte lavere vækst i kontantprisen). Samlet vurderes finanspolitikken at bidrage til væksten i BNP med ca. 0,3 pct.point i 2006,

Figur 1.27 Udgifts- og skattetryk



Anm.: Udgiftstrykket er opgjort som summen af udgifterne til offentligt forbrug, investeringer og indkomstoverførsler i pct. af BNP. Tilsvarende er skattetrykket opgjort som indtægter fra skatter og afgifter (bortset fra selskabsskat og pensionsafkastskat) i pct. af BNP.

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

mens der kun vurderes at blive et beskedent bidrag i 2007-08 (hvis realvæksten i det offentlige forbrug holdes på 0,7 pct. om året).

### Fald i offentlig beskæftigelse, men varekøb bidrager til væksten

Realvæksten i det offentlige forbrug har været høj på trods af, at den offentlige beskæftigelse er faldet over de seneste år. Det skyldes, at det offentlige forbrug i højere grad har fundet sted via varekøb hos den private sektor. Ud fra en aktivitetsbetragtning gør dette ikke den offentlige sektors bidrag til BNP-væksten mindre. Uanset om de offentlige serviceydelser udføres af offentligt eller privat ansatte personer, lægges beslag på arbejdskraft, som alternativt ville kunne producere andre varer og tjenesteydelser og derved lette presset på arbejdsmarkedet.

Tabel I.12 *Finanseffekt 2002-08*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct.point -----						
Udgifter i alt	0,2	0,0	0,5	0,2	0,2	0,0	0,0
heraf offentligt forbrug	0,3	0,0	0,4	0,1	0,2	0,0	0,0
off. investeringer	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
indkomstoverførsler	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,2	0,1	0,4	0,0	0,1	0,1	0,1
heraf personlige skatter	0,1	0,0	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
boligskatter	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
punktafgifter	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
<b>Finanseffekt i alt</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

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 punktavgiftssatserne 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.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

### **Stort offentligt overskud i Danmark**

Den offentlige saldo udviste i 2005 et overskud på 4 pct. af BNP – det største overskud i EU. Overskuddet er som nævnt primært et resultat af gode konjunkturer og midlertidige indtægter. I en sådan situation kan det være fristende at øge de offentlige udgifter eller give ufinansierede skattelettelser. Dette vil være uhensigtsmæssigt både ud fra kortsigtede hensyn til aktiviteten og ud fra de langsigtede hensyn til holdbarheden af de offentlige finanser. Erfaringerne fra Holland omkring årtusindeskiftet illustrerer de problemer, der kan opstå, når store midlertidige overskud anvendes som et påskud for at give varige skattelettelser, jf. boks I.8.

### **Skattelettelser i Holland ved lav ledighed**

Holland oplevede i anden halvdel af 1990'erne en lang højkonjunktur. Ligesom det er tilfældet nu i Danmark resulterede dette bl.a. i et øget offentligt overskud, hvor en væsentlig del skyldtes midlertidige, konjunkturbestemte indtægter. Overskuddet på den faktiske saldo var således klart over den strukturelle saldo i flere år. I 2001 blev der gennemført



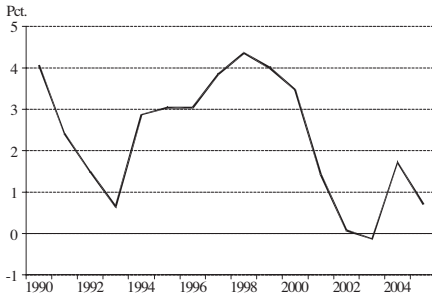
ufinansierede skattelettelser, på trods af at ledigheden var på et historisk lavt niveau. Som udgangspunkt bidrager skattelettelser positivt til den økonomiske vækst, men det presede hollandske arbejdsmarked åbnede ikke mulighed for yderligere beskæftigelsesstigninger. Derfor slog skattelettelserne bl.a. ud i øgede lønstigninger og en forringelse af den hollandske konkurrenceevne. Dermed forværredes effekten, da det internationale tilbageslag ramte Holland. Som følge af skattelettelserne og konjunkturtilbageslaget blev den offentlige saldo markant forværret, og det blev nødvendigt at stramme finanspolitikken på et tidspunkt, hvor ledigheden var stigende.

**Procyklisk  
finanspolitik øgede  
konjunkturudsving**

Den hollandske finanspolitik var dermed klart procyklisk lige efter årtusindskiftet. Der blev ført ekspansiv finanspolitik på et tidspunkt med høj aktivitet og meget lav ledighed, hvilket i stedet for at stimulere væksten forøgede Hollands sårbarhed overfor det efterfølgende konjunkturtilbageslag. Da konjunkturtilbageslaget kom, betød de medfølgende massive offentlige underskud, at det blev nødvendigt med finanspolitiske stramninger. Disse bidrog negativt til den økonomiske vækst og dermed til at forværre de dårlige konjunkturer. Først nu er Holland for alvor ved at komme tilbage på sporet.

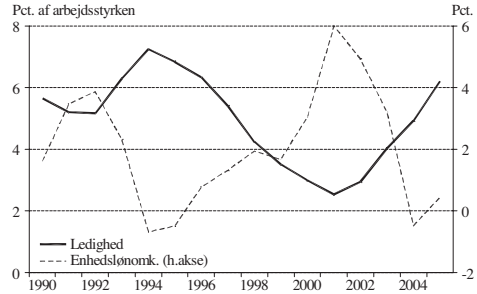
Holland oplevede i sidste halvdel af 1990'erne en langvarig og kraftig højkonjunktur, som fik iagttagere til at tale om "det hollandske mirakel". Allerede i 2002 var højkonjunktoren imidlertid vendt til decideret lavkonjunktur med nul-vækst i BNP, jf. figur A.

Figur A BNP-vækst



Kilde: OECD, *Economic Outlook*.

Figur B Ledighedsprocent og vækst i enhedslønomsninger

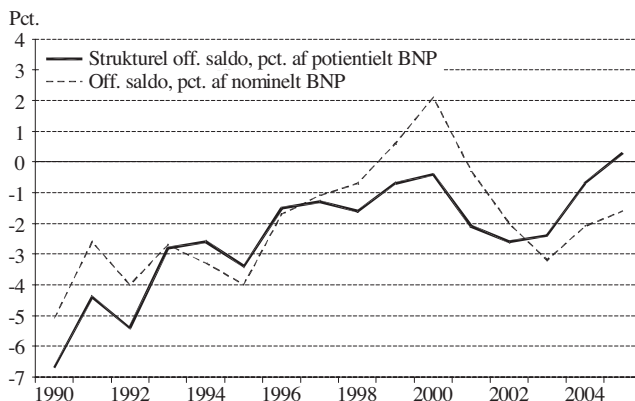


Mange år med høj vækst og jævnt faldende ledighed betød, at der ikke var meget ledig kapacitet tilbage i hollandsk økonomi omkring 2000. Den lave og faldende ledighed førte til højere lønstigninger, der sammen med en aftagende produktivtetsvækst resulterede i betydelige stigninger i enhedslønomsningerne, jf. figur B. Derigennem forværredes den hollandske konkurrenceevne.

Forværringen af konkurrenceevnen og manglen på ledig arbejdskraft medvirkede til, at væksten i produktionen begyndte at aftage i 2000. Parallelt aftog også væksten i det private forbrug, og boligprisstigningerne blev markant lavere. Der var således tegn på en begyndende afmatning, men bl.a. som følge af det meget høje aktivitetsniveau og den laveste ledighed i 20 år var der i 2000 for første gang overskud på den offentlige saldo. Overskuddet skyldtes således i høj grad højkonjunktoren, men det var alligevel en del af baggrunden for gennemførelsen af ufinansierede skattelettelser i 2001, jf. OECD (2004). Skattelettelserne betød en kraftig forværring af den strukturelle saldo, jf. figur C, og de blev givet på et tidspunkt, hvor ledigheden var historisk lav. Dette bidrog til yderligere lønstigninger og svækkelse af konkurrenceevnen.

Den internationale afmatning, som begyndte i løbet af 2000, ramte Holland hårdt både gennem tab på aktiemarkedet og gennem en svækkelse af eksportmarkeds-væksten. Endvidere blev den allerede svage konkurrenceevne forværret af euroens appreciering i starten af 2002.

Figur C Den offentlige saldo



Anm.: Den faktiske offentlige saldo indeholder i modsætning til den strukturelle saldo salget af mobiltelefonlicenser (UMTS) i 2000.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*.

Den hurtige vending af konjunkturerne påvirkede den offentlige saldo markant. På kun tre år ændredes et overskud på ca. 2 pct. af BNP til et underskud på ca. 3 pct. Til trods for at økonomien befandt sig i en lavkonjunktur, var det derfor nødvendigt at konsolidere de offentlige finanser gennem betydelige stramninger af finanspolitikken, hvilket i sig selv bidrog negativt til den økonomiske vækst og dermed i sidste ende forværrede lavkonjunkturerne.

## I.7 Dansk økonomi nær kapacitetsgrænsen

### Hvordan reagerer økonomien nær kapacitetsgrænsen?

Den aktuelle højkonjunktur har bragt den danske økonomi nær kapacitetsgrænsen. Det er først og fremmest den historisk lave ledighed, der indikerer, at økonomien er nær grænsen. I de kommende år kan derfor ikke forventes noget nævneværdigt vækstbidrag fra yderligere fald i ledigheden, og den økonomiske vækst vil kun blive et resultat af de generelle produktivitetsstigninger og en eventuel tilgang til

arbejdsstyrken. En ekstra stigning i efterspørgslen vil i en højkonjunktur ikke slå ud i øget produktion på samme måde, som hvis der havde været ledig kapacitet. I stedet må efterspørgslen slå ud på anden vis, og i en sådan situation er mærkbart forøgede lønstigninger en oplagt risiko.

**Afsnittet sammenligner med 1980'erne og 1990'erne**

I dette afsnit sammenlignes situationen i dag med højkonjunkturerne i midten af 1980'erne og anden halvdel af 1990'erne, blandt andet med udgangspunkt i en estimation af den strukturelle ledighed. Det diskuteres på den baggrund, hvordan økonomien kan tænkes at reagere, når efterspørgslepresset er stort, og udbuddet er begrænset.

**Midtfirserne havde også høj vækst**

Sidst dansk økonomi for alvor testede kapacitetsgrænsen var i midtfirserne. Efter den anden oliekrise blev årene 1982-86 karakteriseret af høj vækst og faldende ledighed. Højkonjunkturerne i midtfirserne blev afløst af syv år med lav vækst og stigende ledighed. Perioden fra 1982 var karakteriseret af en kraftig vækst i efterspørgslen, blandt andet drevet af faldende rente og stigende boligpriser. Den nominelle rente faldt fra over 20 pct. i 1982 til omkring 10 pct. i 1986, og de reale boligpriser steg med ca. 10 pct. årligt i perioden 1983-86, jf. tabel I.13.

**Ledigheden faldt, og arbejdsstyrken steg**

Den stærke efterspørgsel bidrog til et markant fald i ledigheden fra over 280.000 personer i 1983 til omkring 220.000 personer i 1986. Samtidig steg arbejdsstyrken med næsten 100.000 personer, således at den samlede beskæftigelsesfremgang blev på op imod 160.000 personer alene fra 1983 til 1986. En del af stigningen i arbejdsstyrken kan tilskrives en stigning i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder og kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet, men en betydelig del af stigningen må tilskrives de forbedrede beskæftigelsesmuligheder.

Tabel I.13 Nogle nøgletal fra 1980'erne

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
BNP-vækst (pct.)	-2,0	2,8	1,9	3,7	3,9	4,1	-0,3	-0,8
Strukturel ledighed (pct.) <sup>a,b)</sup>	8,3	8,2	8,4	8,7	9,2	9,2	9,3	9,3
Ledighed (pct.) <sup>a)</sup>	8,9	9,5	10,2	9,8	8,8	7,7	7,7	8,4
Ledighedsgap (1.000 pers.) <sup>b)</sup>	15	37	48	31	-10	-46	-48	-25
Ændr. i befolk. 15-64 (1.000 pers.)	22	23	18	12	13	10	17	16
Ændr. i arbejdsstyrke (1.000 pers.)	18	26	22	30	34	29	10	4
Produktivitetsstigning (pct.) <sup>c)</sup>	1,4	2,9	3,3	2,4	1,7	1,1	2,2	2,6
Mervækst i import (pct.point) <sup>d)</sup>	1,9	1,9	-0,9	1,9	5,8	5,6	-2,5	6,1
Real kontantprisstigning (pct.)	-14,9	-11,1	12,9	8,0	12,0	9,2	-12,0	-2,8
Reallønsstigning (pct.)	-2,2	0,2	-1,0	-2,4	0,2	2,2	4,1	1,8
Betalingsbalance (pct. af BNP)	-2,9	-4,0	-2,4	-3,0	-4,5	-5,3	-2,8	-1,4

a) Procent af arbejdsstyrken.

b) Se boks I.10 for beregning af den strukturelle ledighed og ledighedsgap.

c) BVT pr. arbejdstime i private byerhverv.

d) Vækst i den samlede import minus væksten i BNP – begge i faste priser.

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

### Højere produktivitetsvækst

Den høje vækst i efterspørgslen slog ikke blot ud i faldende ledighed og stigende arbejdsstyrke. Opsvinget og det tiltagende pres på arbejdsmarkedet bidrog til, at produktivitetsstigningstakten tog til i begyndelsen af opsvinget. Produktivitetsvæksten var således relativt høj i perioden 1982-84, hvilket bidrog til at øge produktionskapaciteten.

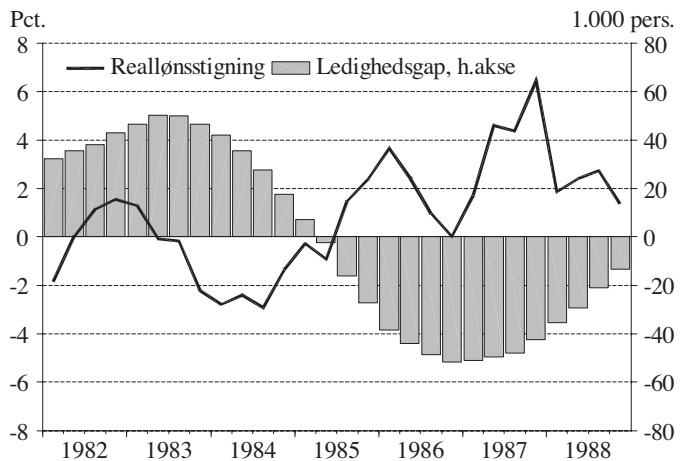
### Højere importvækst og forværring af betalingsbalancen

I begyndelsen af højkonjunktoren var faldet i ledigheden, stigningen i arbejdsstyrken og den ekstraordinære stigning i produktiviteten tilstrækkelig til at tilfredsstille den stærke efterspørgsel. Da opsvinget varede ved, var den danske produktionskapacitet imidlertid ikke tilstrækkelig, og væksten i importen tog til. I 1985 og 1986 steg importen således med 5-6 pct.point mere end BNP. Herved blev en væsentlig del af efterspørgslen tilfredsstillet ved produktion i udlandet, hvilket naturligvis bidrog til en mærkbar forværring af betalingsbalancen. I 1986 udgjorde betalingsbalanceunderskuddet således mere end 5 pct. af BNP, hvilket var en forøgelse af underskuddet på ca. 3 pct.point på blot tre år.

## Lønstigningerne kom i slutningen af opsvinget

Lønstigningerne var afdæmpede i begyndelsen af opsvinget i midtfirserne. Dette skal ses i sammenhæng med, at ledigheden ved indgangen til opsvinget var over det strukturelle niveau. Det indledende ledighedsfald gav derfor kun anledning til et moderat lønpres,<sup>11</sup> men i 1985-86 var ledigheden faldet til under det strukturelle niveau, jf. figur I.28. Dermed var presset på arbejdsmarkedet så stort, at lønstigningstakten tog mærkbart til. Det var ikke mindst situationen i bygge- og anlægsbranchen, hvor der var udpræget mangel på arbejdskraft, der satte gang i de tiltagende lønstigninger.

Figur I.28 Lønstigninger og ledighedsgap i midtfirserne



Anm.: Se boks I.10 vedr. beregning af strukturel ledighed og ledighedsgap.

Kilde: MONA's databank og egne beregninger.

11) Overenskomstforhandlingerne i 1985 brød sammen. Sammenbruddet gav anledning til en storkonflikt, og mæglingforslaget blev ophævet til lov.

**Overophedning førte til markant stramning af den økonomiske politik...**

**... og brat opbremsning af væksten**

**Højkonjunkturen i 1990'erne blev understøttet af reformer**

**Bekymring for betalingsbalance og kronkurs førte til "pinsepakken"**

De store lønstigninger bidrog til forværringen af betalingsbalancen, og situationen blev opfattet som uholdbar. Finans- og kreditpolitikken blev på denne baggrund strammet – med kartoffelkuren i 1986, der indebar indførelse af en skat på renterne af forbrugslån, og med skattereformen i 1987, som reducerede den skattemæssige værdi af rentefradragsretten. Kombinationen af den forværrede konkurrenceevne og den markante stramning af den økonomiske politik førte til, at faldet i ledigheden ophørte, og BNP-væksten faldt dramatisk fra 4,1 pct. i 1986 til -0,3 i 1987. Perioden med lav vækst i kølvandet på overophedningen kom til at vare frem til 1993. I perioden fra 1987 til 1993 var den gennemsnitlige BNP-vækstrate under ½ pct., ledigheden steg fra 220.000 personer til næsten 350.000 personer, og de reale boligpriser faldt 25 pct.

I modsætning til højkonjunkturen i midtfirserne var perioden fra 1994 og frem til 2000 præget af høj vækst og faldende ledighed, uden at lønningerne steg ekstraordinært meget. BNP-væksten var i denne periode næsten 3 pct. årligt, og ledigheden faldt fra 343.000 personer i 1994 til 150.000 i 2000. Når reallønnen i denne periode i gennemsnit kun steg ca. 1,4 pct. pr. år (hvilket kun var lidt over produktivitetsstigningerne i den samme periode), skal det ses i sammenhæng med det meget høje ledighedsniveau i udgangssituationen. Samtidig gennemførtes i løbet af 1990'erne en række arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der bidrog til at reducere strukturel ledighed væsentligt.

Et fællestræk mellem højkonjunkturen i midtfirserne og 1990'erne er belastningen af betalingsbalancen. Fra 1993 blev et overskud på betalingsbalancen på næsten 3 pct. af BNP således vendt til et underskud på knap 1 pct. af BNP i 1998. Med erfaringerne fra overophedningen i midtfirserne i baghovedet blev den økonomiske politik strammet mærkbart i 1998 gennem "pinsepakken". Som led i stramningen blev den skattemæssige værdi af rentefradragsretten yderligere reduceret, og den hidtidige "lejeværdi af egen bolig" blev erstattet af ejendomsværdiskatten. Begge disse elementer indebar en stramning af beskatningen af boligejere, og de var samlet set et betydeligt skridt i retning af en skattemæssig neutral behandling af ejerboliger. Skatteomlægnin-

gerne i 1998 havde dermed ud over et konjunkturelt sigte også et klart strukturelt indhold.

### **Blød landing**

“Pinsepakkens” kontraktive effekter bidrog til afdæmpningen af den danske højkonjunktur, og ledigheden fladede ud omkring 140-150.000 personer i perioden 2000-01. Højkonjunktoren endte således med en relativt “blød landing”. Udfladningen og den efterfølgende stigning i ledigheden i 2002-03 skal også ses i sammenhæng med den internationale lavkonjunktur, der opstod i løbet af 2000.

### **To perioder med forskellige afslutninger**

De to perioder i nyere dansk økonomisk historie, der har været karakteriseret ved høj vækst og markant fald i ledigheden, er således endt meget forskelligt. Selvom ledighedsfaldet igennem 1990’erne var større end faldet i ledigheden i midtfirserne, blev lønpresset ikke nær så udtalt. Der er flere grunde til, at forløbet i 1990’erne blev mindre dramatisk end i midtfirserne.

### **Flere årsager til at 1990’ernes opsving endte bedre end midtfirsernes**

For det første blev højkonjunktoren i 1990’erne understøttet af strukturreformer på arbejdsmarkedet, der bidrog til en markant reduktion af den strukturelle ledighed. For det andet var beskæftigelsesstigningen i midtfirserne større end i 1990’erne. Ledighedsfaldet var dog større i 1990’erne bl.a. som følge af introduktionen af orlovsordninger og overgangsydelse. For det tredje var betalingsbalanceunderskuddet af betydelig størrelse, allerede inden højkonjunktoren i midtfirserne begyndte. Med en nyiværksat fastkurspolitik blev den efterfølgende stigning i betalingsbalanceunderskuddet til over 5 pct. i 1986 et reelt problem, og behovet for et markant indgreb var derfor væsentligt større i midtfirserne end i anden halvdel af 1990’erne. For det fjerde var fastkurspolitikken i højere grad fastslået i 1990’erne, hvilket kan have bidraget til at forankre inflationsforventningerne og dermed dæmpe lønkravene. Fastkurspolitikken kan sammen med den større åbenhed i økonomien således tænkes at have øget fokus på at undgå markante forværringer af lønkonkurrenceevnen. Endelig for det femte kan det nævnes, at skattereformerne fra 1987 og 1994 har betydet en strukturel forbedring af den danske økonomi, blandt andet gennem lavere marginalskatte og en reduceret værdi af rentefradragsretten.



**Strukturledigheden kan kun fastlægges med betydelig usikkerhed**

Som nævnt bidrog arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne til en markant reduktion af den strukturelle ledighed. Den strukturelle ledighed kan opfattes som den ledighed, der vil være i en normal konjunktursituation, jf. boks I.9. Strukturledigheden kan ikke observeres, men man kan ved hjælp af forskellige statistiske metoder forsøge at uddrage information om dens niveau, blandt andet på baggrund af udviklingen i den faktiske ledighed og lønstigningstakten. Der er betydelige begrebsmæssige og empiriske problemer med at fastlægge et estimat på den strukturelle ledighed, og den kan derfor kun bestemmes med betydelig usikkerhed.

**Den strukturelle ledighed er ikke en bund under ledigheden**

Det er vigtigt at understrege, at den strukturelle ledighed ikke skal opfattes som en "bund" for ledigheden. Der er intet, som hindrer, at arbejdsløsheden i en periode ligger under det strukturelle niveau. I prognosen ventes det eksempelvis, at ledigheden forbliver på et niveau omkring 130.000 personer, hvilket er klart under det centrale estimat af den strukturelle ledighed, jf. boks I.10. Når arbejdsløsheden forventes at kunne ligge under det strukturelle niveau gennem hele fremskrivningsperioden, hænger det sammen med, at der vurderes at være et stadigt pres i retning af øget beskæftigelse fra en meget stærk efterspørgsel. Det betyder, at selvom lønningerne gradvist presses opad – hvilket alt andet lige får ledigheden til at stige – er efterspørgslen tilstrækkelig stærk til, at presset på arbejdsmarkedet fastholdes.

Strukturledigheden kan opfattes som den ledighed, der vil være i en normal konjunktursituation. Strukturledigheden afhænger af de strukturelle forhold på arbejdsmarkedet, der bestemmer, hvor stærkt lønpresset vil være ved et givet ledighedsniveau. Disse forhold omfatter bl.a. dagpengesystemets indretning og faktorer, der påvirker graden af faglig og geografisk mis-match mellem arbejdsudbud og arbejdskraftefterspørgsel. Arbejdsmarkedspolitiske tiltag, der reducerer dette mis-match, vil sænke strukturledigheden. Organisationsforholdene på arbejdsmarkedet og graden af centralisering af løndannelsen kan også påvirke strukturledigheden. Også graden af konsensus på arbejdsmarkedet kan spille en rolle. Hvis lønmodtagerne og deres organisationer f.eks. opprioriterer ønsket om høj beskæftigelse i forhold til ønsket om høj løn, kan det mindskede lønpres sænke strukturledigheden. Strukturledigheden påvirkes desuden af konkurrenceforholdene på produktmarkederne. Hvis skarpere konkurrence gør de enkelte virksomheder mere sårbare overfor lønstigninger og dermed tilskynder lønmodtagerne til øget løntilbageholdenhed, vil det kunne sænke den strukturelle ledighed.

Strukturledighed optræder i mange afskygninger i økonomisk teori, herunder i begrebet den "naturlige ledighed", jf. Friedman (1968). En særlig udgave af begrebet benævnes the Non-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment, NAIRU. Dette begreb bygger på, at lønningerne er accelererende (lønstigningstakten stigende), så længe ledigheden ligger under NAIRU-niveauet, jf. Modigliani og Papademos (1975).

Den strukturelle ledighed kan ikke observeres, men må estimeres. Den simpleste metode til at estimere strukturledigheden tager udgangspunkt i, at den strukturelle ledighed er bestemt af faktorer, der typisk bevæger sig trægt. Da afvigelser mellem faktisk og strukturel ledighed samtidig i gennemsnit bør være (tæt på) nul over konjunkturcyklen, anvendes ofte et simpelt glidende gennemsnit eller et HP-filter af den faktiske ledighed.

En anden metode til estimation af strukturledigheden baserer sig på, at den faktiske lønudvikling giver information om forskellen mellem faktisk og strukturel ledighed (det såkaldte ledighedsgap). Der tages typisk udgangspunkt i en relation, hvor man forklarer lønstigningstakten (eller ændringen heri) ved hjælp af et ledighedsgap og en række andre størrelser, der kan have betydning på lønudviklingen. Den konkrete specifikation kan afhænge af det teoretiske udgangspunkt og empiriske overvejelser. Lønrelationen og den tilhørende strukturledighed kan estimeres på forskellig vis. En mulighed er det såkaldte Kalman-filter, der bl.a. har den fordel, at man får et bud på den statistiske usikkerhed på estimatet. En konkret implementering af en sådan fremgangsmåde er illustreret i boks I.10.

Den strukturelle ledighed kan ved hjælp af et Kalman-filter estimeres med udgangspunkt i en lønrelation, der eksempelvis kan se ud som følger:

$$\dot{w}_t = \alpha + \beta(u - u^*)_{t-2} + \gamma \cdot \pi_t^e + \delta(\pi - \pi^e)_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

hvor  $\dot{w}$  er år-over-år-stigningstakten i timelønnen,  $u$  er arbejdsløshedsprocenten opgjort i pct. af arbejdsstyrken,  $u^*$  er den strukturelle ledighed,  $\pi^e$  er den forventede prisinflation, målt ved et glidende gennemsnit af den faktiske inflation,  $\pi$ .

Ligning (1) suppleres med en antagelse om, at den ikke-observerbare  $u^*$  følger en random-walk. Endvidere indgår information om udviklingen i industriens kapacitetsudnyttelse ud fra en antagelse om, at et øget pres på arbejdsmarkedet vil være sammenfaldende med et øget pres på kapacitetsudnyttelsen.

Specifikationen af ligning (1) er meget simpel. En række yderligere variabler ville være naturlige at have med, herunder eksempelvis produktivitetsvæksten, de udenlandske lønstigninger og ændringen i ledigheden. En række af disse variabler er forsøgt inddraget, men på baggrund af de empiriske resultater er de udeladt. Det bemærkes, at lønrelationen ikke i sig selv implicerer, at lønstigningstakten til stadighed øges, hvis ledigheden ligger under  $u^*$ . Lønrelationen bygger dermed ikke på den såkaldte NAIRU-tankegang.

Specifikationen af lønrelationen inddrager ikke en række teoretiske restriktioner. Eksempelvis er koefficienten til den forventede inflation ikke bundet til én, hvilket er et eksempel på den empiriske tilgangsvinkel, der er valgt. I praksis opstår ofte et valg mellem teoretiske restriktioner og empiriske hensyn. Lønrelationen – og det resulterende estimat af  $u^*$  – bør derfor tolkes med forsigtighed.

Estimeres relation (1) på baggrund af kvartalsdata for perioden 1980-2005 fås:

$$\dot{w}_t = 0,026 - 0,57 \cdot (u - u^*)_{t-2} + 0,61 \cdot \pi_t^e + 0,15 \cdot (\pi - \pi^e)_{t-1} + \varepsilon_t$$

(2,5)      (-4,8)                      (11,9)                      (1,6)

hvor tallene i parentes er t-værdier. Ligningen forklarer ca. 80 pct. af variationen i lønstigningstakten. Det bemærkes, at koefficienten til den forventede inflation er signifikant mindre end 1, og at koefficienten til forskellen mellem den faktiske ledighed og  $u^*$  er klart signifikant.

*Fortsættes*

Den resulterende strukturledighed og det dertilhørende ledighedsgap fremgår af figur I.29a og I.29b. Estimatet af den strukturelle ledighed i 2005 er 5-5½ pct. af arbejdsstyrken eller godt 150.000 personer. Dette estimat af den strukturelle ledighed svarer nogenlunde til de estimater, som f.eks. Finansministeriet og OECD har offentliggjort.

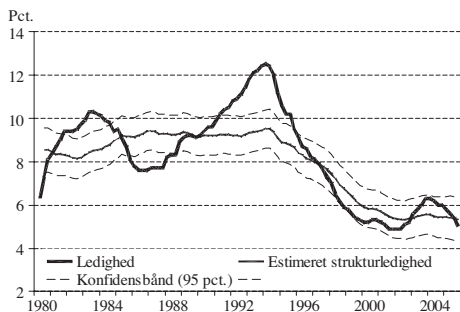
I mere teoretiske anvendelser fortolkes begrebet strukturledighed ofte som det "langtidsholdbare" niveau for ledigheden, som sikrer, at der ikke opstår stigende makroøkonomiske ubalancer på længere sigt. I en dansk sammenhæng, hvor der føres fastkurspolitik overfor euroområdet, må en balanceret økonomisk udvikling bl.a. indebære, at den danske inflation svarer nogenlunde til inflationen i euroområdet, som ifølge ECB's målsætning skal ligge lidt under 2 pct. En anden betingelse for en balanceret udvikling er, at de gennemsnitlige reallønstigninger svarer nogenlunde til den gennemsnitlige stigning i produktiviteten, da der ellers vil ske en vedvarende forskydning i den funktionelle indkomstfordeling.

Hvis det antages, at prisstigningerne er 2 pct. om året, og at arbejdsløsheden ligger på det estimerede strukturelle niveau, så indebærer den ovenfor præsenterede lønrelation, at de årlige lønstigninger bliver 3,8 pct. (givet at inflationen er korrekt forudset, så  $\pi = \pi^e$ ). Dette indebærer en reallønstigning tæt på forventningen til de kommende års produktivitetstigning i byerhvervene i indeværende prognose. Den valgte empiriske tilgang til estimation af strukturledigheden synes således ikke uforenelig med en mere teoretisk fortolkning af strukturledigheden som et "langtidsholdbart" ledighedsniveau.

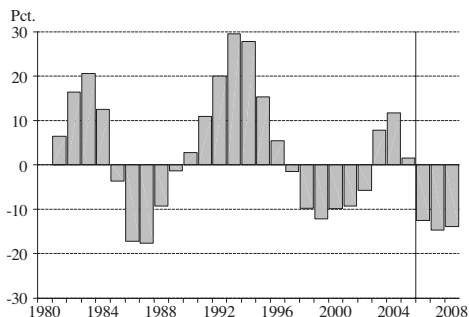
**Strukturledighed  
faldt i 1990'erne til  
et niveau omkring  
150.000 personer**

Det fremgår af figur I.29a, at den estimerede strukturledighed var nogenlunde konstant omkring 9 pct. frem til omkring 1994. Herefter faldt strukturledigheden – uden tvivl primært som et resultat af arbejdsmarkedsreformerne, der blev gennemført i anden halvdel af 1990'erne. Estimatet for strukturledigheden i 2005 er 5-5½ pct. af arbejdsstyrken eller godt 150.000 personer. Dette estimat er dog forbundet med betydelig usikkerhed.

Figur I.29a Strukturledighed



Figur I.29b Ledighedsgap



Anm.: Se boks I.10 for beregning af den strukturelle ledighed. Ledighedsgap i figur I.29b er opgjort som forskellen mellem den faktiske og den strukturelle ledighed i procent af den strukturelle ledighed. Den strukturelle ledighed er antaget at være 150.000 personer i perioden 2006-08.

Kilde: MONA's databank og egne beregninger.

### Ledighedsgap nu som i 1990'erne

Den aktuelle arbejdsløshed ligger omkring 20.000 personer under den estimerede strukturledighed. Antages det, at niveauet for den strukturelle ledighed er 150.000 personer fremadrettet, implicerer prognosen for den faktiske ledighed i 2006-08 et ledighedsgap, der udgør godt 10 pct. af det strukturelle niveau, jf. figur I.29b. Vurderet ud fra dette mål, er presset på arbejdsmarkedet i de kommende år sammenligneligt med situationen i slutningen af 1990'erne og lidt mindre end i midtfirserne.

### Ledighedens sammensætning også vigtig

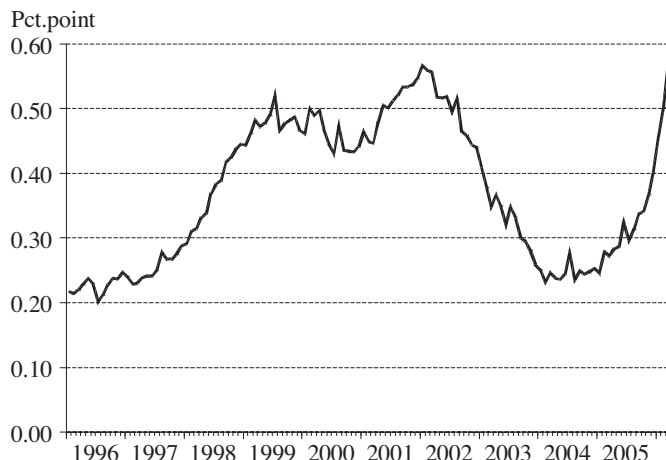
Selvom den strukturelle ledighed er et nyttigt begreb, er det oplagt, at man ikke kan sammenfatte situationen på arbejdsmarkedet i ét tal. Den strukturelle ledighed må således ses som et resultat af en lang række faktorer, der ud over de arbejdsmarkedspolitiske rammer omfatter ledighedens fordeling på alder, uddannelse, faggruppe, geografisk område osv. Sammensætningen af ledigheden er yderligere beskrevet i afsnit I.5.

### Geografisk og faglig fordelt ledighed peger på risiko for overophedning

Figur I.30 viser en indikator for, hvor meget af arbejdsløsheden som er koncentreret der, hvor ledigheden allerede er meget lav. Det fremgår, at indikatoren er steget stærkt det seneste år, hvilket er udtryk for, at ledigheden i stadig flere a-kasser og regioner har meget lav ledighed. Dette bidrager

til et forøget lønpres. Indikatoren er fortsat kun på niveau med 2002, hvor ledigheden var lidt højere end nu, hvilket isoleret set kan tyde på, at mis-match-situationen ikke er værre i dag end dengang. Omvendt peger den kraftige stigning det seneste år på en klart forøget risiko for overophedning.

Figur I.30 Indikator for lav ledighed



Anm.: Figuren viser, hvor meget af ledigheden som ligger under en grænse på 4 pct., når der tages udgangspunkt i den regionalt og a-kasse-fordelte ledighed.

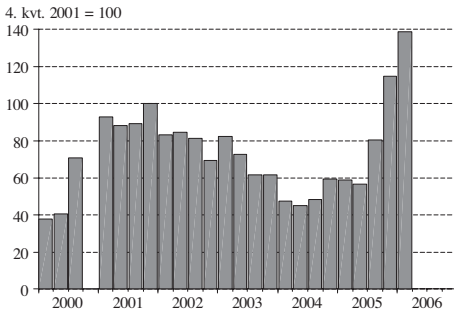
Indikatoren vil være nul, hvis alle a-kasser i alle områder har en ledighed på over 4 pct. Hvis alle a-kasser i alle områder eksempelvis har en ledighed på 3 pct., vil indikatoren være lig med 1. Den maksimale værdi af indikatoren er 4 (svarende til at ledigheden i alle a-kasser er lig med 0).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

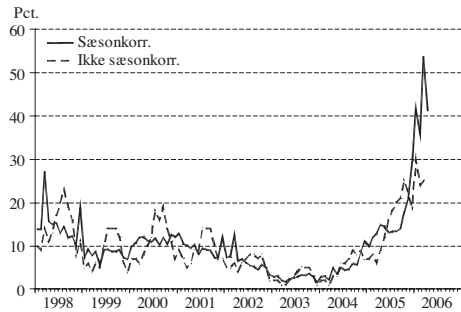
### Lav ledighed giver mangel på arbejdskraft

Den pressede situation på arbejdsmarkedet illustreres også af andre indikatorer. Den lave ledighed er således baggrunden for, at de regionale arbejdsmarkedsråd i stigende grad melder om aktuelle og potentielle flaskehalse inden for stort set alle brancher. Det er dog især inden for bygge- og anlægsbranchen, at antallet af flaskehalse er højt og stigende, jf. figur I.31a. Den lave ledighed har også ført til større mangel på arbejdskraft ifølge Danmarks Statistiks konjunkturbarometre, ikke mindst i bygge- og anlægsbranchen, jf. figur I.31b.

Figur I.31a Flaskehelse i bygge- og anlægsbranchen



Figur I.31b Mangel på arbejdskraft i bygge- og anlægsbranchen



Anm.: Figur I.31a viser udviklingen i en vægtet sum af flaskehalsene i amterne, hvor vægten er amtets andel af den samlede arbejdsstyrke. Den vægtede sum er normeret til 100 i 4. kvartal 2001. Antallet af flaskehalse opgøres af arbejdsmarkedsrådene i de enkelte amter. Der findes ikke en opgørelse over flaskehalse i 4. kvartal 2000. Seneste observation er 1. kvartal 2006. Figur I.31b viser Danmarks Statistiks opgørelse af manglen på arbejdskraft i bygge- og anlægsbranchen. Indikatoren viser, hvor stor del af de adspurgte virksomheder der angav, at de var begrænsede i produktionen som følge af mangel på arbejdskraft. Den markante stigning i indikatoren gør, at sæsonkorrektionen vurderes at være mere usikker end sædvanlig. Seneste observation er april 2006.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Arbejdsmarkedsstyrelsen, *Arbejdsmarkedsredegørelse*, og egne beregninger.

### Lønstigninger kommer med forsinkelse i forhold til ledighedsudvikling

Det pressede arbejdsmarked indebærer en klar risiko for øgede lønstigninger. I forhold til vurderingen af lønudviklingen bør det dog erindres, at lønstigningerne i midtfirserne først for alvor tog fart et stykke inde i opsvinget. De relativt lave lønstigninger i 2005 skal derfor også ses i sammenhæng med, at ledigheden frem til midten af 2005 har ligget over eller på det strukturelle niveau. Da lønningerne erfaringsmæssigt først reagerer med en vis forsinkelse på fald i ledigheden, er det på denne baggrund måske ikke så overraskende, at lønstigningstakten endnu ikke er begyndt at vokse.

### Bedre strukturer og øget åbenhed kan bidrage til at reducere risiko for overophedning

I prognosen forventes det, at lønstigningerne øges fra under 3 pct. i 2005 til 4¼ pct. i 2008, hvilket stort set svarer til forøgelsen af lønstigningstakten fra 1993 til 1998 (hvor den steg fra 3,1 pct. i 1993 til 4,4 pct. i 1998). Der er derimod tale om en noget mindre forøgelse af lønstigningstakten end

i midtfirserne. Som nævnt er de grundlæggende strukturer i skattesystemet og på arbejdsmarkedet bedre i dag end i 1980'erne. Og i forhold til 1990'erne er åbenheden af den danske økonomi øget yderligere, hvilket blandt andet kan illustreres ved, at importen i 2005 udgjorde næsten halvdele af BNP mod omkring en tredjedel i 1993, jf. afsnit I.4. Den højere importkvote gør, at en større del af en stigende indenlandsk efterspørgsel automatisk ledes til udlandet. Hertil kommer, at den disciplinerende effekt fra udlandets lønstigninger må formodes at være større i dag. De forbedrede muligheder for at outsource dele af produktionen, hvis omkostningerne stiger for meget, kan i sig selv lægge en dæmper på lønstigningen.

### **Øget efterspørgsel slår også ud andre steder end i lønningerne**

Når den stigende efterspørgsel i prognosen kun forventes at slå ud i en moderat stigning i lønstigningstakten, hænger det også sammen med, at efterspørgselspresset i betydeligt omfang antages at finde vej til andre "ventiler" i økonomien. For det første skønnes det, at konjunkturbidraget til arbejdsstyrken er knap 20.000 personer i perioden 2006-08. For det andet skønnes produktivitetstigningstakten at blive noget højere, end den har været de seneste år. Konkret antages timeproduktiviteten i de private byerhverv årligt at stige godt 2 pct. i perioden 2006-08 mod gennemsnitligt godt 1 pct. i perioden 2000-05. For det tredje forventes det, at importkvoten vil vokse yderligere, så en betydelig del af væksten i efterspørgslen tilfredsstilles af udlandet.

### **Optimistisk antagelse om arbejdsstyrke**

Som beskrevet steg arbejdsstyrken væsentligt mere end befolkningen i den erhvervsaktive alder i midtfirserne. Der er bl.a. på den baggrund empirisk belæg for at antage en vis konjunkturfølsomhed i arbejdsstyrken – og dermed en stigning i de kommende år – men der er naturligvis en vis usikkerhed om den præcise størrelsesorden.

### **Optimistisk produktivets-antagelse**

I prognosen antages det ligeledes, at produktivitetsvæksten er omkring 1 pct.point højere end i de foregående år. Selvom der også er godt empirisk belæg for, at produktivitetsvæksten øges i begyndelsen af en højkonjunktur, må det betegnes som relativt optimistisk at forvente en høj produktivitetsvækst også i den senere del af et opsving.



**Opfyldes antagelser ikke, øges risiko for overophedning**

Hvis arbejdsstyrken ikke stiger som forudsat, eller hvis produktiviteten ikke stiger som antaget, vil presset mod lavere ledighed blive større, og risikoen for markant højere lønstigninger øges selvsagt.

**Modelberegninger har vanskeligt ved at fange effekter af overophedning**

Det er i praksis meget vanskeligt at vurdere risikoen for og effekten af overophedning i de makroøkonomiske modeller, der normalt anvendes til konjunkturprognoser. Dette gælder også Det Økonomiske Råds Sekretariats model, SMEC, der anvendes til nærværende prognose. En årsag til, at modellerne typisk ikke giver et fuldt dækkende billede af konsekvenserne af overophedning, er, at modellerne ikke inddrager de sandsynlige atypiske sammenhænge, der opstår, når økonomien nærmer sig en kapacitetsgrænse. Eksempelvis er effekten på lønnen af en reduktion i arbejdsløshedsprocenten på 1 pct.point i henhold til SMEC's lønrelation den samme uanset, om ledigheden i udgangspunktet er 8 eller 4 pct.<sup>12</sup>

**Højere lønstigninger øger ledigheden**

Modelberegninger på standardudgaven af SMEC viser, at en umiddelbar forøgelse af lønstigningstakten med ½ pct.point i 2006 og 1 pct.point i 2007-10 kan øge arbejdsløsheden med godt 20.000 personer i 2010. Beregningerne er nærmere beskrevet i boks I.11. De ekstra lønstigninger påvirker imidlertid stort set ikke betalingsbalancen. Forværringen af konkurrenceevnen bidrager således kun til en relativt beskeden reduktion af eksporten – der stort set kun modvirker det højere (eksport)prisniveau. Erfaringerne fra højkonjunktureren i såvel midtfirserne som i 1990'erne viser imidlertid tydeligt, at betalingsbalancen bliver forværret mærkbart, når økonomien presses mod kapacitetsgrænsen, og det vurderes derfor, at den præsenterede standardberegning ikke illustrerer de sandsynlige effekter af en overophedningssituation.

12) En række andre konkrete sammenhænge kan også diskuteres i en situation, hvor økonomien er nær kapacitetsgrænsen. Eksempelvis er effekten på importen af en ændring i efterspørgslen sandsynligvis større i den nuværende situation end i en normal situation; konkret er der i prognosen indlagt en sådan mer-vækst i importen i forhold til en "ren" modelberegning. Hertil kommer, at en række størrelser, der i modellen opfattes som eksogene, i virkeligheden må forventes at reagere på konjunktursituationen, eksempelvis arbejdsstyrken; konkret er der i prognosen, som beskrevet i afsnit I.5, indlagt en sådan konjunktoreffekt.

**Effekten på ledighed og betalingsbalance afhænger bl.a. af prislefølsomhed**

Baggrunden for de meget små effekter på betalingsbalancen i modelberegningen er, at den estimerede sammenhæng mellem prisniveau og eksportudvikling er ret begrænset inden for den betragtede horisont. Den relativt lave prislefølsomhed i udenrigshandlen er vanskelig at forene med, at Danmark er "en lille åben økonomi". Prislefølsomheden er estimeret over en relativt lang periode (1966-2004), og det er tænkeligt, at den øgede globalisering indebærer, at prislefølsomheden i dag er større, end den har været historisk. Fordobles importens og eksportens følsomhed med hensyn til den relative pris overfor udlandet i forhold til den estimerede følsomhed i SMEC, fås mærkbart større effekter på ledighed og betalingsbalance. Effekten af den øgede lønstigning bliver i dette tilfælde, at ledigheden i 2010 øges med 40.000 personer, og betalingsbalancen forværres med omkring 10 mia. kr.

**Modelberegning kun en illustration**

Modelberegningerne illustrerer nogle mulige effekter af overophedning. Effekten på realøkonomien af større lønstigninger vil selvsagt afhænge af en lang række forhold, hvoraf udenrigshandlens prislefølsomhed kun er ét. Eksempelvis kan øgede lønstigninger på kort sigt føde ind i yderligere boligprisstigninger, hvilket vil øge risikoen for en boble på boligmarkedet. Øgede løn- og prisstigninger kan også i kombination med en betydelig forværring af betalingsbalancen føre til uro omkring kronkursen, og deraf afledte behov for stramninger af penge- eller finanspolitikken.

**Hvis renten ikke stiger, eller der er en boligprisbølge, øges faren for overophedning...**

**... men den største fare er måske for ekspansiv finanspolitik**

Selvom der er flere argumenter for, at det nuværende op-sving kan forløbe uden at udvikle sig til en egentlig overophedning, er risikoen oplagt til stede. Der er således flere forhold, der kan udvikle sig anderledes end antaget, og som kan øge risikoen for overophedning af økonomien. Som nævnt er det tænkeligt, at en række af antagelserne om bl.a. produktivitet og arbejdsstyrke kan vise sig at være for optimistiske. Herudover er der en række andre omstændigheder, der kan øge sandsynligheden for, at det kommer til at gå for stærkt i dansk økonomi – eksempelvis en mindre stigning i renten end forudsat, et større fald i oliepriserne eller en fortsat stærk stigning i boligpriserne. Et særligt risikoelement er muligheden for en lempelse af finanspolitikken i forhold til det, der ligger i prognosen. Ufinansierede skattelettelser eller forøgede offentlige udgifter vil i den nuværende konjunktursituation sandsynligvis lede til overophedning. Erfaringerne fra Holland i 2000-01 illustrerer nogle af de problemer, der kan opstå, hvis politikerne fristes til at bruge store konjunkturbetingede overskud til skattelettelser, jf. afsnit I.6.

Det Økonomiske Råds Sekretariats model SMEC er anvendt til at illustrere effekterne af en umiddelbar forøgelse af lønstigningstakten på ½ pct.point i 2006 og 1 pct.point i 2007-10. Forøgelsen af lønstigningstakten sker i forhold til forløbet i prognosen, der til formålet er forlænget til 2010. Beregninger er foretaget med udgangspunkt i to modelversioner, dels standardudgaven af SMEC, dels en version, hvor priselasticiteterne i udenrigshandlen med varer er fordoblet.

Det antages, at den ekstra lønstigning slår ud i tilsvarende ekstra stigninger i BVT-deflatorerne, således at lønkvoten er upåvirket. Denne antagelse afviger fra standardmodellen, hvor en højere lønstigningstakt på kort sigt vil føre til en stigende lønkvote, idet virksomhederne på kort sigt kun overvælter en del af lønstigningen i priserne. I forhold til den nuværende situation vurderes det imidlertid ikke sandsynligt, at virksomhederne vil acceptere en lavere profitkvote, hvorfor beregningerne er foretaget under antagelsen om uændret løn- og profitkvote.

Stødet til lønnen giver anledning til ekstra lønstigninger, således at den resulterende lønstigning i 2006 er lidt større end ½ pct.point, jf. tabel A. Det skyldes, at de højere prisstigninger i henhold til modellens lønrelation føder tilbage i løndannelsen. Som følge af denne effekt bliver den resulterende lønstigning det første år af beregningen godt 0,6 pct.point, og også i 2007 er lønstigningerne større end den umiddelbare forøgelse. Lønniveauet i 2007 er dermed ca. 1¾ pct. højere end i prognosen.

Det højere løn- og prisniveau forværrer konkurrenceevnen, hvilket bidrager til et fald i eksporten og en stigning i importen. Selvom lønstigningerne øger realindkomsten og dermed det private forbrug, er den samlede effekt en gradvis forøgelse af ledigheden. Den højere ledighed bidrager i 2008-10 til en lille afdæmpning af lønstigningstakten, så den resulterende lønstigning i disse år er mindre end 1 pct.point højere end i grundfremskrivningen. Lønniveauet bliver godt 4 pct. højere i 2010 i beregningen foretaget på standard-SMEC.

Prisniveauet – målt ved eksportpriserne – er i denne beregning øget med omkring 2 pct. i 2010. Når priserne stiger mindre end lønnen, skyldes det, at importpriserne fungerer som "dødvægt", fordi de er antaget uændret. Med den normale sammenhæng mellem eksportpriser og eksportmængder indebærer det højere prisniveau et fald i de eksporterede mængder på knap 2 pct. Da priser og mængder ændres stort set lige meget i hver sin retning, ændres værdien af eksporten næsten ikke, og betalingsbalancen påvirkes ikke nævneværdigt.

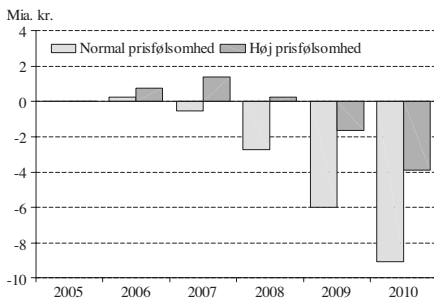
Foretages den samme beregning på en SMEC-version, hvor priselasticiteterne i vareimport og -eksport er fordoblet, forøges effekterne på ledigheden mærkbart. Den højere ledighed indebærer, at løn- og prisniveauet øges mindre end i standardudgaven af SMEC. Trods den mindre stigning i prisniveauet er effekten på eksporten (og importen) opgjort i mængder større på grund af den større prisfølsomhed. Som følge heraf reduceres værdien af eksporten, hvilket blandt andet bevirker, at betalingsbalancen forværres med ca. 10 mia. kr., samtidig med at ledigheden forøges med ca. 40.000 personer, jf. figur A og B.

Tabel A Effekt af øget løn- og prisstigningstakt

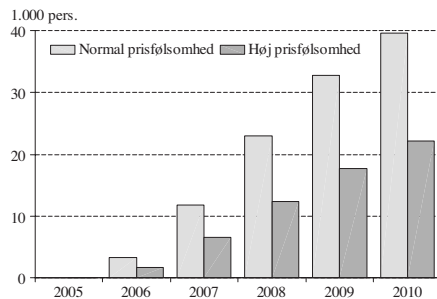
	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Standard-SMEC</i>					
Effekt på lønstigningstakt (pct.point)	0,6	1,2	1,0	0,8	0,6
Effekt på lønniveau (pct.)	0,6	1,9	2,8	3,6	4,2
Effekt på prisniveau (pct.)	0,3	0,8	1,2	1,5	1,7
Effekt på vareeksportmængder (pct.)	-0,2	-0,5	-0,9	-1,3	-1,7
<i>Fordoblet prisfølsomhed</i>					
Effekt på lønstigningstakt (pct.point)	0,6	1,1	0,7	0,3	0,0
Effekt på lønniveau (pct.)	0,6	1,7	2,4	2,6	2,6
Effekt på prisniveau (pct.)	0,3	0,7	1,0	1,1	1,1
Effekt på vareeksportmængder (pct.)	-0,3	-1,0	-1,9	-2,7	-3,4

Anm.: Lønstigningstakten øges eksogent ½ pct.point i 2006 og 1 pct.point i 2007-10 under en antagelse om konstant lønkvote.

Figur A Effekt på betalingsbalance



Figur B Effekt på ledighed



## I.8 Aktuel økonomisk politik

**Det går rigtig godt i dansk økonomi...**

**... men måske for stærkt**

Dansk økonomi er inde i en højkonjunktur. Ledigheden er faldet mere end 30.000 personer over det seneste år og befinder sig nu på under 135.000 personer. Dette er glædeligt, men det lave ledighedsniveau medfører imidlertid også, at det bliver vanskeligere for virksomhederne at få dækket deres behov for arbejdskraft. Selvom lønstigningerne de seneste år har været bemærkelsesværdigt afdæmpede, er der stigende risiko for, at presset på arbejdsmarkedet fører til en markant forøgelse af lønstigningstakten, så højkonjunktoren kvæles som følge af tab af dansk konkurrenceevne.

**Østarbejderaftalen burde være afskaffet**

En stram arbejdsmarkedssituation kan mildnes med import af arbejdskraft, og derfor er forlængelsen af Østarbejderaftalen i yderligere tre år ikke hensigtsmæssig. En afskaffelse af aftalen ville have bidraget til at øge arbejdsudbuddet og herved reduceret sandsynligheden for en overophedning af arbejdsmarkedet. På den positive side tæller det, at der i forbindelse med forlængelsen er taget initiativer til en række lempelser i aftalen, der bl.a. sikrer, at virksomheder med overenskomst kan blive forhåndsgodkendt til at ansætte arbejdere fra østlandene.

**Finanspolitikken øger risikoen for overophedning**

Finanspolitikken har gennem skattelettelser, skattestop og overskridelser af rammen for den offentlige forbrugsvækst bidraget til væksten de seneste år. Det er u hensigtsmæssigt, at den økonomiske politik stimulerer aktiviteten på et tidspunkt, hvor økonomien er tæt på sin kapacitetsgrænse. Yderligere lempelser, f.eks. i form af ufinansierede skattelettelser eller øget offentligt forbrug, vil være skadelige for økonomien under den nuværende højkonjunktur og bør selvsagt undgås.

**Efterspørgslen stimuleres kraftigt af de stigende boligpriser...**

En væsentlig faktor bag den aktuelle højkonjunktur er de stigende boligpriser, som har skabt store skattefrie kapitalgevinster, der kan omsættes til privat forbrug. En lav rente og innovationer på kreditmarkederne har bidraget til de historisk høje boligpriser, men også den økonomiske politik har været en væsentlig faktor.

**... som i væsentligt omfang skyldes skattelettelser og skattestop**

Lempelsen af indkomstskatten i 2004 har bidraget til at øge det private forbrug, herunder efterspørgslen efter boliger. Samtidig har skattestoppets fastlåsning af den nominelle ejendomsværdiskat indebåret et fald i den effektive boligbeskatning. En lavere effektiv boligbeskatning bidrager dobbelt til stigende boligpriser – dels gennem højere disponibel realindkomst og dels gennem lavere omkostninger ved at eje en bolig.

**Væksten i det offentlige forbrug overstiger målsætningen**

Men det er ikke alene via skattepolitikken, at den økonomiske politik bidrager til at presse den danske økonomi i retning af overophedning. Væksten i det offentlige forbrug har de seneste år ligget over regeringens målsætning om en realvækst på 0,5 pct. Alene i 2005 steg det offentlige forbrug 1,2 pct., og der er udsigt til en lignende vækstrate i 2006.

**Udgiftspreset er særligt stort i kommunerne**

Det er særligt de kommunale udgifter, der bidrager til en overskridelse af udgiftsmålsætningen. De kommende år kan de kommunale udgifter blive udsat for et opadgående pres. Selvom kommunalreformen sandsynligvis vil føre til effektivitetsgevinster på længere sigt, kan selve overgangsperioden give anledning til brug af ekstra ressourcer. Derudover er det muligt, at sammenlægninger af kommuner med forskellige serviceniveauer vil resultere i nye fælles serviceniveauer, der ligger over det gennemsnitlige niveau i de tidligere kommuner. Endelig tyder erfaringer på, at efterspørgslen efter serviceydelser – herunder sundhedsydelser – stiger hurtigere end indkomsterne, og at karakteren af visse dele af den offentlige sektors produktion (f.eks. personlig pleje af syge og gamle) kan gøre det vanskeligt at sikre den samme produktivitetstigning som i den private sektor. Dermed kan der ventes et opadgående pres på de offentlige udgifter både fra efterspørgselssiden og fra omkostningssiden.

**Overordnet positivt velfærdsudspil...**

Regeringens oplæg til en velfærdsreform tager udgangspunkt i, at det fremtidige udgiftspres, bl.a. som følge af en længere levetid, imødegås ved en gradvis senere tilbagetrækning og andre løbende reformtiltag i stedet for ved en offentlig opsparing. Dette er en hensigtsmæssig strategi, og udspillet indeholder en lang række relevante målsætninger og forslag. En stigning i tilbagetrækningsalderen, en højere

erhvervsdeltagelse blandt indvandrere og efterkommere samt hurtigere færdiggørelse af studierne for unge vil bidrage til at gøre velfærdsstaten mere holdbar over for de udfordringer, som den demografiske udvikling stiller. I henhold til regeringens egne beregninger vil de foreslåede tiltag fastholde overskuddet på de offentlige finanser frem mod 2040.

**... men pengene kan kun bruges én gang**

Det kan frygtes, at reformforslaget svækkes undervejs i de politiske forhandlinger. Den udgiftsreduktion og beskæftigelsesfremgang, som reformen gradvis vil medføre, skal sikre, at velfærdsstaten på lang sigt kan finansieres. Hvis et politisk kompromis f.eks. ender med en lavere tilbagetrækningsalder, skal der derfor findes besparelser på andre områder. Ligeledes skabes der med planen ikke råderum til skattelettelser eller serviceløft i de offentlige ydelser.

**En videreførelse af skattestoppet efter 2010 vil kræve ekstra besparelser**

En fortsættelse af skattestoppets fastlåsning af ejendomsværdiskat og punktafgifter efter 2010 vil kræve betydelige besparelser, der ikke er taget højde for i regeringens velfærdsudspil. Hvis skattestoppet f.eks. fastholdes frem til 2040, vil det ifølge Velfærdskommissionens beregninger isoleret set medføre en forværring af den offentlige saldo svarende til 2 pct. af BNP i 2040.

**Efterlønnen bør afskaffes helt**

Forslaget til velfærdsreformer indebærer en gradvis forøgelse af folkepensionsalderen fra 65 til 67 år og en forøgelse af efterlønsalderen til 63 år. I forhold til situationen før efterlønsreformen i 1998 er den reelle forskel, at efterlønsalderen øges med tre år, samtidig med at der er foretaget opstramninger i forhold til anciennitetskrav og pensionsmodregning. Såvel Velfærdskommissionen som Det Økonomiske Råds formandskab har foreslået en total afskaffelse af efterlønnen, da det er svært at finde gode økonomiske argumenter for at subsidiere en generel tidlig tilbagetrækning for arbejdsduelige personer. Den foreslåede indeksering af pensionsalderen fra 2025 med restlevetiden for 60-årige er dog et værdifuldt signal om, at den gradvise stigning i levealderen, der kan imødeses, også kræver flere aktive år på arbejdsmarkedet.



**Ophævelse af særregler for ældre vil øge beskæftigelsen**

I relation til arbejdsmarkedet indeholder udspillet en række tiltag, der kan bidrage til at reducere ledigheden og øge arbejdsstyrken. Blandt andet ophæves særreglerne for de ældre ledige. De nuværende regler indebærer, at personer, der bliver ledige som 51-årige, har en dagpengeperiode på op til ni år, og de 58-59-årige er fritaget for kravet om aktivering. Forhøjelsen af efterlønsalderen på længere sigt og ophævelsen af særreglerne for ældre ledige må forventes at bidrage til en lavere ledighed i aldersgrupperne lige under den nuværende efterlønsalder.

**Aktivering er et vigtigt element i arbejdsmarkedspolitikken**

Reformudspillet indeholder også forslag om fuldtidsaktivering af alle dagpengemodtagere, der har været ledige i 2½ år. I den aktuelle konjunktursituation er en så lang ledighedsperiode et klart signal om, at der er noget galt. Enten mangler den ledige kvalifikationer til at klare sig på arbejdsmarkedet, eller også søger den ledige for snævert i forhold til sine kvalifikationer. I begge tilfælde kan aktivering være en vigtig del af løsningen.

**To formål med aktivering: Opkvalificering og rådighedstest**

I tilfældet, hvor der mangler kvalifikationer, er der behov for opkvalificerende tilbud, så den ledige kan matche arbejdsmarkedets krav. Ved denne form for aktivering må der nødvendigvis accepteres et element af fastholdelse i aktiveringsperioden. Hvis denne type aktivering skal virke efter hensigten og give den ledige de nødvendige kvalifikationer, er det nødvendigt, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer. Er der derimod tale om, at den ledige har undladt at søge tilstrækkeligt bredt og intensivt, må aktiveringen i stedet tage karakter af en reel rådighedstest, hvor aktiveringen i højere grad bliver opfattet som en "trussel" end som et opkvalificerende tilbud. Herved tilskyndes den ledige til at søge bredere.

**Vigtigt at skelne mellem formål**

Jo mere generøst dagpengesystemet er med hensyn til dagpengeperiode og kompensationsgrad, jo større behov er der for at anvende aktivering som en reel rådighedstest. Det vil formentlig øge arbejdsmarkedspolitikken effektivitet, hvis man sonder klarere mellem de to typer af aktivering. Det er vigtigt, at der tidligt i ledighedsforløbet foretages en vurdering af, om den ledige har brug for opkvalificering. I disse tilfælde vil det typisk være hensigtsmæssigt at give et op-

kvalificerende aktiveringstilbud relativt hurtigt, dvs. væsentligt før udløbet af den nuværende frist på et år. I de tilfælde, hvor den ledige skønnes at have de fornødne kvalifikationer, har aktiveringen derimod primært til formål at sikre, at den ledige står til rådighed. Denne form for aktivering kan derfor i højere grad tilrettelægges som mindre ressourcekrævende "standardtilbud", der gives efter faste regler, og som annonceres i god tid for at give de ledige, som vurderes ikke at have behov for opkvalificering, mulighed for selv at finde beskæftigelse, før aktiveringsperioden indtræffer. En sådan klargøring af formålet med aktiveringen kan bidrage til at reducere risikoen for, at ressourcer trækkes væk fra de opkvalificerende tilbud og i for stor udstrækning anvendes på aktiviteter, der i realiteten benyttes som rådighedstest. En klargøring af formålet vil også give den ledige bedre muligheder for at tage et givet aktiveringstilbud op med sin sagsbehandler.

**En del af det store offentlige overskud skyldes midlertidige indtægter**

Som følge af meget store overskud på de offentlige finanser ser det ud til, at 2010-planens målsætning om et gælds-niveau på 20-25 pct. af BNP i 2010 vil blive nået – til trods for, at målene om forøget beskæftigelse og begrænset vækst i det offentlige forbrug øjensynligt ikke nås. De store offentlige overskud skyldes i væsentligt omfang den gunstige konjunktursituation kombineret med store ekstraordinære indtægter fra bl.a. pensionsafkastskatten og Nordsøbeskatningen. Det er væsentligt at bevare fokus på, at en ikke ubetydelig del af de offentlige indtægter er af midlertidig karakter og således ikke er penge, der kan budgetteres med i al fremtid.

**Oliefond kan øge budgetdisciplinen og tilgodese fremtidige generationer**

For at fremme en disciplineret anvendelse af de midlertidige indtægter fra Nordsøen bør der derfor oprettes en særlig fond. Det primære formål med fonden vil være at sikre, at de midlertidige indtægter fra en udtømmelig naturressource konverteres til varige indtægter for staten. Afkastet af en udtømmelig naturressource bør ikke kun tilfalde de nulevende generationer. Gennem en fond kan det sikres, at også fremtidige generationer får gavn af disse indtægter.

**Fondens afkast anvendes til generelle prioriteringer**

En mulig konstruktion er at overføre alle indtægter fra Nordsøbeskatningen til fonden, der placerer midlerne i værdipapirer. En del af afkastet af værdipapirerne akkumuleres i fonden, mens den resterende del overføres til statskassen. Hvis man kun overfører den del af afkastet, der overstiger den gennemsnitlige langsigtede vækstrate i nationalproduktet, vil fondens relative størrelse kunne fastholdes også efter, at ressourcerne i Nordsøen er udtømt. Herved vil de midlertidige bidrag fra udtømmelige naturressourcer fuldt ud blive konverteret til indtægter af varig karakter. En bredere funderet konstruktion kunne opnås ved at lade andre typer af midlertidige indtægter, herunder provenu fra salg af statslige aktiver, tilgå fonden.

**Fonden kan styrke finanspolitikens holdbarhed**

Etableringen af en sådan fond vil medføre, at sigtelinjen for overskuddet på statens finanser skal nedjusteres med de indtægter, der flyder til fonden i stedet for at indgå i det løbende budget. På kort sigt vil det medføre, at den statslige gældsnedbringelse sker i et lavere tempo, men til gengæld opbygges der aktiver i fonden, som sikrer statsbudgettet permanente indtægter. Hvis fondens midler forrentes med samme sats som statsgælden, har fondskonstruktionen umiddelbart ingen virkning på holdbarheden af det samlede offentlige budget. De store løbende indtægter fra Nordsøen kan imidlertid i fravær af en fondskonstruktion gøre det fristende at føre en ekspansiv finanspolitik, og i en sådan situation vil fonden bidrage positivt til den finanspolitiske holdbarhed.

**Fond bør ikke være en cigarkasse**

Det er vigtigt, at fondens midler eller afkastet herfra ikke på forhånd reserveres til særlige formål. Ud fra en snæver bæredygtighedsbetragtning kunne man ganske vist argumentere for, at alle indtægterne fra udvinding af olie- og gasressourcerne skulle investeres i udviklingen af nye energikilder eller måske investeres i opbygning af humankapital. Dette må dog frarådes, da det vil eliminere fondens disciplinerende virkning. Der er heller ikke nogen grund til, at afkastet fra fonden øremærkes særlige formål. Afkastet bør indgå i de generelle prioriteringer på det offentlige budget, hvilket naturligvis ikke udelukker, at afkastet konkret kan anvendes til opbygning af humankapital eller til udvikling af nye

energikilder. Udgifter til sådanne områder bør dog ikke kobles snævert sammen med afkastet af en oliefond.

### **Der er behov for en skatteomlægning**

Efter den snarlige gennemførelse af velfærdsreformer er et naturligt næste skridt i reformprocessen en omlægning af skattesystemet, herunder en opgivelse af skattestoppet, der gennem nominalprincippet medfører en løbende udhuling af de offentlige indtægter. Den tiltagende globalisering tilsiger en øget beskatning af immobile skatteklender, såsom boliger, til fordel for en lempeligere beskatning af mobile skatteklender, som f.eks. arbejdskraft. En sådan omlægning af skattesystemet umuliggøres af skattestoppet.

### **Boligbeskatningen bør som minimum følge udviklingen i boligpriserne**

En fastholdelse af skattestoppet på ejendomsværdiskatten vil forøge forvriddningerne i skattesystemet og øge skævvridningen på ejerboligmarkedet. Skævvridningen skyldes blandt andet, at nyopførte boliger som følge af skattestoppet pålægges en højere ejendomsværdiskat end eksisterende boliger. Som minimum bør boligbeskatningen sikre, at boligskatterne fremover følger udviklingen i boligpriserne, ligesom reglen om den særligt lave ejendomsværdiskat på boliger købt før 1. juli 1998 bør ophæves. Det virker ikke naturligt at fastholde diskrimineringen mellem gamle og nye boligejere gennem længere tid. Tillige hæmmes mobiliteten på boligmarkedet, idet boligejere, der betaler den lave skat, tilskyndes til at blive boende.

### **Flere indikationer på et skævvredet skattesystem – frynsegoder og skattetænkning**

Skattestoppets udhuling af provenuet fra ejendomsværdiskatten og punktafgifterne er ikke de eneste områder, hvor der foregår en erodering af skattegrundlaget. Et andet symptom på stigende skævvridning i skattesystemet er de seneste års stigende udbredelse af frynsegoder, der kan dække over alt fra transport til telefoni, avisabonnemeter, hjemmecomputere og medarbejderobligationer. Den høje beskatning af arbejdsindkomst har gjort det fordelagtigt for virksomhederne at tildele lønstigninger ad andre veje end ved at forhøje bruttolønnen. Stigende anvendelse af frynsegoder medfører et tab af skatteprovenu. Denne metode til indirekte lempelse af skatten på arbejdsindkomst er imidlertid mindre effektiv end mere målrettede direkte skattelettelser, og den indebærer samtidigt et element af vilkårlighed og uigenkenskuelighed i fordelingspolitikken. Der er også tegn på

stigende udnyttelse af asymmetrierne i kapitalbeskatningen, f.eks. ved optagelse af lån, der anvendes til indskud i pensionsordninger, hvor beskatningen af afkastet er væsentligt lavere end skatteværdien af rentefradraget. Også sådanne skævheder i skattesystemet udhuler skattegrundlaget og vanskeliggør dermed en nedsættelse af skatterne på de områder, hvor der er mest behov for det.

## Litteratur

Bernanke, B.S. (2005): The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the Sandridge Lecture. Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, March 10.  
<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200503102/default.htm>.

Danmarks Nationalbank (2003): *MONA – en kvartalsmodel af dansk økonomi*. København.

Dooley, M.P., D. Folkerts-Landau and P.M. Garber (2005): Savings Gluts and Interest Rates: The Missing Link to Europe. NBER Working Paper no. 11520. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

Estrella, A. (2005): The Yield Curve as a Leading Indicator: Frequently Asked Questions. Federal Reserve Bank of New York.  
[http://www.ny.frb.org/research/capital\\_markets/ycfaq.pdf](http://www.ny.frb.org/research/capital_markets/ycfaq.pdf).

Estrella, A. and G.A. Hardouvelis (1991): The Term Structure as a Predictor of Real Economic Activity. *The Journal of Finance*, 46 (2), pp. 555-576.

Friedman, M. (1968): The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, 58, pp. 4-17.

Modigliani, F. and L. Papademos (1975): Targets for Monetary Policy in the Coming Year. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 141-165.

OECD (2004): *OECD Economic Surveys: Netherlands*. No. 19. Paris.

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægte	Mængdestigning				
		2004	2005	2006	2007	2008
	Andel	----- Pct. -----				
USA	8,1	4,2	3,5	3,2	3,0	3,0
Japan	2,4	2,3	2,7	2,8	2,1	1,9
Kina	1,9	9,9	9,9	9,0	8,5	8,0
Tyskland	20,5	1,1	1,1	1,8	1,7	1,5
Frankrig	6,1	2,1	1,4	1,9	2,0	2,0
Italien	3,4	0,9	0,1	1,3	1,3	1,6
UK	9,8	3,1	1,8	2,1	2,3	2,3
Spanien	4,1	3,1	3,4	3,4	3,0	2,6
Holland	5,3	1,7	1,1	2,1	2,1	2,0
Belgien	2,4	2,4	1,5	2,1	2,1	2,0
Schweiz	1,6	2,1	1,8	2,0	1,7	1,7
Østrig	1,3	2,4	1,9	2,2	2,2	2,0
Sverige	12,9	3,2	2,7	3,4	3,0	2,3
Norge	7,5	3,1	2,5	2,9	2,2	2,2
Finland	3,2	3,5	2,2	3,1	2,7	2,2
Irland	2,3	4,5	4,6	4,8	4,5	3,5
Portugal	1,3	1,1	0,3	1,0	1,6	2,0
Grækenland	0,8	4,7	3,7	3,3	3,0	2,5
Danmark		1,7	3,4	2,7	1,9	1,7
EU	79,2	2,2	1,7	2,2	2,2	2,1
EU-15	73,9	2,1	1,6	2,1	2,1	2,0
Nye EU-lande	5,3	5,3	5,3	4,4	4,5	4,5
Euroland	50,6	1,8	1,4	2,0	2,0	1,9
Aftagere	100,0	2,8	2,4	2,7	2,6	2,4

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2004. De medtagne lande aftager 85,2 pct. af Danmarks industrieksport. Væksten i EU-15, de nye EU-lande og Euroland er sammenvejet med BNP-vægte, mens aftagere er sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2006*, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.2 Løn- og prisudvikling i udvalgte lande

	KE- vægte	Lønstigning					Prisstigning				
		2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
	Andel	Pct.					Pct.				
USA	13,4	4,0	4,3	3,6	3,7	3,7	2,6	2,9	2,9	2,3	2,1
Japan	5,9	0,6	0,2	1,4	2,0	2,0	-0,5	-0,5	0,3	0,6	1,0
Kina	3,5						3,0	-4,0	2,0	2,2	2,2
Tyskland	17,8	-0,1	0,1	1,8	2,3	2,6	1,4	1,3	1,7	1,9	1,9
Frankrig	7,3	2,9	2,3	2,7	3,0	3,0	1,7	1,2	1,8	1,8	2,0
Italien	5,4	2,9	3,2	2,6	3,4	3,4	2,6	2,3	2,1	2,1	2,0
UK	10,4	4,0	5,2	4,3	4,0	4,0	1,4	2,0	2,0	2,0	2,0
Spanien	3,4	4,0	4,4	3,5	3,7	3,7	3,4	3,5	3,0	2,6	2,2
Holland	4,0	1,9	2,0	1,4	3,2	3,5	1,1	1,7	1,3	1,8	1,9
Belgien	4,1	2,9	2,3	2,7	2,7	3,0	2,5	2,8	2,1	1,9	1,9
Schweiz	2,2	0,5	1,3	2,9	2,9	3,0	1,1	1,5	1,0	1,2	1,5
Østrig	1,9	1,7	2,3	2,7	3,3	3,5	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Sverige	6,0	2,6	3,0	3,4	3,6	3,6	1,3	1,0	1,4	2,0	2,0
Norge	4,8	4,5	3,8	4,2	4,4	4,2	0,7	1,2	1,9	2,1	2,1
Finland	2,2	3,0	3,8	4,0	4,0	4,0	0,1	1,3	1,5	1,9	1,9
Irland	1,9						0,8	1,9	2,5	2,4	2,2
Portugal	0,7						2,6	2,6	2,3	2,2	2,2
Grækenland	0,4						2,5	3,7	3,2	2,9	2,2
Danmark		2,9	3,1	3,8	4,1	4,3	1,4	2,1	2,2	2,1	1,9
EU	70,0						1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
EU-15	65,5						1,8	1,9	2,0	2,0	2,0
Nye EU-lande	4,5						3,4	2,5	2,4	2,6	2,5
Euroland	49,1						1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
Konkurrenter	100,0	2,2	2,3	2,6	2,9	2,9	1,7	1,6	1,9	2,0	2,0

Anm.: KE-vægtene (eller dobbeltvejede eksportvægte) afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport i 2002, idet vægten for et land både afspejler landets direkte betydning som aftager af dansk eksport og den udstrækning, hvormed Danmark konkurrerer med landet på tredjelands markeder. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønomskostningerne i industrien. Prisudviklingen angiver stigningstakten for deflatoren for det private forbrug i nationalregnskabet. EU, EU-15, de nye EU-lande og Euroland er sammenvejet med BNP-vægte, mens konkurrenter er sammenvejet med KE-vægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2006*, 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 skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.



Bilagstabel I.3 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Mængdestigning										
	Årets priser					Pct.					
	2005	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Mia. kr.										
Privat forbrug	752	-0,6	-0,2	0,1	1,6	1,6	3,7	3,7	3,1	2,7	2,6
Offentligt forbrug	402	2,1	1,5	2,2	2,3	0,2	1,7	1,2	1,4	0,7	0,7
Offentlige investeringer	27	0,8	7,7	11,4	-6,5	-7,2	12,4	2,9	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	87	4,1	10,5	-9,3	0,8	11,6	10,6	12,6	7,8	4,7	4,4
Erhvervsinvesteringer	208	-2,6	6,6	-0,2	1,0	0,3	1,1	8,1	10,0	5,9	4,4
Lagerændringer	2	-1,1	0,8	-0,3	0,3	-0,7	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.478	-1,1	2,7	0,0	1,8	0,6	3,4	4,3	4,1	2,8	2,5
Vareeksport	501	8,8	8,7	2,5	5,0	-1,8	4,3	6,9	7,3	3,7	3,4
heraf industri	331	7,5	13,4	4,3	6,4	-2,1	2,9	8,9	9,2	4,5	4,3
Tjenesteeksport	254	21,1	21,5	4,5	3,8	0,4	-0,7	12,6	3,7	3,1	2,7
Eksport i alt	755	12,2	12,6	3,1	4,6	-1,1	2,6	8,7	6,1	3,5	3,2
Samlet efterspørgsel	2.233	2,7	5,8	1,0	2,7	0,0	3,1	5,8	4,8	3,0	2,8
Vareimport	459	1,9	10,2	1,6	7,0	-3,1	7,8	8,3	11,7	6,3	5,5
heraf industriimport	221	3,2	12,8	2,7	9,9	-3,8	7,3	12,5	14,8	8,1	7,3
Tjenesteimport	222	4,3	18,6	2,7	10,4	1,6	3,4	17,3	4,0	3,1	2,8
Import i alt	682	2,5	12,6	1,9	8,0	-1,7	6,4	11,1	9,1	5,3	4,7
Bruttonationalprodukt	1.552	2,8	3,3	0,7	0,6	0,7	1,7	3,4	2,7	1,9	1,7
Produktskatter, netto	234	0,5	-1,5	0,5	1,7	1,2	5,8	5,8	3,4	2,3	2,0
Bruttoværditilvækst	1.317	3,2	4,1	0,7	0,4	0,7	1,1	2,9	2,5	1,8	1,7

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP i det foregående år.

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

## Bilagstabel I.4 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Bidrag til mængdestigning i BNP										
	2005	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Årets priser	Pct.point										
Mia. kr.	Pct.										
Privat forbrug	752	-0,3	-0,1	0,0	0,8	0,8	1,8	1,8	1,6	1,4	1,3
Offentligt forbrug	402	0,5	0,4	0,6	0,6	0,1	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2
Offentlige investeringer	27	0,0	0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Boliginvesteringer	87	0,2	0,5	-0,4	0,0	0,5	0,5	0,6	0,4	0,3	0,3
Erhvervsinvesteringer	208	-0,4	0,9	0,0	0,1	0,0	0,2	1,1	1,4	0,9	0,7
Lagerændringer	2	-1,1	0,8	-0,3	0,3	-0,7	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.478	-1,1	2,6	0,0	1,7	0,5	3,2	4,1	3,9	2,7	2,5
Vareeksport	501	2,5	2,6	0,8	1,6	-0,6	1,4	2,3	2,5	1,3	1,3
heraf industri	331	1,3	2,5	0,9	1,4	-0,5	0,6	2,0	2,2	1,1	1,1
Tjenesteeksport	254	2,3	2,8	0,7	0,6	0,1	-0,1	2,0	0,6	0,5	0,5
Eksport i alt	755	4,8	5,4	1,5	2,2	-0,5	1,3	4,3	3,1	1,9	1,7
Samlet efterspørgsel	2.233	3,7	8,0	1,5	3,9	0,0	4,5	8,4	7,1	4,6	4,2
Vareimport	459	-0,5	-2,7	-0,4	-2,0	1,0	-2,3	-2,6	-3,8	-2,2	-2,0
heraf industriimport	221	-0,4	-1,6	-0,4	-1,4	0,6	-1,1	-1,9	-2,5	-1,5	-1,4
Tjenesteimport	222	-0,5	-2,0	-0,3	-1,3	-0,2	-0,5	-2,5	-0,6	-0,5	-0,5
Import i alt	682	-0,9	-4,7	-0,8	-3,3	0,7	-2,8	-5,0	-4,4	-2,7	-2,5
Bruttonationalprodukt	1.552	2,8	3,3	0,7	0,6	0,7	1,7	3,4	2,7	1,9	1,7

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

Bilagstabel I.5 Løn- og restindkomst

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst i alt	1.032	1.111	1.146	1.176	1.211	1.255	1.317	1.385	1.447	1.509
Lønsum	653	682	718	744	763	781	815	853	889	928
Nettorestindkomst	185	225	212	208	216	233	258	278	292	300
Afskrivninger	195	204	214	223	228	237	246	256	270	285
Anden produktionskat	-1	-1	2	1	3	3	-2	-3	-3	-3
Bruttoværditilvækst, off. sektor	236	245	256	268	277	287	295	305	316	330
Lønsum	212	221	233	244	252	261	269	278	289	302
Afskrivninger	25	25	26	26	27	28	28	29	30	32
Anden produktionskat	-1	-2	-2	-3	-3	-2	-2	-3	-3	-3
Bruttoværditilvækst, privat sektor	796	866	890	908	934	968	1.022	1.080	1.130	1.179
Lønsum	441	460	486	500	511	520	546	575	600	626
Nettorestindkomst	185	225	212	208	216	233	258	278	292	300
Afskrivninger	170	179	189	197	201	209	218	227	239	253
Anden produktionskat	1	1	4	3	6	5	1	0	0	0
	----- Pct. -----									
Lønkvote i alt	63,3	61,4	62,7	63,3	63,1	62,2	61,9	61,6	61,4	61,5
Lønkvote, privat sektor	55,4	53,1	54,5	55,0	54,7	53,7	53,4	53,3	53,1	53,1

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

Bilagstabel I.6 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	653	682	718	744	763	781	815	853	889	928
Restindkomst mv.	379	429	428	432	447	474	502	531	558	581
Bruttoværditilvækst	1032	1.111	1.146	1.176	1.211	1.255	1.317	1.385	1.447	1.509
+ Nettoerter	12	-6	-3	0	3	0	7	11	12	12
+ Overførsler m.m.	197	202	210	217	231	239	243	248	258	268
Bruttoindkomst	1.241	1.307	1.353	1.393	1.444	1.494	1.567	1.643	1.717	1.790
- Direkte skatter	366	392	391	399	410	440	480	480	496	511
- Andre skatter	22	26	26	19	20	20	20	21	21	22
- Anden produktionsskat	-1	-1	2	1	3	3	-2	-3	-3	-3
Disponibel bruttoindkomst	854	890	934	974	1011	1031	1068	1.145	1.204	1.259
- Afskrivninger	195	204	214	223	228	237	246	256	270	285
Disponibel nettoindkomst	659	685	720	751	783	793	822	889	934	975
- Korr. for skat af pension mv.	26	26	37	39	37	18	12	42	47	50
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	633	659	683	712	746	775	809	847	887	924
Anvendt til privat forbrug	599	617	632	652	676	711	752	792	831	869
privat nettoopsparing	34	42	51	60	70	65	57	55	56	55

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

Bilagstabel I.7 Indkomster og forbrugskvoter

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Nominel vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	4,3	5,3	3,3	3,0	3,5	3,5	5,2	4,9	4,6	4,2
Disponibel bruttoindkomst	3,0	4,2	5,0	4,3	3,8	2,0	3,6	7,2	5,1	4,6
Disponibel nettoindkomst	2,2	4,0	5,1	4,3	4,2	1,3	3,6	8,2	5,0	4,3
Disponibel indkomst, SMEC	3,2	4,1	3,6	4,2	4,8	4,0	4,4	4,7	4,7	4,2
	----- Pct. -----									
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdefinition	94,7	93,6	92,5	91,6	90,6	91,6	92,9	93,5	93,7	94,0
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	94,6	94,4	93,3	91,7	91,1	90,7	91,2	92,0	92,6	93,4

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.8 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Mængdestigning														Prisstigning																							
	Årets priser							Mængdestigning							Prisstigning							Mængdestigning							Prisstigning									
	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008					
	Mia. kr.																																					
					Pct.																																	
Eksport	755	3,1	4,6	-1,1	2,6	8,7	6,1	3,5	3,2	1,6	-1,8	-1,1	1,9	4,7	3,5	1,4	1,3	1,9	4,7	3,5	1,9	4,7	3,5	1,4	1,3	1,9	4,7	3,5	1,4	1,3	1,9	4,7	3,5	1,4	1,3			
Industri	331	4,3	6,4	-2,1	2,9	8,9	9,2	4,5	4,3	0,8	-1,0	-0,3	0,1	2,0	2,3	1,3	1,2	0,1	2,0	2,3	0,1	2,0	2,3	1,3	1,2	0,1	2,0	2,3	1,3	1,2	0,1	2,0	2,3	1,3	1,2			
Landbrug	107	3,1	0,3	1,8	1,9	4,2	5,5	2,2	1,7	4,9	-1,1	-4,5	0,0	1,4	2,6	2,0	1,4	-4,5	0,0	1,4	2,6	2,6	2,0	1,4	-4,5	0,0	1,4	2,6	2,6	2,0	1,4	-4,5	0,0	1,4	2,6	2,6	2,0	1,4
Energi	55	-8,3	6,6	0,2	10,7	-1,5	-5,2	0,0	0,0	-6,5	-1,4	2,7	12,3	35,9	19,0	-0,3	-0,3	2,7	12,3	35,9	19,0	19,0	-0,3	-0,3	2,7	12,3	35,9	19,0	-0,3	-0,3	2,7	12,3	35,9	19,0	-0,3	-0,3		
Skibe mv.	8	-21,9	12,6	-54,9	146,8	5,3	9,2	4,5	4,3	4,0	1,3	-0,4	-0,1	1,8	2,4	1,3	1,2	-0,4	-0,1	1,8	2,4	2,4	1,3	1,2	-0,4	-0,1	1,8	2,4	2,4	1,3	1,2	-0,4	-0,1	1,8	2,4	2,4	1,3	1,2
Søfart mv.	224	3,5	2,6	2,3	-0,3	17,2	3,9	3,3	2,8	2,2	-4,3	-1,5	4,0	5,6	3,4	2,1	2,0	-1,5	4,0	5,6	4,0	5,6	3,4	2,1	2,0	-1,5	4,0	5,6	3,4	2,1	2,0	-1,5	4,0	5,6	3,4	2,1	2,0	
Turisme	30	10,0	10,0	-9,0	-2,9	-12,9	2,4	1,4	2,2	1,7	1,8	2,3	0,8	1,0	2,1	1,9	1,8	2,3	0,8	1,0	2,1	2,1	1,9	1,8	2,3	0,8	1,0	2,1	2,1	1,9	1,8	2,3	0,8	1,0	2,1	2,1	1,9	1,8
Import	682	1,9	8,0	-1,7	6,4	11,1	9,1	5,3	4,7	1,5	-3,0	-1,8	1,3	3,7	4,3	1,0	1,1	-1,8	1,3	3,7	4,3	4,3	1,0	1,1	-1,8	1,3	3,7	4,3	4,3	1,0	1,1	-1,8	1,3	3,7	4,3	4,3	1,0	1,1
Landbrug	48	6,1	4,8	2,5	3,9	5,5	6,7	4,5	5,6	1,1	-1,7	-1,0	0,2	2,1	2,5	1,0	1,0	-1,0	0,2	2,1	2,5	2,5	1,0	1,0	-1,0	0,2	2,1	2,5	2,5	1,0	1,0	-1,0	0,2	2,1	2,5	2,5	1,0	1,0
Færdigvarer	221	2,7	9,9	-3,8	7,3	12,5	14,8	8,1	7,3	-0,7	-3,9	-1,9	-0,5	1,9	2,2	1,0	1,0	-1,9	-0,5	1,9	2,2	2,2	1,0	1,0	-1,9	-0,5	1,9	2,2	2,2	1,0	1,0	-1,9	-0,5	1,9	2,2	2,2	1,0	1,0
Råvarer	137	1,5	1,5	-1,3	6,8	5,6	11,8	4,8	3,1	2,2	0,1	1,6	1,8	2,8	2,2	1,0	1,0	0,1	1,6	1,8	2,2	2,2	1,0	1,0	0,1	1,6	1,8	2,2	2,2	1,0	1,0	0,1	1,6	1,8	2,2	2,2	1,0	1,0
Energi	46	-3,1	2,0	-2,0	12,2	15,5	-2,1	1,6	1,5	-4,3	-4,9	4,6	7,8	29,7	21,4	0,0	0,0	-4,9	4,6	7,8	29,7	29,7	0,0	0,0	-4,9	4,6	7,8	29,7	21,4	-0,4	0,0	-4,9	4,6	7,8	29,7	21,4	-0,4	0,0
Skibe mv.	7	-21,2	41,0	-31,8	40,4	-45,8	6,5	4,0	3,1	5,7	-1,1	2,1	1,0	1,2	2,2	1,0	1,0	-1,1	2,1	1,0	1,2	2,2	1,0	1,0	-1,1	2,1	1,0	1,2	2,2	1,0	1,0	-1,1	2,1	1,0	1,2	2,2	1,0	1,0
Søfart mv.	195	1,9	9,2	2,5	4,4	26,6	4,4	3,2	2,8	4,8	-5,6	-5,9	2,1	3,8	6,5	2,0	2,0	-5,6	-5,9	2,1	3,8	6,5	2,0	2,0	-5,6	-5,9	2,1	3,8	6,5	2,0	2,0	-5,6	-5,9	2,1	3,8	6,5	2,0	2,0
Turisme	27	6,3	15,5	-2,1	-0,8	-24,6	1,4	2,8	3,3	1,9	1,6	-1,6	1,0	2,5	2,3	2,0	2,0	1,6	-1,6	1,0	2,5	2,3	2,0	2,0	-1,6	1,0	2,5	2,3	2,3	2,0	2,0	-1,6	1,0	2,5	2,3	2,3	2,0	2,0

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

Bilagstabel I.9 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stigning i timelønomkostninger										
udland	2,3	3,6	3,0	2,8	2,9	2,2	2,3	2,6	2,9	2,9
indland	4,5	4,4	4,0	5,3	4,0	2,9	3,1	3,8	4,1	4,3
Ændring i relativ lønudvikling	-2,2	-0,8	-1,0	-2,5	-1,1	-0,7	-0,8	-1,2	-1,2	-1,4
Ændring i effektiv kronekurs	-1,7	-4,8	1,3	1,2	4,7	1,4	-0,4	0,1	0,1	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-0,5	4,1	-2,3	-3,7	-5,7	-2,1	-0,4	-1,3	-1,3	-1,4
Forbrugerpriser	2,1	3,1	2,4	1,6	2,0	1,4	2,1	2,2	2,1	1,9

Anm.: Ændringen i den relative lønudvikling er beregnet som lønstigningstakten i udlandet fratrukket lønstigningstakten i Danmark, mens ændringen i lønkonkurrenceevnen 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 indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Se også anmærkningen til bilagstabel I.2 for sammenvejningen af udenlandsk lønstigningstakt og kronekurs. De danske lønstigninger i denne tabel bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings 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.10 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skattetryk

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Mia. kr. -----									
Indirekte skatter	222	223	232	240	244	258	277	287	297	306
Direkte skatter	366	392	391	399	410	440	480	480	496	511
heraf personlige slutskatter	253	267	281	284	288	291	310	323	334	346
selskabsskat	29	42	37	39	40	46	57	61	60	59
pensionsafkastbeskatning	18	12	1	1	6	23	32	8	10	11
arbejdsmarkedsbidrag	54	57	59	61	62	65	67	70	73	76
Andre skatter	22	26	26	19	20	20	20	21	21	22
Indtægter i alt	610	641	649	659	674	718	777	788	814	840
Offentligt forbrug	312	325	343	360	371	388	402	422	438	455
Indkomstoverførsler	197	202	210	217	231	239	243	248	258	268
Offentlige investeringer	20	22	26	24	23	26	27	28	29	31
Nettorenteudgifter	30	27	22	22	18	10	8	9	10	11
Øvrige udgifter, netto	33	34	33	31	32	31	36	37	40	42
Udgifter i alt	593	611	633	655	675	693	716	744	776	806
Nettoopsparing	17	29	16	3	-1	25	61	44	38	34
	----- Pct. af BNP -----									
Nettoopsparing	1,4	2,3	1,2	0,2	-0,1	1,7	4,0	2,7	2,3	1,9
Offentlig bruttogæld	57,4	51,7	48,8	48,4	45,6	43,7	36,2	31,8	28,3	25,3
Skattetryk, total	50,3	49,5	48,6	48,0	47,8	49,0	50,1	48,3	47,9	47,4
direkte skatter	30,1	30,3	29,3	29,1	29,1	30,0	31,0	29,4	29,1	28,9
indirekte skatter	18,3	17,2	17,4	17,5	17,3	17,6	17,8	17,6	17,5	17,3
andre skatter	1,8	2,0	1,9	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2

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

# ERHVERVSSTØTTE PÅ GODT OG ONDT

### II.1 Indledning

#### **Høj værdiskabelse i virksomheder**

Danmarks status som et af verdens rigeste lande skyldes den høje værdiskabelse i danske virksomheder. Værdiskabelsen afspejler aflønningen af arbejdskraft og forrentning af kapital. Arbejds- og erhvervsindkomst er grundlaget for de skatteindtægter, der finansierer det danske velfærdssamfund. Der er derfor gode argumenter for at belyse og forstå forhold, der kan øge værdiskabelsen i danske virksomheder, herunder erhvervspolitikken.

#### **Erhvervsmæssige rammer i bred forstand påvirker værdiskabelsen**

De erhvervsmæssige rammer i bred forstand påvirker produktionens omfang og sammensætning samt anvendelsen af produktionsfaktorer og har dermed stor indflydelse på værdiskabelsen i samfundet. De erhvervsmæssige rammer bestemmes af internationale forhold, f.eks. aftaler i regi af WTO og EU om frihandel, liberaliserede kapitalmarkeder og konkurrence, jf. Det Økonomiske Råd (2001b) og Det Økonomiske Råd (1997). På nationalt niveau er der stadig en lang række selvstændige politikområder, der er vigtige, jf. nedenfor. Hertil kommer, at erhvervsvilkårene også påvirkes af aftaler og spilleregler mellem organisationer, eksempelvis arbejdsmarkedets parter.

#### **Nationale politikker**

Det vigtigste nationale politikområde, der fremmer værditilvæksten, er sandsynligvis uddannelsespolitikken, da arbejdsstyrkens kvalifikationer er med til at bestemme produktiviteten, jf. Det Økonomiske Råd (2003b). Arbejdsmarkedspolitikken supplerer uddannelsespolitikken, da den bidrager til at sikre, at virksomheder med behov for arbejdskraft matches med ledige med de rigtige kvalifikationer, jf. Det Økonomiske Råd (2002a). Ud over en veluddannet arbejdsstyrke og et velfungerende arbejdsmarked er det vigtigt med effektive finansielle markeder, der formidler

Kapitlet er færdigredigeret den 15. maj 2006.

kapital til virksomheder, der ønsker at investere. Forskningspolitikken understøtter virksomhedernes mulighed for at udvikle og anvende ny viden, som resulterer i bedre og billigere produkter samt højere værdiskabelse, jf. Det Økonomiske Råd (2003a).

### **Skat kan hæmme arbejdsudbud og uddannelse**

Beskatningen af erhvervs- og lønindkomst påvirker adfærd på en lang række kanaler, og ofte modvirker skattepolitikken de mål, der stræbes efter på andre politikområder, jf. Det Økonomiske Råd (2001a). Beskatningen af arbejdsindkomst hæmmer typisk befolkningens tilskyndelse til at udbyde arbejdskraft og erhverve en uddannelse. Virksomheders lokalisering og investeringsniveau afhænger bl.a. af nationale skatteregler i forhold til vilkårene i udlandet.

### **Troværdige spilleregler øger værditilvækst**

En lang række politikker samt gennemskuelige og troværdige "spilleregler" i bredere forstand kan sikre velfungerende markeder. Et oplagt eksempel er konkurrencepolitikens bidrag til effektiv konkurrence på varemarkederne og dermed øget produktivitet, jf. Det Økonomiske Råd (2005). Et velfungerende retssamfund medvirker til, at Danmark er et attraktivt land at drive virksomhed i. Det er ikke kun love vedtaget af Folketinget, der har betydning for erhvervs-klimaet; f.eks. har den danske model på arbejdsmarkedet, hvor parterne indgår vidtgående aftaler om løn- og arbejdsforhold, stor betydning for stabiliteten på arbejdsmarkedet, jf. Det Økonomiske Råd (2002a).

### **Erhvervspolitik vanskelig at afgrænse**

Grænsen mellem erhvervspolitik og en lang række andre forhold er vanskelig at drage, da der er mange faktorer – og dermed også politikområder – der understøtter værdiskabelsen i virksomhederne. Erhvervspolitik befinder sig således i et krydsfelt mellem en lang række centrale politikker og forhold. For meningsfuldt at kunne analysere erhvervspolitikens fordele og ulemper er det vigtigt med en afgrænsning, der hverken er for bred eller snæver. Erhvervspolitik kan meget let blive til alle politikker – ved en for bred definition – eller ingen politik – ved en for snæver definition.

### **Selektiv erhvervsstøtte koster 27 mia. kr.**

Emnet for dette kapitel er selektiv erhvervsstøtte, der afgrænses som erhvervsrettede tilskud og udgifter på finansloven samt skattetilskud til erhvervslivet, dvs. skattebegun-

stigelse og særregler. De erhvervsrettede tilskud og udgifter på finansloven udgør knap 7 mia. kr. i 2006, mens skattetilskuddene koster godt 20 mia. kr.

### **Erhvervsstøtte kan afbøde markedsfejl**

Den generelle begrundelse for selektiv erhvervsstøtte er, at markeds kræfterne alene ikke altid fører frem til den bedste anvendelse af ressourcerne i samfundet. Årsagen er fejl i markeds mekanismen, som erhvervs politik kan være med til at afbøde. Det kan eksempelvis være tilfældet på de finansielle markeder, hvor det kan være vanskeligt for nystartede virksomheder eller selvstændige at låne tilstrækkeligt. Et andet eksempel er, at virksomhederne uden offentlig støtte sandsynligvis ville bruge for få ressourcer på forskning og udvikling (FoU). Et tredje eksempel er, at en lang række kontrol- og overvågningsopgaver til fordel for lovlydige virksomheder kræver offentlig initiativ for at blive gennemført.

### **Erhvervsstøtte koster og kan hæmme konkurrence og omstilling**

Allerede i dag påvirker og understøtter den offentlige regulering markeds mekanismen på en lang række områder. Det er derfor usandsynligt, at der kan opnås en væsentligt bedre udnyttelse af ressourcerne gennem markant forøget anvendelse af selektive indgreb. Hertil kommer, at der er omkostninger ved stort set al erhvervs støtte. Offentlige merudgifter, der skattefinansieres, medfører forvridninger som følge af påvirkning af ressourceanvendelsen, herunder arbejdsudbuddet. Populært sagt koster det mere end 1 kr. at opkræve 1 kr. i offentligt provenu. Endvidere kan erhvervs støtte virke konkurrenceforvridende, hvis den udmøntes forkert. Endelig kan erhvervs støtte med karakter af "midlertidig" krisestøtte også forsinke uundgåelige omstillinger fra brancher i tilbagegang til brancher i fremgang.

### **Hvordan identificeres god erhvervs politik?**

Det primære formål med kapitlet er at diskutere kriterierne for god erhvervs politik og beskrive metoder, der kan være med til at identificere gode og dårlige initiativer. Cost-benefit-analyser giver et systematisk samfunds økonomisk grundlag for at vurdere fordele og ulemper ved erhvervs politiske initiativer. Forudsætningen for at vurdere den selektive erhvervs støtte er, at der skabes overblik over dens omfang, og derfor beskrives den i tal ved sine udgifter, og den kategoriseres efter art, formål, udgiftstype mv.

## Kapitlets indhold

I afsnit II.2 defineres erhvervsstøtte, og der sættes tal på de offentlige udgifter til erhvervsstøtte i Danmark i perioden 1998-2006. I afsnit II.3 diskuteres en række principielle argumenter for og imod erhvervsstøtte. I afsnit II.4 præsenteres en samfundsøkonomisk analyseramme, som giver et grundlag for at vurdere erhvervspolitiske initiativer. Afsnit II.5 indeholder eksempler på analyser og vurderinger af erhvervspolitiske ordninger, der kan være med til at forbedre beslutningsgrundlaget for at føre erhvervspolitik i Danmark. Afsnit II.6 beskriver EU's statsstøtteregler og fokuserer på støttens konkurrencebegrænsende effekt. Afsnit II.7 indeholder sammenfatning og anbefalinger.

## II.2 Statistik for selektiv erhvervsstøtte

### Ingen officiel statistik

Der findes ingen officiel statistik over omfanget af den selektive erhvervsstøtte i Danmark. I dette afsnit præsenteres et oplæg til en erhvervsstøttestatistik, og denne statistik danner udgangspunkt for en præsentation af erhvervsstøttens struktur og udvikling. Statistikken, der er udarbejdet i samarbejde med Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, er baseret på offentligt tilgængelig information.<sup>1</sup> Statistikken indeholder – som hovedregel – kun national støtte, idet eksempelvis EU's landbrugsstøtte ikke indgår. Opgørelsen af den selektive erhvervsstøtte afviger i høj grad fra EU's opgørelser over den danske statsstøtte, jf. afsnit II.6.

### Opgørelse kræver definition

Man kan i sagens natur ikke opgøre erhvervsstøtten, før man har defineret den. En statistisk kortlægning hæmmes af, at der ikke findes en entydig og alment accepteret definition af erhvervspolitik, jf. afsnit II.1. Erhvervsstøtte vil i dette kapitel blive afgrænset som:

- Direkte økonomiske tilskud til erhvervene
- Udgifter til erhvervsfremmende institutioner og aktiviteter

1) Statistikken er dokumenteret i et notat, der udleveres ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat eller Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

- Skatterabatter – også kaldet skatteudgifter – i form af lav beskatning af erhvervenes overskud, produktionsfaktorer (kapital, arbejdskraft, jord, energi mv.) og færdigvarer

### **Inspiration fra tidligere opgørelser**

Afgrænsningen og opgørelsen er kraftigt inspireret af tidligere arbejde inden for området, jf. Erhvervsministeriet (1999), Erhvervsministeriet mfl. (1996), Finansministeriet (1997), Skatteministeriet (1999) og Det Økonomiske Råd (2003a). Oplysningerne om direkte tilskud og udgifter til institutioner og aktiviteter fremgår af de årlige finanslove eller baggrundsmateriale hertil. Finansloven indeholder også oplysninger om skatterabatter i summarisk form; erhvervsstøttestatistikken bygger på detaljerede oplysninger, der ikke kan genfindes i finansloven.

### **Andre elementer af erhvervsstøtte i tidligere opgørelser**

I tidligere opgørelser har andre elementer af erhvervsstøtte været inddraget. Forskellen mellem de skattemæssige og økonomiske afskrivninger blev kvantificeret i Skatteministeriet (1999). Erhvervsstøtten udmøntes ikke kun via finansloven og skatteregler, men også i kraft af kommunale initiativer, jf. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2000). I sammenfatningen af dette afsnit repeteres størrelsen af sådanne støttelementer fra disse kilder.

### **Statistik er ikke evaluering**

Den statistiske kortlægning er ikke en evaluering af erhvervsstøtten, da der som nævnt findes både god og dårlig erhvervsstøtte. Kortlægningen har en betydelig værdi, da den giver overblik over de eksisterende ordninger og en række af deres karakteristika. Endvidere er dette overblik også forudsætningen for en systematisk samfundsøkonomisk evaluering, jf. afsnit II.4.

### **Statistik for erhvervsstøtte bør videreføres**

Ved opstilling af statistikken er der truffet en række valg, som selvfølgelig kan diskuteres. Derfor skal tallene og kategoriseringen af ordningerne tages med de nødvendige forbehold. Håbet er, at den fremlagte statistik kan medvirke til, at centrale aktører – eksempelvis ministerier, erhvervsorganisationer og Danmarks Statistik – i fællesskab fastlægger en definition af erhvervsstøtte, og at der herefter sker en systematisk statistikopbygning.

## **Erhvervsstøtte kommer også ansatte og forbrugere til gode**

Uafhængigt af de statistiske valg er det vigtigt at være opmærksom på, at der typisk vil være forskel på, hvem der modtager erhvervsstøtten, og hvem der i sidste ende har glæde af den. Et støttebeløb vil typisk ende med at blive delt mellem virksomheden på den ene side og lønmodtagerne samt køberne/forbrugerne på den anden side. Gevinsten består for:

- Virksomhedsejerne i øget overskud
- De ansatte i øget løn og evt. øget beskæftigelse
- Køberne/forbrugerne i lavere priser

Fordelingen afhænger af konkurrenceforholdene på de relevante vare- og arbejdsmarkeder.<sup>2</sup> Dette vil selvfølgelig variere fra erhvervsstøtteordning til erhvervsstøtteordning. Derfor er det generelt ikke muligt at fastslå, hvem der ender med at få gavn af støtten, selvom den i første omgang tilfalder virksomhedsejerne. Tilsvarende er det også muligt, at støtte, der gives til købere af en vare eller ydelse – eksempelvis i form af fradragmuligheder eller momsfritagelse – i sidste instans mest kommer producenten til gode.

## **Støtten på finanslov og i form af skatterabat**

Erhvervsstøttestatistikken er udarbejdet lidt forskelligt for henholdsvis støtten på finansloven (direkte støtte til erhverv samt udgifter til erhvervsfremmende institutioner og initiativer) og skatterabatter. Derfor vil statistikken på de to områder blive gennemgået hver for sig.

### **Erhvervsstøtte på finansloven**

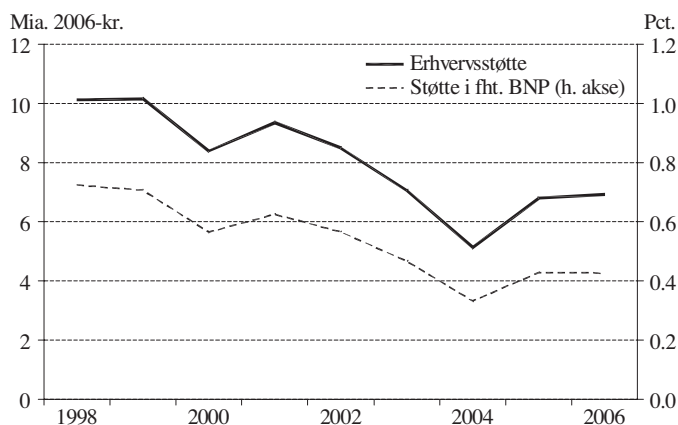
## **Kraftigt fald i erhvervsstøtte på finansloven**

Den samlede direkte støtte er faldet fra 10,1 mia. kr. i 1998 (priser og lønninger som i 2006) til 6,9 mia. kr. i 2006, hvilket svarer til et fald fra 0,7 pct. til 0,4 pct. af BNP, jf. figur II.1. Der kan peges på en række enkeltposter, når udviklin-

- 2) Der findes en række særtilfælde med klare konklusioner: Hvis der er omfattende konkurrence på vare- og arbejdsmarkedet, vil forbrugerne ende med at få gavn af støtten i form af lavere priser. Hvis der er yderst mangelfuld konkurrence på varemarkedet og omfattende konkurrence på arbejdsmarkedet, vil støtten i stort omfang tilfalde virksomhedsejerne som øget overskud. Hvis der er omfattende konkurrence på varemarkedet, og lønmodtagerne har betydelig indflydelse på løndannelsen, vil støtten i høj grad ende med at tilfalde de ansatte som højere løn.

gen skal forklares. I år 2000 blev værftsstøtten, der udgjorde knap 1 mia. kr., stort set afviklet, og efter 2001 er der sket beskæringer af en lang række ordninger, herunder hjemmeservice. Erhvervsstøttestatistikken giver imidlertid mulighed for en mere systematisk belysning af erhvervsstøttens struktur og udvikling, jf. boks II.1. I det følgende beskrives erhvervsstøtten med udgangspunkt i dens form, branchefordeling, formål og fordeling på ministerieområder.

*Figur II.1 Erhvervsstøtte på finansloven*



Anm.: Der er anvendt samme pris- og løndeflator for alle ordninger.

Kilde: AE-rådets og Det Økonomiske Råds erhvervsstøttedatabase samt finansloven.

### Især færre direkte tilskud

Udviklingen i støttens form viser en bemærkelsesværdig udvikling, jf. figur II.2. Direkte tilskud til virksomhederne er fra 1998 til 2006 faldet fra ca. 5 mia. kr. til ca. 3 mia. kr. De øvrige støtteformer viser mindre udsving. Lån, garantier mv. til virksomheder er negativ i år 2006, hvilket afspejler tilbageførsel af 300 mio. kr. fra Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) og Investeringsfonden for Østlandene (IØ) til finansloven. Indtægtsdækket virksomhed omfatter erhvervsfremmende aktiviteter, som delvist er finansieret af de erhverv, der modtager ydelsen.

Alle poster på finansloven, der har karakter af erhvervsstøtte, er udvalgt og beskrevet inden for fire kategorier:

- Ministerområde (13)
- Form (6)
- Branche (4)
- Formål (10 overordnede, 18 detaljerede)

For hver af kategorierne er der defineret et antal kriterier, jf. tallene i parentes efter kategorierne. Beskrivelsen af ordningerne består for hver af kategorierne i at tilordne det kriterium, der mest præcist og dækkende beskriver ordningen.

På følgende 13 *ministerområder* ydes der erhvervsstøtte på finansloven: 1) Beskæftigelsesministeriet, 2) Finansministeriet, 3) Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 4) Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 5) Kulturministeriet, 6) Miljøministeriet, 7) Statsministeriet, 8) Transport- og Energiministeriet, 9) Udenrigsministeriet, 10) Undervisningsministeriet, 11) Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 12) Økonomi- og Erhvervsministeriet, 13) Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.

Støtten kan ydes i seks *former*: 1) direkte tilskud til virksomheder, 2) udgifter til institutioner med erhvervsfremmende aktiviteter, 3) både direkte tilskud til virksomheder og udgifter til institutioner, dvs. kombination af 1) og 2), 4) lån, garantier mv. til virksomheder, 5) indtægtsdækket virksomhed, 6) ikke kategoriseret.

Ordningerne inddeles efter, hvilke *brancher* der modtager støtten: 1) landbrug og dets forædlingsindustrier, fiskeri mv., 2) industri, byggeri mv., 3) service, transport mv., 4) ikke branchespecifik støtte.

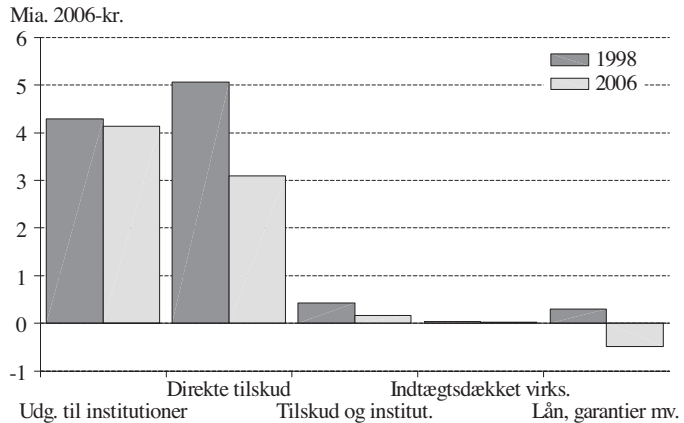
Ordningerne kan fordeles på følgende *formål*: 1) branchestøtte, 2) FoU og innovation, 3) krisestøtte, 4) generel investeringsfremme, 5) små og mellemstore virksomheder, 6) regional udvikling, 7) eksportfremme, 8) energistøtte, 9) miljøstøtte, 10) ikke kategoriseret.

Formålet “branchestøtte” kan underopdeles yderligere: 1) tilsyn, regulering, oplysning mv., 2) uddannelse og kompetenceudvikling, 3) offentlig-privat samspil, 4) støtte til specifik branche, 5) flere af de nævnte formål.

Formålet “FoU og innovation” kan underopdeles yderligere: 1) FoU, 2) viden- og teknologioverførsel, 3) innovationsfremme, 4) produktudvikling, 5) flere af de nævnte formål.



Figur II.2 Erhvervsstøtte på finansloven fordelt efter form



Anm.: Formerne er rangordnet efter beløbsstørrelse i 2006. Formen "ikke kategoriseret" er ikke medtaget i figuren, jf. boks II.1.

Kilde: Som figur II.1.

### Opdelt efter formål er branchestøtte og støtte til FoU og innovation størst

Hvis erhvervsstøtte på finansloven opdeles efter formål, er de to tungeste poster branchestøtte og støtte til FoU og innovation, jf. figur II.3. De mest udgiftskrævende initiativer under branchestøtte er Fødevederedirektoratet, Direktoratet for FødevarerErhverv og bladtilskud. De mest udgiftskrævende initiativer under FoU og innovation er Det Strategiske Forskningsråd, samarbejde om innovation og Forskningscenter Risø. De fem største ordninger for hvert af de 10 formål er vist i tabel II.1.

### Underopdeling af branchestøtte samt FoU og innovation

Formålene branchestøtte og støtte til FoU og innovation kan opdeles på detaljerede formål, jf. figur II.4. Langt den overvejende del af FoU og innovation er "ren" FoU, og denne andel har stort set været konstant. Branchestøtte kan fordeles på fem detaljerede formål, men tilsyn, regulering og oplysning samt støtte til specifikke brancher står for langt hovedparten af udgifterne. Faldet i udgifterne til støtte til specifikke brancher står for stort set hele faldet i det overordnede formål branchestøtte. Da støtte til specifikke brancher overvejende har form af direkte tilskud, er der sammenhæng mellem faldet i denne del af branchestøtten og formen direkte tilskud, som det fremgår af figur II.2.

Tabel II.1 De fem største ordninger for hvert af hovedformålene, mio. kr., 2006

<b>Branchestøtte</b>	
Fødevaredirektoratet, almindelig virksomhed	497,5
Direktoratet for FødevarerErhverv	317,4
Bladtilskud	298,1
Tilskud til filmformål mv.	266,8
Farvandsvæsenet	244,8
<b>I alt</b>	<b>3.286,4</b>
<b>Miljøstøtte</b>	
Skovbrugsforanstaltninger i forhold til Skovloven	86,0
Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger	52,3
Økologitilskud, herunder miljøbetinget tilskud (jordbrug)	20,9
Lægivende og biotopforbedrende beplantninger	11,9
Miljømærkeordninger, nettoudgift	10,9
<b>I alt</b>	<b>185,2</b>
<b>Krisestøtte</b>	
Refinansieringsordningen for landbruget	45,3
Erstatning ved nedslagning af dyr m.m.	6,6
Indløsning af statsgaranti vedr. lån til yngre jordbrugere	3,6
Tilskud til genplantning mv. efter stormfald (skove)	0,7
Statsgaranti for gældssanering til jordbrugere	0,4
<b>I alt</b>	<b>56,8</b>
<b>Forskning og Udvikling (og innovation)</b>	
Det Strategiske Forskningsråd	439,1
Samarbejde om innovation	338,0
Forskningscenter Risø	247,8
Danmarks JordbrugsForskning, almindelig virksomhed	221,8
Statens Fødevarer- og Veterinære Forskning	210,0
<b>I alt</b>	<b>2.226,1</b>
<b>SMV og iværksætteri</b>	
Driftstilskud til regionale erhvervsservicecentre m.m.	50,6
Iværksætterfond	25,0
Lånegarantier	23,6
Generelle aktiviteter rettet imod dansk iværksætterkultur	21,8
Generelle aktiviteter for iværksættere og SMV'ere	5,4
<b>I alt</b>	<b>134,1</b>

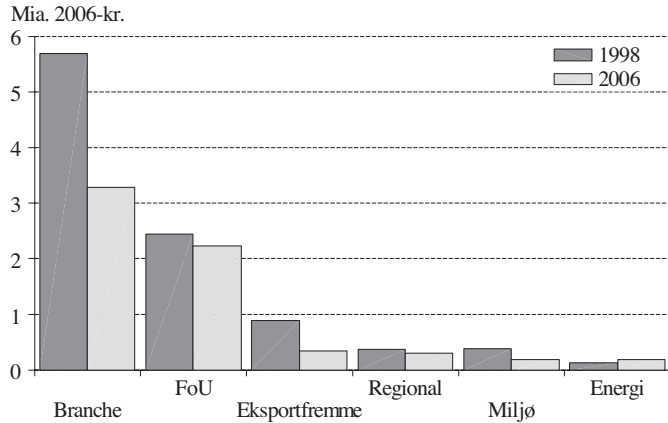
*Tabel II.1 De fem største ordninger for hvert af hovedformålene, mio. kr., 2006, fortsat*

<b>Regionaludvikling</b>	
Vederlag for færgebetjening af Bornholm	131,4
Medfinansiering af EU's regionalprogrammer	41,4
Pulje til forsøgsvirksomhed i landdistrikterne	23,3
Tilskud til kommunal medfinansiering af EU-projekter	18,1
Driftstilskud til færger til mindre øer	17,9
<b>I alt</b>	<b>301,5</b>
<b>Eksportfremme</b>	
Blandede kreditter (rentestøtte, teknisk assistance mv.)	300,0
Generel eksportfremme (Danmarks Eksportråd mv.)	205,0
Privat Sektor Programmer	160,0
Offentlige-private partnerskaber (i udviklingslande)	70,0
Eksportstipendiater	42,9
<b>I alt</b>	<b>342,1</b>
<b>Energistøtte</b>	
Elsparefonden	96,2
Tilskud til dækning af CO <sub>2</sub> -afgift i visse virksomheder	86,7
<b>I alt</b>	<b>182,9</b>
<b>Ikke kategoriseret</b>	
Regional indsats inden for højteknologisk udvikling	56,3
Samarbejde om netværk	52,7
Bedre forarbejdning og afsætning af jordbrugsprodukter	50,0
Udviklings- og demonstrationsprojekter i landbruget	27,0
Særlig eksportfremmeindsats for SMV'er mv.	15,8
<b>I alt</b>	<b>268,3</b>
<b>Generel investeringsfremme</b>	
Ophør af låneordninger	-19
Nordisk Investeringsbank (dividendeudbetaling til staten)	-50
<b>I alt</b>	<b>-69</b>

Anm.: "I alt" angiver de samlede udgifter til det pågældende formål og er således ikke summen af de største ordninger. De enkelte ordningers finanslovsparagraf er oplyst i dokumentationen af erhvervsstøttedatabasen.

Kilde: Som figur II.1.

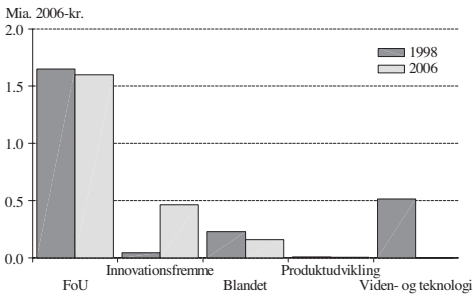
**Figur II.3 Samlet erhvervsstøtte fordelt efter overordnede formål**



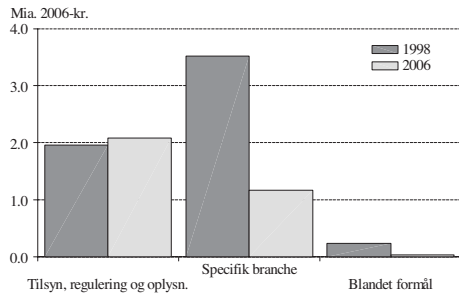
Anm.: Formålene er rangordnet efter beløbsstørrelse i 2006. Kun de 6 største formål er medtaget. "FoU" er forkortelsen for "FoU og innovation".

Kilde: Som figur II.1.

**Figur II.4a FoU og innovation opdelt**



**Figur II.4b Branchestøtte opdelt**



Anm.: Formålene er rangordnet efter beløbsstørrelse i 2006. Ikke alle ordninger er medtaget, jf. boks II.1.

Kilde: Som figur II.1.

### Landbruget får mest i støtte

De fire ministerier, der har flest erhvervsstøtteordninger på finansloven, er Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Ministeriet for Fami-

lie- og Forbrugeranliggender. Tilsammen står de fire ministerier for næsten  $\frac{3}{4}$  af den samlede erhvervsstøtte i 2006. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender har næsten  $\frac{1}{3}$  af den samlede støtte, og landbruget inklusive dets forædlingsvirksomheder er det erhverv, der samlet set får den største støtte. Selvom landbrugets støtte målt i kroner er faldet lidt fra 1998 til 2006, så har erhvervet øget sin andel af den samlede erhvervsstøtte i perioden fra 33 pct. til godt 42 pct., jf. tabel II.2.

**Støtte til landbrug er især direkte tilskud og støtte til institutioner**

Støtten til landbruget uddeles hovedsagelig i form af direkte tilskud og udgifter til institutioner, jf. figur II.5. De direkte tilskud er dog blevet reduceret i perioden fra 1,4 mia. kr. til 0,8 mia. kr. Under direkte tilskud hører f.eks. ordningerne innovation, forskning og udvikling i jordbrugs- og fiskerisektoren (90,6 mio. kr. i 2006) og tilskud til økologisk produktion (20,9 mio. kr. i 2006). Udgifterne til institutioner er som helhed steget lidt i perioden. De institutioner, der modtager de største bevillinger, er Fødevaredirektoratet, Direktoratet for FødevarerErhverv, Danmarks Jordbrugsforskning samt Statens Fødevarer- og Veterinære Forskning.

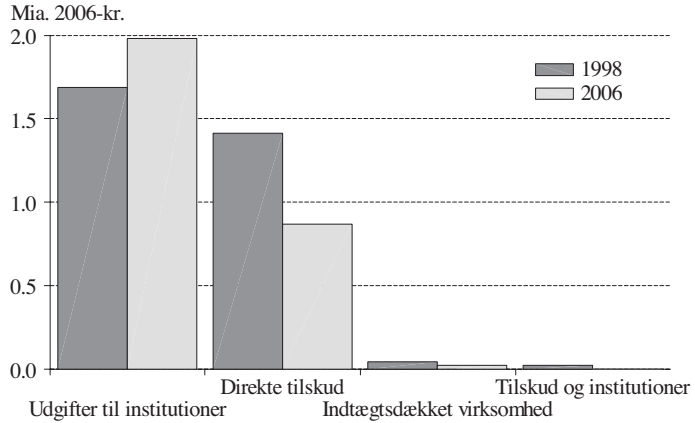
*Tabel II.2 Fordeling af erhvervsstøtte på brancher*

	1998	2006
	----- Pct. -----	
Landbrug og fiskeri	33,0	42,2
Ikke sektorspecifik	29,7	26,9
Service	17,6	19,2
Industri, energi mv.	19,8	11,7
I alt	100,0	100,0

Anm.: Landbrugets forædlingsvirksomheder, dvs. især mejerier og slagterier, er henført til branchen landbrug og fiskeri.

Kilde: Som figur II.1.

Figur II.5 Støtte til landbrug og fiskeri fordelt på form



Anm.: Landbrugets forædlingsvirksomheder, dvs. især mejerier og slagterier, er henført til branchen landbrug og fiskeri. Formålene er rangordnet efter beløbsstørrelse i 2006. Ikke alle ordninger er medtaget, jf. boks II.1.

Kilde: Som figur II.1.

## Skatteudgifter

### Skatteudgifter er mindre synlige end udgifter på finansloven

Ved opgørelse af erhvervsstøtten skelnes der mellem den “synlige” erhvervsstøtte på finansloven og den “usynlige” i form af erhvervsrelaterede skattetilskud og lempelige afskrivningsregler. Skattetilskud – eller skatteudgifter – er afvigelser eller undtagelser fra det normale skattesystem, der indebærer en gunstig skattemæssig behandling af varer, aktiviteter, produktionsfaktorer eller personer. Den positive særbehandling kan være udmøntet som en skattefritagelse eller som særligt lave skattesatser, fradrag, som reducerer skattegrundlaget, eller fradrag i den betalte skat. Skatteudgiftens budgetmæssige implikationer opgøres som det merprovenu, der kunne forventes, såfremt den skattemæssige begunstiging ikke eksisterede. Principperne og overvejelserne bag opgørelse af skatteudgifterne er diskuteret i boks II.2.

### Skatteudgift er også erhvervsstøtte

Det har samme økonomiske konsekvenser – for de offentlige finanser, virksomheden og dens ansatte samt forbrugerne – om støtte til en given branche ydes som direkte tilskud

eller som en tilsvarende skattereduktion. Derfor er det retvisende at medregne sådanne skatteudgifter som erhvervsstøtte på linje med den direkte erhvervsstøtte på finansloven.

**Samlede skatteudgifter udgør ca. 35 mia. kr.**

De samlede skatteudgifter udgør over 35 mia. kr. i 2006, jf. tabel II.3. Som andel af BNP har beløbet været svagt faldende siden 1998. Det er imidlertid ikke hele beløbet på 35 mia. kr., der er erhvervsstøtte – eksempelvis er der en række ordninger knyttet til områderne boligforhold, velfærd, kultur, sundhed og undervisning, der falder udenfor – og derfor er der behov for at udskille erhvervsstøtten.

**Erhvervsstøtte godt 20 mia. kr.**

De erhvervsrelaterede skatteudgifter vedrører områderne generel erhvervsfremme samt handel og service, kommunikation, energi og landbrug, jf. afgrænsningen i Erhvervsministeriet mfl. (1996).<sup>3</sup> Udgifterne beløber sig til 20,6 mia. kr. i 2006. Der er opbygget en statistik om disse skatteudgifter, jf. boks II.3.

*Tabel II.3 Samlede skatteudgifter*

	1998	2000	2002	2004	2006
Beløb, mia. kr.	29,5	34,6	35,6	34,3	35,2
Andel af BNP, pct.	2,5	2,7	2,6	2,4	2,2

Anm.: Skatteudgifterne er beregnet ved tabt-provenu-metoden, jf. boks II.2, og anføres i årets priser.

Kilde: Forslag til Finanslov, diverse årgange.

**Skatteudgifter især til energi- og branchestøtte**

En fordeling af de erhvervsrelaterede skatteudgifter på formål viser, at energi- og branchestøtte står for ca. halvdelen af de samlede udgifter, jf. figur II.6. En præsentation af de største ordninger inden for hvert af de ni formål findes i tabel II.4.

3) De resterende områder boligforhold, velfærd, kultur, sundhed og undervisning indgår ikke i de erhvervsrelaterede skatteudgifter.

Finanslovforslaget for 1998 indeholdt for første gang en opgørelse over udvalgte skatteudgifter frem til år 2001. Finanslovforslaget for 2006 indeholder en opdatering af skatteudgifterne fra det seneste regnskabsår 2004 og frem til 2009. Skatteudgifterne på finansloven præsenteres i summariske kategorier og ikke en detaljeret oversigt over enkeltordninger.

Skatteudgifter opstår, når de normale regler i skattesystemet fraviges, så der opstår en gunstig skattemæssig behandling af bestemte typer af skatteydere eller aktiviteter. Denne positive særbehandling kan ske i form af en skattefritagelse, særligt lave skattesatser, fradrag, der reducerer skattegrundlaget, eller som et fradrag i den betalte skat. I forhold til modtagerne er der således tale om tilskud via skattesystemet, som har væsentlige fællestræk med de støtteordninger, der er udformet som en direkte udbetaling fra den offentlige sektor til enkeltpersoner eller virksomheder.

I forhold til statsbudgettet indebærer skatteudgifter et tab af indtægter, som ellers kunne være opkrævet. De budgetmæssige konsekvenser er derfor opgjort som det merprovenu, der kunne forventes i disse særreglers fravær. Opgørelsen tager ikke højde for, at særordningerne påvirker virksomheders, forbrugeres og arbejdstageres adfærd. Omfanget af dette indtægtstab kan, i modsætning til de poster der indgår på statsbudgettet, ikke registreres direkte. De budgetmæssige implikationer har imidlertid fællestræk med de poster, som fremgår af budgettet, deraf betegnelsen skatteudgifter.

Opgørelsen af skatteudgifterne medfører en synliggørelse af disse udgifter, hvilket bidrager til at skabe et bedre udgangspunkt for prioriteringen af samfundets ressourcer.

Skatteudgifter opgøres her efter tabt-provenu-metoden. Tabt-provenu-metoden registrerer nettovirkningen på de offentlige finanser af de ydelser, der gives gennem afvigelserne fra det normale skattesystem. Målet illustrerer således omfanget af et synligt skattefrit tilskud til modtagerne, der netop svarer til den usynlige ydelse, skattesystemet forårsager.

I forhold til opgørelsen på finansloven af de samlede skatteudgifter eksisterer herudover skatteudgifter på en række andre områder, hvor Finansministeriet vurderer, at grundlaget for en opgørelse ikke er fyldestgørende.



I opgørelsen er f.eks. ikke medtaget skatteudgiften, der er knyttet til fradragsretten for faglige kontingenter og medlemsbidrag til arbejdsgiverorganisationer, idet der ikke findes en samlet opgørelse, der omfatter arbejdsgiversiden.

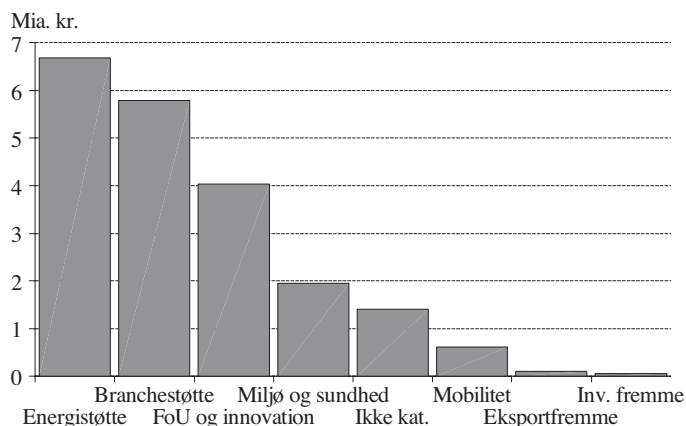
Opgørelsen indeholder heller ikke de generelle skattesubsidier til ejerboliger som følge af en lav beskatning af afkastet af ejerboliger i forhold til sammenlignelige kapitalafkast. En metode til at beregne størrelsen på disse subsidier er beskrevet i Det Økonomiske Råd (2005).

Endvidere er skatteudgiften i forbindelse med pensionsindbetalinger ikke omfattet af opgørelsen. Skatteudgiften opstår især som følge af en lempelig beskatning af afkastet i pensionsordninger i forhold til anden opsparing. En opgørelse vanskeliggøres af, at der må gøres antagelser omkring det fremtidige afkast og de fremtidige indkomstforhold ved udbetaling.

Endelig omfatter opgørelsen ikke skatteudgifter i forbindelse med de generelle afskrivninger i skattesystemet.

Kilde: Forslag til Finanslov 2006, Finansministeriet.

Figur II.6 Erhvervsrelaterede skatteudgifter fordelt på formål, 2006



Anm.: Skatteudgifterne er beregnet ved tabt-provenu-metoden, jf. boks II.2. Formålene er rangordnet efter beløbsstørrelse i 2006. Ikke alle formål er medtaget, jf. boks II.3.

Kilde: Som figur II.1.

De erhvervsrelaterede skatteudgifter er beskrevet inden for hver af tre kategorier:

- Formål (9/12)
- Form (8)
- Branche (4)

For hver af kategorierne er der defineret et antal kriterier, jf. tallene i parentes efter kategorierne. Beskrivelsen af ordningerne består i for hver af kategorierne at tilordne det kriterium, der mest præcist og dækkende beskriver ordningen.

Ordningerne er fordelt på følgende 9 *formål*: 1) miljø- og sundhedsfremme, 2) mobilitet, 3) energistøtte, 4) små og mellemstore virksomheder samt iværksætteri, 5) FoU og innovation, 6) investeringsfremme, 7) eksportfremme, 8) branchestøtte, 9) ikke kategoriseret.

Følgende formål er opdelt yderligere: Miljø- og sundhedsfremme er delt i 1) miljøfremme og 2) sundhedsfremme.

Formålet FoU og innovation er delt i 1) FoU, 2) teknologifremme og 3) støtte til specifikke brancher.

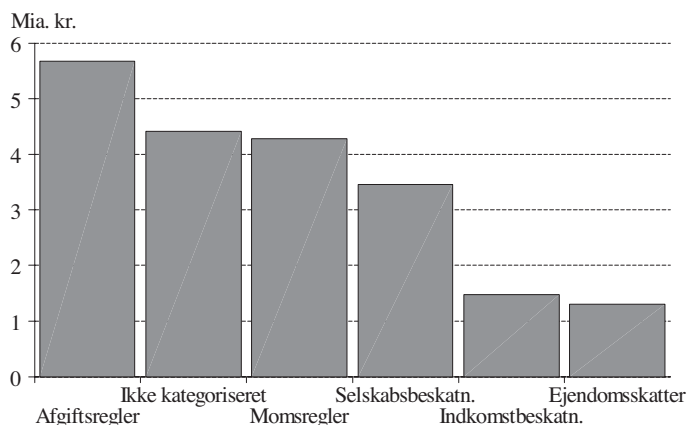
Støtten kan antage følgende 8 *former*: 1) selskabsbeskatning 2) momsregler, 3) afskrivningsregler, 4) indkomstbeskatning, 5) afgiftsregler, 6) ejendomsbeskatning, 7) blandet form, 8) ikke-kategoriseret.

Ordningerne inddeles efter, hvilke *brancher* der modtager støtten: 1) landbrug, fiskeri mv., 2) industri, byggeri, mv., 3) service, transport mv., 4) ikke branchespecifik støtte.

Den detaljerede fordeling kan kun foretages for årene 2004 og 2006, hvorfor det ikke er muligt at belyse samme tidsmæssige udvikling som for statsstøtten på finansloven (1998-2006). I det følgende er der derfor kun vist tal for 2006.

Erhvervslivets skatteudgifter udmøntes hovedsagelig i form af særordninger i afgifts- og momsreglerne, jf. figur II.7.

*Figur II.7 Erhvervsrelaterede skatteudgifter fordelt på formen for begunstigelsen, 2006*



Anm.: Skatteudgifterne er beregnet ved tabt-provenu-metoden, jf. boks II.2. Formerne er rangordnet efter beløbsstørrelse i 2006. Ikke alle former er medtaget, jf. boks II.3.

Kilde: Som figur II.1.

### **Skatteudgifter især til serviceerhverv**

Skatteudgifterne kommer hovedsagelig serviceerhvervene til gode, bl.a. i form af reduceret eller ingen moms på tjenesteydelser, f.eks. i den finansielle sektor, da de får ca. halvdelen af de erhvervsrelaterede skatteudgifter, jf. figur II.8. Landbruget får en begrænset del af støtten. Hermed har de erhvervsrelaterede skatteudgifter en branchefordeling, der er meget forskellig fra fordelingen af den direkte erhvervsstøtte på finansloven, hvor især landbruget fik mange midler, mens serviceerhvervene fik få.

*Tabel II.4 De største ordninger inden for hvert af de ni formål, som omfatter erhvervsrelaterede skatteudgifter, mio. kr., 2006*

<b>Branchestøtte</b>	
Finanssektoren – moms	2.535
Nedsat beskatning af landbrugets produktionsjord	1.306
Det Internationale Skibsregister (DIS-eksempion)	614
Registreringsafgiften – totalskadede biler	400
Hyrevogne	297
<b>I alt</b>	<b>5.782</b>
<b>Eksporthfremme</b>	
Undersøgelse af nye markeder	100
<b>I alt</b>	<b>100</b>
<b>Energistøtte</b>	
Diesel- og udligningsafgift	3.409
Kraftvarme	2.051
Proceslempelser	615
Færgers energiforbrug	315
Flys energiforbrug	139
<b>I alt</b>	<b>6.685</b>
<b>FoU og innovation</b>	
Forsøg- og forskningsaktivitet	2.858
Hjemme-pc og dataforbindelser	465
Forskere og nøglemedarbejdere	382
EDB-software	306
150-pct. fradrag for visse forskningsudgifter	23
<b>I alt</b>	<b>4.036</b>
<b>Investeringsfremme</b>	
Anlægs- og etableringsudgifter	42
Midlertidigt skattefradrag for institutionelle investorer	15
<b>I alt</b>	<b>57</b>
<b>Miljø og sundhed</b>	
Vedvarende energi	1.646
Sikkerhedsudstyr i biler	225
Vindmøller	86
<b>I alt</b>	<b>1.957</b>

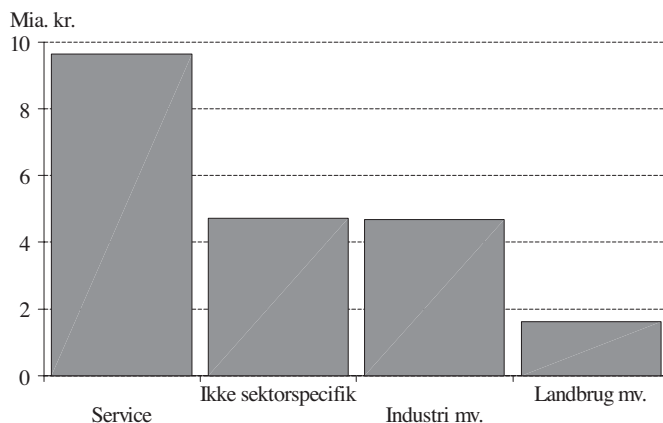
*Tabel II.4 De største ordninger inden for hvert af de ni formål, som omfatter erhvervsrelaterede skatteudgifter, mio. kr., 2006, fortsat*

<b>Mobilitet</b>	
Persontransport – moms	416
Lavtlønnedes befordring	175
Øget befordringsfradrag til pendlere i udkantsområder	24
<b>I alt</b>	<b>615</b>
<b>SMV og iværksætter</b>	
Etableringskontoloven	9
<b>I alt</b>	<b>9</b>
<b>Ikke kategoriseret</b>	
Tjenester – moms	721
Momskredittid, landbrug og mindre byerhverv	241
Spildevandsafgiften	120
Gratisaktier	90
Aktieoptioner til medarbejdere	51
<b>I alt</b>	<b>1.400</b>

Anm.: "I alt" angiver de samlede udgifter til det pågældende formål og er således ikke summen af de største ordninger.

Kilde: Som figur II.1.

Figur II.8 Erhvervsrelaterede skatteudgifter fordelt på brancher, 2006



Anm.: Skatteudgifterne er beregnet ved tabt-provenu-metoden, jf. boks II.2. Brancherne er rangordnet efter beløbsstørrelse i 2006. Ikke alle brancher er medtaget, jf. boks II.3.

Kilde: Som figur II.1.

## Sammenfatning

Dette afsnit præsenterer en statistik for den selektive erhvervsstøtte, som opgøres til godt 27 mia. kr. i 2006. Der skelnes mellem den direkte støtte på finansloven og den indirekte støtte i form af skattebegunstigelser.

### Støtte på finansloven 7 mia.

Den direkte støtte på finansloven udgør knap 7 mia. kr. i 2006. Hovedparten af støtten – 4 mia. kr. – går til institutioner med erhvervsfremmende formål, f.eks. erhvervsrettet forskning eller tilsyn og regulering, og 3 mia. kr. er direkte tilskud til virksomheder. Udgifterne til FoU og innovationsfremme – både til offentlige institutioner og direkte til virksomhederne – er 2,2 mia. kr. Landbruget og dets forædlingsvirksomheder får godt 42 pct. af den samlede støtte. Støtten på finansloven er faldet 3 mia. kr. fra 1998 til 2006. Hovedparten af reduktionen skyldes, at tilskuddene til virksomhederne er faldet. De væsentligste elementer heri er afvikling af værftstøtten og reduceret hjemmeservice. Det er således især støtten til industri og serviceerhverv, der er blevet beskåret.

## **Skatteudgifter 20 mia. kr.**

De erhvervsrelaterede skatteudgifter udgør 20,6 mia. kr. i 2006 og er dermed tre gange så store som den "synlige" støtte på finansloven. Service- og transporterhvervene får knap halvdelen af støtten, mens landbruget får under 10 pct. Service- og transporterhvervenes begunstigelser består bl.a. i reduceret eller ingen moms for den finansielle sektors ydelser og en række andre tjenester, skattefritagelse for sømænd samt diesel- og udligningsafgift. Godt 60 pct. af skatteudgifterne går til formålene energi- og branchestøtte. Udgifterne til FoU og innovation udgør 4 mia. kr.

## **Også kommunal erhvervsstøtte og begunstigelser i afskrivningsregler**

Tidligere opgørelser har også inddraget erhvervsstøtten på de kommunale og amtslige regnskaber og det forhold, at de skattemæssige afskrivninger er mere gunstige end de økonomiske. Den kommunale erhvervsstøtte kan kun fastlægges med stor usikkerhed til at udgøre mellem 0,2 og 8 mia. kr. i år 2000, jf. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2000). Usikkerheden skyldes, at det er vanskeligt at udskille de erhvervsfremmende aktiviteter på de kommunale og amtslige regnskaber. I Skatteministeriet (1999) er det beregnet, at erhvervenes investeringer i 1999 giver anledning til en skattemæssig begunstigelse på godt 8 mia. kr. Fordelen tilfalder især kapitalintensive erhverv som landbrug og søtransport, men også dele af industrien.

## **II.3 Argumenter imod og for erhvervsstøtte**

### **Hvad er offentlig erhvervsstøtte?**

Offentlig erhvervsstøtte kan defineres som tildeling af en økonomisk fordel, der ydes enten til en specifik branche, en særskilt aktivitet eller et afgrænset geografisk område. Denne fordel kan både udmøntes som en direkte økonomisk overførsel, en skatterabat eller som en indirekte støtte, f.eks. i form af lånevilkår, der er mere favorable end de gældende markedsvilkår, jf. afsnit II.2. I det følgende vil der først være en diskussion af generelle argumenter imod og for erhvervsstøtte i form af tilskud. I sidste del af afsnittet diskuteres fordele og ulemper ved erhvervsstøtte, der tager form af skattebegunstigelser.

## **Erhvervsstøtte i form af tilskud mv.**

### **Argumenter imod og for offentlig erhvervsstøtte**

Der er en række argumenter mod at yde erhvervsstøtte. På trods af dette kan der være omstændigheder, der alligevel berettiger brug af erhvervsstøtte.

### **Støtte kan reducere effektiviteten**

Det grundlæggende økonomiske argument mod erhvervsstøtte er, at støtten kan reducere virksomhedernes effektivitet og medføre en mindre produktiv anvendelse af samfundets ressourcer. Dette kan ske ved, at støtten forvrider virksomhedernes efterspørgsel efter produktionsfaktorer; at den svækker konkurrencen, eller at den tilskynder virksomhederne til at bruge ressourcer på at opnå støtte fra det offentlige. I det følgende uddybes disse problemstillinger.

### **Produktionsfaktorerne fastholdes i lavproduktive anvendelser**

Opnåelse af den størst mulige velstand forudsætter en maksimering af den samlede værditilvækst, der frembringes i erhvervene. Dette kræver, at en lille stigning i indsatsen af kapital og arbejdskraft giver samme forøgelse af værditilvæksten, uanset hvor den øgede indsats finder sted. Hvis der ydes selektiv støtte til bestemte erhverv, vil det imidlertid være privatøkonomisk rentabelt for disse erhverv at øge investeringer og beskæftigelse, på trods af at den ekstra kapital og arbejdskraft har en lavere produktivitet end i andre erhverv. Selektiv erhvervsstøtte kan således medføre, at produktionsfaktorer fastholdes i lavproduktive anvendelser, hvilket hæmmer den samlede værdiskabelse.

Som udgangspunkt er det derfor ønskeligt at undgå selektiv støtte til anvendelse af kapital og arbejdskraft i bestemte aktiviteter eller erhverv. Dette gælder også, selvom f.eks. indkomstskatterne hæmmer det samlede udbud af arbejdskraft og opsparing, jf. Diamond og Mirrlees (1971).

### **Selektiv støtte kan hæmme konkurrencen**

Selektiv erhvervsstøtte betyder, at visse virksomheder eller brancher stilles stærkere end andre i konkurrencen om at tiltrække arbejdskraft og kapital. Dette er i sig selv en konkurrenceforvridning, der som nævnt kan reducere den samlede værdiskabelse. Dertil kommer, at selektiv støtte kan hæmme effektiviteten ved at svække intensiteten i virksomhedernes indbyrdes konkurrence. Konkurrencen vil således blive svækket, hvis støtten gives til de eksisterende virk-



somheder, men ikke (eller ikke i samme omfang) til nye virksomheder, der etablerer sig på markedet. En sådan situation kan f.eks. opstå, hvis støtten alene er blevet indført for at sikre overlevelse af en stor etableret virksomhed. En støtte, der udelukkende eller fortrinsvis kommer eksisterende virksomheder til gode, vil virke som en ekstra adgangsbarriere over for nye virksomheder, der søger at trænge ind på markedet. Da en del af den samlede produktivitetsstigning netop skyldes fremkomsten af nye og mere effektive virksomheder, kan det potentielt medføre en betydelig reduktion af økonomiens langsigtede vækstpotentiale, hvis erhvervsstøtte i praksis primært kommer de veletablerede virksomheder til gode. Omvendt kan andre former for erhvervsstøtte bidrage til at fremme konkurrencen, f.eks. hvis der er tale om målrettet støtte til etablering af nye virksomheder.

### **Konkurrence om at opnå støtte**

Et tredje problem ved offentlig erhvervsstøtte er, at virksomhederne vil bruge ressourcer på at konkurrere indbyrdes om at opnå støtte, i stedet for at konkurrere om at producere de bedste og billigste produkter. Denne konkurrence for at opnå offentlige tilskud vil indebære en omkostning for virksomhederne, som i sidste ende overvæltes på varepriserne.<sup>4</sup>

Samlet set er der således en række argumenter mod at yde offentlig støtte. På forskellig vis skabes uheldige incitamenter for de virksomheder, der modtager støtten. Det forårsager samlet set et samfundsøkonomisk tab. Der er imidlertid også en række argumenter for, at der i visse situationer kan være en samfundsøkonomisk gevinst ved at yde offentlig støtte.

### **Argumenter for offentlig erhvervsstøtte**

Et af de mange økonomiske argumenter for at yde offentlig erhvervsstøtte er eksistensen af eksternaliteter og offentlige goder. Et andet argument er asymmetrisk eller manglende information på de finansielle markeder. Et tredje argument er, at offentlig støtte kan være led i en strategisk handelspo-

4) Der kan dog opstilles modeller, hvor der er en efficiensgevinst ved lobby aktiviteter. Det centrale i denne argumentation er, at lobbyvirksomhed forbedrer informationsniveauet for beslutningstagerne, som derved kan uddele støtten på et bedre informationsgrundlag, jf. Nitsche og Heidhues (2006).

litik, der giver eksportører en konkurrencefordel. Dertil kommer en række mere bløde argumenter i form af merit-goder, midlertidige konjunkturtilbageslag og ønsker om en balanceret regional udvikling. I det følgende uddybes disse argumenter.

### **Eksternaliteter og offentlige goder**

Hvis det samfundsøkonomiske afkast af en erhvervsaktivitet er større end det privatøkonomiske afkast, vil aktiviteten i erhvervet være for lav. En vigtig begrundelse for at yde offentlig støtte er at sikre, at produktionsomfanget bliver samfundsøkonomisk optimalt. Produktionen kan være for lav samfundsøkonomisk set, hvis der er knyttet positive eksternaliteter til produktionen, eller det er vanskeligt eller ikke muligt at udelukke dem, der ikke betaler for ydelsen fra at forbruge den (offentlige goder).<sup>5</sup> FoU er et eksempel på aktiviteter, hvortil der er knyttet eksternaliteter, og som i en række tilfælde har karakter af et offentlig gode. Det er primært FoU, der har en generel anvendelse og er til hjælp ved produktionen af mange typer af produkter, der har en positiv ekstern effekt. Eksempelvis kan udviklingen af nye edb-programmeringssprog indebære en positiv eksternalitet, hvorimod udviklingen af et edb-program til løsning af en specifik opgave i en enkelt virksomhed sandsynligvis ikke indebærer en positiv eksternalitet.

### **Risikospredning**

Et andet argument for offentlig erhvervsstøtte er, at manglende mulighed for effektiv risikospredning kan gøre det vanskeligt især for iværksættere samt små og mellemstore virksomheder at rejse finansiell kapital.<sup>6</sup>

- 5) Eksternaliteter indebærer, at andre end dem, der producerer eller forbruger et givet gode, bliver påvirket positivt eller negativt.
- 6) Et argument for at yde offentlig støtte, der også fremføres, er, at asymmetrisk information betyder, at finansielle institutioner vil foretrække at kreditrationere frem for at forhøje renten, jf. Stiglitz og Weiss (1981) og Hubbard (1998). Imidlertid har det offentlige sjældent bedre information end markedet, hvorfor dette argument kun i særlige tilfælde kan begrunde erhvervsstøtte.

**Strategisk handelspolitik hjælper virksomheder til at komme ind på eksportmarkederne**

Et tredje argument for offentlige tilskud til udvalgte brancher er, at økonomisk hjælp kan være led i en strategisk handelspolitik. Offentlige tilskud kan således hjælpe virksomhederne med at komme ind med nye produkter på eksportmarkederne. Den langsigtede samfundsøkonomiske gevinst vil fremkomme, hvis det er muligt at opnå en betydelig markedsmagt på eksportmarkedet. Virksomheder, der afsætter til et marked med begrænset konkurrence, vil kunne opnå højere priser og derfor kunne give en højere aflønning til medarbejderne og samtidig opnå et højere afkast end virksomheder, der konkurrerer hårdt. Gevinsten tilfalder i dette tilfælde virksomheder og lønmodtagere i det eksporterende land på bekostning af virksomheder og lønmodtagere i det importerende land. For at få denne strategiske fordel er det nødvendigt, at konkurrencen mellem eksportlandenes producenter er begrænset, og at produktet hovedsageligt afsættes på eksportmarkederne og kun i moderat omfang på hjemmemarkedet.

**Stordriftsfordele kan give en konkurrencefordel på verdensmarkedet**

En anden måde at sikre en høj indtjening på er at tiltrække virksomheder i brancher med så betydelige stordriftsfordele, at der kun er plads til få store virksomheder på verdensmarkedet. Et eksempel på dette er vindmølleindustrien. Hvis det forventes, at der med tiden bliver så få producenter på verdensmarkedet, at konkurrencen begrænses, vil de enkelte producenter kunne indkassere en ekstraordinær profit. Hvis eksportlandet (Danmark) gennem favorable produktionsvilkår i den periode, hvor branchen konkurreres ned på færre virksomheder, er i stand til at sikre, at det er danske virksomheder, der overlever, vil danske lønmodtagere og virksomheder kunne opnå en gevinst på længere sigt. Denne gevinst kommer også statskassen til gode i form af højere indtægter fra person- og selskabsskatter.

**Innovative virksomheder har fordel ved at være først**

Det er samme ide, der ligger bag støtte til etablering og udvikling af innovative virksomheder. Den nye teknologi kan være med til både at øge produktiviteten i virksomheden og sikre en stærk stilling på verdensmarkedet, indtil teknologien bliver udbredt. Filosofien er, at det er en fordel at være først på markedet ("first mover advantage") med nye teknologier og produkter.

## **Der er positive eksternaliteter knyttet til erhvervsklynger**

Der er også argumenter for offentlig støtte til skabelse af erhvervsklynger. En klynge indebærer, at der er stordriftsfordele på brancheniveau, som overstiger de stordriftsfordele, der måtte findes i den enkelte virksomhed. Det betyder, at de gennemsnitlige omkostninger vil være lavere, jo større produktionen er i klyngen. Der er således en positiv eksternalitet knyttet til en klynge. Klyngen opstår ikke nødvendigvis via markedskræfterne. Når klyngen er skabt, vil markedskræfterne dog være med til at sikre, at klyngen bevares, så længe den indebærer en positiv eksternalitet. Eksternaliteten opstår som følge af f.eks. vidensoverførsel mellem virksomhederne og som følge af stordriftsfordele og større konkurrence på inputmarkedet på grund af det større volumen.

## **Bløde argumenter: Meritgoder**

Der kan også være et argument for, at der er behov for at yde tilskud til produktionen af ydelser, hvor politikerne vurderer, at produktionen og dermed også den enkeltes eller samfundets forbrug bliver for lavt, hvis det overlades til markedskræfterne, selvom der hverken er knyttet eksterne effekter til produktionen eller er tale om et offentligt gode. Disse benævnes også meritgoder.<sup>7</sup> Eksempler på dette er støtte til opsætning af operaforestillinger eller dansk filmproduktion. Produktionen af disse ydelser er derfor subsidiert eller finansieret udelukkende af offentlige midler.

## **Imødegå uhensigtsmæssig regional udvikling**

Der kan ligeledes være argumenter for at yde offentlig erhvervsstøtte til udvalgte regionale områder for at modvirke en samfundsmæssig uønsket koncentration i visse områder og affolkning af andre. Virksomheder har en tendens til at lokalisere sig tæt ved effektiv infrastruktur, og hvor der allerede er arbejdskraft med de nødvendige kvalifikationer. Det kan resultere i, at erhvervsudviklingen mellem de forskellige regioner bliver skæv, hvilket kan medføre en uønsket indkomstspredning mellem forskellige geografiske egne.<sup>8</sup> Der kan derfor være behov for at yde regional er-

7) Meritgoder kan dog også opfattes som en markedsfejl, der består i, at forbrugerne undervurderer deres nytte af et bestemt gode.

8) Den kommunale udligning i Danmark udjævner en del af de regionale forskelle i indkomster og udgiftsbehov og modvirker dermed en del af de geografiske indkomstforskelle.

hvervsstøtte. Dertil kommer, at en geografisk spredning af erhvervsområderne har andre fordele, f.eks. i form af mindskede trængselsomkostninger.

### **Andre forhold**

Der kan således samlet set opstilles en række økonomiske argumenter for at yde selektiv offentlig erhvervsstøtte. Men selv i de tilfælde, hvor der som udgangspunkt er et argument for at yde offentlig støtte, er der dog en række vigtige forhold at holde sig for øje, hvis den offentlige støtte skal være effektiv og samlet set velfærdsforbedrende for økonomien.

### **Måling af markedsfejl vanskelig**

Det første problem er, at størrelsen af markedsfejl skal måles, hvilket er vanskeligt. Der er f.eks. kvalitative argumenter for, at der skal ydes offentlig støtte til forskning for at give de rette incitamenter. Det skyldes, at det samfundsøkonomiske afkast er større end det privatøkonomiske afkast. Størrelsen af offentlig støtte for at korrigere for denne markedsfejl vil afhænge af forskellen mellem de to former for afkast. Denne forskel vil imidlertid afhænge af en lang række faktorer som markedsstrukturen, muligheden for at opnå ophavsretten, systemet for patentrettigheder, betydningen af innovationer, produktionsteknologien for FoU, for blot at nævne nogle stykker. I praksis er det således meget vanskeligt at måle den præcise størrelse af markedsfejlen og herved fastlægge den mest hensigtsmæssige størrelse for den offentlige støtte, der bør ydes. Det er dog vigtigt i hvert tilfælde at vurdere disse forhold.

### **Strategisk handelspolitik vanskelig i praksis**

Det kan også være vanskeligt at føre strategisk handelspolitik. Selvom der kan argumenteres for potentialet i strategisk handelspolitik, kan anbefalingerne være vanskelige at anvende i praksis. Det skyldes, at det i praksis er svært at forudsige, hvilke brancher der med tiden kan skabe en ekstraordinær høj profit. Tages der fejl, og erhvervsstøtten fremmer den forkerte branche gennem strategisk handelspolitik, bliver der tale om et samfundsøkonomisk tab frem for en gevinst. Strategisk handelspolitik har derfor karakter af et lotteri, hvor sandsynligheden for gevinst formodentligt er lille. Beslutningsgrundlaget for at føre en strategisk handelspolitik er også behæftet med en betydelig grad af asymmetrisk information mellem på den ene side staten og den an-

den side brancheinteresser, der vil fremme beslutningen til fordel for branchen, men ikke nødvendigvis til fordel for samfundsøkonomien.

**Støtte til  
erhvervsklynger  
kan virke  
konserverende**

Støtte til erhvervsklynger kan også være problematisk, fordi det kan give incitamenter til at fremstå som en erhvervsklynge, selvom erhvervet ikke er det. Samtidig kan støtte virke konserverende på erhvervsstrukturen, fordi der er en asymmetri mellem eksisterende og potentielle erhvervsklynger, idet eksisterende erhvervsklynger i sagens natur har lettere ved at overbevise beslutningstagerne om gevinsten ved at yde tilskud til dem, selvom der kun er argumenter for at yde offentlig støtte til dannelse af klynger.

**Kan markedsfejlen  
afhjælpes på anden  
måde?**

Selvom der kan være principielle argumenter for at yde offentlig støtte, bør det altid overvejes, om markedsfejlen kan afhjælpes på en anden og mere effektiv måde. Man skal også holde sig for øje, at hvis det skal være effektivt, at staten går ind i et projekt, som de private långivere eller investorer er uvillige til at finansiere, kræver det, at staten er bedre i stand til at vurdere fremtidige erhvervsmuligheder ("picking the winners") eller er mindre risikoavers end private investorer, fordi den har mulighed for at opkræve skatter og derfor kan fordele et eventuelt tab på flere og over længere tid.

**Direkte  
indkomststøtte kan  
være mere effektiv**

På tilsvarende måde kan direkte indkomststøtte til de dårligst stillede personer være mere omkostningseffektivt end selektiv erhvervsstøtte til udkantsområder, hvis støttens primære formål er fordelingspolitisk.

**Erhvervsstøtte i form af skattesubsidier**

**Skattebegunstigelse  
har forskellige  
former**

Erhvervsstøtte kan også tage form af skattebegunstigelser af bestemte former for investering og forbrug. En skattebegunstigelse kan f.eks. bestå i lavere skattesatser eller lempelige afskrivningsregler for udvalgte erhverv.

**Ens beskatning som  
udgangspunkt...**

Det er som udgangspunkt bedst, hvis skattesystemet ikke forvrider virksomhedernes anvendelse af arbejdskraft og kapital. Det indebærer, at en given produktionsfaktor skal beskattes ens, uanset i hvilket erhverv den anvendes. Det skyldes både hensynet til en effektiv anvendelse af produk-

tionsfaktorerne og de praktiske vanskeligheder og administrative omkostninger ved at kontrollere, om der sker en utilsigtet udnyttelse af selektive skatteregler.

**... sikrer størst mulig værdiskabelse**

Argumenterne mod at forvride erhvervenes faktorefterspørgsel gennem selektive skatteregler er de samme som dem, der blev fremført imod direkte tilskud til anvendelse af kapital og arbejdskraft i bestemte erhverv. Formålet med en neutral (dvs. ensartet) beskatning af alle erhverv er således at sikre den størst mulige samlede værdiskabelse.

**Dog argumenter for lempelig beskatning af kapitalintensive erhverv**

Der kan dog være situationer, hvor en neutral beskatning ikke nødvendigvis sikrer en maksimering af den samlede værditilvækst. Beskatningen af virksomhedsindkomst hviler overvejende på det såkaldte kildelandsprincip, ifølge hvilket skatten opkræves i det land, hvor indkomsten er indtjent. En kildelandsbaseret kapitalbeskatning tilskynder til kapital-eksport, fordi den indenlandske beskatning kan undgås ved at investere i udlandet. En kapitalbeskatning efter kildelandsprincippet vil derfor i særlig grad hæmme aktiviteten i meget kapitalintensive erhverv, der har let adgang til at etablere sig i udlandet. Der kan derfor være et argument for en relativt lempelig skat på kapital investeret i sådanne erhverv, hvis målsætningen er at maksimere den samlede nationalindkomst, jf. Sørensen (2006).

**Risiko for skattetænkning**

En ulempe ved at beskatte erhvervene forskelligt er imidlertid, at det tilskynder til skattetænkning i form af overflytning af overskud fra højtbeskattede til lavtbeskattede brancher. Det kan f.eks. ske ved, at virksomheder, der indgår i samme koncern, fastsætter deres interne afregningspriser med henblik på at omfordele skattepligtig indkomst til lavt beskattede brancher. Desuden kan der være praktiske og administrative problemer med at trække en klar skillelinie mellem de forskellige brancher, og virksomhederne vil få et incitament til at omklassificere sig til de særligt begunstigede brancher. Yderligere kan det være et problem, at de relative skattesatser skal justeres over tid, da den relative kapitalintensitet i forskellige brancher vil ændre sig over tid som følge af ændringer i teknologien og i den internationale arbejdsdeling. Endelig vil accept af et princip om differenti-

eret kapitalbeskatning tilskynde erhvervslivet til lobbyvirksomhed med henblik på at opnå gunstige skatteregler.

**Varsomhed  
nødvendigt ved  
fravigelse fra  
neutralitet**

Af alle disse grunde bør man være meget varsom med at fravige neutralitetsprincippet i virksomheds- og kapitalbeskatningen. En differentieret beskatning bør kun overvejes i situationer, hvor en fastholdelse af neutralitetsprincippet med sikkerhed kan påvises at medføre en meget alvorlig hæmsko for aktiviteten i et bestemt erhverv.

**Eksternalitets-  
argumenter for  
differentiering af  
skatter**

På det indirekte beskatningsområde er der et effektivitetsargument for at differentiere beskatningen i det omfang, der kan påvises klare positive eller negative eksterne effekter af bestemte former for forbrug. Dette eksternalitetsargument er f.eks. begrundelsen for en række af de traditionelle "giftskatter" samt energi- og miljøafgifterne.

**Højere skat på  
komplementære  
goder til fritid**

Ligeledes kan der gives et argument for en relativt høj indirekte skat på varer og tjenester, der i særlig grad er komplementære til fritid, dvs. goder, der især forbruges i forbindelse med husholdningernes fritidsaktiviteter. På denne måde kan man modvirke det forhold, at skattesystemet tilskynder folk til at anvende mindre tid på beskattede aktiviteter i markedet (arbejde) og i stedet vælger at forbruge mere fritid, der ikke kan beskattes, jf. Corlett og Hague (1953).

**Klare  
eksternaliteter hvis  
skatterne ikke skal  
være ensartede**

I praksis har myndighederne dog kun meget begrænset kvantitativ viden om, i hvilket omfang forbrugerne vil erstatte fritidsforbrug med forbrug af andre goder, hvis man systematisk forsøger at differentiere den indirekte beskatning ud fra det nævnte hensyn. Der er også administrative og kontrolmæssige problemer forbundet med en omfattende differentiering af den indirekte beskatning, ligesom en differentiering kan tilskynde til lobbyisme. Disse forhold taler for, at den indirekte beskatning som udgangspunkt bør være ensartet for alle varer og tjenester undtagen på de områder, hvor der kan påvises klare eksternaliteter.



### **Lempelig beskatning af hjemmeservice for at modvirke forvridding**

Formålet med en ensartet indirekte beskatning er at sikre, at beskatningen ikke uforholdsmæssigt hæmmer bestemte former for produktion og forbrug, så man undgår en unødigt stor forvridding af de beskattede markedsmæssige aktiviteter. På nogle områder, f.eks. inden for hjemmeservice, ligger de markedsmæssige aktiviteter imidlertid i direkte og tæt konkurrence med husholdningernes ubeskattede hjemmeproduktion (gør-det-selv arbejde) og med sort arbejde. Hvis køb af hjemmeservice fra det "hvide" marked pålægges samme skat som andre varer og tjenester, vil skattesystemet derfor i særlig grad hæmme (lovlig) markedsmæssig produktion af hjemmeservice sammenlignet med produktionen af andre goder, og husholdningerne vil blive tilskyndet til at bruge tid på lavproduktivt gør-det-selv arbejde frem for at anvende tiden på arbejdsmarkedet, hvor produktiviteten typisk er højere. Disse forhold udgør et argument for en relativt lempelig beskatning af (eller evt. direkte tilskud til) hjemmeservice, jf. Kleven mfl. (2000) og Kleven (2004). En sidegevinst ved at yde tilskud til hjemmeservice er, at det kan give bedre beskæftigelsesmuligheder for en del af arbejdsstyrken med begrænsede kvalifikationer.

### **Sammenligning med andre forvriddende skatter**

Den samfundsøkonomiske gevinst ved eventuelt at lempe beskatningen af f.eks. hjemmeservice skal dog sammenlignes med andre skatteændringer, f.eks. nedsættelse af mellem- eller topskatten, der også forvrider arbejdsudbuddet. Forskel i selvfinansieringsgraden af de to forslag er et udtryk for, hvilken ændring der mindsker forvriddingerne mest.

### **Sammenfatning**

Samlet er der en række argumenter mod at yde direkte selektiv erhvervsstøtte og mod at anvende selektive skatteregler, der begunstiger bestemte aktiviteter eller erhverv. Økonomien er dog i nogle tilfælde behæftet med markedsfejl, og i disse situationer kan erhvervsstøtte potentielt være med til at fremme en effektiv ressourceanvendelse. Inden der ydes erhvervsstøtte, bør det dog altid vurderes, om alternative instrumenter vil være mere effektive, og om gevinsten ved at yde støtte står mål med omkostningen ved støtten. De samme betragtninger er relevante, når det drejer sig om skattesubsidier. Som udgangspunkt bør den direkte beskatning følge et neutralitetsprincip, og den indirekte

beskatning bør være ensartet undtagen i de tilfælde, hvor der kan påvises klare eksternaliteter i forbruget. På enkelte udvalgte områder kan der dog være argumenter for at fravige disse generelle principper for at undgå, at skattesystemet i uforholdsmæssig grad hæmmer bestemte markedsmæssige aktiviteter.

## **II.4 Samfundsøkonomisk vurdering af erhvervsstøtte**

### **Analyse nødvendig**

Når man ønsker at støtte en virksomhed eller et erhverv med offentlige midler skal det vurderes, om der er en samfundsøkonomisk gevinst ved at yde støtten, og i hvilken form en sådan kan ydes mest effektivt. I den forbindelse er det hensigtsmæssigt at foretage samfundsøkonomiske vurderinger i form af cost-benefit-analyser. Derved sammenholdes gevinsten med de samlede omkostninger for at vurdere, om støtten er en samfundsøkonomisk nettogevinst, og om den har et hensigtsmæssigt omfang.

### **Cost-benefit-analyse er anvendt på forskellige områder**

Vurdering af offentlige tiltag ved hjælp af cost-benefit-analyser er indtil videre især blevet anvendt inden for trafik- og miljøområdet, jf. Trafikministeriet (2003). Men metoden er også blevet anvendt på analyse af effekten af aktiveringsordninger i arbejdsmarkedspolitikken, jf. Det Økonomiske Råd (2002a). Der er derimod ikke tradition for at anvende denne analysemetode på erhvervsstøtteområdet, men anvendelsen af principperne i cost-benefit-analyser på dette område vil kunne hjælpe beslutningstagerne til en mere effektiv udformning af de offentlige støtteordninger.

### **Principielle argumenter ikke tilstrækkelige for støtte**

Det er nødvendigt med en mere præcis beregning af gevinster og omkostninger for de enkelte erhvervsstøtteordninger, fordi ordninger, der ud fra principielle argumenter synes hensigtsmæssige, kan vise sig at indebære så høje direkte og indirekte omkostninger, at gevinsten ved støtten ikke står mål med omkostningerne. De principielle argumenter for erhvervsstøtte er nærmere diskuteret i afsnit II.3. Som led i analysen skal det afklares, hvilke problemer støtten skal afhjælpe. Det kan f.eks. være, at der er eksterne effekter ved produktionen, eller at virksomheden er udsat for unfair

udenlandsk konkurrence. Det skal derefter vurderes, i hvilken form og i hvilket omfang støtten skal ydes.

### **Cost-benefit-analyser et anvendeligt instrument**

Cost-benefit-analyser er et nyttigt redskab til hjælp ved prioritering mellem forskellige offentlige tiltag. Ved cost-benefit-analyser opgøres fordele og ulemper ved et offentligt indgreb i kroner og øre, og det beregnes, hvorvidt de beregnede fordele er større end de samlede ulemper. Herved bliver det afklaret, hvilke projekter der giver et positivt afkast. Desuden fås en rangordning, som gør det muligt at prioritere mellem projekterne, når der tages hensyn til, at der er begrænsede offentlige ressourcer.

### **Analysen opdeles i trin**

En cost-benefit-analyse er en systematisk metode til at vurdere økonomiske indgreb. Analysen kan opdeles i seks trin, jf. boks II.4 og Det Økonomiske Råd (2002b). I analysens første trin identificeres de projekter/politikker, der skal rangordnes. Det kan samtidig vurderes, hvilke befolkningsgrupper der især har gevinst ved tiltaget. Der skal være en grundig beskrivelse af, hvilket økonomisk problem støtten har til hensigt at afhjælpe. En række problemer i form af markedsfejl, herunder eksternaliteter, kan afhjælpes på mere end en måde. Hvis formålet med en given erhvervsstøtte f.eks. er at få en virksomhed til at anvende produktionsteknologier, der begrænser miljøskader, kan der alternativt udstedes et påbud om at anvende bestemte produktionsteknologier. Der skal derfor redegøres for, hvilket instrument der løser problemet mest efficient. I tilfælde af, at det ud fra beskrivelsen ikke kan afgøres, hvilken offentlig støtte der er mest efficient, bør den samfundsøkonomiske analyse gennemføres for alle relevante alternative instrumenter.

### **Beskrivelse af ulemper og fordele**

I trin et beskrives ulemper og fordele ved tilskuddet. Ulemperne omfatter både de direkte finansielle omkostninger og de indirekte ulemper i form af f.eks. begrænsning i konkurrencen på det marked, der berøres af et tilskud. Det er både de kortsigtede og de langsigtede omkostninger, der skal beskrives. Den samfundsøkonomiske gevinst, der opnås ved støtten, skal ligeledes beskrives. En øget produktivitet er et eksempel på gevinsten ved støtte til et erhverv.

En samfundsøkonomisk analyse kan opdeles i seks trin:

1. **Beskrivelse af projekternes konsekvenser** i form af en kvalitativ redegørelse for omkostninger og gevinster. Både forventede direkte og indirekte omkostninger beskrives. De indirekte omkostninger som følge af erhvervsstøtte kan f.eks. vedrøre en forværring af konkurrencen, hvilket på lang sigt kan medføre højere forbrugerpriser eller lavere udbud. Gevinsterne kan f.eks. være højere lønninger.
2. **Værdisætning.** For at kunne sammenligne fordele og ulemper værdisættes de i kroner og øre. Dette er i mange tilfælde vanskeligt, fordi fordelene og ulemperne ikke er værdisat på et marked. Derfor skal der anvendes alternative mål, hvor værdien f.eks. fastlægges ud fra spørgeskemaundersøgelser. Værdien kan også nogle gange fastlægges ud fra empiriske undersøgelser af sammenlignelige forhold.
3. **Diskontering.** Der foretages en sammenvejning af omkostninger og fordele med forskellig tidsmæssig placering ved diskontering. Det er ikke muligt ud fra litteraturen at fastlægge en entydig diskonteringsrate, men i Danmark anvendes typisk en realrente på 3 pct.
4. **Beregning af nettogevinst.** De diskonterede fordele sammenlignes med de diskonterede ulemper, og ordninger, der har en beregnet nettogevinst, skal i princippet iværksættes.
5. **Følsomhedsanalyse.** Der gennemføres beregninger, hvor der gøres alternative forudsætninger vedrørende centrale parametre og antagelser for at få et indtryk af, hvor følsomme beregningerne er over for disse forhold.
6. **Sammenligning** af projekter/politikker. Der vil ofte være forskellige projekter, der konkurrerer om begrænsede offentlige midler. Metoden kan derfor også anvendes til at rangordne forskellige projekter.

**En systematisk beskrivelse er i sig selv en fordel**

Selv hvis analysen skulle stoppe her, fordi det ikke er muligt at værdisætte alle omkostninger og fordele, er en systematisk beskrivelse af konsekvenserne for både omkostningerne og gevinsterne ved offentlige tilskud en forbedring af beslutningsgrundlaget.

### **Værdisætning af fordele**

I trin to skal ulemper og fordele værdifastsættes i kroner og øre. Nogle af disse er vanskelige at fastsætte, fordi de ikke nødvendigvis er bestemt på et marked. En del af både fordele og ulemper kan således ikke måles direkte, men må beregnes med udgangspunkt i f.eks. empiriske undersøgelser gennemført på tilsvarende områder. En del af gevinsten kommer også i form af eksterne effekter. En ekstern effekt indebærer, at andre end dem, der producerer eller forbruger et gode, bliver påvirket. Eksempelvis er eksistensen af eksterne effekter et argument for offentlig støtte til forskning og udvikling. Disse kan ikke direkte måles, idet de ikke prisfastsættes på et marked. Hvis det ikke er muligt at opgøre direkte estimater af fordelene, er det en vigtig hjælp i beslutningsprocessen at vurdere, hvilke projekter eller hvilken politik der realiserer en given målsætning bedst muligt. I det tilfælde er der dog fortsat behov for en grundig kvalitativ beskrivelse af de fordele, der ikke kan værdisættes.

### **Alle omkostninger skal medtages**

Ulempene omfatter både direkte og indirekte omkostninger. De direkte omkostninger kan f.eks. være budgetterede offentlige udgifter. Støtten kan dog også ske i form af en mere favorabel skattebehandling end for andre erhverv. I det tilfælde kan støtten opgøres som forskellen mellem den faktiske skattebehandling, og den skat erhvervet skulle pålignes, hvis det blev behandlet som andre erhverv. Der kan dog også være andre indirekte omkostninger ved at yde offentlig erhvervsstøtte f.eks. i form af, at erhvervsstøtten kan påvirke konkurrencen, hvilket kan være en omkostning i form af højere forbrugerpriser.

### **Omkostninger ved at indkræve skatter**

Derudover indebærer opkrævningen af skatterne til finansieringen af støtten en omkostning i form af et forvridningstab, som skal lægges oven i omkostningerne. Skatterne forvrider økonomien, fordi de bl.a. reducerer arbejdsudbuddet, hvilket er et velfærdstab. Skat på arbejdskraft indebærer en højere lønomkostning set fra arbejdsgiversiden og lavere løn set fra arbejdstagersiden. Det betyder, at der generelt må forventes et lavere arbejdsudbud, når skatterne stiger. Der er ikke enighed om størrelsen af dette forvridningstab, men almindeligvis forudsættes de marginale forvridningsomkostninger ved at indkræve skatter for Danmark at udgøre 20 pct., jf. Jespersen (2002).

### **Sammenvejning af omkostninger og fordele**

I trin tre sker der ved diskonteringen en sammenvejning af omkostninger og fordele, der har tidsmæssig forskellig placering. Diskonteringsraten skal afspejle den kompensation, som samfundet skal have for at udskyde forbruget af en ydelse eller vare. Der kan findes belæg for et vist spænd for den relevante diskonteringsrate. Der kan på den ene side argumenteres for, at diskonteringsraten skal svare til vækstraten, da fremtidige generationer ikke bør stilles ringere som følge af de antagelser, der gøres vedrørende langsigtede projekter. På den anden side er der argumenter for, at diskonteringsraten skal svare til afkastet af erhvervs-mæssige projekter, da offentlige projekter vil fortrænge private projekter. En høj vækst sikres bedst, når projekterne gennemføres der, hvor afkastet er størst.

### **Projekter med positiv nettoværdi skal gennemføres**

De diskonterede fordele sammenholdes med de diskonterede omkostninger i trin fire. Tilskudsordninger, der har en positiv nettoværdi, øger velfærden i samfundet, og tilskud bør i sådanne tilfælde ydes, mens ordninger, der har en negativ nettoværdi, ikke bør gennemføres.

### **Beregning af implicit værdi**

Det kan også være en god hjælp i beslutningsprocessen at opgøre, hvilken værdi de ikke målbare gevinster skal tillægges, for at projektet er økonomisk fornuftigt. Den beregnede implicitte værdi af projektet opgøres ud fra projektets forventede omkostninger.

### **Usikkerhedsberegninger vigtige**

Ved cost-benefit-analyser er der en række parametre og forhold, der skal skønnes over. Det er derfor nødvendigt at gennemføre usikkerhedsberegninger af, hvordan netto-nutidsgevinsten påvirkes af ændringer i de centrale parametre og estimater, hvilket sker i trin fem. Usikkerheden vedrører både ulemper og fordele.

### **Hvor kommer gevinsten?**

Der er ikke en universel retningslinie for, hvordan gevinsten ved statsstøtten skal opgøres ved cost-benefit-analysen. Det skyldes, at formålet med støtten er forskellig fra ordning til ordning. Formålet med erhvervsstøtten hjælper med til at angive, hvor gevinsten ved støtten vil vise sig. Det kan således være med afsæt i de principielle argumenter for behovet for støtten, at gevinsten skal søges. Ved nogle ordninger skal der foretages værdisætningsundersøgelser. Det drejer

sig f.eks. om miljøstøtte, hvor det er nødvendigt f.eks. ved hjælp af spørgeskemaer at undersøge, hvilken værdi befolkningen tillægger den forbedring af miljøet, som det forventes, at støtteordningen vil resultere i. Ved andre støtteordninger forventes støtten at resultere i en højere produktivitet. Det kan være støtte til forskning og udvikling, hvor det må forventes, at støtten vil resultere i en højere produktivitet i ikke alene det erhverv, der får støtte, men også andre erhverv som følge af eksternalitetsvirkningen ved forskning. Estimer af den højere produktivitet må opgøres ved anvendelse af empiriske analyser.

**Gevinsten skal sættes i relation til et relevant alternativ**

Måling af gevinsten skal sættes i forhold til et relevant alternativ. Det er helt centralt for at opgøre nettogevinsten. Det skyldes, at alternativet til at iværksætte en støtteordning og de deraf afledte virkninger almindeligvis er en anden aktivitet. Det er også en ledetråd for, hvordan gevinsten skal opgøres. Almindeligvis vil en forøget offentlig støtte betyde, at beskæftigelsen og produktionen i det støttede erhverv vil stige. Denne stigning er dog ikke et mål for gevinsten i en cost-benefit-analyse. Det skyldes, at det må forventes, at der på sigt er alternative beskæftigelsesmuligheder for de personer, der ansættes i erhvervet som følge af støtten. Hvis de beskæftigede i den støttede virksomhed har en højere løn i denne beskæftigelse, vil forskellen i lønnen være et udtryk for gevinsten. Dertil kommer eventuelle afsmittende virkninger på andre virksomheder.

**Cost-benefit-analyser vil være et fremskridt, selv når beregningerne ikke gennemføres**

Gennemgangen af metoden bag cost-benefit-analysen viser samlet set, at den kan være et nyttigt instrument til at vurdere, om en given erhvervsstøtte giver en samfundsøkonomisk gevinst. En cost-benefit-analyse er således en systematisk metode til at vurdere gevinster og omkostninger. Beregningerne er naturligvis behæftet med usikkerhed, men usikre opgørelser er bedre end ingen opgørelse. Gennemførelsen af støtten vil implicere en værdisætning af gevinsten ved støtten, også uden at der er foretaget beregninger. Selv om analysen stopper, efter at alle omkostninger og gevinster er listet, uden at der er foretaget en beregning af gevinster og omkostninger, vil det være et fremskridt i forhold til nu, når det skal vurderes, om der skal ydes offentlig erhvervsstøtte.

## II.5 Analyser og vurderinger af erhvervsstøtte

### Afsnittets indhold

Dette afsnit præsenterer analyser og vurderinger af udvalgte erhvervspolitiske ordninger. Ordningerne er udvalgt, så de både omfatter direkte tilskud til virksomheder, tilskud til institutioner med erhvervsfremmende aktiviteter og skatterabatter til virksomheder. Formålet er at præsentere eksempler på argumenter og analyser, der kan være med til at forbedre beslutningsgrundlaget for at føre erhvervs politik i Danmark. Følgende ordninger og aktiviteter behandles:

- Støtte til iværksætteri
- Hjemmeservice
- Støtte til erhvervsrelateret forskning
- Institutioner med erhvervsfremmende sigte
- Rederibeskatning
- Skibsværftsstøtte

### Støtte til iværksætteri<sup>9</sup>

#### Iværksættere kan spille vigtig rolle

Iværksættere kan spille en vigtig økonomisk rolle, fordi de opretter nye virksomheder, der har muligheden for at vokse sig store i løbet af kort tid. Innovative iværksættere er drejet af nye ideer, der kan være til gavn for hele samfundet i form af nye produkter, nye produktionsformer og nye organisationsformer. Hvis iværksættere går ind på markeder, hvor der er mangelfuld konkurrence, kan de være med til at forbedre konkurrencen. Endvidere har personer mere fleksibilitet som iværksættere end som lønmodtagere, fordi de ikke er underlagt bindinger om f.eks. arbejdstider og aflønning fastlagt i overenskomster.

#### Skal det offentlige støtte iværksættere?

Selv om iværksættere kan have en vigtig økonomisk betydning, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at det offentlige skal støtte denne form for økonomisk aktivitet. En nødvendig betingelse er, at mindst et af følgende forhold er opfyldt:

9) Formandskabet har tidligere skrevet om entreprenørskab og venturekapital i Det Økonomiske Råd (2003a). Dele af indeværende afsnit bygger på dette kapitel.



- Den nystartede virksomhed giver anledning til væsentlige positive videneksternaliteter
- Iværksætterne har ikke den fornødne viden om en række administrative forhold, f.eks. skatteregler og anden offentlig regulering, som er nødvendig for at drive virksomhed
- Ufuldkommenheder på de finansielle markeder betyder, at nystartede virksomheder ikke har mulighed for at låne risikovillig kapital til rentable projekter<sup>10</sup>

I alle tre tilfælde bliver niveauet for nystartede virksomheder for lavt i forhold til det samfundsmæssigt ønskværdige. Derfor kan der være en begrundelse for, at det offentlige afbøder evt. markedsfejl, yder direkte økonomisk støtte eller mindsker administrative barrierer og tilbyder information om central lovgivning.

### **Omkostning ved støtte til iværksættere**

Selv om en eller flere af disse betingelser er opfyldt, kræver det en specifik vurdering at afgøre, om et indgreb er hensigtsmæssigt. Udover at støtten i sig selv koster offentlige midler, kan det være svært at adskille de iværksættere, der har behov for hjælp, fra de iværksættere, som godt kan klare sig selv – med risiko for “støttespild”. Det er heller ikke oplagt, at offentlige myndigheder kan løse en markedsbrist, som skyldes mangelfuld information. Hvis en finansiel investor har svært ved at skelne mellem rentable og urentable projekter, forekommer det ikke oplagt, at en embedsmand kan gøre det bedre.

### **Dansk iværksætterpolitik – svinger pendulet tilbage?**

Dansk iværksætterpolitik sætter ind på alle de tre nævnte områder, men politikken har på centrale områder ændret sig siden midten af 1990'erne, jf. boks II.5. Overordnet kan udviklingen beskrives ved, at man afvikler tilskud til en bred kreds af iværksættere (etableringstilskud og iværksætterydelse), og erstatter det med rådgivning (klippekort og gratis rådgivning), for så i det seneste udspil fra foråret

10) Ufuldkommenhederne kan f.eks. skyldes asymmetrisk information, som bevirker, at investorer ikke fuldt ud kan skelne mellem rentable og urentable projekter, og at investorer efter at have foretaget investeringen ikke kan overvåge det pågældende projekt i tilstrækkelig høj grad.

2006 at foreslå skattnedslag til iværksættere med særlig høj vækst, de såkaldte vækstiværksættere.

### **Mange nye virksomheder, men få vokser hurtigt**

Fokuseringen på vækstiværksættere skyldes bl.a. analyser, der viser, at Danmark ligger blandt de lande i Europa, hvor der etableres flest nye virksomheder. Set i forhold til en række andre lande er der imidlertid få nye danske virksomheder, der kommer ind i et solidt vækstforløb og dermed skaber nye arbejdspladser og højere velstand. Europæiske iværksættere udviser generelt vækstrater, der ligger langt under niveauet i resten af verden, og Danmark ligger lavt i det europæiske felt, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005).

### **Skal vækstiværksættere støttes?**

Der er kun et økonomisk rationale for offentlig støtte til vækstiværksættere, hvis det kan godtgøres, at de har en særlig økonomisk betydning, og hvis vækstiværksætterne har særlige egenskaber eller vilkår for at drive virksomhed, der betyder, at der bliver for få af dem i fravær af offentlige initiativer. Særlige egenskaber eller vilkår kunne være videneksternaliteter eller problemer med at finansiere fortsat vækst. Dette er parallelt til betingelserne for at støtte iværksættere i bred forstand, jf. ovenfor.

### **Beslutningsgrundlag**

For at belyse disse spørgsmål præsenteres neden for beregninger af vækstiværksætternes bidrag til totalfaktorproduktiviteten (TFP) samt vækstiværksætternes overskudsgrad, gældsandel og investeringskvote.<sup>11</sup> Den første beregning er en indikator for disse iværksætteres samfundsøkonomiske værdi, mens de regnskabsmæssige nøgletal antyder vækstiværksætternes muligheder for at finansiere en fortsat vækst.

### **Et vækstregnskab opstilles**

Med udgangspunkt i Økonomi- og Erhvervsministeriets virksomhedsdatabase er der opstillet et vækstregnskab for Danmark for perioden 1999-2002, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005).<sup>12</sup>

11) Totalfaktorproduktiviteten angiver det vækstbidrag, som indsat- sen af kapital, arbejdskraft og halvfabrikata ikke kan forklare.

12) Beregningerne på databasen er foretaget af Økonomi- og Er- hvervsministeriet. Dokumentation af beregningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Frem til udgangen af 1997 blev iværksættere støttet med direkte tilskud – til 1994 som iværksætterydelse og herefter som etableringsydelse. Især iværksættere med en forudgående ledighedsperiode kunne modtage tilskud. Sideløbende blev der etableret rådgivning. I 1994 blev den såkaldte klippekortsordning indført. Den gav iværksættere mulighed for at få adgang til rådgivning og uddannelse – svarende til antal klip på kortet. I 1997 blev denne ordning afløst af ordningen “gratis rådgivning” før virksomhedsstart. I 2001 blev indsatsen regionaliseret via opbygningen af en række lokale kontaktpunkter for iværksættere.

VækstFonden blev etableret i 1992 af staten med et indskud på 2 mia. kr. Fonden er etableret med henblik på at “løbe” kapitalmarkedet for risikovillig kapital til små, nye og innovative virksomheder i gang ved at bringe aktørerne sammen og tilvejebringe den nødvendige infrastruktur. En række andre initiativer har til formål at sikre finansiering til højteknologiske projekter – f.eks. innovationsmiljøerne, der knytter personer fra universiteter, teknologiske serviceinstitutter, den finansielle sektor og virksomheder sammen.

Regeringens velfærdsudspil fra foråret 2006 indeholder en række forslag på iværksætterområdet. Flere af disse skal ses i forlængelse af den tidligere handlingsplan for iværksættere fra 2003. Eksempelvis forslag om:

- Justering af konkurslovgivningen, så det bliver lettere for iværksættere at genstarte en virksomhed efter en konkurs
- Færre administrative byrder i mindre og nystartede virksomheder
- Fokus på iværksætterkultur i uddannelsessystemet

Et nyt element er dog fokus på de såkaldte vækstiværksættere. Vækstiværksættere er eksisterende virksomheder startet 3-7 år før opgørelsesåret, og som har opnået en vækst i omsætning eller beskæftigelse på minimum 60 pct. i de seneste to år. Der foreslås bl.a., at disse iværksættere får en skattelempelse på i alt 100.000 kr. over 3 år.

VækstFonden foreslås delvist privatiseret med det formål at skabe en ny venturefond med et kapitalgrundlag på 3-4 mia. kr.

Kilde: Det Økonomiske Råd (2003a), Regeringen (2003, 2006).

**Vækstiværksættere ansvarlige for 1/8 af TFP-vækst på 3 pct.**

Regnskabet viser, at den gennemsnitlige årlige stigning i TFP udgjorde 3 pct. De nystartede virksomheder bidrager med 0,6 pct.point ud af 3,0 pct.point. Heraf er vækstiværksætterne ansvarlige for et vækstbidrag på 0,4 pct.point, dvs. 13 pct. af den samlede vækst i TFP.

**Vækstiværksættere udgør kun 2 pct. af alle virksomheder**

Dette vækstbidrag er tankevækkende i betragtning af, at vækstiværksætterne udgør 2.400 ud af erhvervsdatabasens 120.000 virksomheder svarende til 2 pct. Årsagen til det betydelige bidrag til den samlede vækst i produktiviteten er, at vækstiværksætterne har et produktivetsniveau, der er ca. 40 pct. højere end gennemsnittet af alle virksomheder.

**Vækstiværksættere også højproduktive som lønmodtagere**

Der er imidlertid en række argumenter for, at dette tal overdriver betydningen af vækstiværksætterne. Vækstiværksætternes ejere og ansatte har sandsynligvis en fortid som lønmodtagere i brancher og virksomheder med en høj produktivitet. Den korrekte måde at foretage sammenligningen på er derfor at sammenholde vækstbidraget fra vækstiværksætterne med vækstbidraget fra deres tidligere aktivitet. Det har ikke været muligt med de tilgængelige data. Imidlertid er der indikationer af, at vækstiværksætterne er overrepræsenteret i brancher med forholdsvis høj produktivitet som transport, post og telekommunikation samt finansiering og forretningsservice, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005). Generelt er det derfor vigtigt at få afgjort, om vækstiværksætternes beregnede merproduktivitet på 40 pct. er en egenskab ved disse nye virksomheder alene, eller om merproduktiviteten snarere kan henføres til personlige egenskaber hos ejerne og de ansatte samt branchekarakteristika.

**Kan vækstiværksætterne finansiere fortsat vækst?**

Vækstiværksætterne har lidt lavere egenkapitalandele end andre iværksættere, og overskudsgraden er også lavere, jf. tabel II.5. En årsag til den lavere overskudsgrad trods den højere vækst er, at investeringerne er højere – både i forhold til andre iværksættere og i forhold til etablerede virksomheder. Man kan imidlertid ikke ud fra disse oplysninger afgøre, om vækstiværksætterne har vanskeligere ved at finansiere fortsat vækst end andre iværksættere. Det kræver derfor yderligere analyser at retfærdiggøre offentlig finansieringsstøtte.

Tabel II.5 Regnskabsmæssige nøgletal for forskellige virksomheder, 2002

	Vækst- iværksættere	Andre iværksættere	Etablerede virksomheder
	----- 1.000 kr. -----		
Kapitalintensitet <sup>a)</sup>	309	283	390
Årsløn pr. årsværk	358	311	312
	----- Pct. -----		
Egenkapitalandele	20,4	21,5	26,8
Overskudsgrad	4,5	5,6	7,6
Investeringskvote	8,5	6,7	7,6

a) Kapitalintensitet angiver kapital pr. medarbejder.

Anm.: Egenkapitalandel, overskudsgrad og investeringskvote er angivet som andel af omsætningen.

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005).

### Vækstiværksættere med viden-eksternaliteter

Som nævnt er vækstiværksætterne overrepræsenteret i teknologiintensive brancher, hvor der er gode muligheder for videneksternaliteter. Endvidere har de ansatte i højere grad end i en lang række andre virksomheder en lang videregående uddannelse. Dette kunne i princippet retfærdiggøre offentlig støtte, men i så fald er der et tilsvarende argument for at støtte teknologi- og videnintensive brancher generelt.

### Svært i praksis at støtte de rigtige

I princippet kunne der være et argument for offentlig støtte til vækstiværksættere, fordi der er indikationer af, at de i særlig grad bidrager til væksten i produktiviteten, og fordi de muligvis ikke selv får det fulde udbytte af deres iværksætterindsats. Ud fra samme betragtning er der et argument for generelt at støtte omstilling fra lavproduktive til højproduktive virksomheder, men dette ville kræve en omfattende offentlig indgriben, og det offentlige har næppe den fornødne information til at sikre, at støtten går til de rigtige virksomheder.

### Hjemmeservice

### Ordningen ændret en del gange

Hjemmeserviceordningen blev indført i 1994, men er nu stort set udfaset. Formålet med ordningen var at øge velfærd for børnefamilier og ældre, mindske gør-det-selv og

sort arbejde og at forbedre beskæftigelsesmulighederne for kortuddannede. I afsnit II.3 er der redegjort for de principielle argumenter for, at støtte til hjemmeservice kan øge velfærden. Hjemmeserviceordningen har gennemgået en række regelændringer, siden den blev indført. Den startede i 1994 som en forsøgsordning, hvor der blev ydet et offentligt tilskud til hjemmeservice på 65 kr. pr. time til salg af rengøring, havearbejde og vinduespudsning. Tilskuddet er efterfølgende reguleret flere gange og blev allerede et halvt år efter indførelsen forhøjet til 85 kr. pr. time. I 1997 blev ordningen gjort permanent, og tilskuddet blev ændret til et procenttilskud.

### **Kraftigt beskåret fra 2004**

Ordningen blev imidlertid kraftigt beskåret fra januar 2004, så det nu kun er folke- og førtidspensionister, der kan få tilskud til hjemmeservice, og tilskuddet kan maksimalt være på 6.000 kr. pr. kvartal.

### **Evaluering af ordningen**

Erhvervsfremmestyrelsen har gennemført en grundig samfundsøkonomisk analyse af, om ordningen opfyldte de målsætninger, der lå bag at indføre et offentligt tilskud, jf. Erhvervsfremmestyrelsen (2002). Evalueringen er således foretaget, før brugerkredsen blev beskåret kraftigt, og kan derfor ikke anvendes til en vurdering af den nuværende udformning af ordningen.

### **Analyse med mange elementer**

Analysen omfatter registeranalyser af brugerne og personer beskæftiget inden for ordningen, spørgeskemaundersøgelser af betydningen for sort arbejde samt modelberegninger af den samfundsøkonomiske virkning af hjemmeserviceordningen.

### **Børnefamilier anvendte især rengøringshjælp, og de lidt ældre fik havehjælp**

$\frac{2}{3}$  af tilskuddene til hjemmeservice blev ydet til rengøring m.m., og  $\frac{1}{3}$  blev ydet til havearbejde. Det var især børnefamilier i 30-40-års alderen, der fik tilskud til rengøringshjælp, mens især personer over 50 år efterspurgte tilskud til udførelse af havearbejde. Andelen af personer, der benyttede sig af hjemmeservice, var stigende med indkomsten.

### **Hjemmeservice erstatter især gør-det-selv arbejde**

Et af formålene med hjemmeserviceordningen var at nedbringe omfanget af gør-det-selv og sort arbejde. En spørgeskemaundersøgelse har belyst, i hvilket omfang brugerne

har begrænset dette.  $\frac{3}{4}$  af brugerne angiver, at hjemmeservice erstatter gør-det-selv arbejde, mens undersøgelsen tyder på, at kun 7 pct. af rengøringen og 1 pct. af havearbejdet er konverteret fra sort arbejde til hjemmeservice.

### **De beskæftigede**

Undersøgelser indikerer også, at hjemmeservice kan forbedre beskæftigelsesmulighederne lidt for den del af arbejdsstyrken med de laveste kvalifikationer. En registerundersøgelse tyder således på, at nystartede hjemmeservicevirksomheder i lidt større omfang end etablerede virksomheder, der tilbyder hjemmeservice, rekrutterede ledige og langvarigt ledige, samt at ansættelsen af disse personer mindsker deres efterfølgende ledighedsrisiko.

### **Velfærdseffekter af hjemmeservice**

Der er foretaget en samfundsøkonomisk modelberegning ved hjælp af en anvendt generel ligevægtsmodel for at belyse den samlede samfundsøkonomiske virkning af hjemmeserviceordningen. Beregningerne viser både virkningen på beskæftigelsen og betydningen for velfærden i form af øget fritid for brugerne af hjemmeserviceordningen.<sup>13</sup> Den anvendte model tager højde for samspillet mellem den hvide økonomi på den ene side og gør-det-selv og sort arbejde på den anden side, jf. Sørensen (1997). Ifølge modelberegningerne betød hjemmeserviceordningen, at beskæftigelsen blev øget med 0,2 pct., fritiden med 0,1 pct. og den samlede velfærd i form af mere forbrug og fritid med 0,1-0,2 pct.<sup>14</sup>

### **Strukturen i dansk økonomi ændret**

Den anvendte model beskriver dansk økonomi i 1994, herunder arbejdsmarkedets funktionsmåde. Gennem 1990'erne er der gennemført en række arbejdsmarkeds- og skattereformer, som har nedbragt den strukturelle ledighed, jf. Det Økonomiske Råd (2002b) og kapitel I. De beregnede resultater kan derfor ikke direkte anvendes til en vurdering af virkningen af at genindføre de regler for hjemmeserviceordningen, der gjaldt i 1990'erne.

13) Velfærden af fritid er beregnet ved at antage, at værdien af en times fritid svarer til timelønnen efter skat for beskæftigede.

14) En grundigere beskrivelse af resultaterne findes i Erhvervsfremmestyrelsen (2002), og Sørensen (1997) dokumenterer den anvendte model.

## **Finland har også fradrag for vedligeholdelse og rengøring**

Finland har også en hjemmeserviceordning, men den er indrettet noget forskelligt fra den danske. Finland har siden 1997 haft et skattefradrag for hjemmeservice samt bolig-reparation. Arbejdet kan bestå af traditionelle husholdningsgøremål som rengøring, vask og madlavning, men husholdningerne kan også få udført pleje- og omsorgsopgaver samt boligreparation. Den finske ordning omfatter således udførelse af langt flere opgaver end den danske hjemmeserviceordning. Den finske ordning var midlertidig i perioden 1997-2000, men blev gjort permanent fra 2001. Skattereduktionen kan maksimalt være på 1.150 euro pr. person pr. år. Ordningen omfatter både ydelser købt af en virksomhed og ydelser udført af en person, man selv har ansat. I 2003 anvendte 85 pct. af husholdningerne fradraget til at få udført reparationsarbejde. Virkningen af ordningen er undersøgt ved hjælp af en interviewundersøgelse, og resultatet af denne undersøgelse er, at ordningen har øget beskæftigelsen med 0,1-0,2 pct., jf. Niinola mfl. (2005). De administrative omkostninger ved ordningen har været begrænsede, fordi skattenedsættelsen gælder for bredt definerede serviceordninger.

## **Hjemmeservice frigør tid i husholdningerne**

Der er således indikationer på, at tilskud eller skatterabatter til hjemmeservice kan øge beskæftigelsen og velfærd. Velfærdsgevinsten fremkommer som følge af en mere effektiv tidsanvendelse, bl.a. fordi lavproduktivt gør-det-selv arbejde erstattes af professionelt servicearbejde. Derved frigøres der tid i husholdningerne, som dels kan anvendes på arbejdsmarkedet og dels kan omsættes i øget fritid.

## **Resultatet bør sammenholdes med andre ændringer i skattesystemet**

Mere generelle marginalsattesænkninger kan dog også bidrage til at formindske forvridningerne i husholdningernes tidsanvendelse. Eventuelle skattelempler for (eller tilskud til) hjemmeservice bør derfor altid sammenlignes med de forventede gevinster ved f.eks. nedsættelse af mellem- eller topskatten. Fra et økonomisk effektivitetssynspunkt opnås de største gevinster ved skattenedsættelser dér, hvor selvfinansieringsgraden som følge af de afledte aktivitetsstigninger er størst. Der er grund til at antage, at selvfinansieringsgraden ved skatterabatter eller tilskud til hjemmeservice vil være høj, men der er behov for at udvikle analysemetoder, der muliggør en direkte sammenligning af



selvfinansieringsgraderne ved generelle skattelettelser og ved mere selektive tiltag som skattelettelser/støtte til hjemmeservice.<sup>15</sup>

### **Samfundsøkonomiske analyser af anvendt forskning**

#### **Øget fokus på anvendt forskning**

Der er i de senere år kommet øget fokus på anvendt forskning, herunder samarbejde mellem offentlige forskningsinstitutioner og private virksomheder. Formålet med at fremme dette samarbejde er at øge den direkte anvendelighed af forskningsresultater og på den måde også at gøre offentlig forskning direkte kommercialiserbar. I den forbindelse har der været en række organisatoriske ændringer inden for det forskningspolitiske område, bl.a. med oprettelsen af Det Forskningspolitiske Råd og Højteknologifonden. Samtidig er der sket en opprioritering af de økonomiske virkemidler i form af offentlige tilskud til private virksomheders forskningsindsats, midler til at fremme samarbejdet mellem private virksomheder og offentlige forskningsinstitutioner samt tilskud til medfinansiering af offentlige forskningsaktiviteter, der udføres i et samarbejde med private virksomheder. Samlet set giver dette en ændring i dansk forskningsindsats med øget vægt på forskning, der med større sandsynlighed end grundlæggende forskning giver direkte målbare resultater i form af omsætning, beskæftigelse og eksport, jf. f.eks. Højteknologifonden (2006).

#### **Grundforskning grundlag for anvendt forskning**

Grundlæggende forskning, der har til formål at udvide den videnbasis, der danner grundlaget for bl.a. den anvendelsesorienterede forskning, er langt vanskeligere at evaluere end direkte anvendelsesorienteret forskning og udviklingsaktiviteter. I det omfang, en udvidelse af den anvendelsesorienterede forskning sker på bekostning af grundlæggende forskning, er det imidlertid nødvendigt i en evaluering af den anvendelsesorienterede forskning at være opmærksom på de mulige negative konsekvenser, dette kan få på den grundlæggende forskning. Hvis dette ikke tages med, kan der ske

15) Generelle skattelettelser påvirker også tilskyndelsen til at tage en uddannelse, vandringsmønstre mv., og disse langsigtede effekter bør der også tages højde for ved beregning af selvfinansieringsgraderne.

en overvurdering af værdien af den anvendelsesorienterede forskning.

**Økonomisk  
evaluering lettere  
for anvendt  
forskning**

Jo mere en konkret forskningsindsats er målrettet mod det kommercialiserbare, jo lettere er det at underkaste forskningen en samfundsøkonomisk evaluering. Imidlertid gennemføres sådanne systematiske analyser ikke forud for igangsættelse af forskningsindsatser. Det vil være relevant f.eks. inden for Det Strategiske Forskningsråds områder og endnu mere oplagt inden for de områder, Højteknologifonden har fået ansvaret for.

**Højteknologifonden**

Højteknologifonden blev oprettet ved lov i 2004 med det formål at styrke vækst og beskæftigelse ved at understøtte Danmarks videre udvikling som højteknologisk samfund. Fonden støtter strategiske satsninger primært inden for bio-, nano- og informations- og kommunikationsteknologi, herunder grænsefladerne mellem disse.

**Projekter med  
åbenbart  
erhvervsmæssigt  
potentiale**

Højteknologifondens formål adskiller sig kun lidt fra formålet for Det Strategiske Forskningsråd, men fondens formål er dog mere snævert mht. områder, der kan støttes, og ved at støttede projekter skal have åbenbar erhvervsmæssigt potentiale. På den anden side kan Højteknologifonden støtte innovation, og sådanne projekter vil ikke være underlagt en forskningsfaglig vurdering. Fondens bestyrelse består af ni medlemmer, hvor formanden og fem medlemmer skal komme fra erhvervslivet. Bestyrelsen har ansvaret for udvælgelsen af projekter, der skal støttes.

**Højteknologi-  
fondens  
støttemodel**

Højteknologifonden anvender en støttemodel, hvor halvdel af et godkendt projekt finansieres af fonden, mens 1/6 finansieres af de involverede offentlige forskningsinstitutioner og 1/3 af de deltagende private virksomheder. Ved udvælgelse af projekter lægges afgørende vægt på, at der er en plan for resultaternes fremtidige anvendelse, herunder en sandsynliggørelse af det forretningsmæssige potentiale. Der er således i udvælgelsen krav om både faglig kvalitet og erhvervsmæssig relevans.

**Fordele og ulemper  
ved modellen**

Den anvendte støttemodel har både fordele og ulemper. Ved at kræve en vis medfinansiering fra de private virksomheder

sikres, at virksomhederne selv vurderer, at projekterne har et kommercielt perspektiv. Fondens krav om medfinansiering af forskningsinstitutionernes medvirken forøger forskningsmulighederne, men binder samtidigt institutionernes basismidler til meget anvendelsesorienterede forskningsprojekter.

### **Højteknologifonden egnet til en samfundsøkonomisk vurdering**

Der er udsigt til, at midlerne til Højteknologifonden vil stige markant over de kommende år. Højteknologifonden satser tydeligvis på målbare resultater af forskningsstøtte, og derfor er området egnet til systematisk at anvende de principper for vurdering af erhvervsstøtte, der præsenteres i dette kapitel.

### **Økonomiske analyser af anvendelsesorienteret forskning**

Når det offentlige helt eller delvist finansierer anvendelsesorienteret forskning, skal det give et samfundsøkonomisk afkast, der overstiger det privatøkonomiske afkast for de deltagende virksomheder. Hvis det ikke er tilfældet, er det uhensigtsmæssigt at anvende offentlige midler til finansieringen af forskningen. Det samfundsøkonomiske afkast kan f.eks. blive større, hvis forskningsresultatet har karakter af offentlig gode, eller der er eksterne effekter knyttet til anvendelsen af forskningsresultatet. Når der ydes offentlig støtte til den anvendelsesorienterede forskning, er det derfor hensigtsmæssigt at gennemføre samfundsøkonomiske analyser.

### **Et eksempel på tilløb til en samfundsøkonomisk analyse**

Et eksempel på tilløb til en samfundsøkonomisk analyse på anvendt forskning er foretaget inden for Danmarks JordbrugsForskning (DJF), jf. Kvistgaard (2003).<sup>16</sup> Formålet med analysen er at kortlægge det forventede samfundsmæssige afkast af nogle få udvalgte forskningsprojekter inden for Danmarks JordbrugsForskningens virksomhed. I rapporten anføres, at analyserne også har til formål at udvikle og afprøve et koncept for vurdering af den samfundsmæssige nytte af forskningen ved DJF. Forfatterne anser således ikke den anvendte analysemetode for at være færdigudviklet. Rapporten omtales her for at illustrere muligheden for at foretage samfundsøkonomiske analyser af anvendt forsk-

16) Danmarks JordbrugsForskning er en sektorforskningsinstitution under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

ning. Det er dog ikke hensigten hverken at foretage en vurdering af DJF's forskning eller foretage en detaljeret vurdering af de gennemførte analyser.

### **En kvantitativ analyse og kvalitativ beskrivelse**

Det er både det kvantificerede samfundsøkonomiske udbytte af forskningen opgjort i kroner og øre og den kvalitative gevinst, der er redegjort for i analyserne. Det kvantificerede samfundsøkonomiske udbytte omfatter også eksternaliteter som f.eks. miljøgevinster, i det omfang det har været muligt at opgøre disse. Som mål for det samfundsøkonomiske udbytte er beregnet den interne rente og nutidsværdien af afkastet af indsatsen.

### **Instrument til analyse af mælk**

Et eksempel på et af de projekter, der analyseres, er et instrument, der kan analysere kvaliteten af komælk under malkningen. Gevinsten ved at anvende instrumentet er, at landmanden mindsker tabet af mælkeproduktion som følge af ikke opdagede sygdomstilfælde, der gør, at mejerierne kasserer mælken. Gevinsten ved projektet er målt ved en forventet øget mælkeproduktion, højere afregningspriser som følge af bedre mælkekvalitet, sparet arbejdskraft og lavere medicinudgifter. Desuden er medtaget en (værdisat) eksternalitet i form af mindre udledning af kvælstof. Faldet i kvælstofudledningen skyldes, at kvægbestanden falder, da den tildelte mælkevot kan produceres af færre køer. Omkostningerne er ud over forskningsudgifterne investeringerne i det færdigudviklede instrument.

### **Forvridningstab er ikke medtaget**

I den samfundsøkonomiske analyse er ikke medtaget forvridningstab som følge af, at de offentlige forskningsudgifter skal finansieres. Forskellen mellem det privatøkonomiske afkast og det samfundsøkonomiske afkast af det beskrevne projekt er udelukkende de eksterne effekter af kvælstofudledningen. Det illustrerer, at hvis det ikke kan godtgøres, at der er eksterne effekter knyttet til den anvendelsesorienterede forskning, eller at resultatet af forskningen har et bredere anvendelsesområde, er det ikke ud fra en samfundsøkonomisk betragtning nødvendigt at yde offentlig støtte.

### **Vigtigt med opfølgende evalueringer**

Den beskrevne samfundsøkonomiske analyse er foretaget, inden projektet blev gennemført. Det er også relevant at gennemføre samfundsøkonomiske analyser i løbet af projektperioden, eller når projektet er afsluttet. Det er især relevant for større satsninger som projekterne inden for f.eks. Højteknologifonden. Det vil muliggøre, at der gennemføres en systematisk vurdering af de gevinster ved den offentlige støtte i form af højere produktivitet, spillovers osv., der kan forventes af at anvende offentlige midler til erhvervsrettet forskning og udvikling. Desuden er det vigtigt at identificere negative konsekvenser, som f.eks. fortrængning af anden forskning.

### **Institutioner med erhvervsfremmende sigte**

#### **Tankevækkende forskel mellem egenbetaling for kontrol og tilsyn**

Omkostningerne i forbindelse med offentlige tilsyn af overholdelse af regler og love finansieres i nogle tilfælde af virksomhederne selv og i andre tilfælde af det offentlige.<sup>17</sup> Eksempler på områder, hvor der er høj grad af egenbetaling, er Finanstilsynets kontrol af den finansielle sektor, fødevarerkontrollen af fødevareraktiviteter i grossistledet og periodiske bilsyn. Eksempler på områder, hvor der er en høj grad af offentlig finansiering, er fødevarerkontrollen i detailledet ("smiley-ordningen"), Arbejdstilsynets virksomhed og Fiskerikontrollen.

#### **Kontrol som kvalitetsstempel – argument for egenbetaling**

Baggrunden, for at nogle erhverv selv finansierer det offentlige tilsyn, er, at kontrollen i en række tilfælde fungerer som et kvalitetsstempel af den enkelte virksomhed i forhold til aftagerne af deres varer, og virksomhederne vil derfor selv få hele den økonomiske gevinst af en kontrolforanstaltning.

#### **Bredere formål – argument for offentlig medfinansiering**

I andre tilfælde kan der være afledte positive virkninger af et effektivt tilsyn, der tilgodeser et bredere formål, f.eks. tilsyn der forhindrer spredning af smitsomme sygdomme, som den enkelte virksomhed har begrænset indflydelse på. I disse tilfælde kan der argumenteres for, at virksomhederne eller branchen ikke skal dække alle tilsynsomkostninger.

17) Diskussionen bygger bl.a. på Andersen og Sutinen (2003).

### **Øget effektivitet ved egenbetaling**

Det er imidlertid altid vigtigt at vurdere, om der også kan være effektivitetsmæssige fordele ved, at en sektor finansierer hele eller dele af et tilsyn eller kontrolaktiviteterne. Ved at kræve betaling for tilsyns- og kontrolydelser vil de involverede virksomheder sætte fokus på at indrette systemet så effektivt som muligt for herved at reducere omkostningerne. Jo mere et tilsyn eller kontrol samlet er en gevinst for en sektor, jo mere relevant er det, at en brancheorganisation påtager sig finansieringen af tilsynsydelsen. Hvis ikke alle berørte virksomheder er tilsluttet den relevante brancheorganisation, må der udarbejdes en fordelingsnøgle.

### **Fiskerikontrol egnet til brugerbetaling**

Som et eksempel på en kontrolaktivitet, hvor det vil være relevant at pålægge gruppen af berørte virksomheder en stor del af omkostningerne, kan nævnes fiskerikontrollen. Fiskerikontrollen er en forudsætning for at sikre en langsigtet samfundsmæssig fornuftig fiskeriregulering, både nationalt og på EU-niveau. Det er nødvendigt at have en tilladelse til at fiske. Hvis en fisker ikke overholder fangstreguleringerne, vil vedkommende skade de øvrige fiskere på to måder. For det første forringes de øvrige fiskeres fremtidige fangstmuligheder, og for det andet vil ulovligt fanget og landet fisk have en negativ virkning på salgspriserne. Desuden er en effektiv fiskerikontrol nødvendig for at bevare dansk troværdighed i EU-fiskeripolitikken.

### **Lovlydige fiskere har interesse i effektiv kontrol**

En fisker, der kun driver lovligt fiskeri, har således en klar fordel af, at fiskerikontrollen er effektiv. Hvis alle med tilladelse til at drive fiskeri skal finansiere fiskerikontrollen ved brugerbetaling, vil hele erhvervet have en klar fordel ved, at fiskerikontrollen drives effektivt, og et samarbejde om dette mellem erhverv og myndigheder vil være en gevinst for fiskerierhvervet. Der er således to fordele ved at overgå til brugerbetaling. For det første kan fiskerikontrollen tilrettelægges på en mere effektiv måde, bl.a. ved at reguleringerne udformes, således at de er lettere at kontrollere, og der kan forventes et positivt samspil mellem fiskeriets udøvere og myndighederne. For det andet bliver forvridningstabene ved beskatning mindre, idet de offentlige udgifter kan reduceres.

## Rederibeskatning

### Rederierhvervet får skattebegunstigelser

Udgangspunktet for at vurdere beskatning af rederierhvervet er princippet om skattemæssig neutralitet, dvs. skattemæssige afskrivninger, der svarer til de økonomiske afskrivninger, og beskatning af overskud med den generelle selskabsskattesats. Rederierhvervet har imidlertid gennem flere år fået væsentlige skattemæssige begunstigelser, der også omfatter skattefrihed for de ansattes lønindkomst.

### Tonnageskat afløste gunstige afskrivningsregler

Tonnageskatten, der blev indført i 2002, er en fast skat – en slags vægtafgift – på den tonnage, som et rederi disponerer over. Skatten skal betales uanset, om et rederi giver over- eller underskud. Vælger et rederi tonnageskat, mister det samtidig muligheden for at foretage skattemæssige afskrivninger på skibe og andre driftsmidler. Som hovedregel kan selskaber blive omfattet af tonnageskatten, men der er samtidig åbnet op for, at mindre rederier, der i dag ikke er aktieselskaber, kan omdannes skattefrit og hermed få gavn af ordningen. Før 2002 havde rederierne en skattemæssig begunstigelse i form af lempelige skattemæssige afskrivninger, jf. kvantificeringen heraf i Skatteministeriet (1999), som er omtalt i afsnit II.2.

### Skattefrihed for søfolk tilfalder begge parter

Dansk Internationalt Skibsregister (DIS), der blev oprettet i 1988, betyder, at lønningerne ikke beskattes i Danmark, hvorfor der udbetales nettohyre til de ansatte. Denne fordel bliver sandsynligvis delt mellem rederierne og de ansatte.

### Begunstigelser er reguleret af EU og findes i mange lande

EU's maritime statsstøtteregler har siden sommeren 1997 slået fast, at medlemslandene ikke kan yde direkte støtte. Med udgangspunkt i den internationale konkurrencesituation for skibsfarten tillades dog at lempe de økonomiske byrder f.eks. mht. beskatning. En lang række EU-lande, der står for mere end 95 pct. af EU-landenes samlede handelsflåde, har tonnageskat og DIS-lignende systemer.<sup>18</sup> Her til kommer Norge og USA samt en lang række lande, der helt undlader at beskatte søfart.

18) Gruppen omfatter Finland, Danmark, Tyskland, Holland, Storbritannien, Irland, Belgien, Italien, Spanien, Grækenland, Cypern, Malta og Sverige, hvor en tonnageskat forventes vedtaget i efteråret 2006.

## **Hvad koster begunstigelserne?**

Udgifterne til DIS er 0,6 mia. kr. i 2006 opgjort som skatteudgift ved tabt-provenu-metoden, jf. afsnit II.2. Af bemærkningerne til lovforslaget om tonnageskatten fremgår, at rederierne med forslaget vil få en lempelse på 100 mio. kr., hvilket skal sammenholdes med en gennemsnitlig skattebetaling på 125 mio. kr. pr. år i 1990'erne. Det lave provenutab ved tonnageskatten skyldes, at rederierne i forvejen havde gunstige afskrivningsregler.

## **Principielle argumenter for lav beskatning af rederier**

I afsnit II.3 er der fremført et principielt argument for, at rederierne kan beskattes lavere end andre erhverv, som det sker med tonnageskatten. Kildelandsbeskatning af kapitalindkomst, dvs. beskatning af overskuddet hos virksomhederne frem for hos ejerne af virksomheden, kan i princippet begrunde en differentieret kapitalbeskatning, jf. Sørensen (2006). Hvis det offentlige indtægtsbehov ikke kan dækkes af andre skatter, bør beskatningen indrettes sådan, at den indebærer den samme relative reduktion i kapitalindsatsen i de forskellige indenlandske erhverv, hvilket tilsiger en lempelig beskatning af kapitalintensive erhverv.<sup>19</sup>

## **Men problemer af praktisk og administrativ art**

Der kan dog opstå problemer af praktisk og administrativ karakter. En kapitalbeskatning differentieret efter brancher vil kræve en grænsedragning mellem de forskellige erhverv, og virksomhederne vil få et incitament til at søge at omklassificere sig selv til de særligt skattebegünstigede brancher. Endvidere kan en omfattende differentiering af skattesatserne på tværs af brancher åbne en række muligheder for transfer-pricing (koncern-interne afregningspriser), hvor koncernforbundne selskaber tilhørende forskellige brancher fastsætter deres interne afregningspriser med henblik på at omfordele skattepligtig indkomst til de lavtbeskattede bran-

19) Under visse antagelser om produktionsteknologien (Cobb-Douglas-produktionsfunktion) vil forholdet mellem de optimale effektive skattesatser for de forskellige erhverv være bestemt af de rene profitters andel af den samlede restindkomst i de pågældende erhverv. Denne andel vil tendere mod at være lav i kapitalintensive erhverv. Der er således et effektivitetsargument for relativt lave skattesatser på særligt kapitalintensive erhverv. I disse erhverv vil et givet beskatningsniveau udløse en større kapitalimport end i mindre kapitalintensive erhverv.



cher. Dette vil udhule skattegrundlaget og nødvendiggøre øget brug af andre forvridende skatter.

### **Samt problemer af politisk-økonomisk art**

Dertil kommer potentielle problemer af politisk-økonomisk art. En differentieret kapitalbeskatning bryder med princippet om horisontal lighed i beskatningen, hvilket kan opfattes som uretfærdigt. Hvis differentieret beskatning accepteres som et generelt princip, vil det formentlig øge diverse interessegruppers tilskyndelse til at udøve lobbyvirksomhed med henblik på at opnå skattefordele til netop deres branche. Man risikerer herved, at knappe ledelsesmæssige ressourcer anvendes til lobbyisme, og at den resulterende skattestruktur kommer til at afspejle det relative styrkeforhold mellem forskellige særinteresser snarere end rationelle samfundsøkonomiske overvejelser.

### **Afvigelse fra neutralitet kræver tungtvejende grunde**

Af alle disse grunde bør man være meget skeptisk over for forslag om at fravige det traditionelle neutralitetsprincip i kapitalbeskatningen. Der er en åbenlys fare for, at man bevæger sig ud på en "glidebane" ved at acceptere brud på dette princip. På den anden side kan der som nævnt gives visse effektivitetsargumenter for en relativt lempelig beskatning af rederiernes kapitalindsats.

### **Lempelsen dog for stor og medfører kronisk lav forrentning af kapital**

I Sørensen (2006) sandsynliggøres dog, at lempelsen af rederierhvervets kapitalbeskatning går langt i forhold til det hensigtsmæssige niveau. Skattebegunstigelsen af rederierne fører til et forholdsvis lavt samfundsøkonomisk afkast af kapital investeret i rederisektoren, og meget tyder på, at rederibranchen er præget af overinvestering, jf. figur II.9a.<sup>20</sup> Nationalregnskabsstallene bag figuren viser således, at de danske rederier i perioden 1990-2004 i gennemsnit kun opnåede et kapitalafkast før skat på 0,9 pct. om året, hvorimod den danske industris gennemsnitlige afkast var på 9,4 pct. i denne periode. I 2003-04 har kapitalafkastet i rederisektoren oversteget afkastet i industrien, men det skyldes ekstraordinært gunstige fragtrater, som allerede er faldet

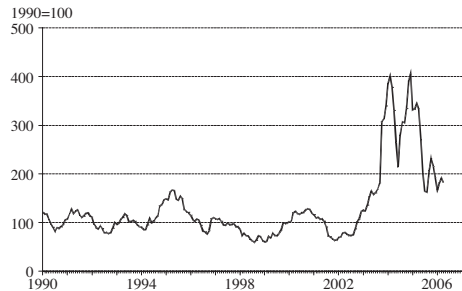
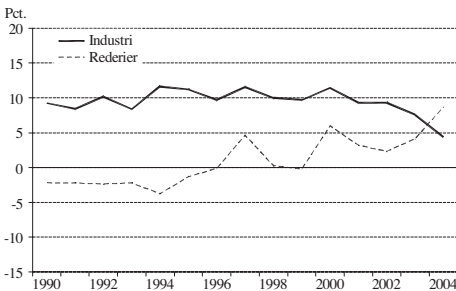
20) Regnskabsstatistikken indeholder tal for egenkapitalforrentningen i erhvervene. Dette mål afviger fra det samfundsøkonomiske afkast af kapital, som det fremgår af figur II.9a, bl.a. som følge af skattemæssige forhold. Endvidere indeholder regnskabsstatistikken kun tal for rederierne siden slutningen af 1990'erne.

noget og ikke kan forventes fastholdt i fremtiden, jf. figur II.9b.

### Intet argument for skattebegunstigelse af søfolk – snarere tværtimod

Sørensen (2006) analyserer også, om der kan gives samfundsøkonomiske argumenter for personskattefritagelsen til søfolk. Konklusionen er, at man fra et snævert effektivitetssynspunkt snarere burde særbeskatte søfolk, hvis rederierne har mulighed for at ansætte udenlandsk arbejdskraft med tilsvarende kvalifikationer. Imidlertid kunne horisontale lighedsbetragtninger tilsige en vis skattebegunstigelse af denne gruppe, da de har ringere muligheder for at udnytte en række skattefinansierede offentlige serviceydelser end andre grupper. Som et kompromis mellem økonomiske effektivitetshensyn og hensyn til ligestilling er det derfor nærliggende at anbefale, at beskattningen af søfolk bør svare til skattereglerne for den øvrige del af befolkningen.

Figur II.9a Kapitalafkast i industrien Figur II.9b Fragtrater og i rederierhvervet



Anm.: Afkastmålet i figur II.9a er korrigeret for økonomiske afskrivninger. Beregningen indebærer en lille overvurdering af afkastet af kapital i industrien, da nationalregnskabet ikke indeholder en opgørelse af værdien og aflønningen af jord. Det betyder, at aflønningen af industriens byggegrunde i beregningen fejlagtigt henføres til aflønning af kapital. Målet for fragtrater i figur II.9b er Baltic Dry Index.

Kilde: Figur II.9a er baseret på nationalregnskabet. Figur II.9b er baseret på EcoWin.

### Andre mulige argumenter for at begunstige rederierhvervet

Der kan være en række andre argumenter for at begunstige rederierhvervet. Hvis danske rederiers skibe har en højere sikkerheds- og miljømæssig standard end andre landes skibe, øger en stor dansk handelsflåde sikkerheden og miljø-

forholdene til søs, herunder i danske farvande. Et andet argument kunne være, at rederierhvervet trækker på hjælpeerhverv på land, som har en ekstraordinær gunstig aflønning af kapital og arbejdskraft. Sådanne hjælpeerhverv tilbyder logistiske funktioner, speditiønsydelser og havneanlæg.

### **Maritim klynge i Danmark?**

I Økonomi- og Erhvervsministeriet (2006) konkluderes det, at der eksisterer en maritim klynge i Danmark. Brugen af klynge-begrebet i denne kilde er imidlertid ikke tilstrækkeligt præcis til at retfærdiggøre erhvervsstøtte. Der findes principielle argumenter for, at det offentlige skal støtte dannelsen af klynger – selvom det er forbundet med en række vanskeligheder – men når klyngen først er etableret, er den offentlige støtte ikke længere nødvendig, jf. afsnit II.3. En grundig empirisk analyse af den maritime branche i Norge viser, at der ikke findes effekter ved den maritime klynge, der retfærdiggør erhvervsstøtte, jf. Knarvik og Steen (1999). En lignende analyse er ikke foretaget på danske data.

### **Skibsværftsstøtte**

#### **Vurdering af skibsværftsstøtten kun som illustration**

Skibsværftsstøtten er blevet afskaffet. Det økonomisk hensigtsmæssige i dette kan næppe være til diskussion, men for at illustrere, hvordan samfundsøkonomiske metoder kan anvendes til vurdering af selektiv erhvervsstøtte, gennemgås skibsværftsstøtten som en case.

#### **Bevillinger ophørt fra 2001**

Der har verden over været givet støtte til skibsværfterne. I Europa blev støtten i perioden 1994-2001 givet som en andel af skibets såkaldte kontraktværdi. Støtten var på op til 9 pct. af kontraktværdien for store nybygninger og det halve for mindre ny- og ombygninger. I EU er bevillinger af støtte ophørt fra 2001.

#### **Støtten svarer til 160.000 kr. pr. medarbejder**

I Danmark lå den statslige udbetaling til værfterne efter 1996 på 600-800 mio. kr. pr. år, jf. Konkurrencestyrelsen (2002). I 2000-01 modtog to skibsværfter henholdsvis 96 pct. og 99 pct. af den samlede udbetalte statsstøtte. Støtten svarede til 160.000 kr. pr. medarbejder, og medregnes beskæftigede underleverandører svarer det til ca. 100.000 kr. pr. beskæftiget.

### **Ikke lykkedes at imødegå unfair konkurrence**

Der er to metoder til at vurdere, om skibsværftsstøtten har været en succes. Den ene er at undersøge, om hensigten med støtten er blevet opfyldt. Formålet med skibsværftsstøtten var at imødegå unfair konkurrence fra det globale marked, idet mange lande yder statsstøtte til deres værfter. Det er svært at vurdere, hvordan skibsværftsindustrien ville have udviklet sig uden statsstøtten, men på trods af en betydelig støtte igennem 1990'erne er en del værfter blevet lukket, og i en del af de resterende er beskæftigelsen indskrænket betydeligt. På globalt plan er der en betydelig overkapacitet på skibsbygningmarkedet. Der er således tegn på, at en række værfter verden over holdes kunstigt i live.

### **Måske en fordel at støtte erhverv i fremgang og med høj produktivitet**

En anden måde er at vurdere, om det har været en samfundsøkonomisk gevinst. En indikation, af om der har været en gevinst ved at yde støtte, er at sammenligne produktiviteten og indtjeningen i skibsværftsindustrien med andre erhverv. Ligeledes kan der være argumenter for at støtte erhverv, der i en periode er udsat for ekstraordinære forhold, så beskæftigelsen fastholdes i erhverv, hvor produktiviteten er høj, indtil forholdene igen normaliseres.

### **Skibsværfter har fået støtte i 30 år**

Skibsværftsindustrien har imidlertid fået støtte igennem 30 år, og produktivitetsudviklingen i skibsværftsindustrien har været langsommere end i resten af industrien. Indtjeningen har også været dårlig i erhvervet, idet mange skibsværfter i en del år oplevede en negativ indtjening. Samtidig har lønningerne været 8-20 pct. højere end for andre metalarbejdere. De ansatte, der har mistet jobbet efter lukning af skibsværfter, har også været i stand til at finde ny beskæftigelse.

### **Beregning af samfundsøkonomiske omkostninger**

Det samfundsøkonomiske afkast af værftsstøtten kan beregnes ved at opgøre de samlede direkte og indirekte omkostninger samt de målelige gevinster ved støtteordningen. De samlede omkostninger omfatter den udbetalte støtte samt de indirekte omkostninger som følge af forvridningstab ved at opkræve skatter. Forvridningstab antages almindeligvis at være 20 pct. for Danmark. Den opgjorte gevinst af støtten ved nybygninger på skibsværfterne er forskellen mellem aflønningen af kapitalen og arbejdskraften i skibsværftsindustrien og ved alternativ anvendelse. Den alternative anvendelse af arbejdskraften er beskæftigelse i resten af indu-

strien, og kapitalen kunne også være anvendt i industrien. Det kan således antages, at en medarbejder i værftsindustrien kunne være beskæftiget i andre dele af industrien til den løn, der gælder der, og kapitalen kunne være investeret i industrien og have opnået samme afkast som i resten af industrien.

### **Omkostningerne endnu højere end den direkte støtte**

Foretages en sådan beregning for f.eks. 1996, er den samfundsøkonomiske nettoomkostning ved værftsstøtten ca. 930 mio. kr., hvilket er ca. 30 pct. højere end den direkte værftsstøtte. Den højere samfundsøkonomiske omkostning er resultat af forvriddningstab ved at opkræve skatter og en lavere kapitalforrentning i værftsindustrien, mens de højere lønninger indgår som en gevinst.<sup>21</sup>

### **Ikke alle gevinster er medtaget**

I beregningen er ikke medtaget alle gevinster, der kan være ved skibsværftsstøtte. Eksempelvis kunne det tillægges en særlig værdi, at der produceres danske skibe. Det kunne også være, at regionale hensyn skulle tillægges en særlig værdi. Det ville dog have været gavnligt, hvis disse gevinster havde været eksplicit værdisat, inden støtten var blevet ydet. Disse kunne indgå i samfundsøkonomiske analyser, der både blev gennemført, før støtten blev ydet, og i løbet af de mange år, hvor den blev ydet. Derved ville det have været muligt at vurdere, om nogle af forudsætningerne for at yde støtte var ændret, f.eks. hvis lønningerne steg mere end forventet.

### **Støtte uden opfølgning**

Der har været ydet en betydelig støtte til værfterne i Danmark igennem mange år, uden at der har været foretaget analyser af det samfundsøkonomiske udbytte af denne indsats. Det ville have været hensigtsmæssigt, hvis der havde været foretaget samfundsøkonomiske analyser både af støtten, inden den blev bevilliget, og i løbet af de mange år, støtten er blevet ydet. Det kunne have bidraget til at fastslå, om støtten var samfundsøkonomisk hensigtsmæssig, særligt fordi den oprindelige målsætning om at imødegå unfair konkurrence ikke blev opfyldt.

21) Afkastet af værfternes kapital var 12,2 pct. lavere, men til gengæld var lønnen 10 pct. højere end i resten af industrien.

## II.6 Statsstøtte i EU, regler og omfang

### **EU's regler lægger begrænsninger for erhvervsstøtten**

EU's statsstøtteregler lægger begrænsninger på mulighederne for at bevillige erhvervsstøtte. Der er derfor behov for at se nærmere på principperne bag disse regler. Samtidig anvendes EU-Kommissionens statistik for statsstøtte ofte som kilde til oplysninger om omfanget af erhvervsstøtten i Danmark. Det er nyttigt at sammenligne opgørelsesmetoden i denne statistik med den statistiske opgørelse af erhvervsstøtten i afsnit II.2.

### **EU definerer statsstøtte anderledes**

Det skal indledningsvis bemærkes, at EU's afgrænsning af statsstøtte adskiller sig fra den definition, der anvendes i resten af kapitlet. Reglerne for statsstøtte er fastlagt i EU-traktatens artikel 87-89. EU's statsstøtteregler gælder dog ikke for landbrug, fiskeri, kulproduktion og transport. På disse områder gælder andre regler, der bl.a. af historiske årsager tillader, at der ydes statsstøtte.

### **Statsstøtte er konkurrenceforvridende**

Statsstøtte efter EU-traktatens afgrænsning indebærer, at fire kriterier skal være opfyldt samtidigt. Der skal for det første anvendes offentlige ressourcer enten i form af en direkte overførsel eller i form af lavere indtægter for det offentlige. For det andet skal støtten være en økonomisk fordel for nogle virksomheder eller nogle produkter. For det tredje skal den faktisk eller potentielt være konkurrenceforvridende. Endelig skal støtten påvirke handelen mellem medlemslandene. EU beskæftiger sig således ikke med støtte, der ydes til rene hjemmemarkedserhverv, som ikke er udsat for eller ikke kan udsættes for international konkurrence.<sup>22</sup>

### **Statsstøtte defineret bredt**

Al statsstøtte, som opfylder ovenstående kriterier, er som udgangspunkt forbudt ifølge EU-traktaten, men nogle former er dog undtaget fra forbuddet. Når der anvendes betegnelsen statsstøtte, er det bredt defineret og omfatter al offentlig støtte, men også støtte fra private organisationer kan være omfattet, hvis støtten er foranlediget af det offentlige. Private organisationer kan eksempelvis være kreditinstitut-

22) Dette har betydning for de opgørelser, EU-kommissionen udarbejder for omfanget af statsstøtte.

ter, erhvervssammenslutninger, investeringsforeninger eller fonde. Støtten kan omfatte enten direkte eller indirekte former. Krydssubsidiering i form af overførsler fra et offentligt moderselskab til et datterselskab kan således udgøre støtte.

### **Støttens størrelse vurderes ud fra et investorprincip**

Støtten skal være en økonomisk fordel for virksomheden. Statsstøtte opgøres som nutidsværdien af den finansielle fordel for støttemodtageren. Midler givet på markedsøkonomiske vilkår betragtes ikke som statsstøtte. Når støtten er givet på markedsøkonomiske vilkår, betyder det, at en privat investor under normale markedsvilkår ville foretage den samme investering med henblik på at få et rimeligt afkast. Støtten vurderes således ud fra et markedsøkonomisk investorprincip, og der er tale om erhvervsstøtte, hvis staten giver støtten på mere gunstige vilkår, end en privat investor ville gøre det. Hvis støtten er til fordel for visse sektorer eller regioner, enkelte virksomheder eller grupper af virksomheder, betragtes støtten som konkurrenceforvridende. Støtten skal påvirke samhandlen og faktisk eller potentielt forvride konkurrencen mellem medlemslandene. Der anvendes en bred tolkning af samhandlen, idet den både omfatter eksisterende samhandel, men også potentiel fremtidig samhandel.

### **Tilladelse skal gives i specifikke tilfælde**

Al statsstøtte, som forvrider konkurrencen, er i princippet forbudt, men reglerne tillader at yde støtte i de tilfælde, hvor det understøtter formålene med det fælles marked. EU-traktatens artikel 87(2) angiver således, i hvilke tilfælde der skal gives tilladelse til at yde statsstøtte. Det drejer sig om støtte, der har en social karakter og ydes til den enkelte forbruger, og som ikke diskriminerer i forhold til produktets oprindelse, støtte i forbindelse med naturkatastrofer eller helt usædvanlige hændelser, og endelig støtte der kompenserer for den økonomiske ulempe, som en følge af den tidligere deling af Tyskland.

### **Tilladelse kan gives i en række andre tilfælde**

I en række andre tilfælde er der mulighed for, at Kommissionen kan tillade, at der ydes statsstøtte, hvilket fremgår af artikel 87(3). Det drejer sig om støtte, som fremmer den økonomiske udvikling i områder med unormalt lav levestandard eller høj ledighed, støtte til projekter af fælles europæisk interesse, støtte som ikke afgørende forvrider hand-

len mellem landene og støtte til bevarelse af kulturarv. Det betyder f.eks., at det er tilladt at yde offentlig støtte til dansk filmproduktion. Disse generelle bestemmelser i traktaten har Kommissionen udmøntet i form af nærmere beskrivelser af retningslinier, som angiver, hvilke typer af hjælp og hvilket niveau for hjælpen som Kommissionen vil anse for at være acceptabel i relation til artikel 87(3). Støtte under 100.000 euro over en 3-årig periode er tilladt og skal ikke anmeldes. Dette benævnes "de minimis"-reglen.

### **Undtagelser fra forbuddet**

Kommissionens retningslinier fremgår af forskellige forordninger, rammebestemmelser samt meddelelser, der beskriver, hvordan støtte inden for forskellige områder behandles. Det er eksempelvis tilladt inden for nærmere angivne rammer at yde støtte til forskning og udvikling (FoU) samt miljøtiltag, jf. boks II.6. Tilbageføringen af den danske CO<sub>2</sub>-afgift til erhvervene er f.eks. at betragte som statsstøtte, men da den har et miljømæssigt sigte, er den tilladt. Bestemmelserne beskriver, hvilken form for støtte der er tilladt, og hvor meget samt på hvilke betingelser den må ydes. Generelt gælder desuden, at støtte skal gives på betingelser, som alle virksomheder har mulighed for at opfylde. Der skal søges om tilladelse hos Kommissionen, før støtten uddeles.

### **Andre tilladelser**

Kommissionen kan også give tilladelse til støtte, der falder uden for de retningslinier, den har udarbejdet. Kommissionen giver i sådanne tilfælde tilladelse efter en vurdering af, om støtten er i overensstemmelse med det fælles marked og bestemmelserne i artikel 87.



Traktaten forbyder generelt statsstøtte, men dog er områder, hvor støtten vil have en gavnlig påvirkning på det fælles marked, undtaget. Artikel 87 i traktaten tillader under alle omstændigheder følgende former for støtte:

- Støtte af social karakter, der tildeles den enkelte forbruger
- Støtte til udbedringer af skader forårsaget af naturkatastrofer eller usædvanlige hændelser
- Støtte til områder påvirket af den tidligere deling af Tyskland

Støtte kan også tillades i henhold til artikel 87-89, så længe det ikke påvirker handelsbetingelserne og konkurrencen inden for Fællesskabet i et omfang, der er i modstrid med de fælles interesser, hvis de har til formål at:

- Fremme udviklingen i underudviklede områder
- Fremme gennemførelsen af et vigtigt projekt af fælles europæisk interesse eller udbedre en alvorlig uligevægt i et medlemslands økonomi
- Lette udviklingen af udvalgte aktiviteter eller økonomiske områder
- Fremme kulturelle formål eller bevarelse af kulturelle mindesmærker

Kommissionen har fastlagt nogle retningslinier for, hvilke former for hjælp der kan være i overensstemmelse med det fælles marked. Retningslinierne fastsætter nogle generelle kriterier, der skal opfyldes, og loft over den tilladte størrelse af statsstøtten. Der søges om tilladelse fra Kommissionen til at tildele statsstøtte. Statsstøtte, der godkendes, kan inddeles i tre kategorier:

- Regional støtte (regioner der lider under lav vækst eller høj ledighed)
- Sektorstøtte (med specifikke regler for følsomme sektorer)
- Horisontale mål (f.eks. støtte til FoU)

Kommissionen har desuden fastlagt en række gruppefritagelser for at reducere de administrative omkostninger. De generelle regler vedrørende betingelser og størrelsen af støttebeløb skal være opfyldt, og Kommissionen underrettes efterfølgende. Gruppefritagelserne indebærer, at nedenstående støtteformål er undtaget for godkendelse fra Kommissionen, *før* de iværksættes:

- Små og mellemstore virksomheder
- Uddannelse
- Beskæftigelse

Hvis støtten ikke er i overensstemmelse med standardretningslinierne, kan Kommissionen derudover tillade støtten efter, at den har sikret sig, at støtten er i overensstemmelse med det fælles marked og med udgangspunkt i betingelserne, der er fastsat i artikel 87.

## **Gruppefritagelser**

Det er på en række områder muligt at uddele statsstøtte, uden at der skal søges om tilladelse før tildelingen, hvis området er omfattet af gruppefritagelser. Disse gruppefritagelser vedrører støtte til små og mellemstore virksomheder, uddannelses- samt beskæftigelsestiltag. Eksempelvis er løntilskud til langtidsledige at opfatte som en statsstøtte, der hører under gruppefritagelserne. Støtten skal overholde de generelle betingelser for f.eks. størrelsen og varigheden af støtten. Det betyder f.eks., at en person, der ansættes med løntilskud, skal være berettiget til beskæftigelse i en sammenhængende periode på 12 måneder.<sup>23</sup> Det er dog ikke et krav, at ansættelsen er i samme virksomhed i hele perioden. Støtten, der uddeles under gruppefritagelse, skal indberettes til Kommissionen.

## **Relevant at skelne mellem direkte og indirekte støtte**

Statsstøttereglerne kan anvendes på alle former for statsstøtte. Det centrale er, om støtten virker konkurrenceforvridende. Det er således ikke afgørende, i hvilken form støtten ydes, f.eks. om det er direkte eller indirekte støtte. Det kan imidlertid være af interesse at skelne mellem indirekte og direkte støtte for at finde frem til støttekilden. Direkte støtte kan ydes i form af rentelettelser, kautioner, kapitaloverførsler, skattebegunstigelser, betalingsordninger eller løntilskud. Indirekte støtte foreligger, hvor en virksomhed anvender sine aktiviteter på et marked til at finansiere aktiviteter på et andet marked (en sådan overførsel benævnes også kryds-subsidiering). Den afgørende forskel mellem direkte og indirekte støtte er, at direkte støtte vil fremgå af virksomhedernes regnskaber og derfor lettere kan gennemskues. Indirekte støtte foregår internt i virksomheden og er derfor vanskeligere at identificere.

## **Krydssubsidiering ikke tilladt**

Det er ikke tilladt at anvende offentlige tilskud til at krydssubsidiere andre produkter, end hvortil der er ydet tilskud. Der sker en krydssubsidiering, hvis en virksomhed overfører samtlige eller dele af omkostningerne ved sine aktiviteter inden for et produkt eller geografisk marked til aktiviteterne inden for et andet produkt eller geografisk marked. Krydssubsidiering opstår, når der sker en intern overføring

23) Et sådan krav kan betyde, at ledige fastholdes i støttet beskæftigelse, selvom det er muligt for dem at få ordinær beskæftigelse.

af midler fra et marked, hvor virksomheden har en dominerende stilling, til et konkurrencemarked, eller når to eller flere produkter har fælles omkostninger, som herefter fordeles skævt. Den manglende konkurrence på markedet muliggør, at virksomheden kan anvende overskuddet herfra til at holde lavere priser end konkurrenterne på det konkurrenceudsatte marked. Krydssubsidiering kan både foretages af offentlige og private virksomheder. Eksempelvis kan private transportselskaber få offentlige tilskud, som de anvender til ydelser, der ligger uden for den kontrakt, de har med det offentlige.

**Krydssubsidiering  
vanskeligt at  
identificere**

Krydssubsidiering er ikke altid konkurrenceforvridende. Det kan f.eks. være nødvendigt at krydssubsidiere mellem aktiviteter, når en ny produktion igangsættes. Det vil ikke blive betragtet som konkurrenceforvridende, da en privat investor vil gøre det samme. Krydssubsidiering er vanskelig at identificere, fordi det er overførsler inden for samme virksomhed.

**Statistikken  
omfatter godkendte  
ordninger og  
gruppefritagelser**

Kommissionen har siden 2000 udarbejdet en detaljeret statistik over statsstøtten i de enkelte medlemslande. Som nævnt i begyndelsen af afsnittet skal fire kriterier være opfyldt for, at en støtteordning er statsstøtte som defineret i EU-traktatens artikel 87(1). Da statsstøtte i traktatens forstand som udgangspunkt er forbudt, omfatter EU's opgørelse over statsstøtte i Danmark ordninger, som er undtaget forbudet mod statsstøtte. Disse ordninger skal som hovedregel anmeldes til Kommissionen og godkendes, før de iværksættes. Gruppefritagelserne, der som nævnt er undtaget fra godkendelse, før de iværksættes, indgår også i oversigten, mens de minimis-støtte ikke indgår i opgørelsen, da den ikke skal anmeldes.

**Principielle  
forskelle mellem  
opgørelsesmetoder  
her og i afsnit II.2**

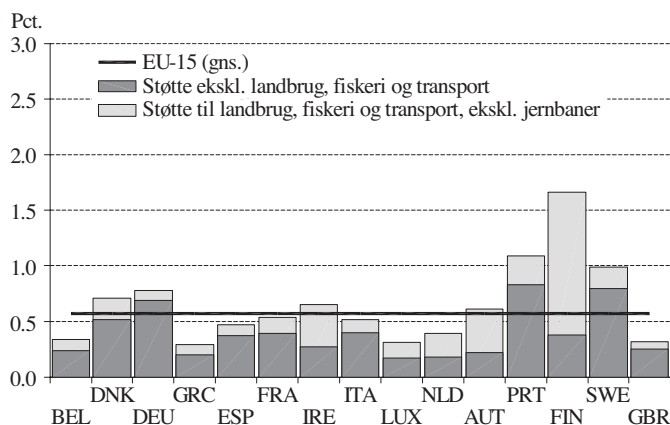
Der er betydelig indholdsmæssig forskel mellem opgørelsen af statsstøtte som opgjort i dette afsnit og i afsnit II.2. Det skyldes helt forskellige definitioner af statsstøtte. Hvis en støtteordning på finansloven ikke forefindes på EU's oversigt, kan det skyldes, at 1) der enten ikke er tale om støtte i traktatens forstand (f.eks. de minimis-støtte), fordi ordningen ikke opfylder en af betingelserne i artikel 87(1), 2) ordningen ikke er anmeldt, selvom den burde være det, eller 3)

ordningen ikke er anmeldelsespligtig, så Kommissionen ikke er blevet underrettet om ordningen.

### Dansk statsstøtte højere end EU-gennemsnittet

Den danske statsstøtte, som opgjort af Kommissionen, er ca. 25 pct. højere end gennemsnittet for EU15, jf. figur II.10. Det skal bl.a. ses i lyset af udformningen af CO<sub>2</sub>-afgiften.<sup>24</sup> Indtægterne fra afgiften er øremærket til miljøforbedringer og energibesparelser i erhvervene. En anden stor post er statsstøtte til beskæftigelse. Heri er indregnet en del af udgifterne til arbejdsmarkedspolitikken.

Figur II.10 Statsstøtte i EU, 2004



Kilde: Kommissionen (2006): [www.ec.europa.eu/comm/state\\_aid/scored](http://www.ec.europa.eu/comm/state_aid/scored).

### Statsstøtten som andel af BNP er faldet lidt

Statsstøtte i Danmark som opgjort af Kommissionen er faldet fra 0,7 pct. af BNP i 2000 til 0,6 pct. af BNP i 2004, jf. figur II.11. Faldet i støtten skyldes primært en reduceret støtte til miljøformål og et mindre fald i støtten til beskæftigelse. En fordeling af statsstøtten efter formål viser, at statsstøtten især går til miljøformål og beskæftigelsesområdet, jf. figur II.12.

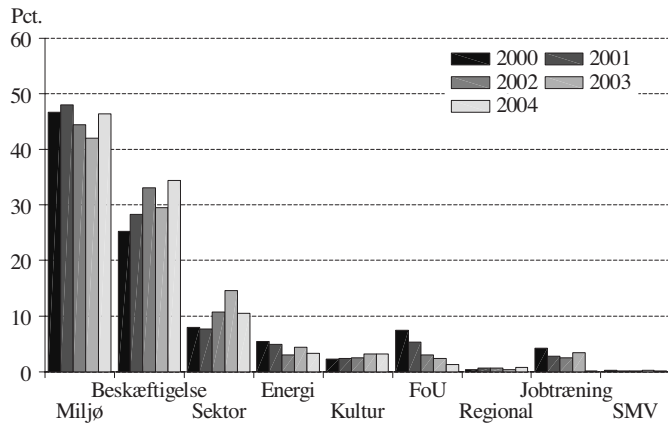
24) CO<sub>2</sub>-afgiften indgår ikke i opgørelsen i afsnit II.2.

Figur II.11 Dansk statsstøtte som andel af BNP



Kilde: Som figur II.10.

Figur II.12 Fordeling af den danske statsstøtte efter formål



Kilde: Som figur II.10.

**Eksempler på store forskelle i statistiske opgørelser**

Det er ikke muligt inden for rammerne af dette kapitel præcist at redegøre for, hvilke statsstøttebeløb der er medtaget i Kommissionens opgørelse, og hvilke der er medtaget i opgørelsen i afsnit II.2. Som eksempler på store udgiftsposter, der kun er medtaget i Kommissionens opgørelse, kan næves udgifterne til dele af arbejdsmarkedspolitikken og dele af miljøområdet. Som eksempler på store udgiftsposter, der

kun er medtaget i opgørelsen i afsnit II.2, kan nævnes bevil-  
linger til en del offentlige styrelser og en række forsknings-  
institutter.

### **EU's statsstøtteregler og påvirkningen af konkurrencen**

#### **Formålet er at hindre konkurrence- forvridning**

Hovedsigtet med EU's statsstøtteregler er at hindre, at nati-  
onalstaternes selektive statsstøtte forvrider konkurrencen  
inden for det fælles marked. I det følgende beskrives, hvil-  
ken betydning udformningen af reglerne har for statsstøttens  
påvirkning af konkurrencen.

#### **Reglerne mest restriktive ved selektiv støtte**

Generelt må det forventes, at horisontal erhvervsstøtte,  
hvilket vil sige støtte, som alle erhverv har mulighed for at  
opnå (f.eks. FoU), er mindre konkurrenceforvridende end  
selektiv støtte, og Kommissionen anbefaler også, at der i  
højere grad ydes horisontal støtte frem for selektiv støtte.  
For at begrænse den selektive statsstøttes påvirkning af  
konkurrencen er reglerne for støtte til redning og rekon-  
struktion af nødlidende virksomheder særligt restriktive,  
mens reglerne for støtte til uddannelse og opkvalificering  
har betydeligt videre grænser.

#### **Restriktioner især for beløbsstørrelse**

De strammere restriktioner for selektiv støtte vedrører først  
og fremmest støttebeløbets størrelse. Støttens størrelse har  
betydning for den potentielle forvridning af konkurrencen,  
men der er ikke nødvendigvis en entydig sammenhæng  
mellem støttens størrelse, og hvor konkurrenceforvridende  
den er. Forvridningen af konkurrencen som følge af støtte  
afhænger bl.a. også af konkurrencesituationen på afsæt-  
ningsmarkedet. Eksempelvis vil statsstøtte til busdrift i et  
tyndt befolket område næppe påvirke konkurrencen for  
personbefordring i samme omfang som i et byområde, hvor  
der er konkurrence mellem alternative befordringsmåder.  
De strammere regler ved mere selektiv støtte tager imidler-  
tid ikke direkte udgangspunkt i betydningen for konkurren-  
cen på markedet.

#### **Niveauet fastlagt af administrative hensyn**

Støttens størrelse har betydning for, hvor forvridende den  
vil være. Der er både et absolut og et relativt loft over stør-  
relsen af støtten, der må ydes i henhold til EU-reglerne.  
Eksempelvis må støtten højst udgøre 70 pct. af udgifterne

til uddannelse i små og mellemstore virksomheder. Dette loft er ikke fastlagt på baggrund af økonomiske analyser af, om det vil minimere den potentielle forvridding af støtten. Det er derimod fastlagt ud fra Kommissionens erfaringer med, hvornår der kommer klager fra andre producenter over statsstøtten, jf. Office of Fair Trading (2005).

### **Marginale omkostninger har betydning**

Støtte, der påvirker en virksomheds marginale omkostninger, influerer mere på konkurrenceforholdene end støtte til de faste omkostninger. Der er imidlertid fastsat et loft over støtten målt i forhold til de samlede omkostninger. Derfor er et sådant loft kun et groft mål for omfanget af forvriddingen som følge af tildeling af statsstøtte. EU-reglerne tager dog indirekte hensyn til, at støtte, der har en direkte påvirkning af de marginale omkostninger, vil være mere konkurrenceforvridende end generel støtte. Det sker ved at pålægge flere restriktioner i førstnævnte tilfælde end i sidstnævnte.

### **Regional støtte**

I relation til den regionale hjælp til store projekter er der også et loft over omfanget af statsstøtten. Det skal hindre, at hjælpen overskrider de marginale omkostninger ved at producere i et økonomisk ringe stillet område. Det skal også hindre, at regionerne konkurrerer om projekterne ved at tilbyde et højt støtteniveau.

### **Små støttebeløb uden kontrol**

De minimis-reglerne, der tillader støtte uden forudgående accept, hvis den ikke overstiger 100.000 euro over 3 år, kan være konkurrenceforvridende på trods af den begrænsede størrelse. Det skyldes, at det er de relative omkostninger, der har betydning for konkurrenceforvriddingen. Hvis en virksomhed konkurrerer på et meget begrænset område, kan en begrænset støtte godt have en negativ betydning for konkurrencen.

### **Intet centralt register**

Der er derudover også et stort problem med overhovedet at kontrollere, om reglerne bliver overholdt, fordi der ikke findes et centralt register over den udbetalte støtte til den enkelte branche eller virksomhed, jf. Office of Fair Trading (2004). Undersøgelser af sager vedrørende udbetaling af ulovlig statsstøtte sker efter anmeldelse fra konkurrerende virksomheder eller andre medlemslande. Kommissionen

foretager dog også kontrol af, om den udbetalte statsstøtte er lovlig.

### **Mulighed for gentagen støtte**

Støtte, der ydes gentagne gange, er normalt mere skadelig for konkurrencen end støtte, der ydes som enkeltstående tilfælde. I nogle tilfælde hindrer EU-reglerne, at støtten ydes gentagne gange. Det er tilfældet for hjælp til nødstedte brancher og genopbygning. FoU-aktiviteter, gruppefritagelser for små og mellemstore virksomheder og regional støtte kan derimod ydes gentagne gange til samme virksomhed, hvis det er til nye projekter.

### **Overkapacitet ikke mål for konkurrence**

På et marked med få udbydere kan det være meget konkurrenceforvridende at give statsstøtte til eksisterende virksomheder, fordi det gør det endnu sværere for nye virksomheder at komme ind på markedet. Kommissionen tager generelt ikke stilling til konkurrencesituationen på markedet for det støttede produkt, når den giver tilladelse til statsstøtte. Derimod inddrager den i vurderingen, om der er overkapacitet på det pågældende marked, som en indikator for konkurrenceforholdene. Kapacitetsudnyttelsen afslører imidlertid ikke umiddelbart, om konkurrencen er tilstrækkelig på det pågældende marked. En monopolist kan f.eks. anvende en overkapacitet til på troværdig måde at afskrække nye virksomheder fra at trænge ind på markedet. Det skyldes, at en monopolist dermed kan true med at udvide produktionen, hvis en ny virksomhed forsøger at komme ind på markedet, jf. Röller og Hirschhausen (1999).

### **Ændringer i reglerne kan bedre konkurrencen**

Det overordnede mål med EU's statsstøtteregler er at begrænse konkurrenceforvridningen som følge af statsstøtte. Overordnet set er reglerne med til at begrænse den konkurrenceforvridende virkning af national statsstøtte. I de tilfælde, hvor statsstøtte tillades, er der dog basis for at ændre kriterierne, så der bliver mere fokus på at hindre statsstøttens potentielle skadelige effekt.

### **Revision af statsstøttereglerne**

Kommissionen er påbegyndt en revision af EU's statsstøtteregler. Kommissionen har i den forbindelse fremlagt et høringsdokument med en vejledende plan for statsstøttereform for perioden 2005-09, jf. Kommissionen (2005). Revisionen af reglerne er en modernisering af statsstøttepolitikken som



led i Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse og opfyldelse af Barcelona-målene.<sup>25</sup> De tre hovedelementer i reformen er, 1) at nedbringe det generelle niveau for støtten og gøre den mere målrettet, 2) at forbedre den økonomiske tilgang til vurdering af, om statsstøtte skal tillades, 3) at Kommissionen skal anvende mere effektive procedurer ved administration af statsstøttereglerne samt sikre bedre håndhævelse, højere grad af forudsigelighed og øget gennemsigtighed af reglerne.

### **Fokus på nøgleprioriteterne**

Der er otte områder, der har særlig prioritet ved ændringer af statsstøttereglerne. De påtænkte ændringer er stort set ikke konkretiseret, men indebærer bl.a., at rammebestemmelserne for støtte til innovation samt FoU ændres, at reglerne for risikovillig kapital revideres, og at der sker en forenkling af reglerne for gruppefritagelse af uddannelses- og beskæftigelsesstøtte, samt at der indføres gruppefritagelse for FoU området.

### **Modernisering af statsstøttepraksis og -procedurer**

Det er også planen at modernisere statsstøttepraksis og -procedurer, hvilket indebærer, at der skal være bedre styring af området, samt at ansvaret, for at statsstøttereglerne overholdes, skal deles mellem Kommissionen og medlemslandene. Det er også hensigten, at bureaukrati i forbindelse med statsstøttereglerne skal mindskes, at håndhævelsen af reglerne gøres mere gennemsigtig, og at kontrol af overholdelse af reglerne forbedres. Desuden skal de dokumenter, der regulerer området, gennemgå en gennemgribende revision.

### **Metoder til analyse af virkning af statsstøtte på konkurrence**

Det andet hovedelement i revisionen er som nævnt at forbedre den økonomiske tilgang til vurdering af, om statsstøtte skal tillades. I den forbindelse har Kommissionen fået udarbejdet en rapport om metoder til analyser af virkningen af statsstøtten på konkurrencen, jf. Nitsche og Heidhues (2006). Rapporten anbefaler en række ændringer, som kan have praktisk relevans for statsstøttekontrollen.

25) Lissabon-målsætningen er, at EU skal være den mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi i verden inden år 2010. Barcelona-målsætningen indebærer en øget indsats i EU's samlede forsknings-, udviklings- og innovationsarbejde, og udgifterne hertil skal nærme sig 3 pct. af BNP inden 2010. To tredjedele af disse investeringer skal komme fra erhvervslivet.

**Betydning for samlet velfærd og ikke kun konkurrencen**

Den første ændring, der foreslås, er, at der skal fokuseres på betydningen for den samlede velfærd frem for kun at vurdere påvirkningen af konkurrenterne. Det betyder, at både påvirkningen af konkurrenternes profit og af varernes kvalitet og priser i forhold til forbrugerne skal inddrages i vurderingen af, om statsstøtte kan tillades.<sup>26</sup>

**Krav at påvise markante markedsfejl**

Den anden ændring er, at medlemslande, der søger om tilladelse til at yde statsstøtte, skal sandsynliggøre, at der er tale om en markant markedsfejl, der skal afhjælpes, og at statsstøtten er tilstrækkeligt målrettet til at rette op på markedsfejlen. Formålet med dette er at mindske risikoen for, at statsstøtten er spild af ressourcer, eller i værste fald virker mere forvridende på økonomien, end hvis den ikke var ydet.

**Fokus på markedsfejl – ikke på støttens størrelse**

Det er også vigtigt, at det er problemet med markedsfejl, der er fokus på i vurderingen af, om der må ydes statsstøtte. Derimod er det anbefalingen, at støttens størrelse eller intensitet ikke i sig selv skal have betydning. Det skyldes, at det ikke er en hensigtsmæssig måde at prioritere offentlige ressourcer på. Ved offentlig indgriben skal fokus være på at afhjælpe markante markedsfejl, og i sådanne tilfælde vil meget begrænsede støttebeløb næppe være tilstrækkelige til at afhjælpe problemet.

**Den samlede effekt på længere sigt skal vurderes**

Det er vigtigt, at analyserne af effekten på konkurrenter og forbrugere også medregner de langsigtede strukturelle påvirkninger. Det betyder f.eks., at omkostningerne ved at opkræve skatter skal medregnes. Ligeledes skal en eventuel begrænsning i virksomhedernes tilskyndelse til at være effektive inddrages i vurderingen.

**Ramme for analyse af statsstøtte**

Den beskrevne tilgang til vurdering af, om statsstøtte skal tillades, adskiller sig i nogen udstrækning fra Kommissionens nuværende administration og kontrol af statsstøttereglerne. På baggrund af ovenstående vurdering anbefaler rapporten en ramme for analysen af statsstøtte, der følger nedenstående fem punkter:

26) Ved vurdering af konkurrencepolitik ses ofte kun på, hvordan forvridning af konkurrencen skader forbrugerne.

- Formålet med støtten
- Vurdering af støtteordningen
- Markedsafgrænsningen for de berørte produkter
- Analyse af kontrafaktiske scenarier
- Beslutning og løsningsmodel

**Formål med støtten** Det første punkt er at påvise, at statsstøtten er målrettet afhjælpningen af en betydelig markedsfejl. Dertil kommer en gennemgang af, om tidligere erfaringer med statsstøtte har påvist, at statsstøtte er et effektivt instrument til at opnå dette mål. I den forbindelse bemærker rapporten, at Kommissionen sammen med medlemslandene bør udvikle en systematisk metode til analyse af resultatet fra projekter/ordninger, hvortil der tidligere er ydet statsstøtte.

**Vurdering af støtten** Det næste punkt er en samlet økonomisk analyse af støtteordningen, der skal omfatte spørgsmål, om hvorvidt størrelsen af statsstøtten til ordningen/projektet er passende, hvilken form for støtte der skal ydes (f.eks. tilskud eller lån), varigheden af og frekvensen for støtten, betingelser for støtten, skatteomkostninger, transaktionsomkostninger (administration) og omkostninger ved lobbyaktiviteter.

**Afgrænsning af markedet** Under punkt tre skal det vurderes, hvilke adfærdsændringer der kan forventes som følge af statsstøtten, og hvilke af støttemodtagernes produkter som kan forventes at blive påvirket.

**Kontrafaktiske scenarier** Dernæst skal de kanaler, hvorigennem konkurrence og handlen vil blive påvirket af støtten, beskrives. Det kan være via ændringer af de marginale omkostninger, som påvirker prisdannelsen og den udbudte mængde. Det kan også være kvaliteten af de udbudte varer. Endelig kan støtte betyde lettere markedsadgang for de subsidierede virksomheder, eller at konkurrerende firmaer uden støtte må forlade markedet. Det skal ligeledes vurderes, hvilke konsekvenser det vil få, hvis støtten ikke ydes (kontrafaktiske scenarier).

**Sammenvejning af de enkelte vurderinger** I trin fem skal der foretages en samlet vurdering, hvor de forskellige elementer i vurderingen sammenvejes. Det skal

også overvejes, hvornår analyserne er tilstrækkelige til, at der kan træffes en beslutning.

### **Screening af støtteordninger der skal undersøges nærmere**

Den beskrevne metode til vurdering af statsstøtte er i princippet en generel økonomisk vurderingsmetode. Kommissionens nuværende vurdering af statsstøtte har imidlertid fokus på virkningen på konkurrenterne i andre medlemslandene og handelen inden for EU. Når et medlemslands støtteordning skal vurderes, er der derfor behov for at undersøge, om støtten vil påvirke konkurrenterne i andre medlemslande, inden den grundige analyse påbegyndes. Denne screening af projekterne kan ske ved at vurdere, om støtten påvirker et lokalt eller et nationalt marked. I sidstnævnte tilfælde kan det forventes potentielt at skabe konkurrenceproblemer i forhold til andre medlemslande. Derudover skal det vurderes, om der er tegn på konkurrencebegrænsende adfærd fra støttemodtagerne, og om resten af EU er nettoeksportører til landet af det berørte produkt. Hvis resten af EU er nettoeksportører, vil det øge risikoen for, at statsstøtten ydes på bekostning af andre medlemslande. Hvis det ser ud til, at konkurrencen i forhold til andre medlemslande kan blive påvirket, eller at støtten gives på bekostning af andre lande, analyseres projektet ved at gennemgå de fem punkter, der er beskrevet ovenfor.

### **Anvendelse af samfundsøkonomisk metode i overensstemmelse med afsnit II.4**

Den foreslåede metode til vurdering af statsstøtteordninger uddelt efter EU's regler er i god tråd med anbefalingerne som beskrevet i afsnit II.4 af at anvende samfundsøkonomiske metoder til vurdering af erhvervsstøtteordninger. De beskrevne metoder er dog ikke ens. Metoden beskrevet her i afsnittet har således især fokus på statsstøttens påvirkning af konkurrenceforholdene. Desuden indebærer den foreslåede metode ikke, at fordele og ulemper sammenvejes i monetære enheder, som cost-benefit-analyser gør.

## **II.7 Sammenfatning og anbefalinger**

### **Høj værdiskabelse og erhvervs politik**

Danmarks status som et af verdens rigeste lande skyldes den høje værdiskabelse i danske virksomheder. Der er derfor gode argumenter for at belyse og forstå forhold, der kan øge

værdiskabelsen i danske virksomheder, herunder erhvervs-  
politikken.

**Selektiv  
erhvervsstøtte  
koster 27 mia. kr.  
årligt**

Der er mange forhold – uddannelse, arbejdsmarked, konkurrence, forskning, finansielle markeder, skat, transportinfrastruktur osv. – der understøtter og påvirker værdiskabelsen i virksomhederne. Erhvervspolitik befinder sig således i et krydsfelt mellem en lang række centrale politikområder. For meningsfuldt at kunne analysere erhvervspolitikken er det vigtigt med en afgrænsning. Emnet for dette kapitel er selektiv erhvervsstøtte, der defineres som erhvervsrettede tilskud og udgifter på finansloven samt skattetilskud til erhvervslivet, dvs. skattebegunstigelser og særregler. Kapitlet indeholder en statistik for den selektive erhvervsstøtte, som opgøres til godt 27 mia. kr. i 2006. Beløbet indeholder ikke kommunal erhvervsstøtte og begunstigelser via de skattemæssige afskrivningsregler.

**Støtte på  
finansloven er 7  
mia. kr.**

Den direkte erhvervsstøtte på finansloven udgør knap 7 mia. kr. i 2006. Hovedparten af støtten – 4 mia. kr. – går til institutioner med erhvervsfremmende formål, f.eks. erhvervsrettet forskning eller tilsyn og regulering, mens 3 mia. kr. er direkte tilskud til virksomheder. Udgifterne til forskning og udvikling (FoU) og innovationsfremme – både til offentlige institutioner og direkte til virksomhederne – er 2,2 mia. kr. Landbruget og dets forædlingsvirksomheder får godt 42 pct. af den samlede direkte støtte. Støtten på finansloven er faldet 3 mia. kr. fra 1998 til 2006. Hovedparten af reduktionen skyldes, at de direkte tilskud til virksomhederne er faldet. De væsentligste elementer heri er afviklingen af værftsstøtten og reduceret hjemmeservice. Det er således især støtten til industri og serviceerhverv, der er blevet beskåret.

**Skatte-  
begunstigelser på  
20 mia. kr.**

De erhvervsrelaterede skattebegunstigelser udgør 20,6 mia. kr. i 2006 og er dermed tre gange så store som den “synlige” støtte på finansloven. Begunstigelserne opstår, fordi erhvervenes overskud, inputs af kapital, arbejdskraft mv. og færdigvarer i en række tilfælde beskattes efter særligt lempelige regler. Service- og transporterhvervene får knap halvdelen af støtten, mens landbruget får under 10 pct. Service- og transporterhvervenes begunstigelser består bl.a. i momsrabat for den finansielle sektors ydelser og en række

andre tjenester, skattefritagelse for søfolk samt diesel- og udligningsafgift. Skatterabatterne til FoU og innovationsfremme udgør 4 mia. kr.

### **Første overblik over erhvervsstøtten siden slutningen af 1990'erne**

Erhvervsstøttestatistikken i dette kapitel er det første forsøg på at skabe overblik over et centralt område siden en række vigtige bidrag fra centraladministrationen i slutningen af 1990'erne.<sup>27</sup> Uden et sådant grundlag kan det være vanskeligt at prioritere indsatsen og følge op på initiativer. Det er især et problem for støtten knyttet til skattebegunstigelser, som er langt mindre synlige end de direkte udgifter på finansloven.

### **Erhvervsstøtte kræver altid særlig begrundelse i virksomhedernes forhold**

Den generelle begrundelse for selektiv erhvervsstøtte er, at markeds kræfterne alene ikke altid fører frem til den bedste anvendelse af ressourcerne i samfundet. Man skal imidlertid være opmærksom på, at ikke alle markedsfejl kan begrunde selektiv erhvervsstøtte. De markedsfejl, der kan begrunde erhvervsstøtte, skal enten være af en sådan art, at de i særlig grad hæmmer bestemte aktiviteter eller brancher, eller også skal de betyde, at de enkelte virksomheder ikke opnår det fulde udbytte af de investeringer, de foretager.

### **Skal vækstiværksættere støttes?**

Regeringen har foreslået at støtte iværksættere, der har særligt høj vækst i omsætning og beskæftigelse. Støtten foreslås givet i form af et skattnedslag. Vækstiværksætterne har en højere produktivitet end andre iværksættere og etablerede virksomheder. I kapitlet diskuteres, hvilke forhold der kan begrunde en sådan form for selektiv støtte. Vækstiværksætterne investerer – ikke overraskende – mere end andre virksomheder og har derfor mindre overskud pga. højere afskrivninger. Store investeringer og lav overskudsgrad er imidlertid ikke i sig selv tegn på, at vækstiværksætterne ikke kan finansiere fortsat vækst via låntagning på de finansielle markeder. I princippet kunne der være et argument for offentlig støtte til vækstiværksættere, fordi der er indikationer af, at de i særlig grad bidrager til væksten i produktiviteten, og fordi de muligvis ikke selv får det fulde udbytte af deres iværksætterindsats. Ud fra samme betragt-

27) Jf. Erhvervsministeriet mfl. (1996), Finansministeriet (1997) og Skatteministeriet (1999).

ning er der et argument for generelt at støtte omstilling fra lavproduktive til højproduktive virksomheder, men dette ville kræve en omfattende offentlig indgriben, og det offentlige har næppe den fornødne information til at sikre, at støtten går til de rigtige virksomheder. Formandskabet mener derfor, at de centrale elementer i iværksætterpolitikken fortsat bør være rådgivning og vejledning til potentielle iværksættere samt reduktion af administrative byrder.

### **Skattemæssig neutralitet bør være hovedregel**

Ud over direkte tilskud kan differentiering af skatter og afgifter også være et led i erhvervsstøtten. Igen er der stærke argumenter for neutralitet, dvs. ensartet beskatning af alle aktiviteter, produktionsfaktorer og færdigvarer. Afvigelse herfra kræver en specifik og væsentlig begrundelse.

### **Skattebegunstigelser til rederier**

Rederierhvervet og dets danske ansatte får væsentlige skattebegunstigelser. Erhvervet beskattes lempeligt via den såkaldte tonnageskat, og danske søfolk betaler ikke indkomstskat. Dette svarer til de skattemæssige vilkår for hovedparten af EU-landenes handelsflåde.

### **Argument for lav beskatning af kapital, men ikke for skattefrihed til søfolk**

Der kan være argumenter for lav beskatning af rederierhvervet. Kildelandsbeskatning af kapitalindkomst, dvs. beskatning af overskuddet hos virksomhederne frem for hos ejerne af virksomheden, kan i princippet begrunde en differentieret kapitalbeskatning, som indebærer, at kapitalintensive erhverv beskattes lempeligt. I kapitlet sandsynliggøres dog, at lempelsen nok går for langt i forhold til det hensigtsmæssige niveau. Endvidere er der ingen argumenter for at give skattefrihed til danske søfolk i handelsflåden, da rederierne har mulighed for at ansætte udenlandsk arbejdskraft med tilsvarende kvalifikationer. Især i en situation med stigende mangel på arbejdskraft er det ikke hensigtsmæssigt at subsidiere beskæftigelse i et erhverv, der har alternativer til veluddannet dansk arbejdskraft.

### **Lav forrentning af investeret kapital i rederier frem til 2002**

Problemet ved at tildele rederierne skattebegunstigelser er, at det kan fastholde ressourcer i aktiviteter, hvor det samfundsmæssige afkast er lavt. Beregninger viser, at kapitalen investeret i rederierhvervet frem til 2002 gav et væsentligt lavere samfundsmæssigt afkast end kapital investeret i industrien. I 2003-04 vendte billedet, men det skyldtes eks-

traordinært gunstige fragtrater, som allerede er faldet noget og ikke kan forventes fastholdt i fremtiden.

### **Samfunds- økonomiske analyser nødvendige**

Det er ikke en tilstrækkelig begrundelse for at yde støtte til en virksomhed, at der er principielle argumenter for støtte. Det er også nødvendigt med beregninger af den samfundsøkonomiske gevinst ved de enkelte ordninger. Det skyldes, at selvom der er principielle argumenter for en støtteordning, kan det være, at gevinsten ved ordningen ikke står mål med de direkte og indirekte omkostninger, der er ved at yde støtten. Offentlige merudgifter, der skal skattefinansieres, forvrider ressourceanvendelsen – populært sagt koster det mere end 1 kr. at opkræve 1 kr. i offentligt provenu. Endvidere kan erhvervsstøtte virke konkurrenceforvridende, hvis den udmøntes forkert.

### **Ekstra omkostninger ved uddeling af erhvervsstøtte**

Dertil kommer, at uddeling af støtte vil indebære administrationsomkostninger, både i forbindelse med bevillingen af støtten og i forbindelse med udbetalingen og kontrol af, om støtten anvendes efter de kriterier, den er bevilget ud fra. Offentlig erhvervsstøtte kan også betyde, at virksomhederne vil bruge ressourcer på at konkurrere om at opnå støtte i stedet for at konkurrere om at producere de bedste og billigste produkter.

### **Cost-benefit- analyser et nyttigt redskab**

Et nyttigt redskab til vurdering af offentlige tiltag er cost-benefit-analyser. Ved cost-benefit-analyser opgøres fordele og ulemper i kroner og øre, og det beregnes, hvorvidt de kalkulerede fordele er større end omkostningerne. Et vigtigt element i analysen er indledningsvist at beskrive, hvilke økonomiske problemer støtten har til hensigt at afhjælpe. Det skal være problemer, som markedet ikke af sig selv løser. Der skal også være en grundig beskrivelse af fordele og ulemper ved tilskuddet.

### **En systematisk beskrivelse af virkninger er et fremskridt**

Selv, hvis analysen skulle stoppe her, fordi det ikke er muligt at værdisætte alle omkostninger og fordele, er en systematisk beskrivelse af alle forventede positive og negative virkninger af offentlige tilskud en forbedring af beslutningsgrundlaget.



**Øget beskæftigelse og valutaindtjening er ikke gevinst i sig selv**

Mange erhvervspolitiske initiativer vil øge beskæftigelsen og valutaindtjeningen i de støttede erhverv. Dette er ikke i sig selv en kvalitet ved initiativet, selv om der jævnligt kan findes eksempler på denne argumentation. Den samfundsøkonomiske gevinst fremkommer, hvis tiltaget kan præstere en højere aflønning af arbejdskraft og kapital end alternative anvendelser af ressourcerne. Denne gevinst er uafhængig af, hvor stor beskæftigelseeffekten er, og om de producerede varer og tjenesteydelser sælges på hjemmemarkedet eller afsættes på eksportmarkederne.

**Betingelser for støtte til anvendelsesorienteret forskning**

Hvis der skal ydes offentlige tilskud til anvendelsesorienteret forskning, er det således nødvendigt, at forskningen giver et større afkast til samfundet end til de private investorer. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis der er en spredningseffekt og videnoverførsel til andre forskningsområder eller til andre virksomheder.

**Oplysningspligt betingelse for tilskud**

Analyser af nuværende og tidligere støtteordninger kan bidrage til at vurdere, om fremtidige støtteordninger vil give en samfundsøkonomisk gevinst. Sådanne analyser er dog vanskelige at foretage på grund af mangel på fyldestgørende data for gennemførte ordninger og projekter. Det anbefales derfor, at modtagere af erhvervsstøtte, herunder støtte til anvendt forskning, skal forpligtes til at give relevante oplysninger, der gør det muligt efterfølgende at evaluere den samfundsøkonomiske gevinst af tilskuddene.

**Cost-benefit-analyser før og under projektførelsen**

Det er vigtigt at gennemføre cost-benefit-analyser, før det besluttes, om der skal ydes erhvervsstøtte, men erhvervsstøtte, der ydes igennem en årrække, bør også analyseres undervejs for at sikre, at beslutningsgrundlaget stadig er opfyldt. Eksempelvis blev der ydet værftsstøtte til danske skibsværfter igennem 30 år, uden at det blev undersøgt, om den samfundsøkonomiske gevinst ved støtten stod mål med de betydelige støttebeløb, der blev ydet.

**Udvidelse af hjemmeservice kan overvejes**

Hjemmeservice er en erhvervsstøtteordning, hvor der er principielle argumenter for at yde støtte, og hvor modelberegninger har vist, at der var en gevinst ved de tidligere ordninger med de arbejdsmarkedsforhold, der var gældende i 1990'erne. Gevinsterne bestod i en mere effektiv arbejds-

deling, fordi gør-det-selv og sort arbejde blev begrænset, hvorved arbejdsudbuddet for især højtlønnede blev øget. Generelle marginalskattelettelser kan stimulere arbejdsudbuddet mere bredt og gøre skattesystemet mere robust over for globaliseringen, men løser ikke målrettet det problem, at skattesystemet i særlig høj grad hæmmer de aktiviteter, der ligger i direkte konkurrence med gør-det-selv arbejde og sort arbejde. Gevinsterne ved en udvidelse af hjemmeserviceordningen bør derfor holdes op mod gevinsterne ved en lempelse af marginalskatte.

### **Skal virksomheder betale for offentligt tilsyn og regulering?**

Omkostningerne i forbindelse med offentlige tilsyn med overholdelse af regler og love finansieres i nogle tilfælde af virksomhederne selv og i andre tilfælde af det offentlige. Baggrunden for, at nogle erhverv selv finansierer det offentlige tilsyn, er, at kontrollen i en række tilfælde fungerer som et kvalitetsstempel af den enkelte virksomhed i forhold til aftagerne af deres varer, og virksomhederne vil derfor selv få hele den økonomiske gevinst ved en kontrolforanstaltning. Der er også argumenter for, at brugerbetaling af det offentlige tilsyn resulterer i en mere effektiv regulering. Det er formandskabets opfattelse, at der er behov for en systematisk gennemgang af hele området for offentligt tilsyn og regulering af erhvervslivet for at vurdere, om der er brugerbetaling på alle de områder, hvor der er argumenter herfor. Desuden kan der være behov for at afdøre, om brugerbetalingen er indrettet hensigtsmæssigt.

### **EU's statsstøttere regler**

Der er inden for EU aftalt fælles regler for statsstøtte. Al statsstøtte i EU, som forvrider eller potentielt kan forvride konkurrencen, og som påvirker handelen mellem landene, er principielt forbudt. Der er imidlertid nogle former for støtte, der er undtaget fra forbuddet. Kommissionen har udarbejdet retningslinier for, hvornår støtte anses for tilladt. Retningslinierne beskriver f.eks. hvilke områder, der må ydes støtte til, og størrelsen af den tilladte støtte.

### **Statistisk opgørelse helt forskellig**

Kommissionen udarbejder en statistik over landenes statsstøtte, der følger EU-regelsættet, og omfatter godkendte ordninger og gruppefritagelser. Den danske statsstøtte udgør ved denne opgørelsesmetode ca. 8 mia. kr. og ligger lidt over gennemsnittet for EU målt ved andelen af BNP. Ind-

holdet af denne statistiske opgørelse er imidlertid meget forskellig fra opgørelsen i afsnit II.2. Det skyldes helt forskellige tilgange til, hvad der betragtes som statsstøtte.

### **Øget fokus på økonomisk vurdering i EU i tråd med formandskabets anbefalinger**

Statsstøttereglerne er under revision. I den forbindelse har Kommissionen fremlagt et høringsdokument, hvoraf det fremgår, at et af hovedelementerne ved revisionen er at forbedre den økonomiske tilgang til vurdering af, om statsstøtte skal tillades. I den forbindelse har Kommissionen fået udarbejdet en rapport, der foreslår, at der ved tilladelse af statsstøtte skal fokuseres på den samlede velfærd frem for kun at vurdere påvirkningen af konkurrencen. En sådan ændring af statsstøttereglerne er i god overensstemmelse med formandskabets anbefaling om at gennemføre cost-benefit-analyser af de forventede gevinster ved at yde erhvervsstøtte.

### **Øget gennemsigtighed for støtteordninger**

Formandskabet anbefaler, at der oprettes et offentligt tilgængeligt register med detaljerede oplysninger om alle bevillinger til statsstøtteordninger i EU-landene. Det vil både øge gennemsigtigheden i forhold til konkurrenterne og forbedre mulighederne for at analysere virkningen af statsstøtte.

### **Behov for mere statistik og bedre metoder**

Erhvervspolitik er et vigtigt område, der sammen med en række andre politikker har mulighed for at øge virksomhedernes værditilvækst, som er forudsætningen for velstanden og finansieringen af vores velfærdssamfund. En central pointe er, at den statistiske viden om erhvervspolitik og det metodemæssige grundlag for at evaluere erhvervspolitik er yderst mangelfulde. Kapitlet indeholder bidrag, som kan være medvirkende til at rette op herpå. Formandskabet anbefaler, at Økonomi- og Erhvervsministeriet udgiver en årlig redegørelse, der giver en statistisk belysning af erhvervsstøttens omfang og udvikling, samt analyserer, om centrale erhvervspolitiske initiativer lever op til målsætningerne.

## Litteratur

Andersen, P. and J.G. Sutinen (2003): Financing Fishery Management: Principles and Economic Implications. In Schrank et al. (2003).

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2000): Oversigt over den danske erhvervsstøtte. [www.ae-raadet.dk](http://www.ae-raadet.dk).

Corlett, W.J. and D.C. Hague (1953): Complementarity and excess burden of taxation. *Review of Economic Studies* no. 21, pp. 21-30.

Det Økonomiske Råd (1997): *Dansk Økonomi, forår 1997*. København.

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

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

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

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

Det Økonomiske Råd (2003a): *Dansk Økonomi, forår 2003*. København.

Det Økonomiske Råd (2003b) : *Dansk Økonomi, efterår 2003*. København.

Det Økonomiske Råd (2005): *Dansk Økonomi, efterår 2005*. København.

Diamond, P.A. and J.A. Mirrlees (1971): Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules, *The American Economic Review*, vol. 61, no 3.

Erhvervsministeriet (1999): *Erhvervsredøgørelse 1999*. København.

Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Økonomiministeriet (1996): *Skatteudgifter i Danmark*, København.

Erhvervsfremmestyrelsen (2002): Baggrundsrapport – Samfundsøkonomiske konsekvenser af hjemmeserviceordningen.

Finansministeriet (1997): *Skatteudgifter i Danmark*, København.

Hubbard, R.G (1998): Capital-Market Imperfections and Investment. *Journal of Economic Literature*, 36 (1), pp. 193-225.

Højteknologifonden (2006): [www.hoejteknologifonden.dk](http://www.hoejteknologifonden.dk)

Jespersen, S. (2002): Den erhvervspolitiske værdi af støtten til den danske vindmølleindustri, *Arbejdsrapport* 2002:3, Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Kleven, H.J. (2004): Optimum taxation and the allocation of time. *Journal of Public Economics* 88, pp. 545-557.

Kleven, H.J., W.F. Richter and P.B. Sørensen, (2000): Optimal taxation with household production, *Oxford Economic Papers* 52, pp. 584-94.

Knarvik, K. and F. Steen (1999): Self-reinforcing Agglomerations? An Empirical Industry Study, *Scandinavian Journal of Economics* 101(4), pp. 515-532, 1999.

Konkurrencestyrelsen (2002): *Konkurrenceredøgørelsen*. København.

Kvistgaard (2003): Danmarks Jordbrugsforskning – Samfundsmæssig nytte af forskning i udvalgte afdelinger ved Danmarks Jordbrugsforskning, Kvistgaard Consult.

Kommissionen (2005): Handlingsplan på statsstøtteområdet – Mindre og bedre målrettet statsstøtte: en reformplan for 2005-2009. Høringsdokument. [www.ec.europa.eu/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_da.pdf](http://www.ec.europa.eu/competition/state_aid/others/action_plan/saap_da.pdf).

Ninola, K., M. Valtakori og I. Kuosa (2005): Beskæftigelse, afhængig af efterspørgsel af ydelser (hvilke ydelser er der efterspørgsel af) og Husholdningsfradrag.

Nitsche, R. and P. Heidhues (2006): Study on methods to analyse the impact of State aid on competition, *European Economy*, Economic Papers, no. 214, February.

Office of Fair Trading (2005): European state aid control (Nov 2005). [www.oft.gov.uk](http://www.oft.gov.uk).

Regeringen (2003): Handlingsplan for iværksættere, København.

Regeringen (2006): *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi*, København.

Rölller, L. and C. von Hirschhausen (1999): State aid, restructuring and privatisation in new German Länder. *European Economy*, no 3.

Schrank, W. E., R. Arnason and R. Hannesson (eds.) (2003): *The Cost of Fisheries Management*, Ashgate Studies in Environmental and Natural Resource Economics.

Skatteministeriet (1999): *Erhvervslivets skattemæssige rammevilkår*, København.

Stiglitz, J.E. and A. Weiss (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *The American Economic Review*, vol. 71 (3) pp. 393-410.

Sørensen, P.B. (1997): Public Finance Solution to the European Unemployment Problem, *Economic policy*, no. 25.

Sørensen, P.B. (2006): Bør rederier og andre mobile erhverv skattebegunstiges?, *EPRU analyse* nr. 25, Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Trafikministeriet (2003): *Anvendelse af Samfundsøkonomiske analyser – den samfundsøkonomiske analyse som værktøj i beslutningsprocesser*, København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005): *Vækstredøgørelse 2005*, København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2006): *Danmark som Europas førende søfartsnation*, København.





## KAPITEL III

# TRAFIK, TRÆNGSEL OG INFRASTRUKTUR

### III.1 Indledning

#### **Effektivt transportsystem ønskeligt**

Et velfungerende transportsystem er vigtigt for et lands økonomi og for befolkningens velfærd. Effektiv og billig transport reducerer virksomhedernes omkostninger og gør det muligt at tiltrække medarbejdere med relevante kvalifikationer fra et stort opland. Effektiv transport gør det også muligt for virksomheder at afsætte produkter inden for et stort område, hvilket giver mulighed for øget specialisering og udnyttelse af stordriftsfordele. Det er desuden med til at øge konkurrencen og dermed sikre en effektiv produktion og lave priser til forbrugerne. Ud over disse forhold er et effektivt transportsystem også velfærdsfremmende ved øget fleksibilitet i forhold til fritidstilbud og muligheden for at besøge venner eller familie.

#### **Stigende transport**

De seneste årtier er transporten af mennesker og gods steget betydeligt. Dette har lagt pres på transportsystemet og givet stigende trængselsproblemer specielt i og omkring de store byer.

#### **Afledte effekter af transport**

Transport giver anledning til en række negative effekter, f.eks. i form af støj, ulykker og luftforurening. I nogle tilfælde har teknologiske fremskridt og krav til køretøjerne reduceret den samlede emission, men transportsektorens andel af den danske CO<sub>2</sub>-emission har været stigende. Desuden vokser trængselsproblemerne i takt med den øgede trafik. De afledte effekter ved transport i form af miljøproblemer, ulykker og trængsel gør det nødvendigt at regulere omfanget af transport og sammensætningen af de forskellige transportmidler.

#### **Det offentlige budget**

Transportsektoren bliver både beskattet og subsidieret og har derfor betydning for det statslige budget. Provenuet fra

Kapitlet er færdigredigeret den 15. maj 2006.

transportrelaterede afgifter udgør ca. 6 pct. af de offentlige indtægter fra skatter og afgifter. De offentlige subsidier til kollektiv transport svarer til godt 1 pct. af de samlede offentlige indtægter fra skatter og afgifter. Endelig anvendes betydelige beløb på vedligeholdelse og forbedringer af infrastrukturen.

### **Arbejdsudbuddet**

Transportpriserne og herunder beskatningen og subsidieringen af de forskellige transportformer har betydning for omkostningen ved at tage på arbejde. Transportpriserne kan derved påvirke arbejdsudbuddet og dermed provenuet fra indkomsts-katten. En stigning i transportprisen vil på den ene side mindske gevinsten ved at arbejde, men hvis en øget transportpris reducerer trængslen, vil stigningen på den anden side bidrage til at mindske tidsforbruget ved pendling og dermed kunne forøge gevinsten ved arbejde.

### **Er reguleringen hensigtsmæssig?**

I kapitlet vil det blive vurderet, om niveauet af den nuværende beskatning og subsidiering af transport er hensigtsmæssig i forhold til effekterne på offentlige budgetter, trængsel, arbejdsudbud, miljø, ulykker og befordringstidsomkostninger. For at belyse dette spørgsmål har Det Økonomiske Råds Sekretariat i samarbejde med Danmarks Transportforskning udviklet en model ("ASTRA"), der kan belyse fordele og ulemper ved ændringer i niveauet af de nuværende afgifter og subsidier.

### **Betalingsring eller roadpricing?**

Erfaringer med betaling for bilkørsel i byer som London og Stockholm tyder på, at målrettede afgifter i form af roadpricing eller betalingsringe kan være virksomme instrumenter til at dæmpe trængslen. På baggrund af den udviklede model analyseres virkningerne af brug af sådanne instrumenter i Danmark. Opvejer gevinsterne ved brugen af disse instrumenter omkostningerne til etablering og drift?

### **Anvendelse af provenu**

Anvendelsen af provenuet fra roadpricing eller betalingsring om hovedstaden har også været til debat, og det har stor betydning for de samlede effekter. For eksempel fremføres det ofte, at provenuet af sådanne afgifter bør anvendes til at gøre den kollektive trafik mere attraktiv. I kapitlet vil de regionaløkonomiske konsekvenser af sådanne afgifter desuden blive belyst. Endvidere vil effekterne af at anvende

provenuet til at reducere indkomstskatten i de berørte regioner blive sammenlignet med effekterne af at reducere priserne på kollektiv transport.

### **Sammensætning af afgifterne**

Effekterne af afgifterne for forskellige transportmidler og brændstoffer bliver også vurderet. Er det f.eks. hensigtsmæssigt, at erhvervstransport er relativt lavt beskattet? Er der et rimeligt forhold mellem beskatningen af diesel- og benzindrevne køretøjer? Er det hensigtsmæssigt at differentiere registreringsafgiften for almindelige personbiler og biler på gule plader?

### **Infrastrukturinvesteringer**

Endelig diskuteres det, i hvilket omfang investeringer i infrastruktur kan løse problemet med trængsel, og hvordan trængsel påvirker valget mellem forskellige infrastrukturinvesteringer. Ligeledes diskuteres de samfundsøkonomiske konsekvenser af, at regionale hensyn tilsyneladende har påvirket den geografiske fordeling af infrastrukturinvesteringer.

### **Oversigt over kapitlet**

Det følgende afsnit indeholder en beskrivelse af de overordnede udviklingstræk i transportsektoren, og det diskuteres, hvilke forhold der har haft betydning for udviklingen. Afsnit III.3 indeholder en beskrivelse af den nuværende beskatning og subsidiering af de forskellige transportformer og køretøjer. I afsnit III.4 beskrives udviklingen og betydningen af forskellige gener ved transport såsom miljøeffekter, ulykker og trængsel. Niveauet for miljøeffekterne sammenholdes med den nuværende beskatning. I afsnit III.5 sammenholdes fordelene og ulemperne ved roadpricing og andre ændringer i skattesystemet. Endvidere beregnes effekterne af forskellige former for tilbageførsel af provenuet fra vejbeskatning, f.eks. i form af mindsket indkomstskat eller øget subsidiering af den kollektive trafik. I afsnit III.6 diskuteres investeringer i infrastruktur, bl.a. i forhold til at afhjælpe trængslen. Her diskuteres også prioriteringen mellem forskellige investeringer i forbedret infrastruktur. I afsnit III.7 afrundes kapitlet, og der gives politikanbefalinger.

## III.2 Udviklingen i transportsektoren

I dette afsnit gives en kort beskrivelse af udviklingen i transportsektoren og nogle af drivkræfterne bag denne udvikling. Der fokuseres i beskrivelsen på landbaseret transport på vej eller bane. Mere detaljerede beskrivelser af transportens sammensætning og udvikling kan findes i temapublikationer fra Danmarks Statistik (2004a, 2004b og 2005) samt i Trafikredøgørelsen fra Trafikministeriet (2004f).

### Udviklingen i person- og godstransport

**¾ af persontransporten er med personbil**

Hovedparten af persontransporten i Danmark foretages med bil. Målt i personkm (se boks III.1) tegner biler sig for ca. ¾ af den samlede transport, jf. tabel III.1. Bustransport tegner sig i alt for ca. 12 pct. Vedrørende bustransport er det værd at bemærke, at kun lidt over 1/3 af denne er offentlig transport (rutekørsel), mens hovedparten af bustransporten udgøres af turistbusser mv. Togtransport udgør ca. 8 pct. af den samlede persontransport.

Tabel III.1 Persontransportens fordeling, 2003

	Mio. personkm	Pct.
Bil	53.907	74,7
Motorcykel	735	1,0
Rutebus	3.458	4,8
Turistbus mv. <sup>a)</sup>	5.520	7,7
Cykel/knallert	2.448	3,4
Tog	5.550	7,7
Skib	248	0,3
Fly	285	0,4
Persontransport i alt	72.151	100,0

a) Indeholder også busser til privat kørsel.

Anm.: Tabellen dækker indenlandsk persontransport.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken.

### Boks III.1 Definitioner af transport- og trafikarbejde

#### *Transportarbejde*

Transportarbejde er et udtryk for den samlede produktion af transportydelser. Der skelnes mellem:

- Persontransportarbejde, der opgøres i personkm. En personkm svarer til én person transporteret én km.
- Godstransportarbejde, der opgøres i tonkm. En tonkm svarer til ét ton gods transporteret én km.

#### *Trafikarbejde:*

Trafikarbejde opgøres i antal kørte km for en eller flere typer af transportmidler.

#### **Persontransporten næsten fordoblet siden 1970**

Udviklingen i bil-, bus- og togtransport siden 1970 er vist i figur III.1.<sup>1</sup> Siden 1970 er persontransporten med bil, bus og tog næsten fordoblet. Der har været en kraftig stigning for alle tre transportmidler, men stigningen har været relativt større for bustransport (inklusive turistbusser). Inden for perioden har der været svingninger i transportaktiviteten, som formentlig kan tilskrives ændringer i biltransporten omkring de to oliekriser i 1970'erne.

#### **Godstransporten også steget**

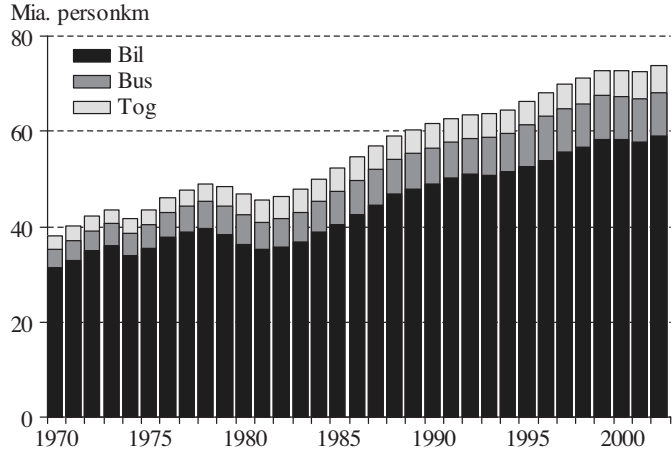
Der har også været en betydelig stigning i godstransporten, om end væksten ikke har været lige så kraftig som for persontransporten i den tilsvarende periode, jf. figur III.2.

#### **Vejtrafik**

Set i forhold til antal kørte km på vejene er persontransport (og her hovedsagelig personbiler) en langt større bidragyder end godstransport. Personbiler tegnede sig i 2002 således for 76 pct. af de samlede kørte km, busser for ca. 1 pct., cykler/knallerter for 5 pct., mens vare- og lastbiler tegnede sig for 17 pct.

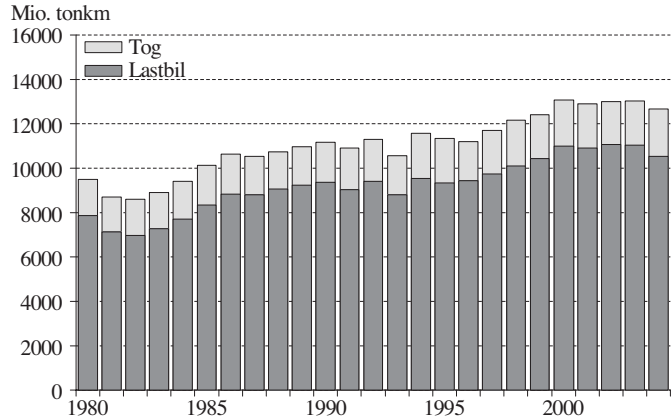
1) I figur III.1 indgår varebiler og motorcykler i biltransporten. Derfor er den samlede biltransport højere i figuren sammenlignet med tabel III.1.

Figur III.1 *Udviklingen i persontransporten*



Anm.: Der er databrud i 1980. Niveauforskelle er dog udlignet i figuren.  
 Kilde: Vejdirektoratet (1998), [www.vd.dk](http://www.vd.dk), og egne beregninger.

Figur III.2 *Indenlandsk godstransport med lastbil og tog*



Kilde: Danmarks Statistik, Statistisk tiårsoversigt, Statistiske efterretninger og Danmarks Statistik (2004b).

### Færre personer i bilerne...

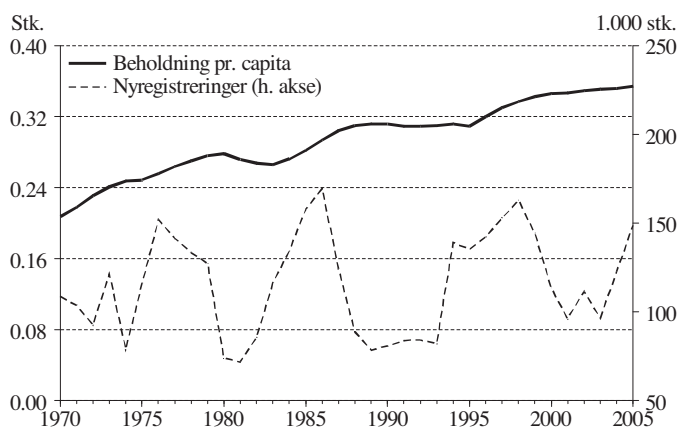
Set over en længere årrække synes kapacitetsudnyttelsen i personbilerne at være aftagende. For eksempel blev det i opgørelsen af persontransporten i 1970 vurderet, at der i gennemsnit var ca. 1,8 personer i hver personbil. I 2002 var

dette tal faldet til omkring 1,5. Det betyder, at biltrafikken (målt i kørte km) er vokset hurtigere end persontransporten med personbil (målt i personkm).

### ... og flere biler

Udviklingen i bilkørslen over tid er i høj grad afspejlet i udviklingen i bestanden af biler. Siden 1970 er beholdningen af personbiler steget fra 0,21 til 0,35 biler pr. indbygger i 2005, se figur III.3. Det fremgår også af figuren, at der over tid er betydelige fluktuationer i antallet af nyregistrerede personbiler. Dette afspejler, at bilkøb er konjunkturfølsomt. Nogle af variationerne i registreringerne kan dog også afspejle generationseffekter i bilparkens alderssammensætning.

Figur III.3 Beholdning og nyregistrering af personbiler



Anm.: Beholdningen af personbiler er primo året.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Statistisk tiårsoversigt, og egne beregninger.

### Grænser for vækst i bilparken?

Udviklingen i bilparken er vigtig for udviklingen i den samlede transport. Det er derfor væsentligt at vurdere, om bilparken fortsat vil vokse, eller om den vil nå et mætningspunkt inden for en årrække. Ofte forventes det, at bilparken først vokser svagt og siden kraftigere – ligesom det i Danmark var tilfældet i efterkrigstiden. Senere aftager væksten, når mange har fået en bil, indtil bilparken nærmer sig et mætningsniveau.

### **Ingen tegn på mætning i bilparken**

For en række lande er der tegn på begyndende mætning, når antallet af personbiler er på ca. 0,6 pr. indbygger. Ifølge Fosgerau mfl. (2004) er der imidlertid ikke udsigt til, at beholdningen af personbiler i Danmark når et mætningspunkt foreløbig. Antallet af biler pr. indbygger var blot 0,38 i 2004,<sup>2</sup> og der er således fortsat plads til store stigninger i bilparken, inden et eventuelt mætningspunkt nås.

### **Faktorer af betydning for udviklingen i transporten**

#### **Mange faktorer påvirker transportudvikling**

Udviklingen i den samlede persontransport og fordelingen på transportmidler påvirkes af en lang række faktorer som for eksempel omkostninger ved de forskellige transportformer, indkomstudviklingen, udviklingen i lokalisering af boliger, arbejdspladser og detailhandel, udviklingen i familiemønstre samt udbredelsen (udbuddet) af kollektiv trafik.

#### **Udviklingen i transportpriser**

Den reale udvikling i en række transportrelaterede priser siden 1978 er gengivet i figur III.4. Det fremgår, at den reale pris på biler er faldet over tid (efter at der er søgt korrigeret for kvalitetsforbedringer). Fra 1978 til 2004 er prisen på biler således faldet med knap 20 pct., selv om der har været stigninger i de sidste par år. Stigningen i de reale priser på biler fra 2001 til 2004 er ifølge oplysningerne fra Danmarks Statistik på 5 pct. Prisen på benzin har varieret meget over tid. I 2004 var prisen realt steget med ca. 11 pct. i forhold til niveauet i 1978. Hvorvidt prisen på benzin er steget eller faldet over tid er afhængigt af, hvilket udgangsårs der sammenlignes med. Fra 1980 til 1995 faldt benzinprisen realt med ca. 30 pct., men over de følgende 10 år er prisen realt steget med ca. 20 pct. Prisen på reparationsydelse har i hele perioden været stigende.

#### **Stor stigning i prisen på bustransport**

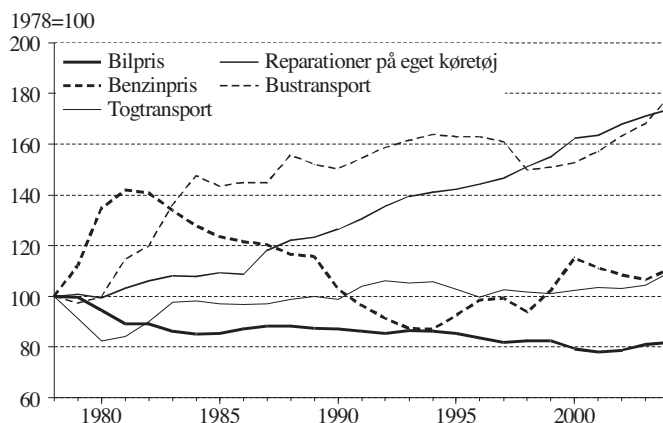
Prisen på bustransport er steget meget over perioden, mens prisen på togtransport er steget en smule. Udviklingen i prisen på kollektiv transport er dels påvirket af udviklingen

2) I modsætning til tallene bag figur III.3 er dette tal inkl. varebiler og motorcykler.



i priserne på de input, der anvendes til at producere kollektiv transport, og dels af udviklingen i subsidieringen af den kollektive trafik.

*Figur III.4 Udviklingen i transportrelaterede forbrugerpriser*



Anm.: Priser deflateret med forbrugerprisindeks.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

### Samlet stigning i taksterne på kollektiv trafik ...

#### ... især i Hovedstadsområdet

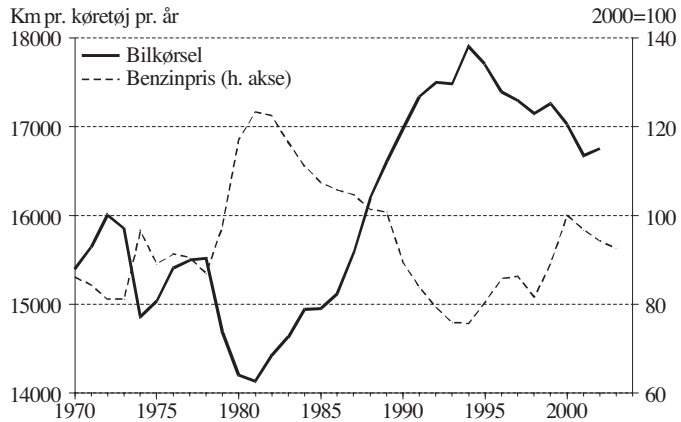
Ses der på de senere år, er prisen på bus- og togtransport fra 2000 til 2004 steget med henholdsvis 17 og 7 pct. For bustransport kan der dog være regionale forskelle i prisudviklingen. Ifølge Trafikministeriet (2004f) er taksterne faldet i fem regionale busselskaber i perioden 1997 til 2004, mens taksterne er steget i de øvrige ni selskaber. Taksterne er faldet kraftigst i Århus amt, mens den største stigning er sket i Hovedstadsområdet (HUR).

### Transportomkostningerne påvirker vores transportadfærd

Undertiden fremføres argumenter om, at transport ikke påvirkes af ændrede priser, fordi transporten sker som en del af en række helt nødvendige aktiviteter. Der er imidlertid adskillige empiriske undersøgelser, som viser, at transportomkostningerne har betydning for adfærd. Dette er illustreret i figur III.5, som viser, at den gennemsnitlige årskørsel med personbiler er negativt korreleret med udviklingen i benzinprisen. Den procentvise ændring i bilkørslen ved en 1

pct. ændring i benzinprisen (benzinpriselasticiteten) er estimeret til mellem -0,2 og -0,4, jf. f.eks. Fosgerau mfl. (2004), Transportrådet (1999), Det Økonomiske Råd (1996) og Bjørner (1994).

Figur III.5 Benzinpris og bilkørsel



Anm.: Bilkørsel er fra 1985 baseret på synsdata ( aflæsning af km-tæller). Før 1985 er bilkørsel baseret på trafikmålinger.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og Statistisk Årbog. Vejdirektoratet, [www.vd.dk](http://www.vd.dk), Vejdirektoratet (1998), og egne beregninger.

### Transportomfang og fordelingen på transportmidler

En stigning i omkostningen ved en given transportform vil således mindske omfanget af den pågældende type transport. Denne reduktion er dels sammensat af en overflytning til andre transportformer og dels en reduktion i den samlede transport. På baggrund af et større sammenhængende modelsystem for persontransporten (PETRA modellen) blev effekterne på transportomfanget af en stigning i benzinprisen og en kraftig reduktion i prisen på kollektiv trafik beregnet af Transportrådet (1999), jf. tabel III.2.

**Højere  
brændstofpriser  
mindsker  
biltransport –  
begrænset  
overflytning til  
kollektiv transport**

Det fremgår, at en stigning i benzinprisen på 50 pct. vil reducere den samlede persontransport med 10 pct. Reduktionen er sammensat af modsatrettede effekter for de forskellige transportformer. Således falder transporten med bil 15 pct. svarende til i gennemsnit 5,2 km pr. person om dagen, mens der er en lille stigning i transporten med kollektiv transport samt cykling og gang.

*Tabel III.2 Illustration af effekterne af ændrede transportomkostninger*

	Bil	Kollektiv	Cykel og gang	I alt
	----- Km/dag/person -----			
Stigning i benzinprisen på 50 pct.				
Basis	35,0	9,4	2,5	46,9
Ny	29,8	9,9	2,7	42,4
Ændring	-5,2	0,5	0,1	-4,5
	----- Ændring i pct. -----			
Ændring	-15	6	5	-10
	----- Km/dag/person -----			
Halvering af taksterne i den kollektive trafik				
Basis	35,0	9,4	2,5	46,9
Ny	34,4	12,6	2,4	49,4
Ændring	-0,6	3,2	-0,1	2,5
	----- Ændring i pct. -----			
Ændring	-2	35	-5	5

Kilde: Transportrådet (1999).

**Mere kollektiv  
transport –  
begrænset  
reduktion i  
biltransporten**

En halvering af taksterne i den kollektive trafik vil ifølge modelberegningen medføre en stigning i den samlede transport på ca. 5 pct. Denne stigning skal især tilskrives en kraftig vækst i den kollektive transport. Reduktionen i biltransport samt cykling og gang (overførsel til den kollektive trafik) er ifølge modellen relativt begrænset. Ifølge PETRA modellen vil et fald i taksterne for den kollektive transport give en større overflytning fra bil end fra cykling/gang.

Resultater fra en trafikmodel for Hovedstadsområdet – den såkaldte OTM model – tyder dog på, at for Hovedstadsområdet er overflytningen fra cykling/gang til kollektiv transport næsten på højde med overflytningen fra bil, jf. Vuk og Hansen (2006). Endvidere vil effekten af ændrede takster for kollektiv transport ifølge OTM modellen primært være overflytning mellem transportformerne og kun i mindre grad en ændring i den samlede transport.

### **Effekt på transportomfang og på overflytning mellem transportformer**

Beregningerne med PETRA tyder på, at prisændringer for biltransport og kollektiv trafik især vil påvirke efterspørgslen efter den transportform, hvor prisændringen sker, og kun i mindre omfang medføre overflytninger af transporten mellem de forskellige transportformer. Det samme synes at være tilfældet for godstransport, jf. Bjørner og Jensen (1997). Generelt vil en prisændring for en transportform både give overflytning mellem de forskellige transportformer og påvirke det samlede transportomfang.

### **Lokalisering**

Lokaliseringen af arbejdspladser, boliger, indkøbs- og fritidsmuligheder har også betydning for transportens omfang. En væsentlig del af transporten udgøres af pendlingen, der bl.a. kan belyses ud fra registerdata, som beskriver, hvor mange der arbejder uden for den kommune, hvor de bor. På baggrund af disse oplysninger er den gennemsnitlige pendlingsafstand beregnet i 1991 og 2002, jf. tabel III.3.

### **Begrænset stigning i pendlingen**

Det fremgår, at pendlingsafstanden er steget i perioden (fra 14 til 16 km), men stigningen er beskedent i forhold til den samlede stigning i persontransporten i perioden. I perioden er antallet af pendlere steget med godt 6 pct. Udviklingen i pendlingens omfang over tid kan også belyses ud fra den spørgeskemabaserede transportvaneundersøgelse (TU), som er en alternativ kilde i forhold til registerdata for lokaliseringen af boliger og arbejdspladser. En nylig opgørelse fra Danmarks Transportforskning peger således på, at den gennemsnitlige pendlingsafstand er steget fra 14 km til 16 km (i perioden 1994 til 2003)<sup>3</sup>. Ifølge opgørelsen fra Danmarks Transportforskning er pendlingstransporten imidlertid ikke steget så meget som pendlingsafstanden pga. øget brug af

3) Jf. [www.dtf.dk](http://www.dtf.dk) (TU-notits, januar 2006).

hjemmearbejdsplader specielt for personer med lang pendlingsafstand.

*Tabel III.3 Udvikling i pendlingsafstande og pendlere*

	Gennemsnitlig pendlingsafstand		Pendlere Stigning	
	1991	2002	2002	1991-2002
	-- Kilometer	--	pct.	pct.
København og Frederiksberg	9	11	11,7	22,3
Øvrige Hovedstadsområde	13	14	23,5	1,0
Øvrige Sjælland	18	21	9,9	3,6
Fyn	14	16	8,4	3,8
Jylland	15	17	45,9	6,8
Hele landet <sup>a)</sup>	14	16	100,0	6,4

a) Bornholm indgår ikke i beregningen pga. databrud som følge af kommunesammenlægning.

Anm.: Beregningen er foretaget på en 10 pct. stikprøve af den samlede befolkning. Beregningen er foretaget for alle lønmodtagere. Afstande er baseret på afstandene mellem arbejds- og bopælskommune. For personer, der bor og arbejder i samme kommune, er den forventede pendlingsafstand beregnet på baggrund af kommunens størrelse i km<sup>2</sup>.

Kilde: Egne beregninger ud fra 10 pct. stikprøve med registerdata.

### **Knap halvdelen af persontransporten er til fritidsaktiviteter**

Pendling udgør kun en mindre del af den samlede persontransport. Ifølge opgørelser foretaget af Danmarks Transportforskning udgjorde bolig-arbejde ture således kun 23 pct. af det samlede transportarbejde i 2003, se Danmarks Statistik (2005). Til sammenligning tegner bolig- fritidsture sig for 45 pct. af det samlede persontransportarbejde, mens indkøbsture udgør 21 pct. Endelig er 11 pct. af persontransportarbejdet erhvervsrelateret. Disse opgørelser er baseret på transportvaneundersøgelser (TU), hvor et stort antal personer er blevet spurgt om deres rejsevaner, bl.a. turformål, transportmiddel og længden af turene.

### **Transport i forhold til indkomst**

Ud fra TU data kan det også belyses, hvordan persontransporten varierer med forskellige socioøkonomiske variabler. I figur III.6 illustreres sammenhængen mellem indkomst, transportomfang og fordelingen på transportmidler. Det fremgår, at den samlede transport vokser med indkomsten. Den daglige transport for personer med høj indkomst er således mere end dobbelt så stor som transporten for personer med lav indkomst. Denne forskel skal især tilskrives en længere transport med bil ved høj indkomst. I modsætning hertil er transporten med bus lav, når indkomsten er høj. For togtransport (inklusive S-tog) er der ikke en klar sammenhæng mellem transport og indkomst. Relativt set udgør togtransport dog en langt større andel af transporten for personer med lavest indkomst (18 pct.) sammenlignet med de andre indkomstgrupper, hvor andelen er på 7-8 pct. For bustransport er andelen jævnt faldende over indkomstgrupper fra 12 pct. for de laveste indkomster til 0,4 pct. for personer med de højeste indkomster.

### **Fordelingsmæssige effekter af beskatning og subsidiering**

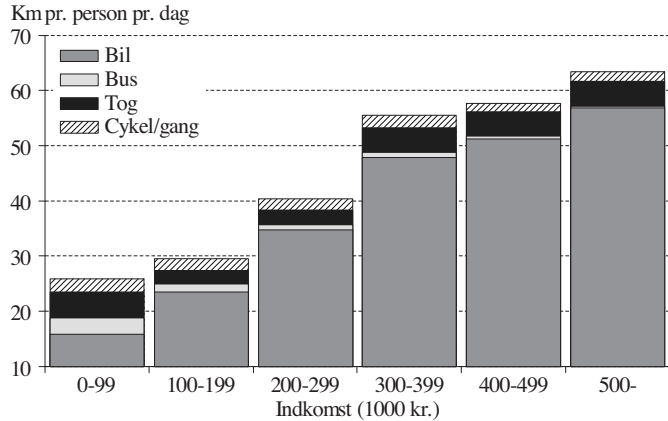
Analogt viser Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelser, at udgifter til transporten udgør en højere andel af forbruget for familier med høj indkomst. For familier med samlede indkomster over 800.000 kr. udgjorde transportrelaterede ydelser således op til 17 pct. af forbruget i perioden 2001 til 2003, mens den tilsvarende andel kun er 6 pct. for familier med indkomster under 150.000 kr. For familier med lav indkomst er køb af kollektiv transport en større del af budgettet, mens bilkøb, benzin mv. vejer tungere for familier med høj indkomst. Beskatningen af privat transport og subsidieringen af kollektiv transport har således betydelige fordelingsmæssige effekter, selv om forskellene set over et helt livsforløb givet er mindre end det billede, der tegner sig fra figur III.6. En del med den laveste indkomst må således formodes at være unge, der senere i livet får højere indkomst (og bil).

### **Vokser trafikken også fremover?**

Som beskrevet ovenfor har der været en stor stigning i den samlede transport og trafik, og der er ikke udsigt til, at der foreløbig nås et naturligt mætningspunkt for væksten i bilparken. Danmarks Transportforskning har udarbejdet en

prognose for væksten i vejtrafikken, jf. Fosgerau mfl. (2004).

Figur III.6 Persontransport og indkomst, 2003



Anm.: Indkomst er årlig bruttoindkomst pr. person.

Kilde: Danmarks Transportforskning baseret på TU data fra 2003.

## Baggrund for prognosen

Prognosen er baseret på forskellige modeller og vurderinger for udviklingen i bestanden af personbiler, varebiler, lastbiler og busser samt brugen af disse køretøjer. Prognosen er baseret på aggregerede tidsseriedata, hovedsagelig for 1970-2002. Centralt i prognosemodellen står beskrivelsen af udviklingen i bestand og brug af personbiler, som tegner sig for hovedparten af transporten. I beskrivelsen af beholdningen af personbiler indgår indkomst (BNP), udgifter til bilkøb og udgifter til drift (brændstof og reparationsydelse). Ifølge prognosemodellen vil en stigning i BNP på 1 pct. på sigt give en stigning i bilparken på 0,67 pct.,<sup>4</sup> mens en tilsvarende stigning i bilpriser og driftsomkostninger vil reducere bilparken med henholdsvis -0,48 og -0,55 pct. Det er

4) I praksis kan det være vanskeligt at adskille effekter fra den almindelige vækst med mere trendmæssige stigninger i bilparken. Modeller baseret på danske tværsnits- eller paneldata finder således væsentlig mindre indkomstelastiteter, jf. Bjørner og Leth-Petersen (2005) og Bjørner (1997). Der kan dog argumenteres for, at en elasticitet estimeret ud fra tidsseriedata kan være bedre til forudsigelser (f.eks. hvis der er variable, som ikke indgår i estimationen, som over tid er korreleret med indkomst).

dog værd at bemærke, at realrenten ikke indgår i prognosen, som det ellers er normalt i forbindelse med langvarige forbrugsgoder.

### **Årskørslen stiger også med indkomst**

For et uændret antal personbiler påvirkes den gennemsnitlige årskørsel også af indkomsten og driftsomkostningerne. En stigning i BNP på 1 pct. ventes således at give en stigning i årskørslen på 0,16 pct., mens en tilsvarende stigning i driftsomkostningerne ventes at medføre en reduktion i kørslen pr. bil på -0,37 pct. Den samlede effekt på bilkørslen (inklusive påvirkningen af antallet af personbiler og brugen af disse) af en stigning i BNP på 1 pct. er en stigning på 0,84 pct.<sup>5</sup> For varebiler er det i prognosen antaget, at bestand og kørsel vokser med samme stigningsstakt som BNP.

### **Trafikken ventes at stige, men mindre end tidligere**

Prognosen fra Danmarks Transportforskning er baseret på uændrede reale omkostninger ved transport samt en årlig vækstrate i BNP pr. indbygger på 1,7-1,8 pct. frem til 2015. På den baggrund vurderes det, at vejtrafikken samlet set vil stige med 1,3-1,4 pct. pr. år frem til 2015. Den forventede fremtidige vækst i vejtrafikken er lidt mindre end den tilsvarende faktiske årlige vækst i trafikken i perioden 1990-2000, som var på 1,9 pct. Dette skyldes bl.a., at væksten i BNP fra 1990 til 2000 var lidt højere end forudsat i prognosen for de kommende år, ligesom prisen på biler også faldt i perioden 1990 til 2000 (jf. figur III.4). Faldet i bilpriserne blev dog delvist opvejet af, at driftsomkostninger ved bilkørsel steg i samme periode.

### **Udviklingen i trafikken i storbyerne**

### **Vækst i trafikken i København**

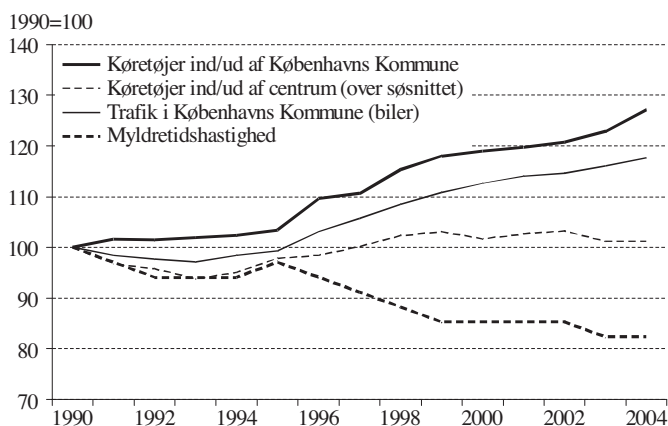
Der har i de seneste år været fokus på de stigende trængselsproblemer i og omkring København, selv om der også er problemer med trængsel og trafikpropper i myldretiden i andre dele af landet. Udviklingen i trafikken i København er illustreret i figur III.7, hvor det fremgår, at der har været en vækst i trafikken i København på ca. 17 pct. fra 1990 til 2004. Væksten i trafikken over kommunegrænsen har været højere, mens trafikken ind og ud af centrum (afgrænset af

5) Svarende til  $100 \cdot (1,0067 \cdot 1,0016 - 1)$ , hvor 0,67 er indkomstelasticiteten i forhold til bilparken, mens 0,16 er indkomstelasticiteten i forhold til årskørslen.



“søsnittet”) ikke er vokset i perioden. En del af væksten i trafikken kan formentlig tilskrives åbningen af Øresunds- og Amagermotorvejene i løbet af 1990’erne, hvor ca.  $\frac{1}{3}$  af trafikken er ren transittrafik gennem København, som ikke egentlig berører byens øvrige vejnet. Denne transittrafik vurderes at udgøre ca. 4 pct. af det samlede trafikarbejde i København.

Figur III.7 *Udviklingen i trafik og myldretidshastighed i København*



Anm.: Trafikken er døgntrafik, mens hastighed er målt i myldretiden for udvalgte strækninger.

Kilde: Oplysning fra Københavns Kommune, Trafik- og Plankontoret.

## Øget trængsel reducerer hastigheden

Figuren viser også en indikator for udviklingen i hastigheden i myldretiden,<sup>6</sup> som Københavns Kommune har udarbejdet. Indikatoren er udarbejdet ved, at der hvert år gennemkøres 6 ruter i morgen- og eftermiddagsmyldretiden. Den gennemsnitlige hastighed for de udvalgte ruter er i

6) Københavns Kommune gennemkører hvert år 6 ruter i myldretiden med en “målebil” (hver rute gennemkøres 6 gange i hver retning). Da der er tale om et relativt beskedent antal observationer, skal udviklingen tolkes forsigtigt. Gennemsnitshastigheden i morgenmyldretiden er generelt lavere end i eftermiddagsmyldretiden, og der er store variationer mellem forskellige ruter. Det skal bemærkes, at trafikudviklingen i figur III.7 er for hele dagen og ikke blot for myldretiden.

perioden faldet med ca. 18 pct. (fra 34 til 28 km/t). Figuren bekræfter den forventede sammenhæng mellem stigende trafik og faldende gennemsnitshastighed. Der er i de senere år gennemført undersøgelser, som nøjere beskriver omfanget af trængsel i København og det øvrige hovedstadsområde. Disse undersøgelser bliver beskrevet i afsnit III.4.

### **Trafikken steget mere i Århus, mindre i Odense**

Væksten i trafikken i Århus har været større end i København. Fra 1990 til 2004 steg trafikken i Århus Kommune og på indfaldsvejene til Århus by således med knap 30 pct. Der er dog ikke i Århus foretaget undersøgelser, som kan belyse udviklingen i trængslen. I Odense er trafikken også steget, selv om stigningen synes lavere (ca. 12 pct. stigning fra 1990-2002 målt ud fra et Nord-Syd snit gennem Odense). På motorveje og det øvrige statslige vejnet er de største trængselsproblemer koncentreret om København, jf. afsnit III.4.

## **III.3 Beskatning og subsidiering af transport**

### **Flere grunde til at beskatte transport**

Som beskrevet i ovenstående afsnit har transportpriserne – og dermed også beskatningen og subsidieringen af de forskellige transportformer – betydning for det samlede transportomfang. Hensyn til miljø og den øgede trængsel betyder, at det er hensigtsmæssigt at regulere det samlede transportomfang, f.eks. ved beskatning. Den kollektive transport bliver også subsidieret med henblik på at overflytte transport med personbiler til tog og bus.

### **Hensyn til provenu**

Beskatningen og subsidieringen af transport skal ske ud fra en afvejning af en række hensyn, jf. boks III.2. Ud over et ønske om at regulere transportomfanget er hensynet til at finansiere den offentlige sektors udgifter således et yderligere selvstændigt argument for at beskatte transport.<sup>7</sup> Da

7) Beskatningen af transport motiveres ofte også i forhold til finansiering af transportinfrastrukturen. Dette kan betegnes som en rimelighedsbetragtning, men det er ikke i udgangspunktet hensigtsmæssigt at øremærke provenuet fra beskatningen af transport til finansiering af transportinfrastrukturen. Et hensigtsmæssigt niveau for investeringer i transportinfrastrukturen kan i princippet

transportefterspørgslen kun er relativt lidt prisfølsom, er transport en god skattebase.

## **Grænsehandel og konkurrence**

Beskatningen af transport skal dog også tage hensyn til skattekonkurrence i forhold til vores nabolande, f.eks. i forhold til grænsehandel med brændstof, og til de regler, der er opstillet i EU. For eksempel har en række sager ved EU domstolen for nylig udfordret de høje danske registreringsafgifter, selv om det dog ikke umiddelbart ser ud til, at disse sager nødvendiggør en større reduktion i registreringsafgifterne.<sup>8</sup>

## **Beskatning af erhvervsmæssig transport**

Erhvervsmæssig transport beskattes betydeligt lempeligere end forbrugernes transport. Der er flere grunde til dette. Dels vil hensyn til grænsehandel og international konkurrence betyde, at det er vanskeligt at øge f.eks. afgiften på brændstof eller registreringsafgifter for køretøjer til gods-transport. Dels kan der ud fra økonomisk beskatningsteori argumenteres for, at kun varer til endelig anvendelse bør beskattes, hvis motivet alene er at skaffe indtægter til finansiering af de offentlige udgifter, jf. boks III.2. Erhvervsmæssig transport kan opfattes som et input i produktionen af varer og bør således ikke beskattes af provenuhensyn. Med hensyn til beskatning, der er motiveret ud fra ønsket om at begrænse trængsel eller lokale miljøgener, er der dog ikke teoretiske grunde til at differentiere mellem forbrugere og erhverv. Det betyder, at både forbrugernes og erhvervenes transportaktiviteter i udgangspunktet skal beskattes, så afgiften svarer til de lokale eksterne miljø- og trængselsom-

være både lavere og højere end provenuet fra transportbeskatningen (fastsat ud fra de hensyn, der er angivet i boks III.2).

- 8) En nylig sag vedrørte beskatningen af firmabiler, hvor der var lagt op til, at danske ansatte med udenlandske arbejdsgivere kunne få en firmabil, uden at der blev betalt danske registreringsafgifter. Afgørelsen ved EU-domstolen fastslog imidlertid, at det ikke er tilstrækkeligt, at arbejdsgiveren er udenlandsk. Firmabilen skal også bruges væsentligt i udlandet. Der er andre EU relaterede sager, som berører muligheden for fastholdelse af den danske registreringsafgift. Det drejer sig f.eks. om afgiften for parallelimporterede biler, som skal beskattes i forhold til deres værdi ud fra faktura (kontrolproblem) og beskatningen af leasingbiler. Endelig har Kommissionen i et udkast til bilbeskatningsdirektivet lagt op til harmonisering af bilbeskatningen i EU (dette kræver dog, at der opnås enstemmighed).

kostninger ved en ekstra enhed trafik, og at forbrugerne yderligere skal beskattes af transport med henblik på at skaffe et nødvendigt provenu. Som beskrevet kan det dog være vanskeligt i situationer, hvor grænsehandel eller international konkurrence mindsker adfærds- og provenueffekterne.

### **6 pct. af alle offentlige indtægter fra afgifter på transport**

Beskatning af transport udgør et væsentligt bidrag til det samlede offentlige provenu. I 2004 var provenuet fra transportrelaterede afgifter på omkring 43 mia. kr. (ud over moms), hvilket svarer til ca. 6 pct. af de samlede skatter og afgifter. Dette beløb vedrører afgifter knyttet til køb af nye biler (registreringsafgiften), årlige afgifter ved ejerskab (grøn afgift eller vægtafgift) samt afgifter i forbindelse med anvendelse af køretøjerne (afgifter på brændstof).

### **Afgifter på bilkøb højere end afgifter på kørsel og på bilejerskab**

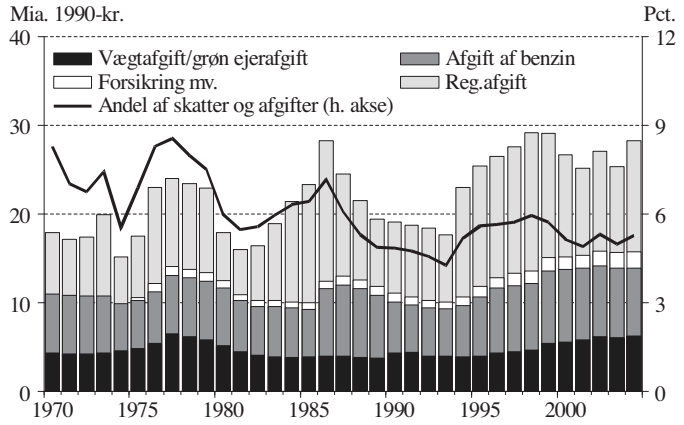
I 2004 udgjorde registreringsafgifterne ca. 17 af de 43 mia. kr. Afgifterne på benzin og transportdiesel var på ca. 15 mia. kr., mens vægtafgifter og grønne afgifter udgjorde ca. 8 mia. kr. Hertil kommer mindre beløb i forbindelse med ansvarsforsikringsafgiften og den såkaldte vejbenyttelsesafgift for store lastbiler.<sup>9</sup> Ud over disse afgifter er der andre transportrelaterede afgifter som f.eks. passagerafgiften, som indtil 2006 var på 75 kr. pr. passager ved flyrejser fra danske lufthavne. Denne afgift halveres i 2006 og fjernes i 2007.

### **Provenu er steget over tid**

Udviklingen i de væsentligste af disse afgifter er vist i figur III.8, hvor det fremgår, at provenuet fra registreringsafgiften varierer noget over tid, da salget af biler er konjunkturafhængigt. Set over en længere periode synes provenuet at være stigende, hvilket afspejler den øgede beholdning af motorkøretøjer og den øgede trafik. Den andel af det samlede provenu fra skatter og afgifter, der udgøres af provenuet fra motorkøretøjsafgifter, har dog været faldende.

9) De nuværende vejbenyttelsesafgifter for store lastbiler er dog ikke kørselsafhængige, idet der er tale om en fast betaling pr. år afhængig af lastbiltype. Ud over Danmark opkræves afgiften i Holland, Belgien, Luxembourg og Sverige. Er afgiften betalt i hjemlandet, kan der frit køres i de øvrige fire lande. Tidligere var Tyskland med i ordningen, men på grund af indførelsen af en tysk motorvejsafgift i 2005 er landet ikke længere med i ordningen.

Figur III.8 Provenu af motorkøretøjsafgifter



Anm.: Afgiften på diesel indgår ikke. I 2004 udgjorde afgiften på transportdiesel ca. 5-6 mia. kr.

Kilde: [www.skat.dk](http://www.skat.dk), Danmark Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

Beskatningen af transport skal i samspil med det øvrige skattesystem bl.a. sigte mod at give hensigtsmæssige incitament. Der vil typisk være flere hensyn, der samtidig skal tilgodeses. Ved fastlæggelsen af et hensigtsmæssigt niveau for beskatningen af transport bør indgå overvejelser om betydningen af:

*Eksternaliteter (miljø og trængsel)*

Ved transport er der afledte (eksterne) effekter på miljø, ligesom der for de fleste transportformer er trængseffekter. Disse effekter har karakter af negative eksternaliteter, som ikke indgår i den enkeltes transportbeslutninger. Afgifter kan bruges til at internalisere hensyn til miljø og trængsel i den enkelte trafikants beslutninger. Som udgangspunkt bør transport derfor beskattes, så afgiften svarer til de eksterne miljø- og trængselsomkostninger (Pigou-beskatning).

I forhold til globale og regionale eksternaliteter, som går ud over landets grænser, er der flere hensyn, som gør det vanskeligere at fastlægge et hensigtsmæssigt niveau for beskatningen. I forhold til f.eks. drivhuseffekt kan en høj dansk afgift på CO<sub>2</sub> give "udflagning" af dansk produktion, hvilket kan have stor effekt på dansk udledning af CO<sub>2</sub>, men ikke på den globale udledning. For transport er de lokale eksterne effekter dog betydeligt større end de globale og regionale (jf. afsnit III.4).

*Offentligt provenu*

Nødvendigheden af et offentligt provenu til dækning af offentlige udgifter tilsiger, at goder generelt skal beskattes. Dette sker i dag i form af en næsten ensartet omsætningsafgift (momsen) og punktafgifter, men i princippet burde beskatningen ud fra provenuhensyn være højere for goder, hvor prisfølsomheden er lav (Ramsey-beskatning), fordi disse udgør en god skattebase (der giver mindre forvriddende effekter af skattesystemet samlet set). Prisfølsomheden for transport er generelt lav, så ud fra et provenuhensyn bør transport beskattes højere end øvrige varer.

Der kan dog argumenteres for, at det kun er varer til endelig anvendelse, som skal beskattes ud fra provenuhensyn. Input beskattes indirekte senere, fordi de indgår i færdigvarerne. Beskattes input også i sig selv, vil der være tale om dobbeltbeskatning, der øger de forvriddende effekter. Hvis både input og færdigvarer beskattes, vil det f.eks. give forkerte incitament i forhold til arbejdsdeling. Erhvervstransport kan opfattes som input i produktionen og bør derfor ikke beskattes ud fra motivet om at skaffe offentligt provenu (det er dog stadig hensigtsmæssigt at beskatte input, hvis målet er at korrigere for negative eksternaliteter).

For færdigvarer vil en hensigtsmæssig beskatning således bestå af summen af en Pigou-skat og en Ramsey-skat, mens input blot skal pålægges en Pigou-skat.

#### *Grænsehandel*

Hvis afgiften på en vare er lavere i et naboland, kan det føre til en omfattende grænsehandel, der påvirker muligheden for at tilvejebringe et offentligt provenu. Hvis eksternaliteten desuden er relateret til forbruget, vil stigende grænsehandel afledt af lokale miljøskatter (uden en tilsvarende miljøskat i nabolandet) også kunne betyde, at en stigende del af forbruget ikke påvirkes af miljøafgiften. Hensyn til provenu og miljø i forbindelse med grænsehandel vil således typisk betyde, at en hensigtsmæssig beskatning vil være lavere, end hvis der ikke var grænsehandel.

For eksempel kan en registreringsafgift for lastbiler (eller øgede vægtafgifter) lede til "udflagning" af vognmandserhvervet, hvilket vil give et provenutab. Ligeledes kan en afgift på benzin eller diesel betyde, at købet skifter til den "forkerte" side af grænsen. Som eksempel pegede beregninger fra Skatteministeriet (2004) på, at en stigning i benzinafgiften på 20 øre pr. liter ved uændret adfærd ville give staten et merprovenu på 520 mio. kr. Ændret grænsehandel vurderedes at medføre et tab i provenu på i alt 195 mio. kr. svarende til ca. 38 pct. af det potentielle merprovenu. Samtidig vil trafikken til nabolandet lede til en forøgelse af eksternaliteterne som følge af afgiftsændringen.

#### *Samspil med andre skatter*

Tilstedeværelsen af andre forvridende skatter eller fraværet af skatter, som korregerer for andre eksternaliteter, kan også ud fra "second-best" argumenter begrunde højere eller lavere beskatning af transport. Fraværet af andre skatter kan f.eks. være forårsaget af manglende tekniske/administrative muligheder for at pålægge en afgift på en hensigtsmæssig måde.

Den høje beskatning af arbejde giver forvridninger, som kommer til udtryk i et lille arbejdsudbud. For at reducere denne forvridning bør goder, der komplementerer arbejdsudbud, beskattes relativt lempeligere, mens goder, der komplementerer (ubeskattet) fritid, bør beskattes hårdere. Ud fra disse argumenter bør der differentieres i beskatningen af pendlingstransport og fritidstransport, således at sidstnævnte beskattes hårdere end førstnævnte. Dette sker i dag via befordringsfradraget.

Som eksempel på fraværet af hensigtsmæssig beskatning har det – i hvert fald tidligere – været vanskeligt at beskatte transport i byen på en måde, som korrigerer for de negative eksterne omkostninger, fordi der ikke har været (billige) tekniske løsninger til en sådan beskatning. Reduceret beskatning (eller ligefrem subsidier) af kollektiv transport kan ses som en indirekte metode til begrænsning af de eksterne effekter ved privat biltransport i byer. Hvis der indføres en hensigtsmæssig beskatning af trafik i byområder i form af målrettet roadpricing, så svækkes dette (second best) argument for at subsidiere kollektiv transport.

#### *Andre hensyn*

De ovenstående argumenter fokuserer på en samfundsøkonomisk effektiv indretning af skattesystemet. Endvidere vil også fordelingsmæssige forhold have betydning for indretningen af skattesystemet. Således vil beskatning af privat biltransport i højere omfang berøre familier med høj indkomst, mens ændrede subsidier til kollektiv transport (især bustransport) berører familier med lav indkomst (jf. afsnit III.2). I princippet er den personlige indkomstskat dog bedre egnet til at varetage fordelingshensyn.

Beskrivelsen er bl.a. baseret på Parry og Small (2005), van Dender (2003), Munk (2003), Parry og Bento (2001), De Borger mfl. (1996) og Sandmo (1975 og 2000).

#### **9 mia. kr. i subsidier til kollektiv trafik**

Den kollektive trafik modtager subsidier til driften fra staten, amter og kommuner svarende til 9,3 mia. kr. i 2004. Cirka  $\frac{3}{4}$  af subsidierne går til togdrift. I subsidierne til togdrift medregnes f.eks. DSB's indtægter fra trafikkontrakter indgået med Transport- og Energiministeriet samt udgifterne til at drive og vedligeholde infrastrukturen (Banedanmark).

#### **Subsidiet udgør mellem 0,6 -1 kr. pr. personkilometer**

Sættes subsidierne alene i forhold til persontransporten med tog og bus, modtager togene en relativt høj andel. Subsidiet til bus svarede således til 0,73 kr. pr. personkm i 2003, mens det pågældende tal for tog var 1,01 kr. i 2004.<sup>10</sup> Disse

10) Der er her tale om gennemsnitlige subsidier pr. km. Subsidierne pr. km vil variere med område i forhold til de tilskud, der gives af regionale myndigheder, ligesom nogle tog- og busruter er mere subsidierede end andre.

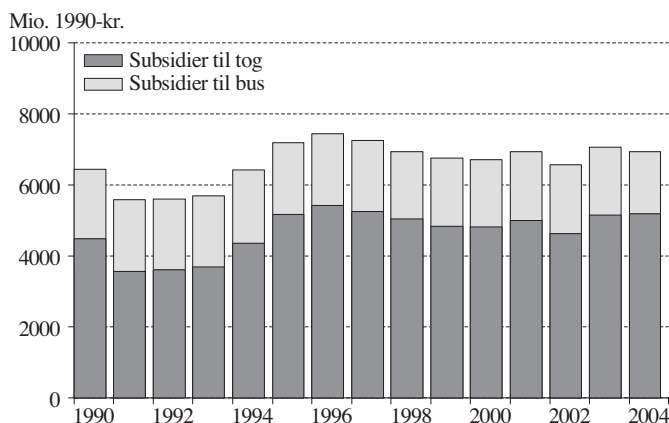


tal er ikke helt sammenlignelige, da udgiften til drift og vedligehold af skinnerne indgår i subsidiet til togdriften, mens bustrafikken ikke direkte betaler en andel af omkostningerne ved at drive og vedligeholde vejnettet. Fratrækkes Banedanmarks udgifter til drift og vedligehold af baneinfrastrukturen, er subsidiet til togdrift på omkring 0,60 kr. pr. personkm, dvs. lavere pr. personkm end subsidiet til busdrift.

### Udviklingen i subsidier til kollektiv transport

Udviklingen i subsidierne over tid er vist i figur III.9. Det fremgår, at de samlede subsidier har været nogenlunde konstante inden for de seneste år. De samlede subsidier til busdrift er faldet, hvilket bl.a. skyldes fjernelsen af statstilskuddet til reduktion af billetpriserne med virkning fra 2004.

Figur III.9 Subsidier til kollektiv trafik



Anm.: Subsidier til tog inkluderer tilskud til Banedanmark til vedligeholdelse og drift af skinnenettet.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, og egne beregninger.

### Effekter af den høje registreringsafgift

Reglerne vedrørende beskatning af køretøjer mv. er gengivet i boks III.3. Beskatningen af køb af køretøjer er høj i Danmark. De høje registreringsafgifter har overordnet set tre hovedeffekter. Dels bidrager de til at begrænse salget af nye biler og medvirker til, at beholdningen af personbiler er relativt lille i Danmark sammenlignet med andre lande. Dels

betyder den stærke progression i beskatningen (stigning i registreringsafgiften fra 105 pct. til 180 pct.), at der købes små og enkle (billige) biler. Endelig giver de høje købspriser kombineret med de mere moderate årlige ejerafgifter et incitament til at beholde bilerne i mange år.<sup>11</sup> En langsom udskiftning af bilparken betyder, at teknologiske forbedringer slår igennem med stor forsinkelse. Det gælder både forbedringer, som primært er til gavn for den enkelte bilist (f.eks. i forhold til komfort og egen sikkerhed), og forbedringer, som i højere grad kommer andre end bilisten til gode (miljøforbedringer og sikkerhed for andre trafikanter).

### **Undtagelser for sikkerhed og miljø**

Den høje progression i beskatningen mindsker isoleret set bilkøbernes incitamenter til at købe biler udstyret med sikkerheds- eller miljøforbedrende udstyr. For at kompensere for dette er registreringsafgiften lavere for biler med specielle former for sikkerhedsudstyr (f.eks. ABS bremses), ligesom der for nylig er givet nedslag for biler med partikelfiltre. I en periode gives endvidere rabat for biler, der er særligt energiokonomiske. Inden for den nuværende udformning af afgifterne på biler kan sådanne undtagelsesregler være hensigtsmæssige. Det er imidlertid nødvendigt løbende at justere sådanne undtagelsesregler i takt med udviklingen af nye typer af sikkerheds- og miljøudstyr.

11) Sammenlignet med andre europæiske lande synes effekten i forhold til antallet af biler at være den mest iøjnefaldende. Antallet af biler pr. 1.000 indbyggere var i 2002 på 351 i Danmark mod 495 i EU-15, jf. Eurostat (<http://epp.eurostat.cec.eu.int>). Ifølge oplysninger fra European Automobile Manufacturers Association ([www.acea.be](http://www.acea.be)) var den gennemsnitlige motorstørrelse i 2004 kun en smule mindre i Danmark sammenlignet med resten af EU-15. I forhold til personbilernes alder var der ifølge Eurostat ikke flere biler over 10 år i Danmark end gennemsnittet for EU-15 (Grækenland ikke medregnet). Størrelsen af årlige ejerafgifter og syn af ældre køretøjer har dog også betydning for bilernes levetid.

**Grøn ejerafgift  
tilskynder til bedre  
brændstoføkonomi  
...**

**... men påvirker  
ikke andre  
miljøeffekter**

**Lavere afgifter på  
erhvervskøretøjer**

**Varebiler**

For personbiler er den årlige ejerafgift blevet ændret fra en vægtbaseret afgift til en grøn afgift, som fastsættes i forhold til køretøjets brændstofforbrug. Dette sigter primært mod at reducere luftforurening og bidrag til drivhuseffekt. Som nævnt ovenfor gives der også reduktion i registreringsafgiften for særligt benzinøkonomiske biler. Der er således i beskatningen af personbiler en del tiltag, som sigter mod at begrænse benzinforbruget. Disse tiltag kan i princippet godt være hensigtsmæssige, men det er dog samtidig værd at bemærke, at luftforurening og drivhuseffekt trods alt kun udgør en del af de eksterne omkostninger fra personbiler, se afsnit III.4.

Sammenlignet med personbilerne er der relativt lave afgifter på køretøjer, som anvendes erhvervsmæssigt. Dette gælder f.eks. for lastbiler, men også for varebiler, der opfylder et blandet behov for transport af personer og mindre gods (f.eks. håndværkere, der kører med værktøj og reservedele).

Varebiler er i skattemæssig forstand biler på gule plader med en totalvægt under 4 tons, uanset om køretøjet er en stationcar, 4-hjulstrukket jeep, Multi Purpose Vehicle, (MPV) eller egentlig kassebil. Samme definition af varebil er anvendt her. Registreringsafgiften for varebiler er den samme for private og erhvervsdrivende.

### Registreringsafgift

Afgiften beregnes i forhold til den afgiftspligtige værdi, som er køretøjets almindelige pris inkl. moms. For almindelige personbiler betales som udgangspunkt 105 pct. af de første 62.700 kr. (2005-kr.) af den afgiftspligtige værdi og 180 pct. af værdien ud over 62.700 kr. Hertil kommer forskellige supplerende regler:

- Der er fradrag i den afgiftspligtige værdi i forbindelse med forskellige former for sikkerhedsudstyr (Airbags, ABS bremses, EPS system)
- I 1999 blev indført regler om reducerede registreringsafgifter for særligt brændstoføkonomiske biler. Afgiftsnedsættelsen udgør mellem 1/6 og 2/3 af afgiften i årene 2000 til 2005. Fra 2006 til 2010 er afgiftsnedsættelsen dog reduceret til maksimalt 3/5. For eksempel blev afgiften for dieseldrevne biler, der kører 33 km/l. (svarende til VW Lupo 1.2 3L) reduceret med 1/3 (fra 2006 med 1/5)
- I 2003 blev det besluttet at reducere registreringsafgiften, hvis udsalgspriserne (før afgifter) på biler stiger mere end priserne i øvrigt. Nedslaget i registreringsafgiften er udformet sådan, at proventet fra afgifter og moms ikke stiger væsentligt, hvis udsalgspriserne på biler (før afgifter) stiger mere end andre priser

Varebiler er biler på gule plader. For disse afhænger registreringsafgiften af den tilladte totalvægt. For (store) varebiler med tilladt totalvægt på 2-4 tons udgør registreringsafgiften 30 pct. af den afgiftspligtige værdi over 34.100 kr. (og for biler over 3 tons kan afgiften højst udgøre 56.800 kr.). For (små) varebiler med tilladt totalvægt ikke over 2 tons udgør registreringsafgiften 95 pct. af den afgiftspligtige værdi over 13.800 kr. Biler med totalvægt over 2 tons, hvor der markedsføres lignende biler som personbiler, beskattes dog på samme måde som varebiler under 2 tons (betegnes undertiden som "stationcar reglen"). I varebiler må der ikke transporteres personer uden for førerrummet. Beskatningen af varebiler er ens for private og erhvervsdrivende, men den årlige ejeravgift afhænger af anvendelsen af køretøjet. Endvidere er momsens fradragsberettiget for varebiler, som udelukkende anvendes til erhvervskørsel.

Personbiler, der anvendes som hyrevogne, betaler en reduceret registreringsafgift på 20 pct. af værdien over 12.100 kr. Hvis en hyrevogn efter 2 år har kørt mindst 250.000 km (eller efter 3 år har kørt 210.000 km), kan bilen sælges som almindelig brugt bil.

Lastbiler (totalvægt over 4 tons) betaler ikke registreringsafgift.

#### *Vægtafgift og grøn ejerafgift*

Vægtafgiften for personbiler afhænger af køretøjets egenvægt. For en almindelig personbil (801-1.100 kg egenvægt) betales årligt 2.840 kr. Dieseldrevne biler betaler endvidere en udligningsafgift, som sigter mod at korrigere forskellen mellem afgiften på benzin og diesel (beregnet ved en årskørsel på 16.000 km). For en normal personbil (801-1.100 kg egenvægt) betales 1.580 kr. årligt i udligningsafgift. For køretøjer første gang indregistreret efter 1. juli 1997 er vægtafgiften erstattet af en grøn ejerafgift, som afhænger af brændstofforbruget. Eksempler på størrelsen af denne afgift er 5.500 kr. pr. år ved 10 km/l., 3.020 kr. pr. år ved 14 km/l. og 1.520 kr. pr. år ved 17 km/l.

For varebiler betales vægtafgift samt udligningsafgift for dieseldrevne varebiler. Den årlige vægt- og udligningsafgift for varebiler på 2-2,5 tons totalvægt er således på 4.030 kr. (gradvist stigende op til 4.910 for varebiler op til 4 tons). For varebiler indregistreret efter 2. juni 1998 betales endvidere tillæg, hvis bilen anvendes til privat kørsel. Der skelnes her mellem varebiler til (udelukkende) erhvervs-kørsel, blandet kørsel og (udelukkende) privat kørsel. For varebiler (over 2 tons totalvægt), der anvendes til blandet erhvervs- og privat kørsel, er der et tillæg i vægtafgiften på 2.520 kr. pr. år. For varebiler til privat anvendelse er tillægget 5.040 kr. For en dieseldreven varebil på 2-2,5 tons, som udelukkende anvendes til privat kørsel, er den årlige afgift således 9.070 kr.

Lastbiler over 4 tons betaler ligeledes vægt- og udligningsafgift. For en mindre lastbil (4-5 tons) er den samlede årlige afgift på 3.202 kr., mens afgiften for en lastbil på 11-12 tons er på 3.760 kr. Lastbiler over 12 tons betaler endvidere en vejbenyttelsesafgift, der dog i praksis er en fast afgift. Den samlede årlige vægt- og vejbenyttelsesafgift for en lastbil med en lasteevne på f.eks. 18 tons er på ca. 6-7.000 kr. (afhængig af miljøbelastning og typen af affjedring), mens afgiften for et større lastvognstog er ca. dobbelt så stor.

#### *Afgifter på brændstof*

Energi- og CO<sub>2</sub>-afgiften på benzin udgør i alt 4,03 kr. pr. l. for blyfri benzin (lavt svovlindhold). Energi- og CO<sub>2</sub>-afgiften på autodiesel udgør 2,73 kr. pr. l. (lavt svovlindhold). Der betales moms af disse afgifter.

Kilde: [www.skm.dk](http://www.skm.dk).

**Højere afgifter for små varebiler end for store varebiler...**

**... giver salg af store varebiler**

Modsat afgifterne for personbiler giver udformningen af afgifterne for varebiler et stærkt incitament til at købe store varebiler (over 2 tons) i stedet for f.eks. små varebiler (under 2 tons) eller stationcars, jf. Skatteministeriet (2003). Store varebiler beskattes således med 30 pct. i registreringsafgift, mens små varebiler beskattes med 95 pct. I tabel III.4 er afgiften for forskellige bilstørrelser angivet ved indregistrering som varebil og som personbil. Den lavere beskatning betyder, at nogle af de store varebiler rent faktisk kan blive billigere end små varebiler og stationcars, selv om prisen ekskl. afgifter for små varebiler kun er  $\frac{3}{4}$  af prisen for store varebiler. Følgelig er andelen af nyregistrerede varebiler, som er under 2 tons, blevet yderst begrænset (mindre end 1 pct.). Større køretøjer vil alt andet lige have højere brændstofforbrug end mindre køretøjer, således at CO<sub>2</sub>-udslippet og luftforureningen er højere for større varebiler. Private og erhvervsdrivende betaler samme lave registreringsafgift, men private skal betale en højere årlig ejerafgift end erhvervsdrivende.

Tabel III.4 Afgifter og salgspris for biler på gule og hvide plader

	Lille bil	St.car	MPV	Kassevogn	Offroader
	----- Kr. -----				
Pris før afgifter (inkl. moms)	80.000	110.000	110.000	150.000	250.000
Salgspris som varebil <sup>a)</sup>	132.969	191.469	128.885	182.037	311.653
Salgspris som personbil	154.352	238.352	238.352	361.104	637.520
Årlig ejerafgift varebil					
erhverv	2.520	2.520	4.030	4.770	4.770
blandet	2.970	2.970	6.550	7.290	7.290
privat	3.420	3.420	9.070	9.810	9.810
Årlig ejerafgift som personbil <sup>b)</sup>	2.600-3.220	3.860-4.500	3.220-5.140	6.420-8.340	9.620

a) Afgiftskategori som varebil, dvs. 95 pct. for lille bil samt stationcar og 30 pct. for MPV, kassevogn og offroadere.

b) Ejerafgifter ved beskatning som personbil afhænger af brændstofforbruget, som varierer for forskellige biltyper og varianter. Disse ejerafgifter skal tolkes som eksempler. Alle ejerafgifter er opgjort for dieseldrevne køretøjer.

Anm.: Eksempler på modeller inden for de forskellige kategorier er følgende: Lille bil/varebil f.eks. Skoda Fabia Combi og Toyota Yaris Verso; St.car f.eks. Peugeot 406 (st.car) og Toyota Aven-sis (st.car); MPV f.eks. Citroen Xsara Picasso og Opel Zafira; Kassevogn f.eks. Toyota HiAce og VW Transporter; Offroader f.eks. Land Rover Discovery og Mitsubishi Pajero. Eksemplerne og beløbene vedrører 2003. Reglerne er dog ikke ændret siden.

Kilde: Skatteministeriet (2003), dog er årlige ejerafgifter egne vurderinger.

### Biler på gule plader billige for private – især større biler

Tabel III.4 illustrerer også, at der kan være en betydelig besparelse ved at købe en bil på gule plader sammenlignet med en tilsvarende bil beskattet som personbil. Forskellen er mest udtalt for de større varebiler, som er lempeligere beskattet end de små varebiler. I eksemplerne i tabellen er besparelsen på ca. 110.000 kr. for biler i MPV kategorien, mens besparelsen er væsentlig højere for dyrere biler. En varebil i MPV kategorien har en pris, som svarer til de mindste personbiler.

**Højere ejerafgifter for private varebiler udligner ikke prisforskel**

De årlige ejerafgifter for varebiler på gule plader til private er typisk højere end den tilsvarende afgift, når bilen er indregistreret som personbil. Den højere ejerafgift for private varevogne udligner dog ikke forskellen i registreringsafgiften.

**Flere private køber varebiler**

Inden for de seneste år har der været en stor stigning i antallet af private, som køber forholdsvis store varebiler på gule plader udelukkende til privat anvendelse. I januar 2006 var 15 pct. af alle nyregistrerede varebiler udelukkende til privat anvendelse. Disse varebiler udgør ca. 8 pct. af de nyregistrerede biler, der købes af husholdningerne.<sup>12</sup> Der betales også en relativt lav registreringsafgift (60 pct. over de første 12.100 kr.) for autocampere/campingbiler med en egenvægt over 2 tons. Autocampere/campingbiler bliver også i et vist omfang købt med henblik på at blive brugt til almindelig kørsel.

**De lavere afgifter på varebiler til private er ikke hensigtsmæssige**

Forskellene i afgifterne for biler på gule og hvide plader til private er en differentiering i afgifterne for biler, som er målrettet forskellige grupper. Beskatningen af transportmidler er dels motiveret af hensynet til at skaffe et offentligt provenu og dels af hensyn til at regulere transportomfanget bl.a. af hensyn til miljø og trængsel. Varebiler på gule plader har ikke bagsæder, så i forhold til persontransport har biler på gule plader en maksimal kapacitet, der er lavere end tilsvarende køretøjer på hvide plader. Alt andet lige vil miljøeffekterne pr. transporteret person være større, når der kun er få personer i bilen. Ud fra et miljømæssigt synspunkt forekommer det ikke hensigtsmæssigt at have relativt lempelige afgifter for køretøjer, hvor den maksimale kapacitetsudnyttelse er lavere end for personbiler. Hensyn til miljøet trækker tværtimod i retning af højere afgifter på biler med lav kapacitet. Heller ikke hensynet til at skaffe et offentligt provenu taler for differentierede afgifter.

**Afgift på diesel lavere end på benzin**

Der er væsentligt lavere afgifter på autodiesel end på benzin, jf. boks III.3. Dette skyldes dels et ønske om at beskatte erhvervene lempeligere end husholdningerne, og dels skyldes det hensyn til grænsehandel, idet diesel også er lempeli-

12) Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, *Transport*, 2006:4.



gere beskattet end benzin i de øvrige europæiske lande. Prisen og afgifterne på benzin var i slutningen af 2005 på samme niveau som i Tyskland og ca. 5 pct. højere end i Sverige. EU har fastsat mindstegrænser for diesel- og benzinafgifterne.<sup>13</sup> I Danmark og vore nabolande er dieselaftigten over dette mindsteniveau. Prisen på diesel var i slutningen af 2005 et par procent lavere i Danmark end i Sverige og Tyskland.<sup>14</sup>

### **Øget andel af dieselbiler**

Inden for de sidste par år er andelen af dieseldrevne personbiler steget væsentligt. I starten af 2001 var andelen af dieseldrevne personbiler på 6 pct., men siden er antallet af dieselbiler steget, så dieselbiler primo 2005 udgjorde ca. 9 pct. af personbilerne. I 2004 var ca. ¼ af de nyregistrerede personbiler dieseldrevne. Denne udvikling afspejler bl.a., at brændstofudnyttelsen specielt er vokset for dieselmotorer. Udviklingen afspejler også, at der er kommet flere mindre dieseldrevne modeller på markedet. Tidligere var dieseldrevne personbiler oftere relativt store modeller.

### **Udligningsafgift for lav**

Den øgede andel af dieselbiler kan dog også tilskrives den lavere beskatning af diesel sammenlignet med benzin. Udligningsafgiften skulle i princippet korrigere for denne forskel, men gør det ikke i tilstrækkelig grad. Traditionelt er udligningsafgiften baseret på en årskørsel på 16.000 km, men personbiler – ikke mindst dieseldrevne – kører i dag typisk længere. Stigningen i andelen af dieseldrevne køretøjer er bekymrende, idet dieselbiler fortsat har en højere miljøbelastning end benzindrevne biler (se afsnit III.4).

### **Samlede afgifter pr. km afhænger meget af registreringsafgift**

De samlede afgifter kan fordeles efter bilernes totale kørsel, så det er muligt at vurdere beskatningen af kørsel, jf. tabel III.5. Her er medtaget afgiften på brændstof (variable omkostninger) og de særlige faste afgifter (registreringsafgiften og den årlige ejerafgift), mens den almindelige moms, som også pålægges varer uden eksterne effekter, ikke indgår. Brændstofafgiften pr. km vil i praksis variere i forhold til de forskellige bilers forbrug af brændstof, og resultaterne for

13) Rådskdirektiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003.

14) Jf. [www.oil-forum.dk](http://www.oil-forum.dk) samt EU's generaldirektorat for energi og transport.

de valgte biltyper vil derfor variere efter forbruget. Samtidig vil belastningen fra registreringsafgiften pr. km være mindre (større), hvis bilens samlede kørsel er længere (kortere).

**Afgiften er omtrent 1 kr. pr. km for personbiler i mellemklassen**

De samlede afgifter for de to personbiler i mellemklassen er ca. 1 kr. pr. km (ekskl. moms). Bidraget til afgiften fra de faste omkostninger er betydelig højere end fra de variable omkostninger. Afgifter på brændstof har på kort sigt en mere direkte virkning på kørslen, men købsafgift og årlig ejerafgift på bilen vil på lang sigt påvirke den samlede bilbeholdning og dermed den samlede kørsel. Derfor er det valgt at fokusere på de samlede afgifter pr. kørt km.

**Høje ejerafgifter udligner ikke lav registreringsafgift**

Selv om ejerafgifterne for varebiler i klasserne MPV, offroad og kassevogn er højere for private end for de tilsvarende personbiler, så er afgiften pr. km alligevel lavere for varebiler til privat brug end for personbiler. Da de eksterne effekter i form af påvirkninger af miljø og trængsel er de samme uanset antallet af sæder i bilen, er denne afgiftsforskel påfaldende. Dette gælder i særlig grad de meget store og dyre biler, hvor forskellen kan blive højere end 1,50 kr. pr. km.

**Lave afgifter pr. km på store varebiler**

Afgifterne pr. km. er mindre på nogle af de store varebiler til erhverv, end på de mindre varebiler til erhverv. Registreringsafgiften for mindre varebiler til erhverv er forholdsvis høj sammenlignet med de store varebiler til erhverv. Dette viser, at den nuværende afgiftsstruktur er kompliceret og kan lede til uhensigtsmæssige incitamentter.

**Lastbiler og personbiler betaler samme afgift pr. km**

Endelig er det bemærkelsesværdigt, at der betales omtrent samme afgift pr. km for en stor lastbil (lasteevne på omkring 18 tons) som for en almindelig personbil. Som påvist i afsnit III.4 er miljø- og trængselsomkostningerne væsentlig højere for en lastbil sammenlignet med en personbil, men der er som nævnt flere forhold, der påvirker den hensigtsmæssige beskatning af erhvervskørsel.

Tabel III.5 Afgifter pr. km for tre køretøjer til privat eller erhvervsmæssig kørsel 2006

	Brændstof	I alt personbil <sup>a)</sup>	I alt varebil <sup>a)</sup>		
			Privat	Blandet	Erhverv
		Kr. pr. km			
Offroader					
Benzin	0,56	2,96	1,16	1,05	0,93
MPV					
Benzin	0,31	1,05	-	-	-
Diesel	0,15	0,96	0,67	0,56	0,44
Stationcar					
Benzin	0,34	1,15	0,90	0,88	0,86
Diesel	0,16	1,18	0,86	0,84	0,82
Lastbil					
Diesel	0,91	-	-	-	1,00

a) Inkluderer brændstof-, registrerings- og årlig ejerafgift, men ikke moms.

Anm.: De tre bilmodeller er udvalgt efter, at de sælges både som person- og varebiler. De antages alle at køre ca. 21.870 km pr. år (350.000 i alt) og have en levealder på 16 år. Lastbilen er antaget at være med totalvægt på 18 ton, 3 aksler og luftaffjedring og antages at køre 50.000 km pr. år i 10 år. Varebiler og personbil af samme kategori har samme motortype. For personbilen med enten benzin- eller dieselmotor er der valgt motorer med omtrent samme ydeevne.

De anvendte modeller og deres brændstofforbrug: VW Touareg 7,2 km/l. VW Golf plus 12,9 km/l. (benzin), 18,4 km/l. (diesel). Peugeot 407 12,0 km/l. (benzin), 16,7 km/l. (diesel). Lastbilen antages at køre 3 km/l. (diesel).

Afgift på benzin (i alt) 4,03 kr./l. på diesel (i alt) 2,73 kr./l.

Kilde: Oplysninger fra bilforhandlere og importører, Skat, samt egne beregninger.

### Begrænsede muligheder for at øge nuværende beskatning af erhvervstransport

Er beskatningen motiveret ud fra ønsket om offentligt provenu, så bør beskatningen være mindre for erhvervsmæssig kørsel (input i produktionen) end for forbrug (endelig anvendelse). For den del af erhvervstransporten, hvor der er betydelig international konkurrence, vil det også være vanskeligt at pålægge afgifter som f.eks. registreringsafgifter eller årlige ejerafgifter uden at flytte aktiviteten over på udenlandske transportører.

### **Vejbenyttelsesafgift ikke begrænset på samme måde**

Hvis en eventuel beskatning er motiveret ud fra et ønske om at mindske lokale trængsels- eller miljøeffekter, så er der imidlertid ingen grund til at have lavere afgifter for erhvervskørsel end for forbrugernes transport. I udgangspunktet bør al transport således pålægges en målrettet afgift, der korrigerer for lokale miljø- og trængselseffekter. De nuværende afgifter på brændstof og faste omkostninger er ikke direkte målrettet lokale miljø- og trængselseffekter. Endvidere er det vanskeligt at øge afgifterne på grund af grænsehandel eller konkurrenceevne. Med egentlige kørselsafhængige vejbenyttelsesafgifter er det imidlertid muligt at øge beskatningen, uden det giver problemer med grænsehandel og konkurrenceevneproblemer, forudsat at afgiften opkræves både hos nationale og udenlandske operatører.

### **Vejbenyttelsesafgift i Tyskland**

Et eksempel på en vejbenyttelsesafgift, som ikke giver problemer med grænsehandel eller transportørernes konkurrenceevne, er den kilometerafhængige vejbenyttelsesafgift (MAUT), som Tyskland indførte i 2005. Afgiften svarer til ca. 0,7 - 1,0 kr. pr. km, jf. Dansk Transport og Logistik (2005). Afgiften er differentieret i forhold til størrelse af lastvognen og niveau for luftforurening (specificeret i forhold til de såkaldte Euro normer, jf. afsnit III.4). Afgiften betales enten "manuelt" via internet ved terminaler eller automatisk i forbindelse med Global Positioning System (GPS) relateret teknologi.<sup>15</sup>

### **CO<sub>2</sub>-beskatning af flybrændstof**

Der er i det ovenstående alene fokuseret på landbaseret transport. Det er dog værd at bemærke, at flytransport er fuldstændig fritaget fra CO<sub>2</sub>-beskatning. Dette gælder både indenlandsk og udenlandsk flytransport. Den manglende beskatning følger af en EU-beslutning.<sup>16</sup> Der kan i princippet argumenteres for en reduceret beskatning af flytrafik mellem EU og resten af verden ud fra provenuhensyn, men der er ikke gode argumenter for at undlade at beskatte flybrændstof til flyvninger inden for EU.

15) Der har dog været tekniske problemer med den automatiske opkrævning af MAUT'en, ligesom der har været uenighed mellem Tyskland og EU om indførelsen af afgiften (f.eks. relateret til kompensation til tyske vognmænd).

16) Jf. Rådskonklusion 2003/96/EF af 27. oktober 2003.

### III.4 Trafik, miljø og trængsel

#### Et dilemma

Det er væsentligt for et velfungerende samfund at have effektive systemer til transport af personer og gods. Samtidig står samfundet over for det dilemma, at de fleste transportaktiviteter har negative afledte effekter på miljøet eller på andre trafikanter. Disse afledte effekter påvirker ikke direkte den enkelte trafikants egen velfærd, dvs. der er tale om såkaldte eksterne effekter. Det drejer sig f.eks. om forskellige miljøeffekter samt trængsel. Trængsel er en omkostning, den enkelte trafikant påfører andre trafikanter i form af tids- tab pga. øgede rejsetider. Der er derfor argumenter for at søge at mindske det samlede trafikomfang ved brug af afgifter eller ved på anden måde at regulere trafikens omfang.

I dette afsnit gives en oversigt over de forskellige eksterne effekter i forbindelse med transport samt nylige undersøgelser af omfanget af trængsel. Derefter fremlægges opgørelser af de marginale omkostninger for de væsentligste af disse effekter. Endelig sammenholdes de nuværende afgifter med de marginale omkostninger ved forskellige typer transport.

#### Miljøeffekter af transport

#### Transportens virkninger på mennesker og natur

De forskellige eksterne effekter af transport kan opdeles på flere måder. I tabel III.6 er de væsentligste effekter opdelt i forhold til typen af transportaktivitet, og hvor den direkte påvirkning forekommer. Med hensyn til det sidste skelnes mellem de effekter, der hovedsagelig vedrører andre trafikanter, effekter, der hovedsagelig vedrører andre mennesker (f.eks. beboere i trafikerede områder), samt effekter på natur og dyreliv. I nogle tilfælde vil der være overlap i opdelingen. For en del af de eksterne effekter vil der være en direkte påvirkning både på andre trafikanter og på personer, som ikke (samtidig) færdes i trafikken, f.eks. personer, som bor i trafikerede områder. Det drejer sig f.eks. om luft- og støjforurening. Trængsel er den eneste effekt, hvor den direkte påvirkning begrænser sig til andre trafikanter. Enkelte effekter kan have afledte virkninger. For eksempel vil trængsel have afledte effekter på luftforureningen på grund af tomgangskørsel, og fordi motorers forbrænding afhænger af hastigheden.

Tabel III.6 Opdeling af væsentlige direkte eksterne effekter af transport

	Direkte effekt på:		
	Andre trafikanter	Mennesker i øvrigt	Natur og dyreliv
Effekter fra trafik			
Trængsel	x		
Støj	x	x	x
Ulykker	x	x	x
Luftforurening	x	x	x
Andre effekter fra transportmidler			
Produktion og bortskaffelse			x
Parkering (trængsel)	x		
Effekter relateret til infrastrukturen			
Barriereeffekter	x	x	x
Visuelle gener		x	

Kilde: Opstillingen er inspireret af Verhoef (1996).

### Mange lokale effekter

De fleste af de eksterne effekter i tabel III.6 kan betegnes som lokale, idet påvirkningen af mennesker eller miljø sker samme sted som selve transportaktiviteten. For luftforureningen er der imidlertid tale om en blanding af globale, regionale og lokale effekter. For eksempel giver CO<sub>2</sub> fra transport et bidrag til den globale drivhuseffekt, mens udledningen af SO<sub>2</sub> bidrager til regional forurening. Endelig giver f.eks. udledningen af partikler og kulilte lokale gener i form af forringet helbred og øget dødelighed. De fleste eksterne effekter, som knytter sig til brugen af køretøjer, er velbelyste og beskrevet indgående i forskellige sammenhænge. En nærmere beskrivelse af de forskellige typer luftforurening og deres indvirkning på mennesker og miljø kan f.eks. findes i Danmarks Statistik (2004b). En sammenligning af udviklingen i miljøbelastningen fra transport i for-

hold til andre sektorer eller aktiviteter findes i Danmarks Miljøundersøgelser (2005).

### **Barriereeffekter**

Eksterne effekter af infrastruktur er ikke belyst i samme grad. Barriereeffekter vedrører begrænsninger på bevægelsesfriheden for dyr og mennesker, som kan tilskrives tilstedeværelsen af infrastrukturen. I forhold til dyr betegnes barriereeffekter ofte som opsplitting af levesteder. Barriereeffekterne kan delvis afhjælpes ved f.eks. broer, tunneler eller for dyrenes vedkommende ved faunapassager. Der kan anvendes forskellige indikatorer til at belyse omfanget af barriereeffekter, jf. f.eks. Danmarks Statistik (2004b), men der synes ikke at være udviklet rigtig gode metoder til kvantificering af barriereeffekterne i monetære enheder.<sup>17</sup>

### **Skrotning af biler**

Miljøproblemerne i forbindelse med skrotning af biler er af relativt begrænset omfang i Danmark, hvilket bl.a. skyldes, at der er en skrotningspræmie ved aflevering af udtjente køretøjer til registrerede ophuggere.<sup>18</sup> Ud over den økonomiske tilskyndelse fra skrotningspræmien er det også lovpligtigt at aflevere afmeldte biler til ophugning. Omkring 80 pct. af de ophuggede bildele genanvendes, mens resten deponeres.

17) Tidligere har Vejdirektoratet brugt en ad hoc metode til at opgøre barriereomkostningen. Den pågældende metode er imidlertid ikke særlig velfunderet, og der lægges også i nøgletalskataloget fra Trafikministeriet (2004c) op til ikke længere at anvende metoden, selvom der dog stadig oplyses en "enhedspris".

18) Skrotningspræmien er på i alt 1.750 kr., som delvist udbetales ved skrotningen af bilen. I praksis betales en del af beløbet til ophuggeren som betaling for skrotningen. Skrotningspræmien finansieres via et miljøbidrag på 60 kr. om året, som opkræves sammen med den lovpligtige ansvarsforsikring.

## Færre ulykker og mindre lokal luftforurening ...

## ... men øget udledning af drivhusgasser

På trods af den øgede transport har der over en længere periode været en reduktion i antallet af dræbte og tilskadekomne, ligesom transportsektorens udledning af forskellige typer luftforurening har været kraftigt aftagende, jf. tabel III.7. En undtagelse er dog udviklingen i transportsektorens udledning af drivhusgasserne CO<sub>2</sub> og N<sub>2</sub>O (lattergas), som har været stigende over en længere årrække. Især udledningen af N<sub>2</sub>O har været stærkt stigende,<sup>19</sup> men fra et lavt niveau, og CO<sub>2</sub> udgør stadig mere end 95 pct. af transportsektorens samlede udledning af drivhusgasser målt i CO<sub>2</sub>-ækvivalenter.

Inden for de sidste par år synes transportsektorens CO<sub>2</sub>-udledning at have været nogenlunde konstant, men fremskrivninger lavet i forbindelse med regeringens klimastrategi peger på, at transportsektorens udledning af CO<sub>2</sub> vil stige fremover, selv om det forventes, at stigningen vil være lidt lavere end stigningen i trafikarbejdet, jf. Trafikministeriet (2004f). Koncentrationen af partikler har også været kraftigt aftagende siden 1990, men tendensen synes at være vendt inden for de sidste par år, hvilket ifølge Danmarks Miljøundersøgelser (2005) kan tilskrives de sidste års kraftige stigning i andelen af dieseldrevne personbiler. Hovedparten af de forskellige transportrelaterede emissioner kan tilskrives vejtransport, jf. Danmarks Statistik (2004b). En undtagelse er dog udslip af SO<sub>2</sub>, som nu hovedsageligt stammer fra indenlandsk søtransport. Det store fald i udledningen af SO<sub>2</sub> kan tilskrives lavere svovlindhold i brændstoffet.

## Støj

Trafik er en væsentlig kilde til støjforurening. Omkring 700.000 boliger er belastet af trafikstøj over den vejledende grænseværdi på 55 dB, jf. Miljøstyrelsen (2003). Af disse er ca. 150.000 stærkt støjbelastet (over 65 dB).

19) Den store stigning i N<sub>2</sub>O kan tilskrives et stigende antal biler med katalysatorer. N<sub>2</sub>O er et biprodukt ved renseprocessen i katalysatoren. Katalysatorerne har til gengæld bidraget til at begrænse udslippet af CO (kulilte), som f.eks. påvirker menneskers hjertesystem.



## Trængsel

### Nye undersøgelser af trængslen

I årene 2000 til 2004 blev et større projekt "Projekt Trængsel" gennemført til belysning af omfanget af trængslen i Hovedstadsområdet, jf. Trafikministeriet (2004d) og Nielsen (2005). I projektet anvendes forskellige metoder til måling af trængslen. Blandt andet blev der installeret GPS i 500 biler, som gjorde det muligt at belyse sammenhængen mellem hastigheder, rejsetidspunkter og lokalitet (AKTA-projektet).<sup>20</sup> Resultatet af AKTA hastighedsmålingerne er senere blevet brugt til at korrigere og validere parametre i den førende danske trafikmodel for Hovedstadsområdet, Ørestadsmodellen (OTM), så sammenhængen mellem hastighed og trafikmængder i modellen er blevet forbedret.

### Trængsel koster 5,7 mia. kr. pr. år

På den baggrund findes det, at trængslen giver forsinkelser i Hovedstadsområdet svarende til 120.000 persontimer i forsinkelse pr. dag eller 5,7 mia. kr. pr. år, se Nielsen (2005). Dette betegnes af Nielsen som en konservativ vurdering af de gennemsnitlige trængselsomkostninger. En stor del af omkostningerne ved trængslen er ifølge beregningerne relateret til erhvervstrafik med personbil (2,5 mia. kr. om året) samt erhvervstrafik med lastbiler og varebiler (1,6 mia. kr. om året). Dette afspejler bl.a., at tidsværdien for erhvervs- trafik er betydelig højere end for pendlingstrafik og fritids- trafik.<sup>21</sup>

20) Som en del af AKTA-projektet er der lavet eksperimenter med roadpricing (deltagerne får beløb udbetalt, men skal betale dele af dette tilbage afhængig af deres kørselsmønstre). Disse eksperimenter bekræfter, at kilometer-baseret roadpricing eller en betalingsring påvirker trafikanternes adfærd og kan reducere trængslen

21) I nøgletalskataloget til brug for samfundsøkonomiske analyser anbefales for eksempel en gennemsnitlig tidsværdi for personbiler på 63 kr. pr. person pr. time, jf. Transport- og Energiministeriet (2006). Denne tidsværdi varierer dog over turformål. Den laveste tidsværdi er for fritidsrejser (35 kr. pr. person pr. time), mens den højeste er for erhvervssture (263 kr. pr. person pr. time). For vare- og lastbiler er tidsomkostningen hhv. 250 og 348 kr. pr. time. Der er ikke i nøgletalskataloget tidsværdier for cykling og gang.

**Også forsinkelser uden for myldretiden**

Ifølge undersøgelserne er der også betydelige forsinkelser i Hovedstadsområdet uden for myldretiden. Forsinkelserne uden for myldretiden udgør 2,2 af de 5,7 mia. kr. Dette skyldes, at selvom forsinkelsen pr. køretøj uden for myldretiden er lavere end i myldretiden, så er den samlede trafik i alle timerne uden for myldretiden væsentlig større end trafikken i myldretiden.

*Tabel III.7 Udviklingen i persontransport, emissioner og tilskadekomne*

	Periode	Gennemsnitlig årlig ændring	Transportens andel af samlede emissioner		
			1990	2003	
		-- Pct. pr. år --	----- Pct. -----		
Samlet persontransport i personkm (vej og bane)	1990-2003	1,5	-	-	
Tilskadekomne	1990-2005	-3,2	-	-	
Dræbte	1990-2005	-4,1	-	-	
Partikelkonc. i større byer <sup>a)</sup>	1990-2004	-3,4	-	-	
CO <sub>2</sub> -emission <sup>b)</sup>	1990-2003	1,6	20	22	
N <sub>2</sub> O-emission	1990-2003	8,2	1	5	
NO <sub>x</sub> -emission	1990-2003	-3,0	41	37	
SO <sub>2</sub> -emission	1990-2003	-11,9	7	7	
NMVOC-emission <sup>c)</sup>	1990-2003	-5,1	37	27	
CO-emission	1990-2003	-3,7	62	50	

- a) For partikler ses ikke på emissionen, men i stedet på koncentrationen (som ikke alene kan tilskrives transport). Fra 1990-2000 er udviklingen i partikelkoncentrationen et gennemsnit af koncentrationerne i København, Aalborg og Odense (Aalborg antages uændret fra 1999-2000). Fra 2001 er opgørelsen af partikler ændret fra at måle Total Suspended Particles (TSP) til at måle PM<sub>10</sub> (det er antaget, at partikelkoncentrationen er uændret fra 2000-2001).
- b) Den samlede CO<sub>2</sub>-udledning er i denne tabel ikke korrigeret for nettoeksport af el. Udføres denne korrektion, vil den samlede udledning være mindre, og transportens andel af den totale CO<sub>2</sub>-udledning vil da i år 2003 udgøre knap 25 pct.
- c) NMVOC er flygtige organiske forbindelser.

Kilde: Danmarks Miljøundersøgelser, Danmarks Statistik, Vejdirektoratet og egne beregninger.

### **Eksterne trængselsomkostninger for udvalgte strækninger**

Ud over ovenstående gennemsnitlige omkostninger ved forsinkelser er der også i Projekt Trængsel analyseret den omkostning, en ekstra bilist påfører andre trafikanter i form af reduceret hastighed og større tidsforbrug, dvs. den marginale trængselsomkostning. De marginale trængselsomkostninger blev dog kun beregnet for udvalgte vejstrækninger. For motorveje går de marginale omkostninger op til 2 kr. pr. km på de mest belastede vejstrækninger, mens de på Vesterbrogade og Ellebjergvej i København kan komme op på henholdsvis 4 og 8 kr. pr. km, se Trafikministeriet (2004d). Da der her er tale om meget befærdede veje, kan disse beløb dog ikke bruges til belysning af de eksterne marginale trængselsomkostninger for hele vejnettet i Hovedstadsområdet.

### **Trafikale effekter af bompenge og roadpricing i København**

I forlængelse af Projekt Trængsel er OTM modellen blevet anvendt til at undersøge bl.a. de trafikale og provenumæssige effekter af forskellige indretninger af betalingsringe og roadpricing, se Københavns Kommune (2005). Der er f.eks. set på virkningerne af en lille betalingsring for den indre by og en stor ring, som geografisk dækker det meste af København og Frederiksberg.<sup>22</sup>

### **Reduktion i trafikken, men også utilsigtede trafikale effekter**

Analyserne viser, at trafikken reduceres mest i centrum af København med den lille betalingsring. Med den lille betalingsring vil der imidlertid ske en stigning i trafikken på en række veje uden for ringen, idet nogle bilister kører omveje for at undgå betalingen. Med den store ring vil trafikken reduceres overalt inden for ringen, men reduktionen er ikke så stor i centrum af København, hvor behovet for reduktion formentlig er størst. Resultaterne illustrerer, at det kan være vanskeligt at fastlægge placeringen af en betalingsring eller betalingszoner, bl.a. fordi trafikken kan øges uden for de afgiftsbelagte områder.

22) I beregningerne blev anvendt en ringafgift på 25 kr. i myldretid og 10 kr. uden for myldretid. I det zone- og kilometerbaserede system er analyseret effekterne af afgifter svarende til 5 kr. pr. km i centrum faldende til 1 kr. pr. km længere væk. De pågældende satser afspejler ikke nødvendigvis det mest hensigtsmæssige niveau for regulering i de forskellige tilfælde.

## **Trængsel på statsvejnettet**

Der findes ikke systematiske opgørelser af trængsel/forsinkelser uden for Hovedstadsområdet. I Vejdirektoratet (2005) er beskrevet en indikator for trængslen på statsvejnettet, jf. figur III.10. Denne indikator belyser antallet af timer pr. år, hvor trafikken på timebasis overstiger 70 pct. af kapaciteten. Erfaringsmæssigt begynder hastigheden at blive reduceret, når belastningen overstiger 70 pct. af kapaciteten.

## **Især trængsel i Hovedstadsområdet**

Det er kun i Hovedstadsområdet, at trafikken på statsvejene nærmer sig kapacitetsgrænsen i et stort antal af årets timer (over 800 timer om året). Ud over Hovedstadsområdet er der strækninger i Trekantsområdet og ved Holbæk, hvor trafikken nærmer sig kapacitetsgrænsen i 500 - 800 timer om året. I kategorien 200-500 timer om året (i nærheden af kapacitetsgrænsen) findes strækninger på Fyn samt ved byerne Silkeborg, Skanderborg og Aalborg.

## **23 pct. stigning i forsinkelser i løbet af et år**

På ca. 120 km af motorvejsnettet i Hovedstadsområdet er installeret et system (TRIM), som gør det muligt at registrere hastigheder og vurdere de trafikale forsinkelser, jf. Vejdirektoratet (2005). Fra 2003 til 2004 har der ifølge denne opgørelse været en stigning på 23 pct. i antallet af forsinkelser svarende til en stigning fra ca. 8.050 til ca. 9.920 timer pr. hverdag.

Der findes ikke indikatorer for udviklingen i trængslen i større byer som Århus og Odense, men som beskrevet i afsnit III.2 er trafikken også steget i disse byer, så det må formodes, at trængslen ligeledes har været stigende.

Figur III.10 Trængsel på statsvejene



Kilde: Vejdirektoratet (2005).

## Eksterne omkostninger i monetære enheder

### Fælles målestok er nødvendig

Det fremgår af ovenstående afsnit, at der er mange forskellige former for eksterne effekter af transport, og at disse effekter kan have betydning både for mennesker og miljø. Hvis man på nogen måde skal sammenholde alle disse forskellige effekter, er det nødvendigt med en fælles målestok.

### Værdisætning i monetære enheder

Inden for miljøøkonomi er der udviklet forskellige værdisætningsmetoder til at opgøre miljøeffekter og andre eksterne effekter i monetære enheder. Sådanne metoder har i en årrække været anvendt i transportsektoren, f.eks. i forbindelse med samfundsøkonomiske vurderinger af forskellige projekter.

### Danske opgørelser af de eksterne omkostninger

Trafikministeriet har for nylig opgjort de eksterne (marginale) omkostninger ved stigninger i forskellige former for trafik, jf. Trafikministeriet (2004b og 2004c) og Transport- og Energiministeriet (2006). I opgørelsen indgår seks typer eksterne omkostninger:

- Luftforurening (lokal og regional)
- Bidrag til drivhuseffekt
- Støj
- Ulykker
- Slid af infrastruktur
- Trængsel

Barriereeffekter for mennesker og dyr indgår ikke, men den marginale ændring af barriereeffekten ved en ekstra enhed trafik må formodes at være lille, bl.a. fordi en stor del af barriereeffekterne er relateret til tilstedeværelsen af infrastrukturen.<sup>23</sup>

### Metoder bag opgørelserne af støj- og luftforurening

Opgørelsen af de marginale eksterne omkostninger i forbindelse med luftforurening og støj foregår i en række trin. I første omgang er det nødvendigt at opgøre størrelsen af emissionerne, og hvor disse emissioner foregår. I praksis sker det ofte ved hjælp af modeller, der beregner emission

23) Lidt større stigninger i trafikken, som fordrer, at der bygges nye veje, vil dog kunne øge barriereeffekterne.

fra forskellige køretøjer. Herefter beregnes det, hvordan emissionerne spredes geografisk, og endeligt undersøges, hvordan koncentrationerne af skadelige stoffer i luften eller det samlede støjniveau påvirkes. For eksempel ved man meget præcist, hvordan støjniveauet aftager med afstanden til støjilden, hvilket gør det muligt at beregne støjniveauet for boliger i forskellige afstande til støjende veje.

### **Modeller for luftforurening**

For luftforurening findes ligeledes spredningsmodeller, som dog er mere komplekse, bl.a. fordi spredningen afhænger af meteorologiske forhold. Endvidere indgår nogle emissioner i dannelsen af skadelige forbindelser, hvilket betyder, at miljøpåvirkningen fra emissionen afhænger af tilstedeværelsen af andre stoffer. Når ændringen i forureningskoncentrationerne er fastlagt, kan effekterne på mennesker fastlægges ud fra "dose-response" funktioner. "Dose-response" funktioner kan f.eks. belyse sammenhængen mellem koncentration af partikler og de heraf afledte effekter på helbred og dødelighed. Endelig kan helbredseffekterne opgøres i monetære enheder ud fra forskellige værdisætningsmetoder, jf. Det Økonomiske Råd (2004) og Trafikministeriet (2004a og 2004b).

### **Usikkerhed ved opgørelserne**

Der er forskellige grader af usikkerhed i de forskellige trin bag opgørelsen af miljøeffekter i monetære enheder. Samlet set betyder dette, at de samlede eksterne omkostninger skal tolkes med forsigtighed.<sup>24</sup>

### **Beregningsgrundlaget forbedret**

Selvom der stadig er betydelig usikkerhed, er det også værd at bemærke, at den eksisterende viden om spredning, "dose-response" sammenhænge og endelig værdisætning af forskellige miljøeffekter relateret til transport er blevet forbedret i løbet af de seneste 10 år, hvilket bl.a. er et resultat af

24) I Trafikministeriet (2004b) medtages et "højt" og "lavt" estimat for eksternaliteterne som et forsøg på at vurdere usikkerheden. Den høje eksterne effekt er ofte op til 6 gange højere end den lave værdi af de eksterne effekter. Det skal dog understreges, at de høje og lave estimater ikke udtrykker nogen statistisk usikkerhed. Derfor tages i denne gennemgang udelukkende udgangspunkt i de "centrale" estimater for de eksterne effekter. I fremtidige meta-studier af eksterne effekter kunne det være interessant at undersøge, om usikkerheden ved de forskellige estimater kan belyses mere systematisk.

strategiske forskningsprogrammer inden for miljøområdet i løbet af 1990'erne og starten af dette årti. Der er dog løbende behov for revision af værdierne i takt med den forøgede viden om betydningen af miljøgener mv.

### **Samlede eksterne omkostninger væsentlig højere i byerne**

De samlede marginale eksterne omkostninger ved forskellige typer af vejtrafik baseret på Transport- og Energiministeriets opgørelse er gengivet i figur III.11a og III.11b. I figurerne skelnes mellem trafik i byområder og uden for byområder. Samlet set er de marginale eksterne omkostninger væsentlig større i byen end på landet. Generelt er de eksterne omkostninger således to-tre gange højere i byen. En del af denne forskel kan ifølge Transport- og Energiministeriets opgørelse tilskrives de højere trængselsomkostninger i byerne, men også de eksterne omkostninger i forbindelse med lokal luftforurening, ulykker og især støj er væsentlig højere i byerne end på landet.<sup>25</sup> Dette skyldes, at flere personer bliver eksponeret i byområder.

### **Dieseldrevne køretøjer**

De eksterne omkostninger ved dieseldrevne køretøjer er generelt lidt højere end for tilsvarende benzindrevne køretøjer. Dette skyldes de højere eksterne omkostninger ved lokal luftforurening, hvorfor forskellen specielt er udtalt i byområder.

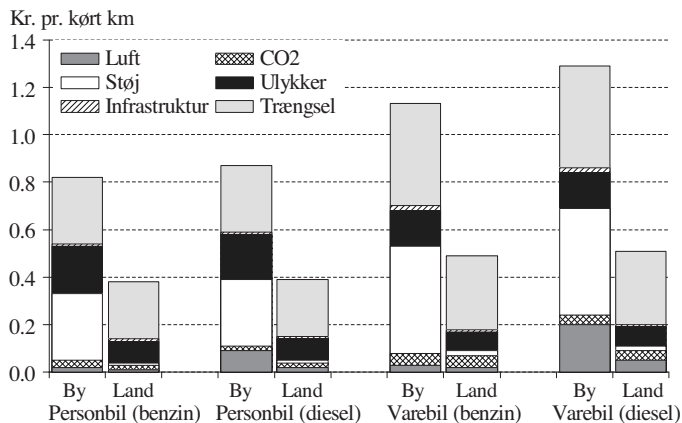
### **Eksterne omkostninger lavere for tog og bus...**

Tages der højde for forskellene i antallet af personer i personbiler og busser, er de samlede eksterne omkostninger pr. person lavere i busser end i personbiler, jf. figur III.12. I personbil er de eksterne omkostninger således 0,35 kr. pr. personkm, mens de eksterne omkostninger i rutebusser er på 0,27 kr. pr. personkm. De eksterne omkostninger pr. personkm er lavere i eldrevne tog end i dieseldrevne.

25) I forbindelse med værdisætningen af ulykker anvendes et beløb på 10,4 mio. kr. pr. dræbt, hvoraf hovedparten (6,9 mio. kr.) vedrører velfærdstab, mens resten er "personrelaterede" omkostninger. For henholdsvis alvorligt og lettere tilskadekomne er anvendt værdier på 1,1 mio. kr. og 0,3 mio. kr. Her udgør velfærdstab en mindre del.

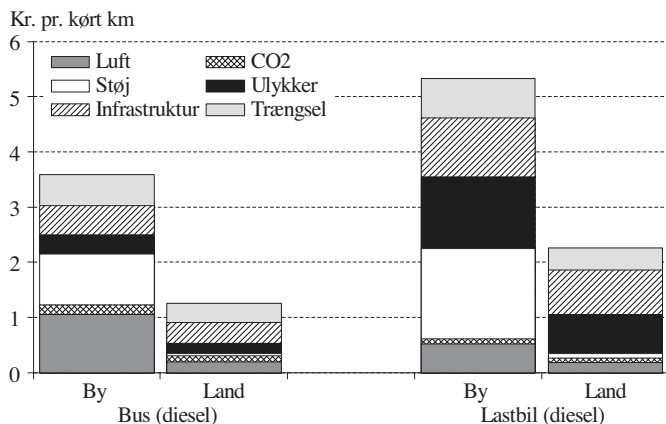


Figur III.11a Samlede marginale eksterne omkostninger, person- og varebil



Kilde: Trafikministeriet (2004b og 2004c).

Figur III.11b Samlede marginale eksterne omkostninger, bus og lastbil



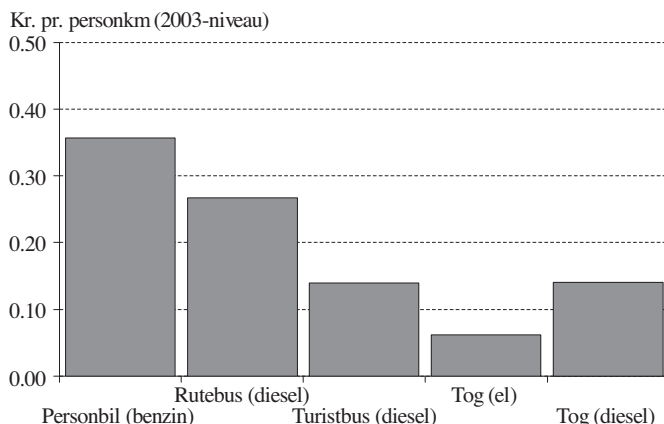
Kilde: Trafikministeriet (2004b og 2004c).

**... men afhænger af antal personer i bil og bus**

Ændrede udnyttelsesgrader i bilerne eller busserne vil påvirke forskellene. Udnyttelsesgraden i turistbusser er omkring dobbelt så høj som udnyttelsesgraden i rutebusser, hvilket giver den lavere eksterne omkostning pr. personkm. Reduceres antallet af personer pr. bus til under 7, vil der

ikke være forskel i de eksterne omkostninger pr. personkm i biler og busser (i rutekørsel). Det samme vil være tilfældet, hvis det gennemsnitlige antal personer pr. bil stiger til ca. 2 i stedet for 1,54.

Figur III.12 Eksterne omkostninger pr. personkm



Anm.: Baseret på en belægning på 1,54 personer pr. køretøj for personbil, 9,7 for bus i rutekørsel, 18,6 for turistbusser samt 190 og 90 personer i henholdsvis el- og dieseldrevne tog. Kapacitetsudnyttelsen for tog er baseret på skøn fra DSB om en ca. 40 pct. kapacitetsudnyttelse.

Kilde: Transport- og Energiministeriet (2006) og egne beregninger.

### Støjomkostning i København

I de monetære værdier for støj indgår dels almindelige støjgener og dels (som noget nyt) også helbredsomkostninger, der angiveligt tegner sig for 40 pct. af de marginale eksterne omkostninger ved støj, jf. Trafikministeriet (2004b og 2004c). For støj er de eksterne omkostninger fordelt mere detaljeret end blot på by og land. Således er de marginale eksterne støjomkostninger for en personbil i København opgjort til 0,83 kr. pr. km (mens det tilsvarende tal for byer som helhed er 0,28 kr. pr. km).

### Støjomkostning overvurderet?

Metoden til værdisætning af generne ved støj er i realiteten en sammenblanding dels af undersøgelser af sammenhængen mellem huspriser og støjniveau og dels af ældre undersøgelser af "gene-kurver", som angiver, hvor mange der

føler sig generet ved forskellige støjniveauer, jf. Trafikministeriet (2004c). Der er for nylig argumenteret for, at den anvendte sammenblanding af de to metoder er problematisk og formentlig leder til en væsentlig overvurdering af omkostningerne, når støjen er høj, jf. Bjørner og Lundhede (2003).<sup>26</sup>

**De eksterne omkostninger ændrer sig over tid**

De marginale eksterne omkostninger er ikke konstante over tid. Trængselsomkostningen vil således stige, hvis trafikken øges fremover. Teknologisk udvikling og regulering vil også påvirke de eksterne omkostninger.

**Lokal luftforurening afhænger af køretøjets alder**

Dette kommer for eksempel til udtryk i forhold til omkostningerne ved luftforurening, hvor omkostningerne bl.a. varierer med køretøjernes alder. I tabel III.8 er de marginale omkostninger ved luftforurening angivet i forhold til de forskellige EU-normer for nye bilers udledninger ved kørsel i by- og landområder.

**Euronormer**

EU's Euronormsystem blev indført i 1990 og fastsætter grænser for den maksimale udledning af en række skadelige stoffer for nye biler. Normerne førte f.eks. til, at der blev monteret katalysatorer på nye benzinbiler i Danmark fra 1990. I 1997 blev der indført skrappe Euro-2 normer, som i 2001 blev afløst af Euro-3 normerne og senest i 2006 af Euro-4 normerne.

**Gevinster over tid**

Effekten af normerne vil indføres i takt med, at ældre biler skrottes. Det fremgår af tabel III.8, at normerne har bidraget – og fortsat vil bidrage – til stærkt faldende marginale luftforureningsomkostninger. Således er de gennemsnitlige marginale luftforureningsomkostninger (ekskl. CO<sub>2</sub>) ved Euro-4 normerne, som indføres i 2006, mellem 1/4 og 1/10 af omkostningerne før indførelsen af normerne.

**Også omkostninger ved normer**

EU's Euronormsystem betegnes på den baggrund ofte som en stor succes. Systemet har givetvis bidraget væsentligt til

26) Der tages dog i det følgende udgangspunkt i opgørelsen af de marginale støjomkostninger, jf. Trafikministeriet (2004c). Dette skyldes, at en genberegning af støjomkostningerne i forhold til kritikken i Bjørner og Lundhede (2003) kræver viden om, hvor mange der er påvirket af støj ved forskellige støjniveauer.

at mindske luftforureningen, men det bør erindres, at de skærpede normer ikke er gratis. Udviklingsomkostninger og øgede krav til udstyr i forbindelse med normerne (f.eks. katalysatorer) har bidraget til at gøre bilerne dyrere.

### Lavere forbrug af brændstof

Der er også en lille reduktion i udledningen af drivhusgasser ved de ændrede Euro normer, men forbedringen er foreløbig relativ beskeden. Da bilkøbere i højere grad foretrækker større biler og biler med mere ekstraudstyr, som er energiforbrugende (f.eks. aircondition), menes effekten af teknologiske forbedringer i form af bedre benzineffektivitet at være dæmpet.

Tabel III.8 Marginale omkostninger fra luftforurening

	Lastbil Diesel	Varebil Diesel	Varebil Benzin	Personbil Benzin	Personbil Diesel	Bus Diesel
	----- 2003-kr. pr. km. -----					
Samlet (gns.)	0,217	0,109	0,029	0,019	0,048	0,695
By (gns.)	0,512	0,203	0,036	0,025	0,083	1,063
Land (gns.)	0,181	0,057	0,025	0,015	0,025	0,204
By						
Før Euro normer	0,816	0,622	0,084	0,068	0,224	1,575
Euro-1 (1990)	0,517	0,089	0,026	0,022	0,075	1,028
Euro-2 (1997)	0,427	0,070	0,020	0,019	0,063	0,880
Euro-3 (2001)	0,310	0,053	0,018	0,017	0,056	0,619
Euro-4 (2006)	0,115	0,049	0,016	0,016	0,053	0,197
Land						
Før Euro normer	0,302	0,150	0,068	0,060	0,054	0,319
Euro-1 (1990)	0,178	0,035	0,018	0,014	0,026	0,193
Euro-2 (1997)	0,143	0,025	0,010	0,008	0,020	0,160
Euro-3 (2001)	0,109	0,023	0,006	0,006	0,017	0,117
Euro-4 (2006)	0,060	0,020	0,005	0,005	0,013	0,061

Anm.: Gennemsnitstallene er relateret til køretøjernes beregnede sammensætning på alder og varianter for året 2004.

Kilde: Trafikministeriet (2004b).

**Dieslbiler  
forurener fortsat  
mere**

Luftforureningsomkostningerne ved Euro-4 normerne er fortsat højere for dieseldrevne person- og varebiler end for benzindrevne køretøjer. Udledningen af CO<sub>2</sub> er til gengæld lidt mindre for dieslbiler. Det betyder, at forskellen mellem benzin- og dieslbiler i de samlede omkostninger i form af luftforurening og bidrag til drivhuseffekt vil blive lille uden for byområder. I byområder er den samlede omkostning for luftforurening og CO<sub>2</sub> dog fortsat større for dieslbiler, også med Euro-4 normerne. I det foreløbige forslag til nye Euro-5 normer, som ventes at skulle træde i kraft omkring 2010, er der foreslået stramminger, som specielt mindsker miljøomkostningerne for dieslbiler. Det er f.eks. foreslået, at grænseværdien for partikler reduceres med 80 pct. i forhold til Euro-4 normerne, hvilket formentlig vil betyde, at dieslbilerne skal udstyres med partikelfiltre.

**Nettoresultat af  
partikelfiltre**

Nettogevinsten ved montering af partikelfiltrene på dieselskøretøjer afhænger af, hvorvidt sundhedseffekterne ved partikler skal tillægges de fine eller de såkaldte ultrafine partikler, jf. Institut For Miljøvurdering (2002). I de senere år har der været mere opmærksomhed omkring de ultrafine partikler, men det vides endnu ikke med sikkerhed, i hvor høj grad de ultrafine partikler er farligere end de fine. Det vurderes dog i rapporten, at det er overvejende sandsynligt, at der er en samfundsøkonomisk gevinst ved at montere partikelfiltre på tunge køretøjer som lastbiler, mens det er mere usikkert for varebiler og dieseldrevne personbiler som taxaer.

**Trængsels-  
omkostninger  
afhænger af  
tidspunkt og  
lokalitet**

En ekstra bilist påfører andre rejsende et tab i form af øget rejsetid. Disse eksterne trængselsomkostninger afhænger af tidspunkt og lokalisering. I områder med kun lidt trafik er det rimeligt at antage, at de eksterne trængselsomkostninger er meget små, mens der i nogle byer og på nogle motorvejs- og hovedvejstrækninger til gengæld er trængsel selv uden for myldretiden.

**Trafikministeriets  
opgørelse af  
trængsels-  
omkostningerne**

Trængselsomkostningerne er i tabel III.9 opdelt efter tidspunkt. Det fremgår af tabellen, at de marginale trængselsomkostninger kan ignoreres uden for myldretiden. Dette forekommer plausibelt for meget af trafikken uden for byområder, men antagelsen forekommer ikke rimelig i cen-

trum af de største danske byer. I Projekt Trængsel blev det således fundet, at der også var store forsinkelser uden for myldretiden i København og det øvrige Hovedstadsområde. Derfor er den samlede gennemsnitlige trængselsomkostning ved bytrafik formentlig undervurderet. I nogle tilfælde forekommer forskellen mellem trængselsomkostningerne i by og uden for by også beskeden. Det gælder specielt for personbiler, hvor trængselsomkostningerne i by og land er henholdsvis 0,28 og 0,24 kr. pr. km.<sup>27</sup>

*Tabel III.9 Marginale trængselsomkostninger, 2003*

	<b>Lastbil</b>	<b>Vare- bil</b>	<b>Person- bil</b>	<b>Bus</b>
	----- 2003-kr. pr. km -----			
Vej i by	0,71	0,43	0,28	0,56
Myldretid	2,81	1,68	1,12	2,25
Uden for myldretid	0,00	0,00	0,00	0,00
Vej uden for by	0,40	0,31	0,24	0,35
Myldretid	1,17	0,89	0,64	1,01
Uden for myldretid	0,00	0,00	0,00	0,00
Alle veje	0,43	0,36	0,25	0,47

Kilde: Trafikministeriet (2004c).

### **Eksterne trængselsomkostninger i Hovedstadsområdet**

#### **Egne beregninger af marginale trængselsomkostninger**

Som en del af de analyser, der præsenteres i afsnit III.5, er det nødvendigt at kende en sammenhæng mellem den samlede trafikmængde i henholdsvis København/ Frederiksberg og i det øvrige Hovedstadsområde samt de gennemsnitlige

27) De eksterne trængselsomkostninger er også lavere end det, der blev fundet for udvalgte strækninger i Hovedstadsområdet i Projekt Trængsel, men dette forekommer plausibelt, idet de udvalgte strækninger var meget trafikerede.

hastigheder i de to områder (speed-flow relationer).<sup>28</sup> Ud over at indgå i beregningerne i afsnit III.5 kan disse speed-flow sammenhænge også blive brugt til at beregne de marginale eksterne trængselsomkostninger i de to områder. Sammenhængen belyser således, hvordan hastigheden for alle trafikanter reduceres, når der kommer en ekstra bilist på vejnettet.

### **Baseret på oplysninger fra OTM-modellen**

Den aggregerede speed-flow sammenhæng for de to områder er baseret på resultater fra OTM-modellen.<sup>29</sup> Som eksempel er den gennemsnitlige hastighed for bilture, der starter og slutter i København/Frederiksberg, ifølge OTM-modellen på 33 km/t uden for myldretiden, mens de tilsvarende tal for middel myldretid og høj myldretid er henholdsvis 31 og 26 km/t. Ud fra tilhørende oplysninger om antallet af køretøjer i de samme perioder er opstillet en lineær sammenhæng mellem hastighed og trafikmængde.<sup>30</sup>

### **Trængsel og mængden af trafik**

Sammenhængen mellem trafikmængde og den eksterne trængselsomkostning i København/Frederiksberg er illustreret i figur III.13. I beregningerne er anvendt tidsværdier fra Transport- og Energiministeriet (2006).

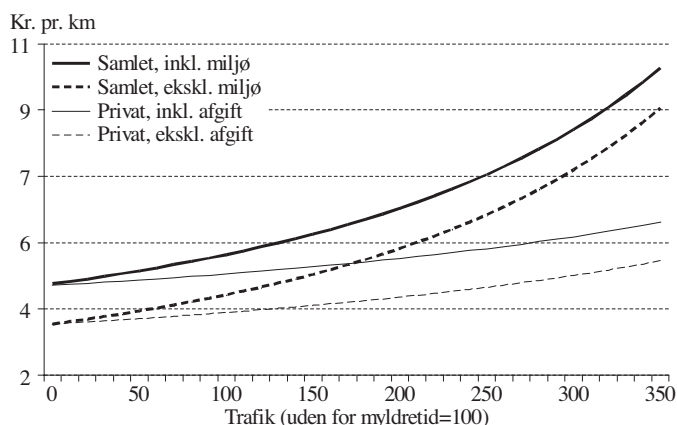
### **Trængselsomkostninger**

I figur III.13 angiver den tynde stiplede linje omkostningen for den enkelte bilist (uden afgifter). De direkte monetære udgifter (f.eks. til benzin) er antaget at være konstante og uafhængige af trængslen. Tidsomkostningen ved kørsel

- 28) Det øvrige Hovedstadsområde er herefter defineret som Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.
- 29) Resultater fra OTM-modellen er stillet til rådighed af Otto Anker Nielsen og Stephen Hansen, Center for Trafik og Transportforskning ved DTU, jf. [www.ctt.dtu.dk](http://www.ctt.dtu.dk). Den aggregerede speed-flow funktion, som opstilles, skal ikke forveksles med de speed-flow relationer, som indgår direkte i OTM-modellen for forskellige typer vejstrækninger.
- 30) Det tidstab, der kan beregnes ud fra OTM-modellen, udgør ca. 80 pct. af det tidstab, der kan beregnes ud fra AKTA (hvor hastigheden for 500 biler blev registeret ved GPS). Da AKTA hastigheder er baseret på faktiske adfærdsdata, er det valgt at lægge mest vægt på disse i forhold til tidstabet i OTM-modellen. For at tilnærme (aggregerede) OTM-resultater for hastighed til AKTA er det derfor valgt at øge hældningen i den lineære speed-flow relation med 25 pct.

vokser imidlertid med antallet af andre trafikanter på vejene i takt med den reducerede hastighed og det øgede tidsforbrug. Den tykke stiplede linje angiver de samlede omkostninger for alle trafikanter (dvs. inklusive det tidstab en ekstra bilist påfører andre trafikanter). Ved lav trafik er der ingen forskel mellem den enkeltes omkostninger, og de samlede omkostninger, men ved stigende trafik vokser forskellen mellem de to stiplede kurver. Forskellen svarer til den eksterne trængselsomkostning ved en ekstra bilist.

Figur III.13 *Omkostninger ved transport, København og Frederiksberg*



Anm.: Myldretid er 7-9 og 15-17 på hverdage. Trafik er normeret til 100 ved gennemsnittet for trafikken uden for myldretid.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af resultater fra OTM modellen og Transport- og Energiministeriet (2006).

**Op til 3,2 kr. pr. km.**

Uden for myldretiden (svarende til en indekssværdi på 100) er forskellen ca. 0,5 kr. pr. km. Ved almindelig myldretid (svarende til indeks 160-170) er trængselseksternaliteten på ca. 1,0 kr. pr. km. Ved høj myldretid (svarende til indeks 300-320) er trængselseksternaliteten ca. 3,2 kr. pr. km. Gennemsnittet for al myldretid er 2,0 kr. pr. km.<sup>31</sup>

31) Gennemsnittet er beregnet ved at vægte med de samlede trafikmængder i høj og lav myldretid.



## **Afgift ved kørsel i København for lav**

I den fuldt optrukne tykke linje er de eksterne miljøomkostninger tillagt.<sup>32</sup> De nuværende afgifter på bilkørsel er lagt til de private omkostninger ved bilkørsel i den tynde fuldt optrukne linje. Sammenlignes de to optrukne linjer, fremgår det, at de samlede eksterne omkostninger (trængsel og miljø) generelt ligger højere end de privatøkonomiske omkostninger inklusive de nuværende afgifter. Forskellen er på ca. 0,5 kr. pr. km uden for myldretiden (indeksværdi på 100). De nuværende afgifter på bilkørsel (inklusive registrerings- og årlige ejeravgifter) er således lavere end de samlede trængsels- og miljøomkostninger i København og Frederiksberg. Dette gælder i særdeleshed i myldretiden.

## **Hovedstadsområdet**

En tilsvarende beregning er foretaget for det øvrige Hovedstadsområde, jf. figur III.14. Generelt er kørselsomkostningerne lavere, hvilket skyldes den lavere tidsomkostning (højere hastighed uden for centalkommunerne). Trængselsomkostningen er også lavere, idet denne som gennemsnit over al myldretid er ca. 1,1 kr. pr. km.<sup>33</sup>

## **Afhænger af tidspunktet**

I myldretiden er de eksterne trængsels- og miljøomkostninger højere end den private omkostning inklusive afgiften. Uden for myldretiden overstiger de privatøkonomiske omkostninger inklusive afgifter de samlede trængsels- og miljøomkostninger i Hovedstadsområdet i øvrigt.

## **Stor variation inden for områder og perioder**

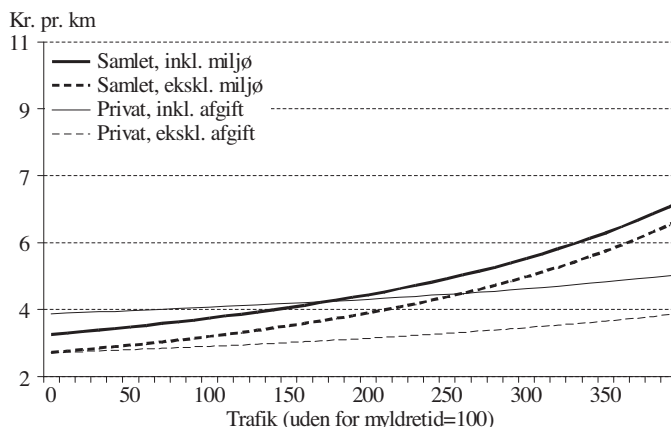
De beregnede eksterne trængselsomkostninger skal opfattes som gennemsnit for de pågældende områder. Der vil givetvis være strækninger/delområder, hvor trængselsomkostningerne er betydeligt højere end gengivet her, ligesom der vil være trafik (f.eks. mod strømmen i myldretiden), hvor trængselsomkostningerne er lavere. Det fremgår endvidere

32) De marginale eksterne miljø- og infrastrukturomkostninger for København/Frederiksberg og Hovedstadsområdet er generelt antaget at svare til de tilsvarende omkostninger for "by" i figur III.11a og III.11b. De marginale støjomkostninger er dog differentieret for København og Hovedstadsområdet på baggrund af tabel 5.3 i Trafikministeriet (2004b).

33) Trængselseksternaliteten i Hovedstadsområdet i øvrigt går fra ca. 0,6 kr. pr. km i almindelig myldretid (svarende til indeks 180) til 1,7 kr. pr. km i høj myldretid (svarende til indeks 335).

af figurene, at der kan være ganske betydelige forskelle i de eksterne trængselsomkostninger i almindelig myldretid og den værste myldretid.

Figur III.14 *Omkostninger ved trængsel, Hovedstadsområdet i øvrigt*



Anm. Myldretid er 7-9 og 15-17 på hverdage. Trafik er normeret til 100 ved gennemsnittet for trafikken uden for myldretid.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af resultater fra OTM-modellen og Transport- og Energiministeriet (2006).

### Tidligere opgørelser undervurderer de eksterne omkostninger ved trængsel i byområder

På baggrund af OTM-data kan der også beregnes eksterne trængselsomkostninger for last- og varebiler. De eksterne trængselsomkostninger for last-, vare- og personbiler fordelt på myldretid og ikke-myldretid er gengivet i tabel III.10. De her beregnede eksterne trængselsomkostninger kan sammenlignes med de trængselsomkostninger, som er angivet i Transport- og Energiministeriet (2006). En helt direkte sammenligning er dog ikke mulig, fordi de geografiske opdelinger er forskellige. Sammenligningen viser dog, at trængselsomkostningerne i både Københavns- og Frederiksbergs kommuner samt Hovedstadsområdet i øvrigt er højere end de trængselsomkostninger for “by”, som er angivet i Transport- og Energiministeriet (2006). En del af forskellen kan tilskrives den ikke plausible antagelse om, at der i byer ikke er trængselsomkostninger uden for myldretiden. De marginale trængselsomkostninger i by uden for myldre-

tid i tabel III.9 synes således at være undervurderede. Det samme vil derfor også være tilfældet for gennemsnittet af trængselsomkostninger i og uden for myldretid.

*Tabel III.10 Eksterne trængselsomkostninger i København/Frederiksberg og Øvrige Hovedstadsområde*

	<b>Lastbil</b>	<b>Varebil</b>	<b>Personbil</b>
	----- 2003-kr. pr. km -----		
København/Frederiksberg	1,89	0,88	0,93
Myldretid	3,92	1,96	1,97
Uden for myldretid	0,97	0,48	0,48
Øvrige Hovedstadsområde <sup>a</sup>	1,13	0,53	0,54
Myldretid	2,27	1,13	1,13
Uden for myldretid	0,53	0,26	0,26

a) Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Anm.: Trængselsomkostningen i myldretid er beregnet som et vægтет gennemsnit af trængselsomkostningerne i lav og høj myldretid.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af OTM data og tidsværdier fra Transport- og Energiministeriet (2006).

### **Sammenligning af afgifter og eksterne omkostninger**

De samlede eksterne omkostninger baseret på Transport- og Energiministeriets opdeling kan sammenlignes med afgifterne for de forskellige transportmidler, jf. tabel III.11. Trængselsomkostningerne i tabel III.11 er undervurderet, da de er baseret på tabel III.9, der jf. ovenfor undervurderer trængselsomkostningerne uden for myldretiden.

#### **Afgifter ved lastbilkørsel for lave**

Det fremgår, at afgifterne ved lastbilkørsel generelt er betydelig lavere end de eksterne omkostninger. Dette gælder uanset tidspunkt og lokalitet.

#### **Person- og varebiler**

For person- og varebiler er de eksterne omkostninger i landområder uden for myldretiden betydelig lavere end den samlede afgift pr. km, mens det modsatte er tilfældet i byområder i myldretiden. Som beskrevet ovenfor er de samle-

de eksterne omkostninger i myldretiden i København/Frederiksberg betydelig højere end angivet i tabel III.9, så her vil forskellen til den nuværende afgift være endnu større.

**Dårlig sammenhæng mellem afgiften for benzin- og dieseldrevne køretøjer**

For dieseldrevne køretøjer er de eksterne omkostninger i især byerne højere end for tilsvarende benzindrevne. Alligevel er afgiften pr. km lavere for dieseldrevne køretøjer end for benzindrevne. Der er således dårlig sammenhæng mellem de relative afgiftsniveauer for benzin- og dieseldrevne køretøjer og miljøomkostningerne.

Tabel III.11 Marginale eksterne omkostninger og afgifter

	Myldretid	Eksterne omkostninger		Afgift pr. kørt km		
		By	Land	Brændstof	Faste	I alt
		--- Kr. pr. km ---		----- Kr. pr. km -----		
Personbil						
Benzin	Ja	1,66	0,78			
	Nej	0,54	0,14			
	Gns.	0,82	0,38	0,29	0,76	1,05
Diesel	Ja	1,71	0,79			
	Nej	0,59	0,15			
	Gns.	0,87	0,39	0,14	0,61	0,75
Varebil (private)						
Benzin	Ja	2,39	1,07			
	Nej	0,71	0,18			
	Gns.	1,14	0,49	0,45	0,66 <sup>a)</sup>	1,11
Diesel	Ja	2,54	1,10			
	Nej	0,86	0,21			
	Gns.	1,29	0,52	0,25	0,54 <sup>a)</sup>	0,79
Lastbil						
Diesel	Ja	7,42	3,02			
	Nej	4,61	1,85			
	Gns.	5,32	2,25	0,91	0,13	1,04

a) Afgiften for varebiler til erhvervskørsel er henholdsvis 0,29 og 0,22 kr. lavere pr. km.

Anm.: Udtrykt i 2003-prisniveauer. Moms ikke medregnet. Beregningerne er baseret på, at personbilerne kører henholdsvis 13,7 (benzin) og 19,2 (diesel) km pr. l., mens de tilsvarende tal er 9, 11 og 3 for de andre køretøjer. Registreringsafgiften er antaget at være 120.000 kr. for benzindrevne personbiler, 135.000 kr. for dieseldrevne og 34.000 kr. for varebiler. Endvidere er det antaget, at årskørsel og levetid er henholdsvis 16.667 km og 15 år for benzindrevne personbiler, mens de tilsvarende tal er 23.000 km og 15 år for dieseldrevne personbiler, 17.000 km og 13 år for benzindrevne varebiler, 23.000 km og 12 år for dieseldrevne varebiler, mens lastbiler kører 50.000 km pr. år. Registreringsafgiften pr. år er beregnet som en annuitet ved en realrente på ca. 2,5 pct. Endelig er det antaget, at de årlige afgifter (grøn afgift, vægt- og vejbenyttelsesafgifter) er på henholdsvis 3.020 kr., 3.220 kr., 8.180 kr., 9.070 kr., og 6.400 kr.

Kilde: Transport- og Energiministeriet (2006), Trafikministeriet (2004b og 2004c) og egne beregninger.

### III.5 Regulering af transportsektoren

#### Analyse af vejbenyttelsesafgifter

I dette afsnit vurderes effekterne af at indføre forskellige former for vejafgifter i Danmark. Først gives en oversigt over de centrale problemstillinger i regulering af transport og et overblik over de vigtigste internationale erfaringer med vejbenyttelsesafgifter. Dernæst analyseres konsekvenserne af at indføre forskellige former for vejbenyttelsesafgifter i Københavnsområdet kombineret med forskellige former for anvendelse af provenuet fra systemet. Til analyserne anvendes modellen ASTRA (Anvendt Statisk-komparativ model for Transport, Regulering og Arbejdsmarked), der er udviklet i samarbejde med Danmarks Transportforskning. Modellen fokuserer på sammenhængen mellem transport og arbejdsmarked. Til sidst vurderes forskellige alternative former for regulering, f.eks. konsekvenserne af ændret bilbeskatning generelt og af ændret subsidiering af offentlig transport.

#### Principper for transportregulering

#### Eksterne effekter nødvendiggør regulering

Transport har en række eksterne effekter. Det drejer sig f.eks. om luftforurening, ulykker, støj og trængsel. Når der er eksterne effekter, er det nødvendigt, at myndighederne griber ind og regulerer niveauet, da markedskræfterne ikke af sig selv finder et hensigtsmæssigt niveau. Der er således behov for, at myndighederne spiller en rolle dels i beslutningen om infrastrukturinvesteringernes omfang og karakter og dels i reguleringen af brugen af infrastrukturen.

#### Hensigtsmæssig regulering

Udgangspunktet for en hensigtsmæssig regulering af de eksterne effekter af transport er, at de skal have et niveau, hvor velfærdstabet ved en ekstra enhed svarer til omkostningen ved at undgå denne ekstra enhed. For vejbyggeri skal gevinsten ved at udbygge vejnettet svare til den ekstra anlægsomkostning.

#### Pigou-skat

Det kan være svært at måle velfærdstabet ved eksternaliteter, men dette forsøges dog efterhånden systematisk, se Trafikministeriet (2004c). Hvis der findes en tilfredsstillende vurdering af omkostninger og gevinster ved de eksterne

effekter, er det i simple tilfælde enkelt at regulere med en afgift (en såkaldt Pigou-skat).

### **Kompliceret at regulere transport**

Da der inden for transport er en række forskellige eksterne effekter, bliver reguleringsproblemet betydeligt mere kompliceret. Regulering af den ene eksterne effekt vil påvirke andre eksterne effekter og dermed behovet for at regulere disse. Der er således en sammenhæng mellem behovet for regulering af eksterne effekter, som luftforurening og trængsel, og beslutningen om at investere i infrastruktur. Yderligere er der en sammenhæng mellem transport og arbejdsudbud. Hvis transport er dyr eller besværlig, reduceres arbejdsudbuddet, hvilket ud over de privatøkonomiske omkostninger også leder til et tab for den offentlige sektor i form af reducerede skatteindtægter og evt. forøgede transferinger til husholdningerne. Denne effekt skal også indregnes, når der træffes beslutninger om regulering af transport.

### **Infrastrukturinvesteringer**

Hvis beslutningerne om investeringer i infrastruktur og regulering af trafikken træffes uafhængigt, kan det lede til forkert regulering og forkert investering i infrastruktur. Jo mindre infrastruktur der er, jo større vil trængslen – alt andet lige – være, og jo større vil gevinsten ved f.eks. roadpricing være. Tilsvarende vil gevinsten ved infrastrukturinvesteringer være større, hvis roadpricing ikke er en mulighed. Denne problemstilling behandles grundigere i afsnit III.6.

### **Regulering af transport i Danmark**

Der er i dag en omfattende regulering af transportsektoren, jf. afsnit III.3. Reguleringen finder f.eks. sted i form af registreringsafgifter, benzinafgifter, ejerafgifter, transportfradrag og subsidiering af offentlig transport. Ud over broafgifterne er der imidlertid ikke danske erfaringer med vejbenyttelsesafgifter. Der er dog efterhånden flere udenlandske erfaringer.

### **Erfaringer med betaling for vejtrafik**

I en række lande betales der for at anvende visse motorveje, f.eks. i Italien og Frankrig. Mange lande opkræver afgifter ved passage af f.eks. broer - det gælder bl.a. Danmark. Disse afgifter har først og fremmest til formål at overlade finansieringen af vejen til brugerne.

## **Erfaringer med betalingsringe**

Der er også erfaringer med betalingsringe omkring flere byer. Det gælder f.eks. Oslo, Bergen, Stockholm og London. I Oslo og Bergen har finansieringen af infrastruktur været en vigtig årsag til indførelse af systemet, mens formålet i Stockholm og London primært har været at reducere trængselsproblemer. I boks III.4 findes en oversigt over forskellige erfaringer med betalingsringe. Teknologien til betalingsringe er således velafprøvet, og det er muligt at give et rimeligt skøn over omkostningerne.

## **Vignet ordninger**

Et system, der er baseret på samme princip som betalingsringe, er de såkaldte vignet ordninger, der bl.a. findes i Øst-rig. Alle biler, der kører på motorvejene, skal have en vignet i forruden. Vignet'en købes f.eks. på tankstationer og giver adgang til ubegrænset kørsel i et bestemt antal dage.

## **Erfaringer med roadpricing**

Der er kun begrænsede erfaringer med egentlig roadpricing.<sup>34</sup> For at indføre et system med roadpricing skal der i hver enkelt bil monteres en GPS, der kan registrere, hvor og hvornår bilen har kørt. GPS-teknologien er velkendt, men det må forventes, at der vil være en række praktiske problemer, der skal løses, inden systemet vil være anvendeligt i stor skala. Da der som udgangspunkt ikke er GPS i alle biler, og da det vil være uforholdsmæssigt dyrt at montere en GPS i biler, der måske kun er i betalingsområdet en enkelt gang i forbindelse med et turistbesøg, skal der tages stilling til, hvorledes registreringen skal finde sted for sådanne biler.

34) Som en del af AKTA-forsøget er der lavet eksperimenter med roadpricing (deltagerne fik et beløb udbetalt, men skulle betale dele af dette tilbage afhængig af deres kørselsmønstre). Disse eksperimenter bekræfter, at roadpricing eller en betalingsring påvirker trafikanternes adfærd og derigennem kan reducere trængslen.



London og Stockholm er to aktuelle europæiske eksempler på brugen af vejbenyttelsesafgifter til at reducere trængsel. I London blev en betalingszone indført for få år siden, mens Stockholm i øjeblikket er midt i et forsøg med en trængselsafgift i form af en betalingsring. Tidligere er der i Norge indført systemer med betalingsringe i både Oslo, Bergen og Trondheim.

*Stockholm:* I Stockholm blev der fra 1. januar 2006 indført en betalingsring, der afgrænser et 34,5 km<sup>2</sup> stort område af byen.<sup>35</sup> Der bor ca. 280.000 personer i det berørte område, hvilket svarer til en tredjedel af Stockholms indbyggere. Hver gang betalingsringen krydses, skal der betales en afgift. Afgiften betales alle hverdage fra kl. 06.30 til 18.29 og udgør 10, 15 eller 20 skr. Beløbet er differentieret alt efter tidspunktet, således at den største afgift betales i myldretiden. En række køretøjer, som f.eks. udrykningskøretøjer, handicapvogne og andre køretøjer med særlige formål, er fritaget for at betale afgiften. Ud over disse er også særligt miljøvenlige biler, der kører på f.eks. el, autogas eller ethanol, fritaget. Omkostningen ved etableringen af betalingsringen i Stockholm var ca. 1,2 mia. skr. Provenuet er ca. 720 mio. skr. pr. år, mens de faktiske driftsomkostninger endnu ikke er opgjort. De første opgørelser af betalingsringens effekter viser en reduktion i trafikken over zonegrænsen på henholdsvis 28, 24 og 23 pct. i årets tre første måneder set i forhold til trafikken på samme tidspunkt i år 2005.<sup>36</sup> Dette fald i trafikken har medført et fald i kødannelsen både i og uden for betalingsringen. Resultaterne er dog stadig foreløbige og noget usikre.

*London:* I 2003 blev der indført en betalingszone i centrum af London med det formål at reducere trafikken i den indre by. Betalingszonen er på ca. 20 km<sup>2</sup>, således at al færdsel med motorkøretøjer i betalingszonen på hverdage mellem kl. 07.00 og 18.30 udløser en afgift på 8 pund (5 pund frem til 2005) svarende til ca. 85 kr.<sup>37</sup> Beløbet skal betales en gang pr. dag, uanset hvor meget der køres. Da alle køretøjer, der opholder sig i betalingszonen, kontrolleres, er driftsomkostningerne ved systemet meget høje og var i 2004-05 budgetteret til 980 mio. kr., hvilket betyder, at næsten 50 pct. af provenuet på ca. 2,0 mia. kr. går til driftomkostningerne alene.

35) Ordningen er et forsøg, der kører indtil 31. juli 2006, hvorefter systemets fremtid skal afgøres ved en folkeafstemning. Oplysninger om forsøget og dets resultater er fra [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se) og [www.stockholmsforsoket.se](http://www.stockholmsforsoket.se).

36) De anførte effekter er for det tidsrum, hvor afgiften opkræves.

37) Afgiften skal betales af alle motorkøretøjer, der kører eller er parkerede på offentlige veje i afgiftsområdet i det angivne tidsrum.

Effekten af at indføre systemet i London har været tydelig. Der er sket et fald i biltrafikken på ca. 18 pct. i centrum af London, mens trængslen (defineret som forsinkelse i minutter pr. km forårsaget af trængsel) er reduceret med ca. 30 pct., se Transport for London (2005). Samlet set har systemet i London opnået at reducere trafikken i den indre by i overensstemmelse med de opsatte mål. Et problem er dog de høje driftsomkostninger. I en vurdering foretaget af Prud'homme og Bocarejo (2005) er konklusionen, at de samlede omkostninger ved systemet overskygger gevinsterne. De finder, at den årlige samfundsøkonomiske gevinst er i størrelsesordenen 776 mio. kr., men at den kun udgør knap 60 pct. af de årlige omkostninger på 1,3 mia. kr.<sup>38</sup> Beregningerne kan dog anses for foreløbige, idet data stammer fra året efter, at systemet blev indført. Det er således muligt, at de høje driftsomkostninger, der har stor betydning for resultatet, vil falde over tid.

*Bergen og Oslo:* I Bergen og Oslo indførtes betalingsringe i hhv. 1986 og 1990. Målet var at øge fremkommeligheden samt skabe provenu med henblik på forbedring af infrastrukturen. Betalingsringene var i begge tilfælde en del af en større trafikpakke. Afgiften, der udgør 20 nkr. i Oslo og 15 nkr. i Bergen, skal betales hele døgnet alle ugens dage (i Bergen kun mandag til lørdag), men kun ved kørsel ind mod byen.<sup>39</sup> Det er blevet vurderet, at betalingsringene et år efter etableringen havde reduceret trafikken med 5-7 pct. i Bergen og 3-5 pct. i Oslo, se Lian (2005). Samlet set er der frem til i dag sket en reduktion i trængslen i Bergen, mens trængselseffekterne i Oslo har været begrænsede, se Transportøkonomisk institutt (2005). Disse effekter stammer ikke kun fra bompengesystemerne, men er resultatet af de samlede tiltag i forbindelse med de indførte trafikpakker.

*Trondheim:* I Trondheim blev betalingsringe indført i 1991. Systemet består af 7 betalingsringe, der tilsammen afgrænser et areal på ca. 70 km<sup>2</sup>. Ved passage af en betalingsring betales 15 nkr. for personbiler og 30 nkr. for lastbiler. Der skal dog kun betales én gang pr. time og kun på hverdage frem til kl. 18.00. Etableringen af systemet kostede 125 mio. nkr., og ca. 28 pct. af provenuet går til driftsomkostninger og afskrivninger. Effekten af systemet har været et fald i trafikken på ca. 10 pct. i myldretiden og 8 pct. uden for myldretiden, se Københavns Kommune (2005).

38) Dette tal er inkl. afskrivning af investeringer samt udgifter til indkøb og drift af ekstra busser som følge af øget efterspørgsel efter bustransport og er derfor ikke direkte sammenligneligt med de driftsøkonomiske omkostninger på 980 mio. kr.

39) De oprindelige takster var 5 nkr. i Bergen og 10 nkr. i Oslo. I Bergen skulle afgiften i begyndelsen kun betales mandag til fredag fra kl. 6.00 til kl. 22.00.

## Effekt af vejbeskatning og anvendelse af provenu

### ASTRA: Transport og arbejdsmarked

I dette afsnit præsenteres analyser udført med ASTRA. Modellen er udviklet med henblik på at kunne analysere sammenhængen mellem transportsystemet og arbejdsmarkedet og er inspireret af bl.a. van Dender (2003), Parry og Bento (2001), de Borger og Wouters (1998) og Munk (2003). Se boks III.5 for en beskrivelse af modellen.

### Indholdet af modellen

ASTRA er en statisk komparativ ligevægtsmodel, der omfatter hele Danmark. Modellen sammenligner situationen i dag med langsigtslige vægten, efter en regulering er gennemført. Der er særlig fokus på en detaljeret beskrivelse af forbrugernes efterspørgsel efter transport og på deres udbud af arbejdskraft. Der er yderligere i modellen fokus på at kunne vurdere forskellige former for tilbageførelse af afgiftsindtægterne.

Der modelleres tre regioner, København (Københavns- og Frederiksberg kommuner), Hovedstadsområdet (den øvrige del af Hovedstadsregionen) og resten af landet. Denne opdeling er valgt, da der i særlig grad er trængselsproblemer i København og Hovedstadsområdet.<sup>40</sup>

### Trafikmodeller

I modellen arbejdes med fire trafikformer: bil, bus, tog samt cykel/gang. Trængsel er for biler og busser modelleret ved en funktional sammenhæng mellem antallet af biler og busser på vejene og gennemsnitshastigheden (en speed-flow sammenhæng) for København og Hovedstadsområdet. Trafikmodeller beskriver ofte trafikken helt nede på de enkelte vejstrækninger, dvs. en langt mere detaljeret beskrivelse.

40) Modellen vil dog senere kunne udvides til også at belyse trængselsproblemer i andre dele af landet.

*ASTRA (Anvendt Statisk-komparativ model for Transport, Regulering og Arbejdsmarked):* Modellen er udviklet i et samarbejde mellem Det Økonomiske Råds Sekretariat og Danmarks Transportforskning. Modellen fokuserer på spillet mellem regulering af transport og arbejdsmarkedet. Hovedelementerne i modellen er: transportsystemet, forbrugerne og den offentlige sektor/regulerende myndighed.

Det er en statistisk komparativ ligevægtsmodel, der er kalibreret med data fra 2003.

*Transportsystemet:* Der er modelleret trafik i tre regioner: "København" bestående af Københavns og Frederiksberg kommuner, "Øvrige Hovedstadsområde" bestående af Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter samt "Resten af landet". Transport kan finde sted i eller mellem de tre regioner. Der anvendes fire former for transport: bil, bus, tog og cykel/gang. Yderligere skelnes der mellem trafik i og uden for myldretiden. For vejtrafik, dvs. bil og bus, i København og i det øvrige Hovedstadsområde er der modelleret en speed-flow funktion, dvs. en sammenhæng mellem trafikintensitet og hastighed. Trafik giver anledning til eksternaliteter i form af trængsel, luftforurening, støj og ulykker. Trængslen er modelleret eksplicit via speed-flow funktionen. Det fysiske niveau for de øvrige eksternaliteter beregnes på baggrund af en lineær sammenhæng med transportforbruget. De fysiske eksternaliteter værdisættes, og værdien indgår i velfærds målet.

*Forbrugerne:* For hver region er der modelleret en repræsentativ forbruger. Disse forbrugere efterspørger via et system af nestede funktioner (primært CES) transportgoder, øvrigt forbrug og fritid. Forbrugerne har udgifter til forbrug af transportgoder, øvrigt forbrug og skattebetalinger. Forbrugerne har indtægter i form af løn og offentlige transfereringer.

Der efterspørges en række forskellige transportformer med forskellige formål, på forskellige ture og på forskellige tidspunkter. Der vælges mellem de fire transportformer. Disse transportformer anvendes til to forskellige formål: pendling og fritidsture. Hver forbruger vælger mellem ture (OD-kombinationer, OD står for origin-destination) i sin egen region og ture til/i andre regioner, i alt seks OD-kombinationer. Endelig vælger forbrugerne, om turene gennemføres i eller uden for myldretiden. Samlet vælger hver forbruger således forbrugsniveauet for mellem 50 og 100 forskellige transportgoder. Forbrugerne har i modellen mulighed for at skifte arbejdsplads, men ikke bopæl.

Fritid er defineret som den tid, der ikke anvendes på arbejde eller på transport. Efterspørgslen efter fritid er således med til at bestemme arbejdsudbud og efterspørgsel efter transport. Det øvrige forbrug består af andet forbrug end transport.

For hver af de repræsentative forbrugere beregnes velfærdsændringer som ækvivalerende variation (dvs. det beløb som forbrugeren skal have/betale for at være lige så godt stillet efter ændringen, som vedkommende var før ændringen). Herudover indgår andre eksternaliteter i værdisat form. Det er forenkende antaget, at eksternaliteterne i en region kun rammer beboerne i denne region. Da provenuet fra transportregulering tilbageføres til husholdningerne, er der ingen velfærdseffekt fra ændringer i det offentlige forbrug.

*Erhvervene:* Erhvervene er rudimentært modelleret. De efterspørger arbejdskraft til en fast løn, og de udbyder varer til en fast nettopris. Der er antaget et fuldt integreret internationalt varemarked, dvs. ændringer i beskæftigelsen i Danmark påvirker ikke vareprisen. Dette implicerer, at der ikke nødvendigvis er ligevægt på betalingsbalancen. Da der i analyserne er tale om ændringer med begrænset makroøkonomisk betydning, anses dette dog for at være et mindre problem.

*Den offentlige sektor/regulerende myndighed:* Den offentlige sektor har indtægter fra transportskatter, indkomstskatter og vareskatter (primært moms). Den har udgifter til transfereringer til husholdningerne, til subsidier (til offentlig transport), til offentligt forbrug (der er kalibreret således, at det offentlige budget balancerer i basisåret) og til drift af et roadpricingssystem eller en betalingsring. I de gennemførte analyser tilbageføres nettoprovenuet fra vejbenyttelsesafgifterne på forskellig vis: enten som indkomstskattelettelser, som transportfradrag eller som subsidier til offentlig transport. Niveauet for indkomstskattelettelser er fastlagt således, at den offentlige balance over for hver region er uændret. Således antages det, at de forøgede indtægter fra transportafgifter føres tilbage til den region, som de afgiftsbetalende forbrugere kommer fra.

*Reguleringer:* Der tages i analyserne udgangspunkt i de eksisterende skatter og afgifter. Oven på disse afgifter analyseres dels roadpricing i form af en afgift pr. kørt km, dels en betalingsring omkring Københavns og Frederiksberg kommuner.

*Data:* Der er anvendt en række forskellige datakilder. Vigtigst er transportdata fra Transportvaneundersøgelsen, se [www.dtf.dk](http://www.dtf.dk). Herudover er anvendt regionale nationalregnskabsdata bearbejdet af AKF, se Madsen og Jensen-Butler (2005) og Madsen mfl. (2002). Speed-flow sammenhængen er beregnet på baggrund af OTM-modellen, se [www.dtf.dk](http://www.dtf.dk).

Som det fremgår ovenfor, er der foretaget en række forenklinger, og anvendelsen af modellens resultater bør ses i lyset af dette. Yderligere oplysninger om modellen og data kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

### **Kompromis mellem generelle ligevægtsmodeller og trafikmodeller**

Med dette fokus udfylder modellen et hul imellem f.eks. generelle ligevægtsmodeller, der typisk behandler transport aggregeret på linje med andre sektorer, og egentlige trafikmodeller, der har en mere detaljeret beskrivelse af transportsystemet, men som typisk ignorerer de generelle økonomiske effekter. De overordnede økonomiske effekter, f.eks. arbejdsmarkedseffekter, kan have ganske stor betydning for effekterne af transportregulering. Det er derfor problematisk, at sådanne effekter ikke inkluderes systematisk og konsistent, når der analyseres større ændringer i trafikregulering eller større investeringer i infrastruktur.

### **Empirisk grundlag**

Der er i modellen anvendt data fra en række forskellige kilder, f.eks. data for trafikomfang, eksterne effekter og husholdningernes forbrugsmønstre. I efterspørgselssystemet er der ud over information om mængder og priser også behov for information om, hvordan forbrugerne reagerer på prisændringer (priselasticiteter). Den eksisterende empiriske viden kan dog ofte ikke anvendes direkte i denne modeltype. Det har derfor været nødvendigt at skønne over såvel strukturen i efterspørgselssystemet som over størrelsen på nogle af elasticiteterne.

### **Infrastrukturinvesteringer udeladt af analyserne**

Analyserne fokuserer på regulering af transport via forskellige afgiftsinstrumenter. Som nævnt ovenfor bør indførelse af regulerende afgifter analyseres i sammenhæng med infrastrukturinvesteringer, der er en alternativ mulighed for at reducere trængselsproblemerne. Det kræver imidlertid et stort beregningsarbejde at vurdere effekterne af de mulige infrastrukturinvesteringer, og det er derfor ikke gjort i modellen. Gevinsten ved at regulere trafikken kan overvurderes, hvis der ikke samtidig analyseres infrastrukturinvesteringer, se afsnit III.6.

### **Yderligere differentiering mulig**

Med roadpricing eller en betalingsring er det muligt at differentiere afgifterne på forskellig vis. I analyserne er afgiften kun differentieret efter, om det er myldretid eller ej og efter geografi. Der vil f.eks. også kunne differentieres efter, om der er tale om dieslbiler eller benzinbiler. En sådan yderligere differentiering vil kunne forøge gevinsten ved vejafgifter.

<b>Erhvervstrafik</b>	Endelig er erhvervstrafik udeladt af modellen, hvilket også kan betyde, at modellen undervurderer effekterne af reguleringen.
<b>Udgangspunkt i eksisterende afgiftsstruktur</b>	I analysen tages der udgangspunkt i den eksisterende afgiftsstruktur, f.eks. lægges roadpricing oven på de eksisterende afgifter. Dette er en realistisk antagelse i praksis, men sikrer ikke nødvendigvis en samlet set optimal transportbeskatning. Hvis øvrige afgifter var sammensat mere hensigtsmæssigt, er det muligt, at gevinsten af vejbenyttelsesafgifter kunne være enten større eller mindre, end det findes nedenfor.
<b>Resultater bør fortolkes med stor varsomhed</b>	De anvendte elasticiteter og strukturen i modellen – f.eks. strukturen i forbrugernes efterspørgselssystem – har stor indflydelse på resultaterne. Da det empiriske grundlag for strukturen og elasticiteterne ikke på alle områder er solidt, og da der er såvel effekter, der trækker i retning af en overvurdering som i retning af en undervurdering, bør resultaterne kun opfattes som indikative. Der vil være behov for yderligere analyser for mere præcist at vurdere effekterne af at indføre f.eks. roadpricing.
<b>Der analyseres vejbenyttelsesafgifter i København</b>	Nedenfor analyseres to forskellige former for vejbenyttelsesafgifter: en kilometerbaseret afgift (roadpricing) og en betalingsring. Da trængselsproblemerne er størst i Københavnsområdet, er der fokus på at analysere en kilometerbaseret afgift i Københavns og Frederiksberg kommuner. Ligeledes er der analyseret en betalingsring omkring Københavns og Frederiksberg kommuner.
<b>Roadpricing det centrale eksempel</b>	Med roadpricing er det muligt med passende differentiering at målrette afgifterne helt præcist til de eksterne effekter og derved opnå den største velfærdsgevinst af reguleringen. Hvis den fulde effekt skal opnås, skal der dog bl.a. differentieres efter tidspunkt, turformål, præcis på hvilken vej der køres, hvor der køres fra og til, biltype, brændselstype og forbrug. Det er i praksis ikke muligt for bilisterne at overskue så mange forskellige afgiftsniveauer og reagere på dem. En væsentlig del af gevinsten vil dog sandsynligvis kunne nås ved f.eks. kun at differentiere efter, hvor og hvornår der køres. Det tilsvarende er det ikke muligt med en

betalingsring, der ikke kan målrettes så præcist. Der er dog omkostninger til drift af systemerne, og roadpricing er et dyrere instrument end en betalingsring. Dette åbner mulighed for, at en betalingsring samlet set kan være den mest hensigtsmæssige løsning. Da roadpricing er det mest præcise instrument, vil det blive præsenteret først.

## Administrative omkostninger

Der er omkostninger ved at drive et system med roadpricing eller en betalingsring. Institut for Miljøvurdering (IMV) har anslået størrelsen på disse, se Wrang mfl. (2006). IMV finder, at et GPS-baseret system, der er en forudsætning for en kilometerbaseret afgift, koster 620 mio. kr. årligt, mens drift af en betalingsring koster 250 mio. kr. pr. år. Institut for Miljøvurdering (2006) anvender i overensstemmelse med Finansministeriets anbefaling en diskonteringsrente på 6 pct. I vores analyser anvendes en diskonteringsrente på 3 pct.<sup>41</sup> De administrative omkostninger, der indgår i vores analyser, er angivet i tabel III.12.

*Tabel III.12 Drifts- og investeringsomkostninger ved betalingsring og ved roadpricing*

	<b>Annualiserede drifts- og investeringsomkostninger</b>
	----- Mio. kr. pr. år. -----
Roadpricing	510
Betalingsring	210

Anm.: Der er antaget en diskonteringsrente på 3 pct. Der er ikke som i IMV's analyse medregnet en nettoafgiftsfaktor, da der tages højde for denne andetsteds i modellen.

Kilde: Beregninger foretaget af Institut for Miljøvurdering.

41) Finansministeriets anbefaling må anses for urealistisk høj, men da mange af de nødvendige investeringer har en kort levetid, er diskonteringsfaktoren af mindre betydning. IMV tager yderligere højde for den såkaldte nettoafgiftsfaktor i de 620 og 250 mio. kr., hvilket er korrekt givet den anvendte beregningstilgang. Analyserne præsenteret nedenfor er imidlertid anderledes opbygget, så denne faktor er medregnet implicit.



## **Usikkerhed om administrative omkostninger**

Disse administrative omkostninger er inkluderet i analyserne som en reduktion i nettoprovenuet, hvis der indføres roadpricing eller betalingsring. Størrelsen af de administrative omkostninger er usikker, og det må forventes, at teknologiske fremskridt på sigt kan reducere omkostningerne. Dette gælder i særlig grad for roadpricing, der kun har været anvendt på forsøgsbasis.

## **Reguleringsformer**

Der er i analyserne fokus på to reguleringsinstrumenter:

- Roadpricing i Københavns og Frederiksberg kommuner på 4 kr. pr. km i myldretiden og 2 kr. pr. km uden for.
- Betalingsring omkring Københavns- og Frederiksberg kommuner på 40 kr. pr. passage i myldretiden og 20 kr. uden for.

## **Afgiftsniveau**

Afgiftsniveauet for betalingsringen er valgt, så det svarer til det dobbelte af afgiften i Stockholm. Analyserne har vist, at der skal relativt store afgifter til, for at det samlet set er hensigtsmæssigt at etablere systemerne. Dette skyldes de store omkostninger til drift af systemerne, og det er derfor valgt at analysere effekterne af højere afgifter, end der anvendes i Stockholm. Niveauet for roadpricing er valgt, så provenuet fra afgiften svarer nogenlunde til provenuet fra en betalingsring. Dermed belaster de to systemer samlet set bilisterne nogenlunde lige meget. Den væsentligste forskel på de to instrumenter er dermed, at betalingsringen på den ene side er billigere at drive, men på den anden side er et mindre præcist instrument til at regulere trængslen.

## **Anvendelse af provenu**

Provenuet fra beskatningen kan anvendes på en række måder. Det er i analyserne antaget, at det offentlige forbrug er uændret, dvs. hele nettoprovenuet (når systemomkostningerne er afholdt) tilbageføres til forbrugerne. Der analyseres tre forskellige former for tilbageførelse af provenu:

- Indkomstskattelettelser fastsat således at den offentlige sektors regionale balance holdes uændret.
- Subsidier til offentlig transport i København.
- Transportfradrag for pendling i København.

## **Balanceret offentligt budget**

Det vil næppe opfattes som retfærdigt, hvis provenuet fra vejbenyttelsesafgifter i København tilbageføres til hele landet og ej heller, hvis hele provenuet tilbageføres til København. Den initiale offentlige balance over for husholdningerne i hver region er således holdt uændret i analyserne af indkomstskattelettelser. I praksis kan dette ske ved, at provenuet via bloktilskud tilbageføres til kommunerne, der f.eks. kan reducere kommuneskatten. I analyserne af subsidier til offentlig transport og transportfradrag er niveauet for disse fastsat således, at der fortsat er balance på det offentlige budget.

## **Effekt af provenu-anvendelsen**

Indkomstskattelettelser må forventes at give en positiv velfærdseffekt via et forøget arbejdsudbud og dermed være en attraktiv mulighed. Øremærkning af afgiftsprovenuet til subsidiering af offentlig transport har været meget diskuteret og gør offentlig transport til et mere attraktivt alternativ. Transportfradrag for pendling i København reducerer afgiftens effekt på pendlingsomfanget, men giver incitament til at anvende andre transportformer end bil til pendling. Ved såvel subsidier til offentlig transport og forøget transportfradrag anvendes provenuet på trafikanterne. Dermed bliver omfordelingen mellem trafikanter og andre grupper mindre, end det vil være tilfældet med lempede indkomstskatter. De forskellige former for provenuanvendelse påvirker således transportefterspørgslen på forskellig vis.

I tabel III.13 præsenteres effekterne af roadpricing med forskellige former for tilbageføring, og i tabel III.14 præsenteres de tilsvarende effekter af en betalingsring.

## **Uklart om der er gevinst ved roadpricing**

Det fremgår af tabel III.13, at der næppe er en velfærdsgevinst ved at indføre roadpricing. Hvis provenuet tilbageføres i form af reducerede indkomstskatter, fås et lille tab på 24 mio. kr. Tabet skyldes de store administrative omkostninger. Hvis der ikke var administrative omkostninger, ville der være en betydelig gevinst ved roadpricing. Usikkerhederne i modellen gør dog, at resultatet må fortolkes sådan, at det er uklart, om der vil være en gevinst ved roadpricing. Det må forventes, at omkostningerne ved roadpricing vil falde over tid, da der er tale om en ny teknologi.

Tabel III.13 Velfærdseffekt af roadpricing i København på 4 kr. pr. km i myldretiden og 2 kr. pr. km uden for kombineret med forskellige former for anvendelse af provenu

	Indkomstskatte- lettelser	Subsidier til offentlig transport	Befordrings- fradrag
	----- Ændring, mio. 2003-kr. -----		
Velfærd	-24	-218	-282
	----- Pct. ændring -----		
Transportforbrug	-0,31	-0,23	-0,31
Øvrigt forbrug	-0,04	-0,13	-0,15
Fritid	0,01	0,01	0,02
Eksternaliteter <sup>a)</sup>	-0,84	-0,66	-0,63
Trafik i myldretid <sup>b)</sup>	-6,5	-5,8	-3,9
Trafik uden for myldretid <sup>b)</sup>	-3,1	-2,8	-2,1
Biltrafik ind og ud af betalingsområdet i myldretiden	-6,9	-6,0	-3,4
	----- Ændring, mio. 2003-kr. -----		
Velfærd, lav elasticitet i arbejdsudbud <sup>c)</sup>	82	-222	-108

a) Indeholder ikke trængselseksternaliteterne.

b) Bil i København.

c) I modellen antages der som udgangspunkt en arbejdsudbudselasticitet på 0,2, men her er som en følsomhedsanalyse antaget en arbejdsudbudselasticitet på 0,1.

Kilde: Egne beregninger på ASTRA.

### Positiv velfærdseffekt af betalingsring

Det fremgår af tabel III.14, at der vil være en gevinst ved en betalingsring. Gevinsten er størst og udgør 382 mio. kr. pr. år, hvis provenuet anvendes til at lempe indkomstskatterne. Således er en betalingsring at foretrække frem for roadpricing. Dette skyldes primært de lavere omkostninger til etablering og drift af systemerne.

Tabel III.14 Velfærdseffekt af betalingsring omkring København på 40 kr. pr. passage i myldretiden og 20 kr. pr. passage uden for. Kombineret med forskellige former for anvendelse af provenu

	Indkomstskatte- lettelser	Subsidier til offentlig transport	Befordrings- fradrag
	----- Ændring, mio. 2003-kr. -----		
Velfærd	382	221	152
	----- Pct. ændring -----		
Transportforbrug	- 0,27	- 0,19	- 0,27
Øvrigt forbrug	0,11	- 0,01	- 0,01
Fritid	0,01	0,01	0,01
Eksternaliteter <sup>a)</sup>	- 0,76	- 0,63	- 0,56
Trafik i myldretid <sup>b)</sup>	- 6,2	- 5,5	- 3,7
Trafik uden for myldretid <sup>b)</sup>	- 2,4	- 2,2	1,4
Biltrafik over betalingsringen i myldretiden	- 9,4	- 8,5	5,9
	----- Ændring, mio. 2003-kr. -----		
Velfærd, lav elasticitet i arbejdsudbud <sup>c)</sup>	444	94	267

a) Indeholder ikke trængselseksternaliteterne.

b) Bil i København.

c) I modellen antages der som udgangspunkt en arbejdsudbudselasticitet på 0,2, her er som en følsomhedsanalyse antaget en arbejdsudbudselasticitet på 0,1.

Kilde: Egne beregninger på ASTRA.

### Trafikeffekter

En betalingsring med tilbageførelse via lempede indkomstskatter vil reducere trafikken i myldretiden i København med godt 6 pct. og med godt 2 pct. uden for myldretiden. Med roadpricing vil trafikken over zonegrænsen blive påvirket nogenlunde lige så meget som trafikken i betalingszonen. Med en betalingsring bliver trafikken over ringen påvirket noget kraftigere, således falder trafikken over ringen med over 9 pct., når provenuet tilbageføres med lempe-

de indkomstskatter. Instrumentet har således indflydelse på, hvor de trafikale reduktioner finder sted.

### **Andre effekter**

Transportforbruget vil samlet set falde, mens det øvrige forbrug kun påvirkes lidt. De eksterne effekter reduceres som følge af den reducerede trafik. Flere effekter påvirker forbruget af fritid. På den ene side reduceres fritiden i de tilfælde, hvor arbejdsudbuddet stiger. På den anden side forøges den nyttegivende fritid, da der spildes mindre tid ved trængsel. Endelig ændres særligt pendlingen i retning af kortere ture, hvilket yderligere reducerer tidsforbruget til transport. Samlet betyder dette en stigning i forbruget af fritid, dvs. besparelsen i transporttid overstiger forøgelsen i arbejdstid.

### **Arbejdsudbud**

Det er mest effektivt at tilbageføre provenuet i form af lettede indkomstskatter. Når indkomstskatterne lempes, forøges arbejdsudbuddet, og det samlede forbrug stiger, hvilket giver en velfærdsgevinst. Samtidig fører det forøgede arbejdsudbud til forøget pendling, hvorved de eksterne effekter (isoleret set) forøges, hvilket giver et velfærdstab. Med standardantagelserne i modellen dominerer den positive effekt fra arbejdsudbuddet, således at lempede indkomstskatter er det mest effektive både ved betalingsring og ved roadpricing.

### **Forøgede subsidier til offentlig transport u hensigtsmæssig**

Det fremgår af tabel III.13 og tabel III.14, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende provenuet til subsidier til kollektiv transport. Den ene årsag er, at man dermed ikke opnår samme positive effekt på arbejdsudbuddet. En anden forklaring er, at offentlig transport i dag allerede er subsidieret. Dette skyldes bl.a. fordelingsmæssige hensyn, men kan også delvis begrundes med, at kollektiv transport typisk medfører mindre miljøbelastning og færre trængselsproblemer end biltransport. Indførelse af vejafgifter vil imidlertid fordyre biltransporten og vil dermed mindske de negative eksterne effekter af biltrafikken og tilskynde til øget brug af kollektive transportmidler. Dermed reduceres behovet for at subsidiere den kollektive trafik.

### **Forøget transportfradrag uhensigtsmæssigt**

Det er heller ikke det mest effektive at tilbageføre provenuet i form af forøget transportfradrag i København. Trafikken og dermed trængselsproblemerne reduceres mindre, da transportfradraget isoleret set gør det mere attraktivt at pendle i København. Derved reduceres effekten af vejbenyttelsesafgifterne. Systemomkostningerne er uafhængige af, om trafikken reduceres mere eller mindre, og kan således i højere grad overskygge gevinsten, hvis indgrebet kun giver en mindre trafikreduktion. Også dette resultat gælder for både roadpricing og betalingsring. Det bør dog nævnes, at omfordelingen mellem trafikanter og andre reduceres, når provenuet tilbageføres som transportfradrag eller subsidier til offentlig transport.

### **Endnu højere afgifter?**

Følsomhedsanalyser med ASTRA tyder på, at der kan være endnu større gevinster ved at hæve betalingen til et højere niveau end de 20 og 40 kr. pr. passage, der er anvendt i tabel III.14. Ved endnu højere afgiftsniveauer kan der dog være væsentlige omkostninger, som modellen ikke tager højde for. Større afgifter vil skabe et mere opdelt arbejdsmarked, hvilket kan give tilpasningsomkostninger og problemer med at matche de rigtige personer og jobs. Derfor er roadpricing/betalingsring på et væsentligt højere niveau ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt.

### **Usikkerhed om arbejdsudbudselasticiteten**

Der er i standardversionen af modellen antaget en elasticitet i arbejdsudbuddet på 0,2. Denne er sammensat af en arbejdstidselasticitet på 0,1 og en deltagelseselasticitet på 0,1.<sup>42</sup> Det er imidlertid muligt, at arbejdstidselasticiteten ikke slår fuldt igennem på trængslen, hvorfor den samlede elasticitet i relation til trængsel burde være mindre. Det vil f.eks. kunne ske ved ændringer i bosætningsmønstret. Ligeledes er det også muligt, at en del af forøgelsen i arbejdstiden ikke vil slå ud i flere, men i længere arbejdsdage, hvorved den trafikale effekt reduceres. Tilsvarende vil gøre sig gældende, hvis forøgelsen i arbejdsudbuddet finder sted i form af opkvalificering eller forøget indsats. Den nøjagtige størrelse på arbejdsudbudselasticiteten er usikker, og da

42) Se Frederiksen mfl. (2001), der estimerer arbejdstidselasticiteten for Danmark, og Kleven og Kreiner (2005), der viser, at de to elasticiteter kan lægges sammen, når der som antaget i ASTRA benyttes en lineær indkomstskat.

netop denne parameter har stor indflydelse på resultatet, er scenarierne gentaget med en antagelse om en arbejdsudbudselasticitet på 0,1, se tabel III.13 og tabel III.14.

**Mindre produktionsforøgelse med lavere elasticitet**

Det fremgår af tabellerne, at gevinsten ved vejbenyttelsesafgifter typisk er højere, hvis der antages en arbejdsudbudselasticitet på 0,1 i stedet for 0,2. Således findes der f.eks. en gevinst ved roadpricing, hvis provenuet tilbageføres via indkomstskatter. Med den lave arbejdsudbudselasticitet forøges produktionen mindre end med den høje arbejdsudbudselasticitet. Dette skyldes, at det samlede arbejdsudbud forøges mest med den høje elasticitet. Velfærdseffekten følger således ikke nødvendigvis produktionen. Den lavere produktionsforøgelse giver f.eks. udslag i mindre samlet forbrug, der påvirker velfærden negativt, men også i mere fritid, der sammen med den større reduktion i de eksterne effekter påvirker velfærden positivt.

**Samme foretrukne regulering**

Rangordningen af scenarierne ændres dog kun i begrænset omfang, og en betalingsring giver fortsat den største gevinst.

**Betalingsring og lempede indkomstskatter**

På baggrund af resultaterne i tabel III.13 og tabel III.14, må det konkluderes, at en betalingsring, hvor provenuet tilbageføres via lempede indkomstskatter, er det mest interessante instrument. Resultaterne tyder på, at der kan være en årlig velfærdsgevinst på omkring 400 mio. kr.

I tabel III.15 vises effekten af en betalingsring kombineret med reducerede indkomstskatter i flere detaljer.

**Gevinst ujævnt fordelt**

Velfærdsgevinsten fordeler sig noget ujævnt mellem regionerne. Dette skyldes forskelle i, hvor meget personer fra de forskellige regioner passerer betalingsringen og påvirkes af trængslen.

*Tabel III.15 Effekt af betalingsring omkring København på 40 kr. pr. passage i myldretiden og 20 kr. pr. passage uden for*

	<b>København</b>	<b>Øvrige Hovedstadsområde</b>	<b>Resten af landet</b>
	---- Ændring mio. 2003-kr. ----		
Velfærd	242	128	12
Provenu fra beskatning af transport	980	1.350	59
	----- Ændring pct. -----		
Transportforbrug	-2,26	-0,49	-0,02
Øvrigt forbrug	0,34	0,29	0,00
Fritid	0,03	0,01	0,00
Eksternaliteter	-3,30	-0,60	-0,01
	----- Ændring pct. point -----		
Indkomstskat	-1,0	-0,7	0,0
	----- Ændring pct. -----		
Arbejdsudbud fra:	0,22	0,16	0,00
Pendling fra:			
København, til	2,5	-6,1	b)
Øvrige Hovedstadsområde, til	-6,2	1,9	1,7
Resten af landet, til	b)	0,2	0,0
Hastighed: <sup>a)</sup>			
I myldretid	1,60	0,17	0,00
Uden for myldretid	0,13	0,02	0,00
Trafik: <sup>a)</sup>			
I myldretid	-6,17	-0,63	0,00
Uden for myldretid	-2,42	-0,38	-0,02

a) Bil/bus.

b) Udeladt af modellen, da de meget små andele skaber numeriske modelproblemer.

Kilde: Egne beregninger på ASTRA.



### **Forøget arbejdsudbud**

Det fremgår af tabellen, at indførelsen af en betalingsring har betydning for arbejdsmarkedet. Arbejdsudbuddet stiger i såvel København som i det øvrige Hovedstadsområde. Betalingsringen i sig selv udgør en barriere for arbejdsudbuddet og vil derfor isoleret set reducere arbejdsudbuddet. Anvendelsen af provenuet til reduktion af indkomstskatte giver modsat incitament til forøget arbejdsudbud, hvilket forstærkes af den forøgede hastighed, og den samlede effekt er et lidt forøget arbejdsudbud.

### **Regionale forskydninger i arbejdsudbud**

Den samlede positive effekt på arbejdsudbuddet dækker imidlertid over regionale forskelle. Pendlingen ind og ud af København vil blive reduceret, og forbrugerne vælger i højere grad at udbyde arbejdskraft inden for den region, de er bosat i.

### **Trafikale effekter**

Tabellen viser, at effekten på hastigheden og trafikken er relativt beskeden. Således reduceres trafikken i København med godt seks pct. i myldretiden og godt to pct. uden for. Dette medfører, at også effekten på hastigheden er begrænset, knap to pct. i myldretiden og næsten ingen effekt uden for.

### **Andre transportformer påvirkes ad mange veje**

De øvrige transportformer påvirkes ad flere veje: Umiddelbart sker der en overflytning fra biler til andre transportformer. Samtidig sker der via den reducerede pendling over betalingsringen en reduktion i alle transportformer. Endelig sker der via den forøgede produktion en forøgelse i efterspørgslen efter alle forbrugsgoder, herunder transport. Busserne påvirkes yderligere af den reducerede trængsel forårsaget af de færre biler. Da det samtidig er antaget, at busserne kører gratis gennem betalingsringen, reduceres busturene ikke af reguleringen, og der vil være en samlet stigning i antallet af busture.

### **Andre trafikale effekter meget usikre**

De trafikale effekter afhænger af den valgte modelstruktur, der implicerer en høj grad af komplementaritet mellem transportformerne. En anden modelstruktur ville resultere i et større skift mellem transportformerne. Da valget af modelstruktur på flere punkter kan diskuteres, er effekten på de andre transportformer usikker.

## **Betydningen af tidsværdien**

Den anvendte tidsværdi har indflydelse på resultatet. I modellen er det antaget, at velfærdstabet ved at bruge en time mere på transport svarer til velfærdstabet ved at bruge en time mere på arbejde, og at dette igen svarer til timelønnen efter skat, som i modellen er på ca. 80 kr.<sup>43</sup> Det er dog muligt, at forbrugerne tillægger transporttid en anden værdi end arbejdstid, f.eks. fordi man kan benytte tiden til at høre radio eller nyde det forbipasserende landskab. For at undersøge betydningen af tidsværdien er det i et alternativt scenarie antaget, at nyttetabet ved forøget transporttid kun svarer til 80 pct. af timelønnen efter skat. Med denne antagelse ændres gevinsten ved en betalingsring kombineret med tilbageførsel via lempede indkomstskatter til godt 700 mio. kr.

## **Større gevinst på et senere tidspunkt**

På længere sigt må den økonomiske vækst forventes at forøge trafikomfanget. Dette vil forøge trængslen og dermed behovet for såvel infrastrukturinvesteringer som for vejbenyttelsesafgifter. Hvis der ikke foretages større infrastrukturinvesteringer, må det forventes, at gevinsten ved at indføre vejbenyttelsesafgifter vil stige.

## **Muligvis gevinst, men behov for yderligere analyser**

Alt i alt peger beregningerne med ASTRA på, at en betalingsring kan give en velfærdsgevinst, men usikkerhederne i modellen er så betydelige, at det vil kræve yderligere analyser, før det entydigt kan anbefales, at der etableres en betalingsring.

## **IMV's analyser**

IMV har for nylig analyseret tilsvarende problemstillinger, men med en meget anderledes modeltilgang, se Institut for Miljøvurdering (2006). De analyserer en lille betalingsring omkring centrum af København, en stor betalingsring ca. omkring Københavns og Frederiksberg kommuner (godsbanesnittet) og roadpricing. IMV's store bomring svarer nogenlunde til betalingsringen analyseret ovenfor.

43) Mere præcist er der tale om nettogevinsten ved at arbejde, der er beregnet som  $(\text{lønindkomst efter skat} - \text{pendlingsomkostninger}) / (\text{arbejdstid} + \text{pendlingstid})$ .

### **IMV finder større trafikale effekter**

IMV vurderer effekterne af en afgift på 30 kr. pr. passage i myldretiden og 15 kr. udenfor. De finder, at trafikken vil blive reduceret med 9 pct. i Københavns Kommune og 4 pct. på Frederiksberg. De finder således større trafikale effekter, end vi finder, og til et lavere afgiftsniveau.

### **IMV finder tab ved både betalingsring og roadpricing**

IMV finder, at der vil være et årlig samfundsøkonomisk tab ved en stor betalingsring på 200 mio. kr., mens roadpricing giver et tab på 80 mio. kr. pr. år. Resultatet kan ikke direkte sammenlignes med resultaterne fra ASTRA, da afgiftsstrukturen ikke er sammenlignelig med den, vi har analyseret. Yderligere fokuserer IMV på kortsigtseffekterne, men præsenterer i en følsomhedsanalyse langsigtseffekterne. På lang sigt forventer IMV en gevinst ved roadpricing og et mindre tab ved en betalingsring.

### **Meget forskellige modeltilgange**

IMV tager udgangspunkt i en trafikmodel, der beskriver trafikken på vejniveau. Denne kombineres med en traditionel cost-benefit-analyse, der beskriver effekterne på transportmarkederne. Dermed giver IMV's tilgang en mere detaljeret beskrivelse af de trafikale konsekvenser. På den anden side er de mere overordnede effekter ikke direkte modelleret i IMV's analyse. Således ses der ikke på arbejdsudbudseffekter, ligesom provenuanvendelsen er modelleret mere rudimentært. ASTRA forsøger således at tage højde for en række centrale effekter, der traditionelt overses i de mere partielle analyser. Da der er tale om forskellige modeltilgange, må det forventes, at der fremkommer forskellige resultater. Forskellen illustrerer, at usikkerhederne i beregningerne er betydelige, og IMV's og vores analyser kan betragtes som forskellige bidrag til at give indsigt i emnet.

### **Infrastrukturinvesteringer**

Infrastrukturinvesteringer er ikke inkluderet eksplicit i ASTRA. Det er dog med ASTRA muligt at vurdere de samfundsøkonomiske gevinster ved infrastrukturinvesteringer, der forøger den gennemsnitlige hastighed på vejnettet. For at vurdere, om en given infrastrukturinvestering er en god ide, er yderligere viden om omkostningerne ved investeringen nødvendig. Modellen kan således vurdere gevinsten af investeringen, men ikke hvad de vil koste. Hvis der gennemføres en infrastrukturinvestering i København, der hæ-

ver gennemsnitshastigheden med 1 pct. før trafikspring, vil det give en årlig gevinst på 428 mio. kr. Den forbedrede infrastruktur forøger hastigheden, dette tiltrækker flere biler, hvilket igen reducerer hastigheden. Når denne tilpasning har fundet sted, er hastighedsforøgelsen faldet til 0,9 pct. Hvis det antages, at en infrastrukturinvestering har en levetid på 30 år, og der anvendes en diskonteringsfaktor på 3 henholdsvis 5 pct., vil dette kunne finansiere en infrastrukturinvestering med en nutidsværdi på henholdsvis godt 8 mia. kr. og knap 6 mia. kr. Da modellen ikke er udviklet med henblik på at analysere konsekvenser af infrastrukturinvesteringer, bør disse resultater dog tolkes med et særdeles stort forbehold.

### **Havnetunnel**

Til sammenligning koster en havnetunnel i København, der sandsynligvis ville kunne reducere væsentlige trængselsproblemer, ca. 3 mia. kr. i samlet omkostning. Da der ikke er foretaget vurderinger af, hvor stor ændringen i gennemsnitshastigheden i hele København vil være, hvis der bygges en havnetunnel, er det dog på det foreliggende grundlag ikke muligt at afgøre, om en sådan investering bør gennemføres.

### **Potentiale for udvikling**

Analysen af effekten af infrastrukturinvesteringer kan opfattes som et supplement til de traditionelle vurderinger, der foretages af Transport- og Energiministeriet. Disse vurderinger er, ligesom IMV's vurdering ovenfor, baseret på transportmodeller kombineret med cost-benefit-analyser af et lille antal markeder. Det vurderes, at de to metoder i samspil kan udvikles og dermed forbedre det nuværende analysegrundlag.

### **Øvrig regulering**

### **Provenuhensyn**

Det fremgik af afsnit III.3, at det ud fra provenuhensyn er hensigtsmæssigt at beskatte goder, hvor forbruget kun ændrer sig lidt ved prisændringer. Af kapitel II fremgår det yderligere, at der kan være en fordel ved at beskatte goder, der er komplementær til fritid. Transportefterspørgslen påvirkes kun i begrænset omfang af prisændringer. Derudover er fritidstransport et komplement til fritid. Derfor bør provenuhensynet spille en central rolle i transportbeskatningen.

## **Generel transportbeskatning**

Omkostningerne til drift af et roadpricingsystem eller en betalingsring er relativt store i forhold til gevinsterne. Et hovedformål med roadpricing er ganske vist at regulere trængslen og andre eksterne effekter, men provenuet kan i sig selv medvirke til at reducere forvriddinger andre steder i økonomien og derved skabe en samfundsøkonomisk gevinst. Det kan derfor være relevant at undersøge, om der kan være en gevinst ved at hæve bilbeskatningen generelt i hele landet og anvende provenuet til indkomstskattelettelser.

## **Bilbeskatning**

En sådan stigning vil f.eks. kunne gennemføres ved at ændre benzinafgifterne eller registreringsafgiften,<sup>44</sup> og den vil derfor ikke give anledning til forøgede administrative omkostninger. Det er imidlertid ikke sikkert, at forøgede bilafgifter vil give en gevinst. Analyserne i afsnit III.4 tyder på, at biler mht. de eksterne effekter er overbeskattet på landet og underbeskattet i byerne, dvs. en generel forøgelse af afgifterne kan give et tab på landet og en gevinst i byerne.

## **Forøgede bilafgifter**

Analyser med ASTRA viser, at der vil være en gevinst ved at forøge bilbeskatningen, dvs. tabet ved en forøget beskatning i landområderne er mindre end gevinsten i byområderne. Hvis bilbeskatningen forøges med 0,5 kr. pr. km, og provenuet anvendes til at lempe indkomstskatten, vil det give en samlet velfærdsgevinst på godt 100 mio. kr. pr. år. En endnu højere beskatning vil forøge gevinsten yderligere.

## **Reduceret subsidiering af offentlig transport**

Offentlig transport er kraftigt subsidieret, jf. afsnit III.3. Ligesom for biler er det også relevant at overveje, om den samlede beskatning/subsidiering af offentlig transport er hensigtsmæssig. Analyser med ASTRA viser, at hvis subsidieringen af offentlig transport reduceres, svarende til at billetprisen stiger med 0,5 kr. pr. km, vil det give en velfærdsgevinst på knap 10 mio. kr., dvs. en meget begrænset gevinst. Analyser med ASTRA tyder på, at gevinsten vil

44) Det er en kraftigt forsimplende antagelse, at benzinafgifter eller registreringsafgifter virker på samme måde som en generel kilometerbaseret afgift. Benzinafgiften vil være tæt på, men kan resultere i forøget grænsehandel; registreringsafgifter vil påvirke sammensætningen af bilparken.

stige ved yderligere reduktion i subsidieringen af offentlig transport.

### **Forenklet modellering af bilbeskatning**

Beskatningen af biler er forenklet modelleret i ASTRA. Alle afgifter er på baggrund af bilernes brændstoføkonomi, levetid osv. opgjort i kr. pr. km. Dermed ignoreres forskellige muligheder for at opnå gevinster ved at omlægge de forskellige former for bilafgifter. Som diskuteret i afsnit III.3 og III.4 kan der sandsynligvis være gevinster ved sådanne omlægninger. Der kan muligvis være en gevinst ved at reducere registreringsafgiften og forøge benzinafgiften tilsvarende (dette kan dog have uheldige konsekvenser i form af forøget grænsehandel, jf. afsnit III.3). Det er også muligt, at en anderledes relativ beskatning af diesel- og benzinbiler kan give gevinster, ligesom en ændring i beskatningen af biler til erhvervsformål og til privatformål eventuelt kan være relevant. Sådanne mere detaljerede omlægninger er det imidlertid ikke muligt at analysere med den nuværende version af ASTRA.

## **III.6 Investeringer i infrastruktur**

### **Bedre infrastruktur kan afhjælpe trængslen**

Analyserne af hensigtsmæssig beskatning af transport i det foregående afsnit blev foretaget for et givet niveau af vejkapacitet og tilgængelighed af kollektiv trafik. Investeringer i øget vejkapacitet eller udbygninger af den kollektive trafik kan også være med til at mindske trængselsproblemerne omkring byerne. Trængslen kan endvidere mindskes ved tiltag, der sikrer en bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet – f.eks. information til trafikanter med henblik på at få trafikken til at glide nemmere.

### **Trængsel bør næppe fjernes helt**

I Trafikredegørelsen fra 2004 anføres trængsel som en særlig udfordring for den fremtidige transportpolitik, jf. Trafikministeriet (2004f). Som det fremføres i redegørelsen, er det dog hverken realistisk eller økonomisk hensigtsmæssigt, at alle trængselsproblemer til enhver tid løses.<sup>45</sup> Som in-

45) Dette udtrykkes på følgende måde af Arnott (2005): *Traffic congestion is so high because of the spatial concentration of economic activities in cities. Everyone benefits from this spatial con-*

strumenter til at afhjælpe trængslen peges på forbedringer af infrastrukturen og bedre udnyttelse af den eksisterende infrastruktur,<sup>46</sup> mens vejbenyttelsesafgifter, som f.eks. road-pricing, ikke fremhæves.

## Indhold i afsnit

I dette afsnit diskuteres samspillet mellem investeringer i øget kapacitet og vejbenyttelsesafgifter. Endvidere behandles forskellige problemer ved cost-benefit-analyser af investeringer i infrastruktur, herunder problemerne med opgørelsen af anlægsudgifterne. Endelig diskuteres betydningen af regionale hensyn i forhold til beslutninger om investeringer i infrastrukturen.

### Cost-benefit-analyser og trængsel

## Tradition for samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser

Transportsektoren har i modsætning til f.eks. miljø- og energisektoren en lang tradition for at udføre samfundsøkonomiske analyser, som søger at afveje de samlede samfundsøkonomiske fordele ved investeringer i infrastruktur over for omkostningerne. Fordelene vil ofte være domineret af tidsbesparelser for trafikanterne, mens ulemperne består af for eksempel omkostningen ved investeringerne, det her til knyttede forvriddningstab ved offentlig finansiering og miljøeffekterne afledt af øget trafik.<sup>47</sup> Arbejdet med at gennemføre samfundsøkonomiske analyser er bl.a. kommet til udtryk i form af vejledninger til samfundsøkonomiske analyser, jf. Trafikministeriet (2003b) og Transport- og Energiministeriet (2006).

*centration through new and more varied products, lower prices for many consumer goods and higher economic growth, and city residents additionally through higher wages, ready access to experts, urban amenities and a richer set of social contacts. Traffic congestion is simply one of the costs we pay to enjoy these benefits. It is excessive congestion (due to under priced auto travel) that should be our principal concern.*

- 46) Både tiltag, der sigter mod at udvide kapaciteten, og tiltag, der sigter mod at forbedre udnyttelsen af den eksisterende kapacitet, reducerer trængslen. Når der i dette afsnit diskuteres forbedringer af infrastrukturen, skal det derfor opfattes bredt som udvidelse af kapaciteten og/ eller investeringer, der forbedrer udnyttelsen.
- 47) Miljøeffekterne kan også være positive, hvis f.eks. en omfartsvej leder trafik uden om et tæt bebygget område.

### **Vejbenyttelsesafgifter contra flere veje**

Forbedringer af infrastrukturen og afgifter i forhold til trængsel og miljø kan ses som to supplerende instrumenter, der begge kan påvirke trængsel i trafikken. En hensigtsmæssig anvendelse af de to instrumenter vil være til stede, når den ekstra omkostning for forbrugerne ved at reducere trængslen med vejbenyttelsesafgifter svarer til den ekstra omkostning ved at reducere trængslen ved hjælp af investeringer i infrastrukturen. Hvis man af tekniske grunde ikke kan lægge afgifter på kørsel i byerne, og der er høj trængsel, så vil afkastet af bedre infrastruktur (i byerne) være højt. Hvis kørsel i byerne kan pålægges afgifter i forhold til trængsels- og miljøomkostningerne, så mindskes behovet for forbedringer af infrastrukturen.

### **Vejbenyttelsesafgifter kan mindske behovet for dyre investeringer**

Som udgangspunkt er det bedre, hvis man har to instrumenter (forbedringer i infrastrukturen og vejbenyttelsesafgifter) til at løse et problem som trængsel i stedet for blot et instrument. Hvis det ikke er muligt at bruge vejbenyttelsesafgifter, og transportpriserne derfor er for lave i forhold til miljø- og trængselsomkostningerne, vil der være behov for flere investeringer i infrastruktur i forhold til en situation, hvor transportpriserne afspejler de samfundsøkonomiske omkostninger, jf. Arnott (2005) og Button (1993). Vejbenyttelsesafgifter kan således mindske behovet for dyre investeringer, jf. Mayeres og Proost (1997).<sup>48</sup> Tilsvarende vil en for høj afgift på biltrafik kunne lede til, at relativt få investeringer i infrastruktur er rentable.

### **Flere veje fjerner ikke nødvendigvis trængsel ...**

#### **... men kan godt afhjælpe problemet**

Investeringer i forbedret infrastruktur er umiddelbart med til at mindske tidsforbruget for trafikanterne. Det mindskede tidsforbrug vil gøre det mere attraktivt at foretage flere eller længere ture, f.eks. fordi arbejdspladser, indkøbsmuligheder eller fritidsaktiviteter længere væk bliver lettere tilgængelige. I forbindelse med en række broprojekter (Storebælt, Øresund og Farø) har der f.eks. været store stigninger i trafikken, som kan tilskrives den kortere rejsetid.<sup>49</sup> Investeringer

48) Den optimale vejbenyttelsesafgift kan reduceres, hvis mængden af infrastruktur kan vælges optimalt i forhold til en situation med fast mængde infrastruktur, jf. De Borger og Wouters (1998).

49) Trafikken på Storebæltsbroen var i 2000 ca. 2,5 gange større end antallet af transporterede køretøjer på Storebæltsfærgerne året in-



ger i infrastruktur vil således generere mere trafik. Hvis der er trængsel på de strækninger, hvor infrastrukturen forbedres, vil den genererede trafik delvist modvirke det mindske tidsforbrug, som var hensigten med investeringen. Investeringer i infrastruktur kan således godt afhjælpe trængsel, men det vil ikke være økonomisk hensigtsmæssigt helt at fjerne trængslen ved investeringer.<sup>50</sup>

### **Vigtigt at tage højde for de afledte stigninger i trafikken**

Det er vigtigt, at der i cost-benefit-analysen af en investering i øget kapacitet tages hensyn til, at kapacitetsforbedringen i sig selv vil lede til øget trafik. Ellers vil man få et forkert billede af fordelene ved investeringen, jf. Newbery (1990) og Small (1992).

### **Afledte stigninger i trafikken undervurderes**

I en undersøgelse af dansk praksis vurderes det, at de anvendte danske trafikmodeller enten slet ikke medtager afledte stigninger i trafikken, eller at de afledte stigninger undervurderes, fordi man ikke medtager lidt mere langsigtede effekter som ændring i bilejerskab og bosætning, jf. Nielsen og Fosgerau (2005). En forbedret infrastruktur kan f.eks. give mulighed for større afstand mellem boliger og arbejdspladser, men dette kan først ventes at ske på lang sigt.

### **Konsekvenser af trafikændringen**

Hvis forbedringen af infrastrukturen giver anledning til en større stigning i trafikken end antaget i cost-benefit-analysen, vil der være to modsatrettede effekter på den beregnede gevinst. På den ene side vil den "ekstra" stigning i trafikken betyde en gevinst, fordi flere trafikanter end forventet får glæde af den nye infrastruktur. På den anden side vil tidsgevinsten være overvurderet for det oprindeligt forventede antal trafikanter, fordi den ekstra genererede trafik

den, broen åbnede, jf. Statistikbanken. Noget af stigningen kan tilskrives en reduktion med andre færgeruter (Kalundborg- Århus og Sjællands Odde- Ebeltoft), men den samlede trafik mellem Øst- og Vestdanmark er omtrent fordoblet efter broens åbning. Trafikken mellem Danmark og Sverige er ligeledes steget voldsomt efter åbningen af Øresundsbroen.

- 50) Hvis transport er meget følsom over for ændringer i den generaliserede transportomkostning (dvs. inklusive både tidsforbrug og udgifter i kr.), svarende til en flad efterspørgselskurve, så vil forbedringer i infrastrukturen, som mindsker den samlede transportomkostning, blive overvejende modvirket af øget trafik.

reducerer den forventede tidsbesparelse. I princippet kan den ekstra stigning i trafikken lede til enten en overvurdering eller en undervurdering af gevinsterne ved forbedringen i infrastrukturen. I praksis har undervurderingen af den genererede trafik i situationer med trængsel ofte ledt til en overvurdering af gevinsterne ved vejprojekter, jf. Nielsen og Fosgerau (2005).

### **Mere kollektiv trafik kan også mindske trængslen**

Investeringer i kollektiv trafik kan også afhjælpe trængsel. Dette kan f.eks. være investeringer, som øger tilgængeligheden til kollektiv transport. Det samme gør sig gældende, hvis der etableres flere busruter. Der skal dog samtidig tages højde for, at bedre tilgængelighed til kollektiv transport ud over at reducere biltrafikken også kan give overflytning fra cykling/gang. Dette menes f.eks. at være sket i forbindelse med åbningen af metroen i København. Endelig kan bedre kollektiv trafik også generere mere trafik samlet set, hvilket kan medføre en samlet stigning i forureningen.

### **Vejinvesteringer kan mindske stordriftsfordele i den kollektive transport**

Investeringer i infrastruktur kan have afledte effekter på andre markeder, f.eks. på arbejdsudbud, jf. afsnit III.5. Hvis disse afledte effekter ikke medtages, vil en cost-benefit-analyse kunne give misvisende resultater. I forhold til investeringer i vejinfrastrukturen omkring byer anfører f.eks. Small (1992) og Newbery (1990), at disse (i princippet) kan give øget trængsel på grund af samspilseffekter med den kollektive transport. Argumentet forudsætter, at der er stordriftsfordele i den kollektive transport, således at omkostningen ved den sidste passager er mindre end for den første.<sup>51</sup> Hvis udbygninger i vejinfrastrukturen giver stor overflytning af passagerer til privat transport på bekostning af kollektiv transport, vil det med uændret offentligt tilskud medvirke til, at taksterne på kollektiv trafik øges. Dette vil forstærke overflytningen fra kollektiv til privat transport og forøge trængslen på vejnettet.

51) Dette vil normalt være tilfældet for banetransport. For bustransport kan der argumenteres for positive eksternaliteter mellem brugerne, som vil have samme effekt som stordriftsfordele: Udbredelsen af rutenet og bussernes frekvens vil afhænge positivt af mængden af passagerer. Den enkelte bruger af busserne vil således opleve busdriften som bedre, hvis der er mange andre brugere.

## Vurdering af anlægsudgifter

### **Anlægsudgifterne undervurderes ofte**

En cost-benefit-analyse baserer sig bl.a. på en vurdering af miljøeffekter og uheldsomkostninger opgjort i monetære enheder. Der er en række metodiske problemer i forbindelse med at opgøre sådanne effekter i monetære enheder, jf. afsnit III.3. I princippet burde det være mere enkelt at vurdere anlægsomkostningerne ved investeringer i ny infrastruktur. For større trafikinvesteringer er der imidlertid en tendens til, at anlægsudgifterne ofte undervurderes. Adskillige anlægsprojekter er blevet dyrere end forventet på det tidspunkt, hvor beslutningen blev truffet. I en beretning fra Rigsrevisionen (1999) vurderes 15 større statslige vejprojekter fra perioden 1995 til 1999. Af disse projekter blev 14 dyrere end forventet, og for 11 af de 15 projekter var overskridelsen på over 10 pct. Senere projekter er også blevet væsentligt dyrere, end det var forventet på baggrund af tidligere skøn over anlægsudgifterne for de pågældende projekter, jf. Trafikministeriet (2003a).

### **Overskridelser ikke kun i Danmark**

Fordyrelsen af projekterne er ikke noget særskilt problem for hverken Danmark eller transportsektoren. Den systematiske tendens til overskridelser er f.eks. belyst i analyser, hvor det på baggrund af et internationalt datasæt for større investeringsprojekter er vist, at budgetterne i gennemsnit overskrides med 45 pct. for jernbaneprojekter, 34 pct. for broer/tunneller og endelig 20 pct. for vejprojekter, jf. Flyvbjerg mfl. (2003).

### **Andre mener, at trafikændringen overvurderes**

For trafikinvesteringer vurderer Flyvbjerg mfl. (2005) i modsætning til Nielsen og Fosgerau (2005), at forudsigelserne af omfanget af trafik på de nye anlæg generelt overvurderes. Derved bliver trafikantfordelene angiveligt mindre end forventet, hvilket skulle reducere gevinsterne ved projekterne.<sup>52</sup> I en gennemgang af engelske vejprojekter finder Goodwin (1996) til gengæld, at gevinsten ved stigninger i

52) Det er ikke oplagt, at for optimistiske forventninger til genereret trafik også leder til en for optimistisk vurdering af gevinster ved et projekt, jf. diskussionen af Nielsen og Fosgerau (2005). Hvis der er trængsel, vil mindre trafik være med til at øge tidsgevinsten for trafikanterne.

trafikken afledt af forbedringer af infrastrukturen normalt undervurderes.

### **Automatisk “opjustering” af anlægsoverslag?**

Overskridelserne af anlægsbudgetterne er positivt korreleret med længden af implementeringsfasen, jf. Flyvbjerg mfl. (2004a og 2004b). Forfatterne anbefaler, at man generelt foretager en form for automatisk opskrivning af de forventede anlægsudgifter for at tage højde for de tilsyneladende for optimistiske forudsætninger.

### **Nogle “overskridelser” skyldes udvidelser af projektet**

I nogle tilfælde kan stigningen i anlægsudgifterne set i forhold til de budgetterede udgifter på beslutningstidspunktet skyldes, at et projekt udbygges undervejs. Rigsrevisionen (1999) fandt således, at overskridelser dels kunne tilskrives manglende vurdering af risikoen for ekstraudgifter, dels at projekterne blev ændret, efter de var blevet besluttet. Ændringen havde ofte karakter af kvalitetsløft, som i nogle tilfælde skyldtes påbud fra andre myndigheder og i andre tilfælde skyldtes politiske ønsker til forbedringer af projektet. Det betyder, at de oprindelige anlægsbudgetter kun relaterer sig til en del af det projekt, der senere blev besluttet.<sup>53</sup> I det omfang fordyrelse af projekter skyldes et politisk ønske om at forbedre eller udvide et givet projekt, er der ikke tale om en egentlig overskridelse af projektets budget. Af den grund er det ikke oplagt, at en automatisk opskrivning af anlægsoverslaget er hensigtsmæssig. Til gengæld bør der laves en supplerende cost-benefit-analyse af en væsentlig udvidelse af et projekt, inden en sådan udvidelse besluttes.

### **Træffes beslutningen for tidligt?**

Analysen i Trafikministeriet var direkte foranlediget af store budgetstigninger for to større anlægsprojekter (Motorringvej 3 og Sydmotorvejen Ønslev-Sakskøbing), jf. Trafikministeriet (2003a). Anlægsudgiften var for f.eks. Motorringvej 3 oprindelig anslået til 1 mia. kr., men senere vurderinger af anlægsudgiften er på 1,8 mia. kr. For disse to projekter blev der tidligt truffet en principbeslutning om gennemførelse af projekterne, før der var foretaget f.eks. vurdering af virkningerne på miljøet (VVM-undersøgelser) eller gen-

53) I forbindelse med kvalitetsløft, der skyldtes påbud fra andre myndigheder, fandt Rigsrevisionen, at Vejdirektoratet i “højere grad burde have taget højde for de situationer, hvor der erfaringsmæssigt kan komme påbud fra andre myndigheder”.

nemført samfundsøkonomiske beregninger. Dette vurderes at øge risikoen for senere overskridelser.

### **Grundlaget for beslutningerne**

På den baggrund anbefaler Trafikministeriet, at der fremover bør sikres "bedre sammenhæng mellem beslutningsgrundlagets kvalitet og beslutningernes rækkevidde", jf. Trafikministeriet (2003a). Endvidere anbefales Trafikministeriet at give høj prioritet til forbedring af planlægningsmetoder og -procedurer i forbindelse med projektering af anlægsinvesteringer på transportområdet.

### **Investeringsplan fra 2003 til 2012**

For at tydeliggøre beslutningsgrundlagets kvalitet er der i den seneste investeringsplan for trafikministeriets område et katalog af potentielle projekter, som eksplicit er opdelt i tre grupper, jf. Trafikministeriet (2003c). Investeringsplanen dannede grundlag for den politiske aftale fra november 2003 om prioritering af investeringer for perioden 2003 til 2012. Den første gruppe indeholdt primært projekter, hvor der var udarbejdet beslutningsgrundlag. I beslutningsgrundlaget indgik i de fleste tilfælde resultatet af samfundsøkonomiske beregninger, f.eks. i form af intern rente fra den samfundsøkonomiske cost-benefit-analyse. Den anden gruppe indeholdt projekter, hvor der fandtes foreløbige skøn over anlægsudgiften, men hvor der ikke var udarbejdet et egentligt beslutningsgrundlag (herunder samfundsøkonomiske beregninger). Endelig indeholdt den tredje gruppe projekter, som skulle fremmes/undersøges på længere sigt. For disse fandtes der typisk ikke noget beslutningsgrundlag.

### **Regionale hensyn**

### **Brug af cost-benefit-analyser**

Der træffes formentlig beslutninger om større investeringer i transportinfrastruktur, hvor resultatet af den samfundsøkonomiske cost-benefit-analyse ikke har været afgørende for valget. Det vil sige, at der foretages beslutninger om investeringer, som med det anvendte analysegrundlag har et relativt lavt afkast for det danske samfund som helhed. Der kan være effekter, som ikke kan kvantificeres eller værdisættes i samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser. Det kan derfor være relevant at inddrage andre hensyn end resultatet af den samfundsøkonomiske vurdering.

### **Regionale hensyn**

Det har i forskellige sammenhænge været fremført, at hensyn til en regional fordeling af investeringer i infrastruktur har spillet en meget stor rolle i forbindelse med beslutningsprocessen (jf. for eksempel debatten om “de nordjyske” motorveje). Andre eksempler tyder også på, at hensyn til regionale fordelingsforhold har spillet en betydelig rolle i forbindelse med prioriteringer af offentlige anlægsinvesteringer. I dette årti har der i 2001 og 2003 været større politiske forlig om fordelingen af investeringer i det statslige vejnet og udvidelser af banekapaciteten. Endvidere var der i slutningen af 2005 et forlig, hvor der bl.a. blev fulgt op på beslutninger fra 2003 (jf. senere). I tabel III.16 er en oversigt over de fleste af de større vejprojekter, som indgik i de politiske trafikforlig fra 2001 og 2003. Endvidere er i tabellen medtaget nogle af de projekter, der indgik i beslutningsoplæggene i de pågældende år, men som ikke blev vedtaget. I oversigten er medtaget det samfundsmæssige afkast beregnet ud fra cost-benefit-analyser i de tilfælde, hvor informationen var tilgængelig på beslutningstidspunktet.

### **Tiltag på baneområdet**

I forligene blev også afsat midler til investeringer på baneområdet, hvor de største beløb var relateret til afhjælpning af kapacitetsproblemerne vest for København. Disse indgår dog ikke i oversigten. Det ene større projekt (0,8 mia. kr.) fra 2001 vedrørte S-tog til Roskilde. Projektet havde et fornuftigt samfundsøkonomisk afkast på 7 pct., men blev ikke endeligt besluttet i Folketinget. I 2003 blev et projekt af samme størrelse besluttet, som skulle afhjælpe kapacitetsproblemerne vest for København. For det pågældende projekt blev ikke foretaget en samfundsøkonomisk beregning.<sup>54</sup>

54) Projektet blev dog senere stillet i bero for at afvente fremtidig beslutning omkring afhjælpning af kapacitetsproblemerne på baneforbindelsen mellem København og Ringsted. Her er der for nyligt udarbejdet samfundsøkonomiske analyser som en del af en strategianalyse af alternative løsninger, jf. Trafikstyrelsen (2005). Der er dog endnu ikke foretaget en beslutning om, hvilken af en række alternative løsninger der foretrækkes.

Table III.16 *Overview of selected proposals for investments in the road network*

	<b>Tidspunkt for be- skrivelse</b>	<b>Skønnet anlægs- udgift,</b>	<b>Samfunds- økonomisk afkast</b>	<b>Status</b>
		-- mio. kr. --	-- pct. --	
Udbygning af Motorring 3		1.010 <sup>a)</sup>	20	Besluttet
Udbygning af Køge Bugt-motorvejen	2000	337	18	Besluttet
Udvidelse af Holbækmotorvejen	2000	640	15	Ikke besluttet
Forbedring af trafikale forhold i Frederikssundskorridoren	2000	434	14 <sup>b)</sup>	Ikke besluttet
Udbygning af Hillerødmotorvejen	2000	592	2	Ikke besluttet
Motorvej Odense-Svendborg	2000	1.056	7 <sup>c)</sup>	Besluttet
Motortrafikvej Herning til Brande	2000	1.523 <sup>d)</sup>	2 <sup>c)</sup>	Besluttet
Motorvej/motortrafikvej Holbæk – Vig	2000	779	4 <sup>c)</sup>	Bevilget 196 mio. kr. til 1. etape
Motorvej Ønslev – Saksøbing	2000	130 <sup>e)</sup>	Forelå ikke	Besluttet
Omfartsvej ved Nors	2000	120	Forelå ikke	Besluttet
Forbindelsesanlæg mellem Motorring 3 og Helsingørmotorvej	2000	280	10	Ikke besluttet
Motorvej mellem Herning og Vejle, etape mellem Brande og Riis	2000	256	7	Besluttet <sup>f)</sup>
Motorvej mellem Århus og Herning, etape mellem Bording og Funder	2003	615	8	Besluttet <sup>f)</sup>
Frederikssundsmotorvejen, 1. etape	2003	1.025	13	Bevilget 712 mio. kr. (del af 1. etape)
Udbygning af E45 (Nørresundby og Bouet)	2003	46	17	Besluttet <sup>g)</sup>
Motortrafikvej, Holbæk - Vig, 2. og 3. etape	2003	602	4 <sup>h)</sup>	Besluttet <sup>i)</sup>
Udbygning af Kongevejen i Helsingør	2003	45	Forelå ikke	Besluttet <sup>j)</sup>
Motorvej, Søften - Skødstrup, statsligt bidrag	2003	75	Forelå ikke	Besluttet <sup>j)</sup>
Udbygning af motorvej, Odense-Middelfart	2003	1.000	Forelå ikke	Besluttet <sup>k)</sup>

- a) Anlægsudgift blev senere vurderet til 1.834 mio. kr. (2003-kr.) i forbindelse med VVM undersøgelse.
- b) Beregning vedrører kun 1. etape af projekt. Intern rente for samlet projekt kan være mindre.
- c) Første års forrentning (i stedet for intern rente for hele projektet).
- d) Ved tillægsaftale 31. januar 2002 ændret til motorvej (anslået merudgift på 140 mio. kr.).
- e) Anlægsudgift blev senere vurderet til 252 mio. kr. (2003-kr.) i forbindelse med VVM undersøgelse.
- f) Gruppe 1 projekt. Intern rente for deletaper skønnet ud fra beregninger for hele projektet.
- g) Gruppe 1 projekt.
- h) Beslutningsgrundlag forelå ikke, men i 2000 var beregnet en første års forrentning på 4 pct. for hele projektet.
- i) Gruppe 3 projekt i oplæg, men projektet er i princippet velbeskrevet i forbindelse med tidligere analyser.
- j) Gruppe 1 projekt.
- k) Gruppe 3 projekt, hvor anlægsudgift på 1 mia. kr. var baseret på et meget usikkert skøn uden egentligt beslutningsgrundlag.

Anm.: Tabellen beskriver de vigtigste af de mulige vejinvesteringer, der indgik i "beslutningskataloger" op til de politiske aftaler om trafikinvestering 24. januar 2001 og 5. november 2003. Henholdsvis 2001-kr. og 2004-kr.

Kilde: Trafikministeriet (2000 og 2003c) samt Finansministeriet (2003).

### **Projekter ved København med højt afkast ikke prioriteret i 2001**

I vejprojekterne vedrørende 2001-beslutningen blev der brugt to forskellige metoder til at opgøre resultatet af den samfundsøkonomiske cost-benefit-analyse, dels den interne rente og dels forrentningen i det første år efter projektet er afsluttet.<sup>55</sup> Selv om disse to forskellige forrentninger ikke er direkte sammenlignelige, er det værd at bemærke, at der i 2001 er valgt projekter, som enten havde et beskedent afkast (motortrafikvej mellem Herning og Brande samt motorvej mellem Holbæk og Vig), eller hvor der endnu ikke var foretaget en beregning af det samfundsøkonomiske afkast (omfartsvej ved Nors samt udbygning af motorvejen mellem Ønslev og Saksøbing). I 2001 var der i beslutningskataloget alternative projekter i nærheden af Hovedstadsområdet, hvor det samfundsøkonomiske afkast var beregnet til at være betydeligt højere. Det drejer sig f.eks. om udvidelse af

55) Den interne rente repræsenterer den rente, hvor nutidsværdien for projektet bliver nul. Dette kan tolkes som det årlige samfundsøkonomiske afkast. I modsætning hertil udtrykker første års forrentningen, hvor meget af investeringen der tjenes hjem det første år. Generelt bør den interne rente anvendes (gerne suppleret med benefit-cost forholdet), hvilket også er anbefalingen i Trafikministeriet (2003b).



Holbæk motorvejen mellem Fløng og Roskilde samt forbedringen af trafikale forhold mellem Frederikssund og København.

### **Prioritering i 2003**

Der blev i 2003 bevilget 1 mia. kr. til udbygning af motorvejen mellem Odense og Middelfart, uden at der var opstillet et beslutningsgrundlag i form af bl.a. vurdering af det samfundsøkonomiske afkast, jf. tabel III.16. I modsætning hertil blev der kun bevilget en del af anlægsudgiften til Frederikssundmotorvejen, selv om dette projekt havde et højt samfundsøkonomisk afkast. I 2003 blev det også besluttet, at der for en række projekter skulle udarbejdes et egentligt beslutningsgrundlag. For to af disse projekter lå der et beslutningsgrundlag i 2005. Det er dels udbygning af Holbækmotorvejen mellem Roskilde og Fløng, hvor det samfundsøkonomiske afkast blev beregnet til ca. 8 pct., og dels anlæg af motorvej mellem Riis og Vejle, hvor afkastet var ca. 5 pct. Begge disse projekter blev besluttet i forbindelse med et trafikforlig fra november 2005.

### **Regionale hensyn har stadig betydning**

Alt i alt er der således også i de senere år taget beslutninger om at gennemføre projekter, hvor det samfundsøkonomiske afkast vurderedes som beskedent i forhold til andre projekter, eller hvor der ikke var lavet et grundigt beslutningsgrundlag. Regionale hensyn har formodentlig haft betydning i denne sammenhæng. Således er flere projekter i Hovedstadsområdet blev prioriteret ned til fordel for projekter med mindre samfundsøkonomisk afkast i øvrige dele af landet.

### **Overvurderes de regionale effekter?**

I forbindelse med de regionaløkonomiske effekter af investeringer i infrastruktur skal der tages udgangspunkt i, at vejnettet i Danmark generelt er veludbygget – også i økonomisk mindre begunstigede regioner. Når en region allerede har relativt god infrastruktur, må de regionaløkonomiske effekter af forbedringer af den eksisterende infrastruktur forventes at være beskedne, se f.eks. Rietveld og Nijkamp (2000).

### **Afvejningen mellem effektivitet og andre hensyn bør være synlig**

Afvejningen mellem hensyn til samfundsøkonomisk effektivitet – dvs. ønsket om at opnå det højeste samfundsøkonomiske afkast på investeringer – over for hensynet til fordelingsmæssige forhold er ingenlunde særegent for transportsektoren. Det er nødvendigt med en politisk besluttet afvejning af vigtigheden af disse forskellige hensyn. Beslutninger om regional fordeling af investeringer i infrastruktur bør imidlertid foretages, efter der er foretaget analyser af pågældende projekter, således at det klart fremgår, hvor stort (eller lille) det samfundsøkonomiske afkast er ved at vælge et givet projekt. Derved bliver det også afdækket, hvorledes andre forhold, f.eks. regionale hensyn, er afvejet i forhold til afkastet beregnet ud fra en samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse.

### **Beregning af skyggepris for ikke medtagne effekter**

På baggrund af cost-benefit-analysen kan det således beregnes, hvor stor værdien af de ikke medregnede forhold skal være, for at et projekt opfylder et krav om en rimelig samfundsøkonomisk forrentning. En sådan beregning vil afdække, hvor stor vægt andre forhold (indirekte) tillægges i beslutningen. Dette vil øge gennemsigtigheden i beslutningsprocessen.

### **Ikke medtagne effekter opstilles**

De ikke medregnede forhold kan kvalificeres og kvantificeres, jf. Trafikministeriet (2003a). To alternative projekter kan sammenlignes ved at opstille de ikke medtagne effekter for de to projekter og sætte disse effekter i forhold til det beløb, som sikrer projekterne den samme interne rente. Et eksempel herpå er de to forskellige løsninger på motorvejsføringen Funder-Låsby ved Silkeborg, hvor forskellen i nettonutidsværdi udgør 560 mio. kr. ved en diskonteringsfaktor på 6 pct. Denne forskel kan stilles i forhold til de ikke medtagne effekter i projekterne. De ikke medtagne effekter omfatter bl.a. tab af naturværdier, jord- og grundvandsforurening og værdiændringer på arealer og ejendomme, jf. Vejdirektoratet (2006).

### **På rette spor?**

I trafikforliget fra 2003 blev det besluttet, at der skulle udarbejdes beslutningsgrundlag for en række potentielle projekter. Dette er i tråd med målet om, at beslutningerne bør træffes på et kvalificeret grundlag. Det blev dog også i 2003 besluttet at afsætte knap 2 mia. kr. til motorvej på Fyn og

### **Regionale fordelingshensyn bør løses ved andre instrumenter**

forbedringer i banekapaciteten vest for København, uden at der var opstillet beslutningsgrundlag med samfundsøkonomiske analyser. Der bør imidlertid gennemføres samfundsøkonomiske analyser af alle projekter, der skal indgå i prioriteringerne, før den egentlige prioritering gennemføres.

Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning vil det være hensigtsmæssigt, at hensynet til regional fordeling opfyldes ved brug af regionale bloktilskud, og at offentlige infrastrukturprojekter i højere grad bliver valgt efter deres samfundsøkonomiske afkast. Det er ikke hensigtsmæssigt særligt at begunstige økonomisk svage regioner ved tildeling af investeringer i infrastruktur, da investeringerne bør placeres, hvor de har det største samfundsøkonomiske afkast. Endvidere kan indbyggerne i svage regioner foretrække at blive begunstiget på andre måder end ved større offentlige vejprojekter.

## **III.7 Politikanbefalinger**

Et meget omdiskuteret instrument til regulering af transport er vejbenyttelsesafgifter, hvor bilister betaler en afgift, der afhænger af, hvor, hvor meget og hvornår der køres. I kapitlet er der gennemført analyser af roadpricing og andre former for kørselsafgifter. Hovedresultaterne af analyserne er:

- Trafikken er stigende og behovet for regulering aktuelt og stigende.
- En række afgifter på transportområdet er sammensat uhensigtsmæssigt og bør ændres. Det gælder f.eks. beskatning af biler på gule plader for private og beskatning af dieslbiler, varebiler og lastbiler.
- Der kan være en gevinst ved en betalingsring omkring København. Denne beskatningsform er mere målrettet end de eksisterende afgifter. Med stigende trafik over tid vil gevinsten ved en betalingsring stige.
- Hvis der etableres en betalingsring, bør afgiften være relativt høj for at opnå en samfundsøkonomisk gevinst.

- Roadpricing er et meget målrettet instrument til regulering af trafikken. På grund af store etablerings- og driftsomkostninger er der dog i dag næppe en gevinst ved roadpricing i Københavnsområdet, men den teknologiske udvikling og stigende trafik må forventes at gøre roadpricing rentabel inden for en overskuelig tidshorizont.
- Højere skatter på transport kombineret med lavere indkomstskatter vil være en samfundsøkonomisk fordel.
- Ændret beskatning af transport kan virke regionalt omfordelende, men det kan modvirkes med passende anvendelse af afgiftsindtægterne.
- Der foretages systematiske samfundsøkonomiske analyser af infrastrukturinvesteringer, men dette afspejles desværre ikke altid i de politiske beslutninger. Infrastrukturinvesteringer bør være en del af en offentlig investeringsplan.

### **Stigende trafik, behov for regulering**

Trafikken er steget over tid i landet som helhed, og særligt i København og resten af Hovedstadsområdet er trængslen forøget. Det forventes, at trafikken vil stige i fremtiden som resultat af den økonomiske vækst. Et højt niveau af trafik er nødvendigt i et moderne samfund, men samtidig giver trafik trængsel og dermed tidsspild. Yderligere har trafik andre uheldige konsekvenser – eksterne effekter – som forurening, ulykker og støj. Der skal derfor foretages nogle klare afvejsninger. Markedsmekanismen kan ikke selv sikre et hensigtsmæssigt trafikomfang, og myndighederne må derfor spille en aktiv rolle både i beslutningen om infrastrukturinvesteringer og i reguleringen af trafikomfanget.

### **Kompliceret reguleringsproblem**

Det er kompliceret at regulere transportsektoren. Myndighederne skal vælge, hvor og hvordan der skal investeres i infrastruktur, hvordan eksterne effekter skal reguleres, og der skal tages hensyn til offentlige skatteindtægter. Hvis der foretages investeringer i infrastruktur, ændres gevinsten ved eventuelle vejbenyttelsesafgifter og vice versa.

### **Skatteindtægter er et godt argument for beskatning af transport**

En væsentlig gevinst ved transportbeskatning er offentlige indtægter. Når der skal skaffes offentlige indtægter, forvriddes økonomien, og den private produktion reduceres. Med indkomstskatter er denne forvriddning stor. Derimod reagerer forbrugerne relativt lidt på ændringer i transportpriserne. Det betyder, at beskatning af transport ikke er særlig forvridende (transport udgør en god skattebase). Dermed kan der være en fordel ved at hæve transportafgifterne og sænke indkomstskatten. Ændringer i beskatningen af transport kan dog have fordelingsmæssige konsekvenser, der bør tages i betragtning.

### **Behov for differentierede afgifter**

Da de eksterne effekter af transport rammer forskelligt geografisk og tidsmæssigt, er der behov for at kunne differentiere afgifterne. De eksisterende afgifter, f.eks. registreringsafgifter og benzinafgifter, afhænger ikke af, hvor og hvornår der bliver kørt. Med roadpricing er det muligt at differentiere afgifterne, men det er omkostningsfuldt, da det kræver installation af GPS i alle biler. Et alternativt instrument er betalingsringe, f.eks. omkring bykerner. Det er ikke lige så præcist som roadpricing, da der kun betales ved passage, men til gengæld er det billigere at etablere og drive.

### **Afgifter på transport**

### **Transportbeskatning bør gennemgås kritisk**

Beskatningen af transport er kompliceret. Der findes en række afgifter, der er uhensigtsmæssig sammensat, og som med fordel kan ændres. Derfor er det relevant, at hele transportbeskatningen gennemgås kritisk med det formål at få en mere tidssvarende beskatning, der giver en hensigtsmæssig adfærd og passende offentlige indtægter. Nedenfor gives en række eksempler på beskatning, der bør ændres.

### **Flere dieslbiler skaber miljøproblemer**

Dieseldrevne person- og varebiler beskattes samlet set lempeligere end benzindrevne køretøjer. Den lempeligere beskatning af dieslbiler sammenholdt med den bedre brændstofføkonomi i disse har bidraget til at øge dieselbilernes andel af personbilparken. Denne udvikling har ikke været hensigtsmæssig i lyset af de større miljøomkostninger ved dieslbiler. I forbindelse med fremtidige EU-normer kan nye dieslbilers miljøomkostninger reduceres.

<b>Afgift på dieselbiler bør forøges</b>	Analyserne påviser, at den samlede afgift for dieselbiler er for lav. Hvis afgiften på diesel ikke kan sættes op på grund af grænsehandel, kan en forøget beskatning af dieselbiler ske ved at forhøje udligningsafgiften.
<b>Vejbenyttelsesafgift bør overvejes</b>	Køretøjer til erhvervsformål beskattes langt lempeligere end køretøjer til privat formål. Beskatningen er typisk lavere end de eksterne omkostninger. Der er derfor behov for øgede afgifter på lastbiltransport. På grund af grænsehandel og konkurrenceevnehensyn er det dog vanskeligt at øge beskatningen af godstransport ved højere brændstof- eller ejeromkostninger. En vejbenyttelsesafgift, der betales af både udenlandske og indenlandske brugere af de danske veje, har imidlertid ikke disse ulemper og bør derfor overvejes.
<b>Uhensigtsmæssig afgiftsstruktur på varebiler</b>	Udformningen af registreringsafgiften på varebiler giver et incitament til at købe store varebiler i stedet for små. Dette er ikke hensigtsmæssigt og bør modvirkes ved ændring i afgifterne for varebiler, således at de store beskattes relativt hårdere. Yderligere kan det anbefales, at den årlige afgift for varebiler indrettes som en grøn ejerafgift efter samme principper, som det kendes fra personbiler.
<b>Væk med de gule plader for private</b>	Bilafgifterne er differentieret i forhold til køretøjernes forventede anvendelser. Der er således lavere registreringsafgifter for biler på gule plader og campingbiler. Private køber i øget omfang halvstore varebiler til private formål. Det er ikke hensigtsmæssigt, at store biler beskattes lempeligt, blot fordi de kun har plads til få personer. Privates køb af biler på gule plader har således fået karakter af at være et skattehul. Dette hul bør lukkes. Det kan ske ved ændring af reglerne for biler på gule plader eller ved en væsentlig forøgelse af tillægget i ejerafgifter for privat anvendelse.
<b>Miljøhensyn og andre eksterne effekter</b>	Set over en længere tidsperiode er en række miljøeffekter i forbindelse med transport reduceret, ligesom der er færre ulykker. Den økonomiske vækst trækker dog i retning af større eksterne effekter, særlig trængsel.
<b>Størst problemer i byerne</b>	De eksterne omkostninger i byområder er betydelig større end i landområder. Dette skyldes delvist, at trængselspro-

blemerne er større i byområder end på landet, men forskellen skal også i stor grad tilskrives, at miljøpåvirkningerne er større i byerne på grund af den større befolkningstæthed.

### **Eksterne omkostninger størst i byerne**

For kørsel med personbil er de marginale eksterne omkostninger ved kørsel i byerne i myldretiden efter alt at dømme højere end den samlede afgift pr. km. Dette peger i retning af, at afgiften i byerne er for lav. Uden for myldretiden og på landet er de samlede afgifter højere end de samlede marginale eksterne omkostninger. Dette kan dog ikke fortolkes sådan, at afgiften nødvendigvis er for høj på landet, da transport også bør beskattes af provenuhensyn. I København er de samlede eksterne omkostninger højere end de nuværende afgifter. Dette er mest udtalt for dieselmotorer, idet dieseldrevne køretøjer har lavere afgifter pr. kørt km og samtidig forurener mere.

### **Omlægning af registreringsafgiften**

På længere sigt bør det overvejes at reducere registreringsafgiften og hæve den kørselsafhængige afgift. Ved en omlægning vil bilparken blive nyere, men kørselsomfanget vil fortsat blive begrænset. Højere benzinafgifter kan imidlertid være uheldigt pga. forøget grænsehandel. Roadpricing i hele landet vil kunne løse problemet, men er et stort skridt, der sandsynligvis først bliver relevant på længere sigt, når den teknologiske udvikling har reduceret etablerings- og driftsomkostningerne. På kortere sigt, hvis grænsehandelsproblemerne udelukker højere benzinafgifter, vil det være hensigtsmæssigt at reducere registreringsafgiften og forøge den årlige ejerafgift. Dette vil give en yngre bilpark, men styringen af kørselsomfanget vil blive mindre præcis, end hvis der omlægges til kørselsafhængige afgifter.

### **Roadpricing og betalingsring**

### **Vejbenyttelsesafgifter**

Både infrastrukturinvesteringer og vejbenyttelsesafgifter (dvs. roadpricing eller betalingsringe) kan reducere trængselsproblemerne. I Danmark har strategien hidtil været ensidigt at reducere trængsel ved at udbygge infrastrukturen. Problemerne vil imidlertid ofte bedst kunne løses ved at anvende en kombination af de to instrumenter. Hvis der suppleres med vejbenyttelsesafgifter, vil omkostningerne til

infrastrukturen kunne reduceres, og samfundet vil samlet set opnå en gevinst.

## **ASTRA**

For at vurdere effekten af vejbenyttelsesafgifter har Det Økonomiske Råds Sekretariat i samarbejde med Danmarks Transportforskning udviklet modellen ASTRA, der fokuserer på transport, trængsel og arbejdsmarked. Modellen er baseret på en række forenkende antagelser, hvorfor resultaterne primært skal opfattes som indikationer.

### **En betalingsring kan være en god ide**

Analyserne med ASTRA peger på, at der kan være en velfærdsgevinst ved at indføre en betalingsring omkring Københavns og Frederiksberg kommuner. Usikkerhederne i beregningerne er imidlertid store og de forventede gevinster relativt små. Det er derfor ikke muligt entydigt at anbefale, at der etableres en betalingsring nu. Muligheden er dog interessant, og der bør iværksættes et grundigere arbejde for mere præcist at fastslå, om der vil være en gevinst.

### **Afgiften bør være høj**

Analyser viser, at hvis der etableres en betalingsring, bør afgiften være relativt høj. Da de administrative omkostninger er betydelige, kræves en relativt høj afgift for at få gevinst af systemet.

### **Roadpricing næppe rentabelt i dag**

Analyserne tyder på, at der næppe vil være en gevinst ved at etablere et roadpricingsystem i dag. Dette skyldes primært relativt store etablerings- og driftsomkostninger.

### **Stigende trængsel kan forøge gevinsten**

På længere sigt må der forventes stigende trængsel. Hvis der ikke foretages større infrastrukturinvesteringer, vil gevinsten ved vejbenyttelsesafgifter stige, og om et tiår vil gevinsten med stor sandsynlighed være væsentligt større. Samtidig vil den teknologiske udvikling gøre det billigere at etablere og drive et roadpricing system, der derfor i fremtiden kan vise sig mere attraktivt end en betalingsring.

## **Infrastrukturinvesteringer**

### **Infrastrukturinvesteringer**

Investeringer i bedre infrastruktur kan medvirke til at reducere trængslen. Den stigende trafik vil sandsynligvis gøre det rentabelt løbende at forbedre infrastrukturen, men det er hverken hensigtsmæssigt eller realistisk at sigte mod helt at



fjerne trængsel med investeringer i mere infrastruktur (eller for den sags skyld med flere afgifter).

### **Positivt med cost-benefit-analyser**

Det er prisværdigt, at der igennem en længere årrække er gennemført samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser af større investeringsprojekter inden for trafiksektoren. Endvidere er det metodiske grundlag for disse analyser blevet forbedret inden for de senere år, ligesom der er opstillet et fælles metodisk grundlag for vej- og baneinvesteringer.

### **Nogle beslutninger dog truffet på spinkelt grundlag**

I forbindelse med prioritering af trafikinvesteringer er nogle politiske principbeslutninger for større projekter dog truffet på et relativt spinkelt grundlag, f.eks. før der er udarbejdet samfundsøkonomiske analyser eller udført vurdering af virkning på miljøet (VVM-undersøgelser). Det anbefales, at der ikke fremover træffes beslutninger om større investeringer i infrastruktur, før der er gennemført en samfundsøkonomisk beregning af fordelene og omkostningerne.

### **Eksempel på behov for metodeudvikling**

I praksis medregnes ikke alle fordele og ulemper ved et projekt i cost-benefit-analysen. Hvis man politisk ønsker at prioritere et projekt med lavt samfundsøkonomisk afkast, fordi man mener, at der er ikke medregnede fordele, så bør man angive, hvilke udeladte fordele der menes at have afgørende betydning. Desuden anbefales det, at det i forbindelse med vurderingen af projektet beregnes, hvor høj værdi de udeladte fordele og ulemper skal have, for at projektet får et rimeligt samfundsøkonomisk afkast. Dette kan være et supplement til Trafikministeriets anbefalede systematik for håndtering af udeladte effekter.

### **Infrastrukturinvesteringer bør ikke bruges som regionalpolitik**

Der har tilsyneladende indgået regionalpolitiske fordelingshensyn i forbindelse med tidligere beslutninger om prioritering af trafikinvesteringer. Rentable investeringer i hovedstaden er ikke blevet foretaget, og urentable investeringer i provinsen er gennemført. Målsætninger om regional fordeling bør ikke forfølges ved at vælge investeringer i infrastruktur med relativt lavt samfundsøkonomisk afkast, men bør tilgodeses med andre instrumenter som f.eks. udligningsordninger eller bloktilskud.

## **Offentlig investeringsplan**

Som tidligere anbefalet bør der udarbejdes en samlet plan for offentlige investeringer, jf. Dansk Økonomi, forår 2004. Infrastrukturinvesteringer bør indarbejdes i en sådan investeringsplan, der – udover at fastlægge investeringsmålene for de kommende år – også indebærer, at projekterne underkastes en samfundsøkonomisk vurdering af deres lønsomhed. Ved at lade infrastrukturinvesteringer indgå i denne plan sikres det, at de ikke kun vurderes i forhold til andre infrastrukturinvesteringer, men også i forhold til offentlige investeringer bredt. Dette kan medvirke til, at det i højere grad er de mest lønsomme projekter, der gennemføres.

## Litteratur

Arnott, R. (2005): City Tolls – One Element of an Effective Policy Cocktail. *CESifo DICE Report 3/12*, pp. 5-11.

Bjørner, T.B. (1994): *Persontransport med bil*. AKF-memo. AKF Forlaget, København.

Bjørner, T.B. (1997): En økonomisk model for bilejerskab og bilkørsel. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 135 (3), pp. 233-250.

Bjørner, T.B. og T. Jensen (1997): Gods på vej eller bane? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 135 (2), s. 144-159.

Bjørner, T.B. and S. Leth-Petersen (2005): Dynamic Models of Car Ownership at the Household Level. *International Journal of Transport Economics*, 32 (1), pp. 57-75.

Bjørner, T.B. og T.L. Lundhede (2003): Prisen på stilhed 25 år senere. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 141, s. 279-299.

Button, K.J. (1993): *Transport Economics*. 2. ed., Edward Elgar, Aldershot.

Danmarks Miljøundersøgelser (2005): *Natur og Miljø 2005 - Påvirkninger og tilstand*. Faglig rapport nr. 550. København.

Danmarks Statistik (2004a): *Nøgletal for transport 2004*. København.

Danmarks Statistik (2004b): *Trafik og Miljøforhold*. København.

Danmarks Statistik (2005): *Transport 2005*. København.

Dansk Transport og Logistik (2005): *Vejledning i tysk vej-skat*. København.

De Borger, B. and S. Wouters (1998): *Transport Externalities and Optimal Pricing and Supply Decisions in Urban*

Transportation: A Simulation Analysis for Belgium. *Regional Science and Urban Economics*, 28 (2), pp. 163-197.

De Borger, B., I. Mayeres, S. Proost and S. Wouters (1996): Optimal Pricing of Urban Passenger Transport. *Journal of Transport Economics and Policy*, 30 (1), pp. 31-54.

Det Økonomiske Råd (1996): *Dansk Økonomi, forår 1996*. København.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, efterår 2004*. København.

Ege, C., T. Krak, S. Dyck-Madsen (2005): *Cykling, motion, miljø og sundhed*. Det Økologiske Råd. København.

Finansministeriet (2003): Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om: Trafik (5. november 2003). København

Flyvbjerg, B., M.K.S. Holm and S.L. Buhl (2003): How Common and How Large Are Cost Overruns in Transport Infrastructure Projects? *Transport Reviews*, 23 (1), pp. 71-88.

Flyvbjerg, B., M.K.S. Holm and S.L. Buhl (2004a): What Causes Cost Overrun in Transport Infrastructure Projects? *Transport Reviews*, 24 (1), pp. 3-18.

Flyvbjerg, B., C. Glenting and A.K. Rønnest (2004b): *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning: Guidance Document*. UK Department for Transport. London.

Flyvbjerg, B., M.K.S. Holm and S.L. Buhl (2005): How (In) accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation. *Journal of the American Planning Association*, 92 (2), pp. 132-146.

Fosgerau, M., M. Holmblad og N. Pilegaard (2004): *ART – En aggregeret prognosemodel for dansk vejtrafik*. Notat 5. Danmarks Transportforskning. København.

Frederiksen, A., E.K. Gravesen and N. Smith (2001): *Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation*. IZA Discussion Paper no. 323. The Institute for the Study of Labor, Bonn.

Goodwin, P.B. (1996): Empirical Evidence on Induced Traffic: A review and Synthesis. *Transportation*, 23 (Special Issue), pp. 1-3.

Institut for Miljøvurdering (2002): *Samfundsøkonomisk vurdering af partikelfiltre, En Cost Benefit analyse af partikelfiltre på dieselmotorer*. København.

Institut for Miljøvurdering (2006): *Kørselsafgifter i København – en samfundsøkonomisk analyse*. København.

Kleven, H.J. and C.T. Kreiner (2005): Labor Supply and the Design of Tax and Transfer Policy. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 143(3), s. 321-358.

Københavns Kommune (2005): *Kørselsafgifter i København + bilag*. København.

Lian, J.I. (2005): Impact of Main Road Investments in Bergen and Oslo. Paper presented at 45<sup>th</sup> Congress of European Regional Science Association, Amsterdam.

Madsen, B. and C. Jensen-Butler (2005): Spatial Accounting Methods and the Construction of Spatial Accounting Matrices. *Economic Systems Research*, 17 (2), pp. 187-210.

Madsen, B., C. Jensen-Butler and P.U. Dam (2002): *A Social Accounting Matrix for Danish Municipalities (SAM-K)*. AKF Forlaget, København.

Mayeres, I. and S. Proost (1997): Optimal Tax and Public Investment Rules for Congestion Type of Externalities. *Scandinavian Journal of Economics*, 99 (2), pp. 261-279.

Miljøstyrelsen (2003): *Forslag til strategi for begrænsning af vejtrafikstøj*. København.

Munk, K.J. (2003): *Computable General Equilibrium Models and Their Use for Transport Policy Analysis*, Report 4. Danmarks Transportforskning, Lyngby.

Newbery, D.M. (1990): Pricing and Congestion: Economic Principles Relevant to Pricing Roads. *Oxford Review of Economic Policy*, 6 (2), pp. 22-38.

Nielsen, O.A. og M. Fosgearu (2005): Overvurderes tidsbenefit af vejprojekter? Konferencepapir - Trafikdage på Aalborg Universitet 2005.

Nielsen, O.A. (2005): *Trængselsprojektet – Modellering af trængsel*. Center for Trafik og Transport, København.

Parry, I.W.H. and A. Bento (2001): Revenue Recycling and the Welfare Effects of Road Pricing. *Scandinavian Journal of Economics*, 103 (4), pp. 645-671.

Parry, I.W.H. and K.A. Small (2005): Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax? *American Economic Review*, 95 (4), pp. 1276-1289.

Prud'homme, R. and J. Bocarejo (2005): *The London congestion charge: A tentative economic appraisal*. Transport Policy 12, pp. 279-87.

Rietveld, P. and P. Nijkamp (2000): Transport Infrastructure and Regional Development. In: Polak, J.P. and A. Heertje (eds.) (2000): *Analytical Transport Economics: An International Perspective*, pp. 208-32. Elgar, Cheltenham.

Rigsrevisionen (1999): *Beretning om Vejdirektoratets anlægs- og bevillingssystem*. Beretning 2/99. København.

Sandmo, A. (1975): Optimal Taxation in the Presence of Externalities. *Swedish Journal of Economics*, 77 (1), pp. 86-98.

Sandmo, A. (2000): *The Public Economics of the Environment*. Lindahl Lectures, Oxford University Press.

Skatteministeriet (2004): *Rapport om grænsehandel 2004*. København.

Small, K.A. (1992): *Urban Transportation Economics*. Harwood, Chur.

Trafikministeriet (2000): *Grundlag for vejinvesteringsplan 2000-2015*. København.

Trafikministeriet (2003a): *Anlægsprojekter på trafikområdet – planlægning og beslutning*. København.

Trafikministeriet (2003b): *Manual for samfundsøkonomisk analyse – anvendt metode og praksis på transportområdet*. København.

Trafikministeriet (2003c): *Grundlag for investeringsplan for Trafikministeriets område*. København.

Trafikministeriet (2004a): *External Costs of Transport. 1st Report – Review of European Studies*. Report conducted by COWI for the Danish Ministry of Transport, July 2004. København.

Trafikministeriet (2004b): *External Costs of Transport. 2nd report – Marginal External Cost Matrices for Denmark*. Report conducted by COWI for the Danish Ministry of Transport, July 2004. København.

Trafikministeriet (2004c): *Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet*. København.

Trafikministeriet (2004d): *Projekt Trængsel*. Hovedrapport. København.

Trafikministeriet (2004f): *Trafikredegørelse 2004*. København.

Trafikstyrelsen (2005): *København – Ringsted. Strategianalysen kort fortalt*. København.

Transport for London (2005): Central London Congestion Charging Impacts Monitoring - Third Annual Report. Transport for London, [www.tfl.gov.uk/tfl/cclondon/pdfs/ThirdAnnualReport Final.pdf](http://www.tfl.gov.uk/tfl/cclondon/pdfs/ThirdAnnualReportFinal.pdf)

Transport- og Energiministeriet (2006): *Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet, 2004. Revideret udgave*. København.

Transportrådet (1999): *PETRA – Analysemodel for persontransport*. Notat nr. 6-99. København.

Transportøkonomisk Institutt (2005): *Effekter af hoved vegutbygning i Bergen og Oslo*. TØI rapport 770/2005. Oslo.

van Dender, K. (2003): Transport Taxes with Multiple Trip Purposes. *Scandinavian Journal of Economics*, 105 (2), pp. 295-310.

Vejdirektoratet (1998): *Tal om vejtrafik*. Rapport nr. 156. Trafik- og Transportområdet. København.

Vejdirektoratet (2005). *Statsvejnettet – Oversigt over tilstand og udvikling*. Rapport nr. 301. København.

Vejdirektoratet (2006): *Motorvej Herning – Århus ved Silkeborg*. VVM-redegørelse for kombilinjen – sammenfattede rapport. København.

Verhoef, E. (1996): *The Economics of Regulating Road Transport*. Edward Elgar, Cheltenham.

Vuk, G. and C.O. Hansen (2006): Validating the Passenger Traffic Model for Copenhagen. *Transportation* (forthcoming).



## **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

Danmarks Nationalbank

Dansk Arbejdsgiverforening

Landsorganisationen i Danmark

Dansk Metal

Dansk Industri

Håndværksrådet

Landbrugsraadet

Erhvervsorganisationen HTSI

Dansk Handel & Service

Finansrådet

Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Særligt sagkyndig, Finn R. Førsund

## **Økonomi- og Erhvervsministeriet**

Formandskabet har lavet en god og grundig rapport. Økonomi- og Erhvervsministeriet kan i store træk tilslutte sig formandskabets vurdering af det danske konjunkturbillede, omend ministeriet ikke deler formandskabets forholdsvis pessimistiske vurdering af udviklingen på betalingsbalancen. Med udsigt til aftagende hjemlig forbrugsvækst, en solid eksportudvikling og fortsat høje oliepriser forventer Økonomi- og Erhvervsministeriet fortsat pæne overskud i de kommende år.

Udfordringen for dansk økonomi består i at sikre, at opsvinget ikke bliver for kraftigt, hvilket bedst gøres ved at styrke arbejdsudbuddet. Regeringens velfærdsudspil indeholder derfor initiativer, der modvirker flaskehalse og mangel på arbejdskraft. Udfordringen for den økonomiske politik på kort og lang sigt er aktuelt sammenfaldende. Det er derfor også afgørende at få øget arbejdsudbud på lang sigt, og Økonomi- og Erhvervsministeriet noterer sig, at formandskabet har en overordnet positiv vurdering af regeringens velfærdsudspil.

### **Erhvervsstøtte på godt og ondt**

Formandskabet har lavet en interessant opgørelse af det samlede omfang af den direkte og indirekte erhvervsstøtte, der blandt andet viser, at den direkte erhvervsstøtte til virksomheder er faldet med 3 mia. kr. siden 1998. Økonomi- og Erhvervsministeriet vil gerne videreføre arbejdet i en årlig redegørelse om erhvervsstøtte, som foreslået af formandskabet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enige med formandskabet i, at det er vigtigt at støtte iværksættere gennem gode rammevilkår i form af lavere administrative byrder og rådgivning. Adgangen til risikovillig kapital er også et centralt rammevilkår for iværksættere.

Som dokumenteret i regeringens globaliseringsstrategi spiller iværksættere en vigtig rolle for dynamik og vækst i Danmark. Økonomi- og Erhvervsministeriet undersøgelser viser, at der skabes alt for få vækstiværksættere i Danmark i forhold til de førende lande som fx Storbritannien og USA. Regeringens forslag om at støtte vækstiværksættere i form af et skattnedslag er netop udformet som en præmieringsordning for at give øget incitament til vækst, og er ikke tænkt som en ordning, der skal afhjælpe svigt på kapitalmarkedet.

### **Skibsfart**

Skibsfart har været inde i en kraftig udvikling i de seneste år og Danmark er kommet tættere på at være Europas førende søfartsnation. Det er vigtigt, at der sikres gode internationale rammevilkår for skibsfart. Formandskabet anerkender

også i rapporten, at der kan være gode argumenter for lav beskatning af rederierhvervet.

Formandskabet nævner som et minus, at skibsfart har en lav forrentning af kapital set over perioden fra 1990 til 2004, hvilket til dels tilskrives de særlige skattevilkår for branchen. Den højere forrentning i de sidste år tilskrives i formandskabets rapport i overvejende de høje fragtrater. Der skete imidlertid en stigning i forrentningen af kapital i skibsfart allerede i løbet af 1990'erne, hvor fragtraterne var forholdsvis lave. Den gunstige udviklingen skyldes blandt andet strukturelle ændringer inden for skibsfartserhvervet - herunder en større indchartring af skibe.

Økonomi- og Erhvervsministeriet finder blandt andet på denne baggrund, at det ikke er godtgjort i formandskabets rapport, at investeringer indenfor søtransport skulle give et lavere samfundsøkonomisk afkast end investeringer i den øvrige økonomi.

Hertil kommer, at indførelsen af tonnageskatningen har været med til at mindske incitamenterne til investering i forhold til de tidligere meget attraktive afskrivningsregler.

Økonomi- og Erhvervsministeriet deler ikke formandskabets anbefaling om en afskaffelse af den særlige DIS-skatteordning for søfolk. Alle store vestlige søfartsnationer har en ordning, der i store træk svarer til DIS, som således er en afgørende faktor for at kunne fastholde og udvikle de maritime industrier såvel til søs som til lands. Langt størsteparten af danske ansatte under DIS er skibsofficerer. Søfarende på officersniveau kan ikke ses som en standardvare, men må ses ud fra et strategisk synspunkt. Inden for denne sektor er både kapital og søfolk mobile. Det gælder også for dansk skibsfart. Der er derfor behov for en langt mere sofistikeret analyse af DIS-ordningen, end den formandskabet har foretaget.

## **Finansministeriet**

Formandskabets konjunkturvurdering ligger overordnet ret tæt på den vurdering frem til og med 2007, som for nylig blev lagt frem i Økonomisk Redegørelse, maj 2006. De to vurderinger har præcis samme BNP-vækst i 2006 og 2007, og skønnene for ledigheden ligger tæt på hinanden.

Formandskabet forventer dog noget kraftigere vækst i efterspørgslen og navnlig i det private forbrug, men på grund af højere importvækst er presset på arbejdsmarkedet og lønudviklingen stort set som i majredegørelsen. Til gengæld svækkes betalingsbalancen noget mere. Det indebærer formentlig et ret stort finansielt

underskud i husholdningerne. Formandskabets vurdering af udviklingen på betalingsbalancen kan være på den pessimistiske side.

Væksten i navnlig forbruget, herunder betydningen af den kraftige vækst i boligformuerne, er en risikofaktor. Der er i majredegørelsen lagt vægt på den seneste tids afdæmpning i det private forbrug, ligesom prisstigningen på ejerboliger formentlig – som anført i rapporten – aftog lidt i 1. kvartal 2006. Den indtrufne stigning i renten og olieprisen vil virke dæmpende på forbruget.

Høj kapacitetsudnyttelse og aftagende ledighed er grundlæggende positivt, men det er selvsagt vigtigt med balance i udviklingen, så der ikke bygges op til en periode med svag vækst og vigende beskæftigelse. Som det fremgår af vismandsrapporten, er strukturerne blevet bedre, og det kan sammen med yderligere reformer på bl.a. arbejdsmarkedet og en tilbageholdende linje i finanspolitikken bidrage til en stabil udvikling.

Rapporten indeholder som noget nyt en beregning af den strukturelle ledighed og ledighedsgabet. Metoden er beslægtet med Finansministeriets, og konklusionerne er meget ens, med et ledighedsgab på i nærheden af 1 pct. af arbejdsstyrken i 2007. Det er nyttigt, at formandskabet deltager i metodeudviklingen også på dette vigtige område.

Formandskabet anerkender regeringens velfærdsudspil, og det er korrekt, at forslagene samlet skønnes at kunne sikre balance frem mod 2060 under de opstillede forudsætninger om bl.a. levetid.

Forslaget om en oliefond med inspiration fra Norge – hvor olien dog spiller en væsentlig større rolle – vil, hvis det implementeres, næppe have større praktisk betydning, da den finanspolitiske styring i forvejen fokuserer på holdbarhed og strukturel saldo, og midlertidige merindtægter derfor som udgangspunkt medgår til gældsnedbringelse. Behovet skal endvidere ses i lyset af, at udviklingen i de statslige udgifter er på linje med det planlagte, mens de – i historisk sammenhæng afdæmpede – merudgifter i kommuner og amter ikke har nogen snæver sammenhæng med olieindtægterne i Nordsøen eller de aktuelt store offentlige overskud. De norske erfaringer er heller ikke entydige, og som det påpeges, er det under alle omstændigheder væsentligt, at olieindtægterne ikke øremærkes til særlige formål.

Formandskabet anerkender, at det centrale mål i 2010-planen omkring strukturel offentlig saldo og gæld kan nås. Hvis det sker, uden at den strukturelle beskæftigelse styrkes som forudsat, så er det udtryk for en bedre underliggende stilling på finanserne end ventet.

Det kan noteres, at der ikke er taget endelig stilling til den finanspolitiske prioritering efter 2010, herunder prioriteringen mellem service og skat. Først i 2007 fremlægges en ny mellemfristet plan til mindst 2015 med bl.a. mål for beskæftigelse, offentlig gæld og beskatning.

Rapporten indeholder interessante analyser af erhvervs politik samt trafik og infrastruktur. Formandskabets tilgang til erhvervs politik ligger tæt op ad den linje, som er beskrevet i globaliseringsstrategien, med fokus på generelle rammer og administrative lettelser, konkurrenceforbedrende tiltag mv. frem for særtilskud til brancher og virksomheder.

Der er grund til at være forsigtig med at tillægge strategiske handelspotentialer og erhvervsklynger vægt i cost-benefit analyser, da det ikke er oplagt, at overnormal værditilvækst kan fastholdes over tid, ligesom det må skønnes vanskeligt at vurdere, hvilke brancher der fremadrettet vil være særligt værdiskabende.

Der er enighed om, at samfundsøkonomiske analyser bør indgå som en del af grundlaget for beslutninger på trafikområdet, ligesom valget af projekter i sidste ende må bero på en politisk vurdering. Det tilstræbes generelt, at fremtidige investeringsbeslutninger på transportområdet træffes med udgangspunkt i det trafikale investeringsråderrum. Det er til gengæld ikke særlig sikkert, at større investeringsplaner styrker prioriteringsmulighederne.

Afgifter, herunder kørselsafgifter, må påregnes at virke omtrent på samme måde som en proportional indkomstskat med hensyn til virkninger på arbejdsudbuddet. Mærkbare virkninger på arbejdsudbuddet ved en omlægning fra indkomstskat til transportafgifter forudsætter derfor formentlig, at den modsvarende skattenedsættelse er rettet mod de progressive skatter eller f.eks. beskæftigelsesfradraget.

## **Danmarks Nationalbank**

Det er en spændende rapport, der klart og tydeligt belyser de problemer, dansk økonomi kan være på vej ud i, hvis ikke hastigheden i økonomien dæmpes.

Der er mere fut i Rådet end Finansministeriet: "Økonomisk Redegørelse, Maj 2006", hvilket slår ud på betalingsbalancen, der bliver markant forringet, men det er åbenbart, at opfyldes antagelserne – som beskrevet som optimistiske – ikke, det gælder produktivitet og arbejdsstyrke, lurer overophedningen i højere grad.

Samtidig viser beregningerne af den strukturelle ledighed i Boks I.10, at det centrale estimat er godt 150.000. Klart over den nuværende ledighed. Det er dog

anført, at estimatet er behæftet med betydelig usikkerhed. Der skønnes 129.000 arbejdsløse i 2006, så arbejdsløsheden kan i resten af året falde ca. 1.000 pr. måned. Fra februar til marts 2006 faldt den 4.300.

Prognosen er som vanligt selvstabiliserende, det er jo godt, hvis det går i den retning. Det er imidlertid svært at lave modelberegning af overophedning, hvad side 112-113 også viser. Rådet skal dog ikke klandres for at have bragt denne beregning. Det er vanskeligt ikke at dele konklusionen i rapporten, at der er stor risiko for overophedning.

Den stramme arbejdsmarkedssituation kan i et vist omfang mildnes med import af arbejdskraft, hvorfor overflødige forhindringer bør undgås. Det er også tankevækkende, at på Island arbejder 80 pct. af de 60-64 årige, i Danmark 40 pct. Ligeledes, at der nu er klart flere på efterløn (142.000 i 2006) end arbejdsløse i Danmark.

Samtidig er det åbenbart, at en lempelig finanspolitik bidrager til den kraftige efterspørgsel. Der stilles således ekstraordinært store krav om tilbageholdenhed med de offentlige udgifter i den aktuelle situation. Det bliver spændende, hvornår i dette årtusinde væksten i det offentlige forbrug igen kommer under 1,0 pct. Foreløbig er det kun sket i 2003. Tror Rådet det igen sker i 2007, hvor man regner med en vækst på 0,7 pct.?

Husprisudviklingen viser også vores prognoseproblemer. Der forventes nu en stigning på 15 pct. i 2006. For seks måneder siden forventedes 7,0 pct. Fortsætter prisstigningerne vil situationen vanskeliggøres, så det er vigtigt, at der ikke er incitamenten fra det offentlige hertil.

Der omtales den hollandske situation. Her skal henvises til, at juni-udgaven af Nationalbankens kvartalsskrift indeholder en artikel om Holland.

Med hensyn til oprettelse af en petroleumsfond vil spørgsmålet kræve yderligere overvejelser, erfaringerne med den sociale pensionsfond er vel ikke for imponerende.

Vedrørende erhvervsstøtte vil det være nyttigt at have en statistik, så man kan få et bedre beslutningsgrundlag.

Trafikafsnittet rummer interessante synspunkter og vel en ubehagelig udvikling. Der bliver mere trafik, bilbestanden øges, godstransporten stiger også, mulighederne for overflytning til bane er yderst begrænsede og et road pricing-system

ligger ude i fremtiden. Samtidig sikrer beskatningen ikke nødvendigvis en hensigtsmæssig adfærd. Der må forventes mere trængsel på vejene.

## Dansk Arbejdsgiverforening

Dansk økonomi kører lige nu i højeste gear med stigende beskæftigelse og den laveste ledighed i 30 år. Dansk Arbejdsgiverforening er enig med Formandskabet i, at vi nærmer os kapacitetsgrænsen, hvilket i øjeblikket kommer til udtryk ved et stadig stigende antal flaskehalse.

Derfor er reformer på arbejdsmarkedet nødvendige. Ikke kun på det lange sigt – som fylder mest i regeringens velfærdsudspil - men også på det helt korte sigt. Det er nødvendigt at tage fat på at løse de akutte problemer, som virksomhederne har med at skaffe arbejdskraft.

DA savner her flere konkrete forslag fra Formandskabet. Det kan ikke nytte noget, at man i den nuværende situation med høj efterspørgsel efter arbejdskraft foreslår, at man skal fremrykke aktiveringsindsatsen. Kontrol af lediges rådighed bør som hovedregel ske ved at vurdere adfærden i forhold til det ordinære arbejdsmarked og ikke ved at øge en omkostningstung aktiveringsindsats for alle ledige. Ifølge tal fra Arbejdsmarkedsstyrelsen er det kun 1 ud af 4 ledige, som har behov for aktivering. Resten har ressourcer og kompetencer til umiddelbart at påtage sig et job. Desuden indebærer tidlig aktivering en risiko for, at ledige fastholdes i aktivering. Det vil gøre det endnu sværere for virksomhederne at rekruttere arbejdskraft.

Den nyeste forskning viser, at der hvor aktivering har effekt er, når den direkte motiverer ledige til at komme i job. Opkvalificering virker kun med henblik på konkrete job. En tidligere aktiveringsindsats bør altså have fokus på at motivere ledige til at påtage sig ordinære job. Generel opkvalificering risikerer at øge presset på arbejdsmarkedet.

De 100.000 ledige, som ifølge AF har kompetencer og ressourcer til umiddelbart at træde ind på arbejdsmarkedet, skal påtage sig de mange ledige job i virksomhederne. Dette bør kombineres med blandt andet en skærpelse af sanktionerne ved at afslå og ophøre i ordinær beskæftigelse, en forkortelse af dagpengesystemets ydelsesperiode, beregning af dagpenge på baggrund af årsindkomst, at de mange tusinde arbejdsdygtige kontanthjælpsmodtagere straks bliver tilmeldt AF og dermed bliver en synlig del af virksomhedernes rekrutteringsgrundlag, at personer i fleksjob kun får løn for det antal timer de arbejder, og at visitationen til førtidspension af psykiske og sociale årsager skærpes markant.

Dansk Arbejdsgiverforening er i øvrigt enig i formandskabets vurdering af regeringens velfærdsudspil og noterer, at formandskabet betoner nødvendigheden af en total afskaffelse af efterlønnen samt afskaffelse af særreglerne for ældre.

Selvom formandskabets prognose for den danske lønstigningstakt i 2006 forekommer rimelig høj, er Dansk Arbejdsgiverforening enig med formandskabet i, at lønningerne i Danmark fortsat vil vokse hurtigere end lønningerne hos vores samhandelspartnere, og dermed sætte den danske konkurrenceevne under pres. Forværringen af lønkonkurrenceevnen har stået på stort set uafbrudt siden 1996. Ved de kommende overenskomstforhandlinger på det private arbejdsmarked i 2007 kan der forhåbentlig opnås aftaler, som kan være med til at vende denne udvikling.

I øvrigt henvises til særskilte bemærkninger fra Danmarks Rederiforening vedr. rederibeskatning.

### **Kommentarer til afsnit om rederibeskatning fra Danmarks Rederiforening**

I den netop offentliggjorte vismandsrapport er der medtaget et kapitel om særordninger af forskellig karakter for udvalgte erhverv. Vismændene gennemgår i den forbindelse bl.a. ganske kort de særlige skattevilkår, som det danske rederierhverv er underlagt – tonnageskatten og Danske Internationalt Skibsregister (DIS) - som et eksempel på principperne for vurdering af, hvorvidt erhvervsstøtte er berettiget. Af teksten fremgår at vismændene accepterer, at der kan være grunde til at acceptere særordninger, ligesom man er opmærksom på, at søfartserhvervet internationalt, herunder i EU, er underkastet særordninger. Alligevel er vismændene skeptiske, navnlig for så vidt angår DIS, dvs. den ordning der sikrer, at de søfarende er fritaget for beskatning af deres søindkomst.

I tilknytning til rapporten finder Rederiforeningen grund til at understrege:

Baggrunden for indførelsen af DIS i 1988 var at sikre, at det fortsat var økonomisk muligt at beskæftige danske søfarende. I rapporten insinueres at der var tale om, at man ”delte” provenuet ved overgang fra brutto- til nettoløn. Rederierne har aldrig og ønsker heller ikke at få subsidier i form af skatteprovenuet fra de sejlene. Skattefriheden for de søfarende er gået til at reducere de søfarendes løn til nettolønninger for dermed at gøre danske søfarende mere konkurrencedygtige og sikre dansk beskæftigelse og maritimt know how. Det ville være billigere for rederierne at anvende kvalificerede udenlandske besætninger. Ordningen lykkes således, at DIS i dag muliggør beskæftigelse af især danske officerer.



Fjernes DIS vil danske søfolk gradvist forsvinde, hvorefter f.eks. nautiske kompetencer ikke længere vil findes i det Blå Danmark. Det kan være første skridt på vej mod tab af den tekniske operationsaktivitet og andre aktiviteter, der kræver nautisk viden, således at der opstår en åbenbar risiko for, at rederier ikke bare opgiver at sejle under dansk flag, men opgiver deres virke i Danmark. Det er i høj grad sket i bl.a. Norge.

De danske søfarende sejler typisk kun i en begrænset del af deres karriere, hvorefter de udfylder vigtige roller som lodser, inspektører, myndigheds- og rederiansatte mv. – hvor de beskattes som andre danskere. Vismændene påpeger, at det er fornuftigt og nødvendigt at anvende det globale arbejdsmarked i den internationale skibsfart. Rederiforeningen er, ligesom i øvrigt Nationalbanken, enig heri, men jfr. ovenfor er det nødvendigt at se tingene i en bredere sammenhæng.

Vedrørende tonnageskatteordningen anerkender vismændene, at et kapitalinteressant erhverv kan berettige en mere favorabel skatteordning.

Der er dog visse mere principielle bekymringer, nemlig risikoen for forvridninger. Ved udformningen af tonnageskatteordningen indgik mange overvejelser om, hvorledes man kunne undgå at der opstod netop sådanne forvridninger. Det er lykkedes bl.a. ved regler om transfer pricing og nøje afgrænsning af, hvem der kan benytte ordningen, f.eks. således at leasingselskaber ikke kan benytte tonnageskatteordningen.

Rederiforeningen kan imidlertid ikke tilslutte sig den refererede undersøgelse om kapitalafkastet i rederisektoren, hvori det bl.a. anføres, at rederierhvervet giver et relativt lavt kapitalafkast og måske er karakteriseret ved overinvestering. Beregningen viser da også, at rederierhvervet i de senere år har overhalet den generelle industri. Dette afspejler, at det danske rederierhverv har udviklet sig væk fra traditionel drift af egne skibe til i højere grad tillige at operere større indchartrede flåder, ligesom der er sket store opkøb af udenlandske rederier. Der er således tale om et mere permanent niveauskifte og ikke blot som hævdet et skifte som følge af de gunstige markedsvilkår. For så vidt angår påstanden om overinvestering synes den ikke dokumenteret, jfr. i øvrigt de sidste års udvikling på fragtmarkedet.

Det er meget ensidigt, at der i vurderingen af erhvervsstøttens rimelighed alene fokuseres på erhvervets kapitalafkast. Det forekommer også meget snævert ikke at skelne mellem erhvervets anvendelse af hhv. egen- og fremmedkapital. Kapitalmarkedet er globalt og ikke en knap ressource. Det er den danske arbejdskraft derimod, hvorfor værdiskabelsen per ansat er et lige så relevant mål og i denne

forbindelse interessant, da Nationalbanken har fastslået, at rederierhvervet her ligger betydeligt over det øvrige erhvervsliv.

Det anføres endvidere, at tonnageskatten giver et provenutab. Dette er ikke korrekt. Udviklingen i den danske handelsflåde og opereret fremmed tonnage betyder, at der i absolutte tal nu betales mere i skat end der gjorde i 2002, altså mere end kr. 125 mill. pr. år. Dette bekræfter i øvrigt den usikkerhed, der også var fra lovgivernes side med hensyn til konsekvenserne af tonnageskatten.

Tesen om en cluster-teori afvises på et alt for overfladisk grundlag. Dansk skibsfart har med udgangspunkt i DIS og tonnageskatten udviklet sig til en meget dynamisk branche, der er klar til den fortsatte globalisering, men hvor det fortsat er nødvendigt at matche de vilkår, der tilbydes i andre lande. Rederierhvervet er i gentagne regeringsrapporter udpeget som selve motoren i det Blå Danmark.

## **Landsorganisationen i Danmark**

LO er i hovedtræk enig med Vismændenes bedømmelse af den nuværende økonomiske situation samt den generelle udvikling frem mod 2008. I relation til forholdene på arbejdsmarkedet er der dog forskelle i opfattelserne.

Mens der er forholdsvis stor overensstemmelse mellem Vismændenes forventninger til den private beskæftigelse og LO's bedømmelse, tror LO ikke på højere offentlig beskæftigelse.

LO er ligeledes enig med Vismændene for så vidt angår ledighedsudviklingen i 2006, men venter jf. LO's *Øje på beskæftigelsen maj 2006*, at ledigheden fortsætter med at falde i 2007 og 2008 til et niveau omkring 120.000 personer.

Vismændene påpeger, at det generelle ledighedsfald har været mest markant inden for bygge- og anlægsbranchen. Det medfører stor mangel på arbejdskraft i branchen og giver Vismændene anledning til stor bekymring for øgede lønstigningstakter bl.a. begrundet i lignende konjunktursituation i midtfirserne.

LO mener ikke, at man kan trække direkte paralleller til situationen for 20 år siden bl.a. på grund af, at strukturerne på arbejds- og pengemarked har ændret sig betydeligt samt den markant større åbenhed i dansk økonomi. Endvidere har 3F's ufaglærte byggearbejdere stadig høj ledighed, og hér løber udviklingen normalt hurtigere.

Som beskrevet i *Øje på beskæftigelsen*, er den høje aktivitet og lave ledighed i bygge- og anlægsbranchen ikke nødvendigvis et stort problem for dansk økonomi. Det skyldes, at beskæftigelsen i byggeriet kun udgør knap 9 pct. af den private beskæftigelse. Selv om der inden for bygge- og anlægsbranchen ses accelererende lønstigninger, vil dette ikke bidrage meget til den samlede lønudvikling i dansk økonomi. Samtidig må afsmitningen til andre brancher ventes at være beskeden som følge af en markant anderledes global konkurrencesituation, end byggeriet er udsat for.

Lønøkonomkostningstal offentliggjort den 31. maj tyder ikke på lønpres – stigningen er kun 2,9 pct. på DA-området. På den baggrund vurderer LO, at lønningerne vil stige med 3,3 pct. i år, hvilket nogenlunde svarer til profilen i aftaleomkostningerne. I takt med fortsat faldende ledighed forudser LO lønstigningstakter på ca. 3½ pct. i 2007 og 2008.

LO er uenig i Vismændenes vurdering af regeringens velfærdsudspil. Ifølge LO's beregninger er udspillet overfinansieret, da der ikke tages højde for levetidskorrektur af pensionsalderen efter 2025, og samtidig undervurderes effekten af en øget uddannelsesindsats. Der kan derfor slækkes på opstramninger af f.eks. efterløn. Derudover vil det være en helt forkert teknisk beregningsforudsætning at forvente skattestoppet fastholdt uændret til f.eks. 2025.

Trods tidligere anbefaling af efterlønsordningens afskaffelse, glæder Vismændene sig over regeringens velfærdsudspil, der strammer op og ophæver særregler for ældre i dagpengesystemet samt lægger op til levetidskorrektur af pensionsalderen fra 2025.

LO deler ikke Vismændenes holdning, men finder det afgørende, at lønmodtagerne fortsat har ret til at gå på efterløn 5 år før den officielle pensionsalder. LO advarer endvidere imod at forringe ældres dagpengevilkår og tilbagetrækningsmulighed uden sikkerhed for at ældre faktisk kan komme i beskæftigelse.

Vismændenes finder ikke forlængelsen af Østaftalen hensigtsmæssig, da øget import af arbejdskraft fra de nye EU-lande ville gavne arbejdsmarkedet.

LO bakker op om Østaftalen, som i en overgangsperiode er nødvendig for at undgå for stort pres på danske overenskomstaftaler. Vismændene ser ud til at have misforstået aftalen, der ikke er en aftale om ”mængde-begrænsning”, men derimod om ”vilkårs-begrænsning”, der lægger bund under vilkår for lønmodtagere fra de nye EU-lande.

Desuden er antallet af beskæftigelsestilladelser stort set fordoblet de seneste to år. I 1. kvartal 2006 blev der givet 3.234 beskæftigelsestilladelser, hvilket er en stigning på 1.586 i forhold til 1. kvartal 2004. Østaf-talen ser derfor ikke ud til at have hindret adgangen til det danske arbejdsmarked.

I gennemgangen af erhvervsstøtteordninger finder vismændene på hjemmeserviceområdet, at en udvidelse af ordningen kan overvejes. Der er både principielle argumenter for at yde støtte og modelberegninger har vist, at der var gevinst ved de tidligere ordninger i 1990'erne. Ordningen medførte, at gør-det-selv arbejde og sort arbejde blev begrænset og udbuddet af højt-lønnede øget.

Vismændene påpeger dog, at gevinsterne ved en evt. udvidelse af ordningen bør holdes op mod gevinsterne ved en lempelse af marginalskatterne, hvilket LO tilslutter sig. Derudover kan det overvejes, at gøre ordningen mere målrettet, så ikke alle delområder omfattes igen. Der skal lægges vægt på støtte til ydelser, som ikke købes på markedsvilkår. Det kræver en nærmere analyse (vinduespudsning synes at fungere rimelig godt, mens rengøring ikke gør) Under alle omstændigheder er det vigtigt, at subsidier gives som fast tilskud pr. arbejdet time for at modvirke fortrængning.

Hidtil har strategien her i landet været ensidigt at reducere trængsel ved at udbygge infrastrukturen. LO deler Vismændenes opfattelse af, at problemerne kun løses bedre ved at kombinere investeringer i infrastruktur med mere målrettede vejbenyttelsesafgifter, som derfor bør analyseres mere dybtgående.

Vismændene påpeger, at nogle politiske principbeslutninger om større infrastrukturprojekter er truffet på et relativt spinkelt grundlag f.eks. uden samfundsøkonomiske analyser. Derfor anbefales det fremover *ikke* at træffe beslutninger om større investeringer i infrastruktur uden samfundsøkonomiske analyser. Investeringerne bør desuden indarbejdes i en samlet plan for de offentlige investeringer, hvilket LO er enig i.

## Dansk Metal

Dansk Metal er enig i den positive beskrivelse af dansk økonomi, som Vismændene giver i deres kapitel I "Konjunkturvurdering".

I kapitlet nævnes presset på det danske arbejdsmarked. I den forbindelse foreslår Vismændene en afskaffelse af Østarbejderaftalen for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft. Dette forslag er Dansk Metal uenig i. Østaf-talen er nødvendig for at undgå pres på danske overenskomster og aftaler. Dansk Metal vil dog også gøre

opmærksom på, at der i aftalen er tale om, at folk fra østeuropæiske lande er velkomne som medarbejdere på danske virksomheder, men på vilkår som for danske medarbejdere. Der er dermed ingen begrænsning på antallet af personer, der kan komme til Danmark fra disse lande.

Et eventuelt pres på det danske arbejdsmarked skal efter Dansk Metals mening løftes ved en langt stærkere uddannelsesindsats for unge og voksne fra virksomhederne og samfundets side.

Dansk Metal vil kvittere for Vismændenes opfordring til en omlægning af skatterne fra skat på arbejde til skat jord og ejendom. Dette bliver i stigende grad vigtigt i takt med den stigende globalisering.

Derudover er Dansk Metal enig i Vismændenes forslag om oprettelsen af en olie-fond, hvor ekstraprovenuet fra Nordsøolien kan henlægges til senere investeringer. Dansk Metal er dog af den opfattelse, at der ikke kun skal kunne tæres på et eventuelt renteaflast, men også af fondskapitalen, såfremt investeringerne giver et højere aflast end forrentningen. Efter Metal opfattelse vil dette netop gælde ved investeringer i uddannelse og forskning. Især forskning i vedvarende energi vil være interessant set fra et samfundsøkonomisk synspunkt.

I kapitel II "Erhvervsstøtte" gør Vismændene sig mange gode og interessante betragtninger om erhvervsstøtte.

Dansk Metal er dog uenig i Vismændenes kritik af Dansk Internationalt Skibsregister (DIS) og den heraf lave beskatning af søfolk. Metal mener, at Danmark har en lang tradition inden for søfartserhvervet, som netop har bidraget særdeles positivt til dansk økonomi. Det er derfor også vigtigt at sikre gode vilkår for danske søfolk og deres beskæftigelsesmuligheder for at sikre en forsættelse af denne tradition. En position som stærk søfartsnation fastholdes ikke kun ved at skibene er ejet af danske rederier. Det kræver også, at der er danske søfolk på nøglestillinger i international skibsfart. Alternativet er, at ekspertisen forsvinder og dermed påvirker det samlede søfartserhverv i nedadgående retning.

I kapitel III "Trafik, trængsel og infrastruktur" ses nærmere på muligheden for betalingsringe i større byer og roadpricing. Dansk Metal mener ikke, at roadpricing eller betalingsringe er løsningen på transportudfordringerne.

Et effektivt transportsystem til og fra arbejde spiller en stor rolle for Metals medlemmer. Derfor er det også vigtigt at inddrage de negative effekter ved vurderingen af eventuelle yderligere afgifter på transport. Det vil blandt andet begrænse lønmodtagernes muligheder for at komme til og fra arbejde. Dette gælder også i

tilfælde af en betalingsring omkring de større byer, som Vismændene umiddelbart anbefaler.

Metal tilslutter sig dog forslaget om at reducere registreringsafgiften. I alt for lang tid har denne afgift været en hæmsko for fornyelse af bilparken, så mere sikre og miljøvenlige biler blev fremmet.

## **Dansk Industri**

### **Dansk og international økonomi**

DI deler Vismændenes syn på dansk og international økonomi. Der er fortsat stærk fremgang i efterspørgslen, både herhjemme og på eksportmarkederne, men allerede nu begrænses væksten på grund af manglende kapacitet. Mangel på arbejdskraft medfører, at en stadig større del af efterspørgslen bliver imødekommet via import.

I en situation med mangel på arbejdskraft er det afgørende, at væksten i det offentlige forbrug begrænses mest muligt. Det er derfor vigtigt, at de sammenlagte kommuner og nye regioner hurtigt formår at realisere de effektivitetsgevinster, der kan skabes med strukturreformen.

DI støtter Vismændenes opbakning til regeringens forslag om at afskaffe særreglerne for ledige mellem 55-59 år, da en afskaffelse af disse regler vil frigøre en betydelig arbejdskraftreserve.

DI har i årevis advokeret for behovet for lavere marginalskatter, og vi er derfor helt enige med Vismændene, når de peger på behovet for lavere personskatter.

DI er derimod ikke enige med Vismændene i, at skattestoppet skal afskaffes. Skattestoppet er med til at sikre den helt nødvendige budgetdisciplin, og uden denne risikerer vi en højere vækst i det offentlige forbrug.

### **Erhvervsstøtte på godt og ondt**

For at sikre fri og fair konkurrence bør statsstøtte som udgangspunkt helst undgås. Der hvor statsstøtte eksisterer, bør der sættes ind for at begrænse og målrette den.

DI finder det derfor positivt, at Vismændene fokuserer på erhvervsstøtte. En øget brug af økonomiske analyser kan bidrage til et mere nuanceret beslutningsgrundlag. Dette er en forudsætning for, at den mest forvridende og mindst effektive støtte kan reduceres - til gavn for både skatteydere og erhvervslivet.

I vores øjne er det vigtigt, at der sker evalueringer af støtteordningerne. Det er helt uacceptabelt, at der iværksættes støtteordninger uden en grundig evaluering af, hvorvidt ordningerne fungerer efter hensigten. I lyset af EU-Kommissionens storstilede statsstøttereform er erhvervsstøtten netop et område, der fortjener at få mere og mere fokus.

Vismændene har nogle overvejelser om en hjemmeserviceordning. Det påpeges, at hjemmeserviceordningen modsat marginalskattelettelser målrettet vil forholde sig til problemerne med sort arbejde.

DI finder dette misvisende, da sort arbejde og gør-det-selv-arbejde i høj grad er drevet frem af de høje marginalskatte. Lavere marginalskat er nu en gang den mest effektive vej til at sikre arbejdspladser - også for lavere kvalificerede.

De hidtidige beregninger af selvfinansieringsgrader ved marginalskattelettelser er for unuancerede og for afgrænsede. Derfor hilses det velkomment, at Vismændene påpeger, at også tilskyndelsen til uddannelse mv. bør inddrages i beregninger af selvfinansieringsgrader. DI vil med spænding se frem til, at Vismændene gennemfører sådanne analyser.

### **Trafik, trængsel og infrastruktur**

DI er generelt skeptisk over for roadpricing som middel til at reducere trængsel og miljøbelastninger.

Transportbehov, økonomisk vækst og beskæftigelse er tæt forbundne størrelser. Man bør derfor være meget varsom med at gribe begrænsende ind i transportens omfang. Tilsvarende viser den teknologiske udvikling meget lovende resultater i retning af at begrænse transportens negative miljøeffekter. Initiativer, som understøtter fremme og nyttiggørelse af denne udvikling, udgør bedre svar på de miljøudfordringer, som vi står overfor.

Trafikal mobilitet for personer og gods er et afgørende rammevilkår for virksomhederne og dermed en forudsætning for, at Danmark bliver en vindernation. Hertil hører blandt andet en veludbygget og vedligeholdt trafikal infrastruktur, som gennem anvendelse af moderne IT-teknologi sikrer høj fremkommelighed.

Her bør det nævnes, at selv om efterspørgslen er vokset betydeligt, er kapacitetsudbuddet i form af vejnettet kun vokset med godt 5 pct. siden 1980. Der er behov for politisk vilje til at prioritere midler til vejinfrastrukturområdet. Det gælder ikke mindst i hovedstadsområdet og visse steder på Fyn og i Jylland.

Endvidere skal vi også gøre den europæiske jernbane mere konkurrencedygtig end den er i dag.

### **Behov for velfærdsreformer**

DI deler Vismændenes positive syn på regeringens velfærdsudspil. Forslagene om efterløn, beskæftigelse, uddannelse og integration trækker i den rigtige retning. Men det skal ikke være nogen hemmelighed, at DI helst havde set et udspil med større virkning på arbejdsudbuddet, hvor efterlønnen fjernes helt.

DI deler i høj grad Vismændenes bekymring for, at udspillet bliver udvandet, så vi ender med et resultat der hverken på kort eller lang sigt har tilstrækkelig effekt.

Det er helt afgørende, at der kommer initiativer, der øger arbejdsudbuddet på kort sigt fordi mangel på arbejdskraft er den største trussel mod den fremtidige vækst og velfærd.

Dansk økonomi har et godt udgangspunkt. Det må ikke forspildes.

## **Håndværksrådet**

### **Konjunkturvurdering og den aktuelle økonomiske politik**

Håndværksrådets formand, Poul Ulsø kunne nikke genkendende til formandskabets beskrivelse af en økonomi med flaskehalse og kapacitetsproblemer. Særligt bygge- og anlægssektoren er meget tæt på kapacitetsgrænsen. Håndværksrådet forventer derfor en mere begrænset fremgang i beskæftigelsen i byggeriet, end formandskabet lægger op til - alene på grund af mangel på kapacitet. Poul Ulsø forventede dog ikke, at manglen på arbejdskraft ville resultere i kraftigt stigende lønninger.

Presset på arbejdsmarkedet er vokset kraftigt, og den rekordlave ledighed tegner et meget sigende billede af fremtidens udfordringer. Velfærdsforhandlingerne skulle derfor meget gerne resultere i, at vi får øget arbejdsstyrken både på kort og langt sigt. Det er også oplagt, at vi bliver bedre til at finde ledige hænder i vores nabolande. Derfor ser Håndværksrådet gerne Østfalden afskaffet – eller som minimum fjernet for de brancher, der i øjeblikket står og mangler arbejdskraft.

De afdragsfrie lån er medvirkende til de kraftigt stigende kontantpriser på boliger, som vi har oplevet de sidste år. Håndværksrådet mener, at der er tale om en boble på boligmarkedet. Formanden lagde derfor op til en diskussion af mulighe-



den for at indføre en begrænset adgang til at finansiere køb af bolig med afdragsfrie lån.

### **Erhvervsstøtte på godt og ondt**

Håndværksrådets formand havde tre generelle kommentarer til erhvervsstøtte. For det første støttede han op om en årlig redegørelse og en evalueringspligt af alle støtteordninger. For det andet ønskede han, at de mange støtteordninger samles i få, større puljer med et bredere formål, da dette vil gøre det lettere for mindre og nye virksomheder at overskue støttemulighederne. For det tredje ønskede han en større del af støtten rettet mod de små og nye virksomheder, da disse ikke har de interne kompetencer til at løfte alle udviklingsopgaver. Poul Ulsø fandt det uhensigtsmæssigt at erhvervsfremme som målrettes mod de små og nye virksomheder, der tildeles den mindste støtte, når der til sammenligning anvendes 3 mia. kr. eller 25 gange så mange midler til branchestøtte.

Håndværksrådets formand anbefalede, at der i de cost-benefit-analyser, som formandskabet anbefaler, bliver stillet to krav. For det første skal der være en vurdering af, i hvilket omfang samtlige erhvervsfremmetilbud anvendes af små og nye virksomheder. For det andet skal de se på, hvordan man kan indrette ordninger, så de er attraktive for denne målgruppe.

Formanden påpegede, at skattefradrag til vækstiværksættere efter hans mening er et eksempel på uhensigtsmæssig og konkurrenceforvridende erhvervsstøtte. Støtten kommer i bedste fald for sent - nemlig når virksomheden har overskud - og i værste fald kan den bidrage til, at andre sunde virksomheder får forringet deres konkurrenceevne.

Poul Ulsø takker formandskabet for at have set nærmere på den finske fradragsordning for serviceopgaver i private hjem. Det er Håndværksrådets overbevisning, at denne model - tilpasset de danske forhold - kunne give danskerne de samme gevinster som vores nordiske brødre, nemlig øget beskæftigelse af lavt uddannede og velfærdsforbedringer for store grupper af befolkningen, samtidig med, at der kommer et fald i det sorte arbejde og gør-det-selv aktiviteterne.

Det Økonomiske Råds formandskab har påpeget, at gevinsterne ved en hjemmeserviceordning eller et skattefradrag som i Finland bør holdes op mod gevinsterne af en lettelse af marginalskatte. Håndværksrådet kunne dog godt have ønsket sig, at formandskabet havde forsøgt sig med denne sammenligning, men opfordrede formandskabet til at medtage det i næste rapport.

## **Trafik**

Håndværksrådets formand mente ikke, at transport i erhvervsmæssig sammenhæng eller pendling til arbejdspladsen skal udvikle sig til et yderligere skatteobjekt. Særligt i den nuværende situation med et stramt arbejdsmarked må målet være at opnå den maksimale mobilitet af arbejdsstyrken. Øget bilbeskatning vil reducere mobiliteten og dermed arbejdsstyrken.

Trængslen i de større byer medfører dyr spildtid – også for Håndværksrådets medlemmer. En kørselsafgift, der har til formål at mindske trængslen, vil derfor umiddelbart lyde tillokkende, hvis spildtiden kan reduceres markant. På baggrund af formandskabets beregning mente Poul Ulsøe dog ikke, at tiden er moden til kørselsafgifter endnu. Formanden gav udtryk for, vi gør klogt i at vente nogle år endnu, til vi har bedre teknologi til rådighed. Til den tid kan vi så overveje, om der skal ske en total omlægning af den samlede bilbeskatning.

## **Landbrugsraadet**

### **Konjunkturvurdering og den aktuelle økonomiske situation**

*Stigende lønpres er skadeligt for økonomien*

Diskussionsoplægget tegner et billede af dansk økonomi i højkonjunktur, som er tæt på overophedning. Oplægget peger på flere forhold som kan vende den positive udvikling dansk økonomi har været i de seneste år. Den akutte mangel på arbejdskraft ser ud til kun at blive forstærket i prognoseperioden. Landbrugsraadet ser med stor bekymring på den manglende arbejdskraft og et deraf forøget lønpres, der i særlig grad er med til at forringe de eksportorienterede erhvervs konkurrenceevne. Et lønpres som ifølge diskussionsoplægget kun holdes i ave af virksomhedernes øgede muligheder for at outsource produktion. Det er trist at produktion der ellers var levedygtig i Danmark, flyttes, som følge af manglende evne til at sikre et større udbud af arbejdskraft.

*Østarbejderaftalen skal afskaffes*

Landbrugsraadet støtter derfor fuldt ud formandskabets anbefaling om ikke at forlænge østarbejderaftalen yderligere. Om blot 3 år, vil det under alle omstændigheder ikke være muligt at give arbejdstager fra østlandene ringere muligheder for at søge arbejde i EU end andre EU-borgere. I lyset af den i øjeblikket tiltagende mangel på arbejdskraft er der kun gode argumenter for ikke at udsætte det frie arbejdsmarked længere. Ordningen burde være afskaffet.

*Vigtigt at de private virksomheder ikke skal konkurrere med stigende offentlig efterspørgsel*

Oplægget peger på, at det ikke har været muligt for regeringen at holde de offentlige udgifter på det af regeringen ønsket niveau. Et øget offentligt forbrug er særligt problematisk i en tid, hvor økonomien er tæt på kapacitetsgrænsen. Øget offentligt forbrug og investeringer vil gøre situationen på arbejdsmarkedet værre. En mulig risiko i den forbindelse er den kommende kommunalreform, hvor 2 forskellige kommuner med forskelligt serviceniveau nødvendigvis skal lande på et gennemsnitligt serviceniveau i den nye storkommune for at holde de kommunale udgifter i ro. Det kan selvsagt blive vanskeligt at foretage forringelser i en række kommuner, hvor i mod serviceforbedringer ofte går noget lettere. Der foreligger derfor en stor opgave for regeringen i at sikre, at den offentlige udgiftspolitik ikke forværrer situationen på det danske arbejdsmarked.

*Efterlønnen bør fjernes*

Regeringen har i sit velfærdsudspil fremlagt forslag til væsentlige og nyttige reformer der vil tilpasse dansk økonomi til en verden med stigende globalisering. Landbrugsraadet er dog helt enig med formandskabet i, at efterlønnen på sigt helt skal afskaffes, da der med den kommende befolkningssammensætning ikke er nogen argumenter for støtte til at arbejdsduelige personer kan vælge en tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – tværtimod.

*Sænkning af marginalskat på arbejde nødvendig*

Ligeledes mener Landbrugsraadet også at der er behov for en omlægning af skattesystemet, så marginalsatten på arbejdskraft sænkes for især den store mellemindkomstgruppe på arbejdsmarkedet der i dag, med helt almindelige faglærte jobs, betaler topskat.

*Interessante betragtninger om konjunkturgevinster*

Diskussionsoplæggets beskrivelse af de uheldige erfaringer fra Holland med en for ekspansiv finanspolitik, hvor ekstraordinære indtægter blev anvendt til skattelettelser, er interessante. Ligeledes virker forslaget om en oliefond interessant som et budgetdisciplineringsværktøj. Men umiddelbart man kan jo opnå den samme effekt hvis regeringen anvender provenuet fra nordsøolien til nedbringelse af statens gæld.

## **Erhvervsstøtte**

*Enig i behovet for gennemsigtighed*

Landbrugsraadet deler overordnet diskussionsoplæggets vurdering af, at erhvervsstøtte bør være gennemsigtig i dens tildeling, så der sikres en løbende parlamentarisk kontrol med støtteordninger.

### *Vigtigt at sikre virksomhedernes konkurrenceevne*

Der findes både argumenter for og imod erhvervsstøtte. Overordnet bør de enkelte erhvervs evne til fastholdelse af international konkurrenceevne være centralt i vurdering af erhvervsstøtteordninger. En række erhverv er udsat for international konkurrence. Det er derfor afgørende, at disse erhverv ikke unødigt udsættes for konkurrenceforvridende omkostninger. Det handelspolitiske samarbejde i både EU og WTO har i stigende grad været med til at sikre både markedsadgang og fair handelsbetingelser.

### *Nationale særbyrder kræver kompensation*

På nogle områder – for eksempel inden for fødevarerikkerheds- og miljøområdet – har Danmark valgt at gå væsentligt videre end EU's krav til virksomhederne. Det forringer uundgåeligt konkurrenceevne med mindre, der kompenseres herfor. En del af de ordninger der omtales i diskussionsoplægget som erhvervsstøtte er af den karakter. Man kan derfor spørge om der egentlig er tale om en ”støtte”, da det egentlig blot er kompensation for levering af velfærdsgoder, som markedet i flere tilfælde ikke vil honorere.

### *Et oplyst beslutningsgrundlag er relevant*

Landbrugsraadet finder det umiddelbart fornuftigt, at der fremover foretages en Cost-benefit-analyse i forbindelse med politisk beslutningsstagnation inden for nye erhvervsstøtteområder.

## **Trafik, trængsel og infrastruktur**

### *Relevant problem*

Landbrugsraadets finder diskussionsoplæggets analyse omhandlende ”Trafik, trængsel og infrastruktur” særdeles relevant, da trafikproblemer er af stigende betydning og en særdeles omkostningstung del af erhvervet.

### *Kritisk at modulvogntog helt er udeladt af analysen*

Men, Landbrugsraadet, savner helt analysen af indførslen af modulvogntog som løsning på de trafikale trængselsproblemer affødt af erhvervenes godstransport. Modulvogntog vil på en omkostningsbevist måde lette de trafikale trængsler på de større transportruter ved at sikre større fragtmængder på større lastvogntog. Tilpasning af vejnettet til modulvogntog skønnes at repræsentere lave udgifter, og anlægsarbejderne kan gennemføres på relativ kort tid. Det er derfor trist at diskussionsoplægget ikke behandler det emne i lighed med de øvrige politikforslag.

### *Vigtigt med et internationalt perspektiv på reguleringen af erhvervstrafikken*

For erhvervenes godstransport gælder således, at der allerede omkostningsminimeres til fulde. Øgede skatter og afgifter, herunder vejbenyttelsesafgifter, har

derfor forskellige adfærdsregulerende virkninger i forhold til persontransport og erhvervstransport – dette bør diskussionsoplægget tage mere hensyn til i sine analyser og anbefalinger. Øgede danske skatter og afgifter vil således være væsentligt konkurrenceforvridende for danske virksomheder, og vil kunne medføre øget udflagning. Omvendt er det naturligvis et problem at en række lande anvender det danske vejnet til transit af vare uden at betale for den slitage det giver, mens danske eksportører må betale for anvendelsen af enkelte andre landes vejnet. Reguleringen af trafikken på de store transportruter bør derfor ses i et internationalt perspektiv, hvor der behov for en langt større samordning af trafikpolitikken i EU.

#### *Persontrafik kan godt reguleres med afgifter*

Skatte og afgiftsforøgelse, herunder vejbenyttelsesafgifter, kan være en fornuftig regulering af navnlig persontrafikken – men sådanne tiltag, bør altid følges op med infrastrukturelle investeringer.

#### *Trafik omkostninger kan være en barriere for beskæftigelsen i tyndt befolkede områder*

Endvidere bør DØR også nuancere sine anbefalinger for så vidt angår persontrafikken. Tiltag, der gør det dyrere at komme til arbejde – navnlig for pendlere i geografisk tyndt befolkede områder – udgør en ekstra barriere for de mange der stadig er sat udenfor arbejdsmarkedet. Landbrugsraadet mener, at det skal gøres attraktivt – og lettere – at søge arbejde, selv arbejde der ligger langt fra ens egen bopæl.

## **Erhvervsorganisationen HTSI**

### **Konjunkturvurdering**

HTSI deler i vid udstrækning formandskabets konjunkturvurdering. Dansk økonomi befinder sig i en økonomisk gunstig periode. I modsætning til tidligere tiders problemer knyttet til en svag efterspørgsel, er det nu udbudssiden som lægger den største begrænsning på aktiviteten. For at sikre den gunstige udvikling, er den største udfordring nu og her at øge arbejdsudbuddet gennem en vifte af reformer.

HTSI beklager ligesom formandskabet, at Østarbejderaftalen er blevet forlænget i yderligere tre år. En afskaffelse ville have bidraget til at øge arbejdsudbuddet og reducere risikoen for en overophedning af dansk økonomi. Set i lyset af de politiske realiteter er det vigtigt at sikre en bedre udnyttelse af den ledige arbejdskraft i Sydsverige, hvor ledigheden er ca. dobbelt så stor som på Sjælland.

Hvad velfærdsreformer angår, deler vi også formandskabets vurderinger af en lang række områder i regeringens udspil til velfærdsreform. Men der er behov for reformer der virker "her og nu" og ikke om 15 år, som de reformforslag der lægges op til i forbindelse med de igangværende velfærdsforhandlinger.

Dog er HTSI fortsat skeptisk overfor anbefalingen om at ophæve skattestoppet. Skattestoppet bidrager til at sikre en mere effektiv udnyttelse af de eksisterende ressourcer, herunder en diskussion af prioriteringer.

HTSI er helt enig i formandskabets syn på aktivering, hvor der tydeligt skelnes mellem opkvalificering og test af om den ledige reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet. Vi mener, at det er relevant at tage fat om begge elementer men vi frygter, at der mangler politisk vilje til at stramme rådighedsreglerne.

HTSI har stor sympati for tanken om en oliefond, hvor de ekstraordinære indtægter fra Nordsøen eller provenu fra salg af statslige selskaber mv. tilgår. Ikke mindst fordi den er tiltalende fordelingspolitisk på tværs af generationer. Den store udfordring bliver dog på længere sigt at sikre fondens formue mod ekstraordinære indgreb fra politisk side jf. diskussionerne om den norske oliefond.

### **Erhvervsstøtte på godt og ondt**

Opgørelsen over erhvervsstøtte er meget velkommen. Det er beklageligt, at det statistiske grundlag ikke er bedre og illustrerer behovet for en systematiseret årlig redegørelse over omfanget af erhvervsstøtte. Definitionen af erhvervstilskud skal muligvis justeres, men formandskabets anbefaling af deciderede cost-benefit analyser af alle former for erhvervstilskud er glimrende. Det viser erfaringerne med støtte til skibsværfterne og Rådets tidligere kortlægning af tilskud til vindmølleindustrien.

Rådets overvejelser om en eventuel genindførelse af hjemmeserviceordningen, bl.a. begrundet i bedre beskæftigelsesmuligheder for en del af arbejdsstyrken med begrænsede kvalifikationer, kræver nærmere undersøgelser. HTSI er også umiddelbart positiv overfor forslaget, hvis det kan dokumenteres, at den samfundsøkonomiske gevinst vil overstige effekterne af f.eks. generelle skattelettelser.

### **Trafik, trængsel og infrastruktur**

HTSI vil gerne rose formandskabet for at have taget hul på spørgsmålet om trafik, trængsel og infrastruktur. Vi noterer os, at Rådet er tvivlende overfor hvorvidt der er en samlet gevinst ved en betalingsring i København - især på kort sigt. Det bliver i analysen ligeledes fastslået, at et roadpricing system på kort sigt er for dyrt at etablere og drive i forhold til gevinsten, men at det på længere sigt

vil vise sig mere attraktivt (dvs. vil give større gevinster og færre ulemper) end en betalingsring.

HTSI anbefaler, at der på den baggrund, i dialog med transporterhvervet, bliver igangsat et grundigt arbejde med at analysere et eventuelt fremtidig roadpricing-system.

HTSI er uenig i formandskabets konklusioner i spørgsmålet om en betalingsring. At der er store administrative omkostninger ved en betalingsring kan aldrig være et argument i sig selv for at indføre ekstra høje afgifter. I London går mere end 50 pct. af provenuet til driftsomkostningerne alene.

I rådets analyse konkluderes, at transporten af mennesker og gods er fortsat stigende. For så vidt angår vare- og godstransport er det dog meget vigtigt at notere, at væksten er markant størst i internationale transporter og dernæst i de længere transporter indenlands i Danmark mellem Øst- og Vestdanmark. Vare- og godstransport og -trafik har været og er stagnerende i byområder og på det lokale vejnet. Når trafikvæksten er stigende i og omkring de store byer i Danmark skyldes det mere trafik med personbiler og til dels også varebiler, men altså ikke lastbiler. Da motorring 3 omkring København også er en international rute, er der dog her en betydelig vækst i lastbiltrafikken.

Det konkluderes også, at transportsektorens andel af den danske CO<sub>2</sub>-udledning er voksende. HTSI vil imidlertid påpege, at den vækst særligt er drevet af vækst i personbils- og varebilstrafikken, samt væksten i den internationale godstransport herunder ikke mindst de oversøiske transporter med skib. Den globale arbejdsdeling og samhandel har effektiviseret den globale vareproduktion, og gjort det muligt for dansk industri at opnå store energibesparelser på produktion i Danmark. Forudsætningen har været øget godstransport, og deraf øget CO<sub>2</sub>-udledning fra godstransport.

HTSI er skeptisk overfor Rådets syn på transporterhvervet som en god skattebase, der kan udvides yderligere. Af hensyn til konkurrenceevne og risikoen for grænsehandel, fraråder HTSI at øge beskatningen af godstransport gennem højere brændstof- eller ejeromkostninger.

En vejbenyttelsesafgift, der betales af både udenlandske og indenlandske brugere af de danske veje har imidlertid ikke disse ulemper og kan derfor overvejes. En sådan vejbenyttelsesafgift findes dog allerede for lastbiler i Danmark (siden 1995) - og afgiften er da også kort nævnt i diskussionsoplægget. Transporterhvervet støttede i sin tid indførelse af vejbenyttelsesafgiften, da den netop også

omfatter udenlandske lastbiler, og da andre afgifter samtidig blev reduceret eller fjernet.

## **Dansk Handel og Service**

### **Konjunkturvurderingen**

Dansk Handel & Service deler formandskabets optimistiske vurdering af udviklingen i den danske økonomi, ikke mindst vurderingen af den indenlandske efterspørgsel.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at økonomien balancerer på kapacitetsgrænsen, hvor især presset på arbejdsmarkedet kan true opsvingets holdbarhed. Med disse kortsigtede konjunkturrelle problemer får vi nu en forsmag på de mere langsigtede strukturelle udfordringer, som den danske økonomi kommer til at stå over for som følge af den demografiske udvikling.

Det er derfor afgørende, at man fra politisk side tager udfordringerne alvorligt og igangsætter de nødvendige reformer. Regeringens oplæg til en velfærdsreform stiller en række af de rigtige løsninger i udsigt, om end ambitionsniveauet burde have været højere på enkelte områder. Det gælder bl.a. efterlønnen, som burde afskaffes helt, og dagpengeområdet, hvor dagpengeperioden burde halveres samtidig med indførelsen af et skråt ydelsesloft.

### **Erhvervsstøtte på godt og ondt**

Hovedreglen i erhvervspolitikken bør være, at det aldrig må være en samfundsopgave at understøtte specifikke erhverv, der ikke kan klare sig selv.

Erhvervsstøtten er imidlertid en vigtig del af erhvervspolitikken i dag, og det er derfor afgørende at have et overblik over ordningerne. Det er vigtigt at være opmærksom på, at erhvervsstøtten ikke kun findes i den del af erhvervspolitikken, som i dag håndteres under Økonomi- og Erhvervsministeriet, men også i skattepolitikken, kulturpolitikken, arbejdsmarkedspolitikken, mv.

Dansk Handel & Service har i årevis efterlyst opgørelser over erhvervsstøttens omfang på brancher og analyser af sammenhængen mellem støtte og værdiskabelse. Formandskabet har imidlertid valgt en snæver fortolkning af erhvervsstøtten, hvilket forsimples billedet. Alligevel vil Dansk Handel & Service kvittere for forsøget på at skabe et overblik og give anvisningerne til, hvordan ordningerne kan evalueres.



Underlagt de omtalte begrænsninger giver opgørelserne et godt overblik over, hvilke brancher der modtager støtte. Det er bl.a. slående, at servicesektoren, som udgør ca. 2/3 af det private erhvervsliv, tildeles under 1/5 af den direkte støtte til brancherne.

Ser man på såvel den direkte støtte som skatteudgifterne er hovedkonklusionen, at branchestøtten især gives til landbruget og den finansielle sektor. Set i lyset af hvilke sektorer, der i særlig grad trækker væksten i økonomien, hvilke erhverv vi skal leve af på længere sigt, og konkurrencesituationen i erhvervslivet, tydeliggøres behovet for yderligere statistik over støttens fordeling og analyser af dens betydning.

Energistøtten er godt eksempel på skævvridningen af støttemidlerne. Formålet med energistøtten – og heriblandt refusionen af CO<sub>2</sub>-afgiften – skal både være at mindske forbruget af energi i alle brancher, samt at kompensere de brancher, der ikke kan undgå at blive belastet af høje energiudgifter. Servicesektorens manglende andel af denne støtte viser, at ordningerne ikke administreres efter dette formål i dag.

Hovedreglen skal være, at anvendelsen af erhvervsstøtte minimeres i en velfungerende markedsøkonomi. Men netop fordi vores markeder på flere områder ikke er effektive nok på grund af eksistensen af offentlige goder, eksternaliteter, mangel på information mv., kommer man ikke uden om, at en sikring af de mest værdiskabende løsninger for samfundsøkonomien nødvendiggør politisk indblanding.

Det er imidlertid vigtigt, at ordningerne analyseres løbende, således at støtten ikke fastholdes for lang tid med det resultat, at ressourceindsatsen ikke længere optimeres ud fra et samfundsmæssigt perspektiv. Det betyder ofte, at støtteordninger kun bør anvendes i opstartsfasen. Dansk Handel & Service er således enig med formandskabet i, at det er fornuftigt med støttende elementer i iværksætterpolitikken, ligesom at offentlig støtte til etableringen af erhvervsklynger kan have positive effekter.

Tilsvarende finder Dansk Handel & Service det fornuftigt at analysere effekten af en eventuel udvidelse af hjemmeserviceordningen. Erfaringerne viser, at ordningen både har formået at reducere det sorte arbejde, samtidig med at den har haft gavnlige effekter i forhold til arbejdsmarkedet, familien og det sociale område, herunder integrationen.

## **Trafik, trængsel og infrastrukturer**

Dansk Handel & Service vil kraftigt advare mod anbefalingerne af både betalingsringe og roadpricing med det sigte at nedbringe trafikmængden til storbyerne. En afgift på trafikken til byen vil direkte ramme erhvervslivet i byerne på to afgørende områder:

For det første vil det reducere den fysiske kundestrøm til virksomhederne, hvilket især vil ramme store dele af servicesektoren, som f.eks. advokater, revisorer, detailhandel mv., hvor kundernes fysiske tilstedeværelse er vigtig.

For det andet vil det skabe en barriere i forhold til at tiltrække arbejdskraft til virksomhederne. Især når man ser på København, vil det forstærke det problem, der følger af de høje priser på ejerboliger, som tvinger folk til at bosætte sig langt fra byen og derved byens arbejdspladser.

Samlet vil en afgift på trafikken til byerne indebære en alvorlig konkurrenceforvridning mellem virksomhederne i byerne og virksomhederne i oplandet, heriblandt centrene uden for bymidterne. Derved vil det medvirke til at forringe bymidternes konkurrencevilkår på et tidspunkt, hvor bymidterne og de lokale erhvervsmiljøer i forvejen er pressede.

Det er derfor nødvendigt at søge andre løsninger på problemerne med den voldsomme trafik i byerne. Det primære må være et sikre en god logistik og Dansk Handel & Service foreslår, at der sættes ind på tre fronter:

- Investeringer i en bedre infrastruktur
- Begrænsninger for kørsel med tung trafik i myldretiden
- Investeringer i bedre P-muligheder

## **Finansrådet**

Finansrådet er overordnet enig i formandskabets vurdering af dansk og international økonomi, om end vi finder skønnet på udviklingen i betalingsbalancen en smule pessimistisk. Som formandskabet dog også gør opmærksom på, knytter der sig i den forbindelse væsentlig usikkerhed til økonomiens formåen tæt på kapacitetsgrænsen.

Finansrådet deler formandskabets vurdering af et arbejdsmarked, der er tæt på kapacitetsgrænsen. Med mindre der gennemføres en række reformer synes risikoen for overophedning at være overhængende. Finansrådet er derfor også enige med Formandskabet i, at Østarbejderaftalen ikke burde være forlænget. Tilsvarende bør de forslag til arbejdsmarkedsreformer, der ligger i regeringens vel-

færdsudspil gennemføres hurtigst muligt. Ophævelse af særregler for ældre ledige, justering af rådighedsregler, øget aktiveringsindsats mv. er alle tiltag, der kan virke på kort sigt. Tilsvarende bør en effektiv green-card ordning introduceres hurtigst muligt. På længere sigt er afskaffelse af efterløn og højere pensionsalder åbenlyst rigtige tiltag. Tiltag, som bør gennemføres hurtigere, end der er lagt op til i de politiske forhandlinger.

For så vidt angår de offentlige udgifter, er Finansrådet enig i, at finanspolitikken under den nuværende konjunktursituation ikke bør lægge yderligere pres på økonomien. I den forbindelse understreger Finansrådet betydningen af, at de nye kommuner og regioners økonomier holdes i stramme tøjler. Det skal erindres, at det nært forestående velfærdsforlig vil indeholde initiativer, der vil lægge yderligere pres på de offentlige udgifter. Sporene fra de seneste års merforbrug skræmmer – og der er derfor behov for forstærkede initiativer. Samlet tegner der sig en situation, der sjældent har stillet større krav til den offentlige budgetdisciplin.

Manglende budgetdisciplin kan efter Finansrådets opfattelse næppe afhjælpes med fx en oliefond. Er budgetdisciplinen reelt ikke til stede, vil en oliefond ikke kunne rette op herpå.

Formandskabet fremhæver endnu engang behovet for ændringer af skattesystemet, herunder større boligbeskatning. Finansrådet finder principielt overvejelserne relevante i lyset af behovet for en lavere beskatning af arbejdsindkomst. Man bør dog mane til forsigtighed i en situation, hvor boligpriserne ligger på et højt niveau, og hvor der er udsigt til stigende renter. Selv mindre fremtidige ændringer af boligbeskatningen vil kunne påvirke boligmarkedet i dag.

Generelt finder Finansrådet kapitlet om erhvervsstøtte interessant og relevant. Finansrådet er enige med formandskabet i, at målrettet erhvervsstøtte altid bør være velbegrundet, og at større anvendelse af cost-benefit analyser vil være formålstjenlig.

Som udgangspunkt bør fokus være rettet mod forbedring af de generelle rammevilkår. Lavere beskatning af arbejdsindkomst, administrative lettelser, generel rådgivning og vejledning til iværksættere mv. bør så vidt muligt prioriteres over tiltag, der er målrettet enkelte erhverv eller grupper. Tiltag, der i mange tilfælde bærer præg af at være lappeløsninger.

Finansrådet finder dog rapportens fremstilling af den indirekte erhvervsstøtte til den finansielle sektor gennem skattebegunstigelser for uklare. Det fremgår af rapporten, at momsfrigtagelsen af finansielle ydelser medfører en skatteudgift på

2,535 mia. kr. i 2006, hvilket må antages at være et nettotal efter sektorens betaling af lønsumsafgift, der ikke nævnes i rapporten.

Skatteministeriet har imidlertid set på konsekvenserne af moms på finansielle tjenesteydelser inden for rammerne af de nuværende regler, og når frem til, "at en indførelse af mulighed for, at producenterne af finansielle ydelser selv kan vælge mellem moms og lønsumsafgift, samlet set vil medføre et provenutab". En nærmere begrundelse herfor findes i Skatteministeriets svar til Folketingets Skatteudvalg, folketingsår 2005/2006, alm. del - bilag 108.

Skatteministeriets svar står i kontrast til formandskabets vurdering. Det er således tvivlsomt, at der skulle være tale om en skattemæssig begunstiggelse.

Det skal under alle omstændigheder understreges, at momsreglerne er EU-harmoniserede, hvorfor ændringer vil skulle finde sted i EU-regi. Der er Finansrådet bekendt intet land, der har pålagt finansielle ydelser moms.

Og her ligger i virkeligheden Finansrådets største anke mod Formandskabets gennemgang af erhvervsstøtteområdet. Det er helt afgørende for danske virksomhedernes konkurrenceevne, at konkurrencen med udenlandske virksomheder foregår på lige vilkår. Ikke mindst i den finansielle sektor, hvor den kapitalintensive produktion gør det nemt at flytte produktionen til udlandet. Her nytter det ikke kun at forholde sig til en teoretisk optimal ressourceallokering, der tilsiger ensartet skattemæssig behandling af aktiviteter, produktionsfaktorer og færdigvarer inden for landets grænser.

Situationen er i dag den, at den finansielle sektor i Danmark er stillet ulige i konkurrencen med udenlandske institutter. Den danske lønsumsafgift er en særskat, som betyder, at sektoren er beskattet hårdere end i andre lande. Lønsumsafgiften forventes i 2006 at beløbe sig til 3.021 mia. kr. for den finansielle sektor alene.

For så vidt angår Formandskabets opfordring til, at Økonomi- og Erhvervsministeriet årligt udarbejder en redegørelse, der skal belyse erhvervsstøttens omfang statistisk, så er større gennemsigtighed og øget information som udgangspunkt svært at sige nej til. Man burde måske dog følge formandskabets eget forslag og underkaste forslaget en cost-benefit analyse med henblik på at afdække, hvorvidt værdien af den større information står mål med omkostningerne herved. Alternativet kunne være at revurdere de eksisterende ordninger fx hvert 5. år.

Slutteligt skal det præciseres, at der ikke som formandskabet anfører, er tale om høj grad af egenbetaling for sektorens betaling af tilsyn. Der er tale om fuld egenbetaling – hvis ikke mere.

## **Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd**

### **Økonomi og velfærdsreform**

FTF er enig i, at der er behov for reformer, der fremtidssikrer velfærdssamfundet. Investeringer i uddannelse over en bred front, forskning og udvikling er nødvendige tiltag for at ruste såvel den offentlige som den private sektor til fremtidens udfordringer. Herudover må der sikres en finansiering af serviceydelserne til børn, unge og ældre med en kvalitet, vi kan være bekendt, når man tager i betragtning, at Danmark også fremover vil være blandt de rigeste lande i verden.

### **Offentlige finanser**

FTF mener, det vil være naturligt, at en begrænset del af de ekstraordinære overskud i 2004 og 2005, anvendes til de ekstraordinære udgifter, som fx kommunalreformen. Det fremstår med budgetterne for 2006 nu mere og mere tydeligt, at kommuner og regioner har betydelige udgifter til implementeringen af struktur- og opgavereformen og FTF finder det naivt at tro, at disse problemer er overstået inden 2007-budgetterne. Så for at undgå, at kommuner og regioner tvinges til at forringe service og kvalitetsniveau, bør en del af de ekstraordinære indtægter anvendes til implementeringen af reformen.

### **Beskæftigelsen**

FTF er enig i, at grundlaget for fremtidens velfærdssamfund er et højt beskæftigelsesniveau. Selv om Danmark allerede i dag hører til de lande, der har den allerhøjeste erhvervsdeltagelse, bør det gennem en offensiv beskæftigelsesstrategi sikres, at så mange som muligt opnår og fastholder beskæftigelse gennem hele arbejdslivet.

FTF mener i det lys, at regeringens velfærdsudspil i alt for ringe grad tager hånd om de udstødningsmekanismer, der i dag betyder, at alt for mange ufrivilligt må forlade arbejdsmarkedet. Et dårligt psykisk og fysisk arbejdsmiljø, de ældre lediges udsatte situation på arbejdsmarkedet, virksomhedernes manglende initiativer i forhold til at fastholde den ældre arbejdskraft, bedre integration er blandt de faktorer, som det er helt nødvendigt at få gjort noget ved, hvis vi skal øge beskæftigelsen. De politiske forhandlinger, der forhåbentligt vil resultere i et bredt forlig, bør klart adressere disse beskæftigelsespolitiske udfordringer. FTF er derfor heller ikke enig i, at ophævelsen af særreglerne for ældre automatisk og på det korte sigt vil øge de ældres beskæftigelse. Tværtimod er der behov for en mere aktiv politik i forhold til de ældres beskæftigelsessituation.

Derfor er ændringer i efterlønsordningen efter FTF's opfattelse ikke den afgørende faktor i bestræbelserne på at øge arbejdsudbud og beskæftigelse. Bliver der i forhandlingerne politisk enighed om at ændre den nuværende efterlønsordning,

bør dette ske, så efterlønsordningen bevares som en mulighed for alle forsikrede. Både Velfærdskommissionens og Det Økonomiske Råds analyser viser, at det ikke giver mening at lade adgangen til efterløn være bestemt af f.eks. antal år på arbejdsmarkedet eller uddannelsesniveau.

De nuværende reformovervejelser foregår af flere gode grunde i et meget langt tidsperspektiv. Efter FTF's opfattelse vil det imidlertid - ikke mindst set i lyset af den nuværende konjunktursituation – give god mening at prioritere tiltag, der også på kort sigt kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet. FTF har her peget på de muligheder, der ligger i allerede nu at gøre efterlønsordningen reelt fleksibel, så den fremmer en mere gradvis tilbagetrækning. Der er blandt de beskæftigede et stort ønske om en mere fleksibel tilbagetrækning, og dermed et stort potentiale for ad den vej at øge arbejdsudbuddet

FTF er helt enig med formandskabet i, at aktivering er et vigtigt element i arbejdsmarkedspolitikken. Herunder også, at aktivering både har opkvalificering og rådighedstest som formål. Det er imidlertid helt afgørende, at aktiveringspolitikken indrettes således, at der er en balance mellem de to formål. Det nuværende aktiveringsregime fokuserer i alt for høj grad på aktiveringens skræmmeeffekt og i alt for ringe grad på at afhjælpe de barrierer, de ledige har i forhold til arbejdsmarkedet. FTF er derfor enig i, at en tidlig afklaring af behovet for opkvalificering og efterfølgende muligheder for at igangsætte relevant og målrettet uddannelse er en nødvendig del af arbejdsmarkedspolitikken. Dette bør efter FTF's opfattelse også være et helt centralt tema i velfærdsdrøftelserne.

### **Østarbejderaftalen**

Formandskabet peger på, at forlængelsen af østarbejderaftalen ikke er hensigtsmæssig i en situation, hvor der er risiko for overophedning af økonomien som følge af mangel på arbejdskraft. FTF mener, at man med de lempelser, der er indbygget i forlængelsen, har rigelig mulighed for at gøre brug af arbejdskraft fra de nye medlemsstater i Østeuropa. Det kan ikke være nogen hindring, at overenskomsterne skal overholdes.

### **Ekstraordinære indtægter og udgifter/oliefond**

Formandskabet peger i oplægget på, at de ekstraordinære indtægter fra Nordsøen bør hensættes i en fond, således at de ikke kun kommer nuværende generationer til gavn. Overskuddene fra ressourcerne i Nordsøen bør efter FTF's opfattelse først og fremmest bruges til investeringer i forskning og uddannelse samt hurtigere afdragelse på den offentlige gæld. Det vil lette det offentlige finansieringsbehov, til glæde for fremtidige generationer.

FTF mener, der er brug for, at politikerne lever op til deres ansvar i forhold til den økonomiske prioritering, så overskuddene ikke bruges til at købe vælgere med permanente skattelettelser for midlertidige midler, der nok kan være rare for den enkelte på kort sigt, men bidrager til at undergrave økonomien på længere sigt. Det er efter FTF's opfattelse ren psykologi, om pengene sættes i en fond samtidig med vi har gæld, eller en fond først etableres, når gælden er betalt.

### **Erhvervsstøtte**

FTF kvitterer for bidraget til at styrke statistikdækningen på området og er enig i, at der er behov for at styrke det metodiske grundlag for at vurdere erhvervspolitikken.

FTF kan tilslutte sig Formandskabets betragtninger om, at de centrale elementer i støtten til iværksættere fortsat bør være rådgivning og vejledning samt reduktion af administrative byrder. FTF er enig i de beskrevne problemer med en skatterabat til vækstiværksættere og mener, at iværksættere og nye virksomheders finansieringsbehov adresseres bedre ved at skabe rammer, der kan bidrage til at sikre tilstedeværelse af tilstrækkelig risikovillig kapital.

FTF er enige i, at modtagere af erhvervsstøtte, herunder støtte til anvendelsesorienteret forskning, skal forpligtes til at give relevante oplysninger, der gør det muligt efterfølgende at evaluere den samfundsøkonomiske gevinst af tilskudene.

FTF mener ikke, at hjemmeserviceordningen bør udvides. I den nuværende situation med stort arbejdskraftbehov bør der ikke skabes yderligere behov for arbejdskraft i produktion af ekstra service til de velstillede. FTF mener i stedet, at ressourcerne skal bruges til at løse dokumenterede behov på velfærdsområder som daginstitutioner, skoler og plejehjem.

FTF kan tilslutte sig Formandskabets anbefalinger om, at erhvervsstøtte bør baseres på samfundsøkonomiske analyser af fordele og ulemper ved den enkelte støtteordning.

## **Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AERådet)**

### **Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**

AERådet deler overordnet set Formandskabets vurdering af den økonomiske udvikling, nemlig at vi i år vil få vækst over "normalen", hvorefter økonomien vil bevæge sig ned på mere langsigtede vækstrater. AERådet stiller sig imidlertid skeptisk overfor, om udviklingen i det private forbrug og især i boliginvesteringer

gerne kan fortsætte med de takter, der anføres i prognosen, herunder mener AERådet, at der ”høvles” lige lovligt meget af overskuddet på betalingsbalancen.

AERådet er enig i, at der med det ventede konjunkturbillede er en risiko for uholdbare lønstigninger med overophedning af dansk økonomi til følge. Omvendt må man også være villig til at tage en større risiko, hvis man vil have flyttet svagere grupper ind på arbejdsmarkedet samt holde længere tid på dem, der er på arbejdsmarkedet.

AERådet er ikke enig i Formandskabets udlægning omkring regeringens velfærdsudspil: At ændringer vil kræve besparelser på andre områder. Velfærdsudspillet er med regeringens egne forudsætninger overfinansieret med ½ pct. af BNP, svarende til 8 mia. kr. En efterlønsalder på 62 år kan altså finansieres indenfor en holdbar ramme.

AERådet er helt enig i Formandskabets syn på skattepolitikken: At skattestopets nominal princip bør ophæves, at skatten bør omlægges, så skatten på arbejdsindkomst kan reduceres, og at der er problemer omkring den stigende udbredelse af skattefrie frynsegoder og den stigende udnyttelse af asymmetriene i kapitalbeskatningen ved optagelse af lån som indskydes på pensionsordninger. Der kunne passende lægges loft på pensionsindbetalingerne.

### **Erhvervsstøtte på godt og ondt**

AERådet finder det meget positivt, at der sættes fokus på den selektive erhvervsstøtte, herunder at Formandskabet forsøger at kaste lys på et meget dårligt statistikbelyst område. Det er således også AERådets håb, at Formandskabets arbejde vil anspore centrale aktører til i fællesskab at fastlægge en definition af erhvervsstøtte, og at der herefter sker en systematisk statistikopbygning, herunder også ift. erhvervsrettede skattetilskud. Generelt er AERådet enig med Formandskabet i, at erhvervsstøtteordningerne mere systematisk bør underkastes en samfundsøkonomisk vurdering.

Formandskabets analyse viser, at den direkte erhvervsstøtte er faldet, hvilket umiddelbart vurderes at være positivt og i overensstemmelse med de mangeårige politiske målsætninger om at reducere de direkte tilskud til virksomhederne og i stedet lægge vægten på at forbedre de generelle rammebetingelser. Den sektormæssige fordeling af erhvervsstøttemidlerne giver anledning til at stille spørgsmålstegn ved, om den nuværende fordeling af erhvervsstøttemidlerne er hensigtsmæssig og i overensstemmelse med disse erhvervs andel af og betydning for dansk økonomi anno 2006.



AERådet kan ikke umiddelbart støtte Formandskabets forslag om at udvide den nuværende hjemmeserviceordning. Det skyldes bl.a. den aktuelle beskæftigelses-situation, hjemmeservicevirksomhederne generelt dårlige løn- og arbejdsvilkår, og at hjemmeservice især købes af de rigeste (fordelingsmæssig skæv anvendelse). AERådet mener heller ikke, at regeringen har præsenteret analyser, der retfærdiggør regeringens foreslåede skattetilskud på 100.000 i 3 år til vækstiværks-ættervirksomheder.

AERådet mener, at Formandskabets analyser og markante konklusioner vedrørende skattebegunstigelserne til rederierhvervet bør give anledning til at nedsætte en ekspertgruppe, der skal gennemføre en tilbundsående samfundsøkonomisk evaluering af dette område, herunder den nuværende skattefrihed til danske søfolk og den lempelige kapitalbeskatning (tonnageskatten).

### **Trafik, trængsel og infrastruktur**

AERådet mener, at Formandskabets redegørelse vedr. trafik, trængsel og infrastruktur giver en god oversigt. Oversigten vedrører især landbaseret trafik, hvor biltrafikken er meget dominerende, mens der er meget lidt om f.eks. flytrafik. AERådet finder det vigtigt, at Formandskabet bidrager til at afdække en række u hensigtsmæssigheder i den gældende beskatning for personbiler, vare- og lastbiler, herunder det skattehul, der er opstået ved privates køb af biler på gule plader. AERådet er enig med Formandskabet i, at dette hul bør lukkes. Vedr. betalingsring omkring København eller roadpricing bør der foretages yderligere analyser, idet AERådet er enig i, at den teknologiske udvikling og fortsat stigende trafik må forventes at gøre roadpricing rentabel indenfor en overskuelig tidshorisont.

## **Særligt sagkyndig, Finn R. Førsund**

Kapitlene II og II er lange og innholdsrike med mange interessante oppslag og observasjoner. Jeg har ingen nevneværdige innsigelser, og vil bare ta opp noen få momenter.

Kapitel II gir en statistisk kartlegging av erhvervsstøtte av stor interesse. En interessant opplysning er at skatterabatt av forskjellig slag er 3 ganger større enn den synlige støtte. Det er et visst metodeproblem ved beregning av proveny tap da det ser ut til at skattegrunnlaget holdes fast, mens det mer korrekte, når det dreier seg om så store beløp, ville være å la skattegrunnlaget endre seg gjennom endret økonomisk tilpasning.

Markedssvikt er den rasjonelle økonomiske begrunnelse for erhvervsstøtte. Et betydningsfullt støtteområde er FoU. Virksomhetenes FoU- innsats kan bli for

liten hvis det er positive eksternaliteter eller fellesgodepreg over FoU som gir gevinster utover virksomhetens egen. Men hvor stor skal støtten være? Kapitlet gir kvalitative føringer, men ikke svaret på omfang. Det ville vært interessant med en vurdering av EU's Barcelona- mål om 3% av BNP til FoU. Bevilgninger til FoU ser ut til å bli vridd mot anvendt forskning. Resultatmål blir ofte basert på patenter som er tatt ut. Men dette kan være et galt signal mht hvilken form for FoU som bør støttes. Hvis kontroll over teknologiutvikling kan fanges opp av en patent er det ikke grunn for det offentlige til å støtte aktiviteten. Offentlig støtte bør gå til FoU som leder til teknologier som ikke så lett lar seg patentere eller hvor de totale resultater ikke er under virksomhetens kontroll

Det argumenteres godt i kapitlet for å gjennomføre cost benefit-analyser, men det savnes et mer slagkraftig eksempel enn støtte til et instrument som måler melkekvalitet når bonden melker.

Kapitel III gir en nyttig oversikt over utviklingen i transportsektoren. Negative effekter som støy, ulykker og luftforurensninger er velkjente. Et betimelig tema er trengsel som er et internt problem for transportbrukere. Trengselsproblemene er spesielt økende i København. Pendling utgjør bare ¼ av persontransportene, mens reiser fra bolig for fritidsformål utgjør 45 % og innkjøpsturer 1/5. De to siste kategorier burde være mer påvirkbare ved økonomiske virkemidler.

Trengselskostnadene er beregnet til 5.7 mld, herav erhvervstrafik 4.1 mld. Trengselskostnader for trafik utenom myldretiden utgjør 2.2 mld.

Infrastrukturinvesteringer inkludert investeringer i kollektivtrafikk vil redusere trengselen. Men det vil neppe være verken fysisk mulig eller økonomisk ønskelig at trengsel skal forsvinne helt. Det vil derfor alltid være behov for tiltak som påvirker utnyttelsen av infrastrukturen og forholdet mellom kollektivtrafik og privatbilisme.

Det Økonomiske råds sekretariat har i samarbeid med Danmarks Transportforskning utviklet modellen ASTRA. Den fyller et hull mellom generelle likevektsmodelller med aggregert transportsektor og tekniske trafikmodeller som ignorerer økonomiske effekter. ASTRA knytter spesielt en sammenheng mellom transportsektoren og deltakelse på regionale arbeidsmarkeder. Modellen sammenlikner dagssituasjonen med en gitt infrastruktur med en ny likevekt etter at reguleringstiltak er iverksatt. Virkninger av Roadpricing og betalingsringer analyseres med forskjellige alternativer for bruk av provenyet. Mht det siste bør man være varsom med å havne i fellen med øremerking. Det er egentlig snakk om andre tiltak samtidig med reguleringstiltakene. Det burde sies fra at det er underordnet at akkurat provenyet fra Roadpricing og betalingsringer brukes. Teknik-

ken ved Roadpricing er ennå for dyr til å være samfunnsøkonomisk lønnsom, mens betalingsringer kan forsvares.

ASTRA står fram som et interessant nytt verktøy for å analysere regulering av eksisterende infrastruktur.



## ENGLISH SUMMARY

### Chapter I: The Danish Economy

The Danish economy is experiencing a period of rapid growth. Unemployment has fallen by more than 30,000 persons during the past year and currently amounts to 4.8 per cent of the labour force. Over the coming years, demand growth is expected to remain at a high level in Denmark as well abroad. Total demand is expected to rise approximately 4½ per cent in 2006, falling back towards 2¾ per cent in 2008. Due to capacity restrictions, these growth rates are likely to lead to a sharp increase in imports. Hence, over the coming years, net exports are expected to contribute negatively to GDP growth, despite exports being set for solid growth rates. At the end of the day, GDP is expected to rise by slightly more than 2½ per cent this year and slightly less than 2 per cent in 2007 and 2008.

Increasing house prices are a major driving force behind the current upturn. Consumption is benefiting from massive capital gains on houses and will most likely also benefit from a further improvement in the labour market. On the other hand, rising interest rates and oil prices are tending to reduce growth in consumption. In total, private consumption is expected to grow at a solid rate of around 3 per cent this year, falling slightly to a level around 2½ per cent in the two following years. With the prospect of solid growth in demand, the investment ratio is set to increase, partly as a compensation for a limited supply of labour.

The international outlook is relatively bright as well, with the prospect of the European economy benefiting from a gradual German recovery. With this background, growth in Danish export markets is expected to reach 2¾ per cent this year, which marginally exceeds the growth rate in 2005. Growth in export markets is expected to remain at high, though slightly decreasing, levels during the forecast horizon.

Unemployment is currently at a historically low level. This limits the possibility of increasing employment further and

it thereby constitutes a ceiling for growth in aggregate production over the coming years. The sharp increase in total demand is therefore expected to mean that a still larger proportion of demand must be satisfied through imports. Against this background, the current account surplus is expected to deteriorate significantly over the coming years.

Due to the improved labour market situation, the labour force is expected to increase by around 10,000 persons towards 2008, despite demographic factors contributing negatively to labour force growth. The expected growth in employment by approximately 40,000 persons is conditional on this increase in the labour force and cannot be realised without it.

The likely response of the economy to various shocks over the coming years must be assessed in the light of an extraordinary amount of uncertainty as the economy moves closer to a situation of full capacity utilisation. In the report, the current situation is compared to the upswings in the eighties and the second half of the nineties. The gap between actual and structural unemployment in the current upturn approximates the size of that in the nineties, but it is not quite as large as that in the eighties. The general economic structures are better now than during the earlier upswings and the economy has become even more integrated with the global economy. This provides a plausible explanation as to why wage responses have been relatively subdued despite significant increases in employment. Wage demands are moderate because workers regard the threat of job outsourcing as a relevant one.

So far, developments in the labour market have been purely positive. The sharp decrease in unemployment has been met by only moderate increases in wage rates. Despite the outlook for further drops in unemployment, increases in the wage rate are expected to remain at moderate levels over the forecast horizon – gradually rising to around 4½ per cent in 2008. This might be seen as a relatively optimistic view, and it is conditional upon an increasing supply of labour, a relatively high level of growth in productivity, and a significant portion of demand growth being covered by imports.

Nevertheless, unemployment is now at such a low level, and the demand for labour so strong, that the risk of the economy overheating must be taken seriously.

Table 1 Short-term outlook for the Danish economy

	Current	Per cent	Percentage change, volume				
	prices DKK bn.	of GDP					
	2005	2005	2004	2005	2006	2007	2008
Private consumption	751.9	48.5	3.7	3.7	3.1	2.8	2.6
Public consumption	401.9	25.9	1.7	1.2	1.4	0.7	0.7
Gross fixed capital formation	322.2	20.8	4.3	8.8	8.8	5.4	4.3
consisting of:							
Residential investments	87.1	5.6	10.6	12.6	7.9	4.8	4.5
Business fixed investments	207.9	13.4	1.1	8.1	9.9	6.0	4.5
Public investments	27.2	1.8	12.4	2.9	2.0	2.0	2.0
Stockbuilding <sup>a)</sup>	2.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0
Total domestic demand	1,478.3	95.3	3.4	4.3	4.1	2.8	2.5
Exports of goods and services	754.8	48.6	2.6	8.7	6.1	3.5	3.1
Imports of goods and services	681.5	43.9	6.4	11.1	9.2	5.3	4.6
GDP	1,551.5	100.0	1.7	3.4	2.7	1.9	1.7
<b>Key indicators</b>							
Consumer prices, percentage change <sup>b)</sup>			1.4	2.1	2.2	2.1	1.9
Unemployment, per cent <sup>c)</sup>			6.1	5.5	4.5	4.4	4.5
Current account, DKK bn.			33.3	44.3	23.9	14.3	4.6
Current account, per cent of GDP			2.3	2.9	1.5	0.8	0.3
General government financial balance, DKK bn.			24.8	61.4	44.0	41.8	37.9
General government fin. balance, per cent of GDP			1.7	4.0	2.7	2.5	2.1
Hourly wage costs, percentage change			3.1	2.7	3.8	4.1	4.3
Terms of trade, percentage change			0.6	0.9	-0.6	0.4	0.3

a) The percentage changes are calculated as real changes in stock-building relative to real 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 taken as 6.00 in 2005, 5.93 in 2006, and 5.81 in 2006-08.

Sources: Statistics Denmark, *National Accounts* and own estimates.

## **Policy recommendations**

The purchasing power of Danish households has risen substantially over the past years. A major reason behind this is substantial tax-free capital gains on real estate. In the current situation, where the level of unemployment is so low, this rise creates a serious risk of the economy overheating.

Import of labour is one possible way to ease the situation on the labour market, but unfortunately the EU agreement on transitional arrangements for the free movement of labour in connection with enlargement was recently extended. The agreement places restrictions upon the flow of labour market services provided by citizens of the new member states of the EU into established member countries, including Denmark.

Fiscal policy has contributed to growth in overall activity through tax cuts, the tax freeze (according to which the Government has promised not to raise any taxes), and growth in public consumption, which has exceeded all projections. In the current situation, with only few idle resources, this is clearly not appropriate. Further tax cuts would increase the risk of the economy overheating and they should obviously be avoided in the present circumstances.

The Government's proposal for welfare reform aims at handling problems concerning fiscal sustainability by reforms rather than by increasing public savings. This is an appropriate strategy and in general the proposal contains various relevant goals and initiatives. According to the Government's own calculations, the proposal will ensure a public sector surplus until 2040.

The current tax freeze, which among other things embodies the principle that the taxation of the imputed rent on housing is fixed in nominal terms at its 2001 level, is only explicitly financed until 2010. A continuation of the tax freeze beyond 2010 would therefore require substantial further savings – as would any explicit tax cuts or increases in the level of public services. Fiscal sustainability will come un-



der further pressure if political negotiations result in less ambitious reforms than those proposed, e.g. if the retirement age is not increased by as much as proposed by the Government.

The reform proposal contains a variety of plans that aim at reducing unemployment and increasing labour supply. Inherent in the reform proposal is the abolition of the special rules regarding unemployed older members of the work force. Another component is a gradual increase in the retirement age as well as in the age for access to the voluntary early retirement pension scheme. It is proposed that the general retirement age be gradually increased from 65 to 67 years, while access to the voluntary early retirement pension scheme, which is today available to 60-year-olds, is to be delayed by three years. Both the Welfare Commission and the chairmanship of the Economic Council have called for a complete abolition of the voluntary early retirement pension scheme, as it is difficult to find economically valid reasons for subsidising early retirement among able persons. The Government's proposal suggests that the retirement age be indexed to the life expectancy of 60-year-old persons. Such an indexation of the pension age, which is to begin in 2025, is a necessary signal to clarify that the gradual increase in total lifespan must be accompanied by more active years in the labour market. The increase in the age that qualifies people for the early retirement scheme as well as the cancellation of the special rules regarding the elderly unemployed will contribute to a lower unemployment level among people at ages just below 60 years.

The reform agenda furthermore contains a proposal that people who have been out of work for more than 2½ years will be enrolled in a full-time programme of labour market activation. During a period of economic expansion like the current one, an unemployment spell lasting 2½ years is a clear signal that something is amiss. It might be an indication that the unemployed person is not qualified to get and keep a job. If this is the case, there is a need for this person to receive offers of training that will qualify him or her for work. However, it might also be a signal that the job-seeking process of the unemployed person has not been

sufficiently intensive or that it has been too narrowly focused. If that is the case, the activation programme should be designed in another way, to test whether the unemployed person really is to be considered a labour market participant and to encourage him or her to intensify his or her job-search. In such a case, the activation should be considered by the unemployed person to be a “threat”.

The more generous the unemployment benefit system, the greater is the need for using activation as a mean of testing whether the unemployed person is really a labour market participant. Presumably, the efficiency of the labour market policy will be increased if a clearer distinction between the two types of activation is introduced. Early in the unemployment spell, it is necessary to examine whether the unemployed person needs to receive courses or training which will increase his or her chances of getting and keeping a job. In this case, it will typically be more effective if such offers are given early in the unemployment spell.

Over the past years, the public budget has shown large surpluses. A significant part of this is attributable to the business cycle, combined with large increases in revenue from the taxation of dividends from pension funds as well as from the oil extraction activities in the North Sea. For this reason it is important to note that substantial portions of the revenues of recent years are of a temporary nature.

The significant revenues from the North Sea might tempt policy makers to conduct an expansive fiscal policy. To enhance budget discipline, all revenues from the North Sea ought to be directed to a special fund. One possible system would be to direct all revenues from the taxation of North Sea activities to a fund that uses the revenues to buy financial assets. A proportion of the dividends from these assets would be accumulated in the fund, while the remainder would be transferred to the public budget. If only the portion of the dividend that exceeds the average long-term growth rate in nominal GDP is transferred to the budget, the fund will maintain its size relative to GDP over time. Although the oil resources in the North Sea will some day be fully extracted, the revenue from the fund would be perma-

ment. Similarly, it would be natural to divert other temporary revenues – e.g. revenues from the sale of public assets – to the fund.

The portion of the dividends which flows from the fund to the public budget should not be earmarked for specific purposes, but should rather be an integrated part of the total revenues to the public budget. This would not rule out investing dividends from the fund in human capital accumulation or research into the development of alternative sources of energy, but such decisions ought not to be determined by the flow of income from the fund.

In the near future, when political agreement regarding the welfare reform has been reached, the natural next step in the reform process would be a tax reform and the cancellation of the tax freeze. Globalisation makes it necessary to turn away from the heavy taxation of mobile tax bases and move towards taxation of non-mobile tax bases. Such a reform is not allowed within the framework of the tax freeze, however. By fixing the nominal taxation on houses, the distortions in the tax system and in the real estate market are increased. As an absolute minimum requirement, revenues from real estate taxation must follow movements in house prices. Furthermore, the special low tax rate on real estate purchased before July 1, 1998 ought to be abandoned.

A symptom of the distortions of the tax system is the sharp increase in the use of fringe benefits as a substitute for wage increases. High tax rates on labour income make it beneficial for firms to increase effective disposable wages through other channels than by increases in gross wages. The increasing use of fringe benefits creates a loss of revenue from labour taxation. This development does reduce effective tax rates, but in an inefficient and arbitrary way. If tax reductions are to be given, they ought to be given in a direct and transparent way. Another symptom of the asymmetries in the tax system is with respect to the taxation of capital, where current rules make it beneficial to finance pension savings through increasing debt. Such distortions also erode the tax base and limit the possibilities of reducing taxes in the areas where reduction is most needed.

## **Chapter II: Industrial Policies: Balancing Costs and Benefits**

Denmark's position as one of the world's most prosperous countries is based on the high level of value added created in Danish firms. The value added reflects the remuneration for labour and the return on capital in the production process. This income is a prerequisite for the tax revenue which finances the Danish welfare state. Hence, there are good reasons to analyse and to comprehend policies – including industrial policy – that can increase value added in Danish firms.

A broad range of policies have the potential to influence production in the business sector, the composition of this production, and the demand for production factors. For a small open economy, international conditions and agreements concerning free trade, liberalized capital markets and competition on product markets are crucial. National policies are equally important, including educational policy, labour market policy, research policy and tax policy.

It appears that industrial policy complements a broad range of other policies. In order to carry out an appropriate analysis of industrial policy it is necessary to delimit it. In the report, selective state aid is defined as subsidies and expenses on the public budget targeted towards business sector activities, and tax discounts due to deviations from “norms” in the tax system. The report presents statistics on selective state aid totalling DKK 27 billion in 2006. These figures exclude initiatives financed by local government and generous depreciation rules in the tax system.

Subsidies and expenses paid from the public budget will total almost DKK 7 billion in 2006. The main part of this total – DKK 4 billion – will finance institutions and activities supporting the business sector, i.e. R&D or supervision and regulation agencies. The business sector will receive DKK 3 billion in subsidies. The expenses targeted for R&D and innovation will amount to DKK 2.2 billion, including activities in public research institutions and activities financed directly in the business sector. The agricultural sec-

tor (including food processing) will receive 42 per cent of the total subsidies from the public budget.

The subsidies and expenses from the public budget have been reduced by DKK 3 billion in the period 1998-2006. This is primarily due to cuts in direct subsidies to the business sector, of which the most important are the abolition of subsidies to shipyards and to household services

Tax discounts favouring the business sector will amount to DKK 20.6 billion in 2006 – three times the amount of “visible” subsidies and expenses from the public budget. These advantages come from low taxation of profits, inputs of capital, labour, and intermediates in certain sectors in relation to the “norm” in the tax system. The service and transport sectors receive almost half of the tax discounts, and the agricultural sector including food processing receives less than 10 per cent. The tax discounts for the service and transport sectors are in the form of a low effective value added tax on financial services and other services, exemption of seamen from personal income taxation, and low excise duties on transport fuels. Tax discounts favouring R&D and innovation amount to DKK 4 billion.

The statistics on state aid presented in the chapter constitute the first attempt made to establish an overview of this central field since the important presentations by the central administration in the late 1990’s. Updated statistics improve decision-making in the field of industrial policy.

The general argument in favour of selective state aid is that market forces alone will not always produce an optimal allocation of resources as seen from the point of view of society. However, not all failures of the market place constitute reasons for government intervention. State aid is justified by market-place failures which seriously hamper certain activities or sectors or which prevent firms from capturing the full benefits of their investments.

The government has proposed supporting entrepreneurs with a previous record of high growth in revenue and employment. Entrepreneurs qualifying for support – the so-

called “growth entrepreneurs” – would be given a reduction in personal income taxation. Growth entrepreneurs have a higher level of productivity than other entrepreneurs and established firms. The report tries to identify a rationale for the selective support of this group of firms and individuals.

Not surprisingly, growth entrepreneurs invest more than other firms, and accordingly have lower profits due to higher levels of depreciation. However, high investment levels and low profits do not in themselves constitute barriers to further growth financed by commercial loans. In principle, one rationale for supporting growth entrepreneurs could be a high level of productivity in combination with the possibility that the entrepreneurs themselves would not be able to reap the full benefits of their effort. By the same logic one could generally argue in favour of public initiatives which support the reallocation of resources from low-productivity to high-productivity sectors. However, such a policy would demand massive public intervention, and the information necessary for directing support to the correct firms would be enormous. Hence, the Chairmanship concludes that the central elements in entrepreneurial policy should still be publicly financed advice to potential entrepreneurs and a continued effort to reduce administrative barriers.

Differentiated taxes and excise duties can also be an element in state aid. However, there are strong arguments in favour of neutrality, i.e. uniform taxation of all sectors, inputs and goods. Deviation from the principle of neutrality demands a specific and important reason.

Shipping companies and Danish seamen receive substantial tax discounts. The companies can choose to be taxed in the tonnage tax regime, which means a lower tax payment compared to the ordinary business tax system, and Danish seamen are exempted from income taxation. These conditions are similar to the taxation regime for the majority of EU shipping companies and employees.

A differentiated taxation of capital income, such as that represented by the tonnage tax, could be justified if the re-

gime of capital income taxation in force has undesirable aspects. In the most frequently used regime – source-based taxation of capital income – capital income is taxed at the firm level. This discriminates against capital-intensive sectors, e.g. shipping, compared to taxing capital income at the level of the owner of the firm (residence-based taxation of capital income). However, the report documents the fact that the discounts provided by the present tonnage tax are too great. Furthermore, the exemption from income taxation of Danish seamen is questioned in the report, because shipping companies could equally well employ seamen from abroad with similar qualifications. Especially in a situation with an increasing shortage of labour, it is not appropriate to subsidise employment in a sector with alternatives to skilled Danish employees.

Subsidising shipping companies could freeze up resources in a sector which, from the point of view of society, provides a low return. Calculations covering the period 1990-2002 indicate that capital invested in shipping companies had a substantially lower return than capital invested in manufacturing. In 2003-04 the situation changed, but this was mainly due to extraordinarily high freight rates of a temporary nature.

Arguments in favour of state aid that are based on principle should be supplemented by quantitative considerations. It is necessary to calculate the economic benefit to society, because the gain could be smaller than the direct and indirect costs of the scheme. Public expenses that have to be financed by taxes distort economic decision-making. In addition, support to private industries can hamper competition if implemented in an inappropriate way. Furthermore, state aid schemes will generate administrative costs when aid is granted, disbursed and checked. State aid to industries can also lead to rent seeking activities.

Cost benefit analysis is a useful tool to evaluate public initiatives. Cost benefit analyses evaluate the monetary values of both benefits and costs. An important element in the analysis is a description of the economic problems the aid is supposed to solve. These must be problems that the market

does not solve by itself. Even if the analysis has to stop after the description of all expected pros and cons, it improves the basis for making decisions.

Many initiatives have the potential to increase employment and improve the trade balance, and this is often considered a quality mark for a project. However, there is only economic benefit if the earnings of those employed and the return on capital are greater than they would be through an alternative use of resources. This gain is independent of the effect on employment and of whether the production is consumed in the home country or abroad.

Applied research and development should only receive state aid if these activities have a higher return to society than to private investors. That could be the case if knowledge is spread to other research areas. Analyses of existing and completed projects could contribute to an improvement in evaluation methodology and in this respect enhance analyses of state aid to future projects. It is difficult to undertake such analyses because of the lack of satisfactory information about projects which have received state aid. It is recommended that recipients of state aid should be obliged to supply pertinent information. In this way it would be possible to evaluate the economic gain from state aid in a more appropriate way. It is important to perform cost benefit analyses, both before and during the period state aid is given, in order to ensure that the initial reason for giving aid still exists. The ship-building industry, for instance, received state aid for about 30 years without any check being made on whether the economic gain had been sufficient to balance the costs of state aid to this industry.

In the 1990s the purchase of household services was subsidised. Both theoretical arguments and model calculations indicate that this subsidy induced an economic gain in the light of labour market conditions prevailing at the time. The economic gain was a result of a more efficient allocation of labour, because do-it-yourself work and moonlighting were diminished. This increased the supply of labour, especially from people in employment with high incomes. However, the gain from increasing the subsidies to household services



should be compared with the gain that could have arisen from a reduction in marginal tax rates.

The EU has common rules for state aid. State aid is in principle forbidden if the aid actually or potentially distorts the competition between member states and influences the trade between member states. However, some forms of aid are allowed.

The state aid statistics from the EU Commission follow the EU rules for state aid. They show that Danish state aid amounts to about DKK 8 billion per year, which is slightly above the EU average measured as a proportion of GDP. This statistic is quite different from the statistic calculated in this report.

The state aid rules of the EU are under revision, and a major element in this revision is an improved economic element in state aid appraisal. This is in line with the recommendation of the Chairmanship for increased use of cost benefit analysis.

In the chapter it is also recommended that a public register for state aid in the EU is established. The register should consist of detailed information about all appropriations of state aid in member states. This could improve transparency for competitors and the options for evaluating the effect of state aid.

### **Chapter III: Traffic, Congestion and Infrastructure**

#### **Main results**

A widely debated instrument for transport regulation is road pricing, whereby car drivers pay a fee depending on where, how much and when they drive. Road pricing and other types of transport taxation are analysed in this chapter. The main findings from this analysis are:

- The amount of transportation is rising and the need for further regulation is acute and increasing.

- Large parts of the present system of transport taxes are not efficient and ought to be changed. These include the use of yellow vehicle registration plates<sup>1</sup> by private households and the taxation of diesel-powered cars, vans and lorries.
- There could be social-economic gains from introducing a payment ring around Copenhagen. This type of taxation is more narrowly targeted than the present taxation. The level of gain would increase in the future because of the increasing traffic.
- The fee charged in a payment ring must be high if it is to result in significant social-economic gains.
- Kilometre-based road pricing is a very precise instrument for traffic regulation. Large investment and operating costs mean that there would probably not be a welfare gain from kilometre-based road pricing in the Copenhagen area. However, technological developments and increasing levels of traffic are expected to make road pricing more cost effective within the foreseeable future.
- Higher taxation of car transportation combined with lower taxation of income would induce social-economic benefits.
- Changes in transport taxation might redistribute incomes between regions. This could be avoided by appropriate use of the revenue generated.
- Social-economic analyses of investments in infrastructure are carried out systematically, but this is not always reflected in political decisions. Infrastructure investments should be a part of a plan for public investment.

A well-functioning transportation system is important for a country's economy and the welfare of the population. Effective and cheap transportation reduces costs to trade and industry and makes it possible to recruit employees with

1) Vehicles with yellow vehicle registration plates are given a significant reduction in the registration fee, but a car with yellow plates may only have seats for two persons. Yellow plates were introduced to reduce the taxation of businesses, but they are widely used in Denmark for purely private purposes.

relevant qualifications from a large area. In addition, firms can market products in a larger area, which in turn increases specialisation and the possibility of, for example, increasing returns to scale in production. Competition is enhanced, resulting in efficient production and lower consumer prices. Furthermore, effective transportation increases consumer choice and leisure time flexibility.

Passenger and freight transport have increased during the past decades. This has put the transportation system under pressure and congestion is increasing, especially in and around the major cities.

Transport causes negative externalities such as noise, accidents and air pollution. Technological progress has in some cases reduced emissions but other emissions, e.g. the CO<sub>2</sub> from transportation and congestion, are increasing. These externalities make it necessary to regulate the total amount of transport as well as the ratio between the different means of transportation used.

Transportation is both taxed and subsidised and is therefore important to the public budget. The revenue from transport taxes amounts to around DKK 43 billion, corresponding to six percent of the public income from taxation. Transport subsidies correspond to one percent of the public income from taxation. In addition, a substantial amount of public funds is spent on infrastructure investments and maintenance.

The costs of transportation, including taxes and subsidies, affect the costs of commuting. Thus, the taxation of transportation has an impact on labour supply and, in turn, on the revenue from income taxation. Higher transport prices increase the costs of working, but on the other hand higher transport prices also ease congestion, lessening commuting times and thus reducing the costs of working.

Regulating transportation is complex. Authorities must choose where and how to invest in infrastructure, and how to regulate externalities. The procurement of public revenue must also be taken into account. The individual decisions are not necessarily independent. If infrastructure invest-

ments are carried out the welfare gain from introducing road pricing will change, and introducing road pricing will in turn change the expected gain from infrastructure investments.

The public revenue is an important benefit from transport taxes. Raising revenue distorts the economy and private production is reduced. This distortion is large for income taxation. In comparison, consumers' reaction to changes in transport prices is smaller. This means that taxation of transportation is not particularly distortionary, and it follows that transport comprises a good tax base. Thus, it can be beneficial to increase transport taxes and reduce income taxes. However, such changes will affect the income distribution, a factor which should be taken into account.

There is a need to differentiate transport taxes, as the level of the externalities depends upon geography and the time of day. Existing taxes, such as registration taxes and fuel levies, do not depend on where and when the transportation occurs. It is possible to differentiate taxes with road pricing, but it is costly, as all vehicles must have a GPS installed. An alternative instrument is payment rings, e.g. around city centres. This instrument is not as precise as road pricing as there is no direct connection between the payment and the kilometres driven, but the system costs are lower.

### **Transport taxation**

The taxation of transport in Denmark is complex. Several taxes are less than suitable and ought to be revised. It is therefore necessary to review transportation taxes in order to achieve an overall tax system that creates the right incentives and public revenues at appropriate levels. Several examples of how the regulation ought to be changed are given below.

Diesel-powered cars and vans are taxed more leniently than gasoline-powered vehicles. The relatively low taxes combined with a better fuel efficiency have contributed to raising the proportion of diesel cars on the road. This is an unfortunate development, as the negative externalities are greater for diesel cars. However, future EU norms may

mean that the negative environmental effects of new diesel cars will be reduced. This may lower the level of external effects of diesel cars towards those of gasoline-powered cars, especially outside urban areas.

Analyses in the chapter show that the taxation of diesel cars is too low. If cross-border trade considerations dictate that the diesel fuel tax cannot be increased, it is possible to raise the equalisation levy on diesel vehicles.

Vehicles used in businesses are taxed less than vehicles used for private purposes, and the taxes typically amount to less than the value of the externalities. There is a need to increase the taxation of lorries. It is problematic to raise the fuel levies because of the effects on cross-border trade and competitiveness. As a result, road pricing may be a necessary instrument.

The design of the registration tax system for vans creates incentives to buy large vans instead of small ones. This is not appropriate, and large vans should be taxed relatively more heavily. Furthermore, it is recommended that the annual taxation of vans should be calculated as a green petrol tax, using the same principles as for cars.

The taxes are differentiated depending on the expected purpose of the cars. Taxes are lower for cars with yellow vehicle registration plates and for mobile homes. The purchase of yellow plate vehicles by households for purely private purposes is increasing. It is not appropriate that large cars are taxed less just because they have fewer seats. Such purchases exploit a loophole in the legislation and this loophole should be closed. This can be done by changing the rules for cars with yellow registration plates, or by a significant increase in the car ownership tax when the cars are used for private purposes.

Over the years several environmental externalities stemming from transportation have been reduced, and there are fewer accidents. However, economic growth is expected to increase externalities in the future, particularly congestion.

Negative externalities in urban areas are significantly larger than in rural areas. One reason is the greater degree of congestion in urban areas, but environmental effects are also greater in urban areas because they are more densely populated. Calculations of the levels of environmental and other external costs are uncertain, but it is important to consider them.

The marginal value of the externalities for car traffic in urban areas during rush hour is probably greater than the total taxation per kilometre. This indicates that car taxes are too low in urban areas. This factor is most significant for diesel cars, as these are taxed less but pollute more. Taxes are higher than the external costs outside the rush hour and in rural areas. However, this does not imply that taxation is too high in these cases, as transport ought to be taxed not only to meet costs but also to generate revenue.

A simultaneous reduction of the registration fee and increase in taxes that depend on the kilometres driven should be considered. This would reduce the average age of the cars on the road, but still limit the number of kilometres driven.

Higher fuel levies might lead to an unfortunate increase in cross-border trade. Road pricing throughout the whole country would most likely solve this problem. However, this is a major step which is probably not relevant until the investment and operating costs are reduced by technological developments. If cross-border trade considerations exclude increased fuel levies in the shorter term, an alternative approach would be to reduce the registration fee and raise the green petrol tax for cars. This would also reduce the average age of the cars on the road, but compared to the introduction of road pricing the effect on kilometres driven it would be less precise.

### **Road pricing and payment rings**

Both investments in infrastructure and road pricing can reduce congestion. Until now the Danish strategy has focused solely on infrastructure investments. However, combining the two instruments is often a better way to solve the

problems. The infrastructure costs can be reduced and society will experience a gain if the present strategy is supplemented by road pricing.

In cooperation with the Danish Transport Research Institute, the Secretariat of the Danish Economic Council has developed an economic model, ASTRA, to analyse the consequences of road pricing. ASTRA is an equilibrium model which focuses on transportation, congestion and the labour market. The model is based upon several simplifying assumptions, so the results should be viewed as indications only.

Table 2 shows the welfare effects of introducing either road pricing in Copenhagen and Frederiksberg municipalities or a payment ring around them. These instruments are combined with different ways of using the revenue: income tax reductions, increased subsidies for public transport in Copenhagen, or larger commuter tax deductions for people who commute to Copenhagen.

*Table 2 Welfare consequences of road pricing in or a payment ring around Copenhagen*

	<b>Reduced income taxes</b>	<b>Subsidisation of public transport</b>	<b>Commuting tax deduction</b>
	-----	DKK, millions	-----
Road pricing, DKK 4 and 2 per km <sup>a)</sup>	-24	-218	-282
Payment ring, DKK 40 and 20 per passage <sup>a)</sup>	382	221	152

a) Payment in and outside the rush hours respectively.

Source: Own calculations using ASTRA.

Social-economic benefits would be generated if a payment ring was established, and the best way to spend the revenue would be to ease income tax. The effects on regional income distribution can be eliminated if the revenue is used

for income tax reductions in the affected regions. The analyses indicate that the fee should be relatively high if a payment ring is established. This is necessary because of the high system costs.

The results indicate that there is no gain from introducing road pricing. This is a result of the heavy costs of running the system.

However, the uncertainties within the model are significant, and the calculated gains are relatively small and uncertain. As a consequence, it is not possible to recommend establishing a payment ring at present. The possibility is interesting, and more exhaustive analyses should be initiated in order to determine whether there would be a gain.

In the long term, congestion is expected to increase. This will increase the gains from road pricing or a payment ring, and within ten years these gains will be significantly greater than today, if infrastructure investments are not made.

### **Infrastructure investments**

Investments in infrastructure can reduce congestion. The increasing traffic means that continuous investments in infrastructure are probably cost-effective. However, it is neither appropriate nor realistic to fully remove congestion through infrastructure investments (or through road pricing for that matter).

It is commendable that social-economic analyses for major investments within the transport sector have been carried out over a number of years. The methodology has been improved in recent years, and a common methodology for road and rail investments has been established.

However, some decisions regarding infrastructure investments are based on insufficient analytical material. For instance, in some cases either a social-economic analysis or an environmental assessment analysis has not been completed. It is recommended that future decisions concerning major infrastructure investments are only made if a social-economic analysis of the costs and benefits is available.



It is not possible to include all costs and benefits in a social-economic analysis. As a result, decision makers might find that a certain infrastructure project with a seemingly low net present value should be initiated anyway, because there are gains which are not incorporated in the analysis. In this case, these gains should at least be listed. Furthermore, it is recommended that – as a part of the cost-benefit analysis – a calculation is performed to establish the value of the excluded effects necessary if the project is to have a sufficient net present value. This can supplement the methodology for dealing with omitted effects recommended by the Ministry of Traffic.

Concerns about regional distribution seem to have affected earlier decisions regarding infrastructure investments. Cost-effective investments in the Copenhagen area have not been implemented, while projects in the provinces which were not cost effective have been carried out. Targets relating to regional distribution should not be achieved by choosing infrastructure investments with low cost effectiveness. Regional distribution targets should be achieved using other instruments, such as equalisation schemes or general state grants.

An overall plan for public investments should be made; see the earlier recommendation on this in *Danish Economy, Spring 2004*. Investments in infrastructure should be included in this plan, and the plan should not only determine the investment target for the following years, but should also include cost benefit analyses of the projects. Within the framework of such a plan, infrastructure projects will be compared not only with other infrastructure projects but also with other types of public investment. This may increase the chances of choosing the most cost efficient projects.