

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 ad 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 skatetilskuddene koster godt 20 mia. kr.

Erhvervsstøtte kan afbøde markedsfejl

Den generelle begrundelse for selektiv erhvervsstøtte er, at markedskræfterne alene ikke altid fører frem til den bedste anvendelse af ressourcerne i samfundet. Årsagen er fejl i markedsmekanismen, som erhvervspolitik 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 offentligt initiativ for at blive gennemført.

Erhvervsstøtte koster og kan hæmme konkurrence og omstilling

Allerede i dag påvirker og understøtter den offentlige regulering markedsmekanismen 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 erhvervsstøtte. 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 erhvervsstøtte virke konkurrenceforvridende, hvis den udmøntes forkert. Endelig kan erhvervsstøtte med karakter af "midlertidig" krisestøtte også forsinke uundgåelige omstillinger fra brancher i tilbagegang til brancher i fremgang.

Hvordan identificeres god erhvervspolitik?

Det primære formål med kapitlet er at diskutere kriterierne for god erhvervspolitik og beskrive metoder, der kan være med til at identificere gode og dårlige initiativer. Cost-benefit-analyser giver et systematisk samfundsøkonomisk grundlag for at vurdere fordele og ulemper ved erhvervspolitiske initiativer. Forudsætningen for at vurdere den selektive erhvervsstøtte 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 erhvervs politik 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.¹ 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 erhvervs politik, 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.² 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 momsfrigtagelse – 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

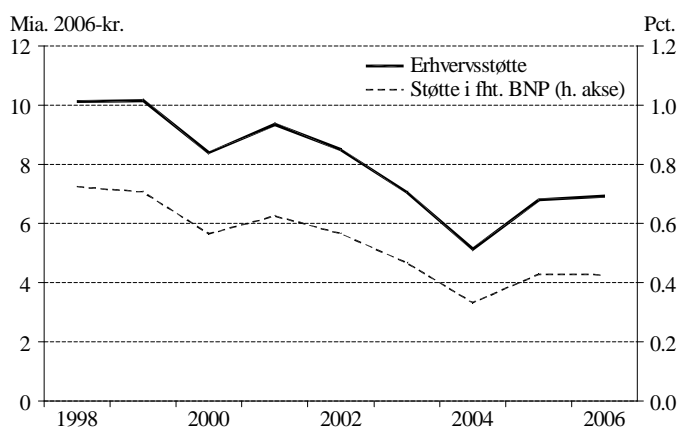
Kraftigt fald i erhvervsstøtte på finansloven

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.

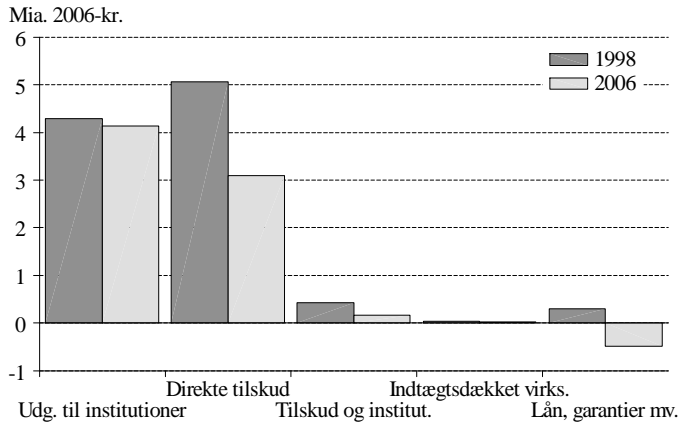
Ordningerne inddeles efter, hvilke *brancher* der modtager støtten: 1) landbrug og dets forædlingsindustrier, fiskeri mv., 2) industri, byggeri mv., 3) service, transport mv., 4) ikke branchespecifik støtte.

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 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

Branchestøtte	
Fødevarerdirektoratet, almindelig virksomhed	497,5
Direktoratet for FødevarerErhverv	317,4
Bladtilskud	298,1
Tilskud til filmformål mv.	266,8
Farvandsvæsenet	244,8
I alt	3.286,4
Miljøstøtte	
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
I alt	185,2
Krisestøtte	
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
I alt	56,8
Forskning og Udvikling (og innovation)	
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
I alt	2.226,1
SMV og iværksætter	
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
I alt	134,1

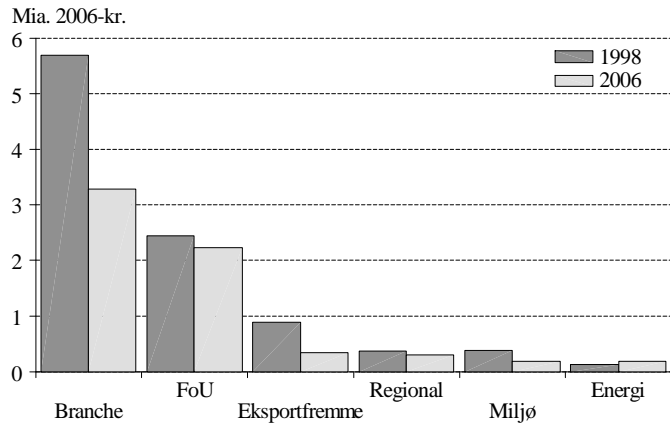
Tabel II.1 De fem største ordninger for hvert af hovedformålene, mio. kr., 2006, fortsat

Regionaludvikling	
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
I alt	301,5
Eksportfremme	
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
I alt	342,1
Energistøtte	
Elsparefonden	96,2
Tilskud til dækning af CO ₂ -afgift i visse virksomheder	86,7
I alt	182,9
Ikke kategoriseret	
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
I alt	268,3
Generel investeringsfremme	
Ophør af låneordninger	-19
Nordisk Investeringsbank (dividendeudbetaling til staten)	-50
I alt	-69

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.

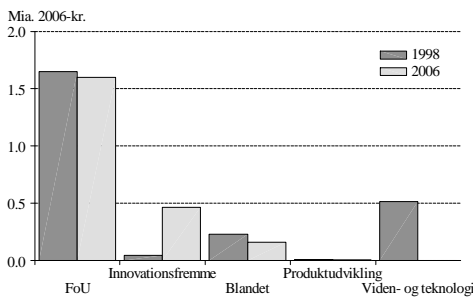
Figur II.3 Samlet erhvervsstøtte fordelt efter overordnede formål



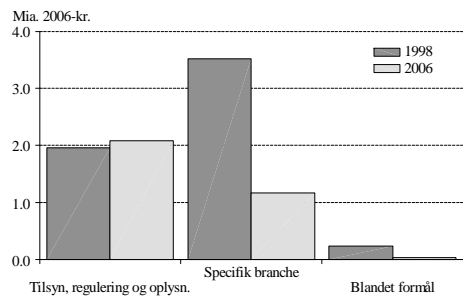
Anm.: Formålene er rangordnet efter beløbsstørrelse i 2006. Kun de 6 største formål er medtaget. "FoU" er forkortelsen for "FoU og innovation".

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 FødevareErhverv, Danmarks Jordbrugsforskning samt Statens Fødevarer- og Veterinære Forskning.

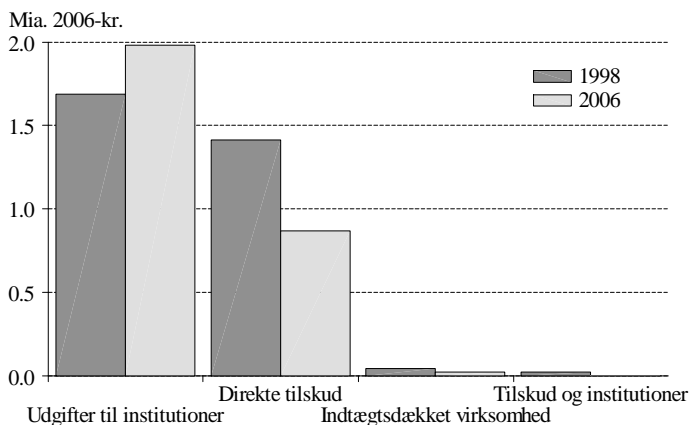
Tabel II.2 Fordeling af erhvervsstøtte på brancher

	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).³ 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.

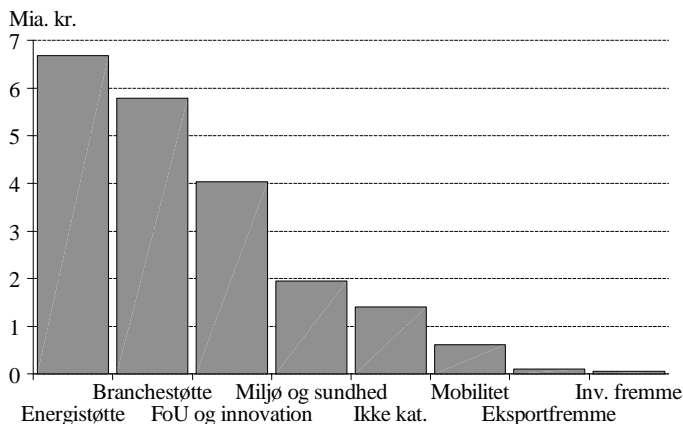
Opgørelsen indeholder heller ikke de generelle skattesubsidier til ejerboliger som følge af en lav beskatning af afkastet af ejerboliger i forhold til sammenlignelige kapitalafkast. En metode til at beregne størrelsen på disse subsidier er beskrevet i Det Økonomiske Råd (2005).

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 iværksætter, 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.

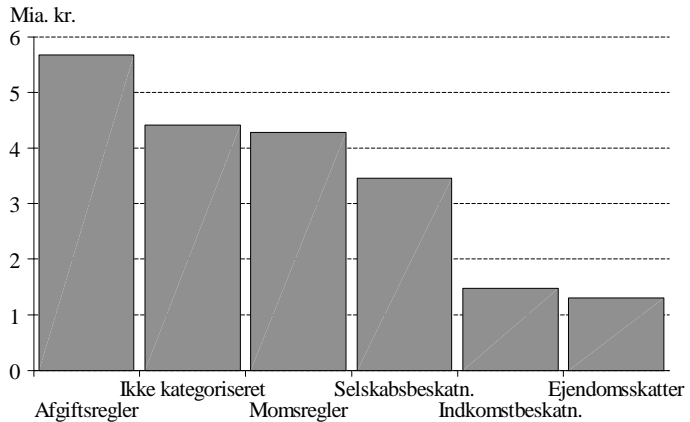
Støtten kan antage følgende 8 *former*: 1) selskabsbeskatning 2) momsregler, 3) afskrivningsregler, 4) indkomstbeskatning, 5) afgiftsregler, 6) ejendomsbeskatning, 7) blandet form, 8) ikke-kategoriseret.

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

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

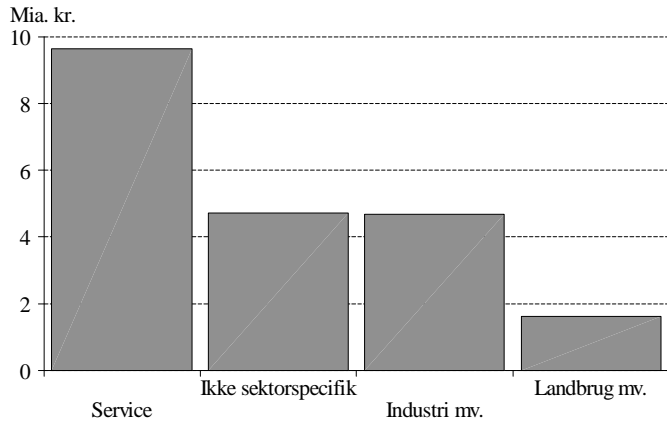
Tabel II.4 De største ordninger inden for hvert af de ni formål, som omfatter erhvervsrelaterede skatteudgifter, mio. kr., 2006, fortsat

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

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 beløbstørrelse 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 værftsstøtten 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 konkurrenceforvridding, 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 vækspotentiale, 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 overvælttes på varepriserne.⁴

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 meritgoder, 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).⁵ 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 finansiel kapital.⁶

- 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.⁷ 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.⁸ 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 vanskeligt

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
erhvervs-klynger
kan virke
konserverende**

Støtte til erhvervs-klynger kan også være problematisk, fordi det kan give incitamenter til at fremstå som en erhvervs-klynge, selvom erhvervet ikke er det. Samtidig kan støtte virke konserverende på erhvervsstrukturen, fordi der er en asymmetri mellem eksisterende og potentielle erhvervs-klynger, idet eksisterende erhvervs-klynger 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 erhvervs-muligheder (“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 markeds-mæssige aktiviteter. På nogle områder, f.eks. inden for hjemmeservice, ligger de markeds-mæssige 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) markeds-mæssig 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 skatte-regler, der begunstiger bestemte aktiviteter eller erhverv. Økonomien er dog i nogle tilfælde behæftet med markeds-fejl, 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 forvriddningstab, 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 forvriddningstab, men almindeligvis forudsættes de marginale forvriddningsomkostninger 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 erhvervsmæssige 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 nettonutidsgevinsten 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 retningslinje 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 iværksætteri⁹

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 drevet 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 projekter¹⁰

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.¹¹ 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).¹²

- 11) Totalfaktorproduktiviteten angiver det vækstbidrag, som indsatsen af kapital, arbejdskraft og halvfabrikata ikke kan forklare.
- 12) Beregningerne på databasen er foretaget af Økonomi- og Erhvervsministeriet. 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 skattelempe 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 produktivitetsniveau, 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 forretningservice, 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 ^{a)}	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 vinduespuddning. 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.

Evalueret 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 velfærd i form af øget fritid for brugerne af hjemmeserviceordningen.¹³ 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.¹⁴

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) Velfærd i form 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 boligreparation. 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 velfærden. 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.¹⁵

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 forskningssatsninger. 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. Fondens 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 samfunds- økonomisk vurdering

Der er udsigt til, at midlerne til Højteknologifonden vil stige markant over de kommende år. Højteknologifonden satses 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 anvendelses- orienteret 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 samfunds- økonomisk analyse

Et eksempel på tilløb til en samfundsøkonomisk analyse på anvendt forskning er foretaget inden for Danmarks JordbrugsForskning (DJF), jf. Kvistgaard (2003).¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ Hertil 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.¹⁹

**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 kapital-eksport 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 for 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.²⁰ 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

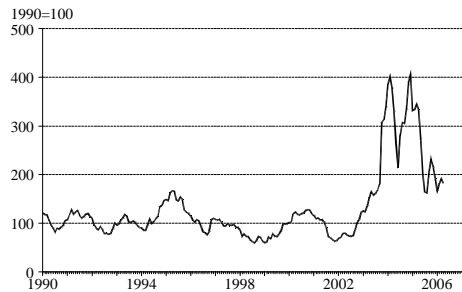
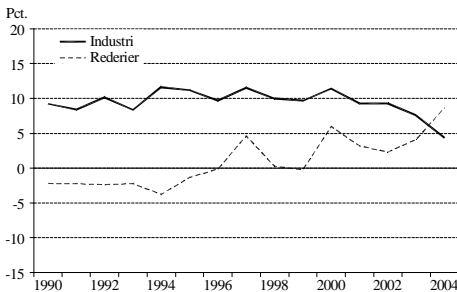
20) Regnskabsstatistikken indeholder tal for egenkapitalforrentningen i erhvervene. Dette mål afviger fra det samfundsmæssige afkast af kapital, som det fremgår af figur II.9a, bl.a. som følge af skattemæssige forhold. Endvidere indeholder regnskabsstatistikken kun tal for rederierne siden slutningen 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 beskatningen 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 skibsbygningsmarkedet. 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.²¹

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.point 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.²²

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, erhvervs sammenslutninger, 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 CO₂-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.²³ 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

Statsstøttere reglerne 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 støttækilden. 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**

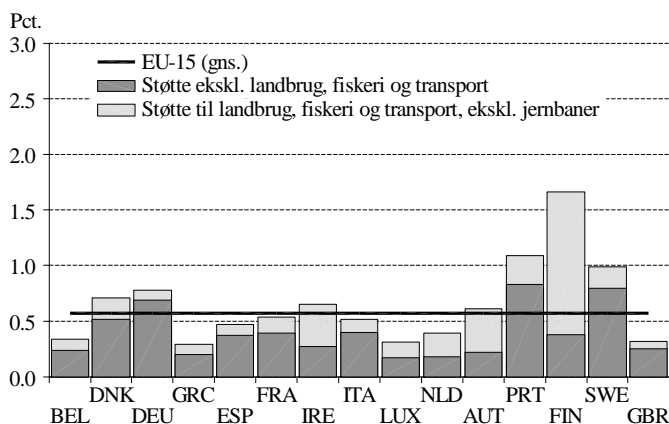
Der er betydelig indholdsmæssig forskel mellem opgørelsen af statsstøtte som opgjort i dette afsnit og i afsnit II.2. Det skyldes helt forskellige definitioner af statsstøtte. Hvis en støtteordning på finansloven ikke forefindes på EU's oversigt, kan det skyldes, at 1) der enten ikke er tale om støtte 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 CO₂-afgiften.²⁴ 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.

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.

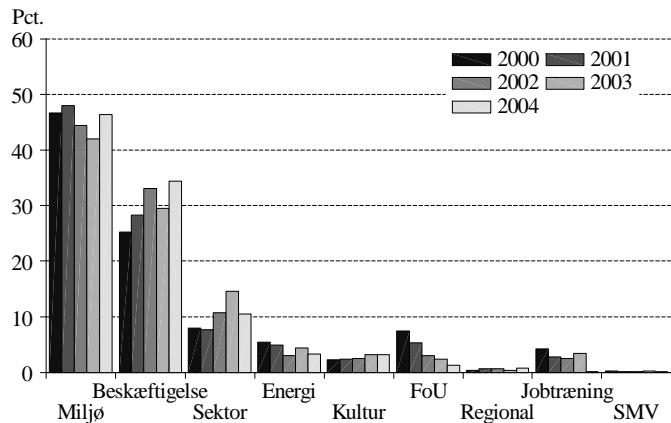
24) CO₂-afgiften indgår ikke i opgørelsen i afsnit II.2.

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 statsstøttere regler og påvirkningen af konkurrencen

Formålet er at hindre konkurrence- forvridning

Hovedsigtet med EU's statsstøttere regler 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 højest 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.²⁵ 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 varenes kvalitet og priser i forhold til forbrugerne skal inddrages i vurderingen af, om statsstøtte kan tillades.²⁶

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. 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. Emnet for dette kapitel er selektiv erhvervsstøtte, der defineres som erhvervsrettede tilskud og udgifter på finansloven samt skattetilskud til erhvervs livet, 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 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 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.²⁷ 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 markedskræfterne 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. Afviselse 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 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 samfundsøkonomisk 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, forvirrer 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 beslutsningsgrundlaget.

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 projektforløbet

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 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 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 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

Statsstøttere reglerne 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 statsstøttere reglerne 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

Erhvervs politik 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 erhvervs politik og det metodemæssige grundlag for at evaluere erhvervs politik 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 erhvervs politiske 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.

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): *Erhvervsredegørelse 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

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): *Konkurrenceredegørelsen*. 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.

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.

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.

