

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 stadigt 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 arbejdsudbuddet 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 opsparring. 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 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 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 skatteklender til fordel for en lempeligere beskatning af mobile skatteklender. En sådan omlægning af skattesystemet umuliggøres af skattestoppet. En fastholdelse af skattestoppet på ejendomsværdiskatten forøger forvridningerne 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 asymmetriene 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 momsabat 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 skattnedslag. 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.

Skattebegunstigelse 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 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-analyse før og under projektførelsen	Det er vigtigt at gennemføre cost-benefit-analyser, før det beslutes, 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 marginalskatterne.

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 afgøre, om brugerbetalingen er indrettet hensigtsmæssigt.

EU's statsstøtteregler

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 dieselmotorer, 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 ₂ -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 forvridning 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 diesebiler skaber miljøproblemer	Dieseldrevne person- og varebiler beskattes samlet set lempeligere end benzindrevne køretøjer. Den lempeligere beskatning af diesebiler sammenholdt med den bedre brændstoføkonomi i disse har bidraget til at øge diesebilernes andel af personbilparken. Denne udvikling har ikke været hensigtsmæssig i lyset af de større miljøomkostninger ved diesebiler. I forbindelse med fremtidige EU-normer kan nye diesebilers miljøomkostninger reduceres.
Afgift på diesebiler bør forøges	Analyserne påviser, at den samlede afgift for diesebiler er for lav. Hvis afgiften på diesel ikke kan sættes op på grund af grænsehandel, kan en forøget beskatning af diesebiler 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 dømmes 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 dieslbiler, 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 forenkende 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 lettelser 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 ^{a)}	-24	-218	-282
Betalingsring, 40 hhv. 20 kr. pr. passage ^{a)}	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 den 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.