



Redegørelse om erhvervsstøtte 2007

1. Indledning

Erhvervsstøtte og i en bredere forstand støtte til erhvervsrelaterede udviklingsaktiviteter og erhvervsfremme gives til mange formål. Det kan være med henblik på at nå målsætninger på områder som fx miljø, energi, kultur eller sundhed. Det kan være for at opbygge og sprede erhvervsrelateret viden. Det kan være med det formål at skabe bedre generelle rammebetingelser for erhvervslivets aktivitet. Bag de mange formål ligger ofte en formodning om, at samfundets ressourcer kan anvendes på en bedre måde, og at støtteordningerne kan bidrage hertil.

Erhvervsstøtte kan gives på mange måder. Det kan dreje sig om tilskud, garantier, lån på lempelige vilkår og skattebegunstigelser. Den mest synlige form for støtte er tilskud, der optræder direkte som en udgift i de offentlige budgetter. Skattebegunstigelser kan i visse tilfælde på linje med tilskud opfattes som en udgift. Sådanne skatteudgifter kan imidlertid ikke aflæses i de offentlige budgetter, men må beregnes ud fra antagelser om, hvad skatten ville have været under en antaget "normal" beskatning. Der kan imidlertid også være andre årsager end erhvervsstøtte til, at beskatningen af forskellige sektorer og aktiviteter varierer. Økonomisk teori tilsiger fx, at mobile faktorer alt andet lige bør beskattes lempeligere end immobile. Skatteudgifter er således behæftet med betydelige begrebsmæssige og opgørelsmæssige problemer.

I denne redegørelse afgrænses erhvervsstøtte forholdsvis bredt som statslige ordninger, som Folketinget har indflydelse på, enten via finansloven eller anden lovgivning. Der er således ikke medtaget erhvervsstøtte i form af EU-ordninger eller kommunale og amtslige/regionale erhvervsstøtteordninger. I redegørelsen er medtaget ordninger, hvorigennem der direkte eller indirekte overføres statslige midler til det private erhvervsliv, og hvorved modtagerne opnår en økonomisk fordel eller betaling for en vare, der ønskes fremmet af samfundsmæssige grunde. Opgørelsen omfatter eksempelvis også kulturstøtte, der har et andet primært sigte, men som også har betydning for private institutioner. Et andet eksempel er støtten til fremme af miljøvenlig elproduktion (PSO), der fremmer produktionen af vedvarende energi, og samtidig har betydning for dannelsen af et marked for disse produkter. Det er også valgt at medtage støtte til erhvervsrelaterede udviklingsaktiviteter og forskning, der kan være til gavn for brede dele af erhvervslivet og samfundet.

Den forholdsvis brede afgrænsning betyder, at der ikke skelnes særskilt mellem erhvervsstøtte, erhvervsfremme og støtte til erhvervsrelaterede udviklingsaktiviteter og forskning i det følgende.

Hensigten med nærværende opgørelse er at have en konsistent statistikopgørelse, der gør det muligt at følge udviklingen i erhvervsstøtte fra år til år. Selve statistikken siger ikke noget om, hvorvidt de enkelte støtteordninger er hensigtsmæssige. Dertil er det nødvendigt at foretage en konkret vurdering af de enkelte ordninger. I forbindelse med denne redegørelse er der foretaget en evaluering af hjemmeservice samt tilskud til fremme af innovation, forskning og udvikling mv. i fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektoren (innovationsloven).¹ Ordningerne er udvalgt med det formål at kunne præsentere eksempler på argumenter og analyser. I kommende redegørelser vil andre ordninger blive evalueret.

¹ På Økonomi- og Erhvervsministeriets hjemmeside www.oem.dk findes en række uddybende bilag, der nærmere beskriver statistikopgørelsen og evalueringstilgangen i forbindelse med gennemgangen af de konkrete ordninger.

Boks 1. Afgrænsning af erhvervsstøtte

Der findes ikke en entydig og alment accepteret definition af erhvervsstøtte, og det er nødvendigt at foretage en afgrænsning i forbindelse med opgørelsen. Opgørelsen af erhvervsstøtte i denne redegørelse bygger oven på tidligere opgørelser heraf, især *Erhvervsredogørelse 1999* (udarbejdet af Erhvervsministeriet). Samtidig er det forsøgt at skønne over såkaldte skatteudgifter med udgangspunkt i *Skatteudgifter i Danmark* (udarbejdet af Finansministeriet mfl.), suppleret med ordninger, der er kommet til siden.

Erhvervsstøtte afgrænses forholdsvis bredt som statslige ordninger, som Folketinget har indflydelse på, hvorigennem der direkte eller indirekte overføres statslige midler til det private erhvervsliv, og hvorved modtagerne opnår en økonomisk fordel eller betaling for en vare, der ønskes fremmet af samfundsmæssige hensyn. Det er valgt også at medtage støtte til erhvervsrelaterede udviklingsaktiviteter og forskning, der kan være til gavn for brede dele af erhvervslivet og samfundet. Det skal understreges, at den endelige effekt af støtten muligvis først viser sig på længere sigt og blandt andet afhænger af den økonomiske adfærd, som kan medføre overvæltning i fx lavere forbrugspriser eller højere lønninger.

Opgørelsen er fordelt på udgifter til støtte på finansloven mv. og skatteudgifter. Det skal bemærkes, at støtteordninger, der ikke optræder som en udgift på finansloven, men som er finansieret ved en lovgivningsmæssig bestemt opkrævning, der gives videre til de støttede virksomheder, er medtaget i opgørelsen. Det drejer sig om de offentlige serviceforpligtelser (PSO) til miljøvenlig elproduktion, hvor producenter af miljøvenlig el modtager et tilskud, som elforbrugerne er pålagt at betale.

Den valgte afgrænsning betyder, at statslige myndigheder, der til dels har et erhvervsfremmende sigte, og en række offentlige forskningsinstitutter, ikke indgår i opgørelsen. Støtte til forskning fortrinsvis møntet på det private erhvervsliv er derimod med, fx Højteknologifonden, ligesom bevillinger til samspil mellem offentlige og semioffentlige videninstitutioner og private virksomheder er inkluderet. Bevillinger til strategisk forskning er ligeledes medtaget. I den forbindelse skal det understreges, at strategisk forskning dels skaber viden, der kan anvendes til at løse væsentlige samfundsproblemer, dels opdyrker og understøtter erhvervsmæssige styrkepositioner. Den strategiske forskning skal medvirke til, at Danmark udvikler nye forskningskompetencer, som på kortere og længere sigt har et væsentligt samfundsmæssigt potentiale. Strategiske forskningsprojekter kan – inden for de områder, der prioriteres – have karakter af såvel basal, grundlagsskabende forskning som af mere anvendelsesorienteret forskning.

Ordninger afledt af beskæftigelsespolitikken og uddannelsespolitikken regnes heller ikke som erhvervsstøtte. I disse tilfælde kan det være vanskeligt at pege på en direkte sammenhæng mellem ordningerne og den specifikke del af erhvervslivet, der begunstiges. Ordninger under beskæftigelsespolitikken er møntet på hjælp til den enkelte ansatte i modsætning til erhvervsstøtten, der er møntet på virksomhederne.

Opgørelsen af erhvervsstøtte omfatter kun nationale ordninger. Således er støtte fra EU-ordninger ikke medtaget. Det vedrører en betydelig del af støtten til det primære landbrug og en del af støtten til forædlingsindustrien så som slagterier og mejerier. I opgørelsen indgår dog nettoudgifter på statens budget i de tilfælde, hvor der sker en EU-medfinansiering, som i opgørelsen modregnes den udbetalte støtte. Ligeledes er skatteudgifter relateret til blandt andet momsfrigørelse for finansielle tjenesteydelser ikke med, da fritagelse i dette tilfælde er bestemt af EU-momsdirektivet. Kommunale og amtslige/regionale ordninger er heller ikke indeholdt, da det ikke er muligt at udskille de erhvervsfremmende aktiviteter på de kommunale og amtslige budgetter på et tilstrækkelig detaljeret niveau.

Endelig kan forskellige former for regulering indebære en økonomisk begunstiggelse af visse erhverv, selvom der ikke er egentlige tilskud involveret. Regler, der begrænser adgangen til et bestemt erhverv, kan fx muliggøre højere priser end ellers. Denne type af støtte indgår ikke i opgørelsen.

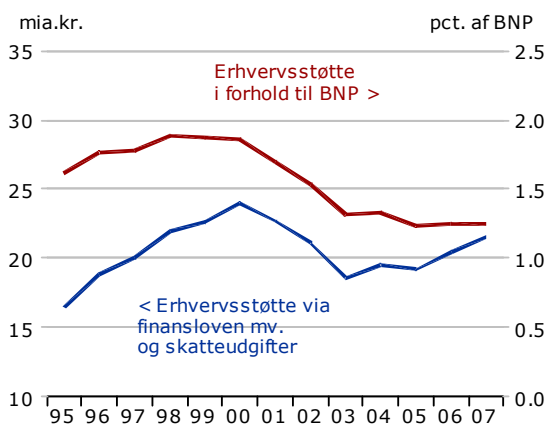
Som det fremgår af ovenstående, er der truffet en række valg i forbindelse med opgørelsen. Andre valg ville give en anden opgørelse. Nærværende redegørelse om erhvervsstøtte afviger således på udvalgte områder fra såvel Kommissionens opgørelse af den danske statsstøtte som Det Økonomiske Råds opgørelse af erhvervsstøtten, jf. Dansk Økonomi foråret 2006.

2. Opgørelse og beskrivelse af udvikling i erhvervsstøtteordninger

De samlede udgifter til erhvervsstøtte – såvel udgifter til ordninger, som fortrinsvis optræder på statens budget, og støtte i form af skatteudgifter – beløber sig til i alt 21,5 mia. kr. i 2007, fordelt med 9 mia. kr. til støtten på finansloven mv. og 12,5 mia. kr. til skatteudgifter. Set i forhold til BNP er der sket et betydeligt fald i støtten i de senere år, jf. figur 2.1 nedenfor. Denne udvikling ses både for støtten på finansloven mv. og i form af skatteudgifter, jf. figur 2.2. I afsnit 2.1 og 2.2 er redegjort nærmere for udviklingen i henholdsvis den støtte, som fortrinsvis optræder på statens finanser, og støtten i form af skatteudgifter.

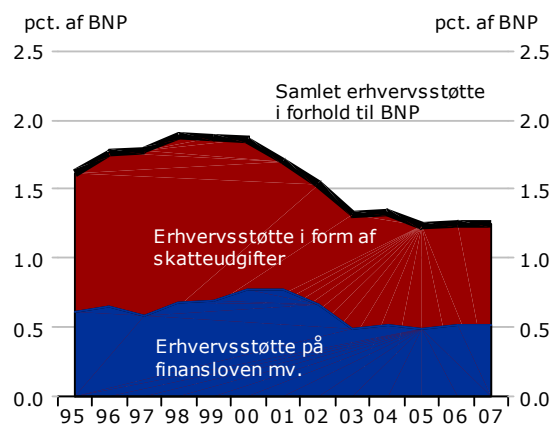
Det skal understreges, at niveauet for støtte selvfølgelig afhænger af den afgrænsning, der lægges til grund for opgørelsen. I denne opgørelse indgår eksempelvis ikke offentlige myndigheder, der til dels har et erhvervsfremmende sigte, og en række offentlige forskningsinstitutioner. Udgifterne forbundet hermed udgør omkring 3 mia. kr. Herudover kommer EU-erhvervsstøtte i størrelsesordenen omkring 9 mia. kr. i direkte produkt- og produktionssubsidier, fortrinsvis til landbruget, og 4-5 mia. kr. i skatteudgifter, heraf en del relateret til momsfratagelser.

Figur 2.1 Samlede udgifter til erhvervsstøtte, 1995-2007



Anm.: Den blå graf afspejler den samlede erhvervsstøtte i løbende priser, mens den røde graf afspejler den samlede støtte i løbende priser i forhold til BNP i løbende priser.

Figur 2.2 Erhvervsstøtte på finansloven, i form af PSO-omkostninger og skatteudgifter



Anm.: Figuren angiver erhvervsstøtten i løbende priser i forhold til BNP i løbende priser. Skatteudgifterne er opgjort efter tabt-prove-nue metoden og er således sammenlignelig med et tilsvarende skattefrit tilskud til modtagerne.

2.1. Udgifter til erhvervsstøtte på finansloven mv. i 2007

Udgifterne til erhvervsstøtte på finansloven mv. beløber sig til i alt 9 mia. kr. i 2007. Set i forhold til ministerområde er det Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Kulturministeriet og Udenrigsministeriet, der har de største udgifter til støtte i 2007, jf. tabel 2.1 nedenfor. De tre ministerier

dækker tilsammen cirka 40 pct. af de samlede udgifter i 2007. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Transport- og Energiministeriet har ligeledes en betydelig andel af støtteudgifterne i 2007.

Tablet 2.1 De tre største erhvervsstøtteordninger for hvert ministerområde i 2007, mio. kr.

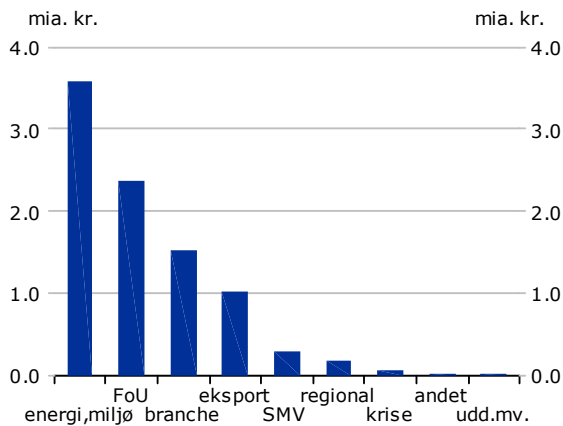
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling i alt	1.704,6
Udvikling af kompetence og teknologi mv. (Rådet for Teknologi og Innovation)	769,9
Det Strategiske Forskningsråd	644,9
Højteknologifonden	273,9
Kulturministeriet i alt	955,3
Dagblade	339,5
Tilskud til filmformål mv.	239,4
Den Storkøbenhavnske Teaterstøtteordning	108,1
Udenrigsministeriet i alt	950,8
Blandede kreditter	350,0
Generel eksportfremme	279,3
Business-to-Business Programmer	200,0
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i alt	801,8
Innovation, forskning og udvikling i jordbrugs- og fiskerisektoren	125,4
Forskningsprogram for økologisk fødevarerproduktion	109,0
Forskningsaktiviteter inden for fødevarer- og jordbrugssektoren	90,5
Økonomi- og Erhvervsministeriet i alt	752,9
VisitDenmark	113,0
Program for brugerdriven innovation	94,4
Erhvervsservice (driftstilskud til regionale erhvervsservicecentre)	87,3
Transport- og Energiministeriet i alt	627,6
Elproduktionstilskuddet	228,0
Tilskud til energiforskning	176,0
Tilskud til dækning af kuldioxidafgift i visse virksomheder	120,0
Miljøministeriet i alt	188,2
Skovbrugsforanstaltninger i forhold til skovloven	87,1
Indenrigs- og Sundhedsministeriet i alt	101,5
Kompensation for begrænsning af grundskyldpromillen på produktionsjord	59,2
PSO-omkostninger til miljøvenlig elproduktion	2.879,9
Erhvervsstøtte på finansloven og PSO-omkostninger i alt	8.972,4

Anm. Kun ordninger, der har udgifter på mere end 50 mio. kr., er indeholdt i tabellen. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender er ikke med i tabellen, da deres udgifter til erhvervsstøtte kun udgør 10 mio. kr. i 2007. "I alt" dækker over den samlede støtte inden for hvert ministerområde og er altså ikke summen af de største ordninger, som her er nævnt. PSO-omkostningerne afspejler udgifterne i 2005 korrigeret for den generelle prisudvikling, da der endnu ikke foreligger tal for disse udgifter i 2007. Der er derfor en vis usikkerhed tilknyttet niveauet.

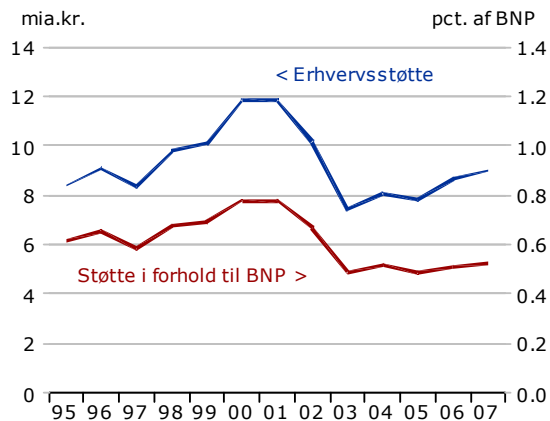
I tabellen er også medtaget den støtte, der gives til producenter af miljøvenlig el. Disse offentlige serviceforpligtelser (de såkaldte Public Service Obligations, PSO'er) til miljøvenlig elproduktion indgår i EU-

Kommissionens opgørelse af den danske statsstøtte. PSO-omkostningerne er indført i forbindelse med elreformen i 1999 og er således en følge af Folketingets lovgivning². Før elreformen og indførelsen af PSO-omkostningerne indgik støtten til den miljøvenlige elproduktion som en del af elproduktions-tilskuddet, der er en ordning på finansloven. I redegørelsen er alene medtaget den støtte, der gives til producenterne af miljøvenlig el i form af et pristillæg. Der er således ikke indeholdt PSO-omkostninger til forskning og udvikling, miljøundersøgelser mv.

Figur 2.3 Udgifter til erhvervsstøtte fordelt på formål i 2007 **Figur 2.4 Udgifter til erhvervsstøtte, 1995-2007**



Anm.: Udgifterne afspejler nettoudgifter. Udgifterne til generel investeringsfremme er ikke indeholdt i figuren. Der indgår kun én ordning under dette formål i 2007 - ophør af låneordninger - hvor der er tale om indtægter i form af en tilbageførsel af et statsligt indskud. Under energi- og miljøstøtten er indeholdt PSO-omkostninger. Der er en vis usikkerhed tilknyttet PSO-omkostningerne, da der endnu ikke foreligger tal for disse omkostninger i 2007. PSO-omkostningerne for 2007 afspejler derfor omkostningerne i 2005 korrigeret for den generelle prisudvikling.



Anm.: Den blå graf afspejler erhvervsstøtten i 2007-priser, mens den røde graf afspejler støtten i løbende priser i forhold til BNP i løbende priser. Det skal bemærkes, at der i udgifterne for 2006 og 2007 er indeholdt udgifter til elreformen (PSO-omkostninger) svarende til udgifterne i 2005 korrigeret for den generelle prisudvikling, da der endnu ikke foreligger tal for de faktiske udgifter. Der er derfor knyttet en vis usikkerhed til udgiftsniveauet i 2006 og 2007. Det skal endvidere bemærkes, at 2007-udgifterne afspejler budgettal, mens udgifterne for de øvrige år afspejler regnskabstal.

Erhvervsstøtten går primært til miljø- og energistøtte, forskning og udvikling samt innovation og branchestøtte i 2007, jf. figur 2.3. Disse områder udgør i alt cirka 83 pct. af den samlede støtte i 2007.³ Miljø- og energistøtten alene udgør knap 40 pct. af den samlede støtte. Det er især PSO-omkostningerne, der her vejer tungt.

Der har været betydelige udsving i de samlede udgifter til erhvervsstøtte over perioden 1995 til 2007, jf. figur 2.4. Det samlede støtteomfang var således oppe på næsten 12 mia. kr. i 2000 og 2001 (2007-priser), hvor niveauet var på sit højeste. Set i forhold til BNP er erhvervsstøtten faldet over de senere år. Siden 2003 har støtten dog ligget på et nogenlunde stabilt niveau omkring 0,5 pct. af BNP.

² PSO-omkostningerne er ikke statslige udgifter, som optræder på finansloven, men derimod omkostninger der opkræves hos elforbrugerne via elregningen. De kollektive elforsyningsvirksomheder er ifølge elforsyningsloven forpligtet til at aftage el fra anlæg, der anvender vedvarende energi. Ordningen følger af elreformen fra 1999 (overgangsordning for støtte til vindmølleelektricitet og afregning af elektricitet fra VE-anlæg, decentrale kraftvarmeverker mv.) og indebærer støtte til miljøvenlig elproduktion, der omfatter elproduktion fra vindmøller og biomasseanlæg mv.

³ Det skal bemærkes, at der er en vis usikkerhed i forhold til opgørelsen af erhvervsstøtte fordelt på formål, idet nogle ordninger har flere formål. For disse ordninger er det det formål, som vurderes at være mest relevant, der er afgørende for, hvor ordningen placeres.

En række enkeltposter kan være med til at forklare udviklingen i udgifterne til erhvervsstøtte. Den betydelige stigning fra 1999 til 2000 kan blandt andet forklares ved elreformen i 1999 vedrørende overgangsordning for støtte til vindmølleelektricitet og afregning af elektricitet fra VE-anlæg, decentrale kraftvarmeverker mv. (indførelsen af PSO-omkostningerne), som samlet beløber sig til cirka 3,2 mia. kr. i 2000 (2007-priser). Det efterfølgende fald kan blandt andet forklares ved afviklingen af støtten til skibsbygning. Støtten til skibsbygning udgjorde 930 mio. kr. i 1999 (2007-priser), da ordningen var på sit højeste. Hjemmeserviceordningen er ligeledes blevet kraftig beskåret fra 738 mio. kr. i 1999 til 84 mio. kr. i 2007 (2007-priser). Endvidere er en række ordninger, som også er forholdsvis udgiftstunge, beskåret eller helt afviklet i perioden. Det drejer sig blandt andet om tilskud til elproduktion, tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder, pulje til nye teknologier under vedvarende energi og investeringer i jordbrugsbedrifter.

Til gengæld er der kommet en række nye ordninger til. Disse er generelt mindre udgiftstunge end ovennævnte ordninger. En undtagelse er Højteknologifonden. Fonden blev oprettet i 2005 med 200 mio. kr. voksende til 274 mio. kr. i 2007 (2007-priser).⁴ Desuden er der blandt andet driftstilskuddet til regionale erhvervsservicecentre, som indføres i 2004 med 49 mio. kr. (2007-priser), og støtte til formidling af teaterforestillinger, der indføres i 2007. Endvidere er tilskuddet til Den Storkøbenhavnske Teaterstøtteordning steget betydeligt i 2007. Endelig kan også nævnes de nye ordninger, der er oprettet som følge af globaliseringspuljen, herunder blandt andet program for brugerdreven innovation samt nye regionale iværksættere/ væksthuse (som erstatter de tidligere erhvervsservicecentre).

2.2. Skatteudgifter til erhvervsstøtte i 2007

De samlede skatteudgifter til erhvervsstøtte kan med betydelig usikkerhed opgøres til i størrelsesordenen 12,5 mia. kr. i 2007, svarende til ca. 0,7 pct. af BNP. Denne opgørelse er baseret på den såkaldte tabt-provenu-metode, der angiver det tab af skatteprovenu, som den lempeligere skattebehandling giver anledning til. Derved er tallene i princippet sammenlignelige med et tilsvarende skattefrit tilskud til modtageren. Det skal dog bemærkes, at tabt-provenu-metoden ikke tager højde for adfærdsændringer, og at en afskaffelse af en given ordning dermed ikke kan forventes at indbringe en provenugevinst af den størrelse, der er angivet i denne opgørelse. Det gælder f.eks. tonnageskatteordningen. Rederierhvervet er en meget mobil faktor, og bør som sådan alt andet lige beskattes lempeligt, jf. indledningen. En afskaffelse af tonnageskatteordningen ville givetvis lede til, at rederierne i vidt omfang flager ud fra Danmark.

Det skal slås fast, at beregningen af støtte gennem skatteudgifter er underlagt meget stor usikkerhed. Der er to væsentlige problemer forbundet med udarbejdelsen af skøn over skatteudgifter. For det første skal der dannes et referenceskattesystem, hvorfra afvigelser i skattesystemet kan måles. For det andet skal der etableres et datagrundlag.

En lang række af skatteudgifter vedrører netop skattefritagelser eller skattelettelser i forhold til indkomster, udgifter og forbrug, hvorom der kun findes begrænsede regnskabsmæssige og statistiske oplysninger. Skattemyndighederne har i sagens natur kun ufuldstændige oplysninger om indkomster, udgifter og forbrug, der ikke beskattes. Beregningen af en skatteudgift må derfor ofte bero på en række antagelser om de skattegrundlag, der er fritaget eller lempet for i skatte- og afgiftslovgivningen.

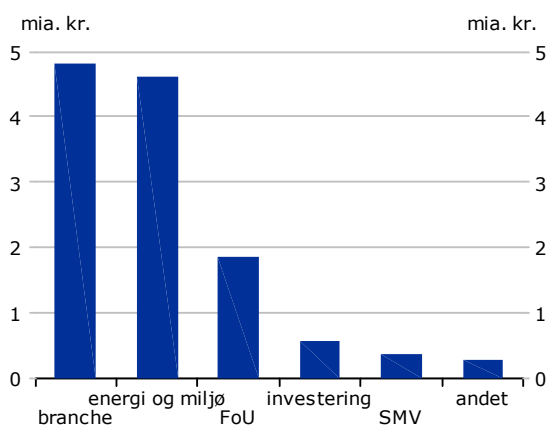
Som udgangspunkt er opgørelsen af de erhvervsrelaterede skatteudgifter baseret på den metodemæssige tilgang i *Skatteudgifter i Danmark*, som blev udarbejdet af Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet og Økonomiministeriet i 1996 og 1997. De overordnede statistiske kilder om forbrugs-

⁴ Udviklingen i de statslige bevillinger til forskning og udvikling er der nærmere redegjort for i Forskningens Finanslov, jf. www.fm.dk.

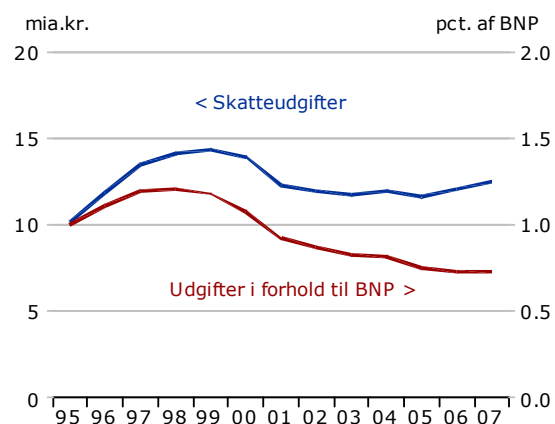
udvikling, indkomster mv. er i videst muligt omfang blevet opdateret, og hvor det har været muligt er der medtaget nye provenuskøn. Det har derimod ikke ligget indenfor rammerne af denne redegørelse at foretage revisioner af de grundlæggende modeller til estimering af de enkelte skatteudgifter. Her har det været nødvendigt fortsat at basere opgørelsen på den metodemæssige tilgang i *Skatteudgifter i Danmark*. Referencerammen for udvalgte skatteudgifter er dog blevet ændret. Skattebegunstigelse af udgifter til *forskning og udvikling* opgøres nu som fordelene knyttet til straksafskrivning af disse udgifter. Tidligere er det opgjort som en skatteudgift, at *diesel* er belagt med en lavere afgift end benzin. Referencerammen er nu ændret til anvendelsen af motorbrændstoffet frem for energiindholdet i dette, hvorved lastbilers dieselforbrug fx ikke opgøres som en skatteudgift. Dermed er valget af referenceramme afgørende for vurderingen af en skatteudgift.

De her opgjorte skatteudgifter på erhvervsområdet er større end de direkte støtteordninger på finansloven. Overordnet betragtet udgør branchestøtten og støtteelementer knyttet til energibeskatningen de største enkeltelementer i skatteudgifterne. Særlige gunstige skattemæssige behandlinger af udgifter til forskning og udvikling vejer også forholdsvis tungt i de erhvervsrelaterede skatteudgifter, jf. nedenstående figur 2.5.

Figur 2.5 Skatteudgifter til erhvervsstøtte fordelt på formål i 2007



Figur 2.6 Skatteudgifter til erhvervsstøtte, 1995 til 2007



Godt 4,8 mia. kr. af de opgjorte skatteudgifter i 2007 kan kategoriseres som *branchestøtte*, og her vejer momsfratagelserne for udvalgte erhverv ganske tungt. Den særlige 0-moms for aviser og blade – hvorved aviserne kan få købsmomsen refunderet samtidig med at de er fritaget for moms på salget - indebærer et årligt støttebeløb svarende til op mod 1 mia. kr. Den særlige skatteregel, hvorved værdien af landbrugets produktionsjord vurderes lavere end handelsværdien, indebærer skatteudgifter i størrelsesordenen 1,4 mia. kr. årligt.

Energi- og miljøstøtten gennem skattesystemet kan opgøres til godt 4,6 mia. kr. i 2007. I tilknytning til den kombinerede produktion af elektricitet og fjernvarme betaler fjernvarmekunderne ikke fuld afgift af den leverede energimængde. Fjernvarmeværkerne opnår hermed en fordel svarende til op mod et par mia. kr. årligt, hvilket udgør en stor del af energistøtten gennem skattesystemet. Den skattemæssige behandling af udgifter til *forskning og udvikling* er forholdsvis gunstig, da disse udgifter kan straksafskrives, hvilket indebærer en skatteudskydelse.

I nedenstående tabel findes en oversigt over de største erhvervsrelaterede skatteudgifter fordelt efter formålskategori.

Tabel 2.2 De tre største skatteudgifter i tilknytning til erhvervsstøtte fordelt på formåls-kategorier i 2007, mio. kr.

Branchestøtte i alt	4.825
Grundværdi, produktionsjord	1.425
Aviser og blade – moms	1.000
DIS-ordningen	625
Energi- og miljøstøtte i alt	4.625
Kraftvarme	2.050
Vedvarende energi	1.700
Proceslempler	400
Forskning og udvikling i alt	1.850
Forsøg og forskningsaktivitet	1.525
Forskere og nøglemedarbejdere	325
Generel investeringsfremme i alt	550
EDB-software	350
Undersøgelse af nye markeder	100
Små og mellemstore virksomheder i alt	350
Momskredittid, landbrug og mindre byerhverv	350
Uden kategori i alt	250
Gratisaktier	100
Aktieoptioner til medarbejdere	50
Individuel aktieløn	50
Erhvervsstøtte i form af skatteudgifter i alt	12.500

Anm. "I alt" dækker over den samlede støtte inden for hvert formål og er altså ikke summen af de største ordninger, som her er nævnt.

Der har været en tydelig fremgang i skatteudgifterne til erhvervsstøtte i anden halvdel af 1990'erne, jf. figur 2.6. Stigningen hænger primært sammen med væksten i skattegrundlaget og ikke lempeligere skatteregler. Det er hovedsageligt branchestøtte samt energi- og miljøstøtte, der er steget i perioden. Siden har de erhvervsrelaterede skatteudgifter stabiliseret sig omkring et niveau på godt 12 mia. kr. Enkelte større skatteudgifter på energiområdet ophørte omkring år 2000 – primært skattebegunstigelsen af naturgassen.

En del af fremgangen i de opgjorte skatteudgifter hænger som anført sammen med, at skattebaserne er vokset i perioden. Navnlig under højkonjunkturer vil skatteudgifterne stige alene som følge af øget økonomisk aktivitet. Man får et bedre indtryk af den underliggende udvikling i de erhvervsrelaterede skatteudgifter ved at korrigere for væksten i økonomien. Således viser opgørelsen, at set i forhold til BNP er de erhvervsrelaterede skatteudgifter faldet betydeligt siden 1999, jf. figur 2.6. Dette dækker over, at der kun i beskedent omfang er kommet nye erhvervsrettede skatteudgifter i de senere år, og at de eksisterende skatteudgifter er vokset mindre end værditilvæksten i hele økonomien.

3. Evalueringstilgang

Der kan være mange begrundelser for at give erhvervsstøtte og generelt at fremme virksomheders konkurrencedygtighed. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er den væsentligste begrundelse, at markedskræfterne i nogle situationer ikke fører til den bedste anvendelse af samfundets ressourcer, og at erhvervsstøtte kan afbøde sådanne markedsfejl. Erhvervsstøtte kan også afspejle en politisk prioritering

om at øge eller opretholde aktiviteten på et givet område, herunder at sikre danske virksomheder rammevilkår, der ikke stiller dem væsentligt ringere end udenlandske, der eventuelt er begunstiget af tilsvarende ordninger.

Et element i evalueringen af en konkret ordning vil derfor være en vurdering af, hvorvidt ordningen lever op til sit formål. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning vil det være relevant at se på, om gevinsterne står mål med alle de omkostninger, der er forbundet med eksistensen af ordningen. Det afhænger blandt andet af, hvor effektiv ordningen er med hensyn til at nå målet, og hvor store de afledte effekter er på andre.

Med udgangspunkt i disse spørgsmål er der i det følgende opstillet en ramme for evaluering af støtteordninger. Rammen for evaluering af enkelte ordninger bygger på en gennemgang af følgende punkter.

- Overordnet beskrivelse af ordningen
- Støtteordningens formål
- Markedsfejl
- Internationale rammevilkår og andre begrundelser
- Støtteordningens effekt og afledte effekter
- Samlet vurdering

4. Evaluering af hjemmeservice

Overordnet beskrivelse af ordningen

Siden indførelsen af hjemmeservice i 1994 har ordningen haft forskellige udformninger med tilskud til forskellige ydelser og med forskellige tilskudsprocenter. Senest er hjemmeserviceordningen justeret pr. 1. januar 2004. Den nuværende hjemmeserviceordning, som er genstand for denne evaluering, giver tilskud til almindeligt forekommende rengøring af private hjem, hvor der bor mindst én person, som er fyldt 65 år eller er førtidspensionist. Tilskuddet er på 40 pct. af prisen. En husstand kan højst få 6.000 kr. i tilskud pr. virksomhed pr. kvartal.

Hjemmeserviceordningen fungerer i princippet som et tilskud til forbrugerne, selvom tilskuddet i praksis bliver udbetalt til hjemmeservicevirksomhederne. Det offentlige tilskud er dog også fremmede for hjemmeserviceerhvervet, idet en del af erhvervets aktiviteter formentlig ikke ville finde sted uden støtteordningen.

Der er ca. 29.000 husstande årligt, der modtager hjemmeservice, og det gennemsnitlige tilskud pr. husstand er ca. 2.800 kr. årligt. Der er optaget ca. 2.300 virksomheder i hjemmeserviceordningen i 2006, hvoraf kun ca. 1.200 har modtaget tilskud og dermed er aktive inden for hjemmeservice. Hjemmeservice beskæftiger ca. 700 fuldtidspersoner. De offentlige udgifter til hjemmeservice udgjorde knap 80 mio. kr. i 2006, svarende til et tilskud på 114.000 kr. pr. fuldtidsbeskæftiget.

Støtteordningens formål

Formålet med den nuværende hjemmeserviceordning er at øge velfærden for de ældre. Formålet er ikke nærmere præciseret. Formålet om at øge velfærden for de ældre er ikke direkte målbart, ligesom det ikke er entydigt, hvad der forstås ved begrebet velfærd. Tilsvarende er der ikke opstillet succeskriterier for, hvor meget velfærden skal øges for de ældre, for at det kan siges, at tilskudsordningen opfylder sit formål.

Tidligere har hjemmeserviceordningen også haft en række andre formål, herunder at øge velfærden for travle børnefamilier. Men ved justeringen af hjemmeserviceordningen pr. 1. januar 2004 blev der lagt til grund, at hjemmeservice var mest udbredt i de velhavende amter, at de fleste kunder generelt vurderedes at have bedre mulighed end ældre og førtidspensionister for at betale regningerne selv, eller alternativt selv kunne udføre arbejdsopgaverne. Derudover har det været et formål med hjemmeserviceordningen at

fremme beskæftigelsesmulighederne for ufaglærte og kortuddannede. Men ved justeringen i 2004 blev det vurderet, at behovet for at skabe forbedrede beskæftigelsesmuligheder ikke er så relevant som ved lanceringen af ordningen, hvor den strukturelle ledighed var væsentligt højere. Endelig var det tidligere et formål med hjemmeservice at reducere omfanget af gør det selv-arbejde og sort arbejde, men evalueringen af ordningen i 2001 viste, at sort arbejde inden for rengøring kun blev reduceret med 7 pct.

Markedsfejl

Ifølge loven er hjemmeserviceordningen ikke begrundet med markedsfejl, som tilskuddet skal afhjælpe. Derimod har hjemmeservice en social eller fordelingspolitisk begrundelse, idet formålet med ordningen er at øge velfærden for de ældre.

Internationale rammevilkår og andre begrundelser

Hjemmeservice har tidligere været begrundet med fremme af beskæftigelsen, idet hjemmeserviceordningen havde sit afsæt i en periode med høj strukturel ledighed, herunder en betydelig merledighed blandt ufaglærte. Ved evalueringen af ordningen i 2001 vurderede Erhvervsfremmestyrelsen, at hjemmeserviceordningen bidrog til at forbedre beskæftigelsesmulighederne for personer med kort eller ingen uddannelse. Rapporten tog dog det forbehold, at strukturen på arbejdsmarkedet spiller en stor rolle for resultaterne, hvorfor konklusionerne især kan ændre sig, hvis situationen på arbejdsmarkedet ændrer sig. Den tidligere vurdering af de samfundsøkonomiske virkninger af hjemmeserviceordningen er således ikke gældende i dag, fordi den strukturelle ledighed er reduceret markant i det seneste årti. Den lavere ledighed tilsiger, at hjemmeservicetilskuddet i dag vil fortrænge flere almindelige ustøttede job end tidligere.

Det har også været fremført, at hjemmeserviceordningen har bidraget til integrationen af indvandrere og efterkommere. Beregninger på Økonomi- og Erhvervsministeriets Virksomhedsdatabase viser dog, at indvandrere og efterkommere ikke er overrepræsenterede i hjemmeserviceordningen i forhold til rengøringsbranchen set under ét. Indvandrere og efterkommere udgjorde 21 pct. af de beskæftigede i de hjemmeservicevirksomheder, der modtog tilskud i 2002, mens andelen af indvandrere og efterkommere var 32 pct. af de beskæftigede i rengøringsbranchen som helhed.

Endelig har tidligere udformninger af hjemmeserviceordningen været begrundet med forvriddinger som følge af skattesystemet. Forvriddingerne består i, at høje marginalsatter indebærer, at gør det selv-arbejde og ”sort” rengøring bliver mere attraktivt for forbrugerne end at købe sig til rengøring i hjemmet. Hensigten med et tilskud til fx rengøring er dermed, at lavproduktivt gør det selv-arbejde bliver erstattet af mere produktivt erhvervsarbejde, hvilket typisk vil indebære en samlet produktivitetsgavn og frigivelse af ressourcer samt øge velfærden i samfundet. Denne begrundelse for hjemmeservice er imidlertid ikke gældende med den nuværende ordning, fordi den er målrettet pensionister, som ikke indgår i arbejdsstyrken. Den nuværende ordning kan dog fortsat have en dæmpende virkning på det 'sorte' arbejde.

Støtteordningens effekt og afledte effekter

Tilskud til hjemmeservice indebærer, at udgifterne til rengøring reduceres for husstande med personer over 65 år eller førtidspensionister. Det vil alt andet lige øge velfærden for de ældre, hvis de ældre får udført rengøring, som de af helbredsmæssige årsager ikke selv ville have været i stand til, eller hvis de i kraft af tilskuddet til rengøring opnår tid eller ressourcer til andre formål. I modsat retning trækker dog, at nogle af de ældre også ville have købt denne ydelse uden tilskud (dvs. støttespild). Evalueringen af, om ordningen øger velfærden for de ældre, beror dermed på omfanget af støttespild.

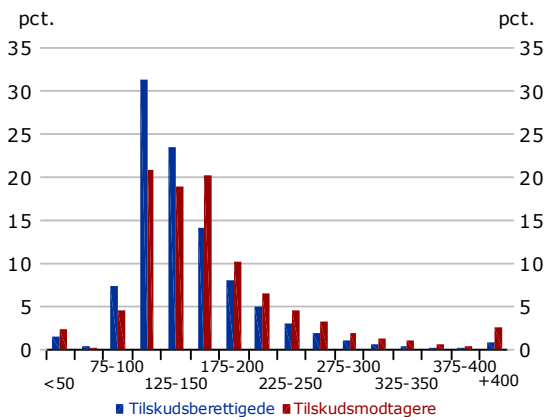
Modtagerne af hjemmeservicetilskud har en gennemsnitlig indkomst, der er 16 pct. højere end indkomsten for de tilskudsberettigede under ét. Den gennemsnitlige, ækvivalerede⁵ disponible indkomst er således 177.000 kr. for tilskudsmodtagerne, mens den er 152.000 kr. for de tilskudsberettigede. Det betyder, at brugen af hjemmeservice er overrepræsenteret blandt dem med de højeste indkomster, jf. figur 4.1. Desuden er de pensionister med de højeste indkomster, der modtager de største tilskudsbeløb. Denne gruppe af pensionister ville potentielt også have købt ydelser uden tilskud fra hjemmeserviceordningen. Det peger på en risiko for støttespild, der opstår som en konsekvens af omkostninger ved administration og finansieringen af ordningen. Det er naturligt, at det især er de økonomisk bedst stillede pensionister, der benytter hjemmeserviceordningen, da ordningen indebærer en egenbetaling på 60 pct. af prisen.

Der er forholdsvis mange enlige blandt tilskudsmodtagerne, hvilket trækker i retning af et mindre støttespild, idet enlige pensionister som udgangspunkt har større behov for hjælp til rengøring end par, da der forventes at være stordriftsfordele for husstande med par. Blandt tilskudsmodtagerne er 70 pct. af husstandene enlige pensionister mod 50 pct. enlige blandt gruppen af tilskudsberettigede.

Antallet af støttemodtagere afspejler i nogen udstrækning antallet af mulige støttemodtagere i hver aldersgruppe, men der er dog forholdsvis flere ældre pensionister, der benytter ordningen. Denne gruppe af pensionister må formodes at have et større behov for hjælp.

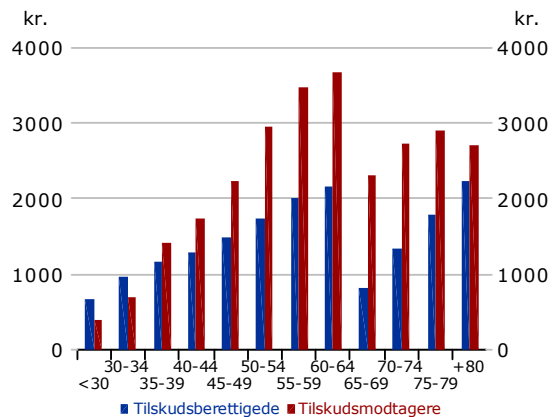
Helbredstilstanden er ringere blandt modtagerne af hjemmeservicetilskud end hos gruppen af tilskudsberettigede pensionister. Det gælder også, når der tages hensyn til, at der er forholdsvis mange ældre blandt tilskudsmodtagerne. Det peger i retning af et mindre støttespild, da det vurderes, at behovet for støtte til rengøring er størst blandt pensionister med ringest helbred.

Figur 4.1. Indkomstfordeling, årlig ækvivaleret disponibel indkomst



Anm.: Søjlerne for henholdsvis tilskudsberettigede og tilskudsmodtagere summer til 100. Ved beregningen er anvendt ækvivaleringsfaktoren 0,6.
Kilde: Egne beregninger på en 33 pct. stikprøve af befolkningen (Lovmodellen).

Figur 4.2. Indikator for helbred, medicinudgifter



Anm.: Personer under 65 år er førtidspensionister. Medicinudgifterne er opgjort til apotekernes indkøbspris. Inden for hver aldersgruppe er angivet medianen for medicinudgifterne.
Kilde: Egne beregninger på en 33 pct. stikprøve af befolkningen (Lovmodellen).

⁵ Ved sammenligning af indkomsterne for personer i familier af forskellig størrelse er det nødvendigt at foretage en korrektion (en såkaldt ækvivalering) af indkomsterne, der tager højde for, at der er stordriftsfordele for husstande med par.

Modtagerne af hjemmeservicetilskud har et større medicinforbrug end de øvrige pensionister, jf. figur 4.2. Ligeledes går modtagerne af hjemmeservicetilskud oftere til almen praktiserende læge og speciallæge end de øvrige tilskudsberettigede. Endelig er modtagerne af hjemmeservicetilskud i gennemsnit indlagt på hospital i flere dage end gennemsnittet for de tilskudsberettigede.

Tilskuddet til hjemmeservice skal ses i sammenhæng med, at kommunerne blandt andet yder gratis rengøringsydelser i form af hjemmehjælp til dele af målgruppen for hjemmeservice. Hjemmehjælpen ydes gratis af kommunen på baggrund af en konkret og individuel vurdering af behovet for hjælp. Det kan indebære, at de pensionister, som har det ringeste helbred, ikke modtager hjemmeservice, men hjemmehjælp.

Hjemmehjælpen er forholdsvis målrettet, idet beregninger fra Socialministeriet baseret på et repræsentativt udsnit af den ældre befolkning koblet med registerdata for 2002 viser, at der er en klar sammenhæng mellem dårligt helbred og modtagelsen af hjemmehjælp. Det er også forventeligt, da ordningen er baseret på en visitation af behovet. Derimod er der – i modsætning til hjemmeservice – ikke nogen sammenhæng mellem den disponible indkomst og forbruget af hjemmehjælp.

Samlet vurdering

Hjemmeserviceordningen er i dag en forholdsvis lille ordning, der er forbeholdt pensionister med det formål at øge deres velfærd. Der er ikke nogen nærmere præcisering af formålet. En opgørelse viser, at det især er de økonomisk bedst stillede pensionister, der benytter ordningen, og at tilskudsbeløbet stiger med indkomsten. Samtidig er der en aldersbetinget udnyttelse af ordningen, således at der er forholdsvis mange ældre pensionister, der benytter sig af ordningen. Det er fortrinsvis enlige pensionister, der benytter hjemmeservice, og der er en overvægt af pensionister med dårligt helbred. Denne gruppe af pensionister må formodes at have et større behov for hjælp, og ordningen kan på den baggrund siges at ramme rigtigt. Men da hjemmeserviceordningen ser ud til især at tilgodese de grupper af pensionister, der potentielt også ville have købt ydelsen uden tilskud, er der en risiko for støttespild.

Hjemmeservice har tidligere været begrundet med fremme af beskæftigelsen, idet hjemmeserviceordningen havde sit afsæt i en periode med høj strukturel ledighed. Den strukturelle ledighed er imidlertid reduceret markant i det seneste årti. Den lavere ledighed tilsiger, at hjemmeservicetilskuddet i dag vil fortrænge flere almindelige ustøttede job end tidligere.

5. Evaluering af tilskud til fremme af innovation, forskning og udvikling mv. i fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektoren (innovationsloven)

Overordnet beskrivelse af ordningen

Fødevarerministeriets innovationslov trådte i kraft i 2001. Innovationsloven afløste produktudviklingsordningen, som havde fungeret i 10-året forud. Innovationsloven videreførte i tilpasset form muligheden for at yde tilskud til fremme af innovation, forskning og udvikling mv. i fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektoren. Ordningen administreres af Direktoratet for FødevarerErhverv (DFFE).

Innovationsloven giver mulighed for at yde tilskud til enkeltvirksomhedsprojekter og samarbejdsprojekter, hvor der deltager mere end én virksomhed. På grund af den forskellige karakter af projekterne foretages der alene en evaluering af innovationsloven for så vidt angår enkeltvirksomhedsprojekter.

Støtteordningens formål

Formålet med innovationsloven er at fremme fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektorens innovations-, forsknings- og udviklingsindsats med henblik på at bidrage til at 1) sikre at de fødevarer, der produceres, er sunde og af høj kvalitet, 2) styrke konkurrenceevnen, 3) fremme udviklingen af nye produkter, herunder non-food-produkter, med højt innovationsindhold, 4) bevare jordbrugs- og fiskerierhvervenes

ressourcegrundlag og sikre miljø og dyrevelfærd samt gode arbejdsbetingelser, 5) forbedre forbrugernes mulighed for at opnå relevante og pålidelige oplysninger om produkternes egenskaber og om de forhold, hvorunder produkterne er produceret og 6) fremme innovationskapaciteten i fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektoren.

Der er således tale om en forholdsvis bred vifte af formål, der spænder fra miljø og dyrevelfærd til at styrke fødevarerindustriens position på verdensmarkedet. De forskellige formål er i varierende grad målbare. I nærværende evaluering er fokus alene på de støttede virksomheders økonomiske præstationer og konkurrenceevne målt på blandt andet omsætning, beskæftigelse og eksport. Dvs., evalueringen vedrører alene punkt 2.

Markedsfejl

Tilskud under innovationsloven er inden for lovens formål og indsatsområder tænkt som risikovillig kapital. Hensigten er inden for disse områder at fremkalde en udvikling af produkter, produktionsprocesser eller markeder, der ellers ikke ville have fundet sted, eller først ville have fundet sted på et senere tidspunkt.

Forskning, udvikling og innovation er kendetegnet ved en højere grad af risiko og usikkerhed end andre investeringer. På grund af mangelfuld og/eller asymmetrisk information kan private investorer være tilbageholdende med at finansiere værdifulde projekter. Derfor kan innovationsloven godt være møntet på at korrigere for mangelfuld og/eller asymmetrisk information. Over 80 pct. af respondenterne i en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Oxford Research betegner, at udviklingsprojekterne har en meget lav teknologisk og kommerciel risiko for deres virksomheds nuværende produktion⁶. Det kan indikere, at der ikke foreligger en markedsfejl, eller at denne i givet fald er ret begrænset. En anden mulighed kan være, at kapitalmarkedet vurderer den teknologiske og kommercielle risiko som værende højere end respondenterne.

Det er derfor ikke muligt på grundlag af analysen at konkludere, om begrundelsen for innovationsloven kan søges i asymmetrisk og ufuldstændig information på kapitalmarkederne, dvs. i en markedsfejl. Derimod er det muligt at konkludere, at tilskuddet er tiltænkt som risikovillig kapital inden for lovens formål og indsatsområder.

Støtteordningens effekt og afledte effekter

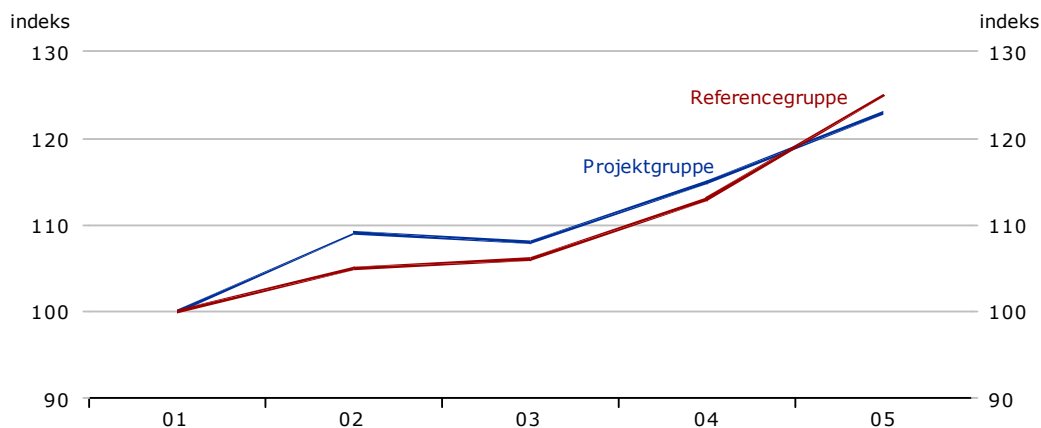
Udviklingen i en række økonomiske parametre, værditilvækst, eksport, produktivitet og antal årsværk, er undersøgt dels for de virksomheder, der modtager tilskud, og dels for en udvalgt referencegruppe. Målet er at undersøge, om der kan påvises en positiv udvikling i parametrene hos de virksomheder, der har deltaget i et enkeltvirksomhedsprojekt under innovationsloven.

Udviklingen i værditilvæksten i de virksomheder, der har modtaget tilskud under innovationsloven, og i referencegruppen er forholdsvis ens. I forhold til virksomhedernes konkurrencedygtighed skal værditilvæksten ses i forhold til ressourceanvendelsen eller produktiviteten.

Produktiviteten for de støttede virksomheder ser ud til at ligge lidt højere gennem det meste af perioden, jf. figur 5.1. Forskellen er dog så lille, at det ikke er muligt at konkludere, at de virksomheder, der har modtaget tilskud under innovationsloven, har haft en bedre udvikling end gruppen af tilsvarende virksomheder, som ikke har modtaget tilskud. På den anden side falder de støttede virksomheder heller ikke negativt ud i forhold til referencegruppen.

⁶ Dvs. respondenterne har ikke udtalt sig direkte om projekternes økonomiske og teknologiske risiko.

Figur 5.1. Udvikling i produktivitet for virksomheder, der har modtaget tilskud under innovationsloven og referencegruppen



Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Den begrænsede virkning skal ses i forhold til støtteomfanget. Målt i forhold til omsætningen i de støttede virksomheder har støtten været på mindre end en ¼ pct. Samtidig er mange af projekterne stadig igangværende og har derfor endnu ikke haft nogen indflydelse på virksomhedernes økonomiske resultater.

Samlet vurdering

Et af innovationslovens formål er at fremme forsknings-, udviklings- og innovationsindsatsen inden for fødevarer-, jordbrugs- og fiskerisektoren med henblik på at forbedre virksomhedernes konkurrenceevne. På baggrund af analyser af udviklingen i værditilvækst, produktivitet og antal årsværk er det ikke muligt at konkludere, at de virksomheder, der har modtaget tilskud under innovationsloven, klarer sig bedre end en referencegruppe. Den begrænsede virkning skal ses i lyset af, at støtten er forholdsvis begrænset i forhold til fx omsætningen i de støttede virksomheder. Derudover kan det påpeges, at tidsperioden 2001-2005 begrænser muligheden for at aflæse eventuelle langsigtede effekter af projekterne på virksomhedernes præstationer.

Evalueringen har ikke forholdt sig til opnåelse af resultater, der kan bidrage til at opfylde andre formål under innovationsloven. Oxford Research, der har en bredere tilgang, konkluderer i deres evaluering, at innovationsloven i betydeligt omfang har formået at øge innovationskapaciteten.