



En samlet strategi for offentlige investeringer



September 2014

Regeringen

En samlet strategi for offentlige investeringer

September 2014

Regeringen

1. En samlet strategi for offentlige investeringer	7
1.1 Offentlige investeringer i perspektiv	9
1.2 Kortlægning af de offentlige investeringer	13
1.3 En samlet strategi for offentlige investeringer	15
2. Afgrænsning og udvikling i offentlige investeringer	19
2.1 Afgrænsning af investeringer i den offentlige sektor	19
2.2 Overordnet beskrivelse	22
3. Offentlige investeringer på sektorområder – tilbageblik	31
3.1 Infrastrukturinvesteringer på transportområdet	31
3.2 Øvrige statslige investeringer	35
3.3 Kommunale investeringer	38
3.4 Regionale og amtslige investeringer	43
3.5 Renovering og nybyggeri af almene boliger	47
3.6 Offentlige forsyningsselskaber	51
4. Større planlagte offentlige investeringsprojekter	59
4.1 Infrastrukturinvesteringer på transportområdet	59
4.2 Den kommunale Kvalitetsfond	62
4.3 Investeringer i en ny sygehusstruktur	63
4.4 Almene boliger	67
4.5 Energisektoren	68
5. Offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument	75
5.1 Offentlige investeringer og finanspolitiske rammer	75
5.2 Offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument	77
5.3 Planlagt niveau for de offentlige investeringer frem mod 2020	82
6. Offentlige investeringer i andre lande	85
6.1 Offentlige investeringer i udvalgte lande	85
6.2 Investeringsplanlægning i udvalgte lande	92
7. Alternative finansierings- og organiseringsformer	101
7.1 Brugerbetaling af transportinfrastruktur	101
7.2 Offentlig-private partnerskaber og ESCO-samarbejder	107

8. Prioriteringskriterier for offentlige investeringer	117
8.1 Samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger	118
8.2 Prioriteringskriterier	122
9. Bedre prioritering af offentlige investeringer	127
9.1 Nuværende prioritering af offentlige investeringer	128
9.2 Bedre prioritering af offentlige investeringer	134

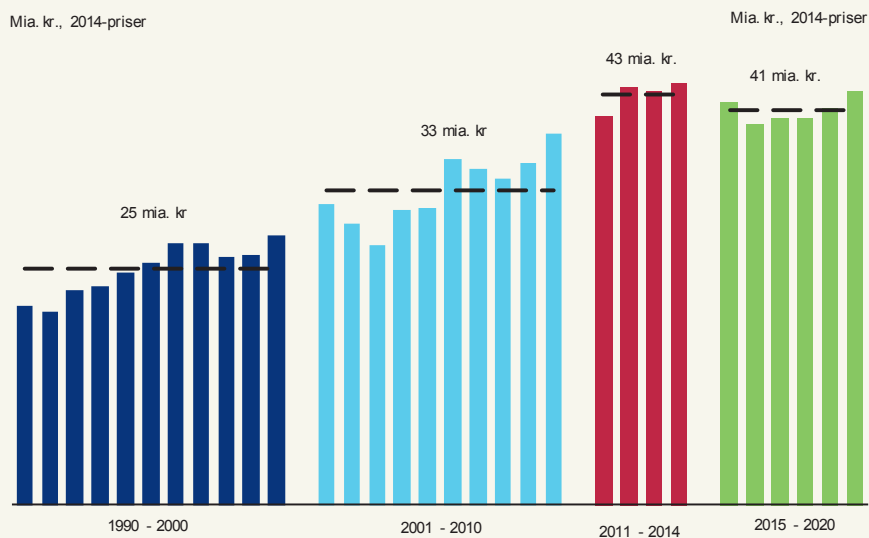


1. En samlet strategi for offentlige investeringer

Regeringen har fra første færd haft de offentlige investeringer som hovedprioritet. Som noget af det første øgede regeringen med finansloven for 2012 de offentlige investeringer markant med fremrykninger og forøgelse for omkring 18 mia. kr. i 2012-2013. De offentlige investeringer i 2012 blev således løftet til det højeste niveau i 30 år.

Det historisk høje investeringsniveau i 2012 er videreført i både 2013 og 2014. De offentlige investeringer udgør således omkring 43 mia. kr. årligt i perioden 2011-2014, *jf. figur 1.1*. Det er væsentligt mere, end de offentlige investeringer udgjorde i både 1990'erne og 2000'erne – også set i forhold til, at hele økonomien samtidigt er vokset.

Figur 1.1
Offentlige investeringer, 1990-2020



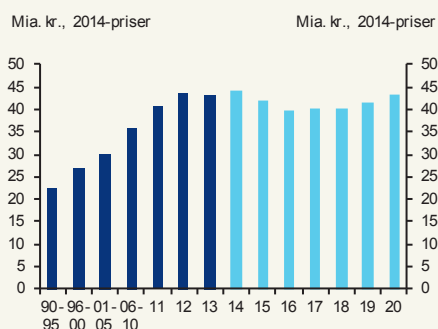
Kilde: Økonomisk Redegørelse og Opdateret 2020-forløb, august 2014.

De meget høje offentlige investeringer har medvirket til at holde hånden under beskæftigelsen igennem det økonomiske tilbageslag de seneste år samtidig med, at vi har udbygget den offentlige infrastruktur og skabt bedre rammer for den offentlige velfærd.

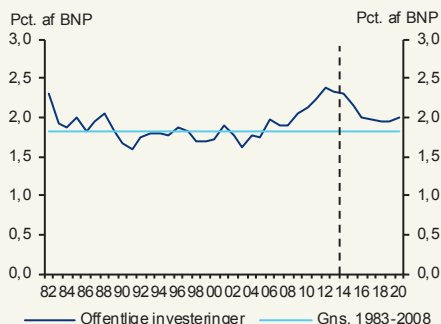
Frem mod 2020 har regeringen skabt plads til et fortsat højt offentligt investeringsniveau, jf. figur 1.2. Det følger blandt andet af *Vækstplan DK*, hvor de offentlige investeringer blev øget med op til 4 mia. kr. i perioden 2014-2020. Det planlagte investeringsniveau på omkring 2 pct. af BNP er således noget højere end gennemsnittet i perioden 1983-2008 på omkring 1,8 pct. af BNP, jf. figur 1.3.

Det planlagte forløb indebærer en gradvis tilpasning fra de senere års meget høje offentlige investeringer, som blandt andet følger af fremrykninger og forøgelser under krisen. Men forudsætningen for disse fremrykninger og løft af de offentlige investeringer har netop været, at der efterfølgende skulle ske en reduktion af de offentlige investeringer i takt med, at konjunkturerne forbedres. Dette har været en klar forudsætning for regeringens økonomiske politik og har ligget til grund for de økonomiske fremskrivninger.

Figur 1.2
Offentlige investeringer, mia. kr., 1990-2020



Figur 1.3
Offentlige investeringer, pct. af BNP, 1982-2020

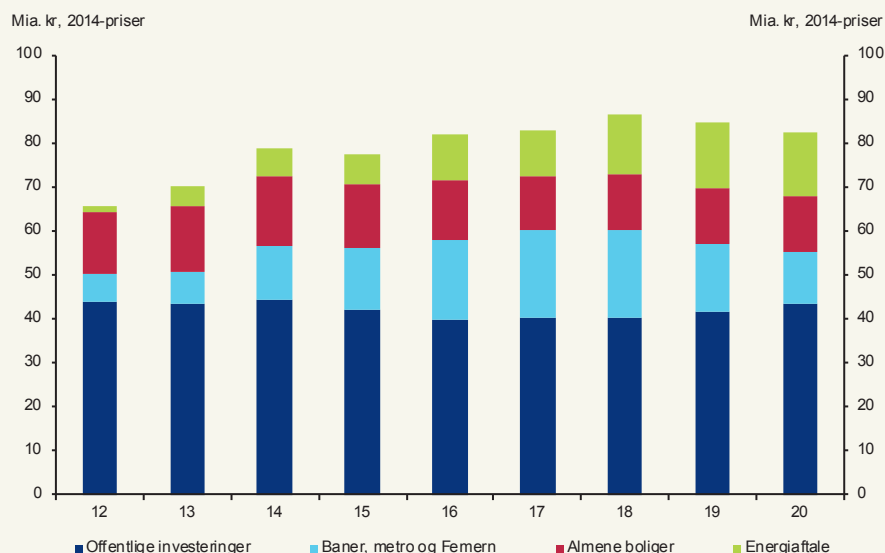


Kilde: *Økonomiske redegørelse og Opdateret 2020-forløb*, august 2014.

Udover det planlagte niveau for de offentlige investeringer er der igangsat en række større investeringsprojekter i offentlig infrastruktur, som ikke indgår i de offentlige investeringer i nationalregnskabet (og dermed ikke i figurene ovenfor). Herunder kan blandt andet nævnes investeringerne i den kommende forbindelse over Femern Bælt og metroen i Københavnsområdet. Derudover har regeringen også medvirket til at løfte investeringerne i de kommende år på andre centrale områder, blandt andet i almene boliger samt i vedvarende energi og energieffektiviseringer afledt af en ambitiøs energiaftale.

Ses de offentlige investeringer og politisk initierede anlægsprojekter under et, ventes således et fortsat højt investeringsniveau i årene frem mod 2020, jf. figur 1.4.

Figur 1.4
Offentlige og politisk initierede investeringer, 2012-2020



Anm: Der er taget højde for, at en del af de af energifaktalen afledte investeringer skønnes at fortrænge øvrige investeringer. Virkningerne af *Aftale om en vækstpakke 2014*, som generelt vurderes at være begrænsede, er indarbejdet i forløbet for energifaktalen.

Kilde: *Økonomiske redegørelse og Opdateret 2020-forløb*, august 2014, Transportministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter samt Klima, Energi og Bygningsministeriet.

Offentlige investeringer er en vigtig del af fundamentet for den offentlige velfærd og for den private sektors evne til at skabe vækst og beskæftigelse. En udbygget offentlig infrastruktur er væsentlig for den private sektors muligheder for at transportere varer og tjenester. Og offentlige investeringer er centrale for at skabe rammerne for en effektiv offentlig service af høj kvalitet.

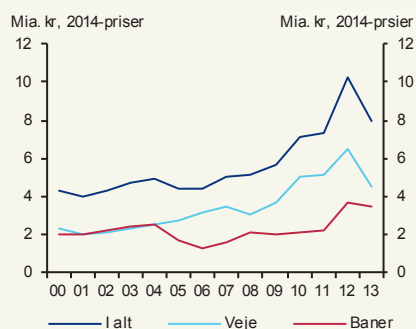
Det er centralt, at offentlige investeringer prioriteres med henblik på at skabe de bedst mulige rammebetingelser for vækst i den private sektor og en fortsat udbygning af den offentlige velfærd. Regeringen har derfor udarbejdet *En samlet strategi for offentlige investeringer* med henblik på at styrke prioriteringen af de offentlige investeringer fremadrettet.

1.1 Offentlige investeringer i perspektiv

De offentlige investeringer er de senere år især øget inden for transportområdet og sundhed, jf. figur 1.5 og 1.6, samt på de kommunale kvalitetsfundsområder (skoler, dagtilbud, ældre). Det afspejler en overordnet politisk prioritering af disse områder gennem Infrastrukturfonden

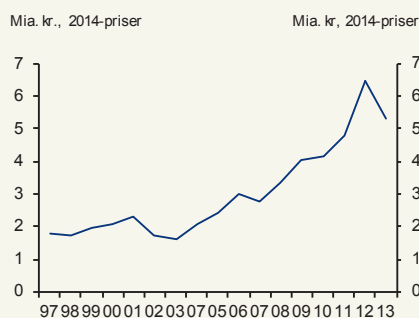
og Kvalitetsfonden. Også på uddannelsesområdet er investeringerne i bedre fysiske rammer øget, blandt andet med et teknologisk løft af laboratorielokaler.

Figur 1.5
Statslige investeringer på vej- og baner,
2000-2013



Anm: Ekskl. investeringer metroen og de faste forbindelser over Storebælt, Øresund mv.
Kilde: Transportministeriet.

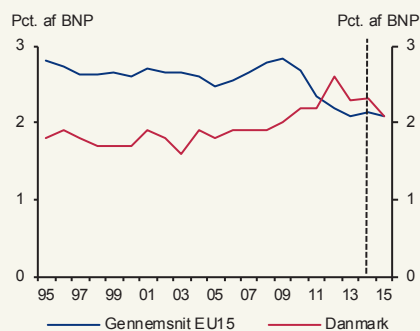
Figur 1.6
Amtslige og regionale investeringer på
sundhedsområdet, 1997-2013



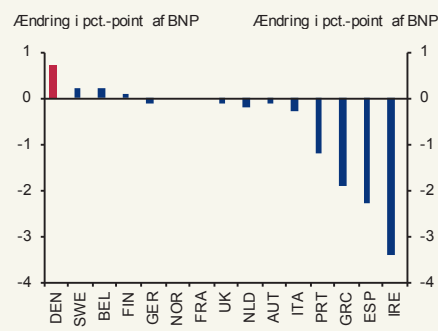
Kilde: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

Det markante løft i de offentlige investeringer har været muligt på grund af Danmarks sunde økonomi. Mens andre lande har måttet skære ned, har Danmark kunnet øge de offentlige investeringer under krisen. Danmark er således gået fra at have offentlige investeringer et stykke under gennemsnittet af sammenlignelige EU-lande (EU15) til i 2012 at ligge over gennemsnittet, *jf. figur 1.7*. Det er både et udtryk for, at de offentlige investeringer i EU15 er faldet kraftigt de sidste år – og at de danske investeringer er steget.

Figur 1.7
Offentlige investeringer i Danmark og EU15



Figur 1.8
Ændring i offentlige investeringer fra 2008 til 2012



Anm.: Den internationale sammenligning af offentlige investeringer er baseret på bruttoinvesteringer inden for 'offentlig forvaltning og service'. Det bemærkes, at opgørelsen af de offentlige investeringer er påvirket af den måde, den offentlige sektor er organiseret på i de forskellige lande.

Kilde: Eurostat og EU-kommissionens forårsprognose, 2014.

Danmark er faktisk det land i EU15, hvor de offentlige investeringer steg mest fra 2008 til 2012, mens der også var mindre stigninger i enkelte andre nordeuropæiske lande, *jf. figur 1.8*. Derimod har der været store fald i de offentlige investeringer i lande med svage offentlige finanser som Portugal, Spanien, Grækenland og Irland.

Det er fortsat en hovedprioritet for regeringen at føre en sund økonomisk politik. Det sikrer troværdighed til de offentlige finanser, så vi også i fremtiden har råderum i økonomien. Den ansvarlige linje i den økonomiske politik er med til at fastholde tilliden til den danske økonomi og dermed de fortsat lave renter til gavn for vækst og beskæftigelse.

Frem mod 2020 er der planlagt massive offentlige investeringer i blandt andet nye veje, bedre jernbaner og en ny sygehusstruktur, *jf. tabel 1.1*. Dertil kommer en række store investeringsprojekter i offentlige virksomheder og selskaber, som ikke indgår i nationalregnskabets opgørelse af de offentlige investeringer, selvom de i vid udstrækning er politisk besluttede. Det omfatter blandt andet investeringerne i en fast forbindelse over Femern Bælt, metroen i Hovedstadsområdet og investeringer i den danske energiinfrastruktur.

Tabel 1.1
Større offentlige investeringsprojekter i de kommende år

Mia. kr., 2014-priser	Periode	
Transportområdet		
Infrastrukturfonden	100	2009-2020
Togfonden DK	28½	2014 og frem
Femern Bælt forbindelsen	55	2015-2021
Metro Cityringen (inkl. afgrening til Nordhavn)	25	2009-2018
Metroafgrening til Sydhavn	9	2014-2023
Kvalitetsfonden		
Kommunale investeringer på folkeskole, dagtilbud og ældreområdet	22	2009-2018
En ny sygehusstruktur (inkl. regional medfinansiering)	45	2009-2024
Energiområdet		
Planlagte investeringer i Energinet.dk	27	2014-2023

Kilde: Transportministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse samt Klima, Energi og Bygningsministeriet.

Ud over de konkrete investeringsprojekter, der er direkte politisk besluttede, har regeringen også medvirket til at løfte investeringsniveauet i de kommende år på andre centrale områder.

Således er der politisk initieret en markant forøgelse af investeringerne i almene boliger. Det er blandt andet sket med boligaftalerne i 2011, 2012 og 2013, hvor Landsbyggefondens ramme til renoveringer gentagne gange er blevet fremrykket eller forøget. Derudover har regeringen i kommunaftalen for 2014 styrket kommunernes incitamenter til at bygge nye almene boliger.

Ligeledes indgik regeringen i 2012 en ambitiøs energiaftale, der forventes at føre til investeringer på 90-150 mia. kr. i perioden 2012-2020.¹ Godt halvdelen forventes udgjort af investeringer i energibesparelser i private virksomheder, husholdninger og offentlige institutioner, mens den anden halvdel skønnes at være investeringer i forsyningssektoren i vedvarende energiproduktion som fx havvindmøller og anlæg til produktion af biogas.

En del af de offentlige investeringer, der planlægges gennemført i de kommende år, er allerede besluttet som led i forskellige politiske forlig mv. Det er derfor afgørende, at de offentlige

¹ Som led i *Aftale om Vækstpakke 2014* er det besluttet at forlænge vinduet for opførelsen for Krigers Flak med 2 år samt reducere omfanget af kystnære møller frem mod 2020 fra 500 MW til 400 MW. Det vurderes dog, at virkningerne heraf på energiaftalens samlede investeringsomfang er begrænsede.

investeringer, der prioriteres fremover, er de investeringer, som giver de højeste afkast, og som samfundet dermed som helhed får mest ud af. Dette er også i tråd med Produktivitetskommissionens anbefalinger om, at offentlige investeringer bør prioriteres efter det samfundsøkonomiske afkast.

Regeringen har derfor udarbejdet en samlet strategi for offentlige investeringer. Den omfatter både en kortlægning af offentlige investeringer samt en række konkrete tiltag, som kan styrke prioriteringen af de offentlige investeringer fremadrettet.

1.2 Kortlægning af de offentlige investeringer

Strategien for offentlige investeringer tager afsæt i en overordnet kortlægning af de offentlige investeringer. Hovedkonklusionerne fra kortlægningen af de offentlige investeringer er sammenfattet i boks 1.1 og nærmere beskrevet i kapitel 2-7.

Boks 1.1**Hovedkonklusioner af kortlægning af offentlige investeringer****Kapitel 2-4: Kortlægning af omfanget af offentlige investeringer**

- De offentlige investeringer er øget markant de seneste år, blandt andet for at modvirke konsekvenserne af den økonomiske krise. I 2012 udgjorde de offentlige investeringer knap 2½ pct. af BNP. Det var det højeste niveau i 30 år (siden 1981).
- Investeringerne er især øget på vej- og baneområdet, sundhedsområdet samt kommunale kvalitetsfundsområder (skoler, dagtilbud og ældreområdet).
- Frem mod 2020 er der forudsat et fortsat højt offentligt investeringsniveau på omkring 2 pct. af BNP. Hertil kommer investeringer i blandt andet Metro Cityringen og Femern Bælt-forbindelsen, som ikke indgår i de skattefinansierede offentlige investeringer.
- I de kommende år er der planlagt en række større offentlige investeringsprojekter, herunder på transportområdet, i en ny sygehusstruktur og på energiområdet.

Kapitel 5: Finanspolitiske rammer og offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument

- De offentlige investeringer kan især ved langvarige konjunkturudsving være med til at stabilisere konjunkturerne i økonomien.
- De konjunkturstabiliserende egenskaber begrænses af, at der kan være usikkerhed om vurderingen af konjunktursituationen, at der er træghed i niveauet for de offentlige investeringer, at det kan være omkostningsfuldt at ændre forløbet i igangværende investeringsprojekter, og at de offentlige investeringer udgør en relativt begrænset andel af BNP.
- Finanspolitikens stabiliseringsopgave skal løses inden for de overordnede finanspolitiske rammer. Med den planlagte finanspolitik frem mod 2020 vurderes der kun i begrænset omfang at være plads til yderligere lempelser inden for budgetlovens underskudsgrense.

Kapitel 6: Offentlige investeringer i internationalt perspektiv

- Offentlige investeringer i Danmark har gennem det seneste årti ligget omkring midterfeltet blandt sammenlignelige lande. Internationale sammenligninger vanskeliggøres dog af, at den offentlige sektor kan være organiseret forskelligt.
- Under den økonomiske krise har Danmark kunnet øge de offentlige investeringer, mens andre lande har været nødsaget til at stramme op.
- Strategisk planlægning af offentlige investeringer omfatter primært transportområdet. Der er store nationale forskelle på investeringsplanernes tidshorisont, fokus, og hvordan de udarbejdes.

Kapitel 7: Alternative finansierings- og organiseringsformer

- Det kan overvejes at inddrage brugerfinansiering af infrastrukturprojekter i større omfang end i dag. Brugerfinansiering på transportområdet er dog begrænset af, at der i Danmark ofte er mulighed for alternative, gratis ruter.
- Med ca. 20 projekter indtil videre er erfaringerne med OPP (Offentligt-Privat-Partnerskab) i Danmark relativt sparsomme. Men der er generelt gode erfaringer med OPP-modellen ift. fokus på totaløkonomi, høj kvalitet og færdiggørelse til aftalt tid. Projekterne er dog generelt ressourcekrævende at gennemføre.
- Det er centralt, at overvejelser om eventuelle OPP'er tager udgangspunkt i, hvorvidt projektet egner sig til denne samarbejdsform, mens OPP ikke skal vælges for at omgå budgetrestriktioner eller igangsætte projekter, som der ikke ellers ville være finansiering til.

1.3 En samlet strategi for offentlige investeringer

De offentlige investeringer er et centralt element i regeringens økonomiske politik. Der bliver hvert år prioriteret adskillige mia. kr. til investeringer, som er med til skabe rammerne for fremtidens samfund.

De offentlige investeringer skal derfor prioriteres med henblik på at skabe de bedst mulige rammebetingelser for vækst i den private sektor og en fortsat udbygning af den offentlige velfærd.

Den nuværende prioritering af offentlige investeringer foregår i vidt omfang inden for forskellige områder som transport, sundhed mv., mens der kun i mindre grad tages stilling til fordelingen af de offentlige investeringer mellem områder. Der vurderes således at være et potentiale i at skabe et bedre overblik over omfanget af de offentlige investeringer på forskellige områder, som kan danne grundlag for en styrket prioritering af offentlige investeringer.

Samtidigt er der forskelle i kvaliteten af de beslutningsgrundlag, som lægges til grund for investeringsbeslutningerne. Prioriteringen af de offentlige investeringer vil således også kunne forbedres, hvis kvaliteten af de tilgrundliggende beslutningsgrundlag styrkes.

Regeringen vil derfor styrke grundlaget for prioriteringen af de offentlige investeringer både på *tværs af* og *inden for* de enkelte investeringsområder. Konkret peger regeringen på en række tiltag, som kan understøtte en bedre prioritering af offentlige investeringer, *jf. boks 1.2*.

Boks 1.2

Konkrete tiltag til en bedre prioritering af offentlige investeringer

Bedre overblik som grundlag for prioritering af offentlige investeringer

- Der etableres et bedre overblik over planlagte skattefinansierede investeringer og større planlagte infrastrukturinvesteringer i offentlige virksomheder og selskaber.
- Til grund for det samlede overblik skal der etableres et bedre overblik over planlagte investeringer i blandt andet de selvejende uddannelsesinstitutioner.

Bedre beslutningsgrundlag for prioritering af offentlige investeringer

- Samfundsøkonomiske vurderinger skal generelt tillægges stor betydning i beslutningsprocessen, *jf. også Produktivitetskommissionens anbefalinger*.
- Kvaliteten af driftsøkonomiske analyser styrkes, og der skal udarbejdes en specifik vejledning i udarbejdelse af driftsøkonomiske analyser rettet mod investeringerne i kommuner og regioner.
- Beslutningsgrundlagene for offentlige investeringsprojekter skal i højere grad fremstille centrale oplysninger mere overskueligt, eksempelvis det samfundsøkonomiske afkast, alternativscenarier og risikovurderinger. Der skal udarbejdes en vejledning i bygningsaktstykker på statens område.

Kilde: Kapitel 9.

Prioriteringen af de skattefinansierede offentlige investeringer er overordnet set underlagt de økonomiske rammer for finanspolitikken, der udgøres af finanspagten og budgetloven. Med

budgetloven er der indført en mere regelbundet styring af finanspolitikken, hvor det strukturelle offentlige underskud højst må udgøre ½ pct. af BNP under normale konjunkturudsving.

Inden for rammerne af budgetloven kan niveauet for de offentlige investeringer dog justeres, herunder gennem omprioriteringer. Således har der de seneste år været en tendens til at omprioritere midler fra drift til anlæg, blandt andet i kommuner og regioner.

Det er afgørende, at midlerne til offentlige investeringer prioriteres, så samfundet som helhed får mest muligt ud af investeringerne. Det samfundsøkonomiske afkast er således et af de vigtigste kriterier i prioriteringen af offentlige investeringer, *jf. boks 1.3*.

Men beslutninger om offentlige investeringer er i sagens natur politiske. Her bør samfundsøkonomiske vurderinger spille en vigtig rolle, men prioriteringen påvirkes også af hensyn til eksempelvis politiske målsætninger og fordelingsmæssige virkninger, som investeringen skønnes at indebære. Det betyder, at samfundsøkonomiske vurderinger som oftest ikke kan stå alene i prioriteringen af offentlige investeringer.

Den konkrete prioritering af offentlige investeringsprojekter afspejler således både samfundsøkonomiske virkninger og politiske hensyn.

Boks 1.3**Prioriteringskriterier for offentlige investeringer****Samfundsøkonomiske virkninger:**

Overordnet set er det vigtigste økonomiske kriterium, om en investering er rentabel ud fra en samfundsøkonomisk vurdering. Herudover kan en række andre forhold potentielt påvirke investeringens økonomiske virkninger og bør således også tillægges betydning. Det kan være driftsøkonomisk afkast, øvrige virkninger på økonomien eller timing ift. konjunkturer.

- **Samfundsøkonomisk afkast**

I en grundig samfundsøkonomisk analyse er der i princippet sat værdi på alle relevante fordele og ulemper, således at disse indgår i rentabilitetsberegningerne. Derfor er det samfundsøkonomiske afkast (eller investeringens nutidsværdi) det vigtigste økonomiske kriterium. Er investeringens afkast behæftet med betydelig risiko, fx pga. den teknologiske udvikling, bør dette være afspejlet i analysen.

- **Driftsøkonomisk afkast**

En samfundsøkonomisk rentabel investering vil ofte samlet set indebære udgifter for den offentlige sektor. Men nogle offentlige investeringer er også driftsøkonomisk rentable og forbedrer således de offentlige budgetter (og dermed de finanspolitiske rammer) på længere sigt. Driftsøkonomiske vurderinger anvendes endvidere inden for de offentlige investeringsområder, hvor de samfundsøkonomiske virkninger kan være vanskelige at opgøre.

- **Øvrige virkninger på økonomien**

Ofte vil der være forhold, som kan være vanskelige at værdisætte, men som har betydning for, om det er fornuftigt at gennemføre en offentlig investering. Det kan eksempelvis være øget konkurrence, ændrede bosætningsmønstre, virkninger på arbejdsudbud og produktivitet eller effekter på kvaliteten af den offentlige velfærd.

- **Timing ift. konjunkturer**

Konjunkturpolitiske hensyn kan indebære, at det vil være bedre at vente med at igangsætte en investering, til der er ledig kapacitet i økonomien. Ledig kapacitet kan samtidigt gøre det billigere at gennemføre en investering.

Politiske hensyn:

Beslutninger om offentlige investeringer er i sigens natur politiske. Her bør samfundsøkonomiske vurderinger spille en vigtig rolle, men beslutningen er i sidste instans et udtryk for politiske præferencer. Prioriteringen af offentlige investeringer påvirkes således af hensyn til eksempelvis politiske målsætninger eller de fordelingsmæssige virkninger, som investeringen skønnes at indebære.

- **Politiske målsætninger**

Politiske målsætninger kan i nogle tilfælde betyde, at en investering bliver gennemført, også selvom den ikke er rentabel ifølge den samfundsøkonomiske analyse, fx klima-, energi- og miljøområdet. I sådanne situationer er det vigtigt, at de politiske målsætninger bliver opfyldt så omkostningseffektivt som muligt.

- **Fordelingsvirkninger**

En investeringsbeslutning kan være et udtryk for en politisk prioritering, som afspejler investeringens fordelingsmæssige virkninger, herunder mellem sektorer, befolkningsgrupper eller erhverv.

Kilde: Kapitel 8.



2. Afgrænsning og udvikling i offentlige investeringer

De offentlige investeringer i denne publikation er overordnet set afgrænset ved investeringer inden for den offentlige sektor, dvs. både skattefinansierede offentlige investeringer og (delvist) brugerfinansierede investeringer i offentlige virksomheder og selskaber.

De skattefinansierede offentlige investeringer er i de seneste år øget i lyset af den økonomiske krise. De offentlige investeringer udgør således godt 2,3 pct. af BNP i årene 2012-2014, mens investeringerne i perioden 1983-2008 udgjorde omkring 1,8 pct. af BNP. Under udbygningen af velfærdssamfundet i 1960'erne og 1970'erne udgjorde de offentlige investeringer en større andel af økonomien.

Dette kapitel belyser først den overordnede afgrænsning af investeringsbegrebet og den offentlige sektor. Dernæst belyses den historiske udvikling i de offentlige investeringer.

2.1 Afgrænsning af investeringer i den offentlige sektor

En 'investering' er et begreb, som anvendes i mange sammenhænge. Grundlæggende indebærer en investering, at der erhverves aktiver med en længere levetid. Man kan eksempelvis investere i en ny bil eller i aktier. Men hvis man går ned og køber en liter mælk, vil det karakteriseres som løbende forbrug og ikke en investering.

I denne publikation er investeringsbegrebet afgrænset til investeringer efter nationalregnskabs definition – dvs. primært investeringer i fysiske aktiver såsom bygninger, broer, vej anlæg, maskiner, transportmidler, software mv. Derimod vil offentlige investeringer i humankapital (eksempelvis uddannelse) eller finansielle aktiver ikke være omfattet.

I enkelte afsnit vil analysen tage udgangspunkt i anlægsrammerne i de offentlige budget- og regnskabssystemer eller lignende, hvor afgrænsningen kan afvige fra definitionen af investeringer i nationalregnskabet. De offentlige anlægsrammer kan omfatte andre udgifter end offentlige investeringer, fx subsidier, og der kan samtidigt være udgifter på driftsrammerne, som indgår i nationalregnskabs opgørelse af de offentlige investeringer.

Kortlægningen vil endvidere hovedsageligt fokusere på investeringer inden for den offentlige sektor. Det omfatter både investeringer inden for 'offentlig forvaltning og service', der primært er skattefinansierede, og investeringer i regi af offentlige virksomheder og selskaber, som primært er brugerfinansierede, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1**Investeringer i den offentlige sektor****Offentlig forvaltning og service**

Primært skattefinansierede offentlige investeringer:

- Statslige og kommunale veje
- Forsvar, politi, kriminalforsorg
- Sygehuse, regional udvikling
- Skoler, daginstitutioner, plejehjem

Indgår som *offentlige investeringer* i nationalregnskabet

Offentlige virksomheder og selskaber

Primært brugerfinansierede offentlige investeringer:

- Broforbindelser over Storebælt, Øresund mv.
- Metroen i København
- Banenettet¹⁾
- Forsyning af vand, spildevand og renovation
- Energi- og varmeforsyning

Indgår i de *private investeringer* i nationalregnskabet

Anm.: Investeringer i almene boliger foretages uden for den offentlige sektor, men behandles i denne publikation, da sektoren er under væsentlig politisk indflydelse.

- 1) Investeringer i banenettet vil efter nationalregnskabsrevisionen i september 2014 indgå i de primært skattefinansierede offentlige investeringer i nationalregnskabet.

Skattefinansierede offentlige investeringer omfatter blandt andet kommunale investeringer i skoler, daginstitutioner og på vejområdet, regionale investeringer i sygehuse samt statslige investeringer på uddannelsesområdet, i det statslige vejnet og inden for forsvar, politi og kriminalforsorg.

Overvejende brugerfinansierede offentlige investeringer i regi af offentlige virksomheder og selskaber omfatter blandt andet investeringer i vand-, varme- og energiforsyning, i broforbindelserne over Storebælt, Øresund og den kommende Femern Bælt-forbindelse samt på renovations- og spildevandsområdet.

Offentlige virksomheder og selskaber er overordnet afgrænset ved, at produktionen sker på markedsmæssige vilkår, men at det offentlige ejer mere end 50 pct. eller har kontrol med virksomhederne. I forhold til de offentlige selskaber og virksomheder er fokus i denne publikation navnlig på de investeringer, der kan anses som politisk besluttede, *jf. boks 2.2*.

I særlige tilfælde vil kortlægningen også fokusere på investeringer uden for den offentlige sektor, eksempelvis investeringer i almene boliger, hvor rammerne fastlægges politisk, men hvor investeringerne finansieres af boligorganisationerne eller Landsbyggefonden og derfor foretages uden for den offentlige sektor. Ligeledes inddrages investeringer i vedvarende energi og energibesparelser, der kan anses som udvirket af de politiske aftaler på energiområdet, uanset at størstedelen af investeringerne foretages af private virksomheder og husholdninger.

Boks 2.2**Om styringen af investeringer i offentlige selskaber og virksomheder**

Udgangspunktet for de offentlige selskaber og virksomheder er, at deres virksomhed overvejende finansieres af salg af ydelser til private virksomheder og husholdninger. Der er imidlertid stor forskel på, hvordan deres investeringer styres.

Konkurrenceudsatte offentlige selskaber – eventuelt med private medejere

En række af de offentlige selskaber og virksomheder driver helt overvejende virksomhed på et forretningsmæssigt grundlag i konkurrence med private virksomheder, og dette sker uden offentlige tilskud eller garantier. I disse selskaber er det op til ledelsen – bestyrelse og direktion – ud fra rent forretningsmæssige overvejelser at beslutte, hvilke investeringer der skal gennemføres hvornår, idet det er ledelsens ansvar at sikre, at investeringsomfanget samlet set er forsvarligt i forhold til selskabets kapitalgrundlag. Dette skal dog ske inden for det formål, den strategi og eventuelle mål for kapitalstrukturen, der følger af selskabets oprettelsesgrundlag eller aftaler med den offentlige ejer i øvrigt.

Selskaber underlagt denne styring er bl.a. Danske Spil, DONG Energy og TV 2/Danmark.

Ikke-konkurrenceudsatte offentlige selskaber

Andre af de offentlige selskaber og virksomheder driver ikke-konkurrenceudsat virksomhed og ofte på grundlag af en statslig eller kommunal garanti, ligesom visse selskaber derudover modtager betydelige statslige tilskud. Sådanne garantier eller tilskud har ofte den konsekvens, at selskaberne har særlige forpligtelser i forhold til at få godkendt deres investeringer og samlede investeringsplaner hos den relevante offentlige myndighed, der i staten kan være den ansvarlige minister eller Folketingets Finansudvalg. Deres investeringer kan derfor anses som politisk besluttede.

Selskaber underlagt denne styring er bl.a. DSB, Energinet.dk, Metroselskabet og Sund & Bælt Holding samt store dele af de kommunale forsyningsvirksomheder.

I nationalregnskabet er det kun de primært skattefinansierede investeringer inden for 'offentlig forvaltning og service', som indgår i definitionen af offentlige investeringer. Investeringerne i offentlige virksomheder og selskaber, der som hovedregel er brugerfinansierede, indgår derimod i de private investeringer i nationalregnskabet.

Nationalregnskabet bygger på internationale retningslinjer, som er udarbejdet i 1995. Retningslinjerne er imidlertid blevet revideret i 2010. Danmarks Statistik indarbejder ændringerne i forbindelse med hovedrevisionen af nationalregnskabet i september 2014. De indebærer i vidt omfang, at afgrænsningen af de skattefinansierede offentlige investeringer i nationalregnskabet udvides, *jf. boks 2.3*.

I det hovedreviderede nationalregnskab ventes de offentlige investeringer således at udgøre omkring 3 pct. af BNP i perioden 1990-2010, mens investeringerne med det nuværende nationalregnskab udgør 1,8 pct. for samme periode. De højere investeringer i den nye opgørelse følger primært af, at udgifter til forskning og udvikling (F&U) fremover vil blive betragtet som investeringer (og ikke løbende forbrug) i nationalregnskabet.

Boks 2.3**Revision af nationalregnskabet i september 2014 – betydning for offentlige investeringer**

Afgrænsningen af investeringer og sektorer i nationalregnskabet følger de overordnede retningslinjer i ESA 95 manualen (European System of Accounts). Manualen er imidlertid blevet revideret i 2010 (ESA 2010). Danmarks Statistik indarbejder de nye retningslinjer i forbindelse med en hovedrevision af nationalregnskabet. Den 15. september 2014 offentliggør Danmarks Statistik reviderede nationalregnskabstal for årene indtil 2014. De revisioner, der har betydning for de offentlige investeringer, kan overordnet henføres til ændringer i investeringsbegrebet og sektorafgrænsningen.

Ændring af investeringsbegreb

De nye retningslinjer indebærer, at investeringsbegrebet udvides til også at omfatte udgifter, der i dag indgår i det offentlige forbrug. Fra 2014 vil de offentlige investeringer således også omfatte udgifter til:

- Forskning og udvikling (F&U)
- Militære materielinvesteringer (kampvogne, våbensystemer mv.)

Ændring af sektorafgrænsning

Derudover ændres afgrænsningen mellem sektorerne således, at nedenstående investeringer efter revisionen vil blive indregnet i de offentlige investeringer i nationalregnskabet – dvs. i de primært skattefinansierede investeringer under 'offentlig forvaltning og service':

- Jernbaneanlæg (Banedanmark)
- Landanlæg ifm. broforbindelserne over Øresund og Femern Bælt
- Danmarks Radio samt Skov- og Naturstyrelsen

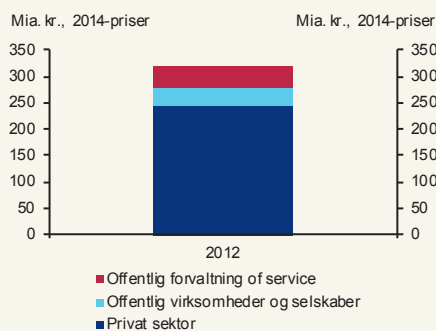
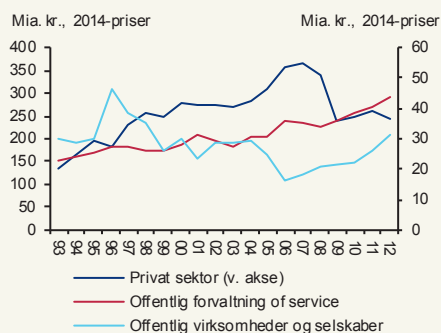
I dag henføres disse investeringer til offentlige virksomheder og selskaber og indgår dermed i de private investeringer i nationalregnskabet.

Derudover bliver der foretaget en række andre sektormæssige ændringer af mindre betydning.

Kilde: Danmarks Statistik.

2.2 Overordnet beskrivelse

De samlede investeringer i nationalregnskabet udgjorde i alt omkring 320 mia. kr. i 2012, *jf. figur 2.1*. Heraf udgjorde den offentlige sektors investeringer ca. 20 pct. med 13 pct. inden for 'offentlig forvaltning og service' og 7 pct. i 'offentlige virksomheder og selskaber'. De private investeringer (ekskl. investeringer i offentlige virksomheder og selskaber) udgjorde de resterende omkring 80 pct. af de samlede investeringer.

Figur 2.1**Investeringer i offentlig og privat sektor i 2012****Figur 2.2****Investeringer i offentlig og privat sektor, 1993-2012**

Kilde: Danmarks Statistik.

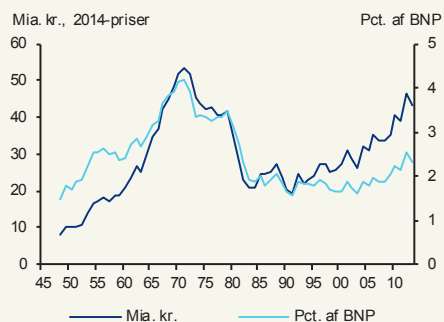
Investeringerne i den private sektor (ekskl. offentlige selskaber) er øget gennem de økonomiske opsving i 1990'erne og midten af 2000'erne, men er faldet markant i 2009 og 2010 under den internationale økonomiske krise, jf. figur 2.2. Derimod afspejler investeringerne inden for offentlig forvaltning og service en mere konstant stigende udvikling i perioden.

Investeringer i offentlige virksomheder og selskaber blev øget markant i midten af 1990'erne, hvilket især skal ses i lyset af investeringer i Tele Danmark, broforbindelserne over Storebælt og Øresund og metrobyggeriet, men har i det meste af 2000'erne ligget lavere end investeringerne inden for offentlig forvaltning af service. Af investeringerne inden for den offentlige sektor udgjorde de skattefinansierede offentlige investeringer således godt 60 pct. af de samlede offentlige investeringer i 2012, mens investeringer i offentlige selskaber mv. udgjorde knap 40 pct.

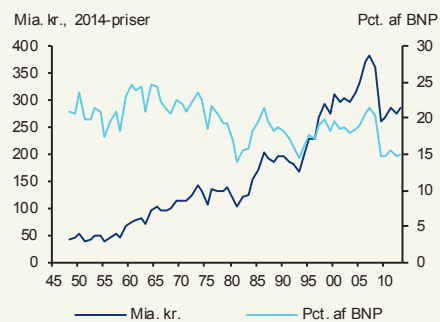
Ifølge nationalregnskabet steg de skattefinansierede offentlige investeringer kraftigt i 1960'erne og udgjorde i 1970'erne gennemsnitligt omkring pct. 3½ pct. af BNP, jf. figur 2.3. Det skal ses i lyset af den grundlæggende udbygning af velfærdsstaten, hvor der blev foretaget store bygge- og anlægsinvesteringer især på sundheds-, social- og uddannelsesområdet.

I starten af 1980'erne faldt de offentlige investeringer igen til omkring 2 pct. af BNP. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med oliekriserne, især den seneste i 1978, som medførte markante offentlige underskud.

Figur 2.3
Offentlige bruttoinvesteringer, 1948-2013



Figur 2.4
Private bruttoinvesteringer, 1948-2013



Anm.: Ekskl. offentlige virksomheder og selskaber

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet kædet med tal for forsyningsbalancen fra 1948-1971.

De offentlige investeringer har siden 1983 ligget på et relativt stabilt niveau omkring knap 2 pct. af BNP. De private investeringer ser derimod ud til at være væsentligt mere konjunkturfølsomme og har i samme periode svinget mellem 15 til 22 pct. af BNP, *jf. figur 2.4*.

I forhold til de øvrige offentlige udgifter har de offentlige investeringer tidligere udgjort en væsentlig større andel af økonomien, mens udgifterne til offentligt forbrug og indkomstoverførsler i pct. af BNP er øget fra 1970 til nu, *jf. tabel 2.1*. Det skal dog også ses i sammenhæng med udbygningen af velfærdsstaten, hvor der efterfølgende er sket en strukturel nedjustering af de offentlige investeringer i forhold til de øvrige offentlige udgifter.

Tabel 2.1
Offentlige udgifters andel af økonomien

Pct. af BNP	1971	1980	1990	2000	2010	2013
Offentligt forbrug	21,7	27,1	25,1	25,1	29,0	28,2
Indkomstoverførsler	10,8	15,6	17,1	16,4	17,3	17,6
Offentlige investeringer	4,2	3,1	1,7	1,7	2,1	2,3

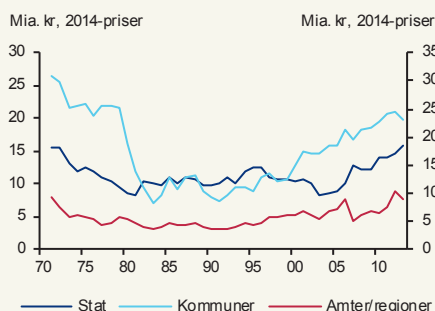
Kilde: Danmarks Statistik.

Offentlige investeringer fordelt på sektorer

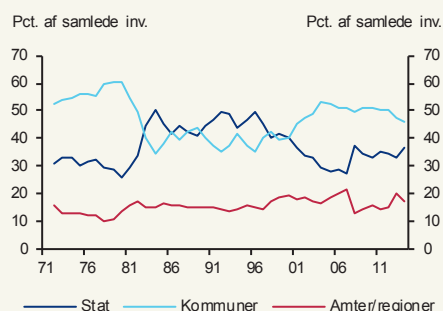
Faldet i de skattefinansierede offentlige investeringer i starten af 1980'erne kan primært henføres til kommunerne, *jf. figur 2.5*. Det kan ses i sammenhæng med snævre finanspolitiske rammer afledt af oliekriserne. Samtidig var behovet for en forsat udbygning af de kommunale velfærdsområder (skoler, daginstitutioner mv.) formentligt mindre end tidligere. I

staten og regionerne faldt de offentlige investeringer gennem 1970'erne, mens investeringerne i kommunerne frem til 1979 lå på et fortsat højt niveau.

Figur 2.5
Skattefinansierede offentlige investeringer
fordelt på sektorer, 1971-2013



Figur 2.6
Investeringer fordelt på sektorer i pct. af
samlede offentlige investeringer, 1971-2013



Anm.: Opgørelsen er påvirket af kommunalreformen i 2007.
Kilde: Danmarks Statistik.

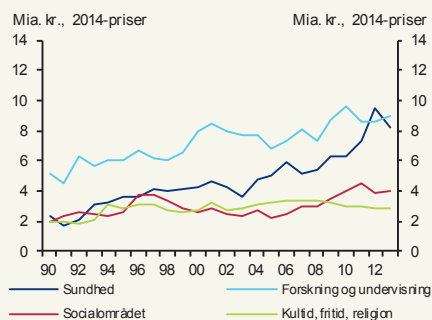
Siden kommunalreformen i 2007 har de kommunale investeringer i gennemsnit udgjort ca. halvdelen af de skattefinansierede offentlige investeringer, mens de statslige og regionale investeringer har udgjort omkring henholdsvis 35 og 15 pct., *jf. figur 2.6*.

Offentlige investeringer fordelt på opgaveområder

Fordeles de skattefinansierede offentlige investeringer på opgaveområder, er 'forskning og undervisning' og 'økonomiske anliggender' – herunder vejområdet – siden 1990 de største investeringsområder, *jf. figur 2.7 og 2.8*. Endvidere er investeringerne inden for 'sundhed' de seneste år steget markant, hvilket især skal ses i sammenhæng med etableringen af den nye sygehusstruktur. Ligeledes er 'økonomiske anliggender' vokset kraftigt de senere år primært afledt af en vækst i vejinvesteringerne.

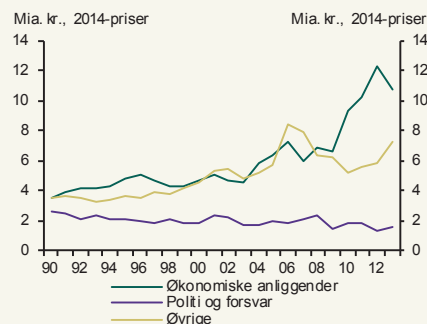
Derimod er investeringerne inden for 'politi og forsvar' faldet svagt gennem perioden, mens investeringerne inden for 'kultur, fritid og religion' – primært folkekirken – har ligget nogenlunde konstant.

Figur 2.7
Offentlige investeringer fordelt på
opgaveområder, 1990-2013



Anm.: Fordelt efter COFOG-fordelingen.
Kilde: Danmarks Statistiks DIOR database.

Figur 2.8
Offentlige investeringer fordelt på
opgaveområder, 1990-2013

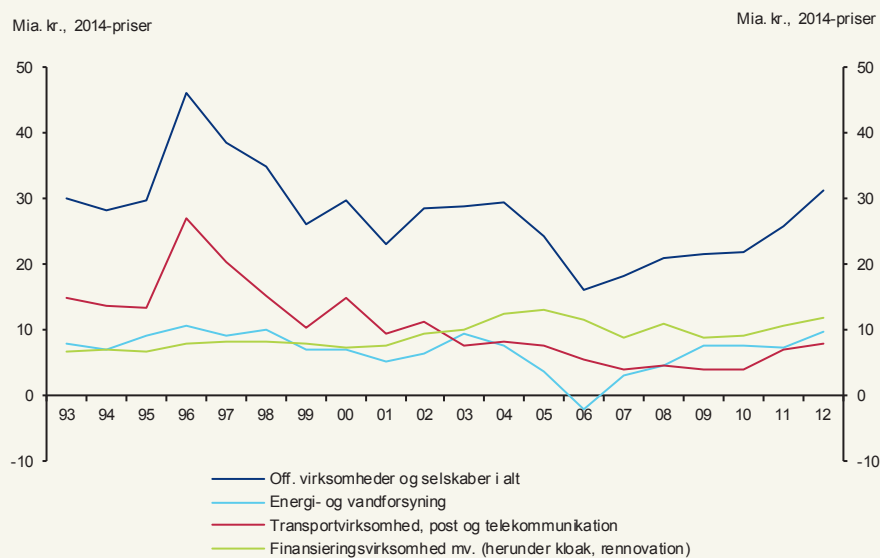


Anm.: Fordelt efter COFOG-fordelingen. Økonomiske anliggender omfatter blandt andet vejområdet.
Kilde: Danmarks Statistiks DIOR database.

Investeringer i offentlige virksomheder og selskaber

Der eksisterer kun en særskilt opgørelse af investeringer i offentlige virksomheder og selskaber siden 1993. Investeringer i opgørelsen kan opdeles på henholdsvis 'Transportvirksomhed, post og telekommunikation', 'Energi og vandforsyning' samt 'Finansieringsvirksomhed' (herunder spildevand, renovation mv.), jf. figur 2.9.

Udviklingen i de offentlige selskaber og virksomheders investeringer afspejler en række forhold, der ikke nødvendigvis er relateret til det samlede investeringsomfang i Danmark. For det første afspejler opgørelsen *bruttoinvesteringer* i offentlige virksomheder og selskaber, dvs. at der udover nyinvesteringer også indgår køb og salg af aktiver. Fx skyldes de negative bruttoinvesteringer inden for energi- og vandforsyning i 2006, at DONG Energy solgte en række kraftvarmeværker til Vattenfall som led i "den danske energifusion". Som modydelse fik DONG Energy en større aktiepost i det tidligere Elsam fra Vattenfall, men da køb af aktier indgår i nationalregnskabet som en finansiel investering, viser opgørelsen af investeringer i offentlige selskaber og virksomheder et betydeligt fald.

Figur 2.9**Bruttoinvesteringer i offentlige virksomheder og selskaber, 1993-2012**

Anm.: I bruttoinvesteringerne indgår også køb og salg af aktiver. De negative bruttoinvesteringer på energiområdet i 2006 kan henføres til salg af aktiver i forbindelse med fusionen af en række danske energiselskaber til DONG Energy.

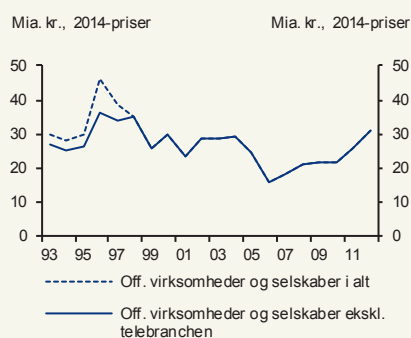
Kilde: Danmarks Statistik.

For det andet er opgørelsen væsentligt påvirket af selskabsgørelse af offentlige investeringsområder eller frasalg af offentlige selskaber.

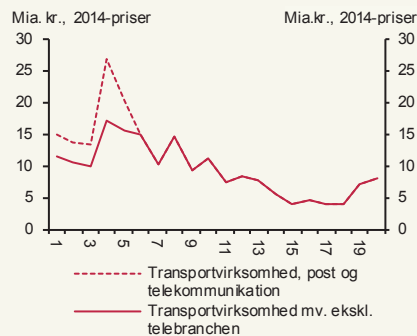
Den markante stigning i investeringerne i offentlige virksomheder og selskaber i 1996 kan således primært henføres til en vækst i investeringerne i Tele Danmark, mens faldet i de efterfølgende år i vidt omfang kan forklares af, at Tele Danmarks investeringer siden salget i 1998 ikke længere indgår i opgørelsen, jf. figur 2.10 og 2.11. Men også andre frasalg af offentlige virksomheder som fx Københavns Lufthavne A/S bidrog til den faldende tendens omkring år 2000. Modsat har en række selskabsdannelser i 00'erne medvirket til et højere investeringsniveau. Det gælder fx overtagelsen af de overordnede eltransmissionsnet, der tidligere overvejende var ejet af forbrugerejede selskaber, men i dag er placeret i Energinet.dk.

Ellers er udviklingen i investeringer i offentlige selskaber og virksomheder væsentligt påvirket af investeringer i broforbindelserne over Storebælt og Øresund, som blev åbnet i hhv. 1998 og 2000. Investeringerne i metroen har primært fundet sted i perioden 1996-2006, men stiger igen fra 2011 med udbygningen af Metro Cityringen.

Figur 2.10
Investeringer i offentlige virksomheder og selskaber i alt samt ekskl. telebranchen



Figur 2.11
Investeringer inden for transportvirksomhed mv. samt ekskl. telebranchen



Kilde: Danmarks Statistik.

Bruttoinvesteringer og nettoinvesteringer

Bruttoinvesteringer medfører isoleret set, at værdien af infrastrukturen forøges. Samtidigt kan der ske en reduktion af værdien af den eksisterende infrastruktur, blandt andet som følge af nedslidning eller teknisk forældelse. Reduktionen af den eksisterende infrastruktur betegnes ved afskrivninger, der er beregnet ud fra beregningstekniske antagelser om tidligere investeringers levetid mv.

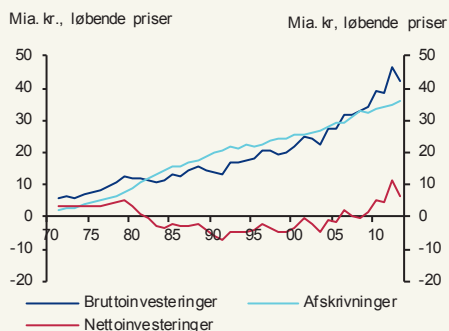
Værdien af infrastrukturen – også betegnet som kapitalapparatet – ændres således ved bruttoinvesteringerne fratrasket afskrivningerne, også kaldet *nettoinvesteringerne*. Niveaulet for nettoinvesteringerne kan ses som et udtryk for, om kapitalapparatet vokser, eller om der foregår en 'nedslidning' af kapitalapparatet.

Der er dog væsentlig usikkerhed omkring de beregningstekniske antagelser, som beregningen af afskrivningerne er baseret på. Eksempelvis er det nødvendigt at antage forventede levetider og afskrivningsrater for offentlige bygninger, maskiner mv., som kan variere væsentligt afhængigt af løbende vedligehold og den teknologiske udvikling. Nettoinvesteringerne kan derfor ikke anvendes til en nøjagtig vurdering af, om investeringerne står mål med den faktiske nedslidning.

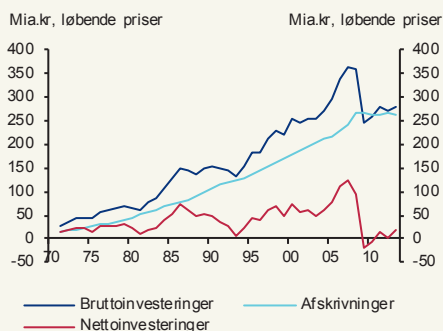
Nettoinvesteringerne inden for offentlig forvaltning og service var positive indtil starten af 1980'erne, men negative fra 1982-2005. Herefter har de offentlige nettoinvesteringer igen bidraget positivt til kapitalapparatet, *jf. figur 2.12*.

De private nettoinvesteringer (inkl. offentlige virksomheder og selskaber) har derimod været positive i stort set hele i perioden siden 1971, men har i 2009-2010 været negative som følge af faldet i de private investeringer i kølvandet på krisen, *jf. figur 2.13*.

Figur 2.12
Nettoinvesteringer i offentlig forvaltning og service, 1970-2013



Figur 2.13
Nettoinvesteringer i privat sektor (inkl. off. selskaber), 1970-2013



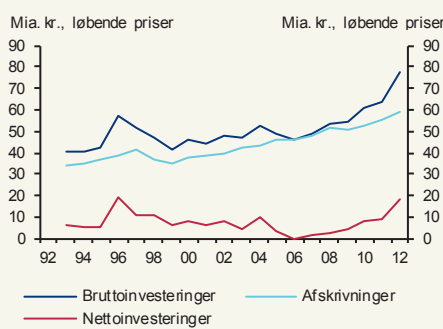
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

I offentlige virksomheder og selskaber har nettoinvesteringerne været positive fra 1993-2012 med undtagelse af 2006, hvor bruttoinvesteringerne er påvirket af salg af aktiver i forbindelse med DONG-fusionen, jf. figur 2.14. Betragtes hele den offentlige sektor, dvs. både offentlig forvaltning og service samt selskabssektoren, har de samlede nettoinvesteringer været positive i hele opgørelsesperioden siden 1993, jf. figur 2.15.

Figur 2.14
Nettoinvesteringer i offentlige virksomheder og selskaber, 1993-2012



Figur 2.15
Nettoinvesteringer i offentlig sektor, 1993-2012



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.



3. Offentlige investeringer på sektorområder – tilbageblik

De offentlige budgetter og regnskaber er udgangspunktet for styringen af de offentlige investeringer. Dette kapitel indeholder en kortlægning af de offentlige investeringer på sektorområder tilbage i tid blandt andet med afsæt i de offentlige budget- og regnskabssystemer.

På Transportministeriets område er investeringerne i vej- og banenettet øget markant de seneste år. Derudover udgør investeringerne inden for forskning og undervisning en stor andel af de øvrige statslige investeringer.

Investeringer i kommuner og regioner (tidligere amter) er generelt øget de senere år, især på kvalitetsfundsområderne og som led i etableringen af en ny sygehusstruktur. Dertil kommer investeringerne i den almene boligsektor, som blandt andet er øget ved fremrykning og forhøjelse af Landsbyggefondens renoveringsramme.

Endvidere foretages væsentlige investeringer i regi af offentligt ejede selskaber på forsyningsområderne, herunder i vand, spildevand og renovation, el, naturgas og fjernvarme.

3.1 Infrastrukturinvesteringer på transportområdet

Det danske transportsystem er gradvist blevet udbygget og moderniseret over de seneste årtier som følge af en række investeringer i infrastrukturen på bane- og vejområdet. Investeringerne har taget udgangspunkt i *Det store H* og *Fingerplanen for hovedstadsområdet* som overordnede udbygningsstrategier for infrastrukturen.

Der er i kraft af investeringerne i infrastrukturen sket en betydelig reduktion af rejsetiderne mellem København og forskellige destinationer i landet. I 1990 tog det mellem 6 og 6,5 timer at køre i bil fra København til Aalborg, mens det i 2004 tog mellem 3,5 og 4 timer. Det vil sige en samlet tidsbesparelse på mellem 2 og 3 timer.

Samtidig er rejsetiden med tog reduceret væsentligt mellem landsdelene i perioden fra 1990 til 2003. Hvor det tidligere tog 6 timer at komme fra København til Århus med tog, tager det i dag ca. 3 timer. Etableringen af Storebæltsbroen, der skabte en fast vej- og jernbaneforbindelse mellem Sjælland og Fyn, har selvsagt været en afgørende faktor i denne udvikling, både på vej- og baneområdet.

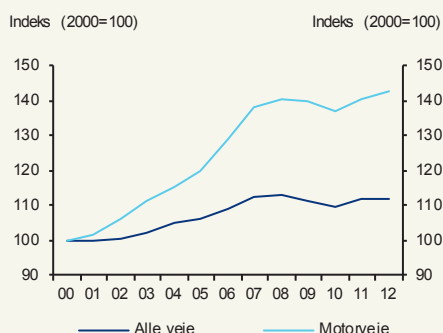
Trafikudviklingen

Der har bl.a. på baggrund af den økonomiske vækst kunnet konstateres en generelt stigende transportefterspørgsel, herunder stigende pendling, øget godstransport og voksende internationale trafikstrømme.

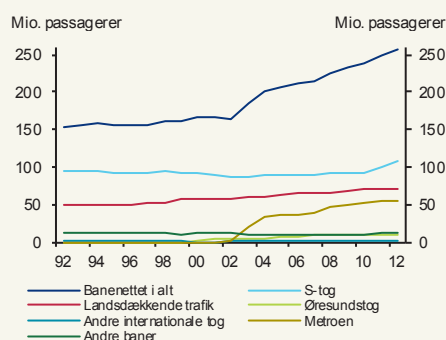
Væksten i vejtrafikken har særligt fundet sted på statens veje, herunder motorvejsnettet, dvs. på de store korridorer mellem landsdelene samt til og fra større byområder. Trafikken på motorvejsnettet er således på trods af de seneste års økonomiske krise steget med ca. 40 pct. over de seneste 10 år, *jf. figur 3.1*, og udgjorde i 2012 30 pct. af den samlede trafik mod 10 pct. for 30 år siden.

En del af væksten kan naturligvis forklares med, at der er sket en udbygning af motorvejsnettet i den pågældende periode, herunder etablering af Storebæltsbroen og Øresundsbroen. Men herudover vurderes der at være en række andre samfundsmæssige drivkræfter, der trækker i retning af en stadig større koncentration af trafikken i de overordnede vejkorridorer, f.eks. stigende international samhandel og øget koncentration af befolkning, erhverv og service nær de større byer og overordnede transportkorridorer.

Figur 3.1
Udviklingen i kørte km på motorveje og alle veje



Figur 3.2
Udviklingen i antal togrejser for hele landet 1992-2012, mio. rejser



Kilde: Transportministeriet.

I den kollektive transport er der sket en stigning på lidt under 100 mio. togrejser årligt (antal passagerer) set over de seneste 20 år, *jf. figur 3.2*. Omkring halvdelen af stigningen kan tilskrives nye passagerer i metroen i København, som åbnede i 2002. Den resterende vækst kan tilskrives stigninger i antallet af passagerer for især den landsdækkende togtrafik samt Øresundstogtrafikken efter åbningen af Øresundsforbindelsen i 2000.

Nøgleprojekter – strategisk udbygning af infrastrukturen

Som anført har investeringerne på transportområdet i de senere årtier været rettet mod de centrale korridorer i *Det Store H* og *Fingerplanen*, jf. tabel 3.1. Endvidere er der foretaget en række investeringer i at udvide eksisterende bane- og vejkorridorer, bl.a. hvor der som følge af trafikvæksten er opstået trængselsproblemer.

Tabel 3.1

Eksempler på nøgleinfrastrukturprojekter for perioden 1992-2013

	Mia. kr., 2014-priser	Anlægsperiode
Store faste forbindelser:		
Fast forbindelse over Storebælt ¹⁾	36,8	1988-1998
Fast forbindelse over Øresund ¹⁾	32,5	1995-2000
Fingerplanen i hovedstadsområdet:		
Udvidelse af Motorring 3	2,5	2005-2010
Udvidelser af Køge Bugt Motorvejen	0,6	2005-2008
Anlæg af metro i København (håndfladen) ¹⁺²⁾	14,2	1996-2007
Ombygning af ringbanen til S-tog	1,4	2000-2007
Anlæg af dobbeltspor på banen Ballerup-Frederikssund	1,1	1997-2002
"Det store H" ³⁾:		
Anlæg af motorvej Kolding-Esbjerg	2,3	1994-1998
Færdiggørelsen af motorvejssystemet Randers-Aalborg	4,0	-1993
Anlæg af motorvej Aalborg-Hirtshals, Aalborg-Frederikshavn	4,6	1993-2004

1) Projekterne er helt eller delvist finansieret via brugerbetaling.

2) Hertil kommer det pågående anlæg af Metrocityringen mv., jf. kapitel 4.

3) Hertil kommer en række udbygninger på eksisterende anlæg (fx Køge Bugt Motorvejen, Den Vestfynske Motorvej, Helsingør Motorvejen og E45 i Østjylland).

Kilde: Transportministeriet.

Figur 3.3 viser åbningsårtiet for de motorveje og motortrafikveje, som er anlagt siden 1950 med henblik på at færdiggøre 'det store motorvejs H' inkl. anlægget af de faste forbindelser over Storebælt og Øresund. Derudover er der truffet beslutning om anlæg af motorveje fra Vejle og Århus til Herning/Holstebro, som færdiggøres i disse år. Hertil kan lægges en række udvidelser af motorvejsnettet i hovedstadsområdet.

Figur 3.3**Åbningsår for motorveje og motortrafikveje på statsvejnettet**

Anm.: Figuren er ekskl. efterfølgende udbygninger – fx fra to til fire spor.

Kilde: Transportministeriet.

Samlede investeringer 1992-2013

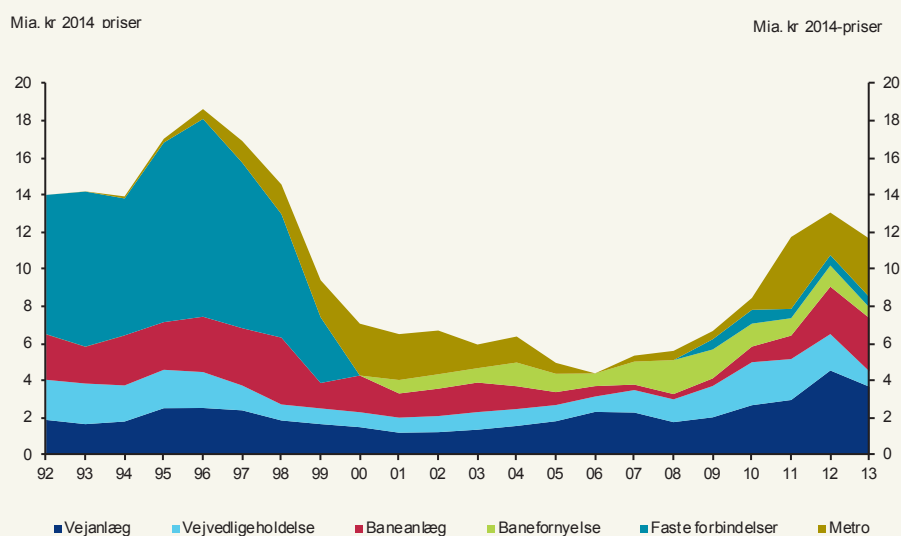
Figur 3.4 viser det samlede investeringsomfang på Transportministeriets område i perioden fra 1992-2013. Opgørelsen medtager de investeringer, der er foretaget for at vedligeholde bane- og vejnettet.

I 1990'erne var de samlede anlægsinvesteringer på transportområdet domineret af den faste forbindelse over Øresund, mens det i de senere år i højere grad har været udgifter til anlæg og vedligeholdelse af statsvejnettet og jernbanen, som har fyldt mest.

Udgifterne til vedligeholdelse steg fra 2007 og frem, primært som følge af Aftale om trafik for 2007, der indeholdt trafikale nyinvesteringer for ca. 9 mia. kr., herunder ca. 4,7 mia. kr. ekstra i perioden 2007-2014 til genoprettelse af jernbanen.

Derudover har investeringerne i nyanlæg på både bane- og vejområdet været stigende siden 2009. Stigningen kan altovervejende henføres til projekter finansieret af Infrastrukturfonden, som blev oprettet i 2009 og tilført knap 100 mia. kr. Infrastrukturfonden har siden da finansieret en række store anlægsprojekter, herunder Signalprogrammet på jernbanenettet, en ny bane København-Ringsted og dobbeltspor Lejre-Vipperød på baneområdet samt bl.a. vejprojekterne Funder-Låsby, Fløng-Roskilde V samt Riis-Ølholm-Vejle, *jf. kapitel 4.1*.

Figur 3.4
Investeringer på transportområdet 1992-2013



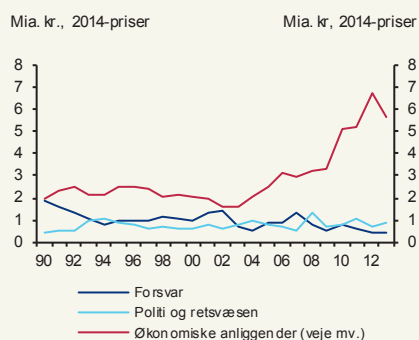
Anm.: Fornyelse og vedligehold på baneområdet indgår først i *banefornyelse* fra 2001, da det førhen ikke er registreret selvstændigt i regnskaberne og derfor i stedet indgår under *baneanlæg*.

Kilde: Transportministeriet.

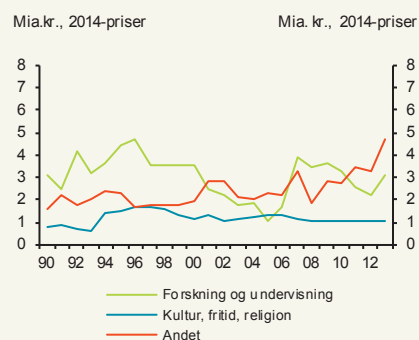
3.2 Øvrige statslige investeringer

Udover investeringerne på Transportministeriets område omfatter de (skattefinansierede) statslige investeringer også investeringer inden for forskning og undervisning, politi og retsvæsen, forsvar samt kultur mv., *jf. figur 3.5 og 3.6*. De samlede statslige investeringer udgjorde ca. 16 mia. kr. i 2013, heraf var ca. en tredjedel inden for vejområdet.

Figur 3.5
Statslige investeringer fordelt på
opgaveområder, 1990-2013



Figur 3.6
Statslige investeringer fordelt på
opgaveområder, 1990-2013



Anm.: Opgørelsen tager afsæt i de offentlige investeringer grupperet efter COFOG-fordelingen, der er en international fordeling af offentlige udgifter. 'Forskning og undervisning' defineres som gr. 9 (undervisning) og gr. 1.4 (grundforskning). Økonomiske anliggender omfatter blandt andet de statslige vejinvesteringer, der behandles nærmere i afsnit 3.1. Baneinvesteringer indgår ikke i opgørelsen, som tager afsæt i nationalregnskabs definition af offentlige investeringer, *jf. boks 2.3*.

Kilde: Danmarks Statistik, DIOR (Database for integrerede offentlige regnskaber).

Investeringerne inden for 'Økonomiske anliggender' – primært vejområdet – samt inden for 'Forskning og undervisning' udgør de største investeringsområder i staten og har i perioden 1990-2012 udgjort omkring halvdelen af de skattefinansierede statslige investeringer. I de senere år er de statslige investeringer især på vejområdet øget markant, *jf. også afsnit 3.1*.

Investeringerne inden for forskning og undervisning har varieret en del i perioden siden 1990. Det kan blandt andet ses i sammenhæng med en række større projekter i renovering og modernisering af universiteterne i slutningen af 1990'erne. Dertil kommer, at opgørelsen er påvirket af strukturreformen i 2007, hvor staten overtog ansvaret for ungdomsuddannelserne fra de tidligere amter.

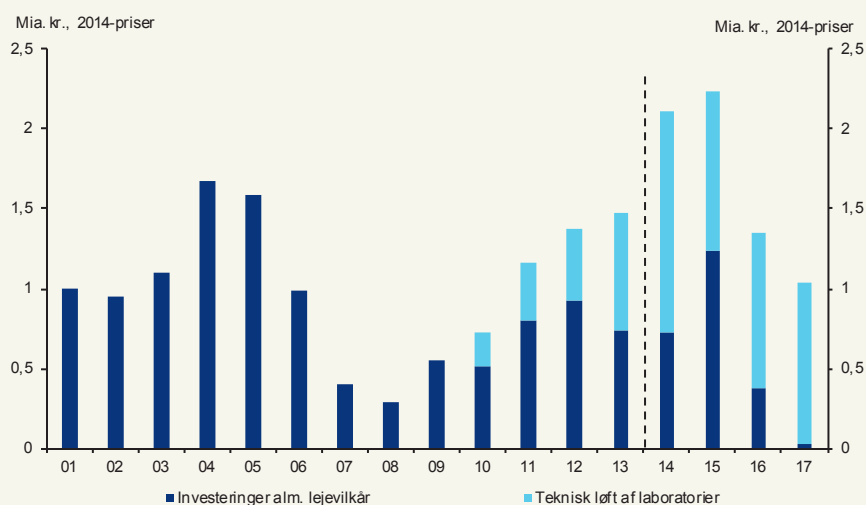
Med finanslovaftalen for 2010 blev der igangsat nye investeringer i et teknisk løft af universiteternes laboratorier for i alt 3 mia. kr. Hertil kommer yderligere investeringer for 3 mia. kr. i universiteterne, som er finansieret inden for statens huslejeordning, *jf. boks 3.1*.

Investeringerne inden for politi og retsvæsen har ligget nogenlunde konstant siden 1993, mens investeringerne inden for forsvar har udvist en faldende tendens. Det bemærkes, at forsvarets investeringer i materiel og våbensystemer ikke indgår i opgørelsen, *jf. også kapitel 2.1*.

Boks 3.1**Teknisk løft af laboratorielokaler og investeringer i uddannelses- og forskningsbygninger inden for den statslige huslejeordning**

Som led i effektivisering af statens ejendoms- og byggeadministration blev universitetsbygninger og andre statslige forsknings- og uddannelsesbygninger samlet under én ejendomsvirksomhed i 2001 under den statslige huslejeordning. I den forbindelse overgik også prioriteringen af investeringerne fra central statslig styring til lejeinstitutionernes prioritering inden for eget økonomiske råderum. Dog er investeringerne i et teknisk løft af laboratorielokaler i finanslovaftalen for 2010 en undtagelse herfra.

Med aftalen om *Fordeling af globaliseringsreserven til forskning og udvikling 2010-2012* blev der bevilget i alt 3 mia. kr. til et teknologisk løft af laboratorielokalerne under den statslige huslejeordning. Det var ved aftalen endvidere forudsat, at der samtidig blev igangsat en grundlæggende modernisering af laboratorielokalerne for yderligere 3 mia. kr. finansieret af tidligere overførte overskud samt fremtidige overskud under den almindelige virksomhed. Af de i alt 6 mia. kr. forventes ca. 3 mia. kr. anvendt til erstatningslokaler (nybyggeri) og ca. 3 mia. kr. til genopretninger. Investeringerne gennemføres fra og med 2010 og forventes igangsat i løbet af en periode på 6-7 år, således at de sidste udbetalinger forventes foretaget i 2018. Det bidrager til at øge investeringerne inden for forskning og undervisning de kommende år, jf. figur a.

Figur a. Investeringer inden for den statslige huslejeordning samt teknologisk løft af laboratorier

Anm.: Investeringerne i figur a omfatter regnskabsførte investeringer frem til 2013. For 2014-2016 angives det forventede afløb af investeringsprojekter, der allerede er planlagt eller igangsat.

Kilde: Klima, Energi og Bygningsministeriet.

3.3 Kommunale investeringer

Kommunerne har ansvaret for offentlige investeringer på centrale velfærdsområder som fx folkeskole-, dagtilbuds-, ældre- og socialområdet samt investeringer i den lokale infrastruktur og byudvikling. Kommunernes investeringer udgør omtrent halvdelen af de samlede skattefinansierede offentlige investeringer.

Kommunale anlægsudgifter til kommunalt ejede ældreboliger (finansieret efter principperne for alment boligbyggeri) samt anlægsudgifter på de brugerfinansierede områder (forsyningsvirksomheder mv.) behandles særskilt, *jf. afsnit 3.5 og afsnit 3.6*.

Siden 1970'erne har niveauet for de kommunale investeringer været en del af de årlige forhandlinger mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi for det kommende år.

I nogle år har det desuden indgået i aftalerne, at kommunerne skal prioritere anlægsinvesteringer på specifikke områder, fx folkeskoleområdet. Prioriteringen af bestemte områder understøttes som regel via målrettet finansiering i forbindelse med økonomiaftalerne, ofte i form af målretning af kommunale lånedispensationer.

Den konkrete prioritering af anlægsinvesteringer i kommunerne afspejler som udgangspunkt en lokal politisk prioritering, der foretages af de enkelte kommunalbestyrelser ud fra lokale ønsker og behov. I den enkelte kommune foretages prioriteringen af anlægsinvesteringer i under hensynstagen til det forudsatte niveau for de samlede kommunale investeringer. I enkelte år (2007, 2009 og 2013) har der været fastsat et øvre loft for de kommunale anlægsinvesteringer i forbindelse med økonomiaftalerne.

Kommunernes opførelse af bygninger og anlæg afspejler, at kommunerne varetager produktionen af offentlig service på en række forskellige områder, *jf. boks 3.2*.

Boks 3.2**Oversigt over kommunale skattefinansierede investeringsområder****Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger (Hovedkonto 0)**

- Jordforsyning (boligformål mv.) samt ejendomme (byfornyelse mv.)
- Fritidsområder og fritidsfaciliteter

Transport og infrastruktur (Hovedkonto 2)

- Kommunale veje (vejanlæg, mv.) samt kollektiv trafik og havne

Undervisning og kultur (Hovedkonto 3)

- Folkeskolen (folkeskoler, SFO, specialskoler mv.)
- Kulturel virksomhed, ungdomsuddannelser, folkeoplysning, fritidsaktiviteter mv.

Sundhedsområdet (Hovedkonto 4)

- Sundhedsfremme og forebyggelse, kommunal tandpleje, genoptræning og vedligeholdelsestræning

Sociale opgaver beskæftigelse mv. (Hovedkonto 5)

- Tilbud til ældre og handicappede samt tilbud til børn, unge og voksne med særlige behov
- Dagtilbud (integrerede daginstitutioner, børnehaver, vuggestuer mv.)
- Beskæftigelsesordninger

Fællesudgifter og administration mv. (Hovedkonto 6)

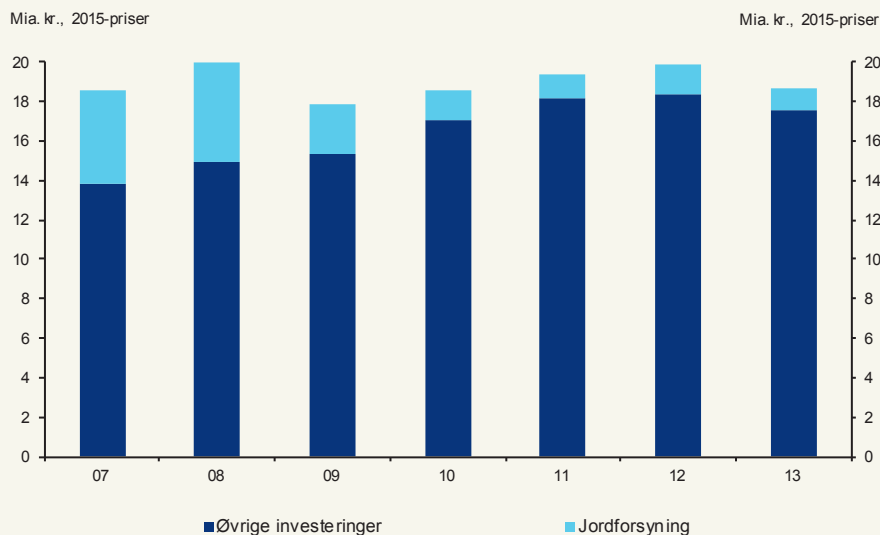
- Administrationsbygninger, borgerservicecentre mv.
- Erhvervsudvikling, turisme og landdistrikter

Niveauet for kommunale investeringer efter kommunalreformen

Kommunernes realiserede skattefinansierede bruttoanlægsinvesteringer har efter kommunalreformen i gennemsnit udgjort ca. 19 mia. kr. årligt i perioden 2007-2013, *jf. figur 3.7*. Det er historisk set et højt niveau for de kommunale anlægsinvesteringer.

Figur 3.7

Kommunernes skattefinansierede bruttoanlægsudgifter, regnskab 2007-2013



Anm.: Skattefinansierede bruttoanlægsudgifter opgøres ekskl. ældreboliger.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Det høje kommunale investeringsniveau fra 2007 til 2013 afspejler følgende ekstraordinære forhold i perioden:

- **Ekstraordinært høje udgifter til jordforsyning.** I 2007 og 2008 var kommunernes bruttoanlægsudgifter til jordforsyning historisk set på et højt niveau. Kommunernes anlægsudgifter til jordforsyning består af køb af jord (fx opkøb af ubebyggede arealer) samt byggemodning af arealerne. De ekstraordinært høje udgifter til jordforsyning skal ses i lyset af den daværende konjunktursituation og aktiviteten i bygge- og anlægssektoren. Samtidig skal de høje udgifter til jordforsyning ses i sammenhæng med, at kommunerne i disse år realiserede høje indtægter fra salg af jord mv.
- **Fremrykning af offentlige investeringer.** Det høje kommunale investeringsniveau i de senere år skal ses i lyset af, at der diskretionært er fremrykket kommunale investeringer med henblik på at understøtte vækst og beskæftigelse under den økonomiske krise. Siden 2009 er kommunernes anlægsinvesteringer, med undtagelse af i 2011, blevet løftet ekstraordinært enten som led i økonomiforhandlingerne (2010) eller i forlængelse heraf (2009, 2012, 2013).

Endvidere skal det realiserede anlægsniveau i 2011 ses i lyset af, at kommunerne fik lov til at overføre låneadgang for godt 2 mia. kr. fra 2010, hvor kommunerne ikke realiserede det historisk høje aftalte anlægsniveau.

I 2013 udgør kommunernes realiserede investeringsniveau ca. 18,6 mia. kr., hvilket er omtrent på linje med budgetterne for 2013. Kommunerne har i forlængelse af økonomiaftalen for 2013 efter aftale med regeringen valgt at prioritere et løft af anlægsinvesteringerne på 2 mia. kr. ud over det budgetterede niveau i 2013 mod et tilsvarende lavere niveau for serviceudgifterne.

Som led i Vækstplan DK aftalte regeringen og KL at videreføre det højere investeringsniveau i 2013 til 2014, hvor kommunernes budgetterede anlægsinvesteringer udgør 18,5 mia. kr.

Efter at kommunerne i de senere år har fremrykket anlægsprojekter og opretholdt et meget højt anlægsniveau, er der behov for, at de kommunale investeringer fra 2015 og frem tilpasses til et niveau, der holdbart kan finansieres fremadrettet.

Med aftalen om kommunernes økonomi for 2015 har regeringen og KL således aftalt, at de kommunale investeringer udgør 17,5 mia. kr., hvilket fortsat er et højt niveau for de kommunale anlægsinvesteringer.

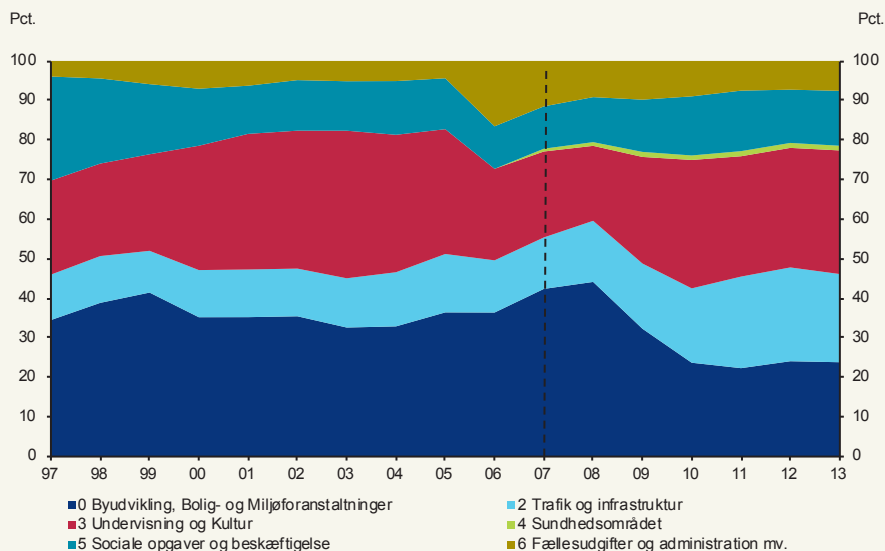
Sammensætningen af de kommunale investeringer

Sammensætningen af de kommunale investeringer før og efter kommunalreformen fremgår nedenfor, jf. figur 3.8. Sammensætningen af de kommunale anlægsinvesteringer i perioden fra 1997 til 2006 afspejler blandt andet følgende:

- Investeringer i byudvikling mv. (hovedkonto 0) udgør en betydelig andel af den kommunale anlægsaktivitet. Det skyldes i høj grad kommunernes anlægsudgifter til jordforsyning, der gennemsnitligt udgør knap halvdelen af anlægsinvesteringerne på området. Jordforsyning udgør en central del af kommunernes byudvikling og indebærer samtidig ofte betydelige indtægter for kommunerne i forbindelse med salg af byggegrunde osv.
- Sammensætningen af de kommunale anlægsinvesteringer på hovedkontoniveau er relativ stabil i perioden fra 1997 til 2006. Dog faldt andelen af investeringer på socialområdet (hovedkonto 5) i slutningen af 1990'erne, hvilket hovedsageligt skal ses i lyset af et ekstraordinært højt niveau i 1996 og 1997 i forbindelse med kommunernes udbygning af daginstitutionskapaciteten. Det opvejes af en stigning i andelen af investeringer på folkeskoleområdet (hovedkonto 3), der blev prioriteret højt i økonomiaftalerne i første halvdel af 2000'erne.

Figur 3.8

Kommunernes bruttoanlægsudgifter fordelt på sektorområder, regnskab 1997-2013



Anm.: Hovedkonto 0 Byudvikling, Bolig- og Miljøforanstaltninger er korrigeret for anlægsudgifter vedr. spildevandsanlæg samt renovation i perioden 1997-2000. Perioden 1997-2006 omfatter kun KL-kommuner. Anlægsudgifterne er således opgjort ekskl. København og Frederiksberg kommuner før 2007 samt ekskl. Bornholms Regionskommune fra 2003 til 2006.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Som det fremgår af figuren er der efter kommunalreformen sket en ændring i den relative fordeling af de kommunale investeringer, der bl.a. kan tilskrives:

- **Politiske prioriteringer.** Eksempelvis har kommunerne haft stigende anlægsinvesteringer på de såkaldte kvalitetsfundsområder (folkeskoler, dagtilbudsområdet samt ældreområdet). Med henblik på at løfte de fysiske rammer på disse områder blev der etableret en Kvalitetsfond, der fra og med 2009 har medfinansieret investeringer på kvalitetsfundsområderne, jf. afsnit 4.2.

Prioriteringen af investeringer på kvalitetsfundsområder er yderligere blevet understøttet via målretning af lånepuljer, herunder særligt til folkeskoleområdet. Målretning af lånepuljer er sket både i forbindelse med økonomiforhandlingerne samt i forbindelse med diskretionære løft af de kommunale investeringer, jf. også ovenfor.

- **Opgaveændringer i forbindelse med kommunalreformen.** Eksempelvis blev kommunernes opgaver på vejområdet udvidet i forbindelse med kommunalreformen, idet kommunerne overtog ansvaret for ca. 80 pct. af det hidtidige amtslige vejnet. Området er desuden blevet prioriteret politisk, bl.a. i forbindelse med økonomiaftalen for 2010, hvor der blev afsat

en lånepulje til medfinansiering af større sammenhængende infrastrukturprojekter.

- *Faldende anlægsudgifter til jordforsyning.* Kommunernes anlægsudgifter til jordforsyning nåede i 2008 et historisk højt niveau, hvorefter kommunernes anlægsudgifter til jordforsyning er faldet betydeligt. Det skal ses i sammenhæng med nedgang i nybyggeriet, der har reduceret behovet for byggegrunde.

3.4 Regionale og amtslige investeringer

Regionernes investeringer, der primært vedrører sygehusområdet, udgør 15-20 pct. af de skattefinansierede offentlige investeringer. Før regionerne havde amterne ansvaret for investeringer i sygehusvæsenet. Herudover havde amterne visse andre opgaver som fx forsyningsvirksomhed, specialundervisning og byudvikling.

Niveauet for de regionale (tidligere amtslige) investeringer er en del af de årlige økonomiforhandlinger mellem regeringen og Danske Regioner. I nogle år er det blevet aftalt at sætte fokus på specifikke områder. Det er typisk sket ved at afsætte en målrettet pulje eller låneamme til fx indkøb af kræftapparatur. Derudover blev det i 2007 besluttet at prioritere investeringer i en ny sygehusstruktur for over 40 mia. kr. frem mod 2020.

Regionerne har opgaver ift. sundhed, social- og specialområdet og regional udvikling, *jf. boks 3.4*. Amterne havde ligeledes opgaver på sundhedsområdet og socialområdet. Herudover havde amterne en række opgaver på andre områder, *jf. boks 3.3*.

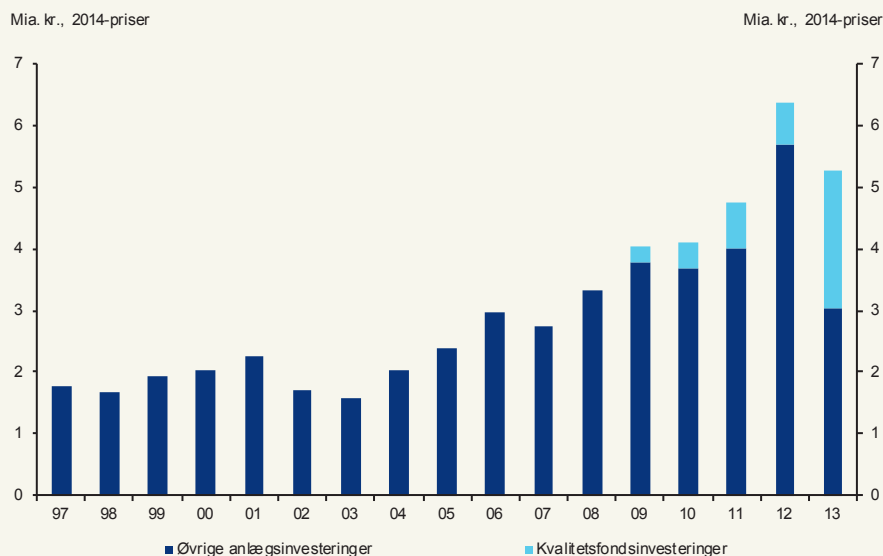
Boks 3.3 Oversigt over amternes opgaver Sundhedsområdet (Hovedkonto 4): - Sygesikringsområdet - Sygehusområdet Sociale opgaver mv. (Hovedkonto 5): - Institutioner for ældre og handicappede - Døgninstitutioner for børn og unge Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger (Hovedkonto 0): - Miljø og vandløb - Fritid Transport og infrastruktur (Hovedkonto 2): - Amtslige veje - Kollektiv trafik Undervisning og kultur (Hovedkonto 3): - Gymnasier - Kulturel virksomhed og folkeoplysning Fællesudgifter og administration (Hovedkonto 6): - Administrationsbygninger mv.	Boks 3.4 Oversigt over regionernes opgaver Sundhedsområdet (Hovedkonto 1): - Sygesikringsområdet - Sygehusområdet Social og specialundervisning (Hovedkonto 2): - Særlige dagtilbud - Sikrede døgninstitutioner Regional udvikling (Hovedkonto 3): - Erhvervsvirksomhed - Kulturel virksomhed Regionernes anlægsudgifter til fællesformål og administration (hovedkonto 4) fordeles på hovedkonto 1 til 3 og indgår således under de 3 andre hovedkonti.
---	---

Anm.: Amternes opgaver ift. forsyningsvirksomhed (hovedkonto 1) er udeladt. Amternes investeringer på forsyningsområdet udgør kun en mindre del af investeringerne i begyndelsen af perioden 1997-2006.

Regionale og amtslige investeringer på sundhedsområdet

I forbindelse med kommunalreformen overtog regionerne amternes opgaver på sundhedsområdet, og derfor kan regionernes opgaver på sundhedsområdet sammenlignes med amternes.

Amternes samlede gennemsnitlige årlige anlægsudgifter på sundhedsområdet var ca. 2 mia. kr. årligt i perioden 1997-2006, *jf. figur 3.9*.

Figur 3.9**Amternes og regionernes bruttoanlægsudgifter på sundhedsområdet, 1997-2013**

Anm.: Før 2007 er anlægsudgifterne ekskl. København, Frederiksberg og Bornholms amtskommuner. Opførelsen er foretaget p.b.a. af amternes bruttoanlægsudgifter på hovedkonto 4 og regionernes bruttoanlægsudgifter på hovedkonto 1. Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) er indregnet under amterne.

Kilde: Danmarks Statistik og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

Efter kommunalreformen er regionernes samlede gennemsnitlige anlægsudgifter til sundhedsområdet samlet set steget til et gennemsnitligt niveau på ca. 4,4 mia. kr. Det afspejler blandt andet tre elementer:

- **Kvalitetsfondsstøttede sygehusbyggerier.** I 2007 blev der afsat en fond på 25 mia. kr. til investeringer i en ny sygehusstruktur, jf. kapitel 4.3. Samlet realiseres prioriterede sygehusbyggerier for over 40 mia. kr. frem mod omkring 2020. Afløbet fra byggeriet slår igennem på anlægsniveauet fra 2009, og vil fremadrettet udgøre en stigende del af det regionale anlæg.
- **Særlige, midlertidige lånerammer og puljer,** som typisk er blevet afsat i forbindelse med en finanslov eller økonomiaftale til særligt prioriterede områder. Det gælder bl.a. 0,9 mia. kr. i 2007 til medicoteknisk udstyr og 2,0 mia. kr. i 2008 til bl.a. indkøb af kræftapparatur.
- **En opdrift i den ordinære anlægsaktivitet,** der udtrykker regionale investeringer ekskl. særlige lånerammer, puljer og kvalitetsfondsbyggerier. I regionalt regi har det aftalte ordinære anlægsniveau gennemsnitligt ligget på 2,3 mia. kr. i perioden fra 2007 til 2013, dvs. over niveauet for amternes investeringer i tiåret før kommunalreformen. Regionerne har samtidig realiseret en aktivitet udover det aftalte niveau.

I 2013 nåede regionernes samlede anlægsudgifter på sundhedsområdet et niveau på 5,3 mia. kr. inkl. afløb fra kvalitetsfundsbyggerierne, svarende til ca. 3,2 mia. kr. højere end gennemsnittet i amternes tid.

Med økonomiaftalen for 2014 og 2015 er der aftalt et yderligere løft af regionernes anlægsniveau. Anlægsniveauet for kvalitetsfundsbyggeri er fastsat med afsæt i et skøn for afløbet i 2015, svarende til 4,6 mia. kr. Der er i den forbindelse lagt vægt på, at kvalitetsfundsbyggeriet fortsat realiseres i overensstemmelse med indgåede kontrakter og planer.

For den øvrige anlægsaktivitet i 2015 er der enighed om et bruttoanlægsniveau på 2,4 mia. kr. Hertil kommer statsligt projektilskud iht. aftale om finansloven for 2014 og midlerne fra aftalen om satspuljen fra juni 2014 til bedre fysiske faciliteter og rammer i psykiatrien. Regeringen og Danske Regioner er enige om, at regionerne foretager en gensidig koordinering af budgetterne for at sikre, at regionernes budgetter er i overensstemmelse hermed.

Regeringen og Danske Regioner er endvidere enige om et anlægsloft for den øvrige regionale anlægsaktivitet på 2,0 mia. kr. i 2016. Hertil kommer statsligt projektilskud iht. aftale om finansloven for 2014 og midlerne fra satspuljeaftalen om psykiatrien til bedre fysiske rammer og faciliteter i psykiatrien.

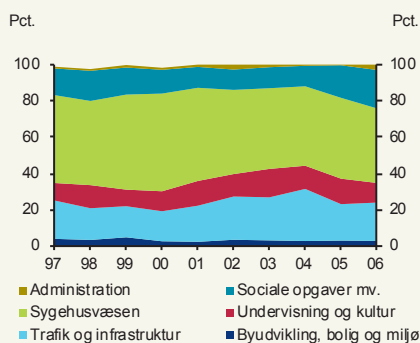
Niveauet for den øvrige anlægsramme i 2016 skal ses i lyset af afløbet fra kvalitetsfonden, samt at investeringerne fra kvalitetsfonden vil aflaste behovet for løbende renovering og vedligeholdelse af de øvrige sygehuse.

Sammensætningen af de regionale/amtslige investeringer

Sammensætningen af amternes investeringer før 2006 og regionernes investeringer efter 2007 fremgår nedenfor, *jf. figur 3.10 og 3.11*. Det bemærkes, at der er betydelig usikkerhed forbundet med sammenligninger af fordelingen mellem områder på tværs af kommunalreformen. Figurerne viser bl.a., at:

- Sammensætningen af amternes investeringer var relativt stabil i perioden 1997-2006. Der er dog en tendens til, at investeringerne inden for transport og infrastruktur udgør en relativt større del af amternes investeringer omkring 2004.
- Sundhedsområdet udgjorde knap halvdelen af amternes samlede investeringer i perioden 1997-2006. Størstedelen (knap 95 pct. i perioden 2007-2013) af regionernes investeringer falder inden for sundhedsområdet, mens en mindre del falder inden for social og specialundervisning.

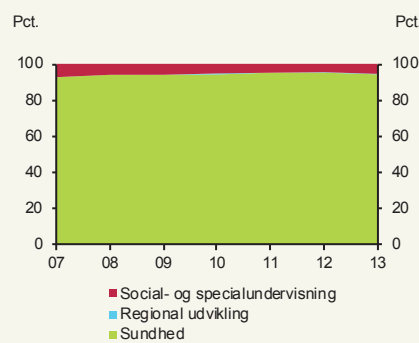
Figur 3.10
Amter, H:S's og HUR's bruttoanlægsinvesteringer fordelt på områder



Anm.: H:S står for Hovedstadens Sygehusfællesskab. HUR står for Hovedstadens udviklingsråd. Anlægsudgifterne er opgjort ekskl. København, Frederiksberg og Bornholms amtskommuner. Opdelingen på områder er foretaget p.b.a. hovedkonti i den autoriserede kontoplan. Amtenes opgaver ift. forsyningsvirksomhed (hovedkonto 1) er udeladt. Amtenes investeringer på forsyningsområdet udgør kun en mindre del af investeringerne i begyndelsen af perioden 1997-2006.

Kilde: Danmarks Statistik.

Figur 3.11
Regionernes bruttoanlægsinvesteringer fordelt på områder



Anm.: Regionernes anlægsudgifter til fællesformål og administration (hovedkonto 4) fordeles på hovedkonto 1 til 3. Regionernes anlægsudgifter til fællesformål og administration indgår således under de 3 andre hovedkonti.

Kilde: Danmarks Statistik.

3.5 Renovering og nybyggeri af almene boliger

De samlede investeringer i alment nybyggeri og renoveringer støttet af landsbyggefonden har i gennemsnit udgjort omkring 14 mia. kr. årligt de seneste 5 år. Der er i alt omkring 600.000 almene boliger med en samlet årlig huslejebetaling på omkring 35 mia. kr.

Nybyggeri af almene boliger

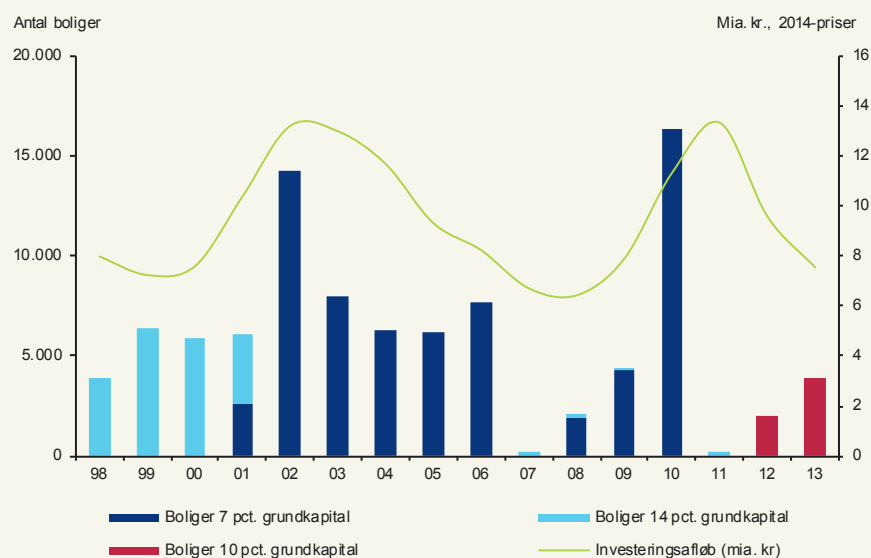
Den offentlige støtte til alment nybyggeri skal sikre, at der er en hensigtsmæssig forsyning af lejeboliger til en fornuftig pris til løsning af boligsociale opgaver. Almene boliger kan opføres som familieboliger, ungdomsboliger og ældreboliger.

Fra og med 2002 er der givet tilsagn til opførelse af godt 70.000 almene boliger til en samlet anskaffelsessum på knap 120 mia. kr. (2013-priser).

Antallet af tilsagn til nye almene boliger varierer betydeligt fra år til år. Det gælder også det investeringsafløb, som følger af tilsagnene, jf. figur 3.12.

Figur 3.12

Tilsagn til antal almene boliger (fordelt på kommunal grundkapital) og investeringsafløb, 1998-2013



Anm.: Investeringsafløbet er opgjort p.b.a. at der typisk går omkring 1/2 år fra det tidspunkt, hvor kommunerne har afgivet deres tilsagn, til byggeriet påbegyndes. Fra påbegyndelsestidspunktet vurderes 60 pct. af byggeaktiviteten at ske inden for det første år, 30 pct. i det efterfølgende år og 10 pct. derefter.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Almene boliger finansieres gennem en kombination af statslig og kommunal støtte samt beboerindskud, *jf. boks 3.5*. Landsbyggefonden har de senere år bidraget til betalingen af den statslige ydelsesstøtte.

Det er kommunerne, der som led i den lokale boligpolitik (herunder plejeboliggarantien og den kommunale anvisningsret) vurderer behovet for nye almene boliger og giver tilsagn. Kommunerne giver tilsagn på statens vegne om ydelsesstøtte og på egne vegne om kommunal medfinansiering i form af det såkaldte *grundkapitalindskud*. Styringen af nybyggeriet er således i vidt omfang decentraliseret.

I sin styring af det almene nybyggeri anvender staten forskellige redskaber i forhold til kommunernes tilsagnsgivning, herunder størrelsen af den grundkapitalindskuddet, maksimumsbeløb for byggeriets anskaffelsessum mv.

Statens påvirkning af aktivitetsomfanget har altovervejende været incitamentsbaseret via det kommunale grundkapitalindskud. Det fremgår af figur 3.12, at størrelsen af grundkapitalindskuddet har stor effekt på tilsagns- og investeringsomfanget. Der er således et højt tilsagns-

niveau i perioder med lav kommunal grundkapital og et lavt tilsagnsniveau i perioder med høj kommunal grundkapital (særligt i 2007 og 2011).

Boks 3.5

Finansiering af alment nybyggeri

Nye almene boliger finansieres ved:

- *Beboerindskud, 2 pct.:* Indskuddet betales af beboeren ved indflytning og tilbagebetales som udgangspunkt ved fraflytning.
- *Kommunal grundkapital, 10 pct.:* Kommunerne finansierer grundkapitalindskuddet, der ydes til boligorganisationen som et rentefrit lån, der er afdragsfrit i op til 50 år. Der er således reelt tale om et investeringstilskud.
- *Kreditinstitutlån, 88 pct.:* Boligorganisationen optager lån for den resterende del af anskaffelsessummen. Staten yder ydelsesstøtte til betalinger på lånet og fastsætter lånetypen.

Landsbyggefonden har siden 2002 bidraget til betalingen af den statslige ydelsesstøtte. Bidraget har udgjort op til 71 pct. i 2002 og har for perioden 2007-2014 været fastsat til 25 pct. af den statslige ydelsesstøtte. Der er gennem årene skruet på fordelingen mellem de tre finansieringselementer, og særligt er grundkapitalen blevet sat ned i perioder, hvor der har været ønske om at styrke nybyggeriet.

Det bemærkes, at såfremt ældreboliger opføres som plejeboliger yder staten endvidere et tilskud på 40.000 kr. pr. bolig til opførelse af tilhørende servicearealer. Kommunen finansierer udgifter herudover.

Beboerbetalning og offentlig støtte

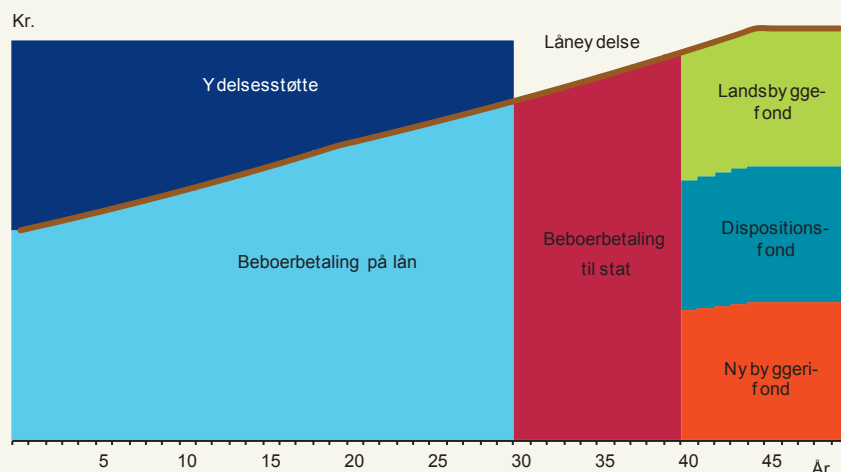
Til betaling af ydelserne på de optagne lån betaler lejerne udover huslejen en løbende beboerbetalning, der på årsbasis er fastsat til 2,8 pct. af byggeriets anskaffelsessum. Beboerbetalningen reguleres én gang om året med udviklingen i inflationen i de første 20 år af byggeriets levetid, hvorefter reguleringen udgør 75 pct. af den laveste stigning i henholdsvis nettoprisindekset og lønindekset (valsetakt og reallønsklausul) i de efterfølgende 25 år. Beboerbetalningen er således uafhængig af de faktiske ydelser på lånet.

Den statslige ydelsesstøtte til lånet udgør forskellen mellem beboerbetalningen og de faktiske ydelser på lånet. Den årlige regulering af beboerbetalningen betyder, at ydelsesstøtten – alt andet lige – falder med årene for til sidst helt at bortfalde. Størrelsen af den statslige ydelsesstøtte afhænger af renten på de optagne lån. Det er således staten, der bærer renterisikoen på lånet.

For en nybygget almen bolig udgør *den samlede offentlige støtte* – ved en fast årlig rente på omkring 4 pct. p.a. – skønsmæssigt knap 30 pct. af anskaffelsessummen (brutto) og knap 25 pct. efter refusion fra Landsbyggefonden.

Når lånet efter 30 år er tilbagebetalt, falder beboerbetalningen ikke væk. Opreguleringen af beboerbetalningen fortsætter til det 45. år, hvorefter den fastholdes på det nominelle niveau, der da er nået. I den såkaldt maksimale løbetid på 40. år indbetales overskydende beboerbetalning til staten og derefter til boligorganisationens dispositionsfond (1/3), Landsbyggefond (1/3) og nybyggerifond (1/3).

Finansierings- og støttemodellen for nye almene boliger er illustreret i figur a.

Boks 3.5 (fortsat)**Figur a: Beboerbetaling, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger for nye almene boliger**

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

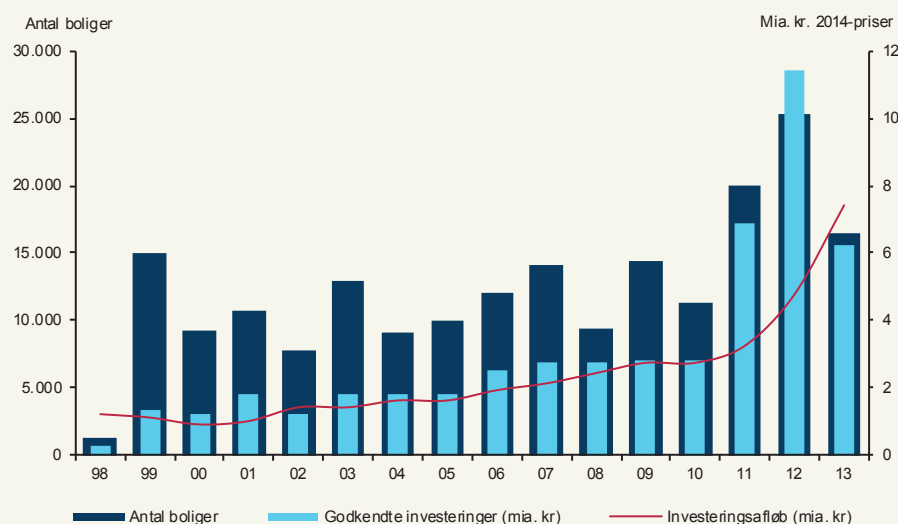
Renovering af almene boliger

Almene boliger har generelt set et relativt beskedent behov for basal opretning og forbedring. Renoveringer, herunder forbedringer, betales som udgangspunkt over huslejen og vil således kunne foretages ved beboernes egen finansiering.

Der kan desuden ydes tilskud fra de enkelte boligorganisationer via lokale dispositionsfonde eller via den såkaldte trækningsret (en slags opsparing i Landsbyggefonden) med henblik på finansiering af renoveringer i de enkelte boligafdelinger.

For at sikre tidssvarende boliger, også i boligafdelinger, der ikke selv har mulighed for at finansiere nødvendige renoveringer, afsættes desuden årlige renoveringsrammer i regi af Landsbyggefonden.

Landsbyggefondens støttede renovering af almene boliger har ligget omkring godt 2½ mia. kr. i perioden 2006-10, men blev løftet ekstraordinært, bl.a. i forbindelse med boligaftalen fra efteråret 2010, således at der i 2011 blev givet tilsagn for godt 6½ mia. kr. og omkring 11 mia. kr. i 2012, jf. figur 3.13. Investeringsafløbet er således øget betydeligt de seneste år.

Figur 3.13**Tilsagn til renovering af almene boliger med støtte fra Landsbyggefonden, 1998-2013**

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter på baggrund af data fra Landsbyggefonden.

Almene renoveringsprojekter afvikles typisk over fire år for at mindske udgifter til genhusning og for at sikre tid til den beboerdemokratiske proces. Normalt skønnes investeringsafløbet at fordele sig med 10 pct. i tilsagnsåret og 30 pct. i hvert af de efterfølgende år.

3.6 Offentlige forsyningsselskaber

Kommunerne spiller en væsentlig rolle i forhold til forsyningssektorerne – vand, spildevand, affald, elektricitet, naturgas og fjernvarme. Gennem de seneste ca. 15 år har bl.a. konkurrenceudsættelse af flere af forsyningsområderne imidlertid ført til ændrede rammer for varetagelsen af den offentlige forsyning.

For det *første* er der i dag på de fleste forsyningsområder krav om selskabsmæssig adskillelse. Dvs. hvor investeringer tidligere blev foretaget af kommunerne selv, sker det nu i langt højere grad gennem kommunalt ejede selskaber. For det *andet* har konkurrenceudsættelsen af elsektoren ført til, at kommunerne har fokuseret på den egentlige infrastruktur, men overladt selve produktionen og salg af el til andre aktører på markedet. For det *tredje* har staten gennem DONG Energy og Energinet.dk overtaget en række væsentlige aktiver – energinet, kraftværker mv. – der tidligere var delvist kommunalt ejede.

Uanset dette er de offentlige selskabers investeringer i forsyningssektorerne fortsat betydelige. Dog står forbrugerejede andelsselskaber for en væsentlig del af forsyningen, navnlig inden for vand, el og fjernvarme, ligesom private og udenlandske selskaber står for en del af den danske elforsyning. Det samlede omfang af investeringer inden for disse sektorer er derfor betydeligt større end den andel, der foretages af offentlige selskaber, og som beskrives i det følgende.

Parallelt med denne udvikling er forsyningssektorerne i stadigt stigende grad blevet underlagt offentlig regulering, der bl.a. skal sikre forbrugerne mod urimeligt høje priser, uanset hvem der måtte eje et givent forsyningsselskab. Denne regulering har dermed også betydning for de offentlige forsyningsselskabers investeringer, *jf. boks 3.6*.

Boks 3.6

Regulering og investeringer i forsyningssektoren

Forsyningssektoren er brugerbetalt

Generelt gælder, at omkostningerne ved at drive forsyningssektorerne dækkes af forbrugerne. For det enkelte forsyningsselskab gælder derfor som udgangspunkt, at de foretager de nødvendige investeringer, som forbrugerne betaler via deres betaling for el, gas, varme.

Regulering af de ikke-konkurrenceudsatte forsyningsområder

Forsyningssektorerne er generelt karakteriseret ved, at en del af aktiviteterne udgør naturlige monopoler. Der er således typisk kun et elnet og et fjernvarmenet, fordi det ikke kan svare sig at etablere konkurrerende forsyningsnet. Dertil kommer, at det på enkelte områder er valgt ikke at konkurrenceudsætte aktiviteter, selv om det ville være muligt at etablere markeder med flere konkurrerende virksomheder.

Fraværet af konkurrence betyder, at offentlig regulering er nødvendig for at sikre forbrugerne mod, at forsyningsselskaberne udnytter deres monopolstilling til at opkræve urimelige priser. Reguleringen varierer fra forsyningsområde til forsyningsområde, men betyder generelt, at forsyningsselskaberne kun kan indregne de omkostninger, der er forbundet med investeringer, i deres priser, hvis investeringerne er nødvendige eller på anden vis vurderes til gavn for forbrugerne på længere sigt, ligesom der ofte er et loft over, hvor højt et afkast forsyningsselskaberne kan få af deres investeringer.

Den regulering gælder for alle selskaber, der har aktiviteter inden for det givne forsyningsområde, uanset om der er tale om offentligt ejere, forbrugerejede eller private selskaber.

Investeringer på de konkurrenceudsatte forsyningsområder

Væsentlige dele af forsyningssektoren er konkurrenceudsat. Det gælder navnlig produktion og salg af elektricitet, ligesom også handlen med naturgas er konkurrenceudsat.

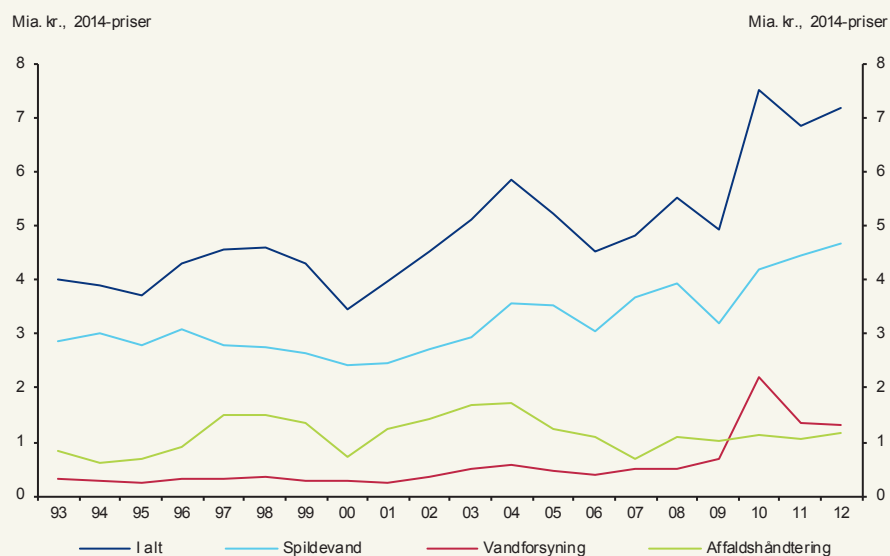
På disse områder er det op til de enkelte forsyningsselskaber ud fra rent forretningsmæssige overvejelser at beslutte, hvilke investeringer der skal gennemføres, eller om de vil deltage, når staten fx sender opførelsen af havvindmølleparker i udbud. Dette gælder også de offentligt ejede forsyningsselskaber, der driver kommercielle aktiviteter.

Investeringer i vand og affaldssektoren

De offentlige selskabers bruttoinvesteringer i vand- og affaldssektoren udgjorde samlet set omkring 7 mia. kr. i perioden 2010-2012, heraf hovedparten i spildevandsselskaberne, *jf. figur 3.14*.

Figur 3.14

Offentlige selskabers bruttoinvesteringer i vand- og affaldssektoren, 1993-2012



Anm.: Investeringer i spildevand- og vandforsyning er påvirket af vandsektorreformen i 2010.

Kilde: Danmarks Statistik.

Investeringer i vand- og spildevandsforsyning er steget betydeligt de seneste år. Det skal blandt andet ses i lyset af, at de kommunale vand- og spildevandsselskaber i medfør af *Aftale for en mere effektiv vandsektor* (2007) fra og med 2010 har været udskilt i selvstændige selskaber, hvilket til dels forklarer de seneste års stigning i investeringerne i vandsektoren. Investeringerne i spildevandsområdet – især kloakker og rensningsanlæg – har været jævnt stigende gennem en længere årrække og har bl.a. resulteret i, at prisen for afledning af spildevand gennemsnitligt steg med 80 pct. i perioden 2000-2009.

Generelt gælder det, at ca. 60 pct. af investeringerne på både vand- og spildevandsområdet vedrører ledningsnet og distribution, herunder både nyanlæg og levetidsforlængelse af kloakker, rørledninger og regnvandsbassiner. De resterende 40 pct. vedrører produktion og andre aktiver til understøttelse af selskabernes drift, herunder bygninger, materiel til vandrensning og spildevandsbehandling.

Med vandsektorreformen er vand- og spildevandsforsyninger fra 2010 blevet underlagt krav om selskabsudskillelse, prisloftsregulering og årlige effektiviseringskrav. Det er reformens formål at sikre effektivisering og professionalisering af sektoren og en mere klar adskillelse af myndighed og drift.

Driftsansvaret for kommunalt ejede vand- og spildevandsforsyninger ligger i dag således ikke længere i de kommunale forvaltninger, men derimod i selskaber. Konkrete investeringsbeslutninger træffes derfor i selskaberne.

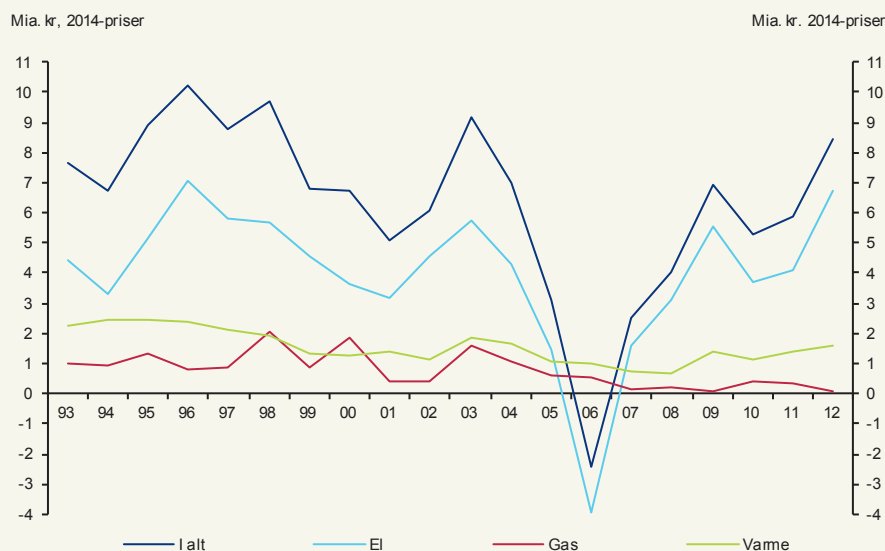
De samlede bruttoinvesteringer i hele den kommunalt ejede del af affaldssektoren udgjorde i 2010-2012 ca. 1 mia. kr. Det omfatter både investeringer foretaget af de kommunalt ejede selskaber og direkte af kommunerne. Investeringsniveauet i affaldssektoren har været nogenlunde konstant i opgørelsesperioden siden 1993.

De kommunale ansvarsområder indenfor affaldssektoren omfatter forbrænding, deponeringsanlæg og genanvendelsesanlæg. I modsætning til i vandsektoren er de kommunale aktiviteter indenfor affaldssektoren ikke underlagt krav om selskabsudskillelse, og det er således de pågældende kommuner, der i sidste ende har ansvaret for investeringsbeslutninger og bærer den økonomiske risiko i forbindelse med investeringer. Det gælder også i forhold til fælleskommunale interessentskaber, der bl.a. driver en række større forbrændings- og deponeringsanlæg.

Selv om kommunerne, herunder de fælleskommunale interessentskaber, står for størstedelen af sektoren, findes der bl.a. private og andre ikke-kommunale selskaber inden for alle tre delområder.

Investeringer i energisektoren

De offentlige selskabers bruttoinvesteringer i el, gas og varmforsyning udgjorde i 2012 samlet omkring 8 mia. kr., mens investeringerne siden 1993 gennemsnitligt har udgjort godt 6 mia. kr. årligt, *jf. figur 3.15*. Set i forhold til de samlede investeringer i energisektoren udgør sektoren langt hovedparten af investeringerne med ca. 60 pct. svarende til knap 4 mia. kr. årligt i perioden.

Figur 3.15**Offentlige selskabers bruttoinvesteringer i energisektoren (el, gas, og fjernvarme), 1993-2012**

Anm.: I bruttoinvesteringerne indgår også køb og salg af aktiver. De negative bruttoinvesteringer på energiområdet i 2006 kan henføres til salg af aktiver i forbindelse med fusionen af en række danske energiselskaber til DONG Energy, jf. kapitel 2.2.

Kilde: Danmarks Statistik.

Niveauet for de offentlige selskabers investeringer i elsektoren har overordnet været forholdsvis konstant i perioden, men der er betydelige ændringer fra år til år. Det skyldes, at udviklingen i investeringerne til dels afspejler nogle forholdsvis få, men store enkeltinvesteringer.

Op gennem 1990'erne investeredes i en udbygning af elproduktionsanlæg med opførelsen af nye, store centrale kraftvarmeværker, ligesom det eksisterende elnet løbende blev udbygget. I 2000'erne har det navnlig været etableringen af nye havmølleparker, men også udbygning af udlandsforbindelserne til Norge og Tyskland, der har drevet udviklingen. Parallelt hermed er der foretaget løbende vedligeholdelse og udskiftning af elnettet, hvor bl.a. nedgravningen af de lokale elnet har indebåret betydelige investeringer.

De negative bruttoinvesteringer på energiområdet i 2006 kan henføres til fusionen af en række danske energiselskaber til DONG Energy, hvor det svenske selskab Vattenfall overtog en række danske kraftvarmeværker, mens DONG Energy overtog Vattenfalls ejerandel i det tidligere Elsam. Da anskaffelse af finansielle aktiver ikke indgår i bruttoinvesteringerne, medfører dette et fald i de samlede bruttoinvesteringer i danske offentlige selskaber.

Bruttoinvesteringerne i gassektoren er præget af store udsving, men har siden 1993 udgjort gennemsnitligt ca. $\frac{3}{4}$ mia. kr. årligt eller godt 10 pct. af de samlede investeringer i energisektoren. Gasinfrastrukturen er hovedsageligt anlagt i 1980'erne, og naturgasafsætningen til industrien, opvarmningsformål og elproduktion er successivt opbygget frem til i dag ved udbygning af transmissions- og distributionsnettet. Investeringer i denne periode omfatter også to gaslagre. Generelt afspejler investeringerne en faldende tendens. Forbruget af naturgas faldt med 17 pct. i perioden 2001-2011, hvorfor der ikke er grundlag for at udvide de eksisterende net, og investeringerne i gassektoren er hovedsageligt vedligeholdelse. Dog blev der i 2010 taget beslutning om en udbygning af gasinfrastrukturen mod Tyskland, således at import af gas fra Tyskland blev muligt. Den samlede anlægsinvestering hertil er på ca. 1,5 mia. kr.

Noget tilsvarende er tilfældet for de offentlige selskabers investeringer i fjernvarme, som har udgjort ca. 1½ mia. kr. årligt i 1993-2012. I 1980-1990'erne skete en stor udbygning af både de decentrale og de centrale fjernvarmenet. Dertil kommer, at der skete en brændselsomlægning fra kul til naturgas og biomasse på de decentrale fjernvarmeværker. Efterfølgende har investeringer i sektoren hovedsageligt været i forbindelse med vedligeholdelse af fjernvarmenettet og produktionskapaciteten, og investeringerne har været faldende. Siden 2008 har der dog været en stigende tendens, der forventes at fortsætte i de kommende år. Det skyldes til dels, at en stor del af de centrale kraftvarmeværker planlægger at ombygge fra kul til biomasse, ligesom en række af de decentrale kraftvarmeværker har nået en alder, hvor reinvesteringer eller lignende er nødvendige.



4. Større planlagte offentlige investeringsprojekter

Der er i de kommende år planlagt en række større offentlige investeringsprojekter. På Transportministeriets område er der planlagt massive infrastrukturinvesteringer inden for rammerne af Infrastrukturfonden og Togfonden DK samt investeringer i blandt andet Metro Cityringen og Femern Bælt forbindelsen. Hertil kommer kommunale og regionale investeringer med støtte fra Kvalitetsfonden blandt andet i en ny sygehusstruktur.

Frem mod 2020 er der således planlagt et forsat højt niveau for de skattefinansierede offentlige investeringer på omkring 2 pct. af BNP, *jf. kapitel 5*, samt betydelige brugerfinansierede investeringer i offentlige virksomheder og selskaber.

Udover de primært skattefinansierede investeringer i staten, kommuner og regioner skønnes også et forsat højt, men aftagende investeringsniveau i almene boliger, blandt andet i lyset af fremrykninger af renoveringsrammen de senere år. Dertil kommer investeringer i energiefektiviseringer og omstilling til vedvarende energi afledt af energiaftalen samt planlagte investeringer i Energinet.dk. Disse investeringer foretages til dels i private organisationer, virksomheder og husholdninger, men afspejler i vidt omfang politiske beslutninger.

Det bemærkes, at der for enkelte offentlige investeringsområder ikke indsamles data for det forventede investeringsomfang, herunder i de selvejende uddannelsesinstitutioner og for en stor del af forsyningssektoren (vand, spildevand, renovation, varme mv.). Det er således ikke umiddelbart muligt at danne et overblik over planlagte investeringer på disse områder.

4.1 Infrastrukturinvesteringer på transportområdet

Det moderne samfund stiller krav til infrastrukturen. Regeringen har i regeringsgrundlaget peget på, at den kollektive trafik og infrastrukturen skal fungere godt, *jf. boks 4.1*. Denne målsætning er især blevet adresseret gennem Infrastrukturfonden og Togfonden DK.

Infrastrukturfonden blev etableret med *Aftale om en grøn transportpolitik* fra 2009 med det formål at samle alle midlerne til infrastrukturinvesteringer frem mod 2020. Infrastrukturfonden er blevet tilført ca. 100 mia. kr., som siden er blevet udmøntet på en række vej- og baneprojekter mv. Togfonden DK indebærer derudover investeringer for 28½ mia. kr. i bedre togdrift i Danmark, heriblandt timedrift og elektrificering af togdriften. Den strategiske planlægning af infrastrukturinvesteringer er nærmere beskrevet i kapitel 6.2.

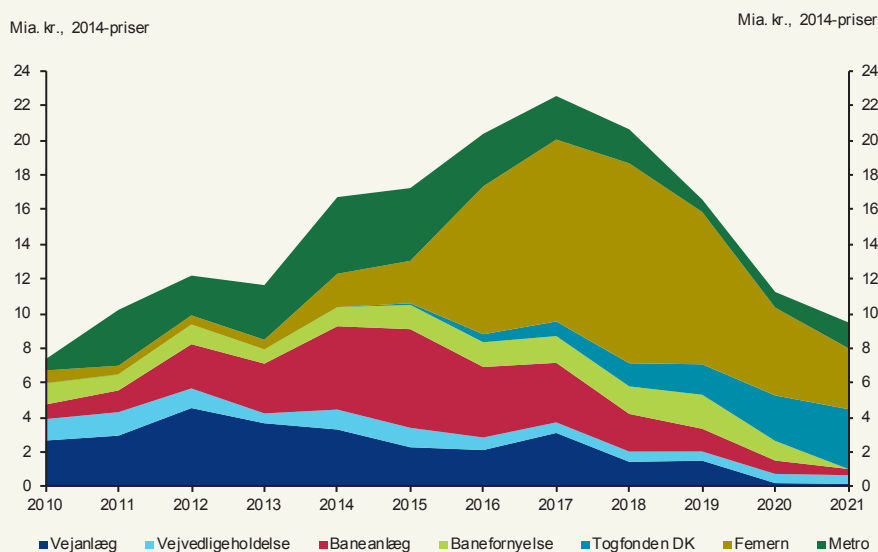
Boks 4.1**Fra regeringsgrundlaget *Et Danmark der står sammen om transport***

"Danmark har brug for en ny trafikpolitik, som gør det lettere for danskerne at komme på arbejde og for virksomhederne at transportere deres varer. Et moderne samfund forudsætter høj mobilitet. Mobilitet er frihed for den enkelte, men også en forudsætning for vores velfærdssamfund. En mere effektiv og udbygget trafikinfrastruktur er derfor også en forudsætning for øget vækst."

"Varig jobskabelse og moderne konkurrencekraft kræver en udbygget infrastruktur. Råvarerne skal nå frem til virksomhederne. Produkterne skal nå ud til kunderne. Medarbejderne skal kunne komme på arbejde. Hvis der er trængsel på vejene, eller togene ikke går til tiden, så koster det travle familier dyrebar tid. Derfor skal den kollektive trafik og infrastrukturen fungere godt."

Besluttede investeringer frem til 2020

Der er med *Aftale om en grøn transportpolitik* fra 2009 og de efterfølgende over ti transportaftaler sat en lang række infrastrukturprojekter i gang, jf. figur 4.1. Siden 2009 er investeringerne på både vej- og baneområdet således øget markant, jf. også kapitel 3.1.

Figur 4.1**Investeringer på transportområdet frem mod 2021**

Kilde: Transportministeriet.

I de kommende år vil investeringerne den faste forbindelse over Femern Bælt og i metroen i København, som helt eller delvist er finansieret af brugerne¹, bidrage til et fortsat højt niveau for de samlede investeringer på transportområdet. Derudover afspejler figuren et fald i investeringerne som følge af færdiggørelse af planlagte projekter.

De planlagte investeringer på transportområdet frem mod 2020 dækker over en række nøgleprojekter, jf. tabel 4.1 og nedenfor.

Tabel 4.1

Eksempler på planlagte nøgleprojekter (besluttete og finansierede)

2014-priser	Investering	Anlægsperiode
Fast forbindelse over Femern Bælt (inkl. landanlæg)	55,5 mia. kr.	2015-2021
Ny forbindelse over Roskilde Fjord	2,1 mia. kr.	2015-2019
Motorvej, Herning-Holstebro	3,9 mia. kr.	2013-2019
Fingerplanen i hovedstadsområdet:		
Udvidelse af Helsingørmotorvejen, 1. etape	1,5 mia. kr.	2013-2016
Udvidelse af Køge Bugt Motorvejen, 1. og 2. etape	2,5 mia. kr.	2012-2019
Anlæg af metrocircling i København (inkl. Nordhavn)	25,0 mia. kr.	2009-2018
Metroafgrening til Sydhavn	8,6 mia. kr.	2014-2023
Det store H:		
Signalprogrammet på banen	18,9 mia. kr.	2013-2023
Anlæg af ny bane ml. København-Ringsted	11,5 mia. kr.	2013-2018
Timemodellen (Togfonden)	14,8 mia. kr.	2014-2024
Elektrificering af jernbanenettet (Togfonden)	8,7 mia. kr.	2014-2026

Kilde: Transportministeriet.

- Med udvidelsen af kapaciteten på en række motorvejskorridorer i hovedstadsområdet som bl.a. Køge Bugt Motorvejen og Helsingørmotorvejen sikres en god fremkommelighed for de mange pendlere, som hver dag skal til og fra det centrale København.
- Med udvidelsen af metronettet med Metro Cityringen, herunder afgreninger til både Nordhavn og Sydhavn, styrkes mobiliteten i de indre dele af København. Med den forventede høje vækst i antal indbyggere og arbejdspladser i København i de kommende

¹ Udover brugerfinansiering er metroen i København blandt andet også finansieret ved værdistigninger og salg af grunde, jf. kapitel 7.

årtier, vil udvidelsen af metroen sikre en fortsat høj tilgængelighed for de mange pendlere, som rejser til og fra destinationer inde i København.

- Med anlæg af den nye bane mellem København og Ringsted etableres den første etape af timemodellen mellem København og Odense. Samtidig vil den nye baneforbindelse i kombination med den kommende faste forbindelse over Femern Bælt styrke korridoren mellem Skandinavien og kontinentet.
- Med anlæg af en fast forbindelse over Femern Bælt vil der blive skabt en stærk transportkorridor mellem Øresundsregionen og Tyskland. Dermed er der grobund for, at en mere konkurrencekræftig region – Femern Bælt-regionen – kan vokse frem.
- Med aftalen om Togfonden DK er der afsat 28½ mia. kr. til investeringer i nye skinner og hurtigere forbindelser, som kan realisere timeplanen, kortere rejsetider på de fleste regionalstrækninger, en opgradering af mulighederne for transport af jernbanegods samt elektrificering af størstedelen af det danske jernbanenet (8,6 mia. kr.). Som en del af Timemodellen vil der bl.a. blive anlagt en ny bro over Vejle Fjord (4,2 mia. kr.) og en ny bane over Vestfyn (4,8 mia. kr.). Herudover er der reserveret 3,3 mia. kr. til en ny bane mellem Hovedgaard og Aarhus.

En stor del af opgaven de næste år vil bestå i at sikre, at de mange centrale projekter, som er nævnt ovenfor, kommer godt i mål.

4.2 Den kommunale Kvalitetsfond

Der blev med oprettelsen af Kvalitetsfonden afsat 22 mia. kr. til statslig medfinansiering af et løft af de fysiske rammer i folkeskolen, daginstitutioner og på ældreområdet i perioden 2009 til 2018. Kvalitetsfonden indebærer, at en del af kommunernes investeringer målrettes forbedringer af de fysiske rammer på kvalitetsfundsområderne.

Kvalitetsfondsmidlerne fordeles mellem kommunerne efter bloktilskudsnøglen (befolkningstallet). Det er en forudsætning for anvendelsen af kvalitetsfondsmidlerne, at den enkelte kommune bidrager med en tilsvarende finansiering til investeringsprojekterne.

I perioden 2009 til 2015 er der samlet set udmøntet 15,3 mia. kr. fra Kvalitetsfonden, *jf. tabel 4.2*. Hertil kommer, at der i forbindelse med økonomiaftalerne for 2009 til 2014 er blevet afsat en ramme for lånedispensationer målrettet kvalitetsfundsområderne.

Tabel 4.2
Udmøntning af kvalitetsfonden, 2009-2018

Mia. kr., årets priser	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009-2015	2016-2018
Aftaler om kommunernes økonomi	1,0	4,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	15,0	-
Aftaler om Finansloven	0,3	-	-	-	-	-	-	0,3	-
I alt	1,3	4,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	15,3	6,7

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Der resterer således 6,7 mia. kr. i Kvalitetsfonden til udmøntning i perioden 2016-2018 svarende til en udmøntning på godt 2 mia. kr. i hvert af årene.

Det kommunale investeringsniveau på kvalitetsfundsområderne udgjorde i årene op til etableringen af Kvalitetsfonden ca. 5 mia. kr. Eftersom udmøntningen fra Kvalitetsfonden skal løfte investeringerne på kvalitetsfundsområderne, er det forudsatte minimumsniveau for investeringerne på kvalitetsfundsområderne i økonomiaftalerne fastsat til 5 mia. kr. tillagt udmøntningen fra Kvalitetsfonden i det pågældende år.

Med aftalen om kommunernes økonomi for 2014 er det aftalt, at der udmøntes 2 mia. kr. fra Kvalitetsfonden til kommunerne i 2014, samt at de hidtidige krav om kommunal medfinansiering samt deponering af uforbrugte midler ophæves. Med udmøntningen fra Kvalitetsfonden og frigivelsen af deponerede midler skal investeringerne på kvalitetsfundsområderne i 2014 udgøre mindst 7,4 mia. kr.

Med aftalen om kommunernes økonomi for 2015 er regeringen og KL enige om, at kommunerne som led i tilpasningen af det kommunale anlægsniveau frisættes fra øvrige bindinger i forbindelse med udmøntningen af kvalitetsfondsmidlerne.

Kommunerne har mulighed for at overføre uforbrugte midler fra Kvalitetsfonden til de følgende år. Kommunerne har imidlertid ikke mulighed for at fremrykke investeringer finansieret via Kvalitetsfonden.

Den konkrete fordeling af investeringerne inden for kvalitetsfundsområderne er en lokal politisk prioritering, som foretages i den enkelte kommune.

4.3 Investeringer i en ny sygehusstruktur

I 2007 blev det besluttet at afsætte 25 mia. kr. i en kvalitetsfond til statslig medfinansiering af investeringer i en ny sygehusstruktur. Den samlede investeringsramme er på 45 mia. kr. (2014-pl), inkl. regional egenfinansiering i form af ordinære anlægsmidler og låntagning. I alt 16 byggeprojekter støttes med midler fra kvalitetsfonden, såvel nybyggede hospitaler som til-

og ombygningsprojekter. Der er supplerende i 2012 aftalt en lånepulje på ca. 1 mia. kr. til energiinvesteringer i de kvalitetsfondsstøttede sygehusbyggerier.

Det har været et grundlæggende vilkår i fordelingen af midler fra den statslige kvalitetsfond, at samlingen af funktioner på færre sygehuse er den overordnede forudsætning for ændringer i sygehusstrukturen. Således indebærer den nye sygehusstruktur en halvering fra godt 40 til 21 organisatoriske hovedsygehuseenheder.

Der er i processen skelnet mellem foreløbige og endelige tilsagn til kvalitetsfondprojekter, *jf. boks 4.2*. Der over perioden 2010-2014 meddelt endelige tilsagn til alle 16 projekter, med samtidig fastlæggelse af en bindende totalramme for projekterne.

Boks 4.2

Procedure for tildeling af tilsagn til kvalitetsfondsstøtte

Til at rådgive regeringen i udmøntningen af kvalitetsfonden blev der nedsat et ekspertpanel. Ekspertpanelet har opdelt tildelingsprocessen i henholdsvis foreløbige og endelige tilsagn. Opdelingen giver mulighed for, at der kan foreligge et kvalificeret og mere detaljeret projekt som grundlag for et endeligt støttetilsagn med afsæt i den investeringsramme, der blev fastlagt med de foreløbige tilsagn. Ved endelige tilsagn vurderer ekspertpanelet, om det mere detaljerede projekt opfylder kapacitetsforudsætningerne mv. og er realistisk inden for den økonomiske totalramme.

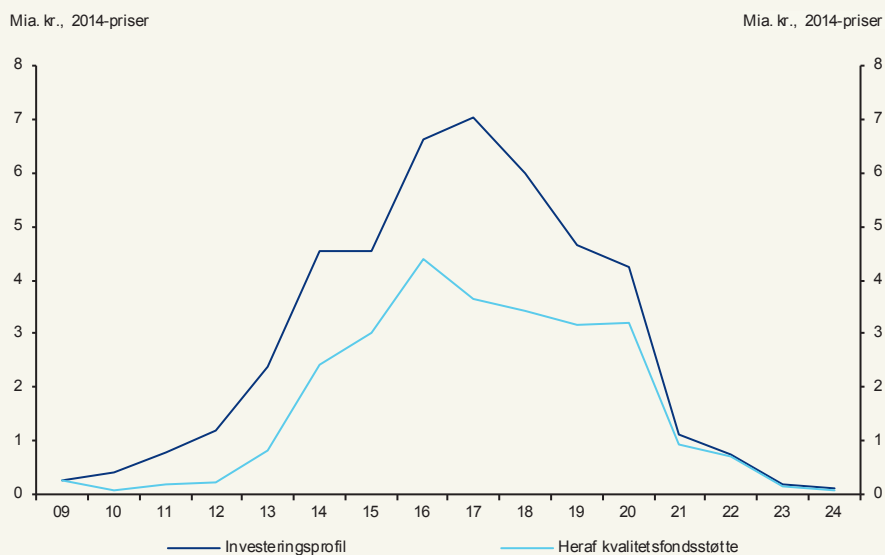
Den økonomiske ramme til projekterne er beregnet med afsæt i kapacitetsforudsætninger og byggeomkostninger. For alle projekter er det et ufravigeligt krav, at totalrammen overholdes, og at der afsættes tilstrækkelige midler til it, udstyr, apparatur mv., så der sikres et fuldt funktionsdygtigt hospital.

Den fastlagte investeringsramme er en totalramme og er bindende i hele projektperioden. Det betyder, at regionen ikke må øge investeringsrammen til projektet ved tillægsbevillinger eller på anden vis egenfinansiere dele af projektet. De enkelte regioner skal endvidere inden for totalrammen sikre, at der er afsat tilstrækkelige reserver mv. Totalrammen skal sikre en reel prioritering inden for de enkelte projekter og understøtte en god økonomistyring.

Udover de kvalitetsfondsstøttede byggerier gennemføres der også projekter som led i en samlet sygehusstruktur via regionernes ordinære anlægsrammer, men generelt betyder kvalitetsfondssatsningen en væsentlig aflastning af det øvrige regionale anlægsbehov, herunder for løbende renovering og vedligeholdelse af de eksisterende sygehuse.

Forventet udgiftsprofil for kvalitetsfondsinvesteringerne

På baggrund af de nuværende indberettede udgiftsprofiler er der udarbejdet et skøn for udbetalingen af kvalitetsfondsmidler, *jf. figur 4.2*. Det bemærkes, at afløbet for de første år har ligget under det forudsatte, og at der derfor løbende sker en revurdering af det faktiske investeringsbehov.

Figur 4.2**Foreløbig forventet samlet udgiftsprofil for kvalitetsfundsinvesteringerne**

Anm.: Opgjort ekskl. energiinvesteringslånepulje.

Kilde: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.

Det kvalitetsfondsstøttede byggeri skal ses i sammenhæng med den øvrige regionale anlægsaktivitet.

Der er fastlagt et lukket finansieringskredsløb for de enkelte projekter, *jf. boks 4.3*. Der er i den regionale kontoplan oprettet projektspecifikke konti, der er ledsaget af deponeringskrav for såvel statslige udbetalinger som regional egenfinansiering og låneoptagelse. Det skal sikre, at den nødvendige finansiering er til stede og ikke anvendes til andre formål.

Boks 4.3**Finansiering af kvalitetsfundsbyggeriet**

Sygehusprojekterne finansieres overordnet af:

- Støtte fra kvalitetsfonden på samlet set 26,6 mia. kr. (2014-pl) (svarende til knap 60 pct.)
- Regional egenfinansiering på samlet set 12,4 mia. kr. (2014-pl) (svarende til knap 28 pct.), der tilvejebringes ved årlig regional deponering af 1 mia.kr. (2010-pl). Deponeringskravet sikrer, at midlerne er til stede, idet de deponerede midler ikke kan indregnes i den regionale likviditet.
- Låneadgang på 12,5 pct., svarende til ca. 5,6 mia. kr. (2014-pl). Låneadgangen modsvarer fremtidigt salgsprovenu for nedlagte sygehusbygninger, der afhændes i forlængelse af de nye projekter. Låneadgangen tilknyttes de år, hvor finansieringsbehovet er størst.

Kvalitetsfondsmidlerne ydes som statsligt tilskud, og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse fører derfor tilsyn med byggerierne. Når udbetaling fra kvalitetsfonden begynder, skal regionen kvartalsvist rapportere om projektets status. Rapporteringen omfatter bl.a. økonomi, reserver, fremdrift, færdiggørelsesgrad, tidsplan og risici, og rapporteringen danner grundlag for den løbende udbetaling af midler fra kvalitetsfonden. I den kvartalsvise rapportering indgår også en risikovurdering af projektet, som kvalificeres uafhængigt af regionens byggeorganisation.

Gevinster ved byggerierne

Det er en central forudsætning, at investeringerne i nye sygehuse indebærer en mere effektiv opgaveløsning og ressourceanvendelse via bedre logistik og ny teknologi mv., der ligger ud over de almindelige, løbende produktivetsforbedringer i sygehusvæsenet. Den bedre ressourceanvendelse gælder såvel personalesiden som øvrig drift, herunder via moderne og energieffektive løsninger. Der er således til hvert af de endelige tilsagn knyttet et effektiviseringskrav, som skal realiseres i år 1 efter ibrugtagning.

Effektiviseringskravet ligger konkret i niveauet 4-8 pct. af driftsbudgettet på de funktioner, som forventes at samles i de nye bygninger, afhængigt af projektets omfang og potentiale for bedre logistik mv. For alle de 16 projekter med endelige tilsagn er det samlede effektiviseringskrav opgjort til godt 2,2 mia.kr. årligt. Gevinsten vil indgå som finansieringsbidrag af ny sygehusaktivitet og indgår dermed ikke i finansieringen af byggeriet.

Det er endvidere fokus på videndeling og læring på tværs af projekter og regioner med henblik på at skabe innovative og rationelle løsninger i sygehusbyggerierne. Det skal sikre, at regionerne får optimalt udbytte af investeringerne og bidrager til at løfte hospitalsdrift i Danmark, og at den store offentlige efterspørgsel kan bidrage til at drive udvikling af nye innovative produkter og ydelser, som virksomheder kan udnytte på andre markeder, hjemme og i udlandet.

4.4 Almene boliger

I de senere år er fra politisk side taget flere initiativer, som øger investeringerne i den almene boligsektor. I dette afsnit gives en gennemgang af statslige initiativer på det almene boligområde, som har betydning for investeringsomfanget i sektoren i de kommende år.

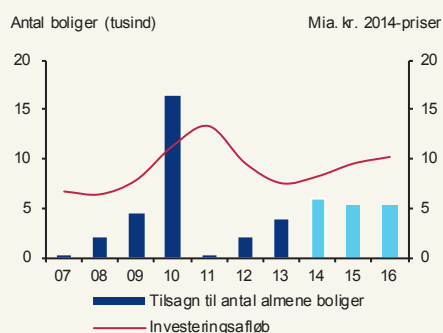
Nybyggeri

Som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2013 blev regeringen og KL enige om at understøtte kommunernes muligheder for at føre en aktiv boligpolitik ved at nedsætte det kommunale grundkapitalindskud. Der er på den baggrund vedtaget lovforslag om at nedsætte det kommunale grundkapitalindskud til almene boliger til 10 pct. fra 1. juli 2012 og frem til udgangen af 2016.

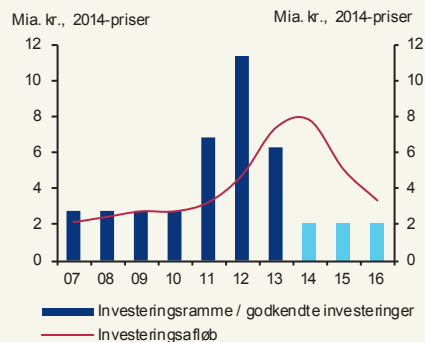
Kommunerne får hermed en relativt lang planlægningshorisont med bedre mulighed for at tilrettelægge udbygningstakten for den lokale almene boligbestand.

Kommunerne forventes på den baggrund frem til og med 2016 at give tilsagn til et nybyggeri på omkring 5.500 almene boliger årligt. De hermed forbundne boliginvesteringer vil være jævnt stigende fra omkring 8 mia. kr. i 2013 til omkring 10 mia. kr. i 2016, *jf. figur 4.3*.

Figur 4.3
Tilsagn til nybyggeri af almene boliger og investeringsafløb



Figur 4.4
Landsbyggefondens investeringsramme til renovering og investeringsafløb



Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Renoveringsaktivitet

Landsbyggefondens investeringsramme til renovering af almene boliger lå på et niveau omkring 2½ mia. kr. i perioden 2007-10. Siden da er der foretaget en række fremrykninger og forøgelser af renoveringsrammen:

- Med Boligaftalen 2010 blev rammen løftet ekstraordinært med i alt 5 mia. kr. i perioden 2011-13. Samtidig blev renoveringsrammerne frem til og med 2016 fastsat.

- Med kickstarten blev der fremrykket 5,5 mia. kr. af rammen til 2011.
- Med Boligaftalen 2012 blev investeringsrammen øget med 4,1 mia. i 2012.
- Med *Vækstplan DK* blev der i 2013 indgået aftale om en forhøjelse af Landsbyggefondens renoveringsramme med 4 mia. kr. i 2013.

Landsbyggefonden har på baggrund heraf afgivet tilsagn for 6½ mia. kr. i 2011, 11 mia. kr. i 2012 og 6 mia. kr. i 2013 *jf. figur 4.4*. For perioden 2014-2016 er renoveringsrammerne fastsat til godt 2 mia. kr. årligt. Som følge heraf ventes renoveringsaktiviteten (investeringsafløbet) stige til knap 8 mia. kr. i 2014, hvorefter aktiviteten vil være faldende.

4.5 Energisektoren

Det danske energisystem gennemgår i disse år en markant udvikling fra at være baseret på regulerbar energiforsyning fra centrale og decentrale kraftvarmeværker til bl.a. at skulle håndtere stadigt større mængder vindkraft. Den fælles ramme om investeringerne i energisektoren er energiaftalen fra 2012.

Initiativerne i *Aftale om den danske energipolitik 2012-2020*, marts 2012 skønnes at medføre investeringer for omkring 90-150 mia. kr. i perioden 2012-2020. Investeringerne vedrører tiltag til energieffektivisering og omstilling af energiforsyningen til vedvarende energi, *jf. boks 4.4*. Det bemærkes, at det som led i *Aftale om Vækstpakke 2014* er besluttet at forlænge vinduet for opførelsen for Krigers Flak med 2 år samt reducere omfanget af kystnære møller frem mod 2020 fra 500 MW til 400 MW. Det vurderes dog, at virkningerne heraf på energiaftalens samlede investeringsomfang er begrænsede.

Boks 4.4**Investeringer som følge af Aftale om den danske energipolitik 2012-2020, marts 2012**

Energiaftalen mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti indeholder en række konkrete energipolitiske initiativer for perioden 2012-2020, der sigter på energieffektivisering og yderligere omstilling af energiforsyning til vedvarende energi. Tiltagene omfatter øgede energibesparelser og reduceret energispild, udbygning med vind og biomasse, øget anvendelse af vedvarende energi i bygninger og erhverv, fremme af smarte elnet og fremme af biogasudbygningen.

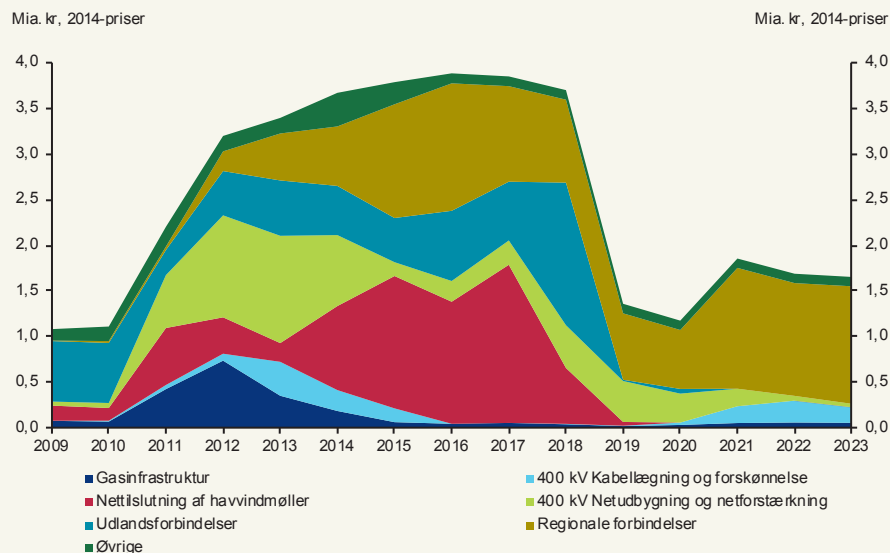
Samlet skønnes energiaftalen at indebære investeringer på 90-150 mia. kr. i perioden 2012 til 2020. Heraf skønnes investeringer i energibesparelser i virksomheder og husholdninger at udgøre 45-70 mia. kr., investeringer i forsyning 30-55 mia. kr. og investeringer i biogas 15-25 mia. kr. De direkte offentlige investeringer vedrører primært energirenovering af den offentlige bygningsmasse. Der vil være en begrænset reduktion i investeringerne i forsyningssektoren som følge af, at der med *Aftale om en Vækstpakke 2014* gennemføres en række besparelser i energiaftalen frem mod 2020.

En mindre del af investeringerne i forsyningssektoren indgår i de investeringer i el- og gasinfrastrukturen, der er beskrevet i dette kapitel. Dertil er der to store investeringsområder i energiaftalen. Det ene er udbud af havmølleparker, kystnære vindmølleparker og landbaserede vindmøller, og det andet område er investeringer i energieffektivisering. Udbud af vindmølleparker er en offentlig initieret investeringsbeslutning, da det offentlige bestemmer kapacitet og tidsplan for parkerne. Selve investeringen i parkerne er dog privat. Investeringer i energieffektivisering vil generelt set blive foretaget hos de enkelte energiforbrugere og vil dermed ligge uden for forsyningssektoren. Energibesparelserne er dog baseret på de incitamenter, som er politisk besluttet i energiaftalen.

I lyset af udviklingen i energisektoren – herunder delvist afledt af energiaftalen – er der planlagt en betydelig udbygning af den danske energiinfrastruktur, *jf. nedenfor*.

Planlagte investeringer i den danske energiinfrastruktur

Energinet.dk har ansvaret for planlægningen af den overordnede netstruktur, herunder ilandføring af vindkraft fra havmølleparker og stærke transmissionsforbindelser til nabolande. Energinet.dk har i disse år et stigende antal transmissionsprojekter under udførelse og under planlægning for af landskabelige grunde at kabellægge en række luftledninger og samtidig effektivt at kunne transportere de store mængder elektricitet ud til de steder, hvor forbruget er. Frem mod 2020 skal transmissionsnettet fortsat udvides og ombygges med nye udlandsforbindelser, stor indfasning af vedvarende energiproduktion og kabellægning af mange, nye og lange strækninger, *jf. figur 4.5*. Den fremadrettede investeringsportefølje for perioden 2014-2023 har til formål at sikre en fortsat effektiv og sikker energiforsyning i Danmark og skabe rammerne for velfungerende energimarkeder og effektiv indpasning af vedvarende energi.

Figur 4.5**Planlagte investeringer i Energinet.dk, inkl. regionale transmissionsselskaber**

Kilde: Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet.

Nogle af investeringerne er fortsat i planlægningsfasen. Energiinfrastrukturinvesteringer i Energinet.dk sker på baggrund af politiske pålæg eller som følge af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Da figur 4.5 kun viser planlagte investeringer frem mod 2023, er investeringsomfanget faldende mod udgangen af perioden.

De forventede fremtidige investeringer i Energinet.dk udgør ca. 27 mia. kr. i perioden 2014-2023, jf. tabel 4.4.

Tabel 4.4**Energinet.dk's forventede investeringer i perioden 2014-2023**

Mia. kr., 2014-priser	2014-2023
132/150 kV regionale transmissionsselskaber (Transform + NESANET)	10,5
Netudbygning og netforstærkning	2,9
Kabellægning og forskønnelse	1,0
Nettilslutning og vind	6,1
- heraf nettilslutning til Kriegers Flak	4,6
- heraf nettilslutning til Horns Rev	1,6
Udlandsforbindelser	4,0
Øvrige projekter inkl. Gasinfrastruktur	2,0
Anlægsinvesteringer i alt	26,5

Kilde: Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet.

Eltransmissionsnettet

Energinet.dk ejer nu hele transmissionsnettet over 100 kV. Transmissionsnettet består af et 132 kV-net på Sjælland og et 150 kV-net i Jylland og på Fyn. Som en del af en politisk aftale i 2008 kabellægges hele dette net frem til 2030. Kabellægningen af disse to net medfører en samlet investering på 10,5 mia. kr. for hele perioden.

I det overordnede landsdækkende 400 kV-net er budgetteret med en række investeringer. Forbindelsen Kassø-Tjele op igennem Jylland forstærkes, ligesom der planlægges en række investeringer i nye 400 kV netforstærkninger. Samlet investeres 2,9 mia. kr. i udbygning af 400 kV-nettet og transformere.

Større havmølleparker tilsluttes direkte til transmissionsnettet, herunder de i energiaftalen besluttede parker på Kriegers Flak og Horns Rev 3. Samlet er budgetteret med 6,1 mia. kr. til tilslutning af havmølleparker.

Forbindelser til nabolanden elsystemer er vitale både af hensyn til elmarkedets funktionalitet og af hensyn til indpasning af vindkraften. Der er løbende sket en udbygning af udlandsforbindelserne. Frem til 2023 budgetterer Energinet.dk med 4,0 mia. kr. til nye udlandsforbindelser.

Opgørelsen indeholder også mindre projekter, der bl.a. omfatter vedligeholdelse af nettet.

Gastransmissionsnettet

Det overordnede gastransmissionsnet er anlagt i starten af 1980'erne. Naturgassystemet er generelt veldimensioneret i forhold til forsyningen af det danske marked, og der er ikke behov for forstærkning eller udbygning af nettet. Der er således ikke overvejelser eller planer om at udbygge gastransmissionssystemet med henblik på at øge det geografiske grundlag for

gasanvendelsen i Danmark, men der kan vise sig behov for etablering af nye udlandsforbindelser af hensyn til et fremtidigt behov for import af gas.

Klima- og energiministeren godkendte i henholdsvis 2009 og 2010 udbygning af gasinfrastrukturen mod Tyskland af hensyn til såvel forsyningssikkerhed som imødegåelse af eventuelle gasprisstigninger på grund af den faldende gasproduktion i Nordsøen. Udbygningen omfatter etablering af en kompressorstation ved Egtved og dublering af transmissionsledningen fra Egtved til den tyske grænse ved Ellund. Investeringen beløber sig til 1,5 mia. kr., hvor Energinet.dk har opnået EU-tilskud på ca. 50 pct. af investeringen via EU's genopretningsplan. Energinet.dk budgetterer med en resterende investering på ca. 150 mio. kr. i 2014.

Gaslagre

Der er etableret to naturgaslagre i Danmark. Energinet.dk's gaslager ved LI. Torup består af en række kaverner, som er udskyllet i en salthost. Energinet.dk har påbegyndt en nødvendig vedligeholdelse af lageret ved en genudskylning af den første af i alt 7 kaverner. Investeringen beløber sig til ca. 50 mio. kr., heraf knap 20 mio. kr. i 2013. Der er ikke truffet investeringsbeslutning for genudskylning af de resterende kaverner i 2014 og fremadrettet.



5. Offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument

Det er en vigtig opgave for finanspolitikken at bidrage til stabilisering af de økonomiske konjunkturer. Stabiliseringsopgaven skal ses i lyset af, at lavkonjunkturer medfører økonomiske tab for borgere og virksomheder, samt at ressourcer står uudnyttede hen. Tilsvarende kan der i perioder med høj aktivitet opbygges ubalancer i form af tab af konkurrenceevne, høj risikotagning og uholdbar privat gældsstiftelse.

I dette kapitel fokuseres overordnet på potentialet for at stabilisere økonomien via de offentlige investeringer, herunder specifikke problemstillinger knyttet til brugen af offentlige investeringer som finanspolitisk stabiliseringsinstrument.

Anvendelse af de offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument skal ses i lyset af, at hovedformålet med de offentlige investeringer er at vedligeholde og udbygge den offentlige sektors kapitalapparat. Hensynet til at vedligeholde den offentlige sektors kapitalapparat stiller krav om løbende investeringer. Samtidig er det vanskeligt med kort varsel at ændre investeringsomfanget markant, fordi det tager tid at beslutte og planlægge investeringsprojekter. Det begrænser, hvor store udsvingene i de offentlige investeringer kan og bør være fra et år til et andet.

Finanspolitikens stabiliseringsopgave skal løses inden for de overordnede finanspolitiske rammer. Det gælder også anvendelsen af de offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument. Med budgetloven er der indført en mere regelbundet styring af finanspolitikken, hvilket også har betydning for muligheden for at anvende offentlige investeringer som konjunkturinstrument, *jf. nærmere i afsnit 5.2*.

Offentlige investeringer har relativt store virkninger på aktivitet og beskæftigelse på kort sigt og kan medvirke til at stabilisere den økonomiske udvikling. I praksis er der dog en række grundlæggende usikkerheder forbundet med at anvende offentlige investeringer og finanspolitikken aktivt i stabiliseringsøjemed. Det gælder blandt andet usikkerhed om den aktuelle og fremtidige konjunkturudvikling, samt om timingen og de konkrete virkninger af finanspolitiske indgreb, *jf. nærmere i afsnit 5.3*.

5.1 Offentlige investeringer og finanspolitiske rammer

Med budgetloven er der indført en mere regelbundet styring af finanspolitikken. Der er ved lov fastsat en grænse for det årlige strukturelle underskud samt flerårige udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Samtidig betyder budgetlovens indbyggede forsigtighedsprincip, at

den planlagte udvikling i de offentlige udgifter udelukkende baseres på de reformer og finansieringstiltag, der er fundet flertal for i Folketinget.

Den mere regelbundne finanspolitik skal medvirke til at sikre tilbageholdenhed i gode tider, således at finanspolitikken overordnet er symmetrisk hen over konjunkturerne, dvs. at der strammes lige så meget under højkonjunkturer, som der lempes i lavkonjunkturer. Budgetloven understøtter samtidig troværdigheden om de offentlige finanser og bidrager til stabile planlægningsrammer.

Konkret sætter budgetloven en årlig grænse for det strukturelle offentlige underskud på ½ pct. af BNP, hvis der ikke foreligger exceptionelle omstændigheder (eksempelvist et alvorligt økonomisk tilbageslag). Dermed indeholder budgetlovens underskudsgrænse en regelbundet begrænsning på, hvor lempelig finanspolitikken, herunder også størrelsen af de offentlige investeringer, kan være under normale tilbageslag.¹ Omvendt er de offentlige investeringer ikke omfattet af udgiftslofterne, som dermed ikke påvirker mulighederne for at anvende de offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument, *jf. boks 5.1 og nærmere nedenfor*.

Boks 5.1

Budgetlovens betydning for muligheden for at anvende offentlige investeringer til konjunkturstabilisering

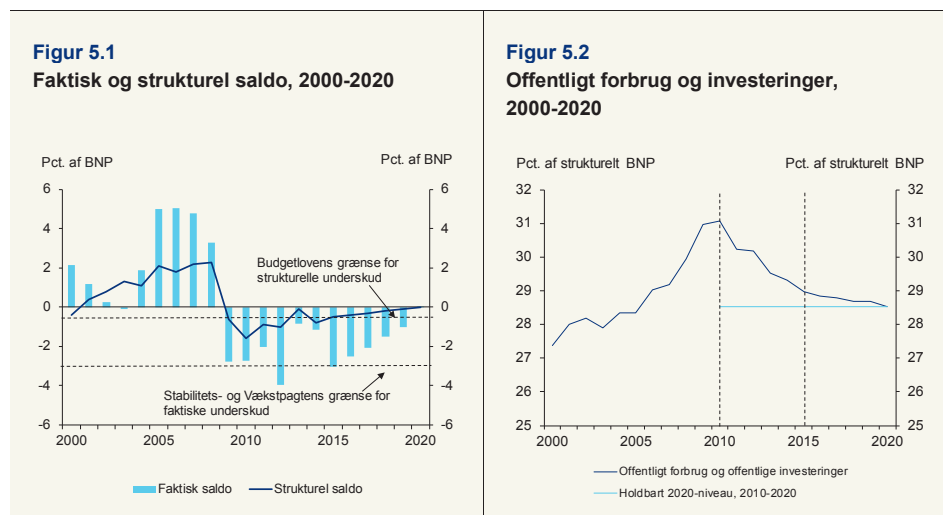
Grænse for strukturelt underskud	Udgiftslofter
Den strukturelle saldo må ikke udvise et årligt underskud som overstiger ½ pct. af BNP medmindre der foreligger exceptionelle omstændigheder.	Der indføres udgiftslofter for stat, kommuner og regioner. Udgiftslofterne vedtages i Folketinget og dækker en 4-årig løbende periode.
Påvirker muligheden for at anvende offentlige investeringer til konjunkturstabilisering	Påvirker ikke muligheden for at anvende offentlige investeringer til konjunkturstabilisering

Den reelle begrænsning af finanspolitikens stabiliseringsmuligheder afhænger af udgangspunktet for den strukturelle saldo i planlægningsøjeblikket. Jo større afstand der i udgangspunktet holdes til budgetlovens underskudsgrænse, desto større er muligheden for at stabilisere konjunkturerne via finanspolitiske lempelser. Med et udgangspunkt, hvor den strukturelle saldo er i balance i 2020 som aktuelt planlagt (se nedenfor), viser konkrete beregninger, at stabiliseringspotentialet ikke reduceres nævneværdigt som følge af budgetlovens bindinger, *jf. kapitel 8 i Finansredegørelsen 2014*.

Med den planlagte finanspolitik og vurderingen af det strukturelle underskud frem mod 2020 er der kun i begrænset omfang plads til yderligere lempelser inden for budgetlovens underskudsgrænse, *jf. figur 5.1*. Det begrænsede finanspolitiske manøvrerum frem mod 2020 skal også ses i lyset af, at den planlagte finans- og udgiftspolitik er lempelig i forhold til det niveau,

¹ Budgetlovens binding på struktursaldoen er ikke væsensforskellig fra, hvad der i forvejen følger af EU-reglerne om grænsen for faktiske offentlige underskud på 3 pct. af BNP. Også uden budgetloven gør en sådan binding på den aktive finanspolitik sig altså gældende, for at Danmark skal overholde reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten, *jf. nærmere i kapitel 7.4 i Finansredegørelse 2014*.

der holdbart kan finansieres fra 2020, jf. figur 5.2. Det offentlige forbrug og de offentlige investeringer er således med til at understøtte økonomien i disse år.



Kilde: Opdateret 2020-forløb, august 2014 og egne beregninger.

5.2 Offentlige investeringer som stabiliseringsinstrument

Offentlige investeringer tjener grundlæggende det formål at udbygge og vedligeholde kapitalapparatet i den offentlige sektor. Det gælder fx investeringer i sygehuse, veje, skoler, institutioner mv. I tilrettelæggelsen af investeringsaktiviteterne er hovedhensynet således at gennemføre sunde investeringer med et fornuftigt samfundsmæssigt afkast. Investeringsernes timing i forhold til konjunkturerne er dermed i udgangspunktet af mindre betydning i planlægningen af investeringerne over tid.

Der kan imidlertid være samfundsøkonomiske gevinster forbundet med at gennemføre anlægs- og renoveringsprojekter i perioder, hvor der er ledige ressourcer i økonomien, og hvor pris- og lønpresset er lavt.

I den sammenhæng kan offentlige investeringer være med til at stabilisere den økonomiske udvikling. Det skyldes først og fremmest, at offentlige investeringer har forholdsvis store aktivitetsvirkninger sammenlignet med andre finanspolitiske instrumenter på kort sigt, jf. boks 5.2. Det følger blandt andet af, at investeringer i mindre grad end lempelser af personskatter eller indkomstoverførsler anvendes til opsparing eller til import. Hertil kommer, at offentlige investeringer er midlertidige af natur og derfor mere velegnet til at stabilisere konjunkturerne i en afgrænset periode end fx offentligt forbrug.

Boks 5.2**Førsteårsvirkning af ekspansiv finanspolitik på 5 mia. kr. (2014-priser)**

Tabel a angiver virkningen på BNP og beskæftigelse af at lempe finanspolitikken med 5 mia. kr. gennem hhv. offentlige investeringer, personskatter, offentligt forbrug (varekøb) og indkomstoverførsler. Beregningerne viser, at offentlige investeringer og varekøb har mærkbart større førsteårs aktivitetsvirkninger i forhold til lempelser af personskatter eller indkomstoverførsler. Det skyldes blandt andet, at investeringer og varekøb typisk trækker direkte på den indenlandske produktion, hvorimod indkomstforøgelser, der følger af lempelse af personskatter eller indkomstoverførsler i højere grad også anvendes til opsparing eller til import. Bygge- og anlægsinvesteringer, som udgør ca. to tredjedele af de samlede offentlige investeringer, har en større virkning på aktiviteten end materielinvesteringer. Det skyldes blandt andet, at importindholdet er lavere i anlægsinvesteringer.

Offentlige investeringer og personskatter er i modsætning til offentligt forbrug og (ikke-konjunkturfølsomme) indkomstoverførsler ikke underlagt udgiftslofterne i budgetloven, *jf. også afsnit 5.2*. Beregningen er foretaget på ADAM-modellen.

Tabellen angiver alene førsteårsvirkningen af en finanspolitisk lempelse. På flerårs sigt vil aktivitetsvirkningen af lavere personskatter eller højere indkomstoverførsler tage til, i takt med at virkningen på den private efterspørgsel slår igennem. Tilsvarende kan eksempelvis lavere personskatter – afhængigt af skatteinstrument – have positive strukturelle virkninger.

Tabel a**BNP- og beskæftigelsesvirkninger af ekspansiv finanspolitik på 5 mia. kr.**

	Ikke loftsbelagt			Loftsbelagt	
	Offentlige anlægsinvesteringer	Offentlige materielinvesteringer	Nedsættelse af personskatter	Offentligt varekøb	Forøgelse af indkomstoverførsler
BNP, pct.	0,2	0,1	0,1	0,3	0,1
Beskæftigelse, 1.000 personer	3.400	1.900	1.000	3.900	1.000

Anm.: Aktivitetsvirkningerne er angivet for skattepligtige overførsler.

Kilde: Egne beregninger på ADAM-modellen.

Aktivitetsvirkninger af offentlige anlægsinvesteringer gør sig primært gældende i bygge- og anlægssektoren. Fx udgør bygge- og anlægssektoren mere end halvdelen af beskæftigelsesstigningen ved en forøgelse af de offentlige investeringer i ADAM-modellen, *jf. tabel 5.1*.

Tabel 5.1**Beskæftigelsesvirkninger af offentlige anlægsinvesteringer i ADAM-modellen**

Personer	Virkning af forøgelse af offentlige anlægsinvesteringer med 5 mia. kr.
Beskæftigelse	3.400
- heraf i bygge- og anlægssektoren	1.900
- heraf i servicesektoren	1.300
- heraf i industrien	200

Kilde: Egne beregninger på ADAM.

Netop bygge- og anlægssektoren er en meget konjunkturfølsom sektor, *jf. figur 5.3*. I en lavkonjunktur falder produktionen typisk mere i bygge- og anlægssektoren end i de øvrige byerhverv som industri og service. Dermed kan de offentlige investeringer udgøre et hensigtsmæssigt konjunkturinstrument, der kan understøtte beskæftigelsen i en mere konjunkturfølsom del af økonomien. Det seneste tilbageslag i 2008-2009 ramte i høj grad bygge- og anlægssektoren, hvor beskæftigelsen faldt markant efter en periode præget af uholdbare boligprisstigninger. Det høje niveau for de offentlige investeringer i de seneste år har dermed bidraget til at afbøde krisens virkninger i denne sektor.

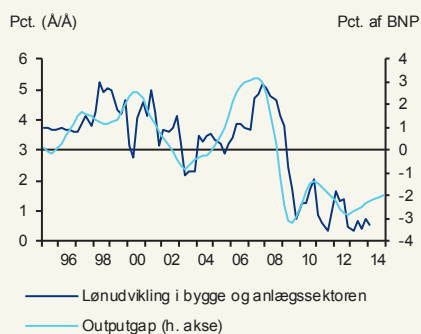
Figur 5.3**Nationalregnskabsbeskæftigelsen i bygge- og anlægssektoren og outputgab, 1980-2013**

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

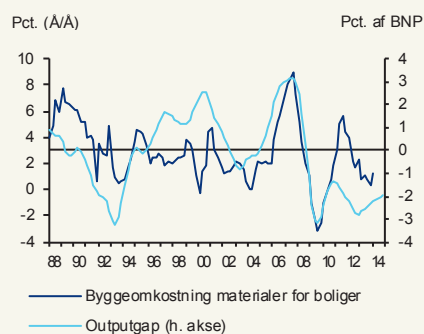
Konjunkturfølsomheden afspejles også i en klar sammenhæng mellem omkostningerne på anlægsinvesteringer og konjunktursituationen. Lønudviklingen i bygge- og anlægssektoren følger således udviklingen i konjunkturerne (målt ved outputgabet) relativt tæt, *jf. figur 5.4*. Det samme gælder prisudviklingen på materialer i byggeriet, som dog også afhænger af globale konjunkturer og udviklingen i udbuddet af materialerne, *jf. figur 5.5*.

Den klare sammenhæng mellem omkostningerne til løn og materialer til bygge- og anlægsinvesteringer og outputgabet underbygger, at høje offentlige investeringer under en højkonjunktur risikerer at medvirke til at bringe økonomien i større ubalance med risiko for, at et efterfølgende tilbageslag kan blive dybere og langvarigt.

Figur 5.4
Lønudvikling i bygge- og anlægssektoren



Figur 5.5
Materialeomkostninger for boliger



Anm.: Materialeomkostninger for boliger anvendes som indikator for bygge- og anlægsinvesteringer, da der ikke foreligger isoleret data for disse.

Kilde: Danmarks statistik og egne beregninger.

Generelle problemstillinger ved brug af aktiv finanspolitik

Der er imidlertid en række generelle problemstillinger forbundet med at anvende finanspolitikken – herunder offentlige investeringer – til at stabilisere konjunkturerne.

Det knytter sig først og fremmest til en række usikkerheder, *jf. boks 5.3*, som bidrager til, at forsøg på at stabilisere konjunkturerne med finanspolitik fortrinsvis bør ske i situationer med relativt velidentificerede makroøkonomiske ubalancer. Samtidig vil den praktiske politiktillæggelse skulle tage hensyn til en række andre forhold, herunder hensynet til at bevare en troværdig økonomisk politik, som overholder de finanspolitiske forpligtelser.

Boks 5.3**Generelle usikkerheder forbundet med at mindske konjunkturudsving via finanspolitikken**

- Succesfuld finanspolitisk konjunkturstabilisering kræver kendskab til såvel den nuværende som den fremtidige konjunktursituation. Økonomiske nøgletal offentliggøres imidlertid med forsinkelse og konjunkturskøn for centrale økonomiske parametre er behæftet med usikkerhed.
- Der er usikkerhed forbundet med bestemmelse af de strukturelle niveauer for fx produktion, beskæftigelse og ledighed og dermed også af konjunkturgabet.
- Givet vurderingen af konjunkturgabet kan der være usikkerhed om, hvor kraftigt og hvor hurtigt et finanspolitisk indgreb påvirker den økonomiske aktivitet og derigennem konjunktursituationen.
- Risiko for at forveksle et udbudsstød med et efterspørgselsstød medfører risiko for en u hensigtsmæssig finanspolitisk reaktion. Udbudsdrevne fald i produktionen bør ikke modgås via aktiv finanspolitik, i stedet skal efterspørgslen tilpasse sig det nye udbud. Ved efterspørgselsdrevne fald i produktionen kan der være behov for at understøtte aktiviteten.

Anm.: Se kapitel 8 i Finansrederegørelsen 2014 for en dybere gennemgang af problemstillinger for brug af aktiv finanspolitik i stabiliseringsøjemed.

Problemstillinger ved brug af offentlige investeringer som stabiliserende instrument

I tillæg til de generelle forbehold ved aktiv konjunkturstabiliserende finanspolitik knytter der sig også en række problemstillinger og usikkerheder til at anvende offentlige investeringer i stabiliseringsøjemed.

Det tager typisk tid fra investeringsprojekter er besluttet og planlagt, til de kan iværksættes. Navnlige store investeringsprojekter kan være svære at igangsætte hurtigt, og risikoen for overskridelser af tidsplaner indebærer, at investeringsprojekterne kan ende med at forstærke i stedet for at stabilisere konjunkturerne, da tidshorisonten for store investeringsprojekter ofte er lang.

Det skyldes blandt andet VVM undersøgelser, udbudsrunder mv. Konjunktursituationen kan dermed være anderledes, når investeringsprojektet igangsættes, end da det blev besluttet. Herudover er der en række usikkerhedsmomenter tilknyttet investeringsprojekter, og der er erfaringsmæssigt risiko for forsinkelser ved især større investeringsprojekter. Dermed risikerer realiseringen af investeringerne at afvige fra det planlagte med risiko for at forstærke i stedet for at stabilisere konjunkturerne.

Fx finder De Økonomiske Råd, at de realiserede investeringer oversteg de planlagte i perioden 2004-2009. Omvendt lå de realiserede investeringer under det planlagte i 2010-2012, hvor forsinkelser bidrog til, at de realiserede investeringer var lavere end de planlagte, selv om investeringerne steg i perioden, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2013*. Det understreger, at der skal tages højde for den usikkerhed, der er knyttet til timingen af offentlige investeringsprojekter. Særligt i 2010, hvor der var planlagt en relativ kraftig stigning i de offentlige investeringer, var forskellen mellem realiserede og planlagte investeringer stor.

Investeringsprojekternes typisk lange tidshorisont betyder også, at der er en vis træghed i tilpasningen af de offentlige investeringer. Ligesom det er vanskeligt at igangsætte investeringer hurtigt, kan det tage tid at nedbringe investeringsniveauet efter en årrække med øgede investeringer. Hertil kommer, at det kan være omkostningsfuldt at ændre eller udskyde et investeringsprojekt, når investeringen først er sat i gang eller er langt i processen.

Offentlige investeringer er således mest velegnet som stabiliseringsinstrument ved større og mere langvarige konjunkturtilbageslag eller -opsving. Dette er også påpeget af De Økonomiske Råd i *Dansk Økonomi, Efterår 2013*.

De offentlige investeringers potentiale som stabiliseringsinstrument skal ses i sammenhæng med, at de udgør en relativ beskeden andel af den danske økonomi. De offentlige investeringer har i løbet af de sidste 30 år udgjort mellem 1,6 og 2,3 pct. af strukturelt BNP. Det indebærer, at de offentlige investeringer skal ændres ret markant for at påvirke økonomien – også selv om offentlige investeringer har forholdsvis store aktivitetsvirkninger på kort sigt, jf. ovenfor.

Store og pludselige udsving i de planlagte investeringsniveauer kan rumme risiko for uhenigtsmæssige investeringer og forsinkelser. Historisk har afvigelser fra normalniveauet typisk højst udgjort $\pm 1\frac{1}{2}$ pct. af BNP, og større udsving vil formentlig være uden for rammerne af, hvad der er foreneligt med effektiv investeringsplanlægning. Det udgør i sig selv en øvre grænse for stabiliseringspotentialet.

I styringen af udviklingen i de offentlige investeringer er det et væsentligt element, at hovedparten (ca. to tredjedele) af investeringerne foretages af regioner og kommuner. Anlægsniveauet i regioner og kommuner styres som udgangspunkt gennem de årlige aftaler med kommuner og regioner. Det er derfor væsentligt for den samlede styring, at kommuner og regioner overholder de indgående aftaler, og dermed tilrettelægger investeringsaktiviteten i overensstemmelse med det aftalte.

5.3 Planlagt niveau for de offentlige investeringer frem mod 2020

Efter de seneste års ekstraordinært høje niveauer for de offentlige investeringer i pct. af strukturelt BNP planlægges en gradvis normalisering af investeringsniveauet frem mod 2020, jf. figur 5.6 og 5.7. I 2020 – hvor udgifternes andel af BNP er på linje med en holdbar finanspolitik – skønnes udgifterne til offentlige investeringer at udgøre ca. 2 pct. af BNP.²

Den planlagte udvikling i de offentlige investeringer indebærer således, at investeringsomfanget frem mod 2015 (målt i pct. af strukturelt BNP) er lempeligt målt i niveau. Eksempelvis

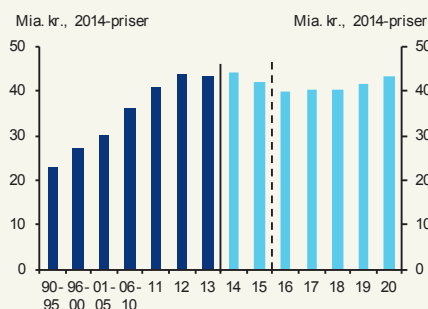
² Det bemærkes, at med hovedrevisionen af nationalregnskabet i september 2014 bliver de offentlige investeringer højere, da investeringsbegrebet teknisk set udvides. Men det indebærer ikke, at der er plads til flere offentlige investeringsprojekter.

er udgifterne til offentlige investeringer i 2014 ca. ¼ pct. af BNP højere end det niveau, der holdbart kan finansieres fra 2020.

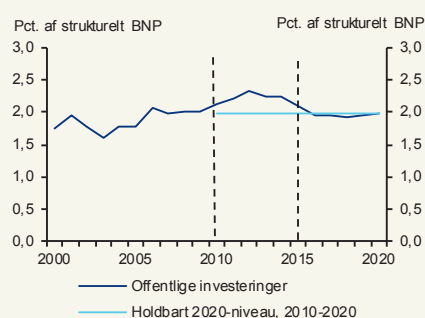
Det høje investeringsomfang gennem de senere år indebærer, at mange investeringsprojekter allerede er sat i gang. Yderligere anvendelse af de offentlige investeringer som konjunkturinstrument vil derfor i høj grad skulle afvejes med hensynet til at tilrettelægge og gennemføre sunde offentlige investeringer med et samfundsmæssigt fornuftigt afkast.

Der er i de senere år fremrykket et stort antal anlægsprojekter blandt andet i medfør af kickstarten. Det indebærer meget høje investeringsniveauer i 2012-2014 og herefter en efterfølgende periode med lavere investeringsniveauer som følge af fremrykningen.

Figur 5.6
Offentlige investeringer, mia. kr., 1990-2020



Figur 5.7
Offentlige investeringer, pct. af strukturelt BNP, 2000-2020



Kilde: *Opdateret 2020-forløb*, august 2014 og egne beregninger.

Udover de offentlige investeringer som opgjort i nationalregnskabet ventes i de kommende år også betydelige investeringer i blandt andet Femernforbindelsen, metroen, banenettet, almene boliger og investeringer afledt af energiaftalen. Disse investeringer afspejler politiske beslutninger, selvom de indgår i de private investeringer i nationalregnskabet. Hovedparten af de nævnte projekter er store anlægsprojekter forbundet med lange planlægningshorisonter, hvor det ikke er konjunkturbeskyttelse, der er afgørende for tilrettelæggelsen. Samlet set er der således udsigt til et meget højt investeringsniveau for offentlige og politisk besluttede anlægsprojekter frem mod 2020.



6. Offentlige investeringer i andre lande

I det seneste årti har de offentlige investeringer i Danmark udgjort i gennemsnit 1,9 pct. af BNP. Niveauet for offentlige investeringer i Danmark har dermed ligget omkring midterfeltet blandt sammenlignelige lande. Sammenligningen skal også ses i lyset af, at omfanget af den offentlige sektor varierer på tværs af lande, da investeringsbehovet typisk vil hænge sammen med størrelsen af den offentlige sektor.

Danmark har øget de offentlige investeringer under den økonomiske krise. De offentlige investeringer er i de senere år øget til omkring 2,4 pct. af BNP. Det er det højeste niveau i de seneste 30 år, og er for første gang i årtier over gennemsnittet for en række sammenlignelige EU-lande. Denne udvikling dækker over øgede danske investeringer i nye supersygehuse, bedre veje og kommunale investeringer indenfor blandt andet folkeskole, dagtilbud og ældrepleje. Samtidig er de offentlige investeringer vigende som andel af BNP i mange andre EU-lande.

Internationale sammenligninger af offentlige investeringer omfatter normalt kun de skattefinansierede offentlige investeringer, idet at brugerfinansierede investeringer i blandt andet offentlige virksomheder og selskaber normalt ikke indgår i de offentlige investeringer i nationalregnskabet, *jf. kapitel 2*. Med investeringerne i Metro Cityringen, Femern-forbindelsen, banenettet (herunder Togfonden DK) mv. vil disse investeringer i Danmark stige betydeligt i de kommende år.

De offentlige investeringsprojekter – især inden for infrastrukturen – er af betydelig størrelse og med lange planlægningshorisonter. Ligesom Danmark har en lang række lande udarbejdet langsigtede pejlemærker for den offentlige infrastruktur. Investeringsplanlægningen omfatter primært transportinvesteringer, mens der i nogle lande også er et bredere fokus. I den sidste del af kapitlet gennemgås overordnede træk i infrastrukturplanlægningen i Danmark og vore nabolande.

6.1 Offentlige investeringer i udvalgte lande

Offentlige investeringer er enten skattefinansierede og foretages af staterne eller lokale myndigheder, eller brugerfinansierede og foretages gennem offentlige virksomheder og selskaber.

Internationale sammenligninger er normalt baseret på de *skattefinansierede* offentlige investeringer, idet investeringer i offentlige selskaber og virksomheder som udgangspunkt indgår

i de private investeringer, *jf. kapitel 2.1*. En international sammenligning af niveauet for de offentlige investeringer er derfor påvirket af organiseringen af den offentlige produktion og omfanget af offentlige subsidier til offentlige selskaber. I Danmark er fx den almene boligsektor, vandforsyning, vandrensning, metro, jernbaner¹ og betalingsbroer organiseret i selskabsform, og investeringer knyttet hertil opgøres dermed som private investeringer. I andre lande kan investeringerne på disse områder indgå som en del af investeringerne i offentlig forvaltning og service. Man skal derfor være varsom med at sammenligne offentlige investeringer på tværs landegrænser. Nedenfor er det valgt at foretage en sammenligning på tværs af europæiske lande, der institutionelt og velstandsmæssigt, ligner Danmark.

Sammenligning af niveauet for de offentlige investeringer skal også ses i lyset af, at omfanget af den offentlige sektor varierer på tværs af lande. Således vil det offentlige investeringsomfang alt andet lige være lavere i lande med et større privat element inden for fx uddannelse eller sundhed.

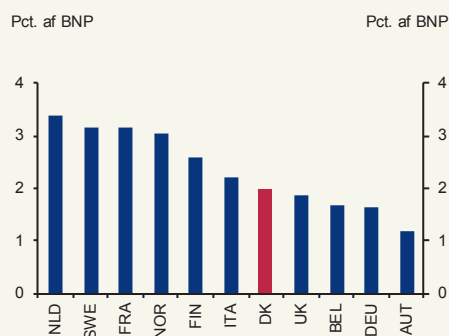
For de samlede investeringer i offentlig forvaltning og service befinder Danmark sig omkring midterfeltet blandt sammenlignelige lande siden 2000, *jf. figur 6.1*. De offentlige investeringer har siden 2000 i gennemsnit udgjort knap 2 pct. af BNP, hvilket er lidt over det tyske niveau men noget under det norske og svenske niveau.²

I de seneste år er en række offentlige investeringer i Danmark blevet fremrykket for blandt andet at mindske gennemslaget af den internationale krise på vækst og beskæftigelse. De offentlige investeringer er derfor øget som andel af BNP og udgjorde i 2013 2,3 pct. af BNP, men det har ikke ændret afgørende på den danske placering blandt sammenlignelige lande, *jf. figur 6.2*.

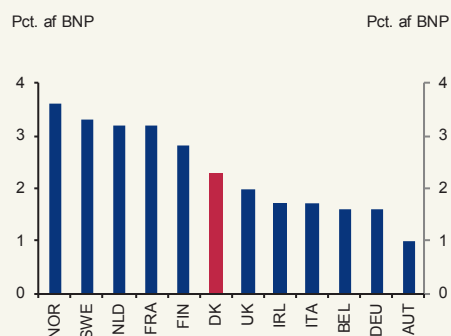
¹ Investeringer i jernbanenettet i Banedanmark indgår pt. i de private investeringer, men i forbindelse med hovedrevisionen af nationalregnskabet i september 2014 vil disse investeringer blive flyttet til offentlige investeringer.

² En væsentlig del af forskellen til de øvrige nordiske lande kan forklares af, at investeringer i blandt andet baneanettet (frem til revisionen af nationalregnskabet) og i almene boliger i Danmark ikke indgår i opgørelsen af de offentlige investeringer.

Figur 6.1
Offentlige investeringer i pct. af BNP,
2000-2013



Figur 6.2
Offentlige investeringer i pct. af BNP 2013



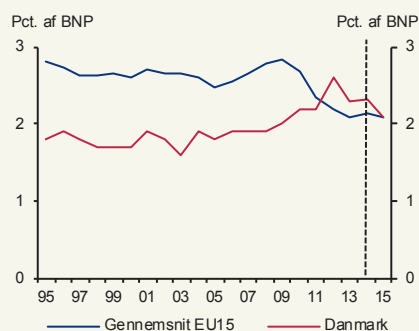
Anm.: Offentlige investeringer er investeringer i offentlig forvaltning og service i pct. af BNP. Der foreligger ikke oplysninger for Irland for den første del af perioden, hvorfor Irland ikke indgår i figur 6.1. Holland indgår ikke i oversigten sfa. landets betydelige offentlige investeringer i kystbeskyttelse.

Kilde: Eurostat.

I et bredere europæisk perspektiv er den danske placering styrket i de senere år. Mange lande har måttet reducere de offentlige investeringer for blandt andet at konsolidere de offentlige finanser. I modsætning hertil var det offentlige investeringsniveau i Danmark i 2012 øget til det højeste i 30 år, og var fortsat på et højt niveau i 2013. Betragtes perioden siden 1995 er Danmark gået fra at have offentlige investeringer et stykke under gennemsnittet af sammenlignelige EU-lande (EU15) til i 2013 at ligge over gennemsnittet, *jf. figur 6.3*. Det er både et udtryk for, at de offentlige investeringer i EU15 er faldet kraftigt de sidste år – og at de danske investeringer er steget.

Der er stor forskel på, hvordan de offentlige investeringer har udviklet sig i de enkelte lande. Danmark er det land, hvor de offentlige investeringer steg mest fra 2008 til 2012, mens der også var mindre stigninger i fx Finland, Belgien og Sverige, *jf. figur 6.4*. Derimod har der været store fald i de offentlige investeringer i lande, der har svage offentlige finanser som Portugal, Spanien, Grækenland og Irland, men faldet er sket fra et højt udgangspunkt. Danmark og andre nordeuropæiske lande har således kunnet udnytte deres råderum til at øge de offentlige investeringer under krisen, modsat lande med svagere offentlige finanser, der har været nødsaget til at begrænse de offentlige investeringer.

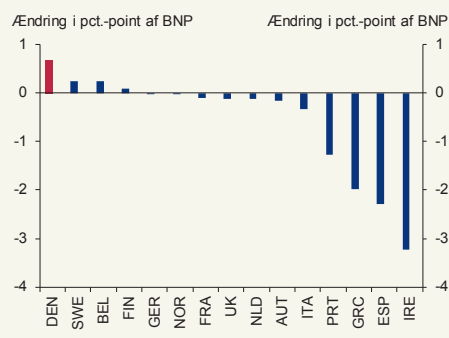
Figur 6.3
Offentlige investeringer i Danmark og EU15



Anm.: Investeringer i offentlig forvaltning og service i pct. af BNP. Den lodrette streg angiver, at der er faktiske data frem til dette tidspunkt.

Kilde: Eurostat og EU-kommissionens forårsprognose.

Figur 6.4
Ændring i offentlige investeringer fra 2008 til 2012



Anm.: Ændring i investeringer i offentlig forvaltning og service i pct. af BNP.

Kilde: Eurostat.

Investeringer i offentligt dominerede brancher

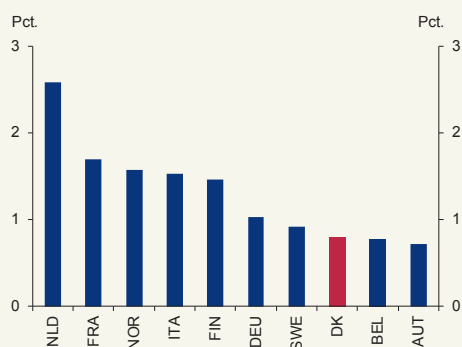
De offentlige investeringer kan også sammenlignes på brancheniveau. Herved undgås problemer med, at der i nogle lande kan være et større privat element i visse brancher (fx sundhed) end i Danmark. Der sammenlignes således investeringer, der dækker de samme opgaveporteføljer i alle lande. Samtidigt skabes der også et overblik over, hvilke områder de offentlige investeringer særligt er rettet imod i forskellige lande. Det er valgt at betragte fire hovedbrancher, nemlig offentlig administration, uddannelse, sundhed og sociale institutioner.³

De største offentlige investeringer – målt som andel af BNP – findes i branchen *offentlig administration*, hvor det danske investeringsniveau siden 2000 har været blandt de laveste i en række af de europæiske lande der normalt sammenlignes med (sammenligningsgruppen), jf. figur 6.5. Denne branche består af centrale offentlige myndigheder som den overordnede offentlige administration og politi, domstole og militær (kun investeringer der kan anvendes til civile formål medregnes). Hovedparten af branchens investeringer er investeringer i offentlig

³ I Danmark foregår godt 90 pct. pct. af den samlede produktion i sektoren offentlig forvaltning og service i disse brancher, og investeringerne inden for disse brancher må således forventes at være næsten udelukkende offentlige investeringer. Udover disse brancher er der også brancher med betydeligt omfang af offentligt ejede selskaber, fx transport m.v. Produktionen i disse selskaber finansieres primært via brugerbetaling mv., og hele produktionen klassificeres derfor som privat produktion trods offentlige subsidier.

infrastruktur som fx veje og diger, samt bygninger til at huse administrationen. Det skal bemærkes, at jernbaner, metro, havne, lufthavne og betalingsveje ikke er placeret i denne branche.

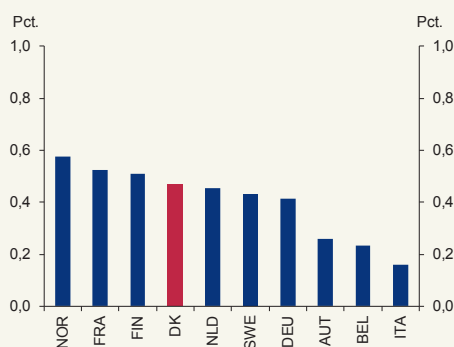
Figur 6.5
Investeringer i offentlig administration pct. af BNP, gns. 2000-2012



Anm.: Det høje investeringsomfang i Holland skal ses i lyset af landets betydelige offentlige investeringer i kystbeskyttelse.

Kilde: Eurostat.

Figur 6.6
Investeringer inden for uddannelse i pct. af BNP, gns. 2000-2012



Anm.: Der er alene medtaget de fysiske investeringer i branchen. Der er således ikke medtaget værdien af forskning og udvikling mv. i branchen.

Kilde: Eurostat.

Branchen *uddannelse* dækker hele uddannelsesområdet fra førskoleundervisning over folkeskole, gymnasier og tekniske skoler til universiteter. Privatskoler er også en del af branchen, men rent teknisk betragtes disse i Danmark som en del af offentlig forvaltning og service, da mere end halvdelen af deres udgifter dækkes af det offentlige. I Danmark er langt hovedparten af alle investeringer i denne branche således offentlige investeringer, mens der kun er et mindre privat element i form af blandt andet køreskoler. Investeringerne er alene de fysiske investeringer i blandt andet bygninger, inventar, computere og software. Derimod betragtes den forskning og udvikling, der fx foregår på universiteterne ikke som investeringer.⁴ I denne branche var det danske investeringsniveau omkring midten i sammenligning med sammenligningsgruppen i det sidste årti, jf. figur 6.6.

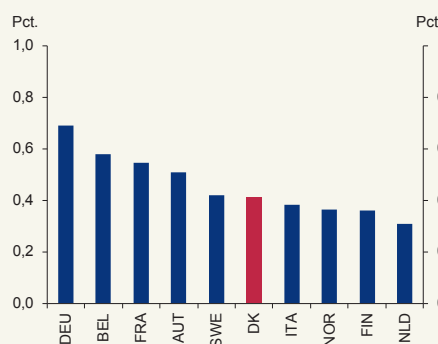
Branchen *sundhed* omfatter alle områder, der har med behandling af patienter at gøre, herunder hospitaler (både offentlige og private), praktiserende læger, revalideringscentre, fysio- og ergoterapeuter, kiropraktorer og tandlæger. I Danmark betragtes langt hovedparten af

⁴ Det bemærkes, at efter revisionen af nationalregnskabet i september 2014 vil investeringer i forskning og udvikling (F&U) indgå som investeringer i nationalregnskabet.

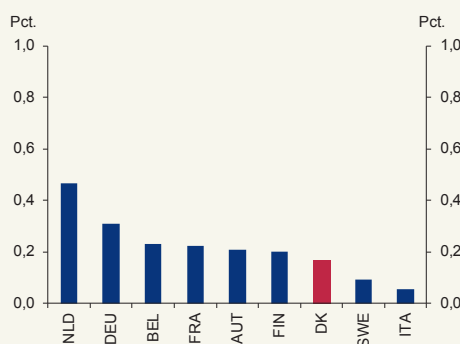
branchen som offentlig, men visse dele som fx tandlæger er privat, og investeringer hos disse er således private investeringer. Det skal bemærkes, at produktion af medicin og medicinsk udstyr samt apoteker ikke er en del af branchen. De danske investeringer var også på sundhedsområdet på et gennemsnitligt niveau i forhold til sammenligningsgruppen i det seneste årti, *jf. figur 6.7*. Investeringsniveauet på sundhedsområdet vil stige væsentligt i de kommende år i takt med etableringen af de nye supersygehuse, *jf. kapitel 4*.

De offentlige investeringer inden for *social institutioner* dækker over anlægsinvesteringer inden for blandt andet børneinstitutioner, døgninstitutioner for børn og unge samt herberger. Derudover er en række institutioner, der yder pleje, men ikke direkte tilbyder behandling inkluderet i branchen. Det gælder fx plejehjem, døgninstitutioner for personer med fysiske og psykiske handicap. Socialinstitutioner udgør det mindste investeringsområde blandt de offentlige brancher. De danske investeringer i denne branche var i perioden 2000-2011 i gennemsnit 0,2 pct. af BNP, hvilket lå i den lavere ende i forhold til sammenligningsgruppen, *jf. figur 6.8*.

Figur 6.7
Investeringer i sundhed i pct. af BNP, gns. 2000-2012



Figur 6.8
Investeringer i socialinstitutioner i pct. af BNP, gns. 2000-2012



Kilde: Eurostat.

Der foretages i Danmark betydelige politisk besluttede investeringer i selskaber, der er ejet af staten, men hvor investeringerne indgår i de private investeringer i nationalregnskabet. Det drejer sig om store dele af transportområdet, hvor investeringer i jernbaner, metro og betalingsbroer er placeret i offentligt ejede selskaber.

En international sammenligning af investeringsniveauet i disse dele af infrastrukturen vanskeliggøres af, at de i internationale opgørelser optræder sammen med investeringer i rent priva-

te erhverv som fx godstransport med lastbiler, taxikørsel og speditører. Betragtes de samlede investeringer i nationalregnskabet – både offentligt kontrollerede og rent private – på de brancheområder, hvor jernbaner, metro og betalingsbroer er placeret, har investeringsniveauet i Danmark været på et gennemsnitligt niveau⁵.

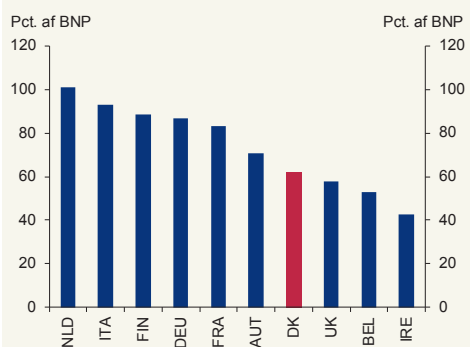
For udvalgte EU-lande – herunder Danmark – foreligger der oplysninger om den samlede kapitalbeholdning i de offentlige brancher. Det gør det muligt at sammenligne værdien af landenes offentlige beholdninger af bygninger, veje, dæmninger, driftsmateriel mv., som ikke er en del af offentlige virksomheder eller selskaber. Værdien af kapitalbeholdningen opgøres både med og uden de samlede afskrivninger. Kapitalbeholdningen uden fradrag for afskrivninger betegnes bruttobeholdning, mens kapitalbeholdningen efter fradrag af afskrivninger betegnes nettobeholdning.

En sådan sammenligning peger på, at den samlede danske offentlige kapitalbeholdning målt i forhold til BNP ligger i den nedre del blandt de lande, der findes oplysninger for. Det gælder både for bruttokapitalbeholdningen og nettokapitalbeholdningen, *jf. figur 6.9 og 6.10*. Der kan dog være landespecifikke årsager bag forskelle i størrelsen af kapitalbeholdningen. Fx kan den meget store kapitalbeholdning for Holland skyldes, at der gennem mange år er foretaget betydelige investeringer i dæmninger, mens den store kapitalbeholdning i Tyskland kan hænge sammen med, at landet har et udbygget motorvejsnet.

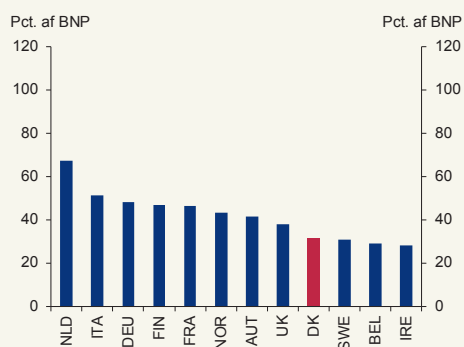
Det skal bemærkes, at opgørelsen af kapitalbeholdningen kræver meget lange tidsserier for investeringerne, og at kvaliteten af disse tidsserier varierer noget mellem landene – særligt for opgørelser af investeringerne, der ligger en del år tilbage. Derudover gøres der en række antagelser om blandt andet levetider for veje, dæmninger, bygninger og maskiner. Opgørelsen af kapitalbeholdningen er derfor behæftet med væsentlig usikkerhed.

⁵ Investeringerne i branchekategorien landtransport og rørledninger har i Danmark i perioden 2000-2011 udgjort godt 0,7 pct. af BNP, mens det for gennemsnittet af sammenlignelige lande har udgjort 0,6 pct. af BNP. Dette omfatter dog ikke investeringer i blandt andet betalingsbroer, havne og lufthavne.

Figur 6.9
Bruttokapitalbeholdning i offentligt dominerede brancher i alt, 2012



Figur 6.10
Nettokapitalbeholdning i offentligt dominerede brancher i alt, 2012



Anm.: Offentligt dominerede brancher er her defineret som offentlig administration, uddannelse, sundhed og sociale institutioner. Data for Tyskland, UK, Irland og Sverige er fra 2011, men beholdningen af kapital ændres typisk kun i mindre omfang fra år til år.

Kilde: Eurostat.

6.2 Investeringsplanlægning i udvalgte lande

I dette afsnit gennemgås strategisk planlægning af offentlige investeringer i en række af vore nabolande, som også har tradition for strategisk investeringsplanlægning, især for så vidt angår infrastrukturen⁶.

Strategisk infrastrukturplanlægning i vore nabolande består typisk i en kortlægning af den offentlige infrastruktur samt gennemgang af tiltag, der skal sikre at infrastrukturen er velfungerende og leverer et ønsket serviceniveau⁷. En oversigt over planlægningshorisonten for aktuelle og kommende infrastrukturplaner for Sverige, Norge, Tyskland, Holland og Storbritannien fremgår af figur 6.11.

Der er store nationale forskelle på planernes tidshorisont, fokus, og hvordan de udarbejdes. I nogle af landene, herunder i Sverige, Norge og Tyskland, er der etableret faste rutiner for planlægningsprocessen. Her etableres infrastrukturplanerne på faste tidspunkter efter at

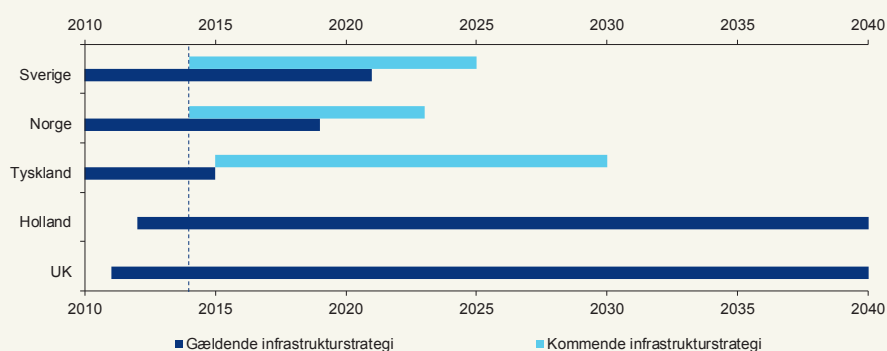
⁶ Der er til brug for dette afsnit foretaget en screening af udbredelsen og omfanget af offentlig investeringsplanlægning i en række OECD og EU lande. Der er ikke fundet eksempler på lande, som udarbejder langsigtede planer for de samlede offentlige investeringer. Mange lande udarbejder til gengæld strategiske investeringsplaner på sektorniveau, og især for infrastrukturen.

⁷ Se fx OECD (2012), *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030*, OECD Publishing.

have gennemgået fastlagte planlægningsfaser, hvor bestemte aktører involveres. I andre lande er der en løsere struktur for processen omkring investeringsplanlægningen.

Figur 6.11

Planlægningshorisont for nationale infrastrukturstrategier og investeringsplaner i udvalgte lande



Kilde: Transportministeriet, Näringsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Ministerie van Infrastructuur en Milieu og HM Treasury.

Danmark

Siden 2001 er der gennemført fire egentlige nationale investeringsplaner på transportområdet i Danmark (2001, 2003, 2007 og 2009). Planerne har typisk haft en planlægningshorisont på ca. 10 år.

Den hidtil mest omfattende investeringsplan i Danmark blev søsat med *Aftale om en grøn transportpolitik* i 2009 (S, R, SF, V, DF, LA og K). Med aftalen var der politisk enighed om en række målsætninger og principper om "En grøn transportpolitik" som grundlag for transportpolitikken i de kommende år, og der blev oprettet en Infrastrukturfond med ca. 100 mia. kr. til investeringer i infrastrukturen frem til 2020, som skal bidrage til at fremme disse målsætninger.

Dertil kommer aftalen om *Togfonden DK* i 2014 (S, R, SF, DF, EL), som indebærer investeringer inden for en ramme på op mod 28½ mia. kr. i bedre togdrift i Danmark, heriblandt realisering af en timemodel mellem de største byer i landet og elektrificering af store dele af fjernbanedriften. Hovedparten af projekterne projekteres gennemført frem mod midten af 2020'erne, dvs. inden for en horisont på ca. 10 år.

Hertil kommer endvidere beslutninger om en Femern Bælt forbindelse til ca. 55 mia. kr. og Metro Cityringen i København (inkl. afgreninger til Nord- og Sydhavn) til i alt ca. 34 mia. kr. Begge er fuldt finansierede via brugerfinansiering mv. uden for Infrastrukturfonden.

Omdrejningspunktet for udmøntning af midlerne i infrastrukturfonden er en "rullende" planlægning, hvor forligskredsen løbende får mulighed for at tage stilling til beslutningsklare projekter og udarbejdelse af nye beslutningsgrundlag på bane- og vejområdet. Nye projekter undersøges ofte på et indledende niveau som en del af et større politisk besluttet analysearbejde (*strategisk analyse*). Herefter kan der træffes beslutning om en *forundersøgelse*, som er en screening af en konkret infrastrukturkorridor. Såfremt man politisk ønsker at gå videre med projektet, skal der træffes beslutning om en *VVM-undersøgelse* (Vurdering af Virkning på Miljøet). Denne undersøgelse er det egentlige beslutningsgrundlag for et projekt og kortlægger derfor meget grundigt konkrete linjeføringsforslag og deres tekniske og miljømæssige effekt. Herefter kan der beslutes en anlægslov for projektet (budgetlov). På alle undersøgelsesniveauer beregnes anlægs- og samfundsøkonomi på projekterne.

Med 2009-aftalen blev der også igangsat en langsigtet planlægningsindsats, med en række strategiske analyser med henblik på at styrke grundlaget for overordnede politiske prioriteringer og strategiske valg for infrastrukturen. De strategiske analyser har konkret haft til formål, at kortlægge fremtidens trafikale udfordringer, løsninger og finansieringsmuligheder efter 2020, hvor hovedparten af de nuværende investeringsplaner i transportinfrastrukturen vil være gennemført. Samtidig har det været et formål at sikre, at de beslutninger, der træffes nu, også bidrager til at løse de udfordringer, vi står overfor på længere sigt. Bl.a. udspringer en række af hovedelementerne i Togfonden DK af dette strategiske analysearbejde. Endvidere udvikles frem mod 2015 en ny 'Landstrafikmodel', som vil styrke grundlaget for den langsigtede planlægning og give nye muligheder for at belyse effekterne af nye store infrastrukturprojekter i Danmark.

Transportområdet i Danmark har de seneste år også været udredt ved forskellige typer kommissioner, herunder Infrastrukturkommissionen (2006-2008) der så på vej- og baneområdet i hele landet, mens der i 2012 blev nedsat en Trængselskommission, der skulle se nærmere på de trafikale udfordringer i hovedstadsområdet. Trængselskommissionen fremlagde i september 2013 et samlet udspil til modernisering af hovedstadsområdets transport-system, og der vil blive fulgt op på udspillet i forligskredsen bag aftalen om Bedre og billigere kollektiv transport, som nedsatte Trængselskommissionen. Med *Aftale om metro, letbane, nærbane og cykler* fra juni 2014 er der igangsat nye initiativer, som løfter den kollektive trafik i hele landet og bidrager til at mindske trængslen i de store byer.

Sverige⁸

Sverige har siden 1990'erne offentliggjort nationale planer for infrastrukturinvesteringer. De to første var tiårige planer (for perioderne 1994-2003 og 1998-2007), mens de seneste har været tolvårige.

⁸ Kilder: Näringsdepartementet (2010), Skr. 2009/10:197, Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010-2021, www.regeringen.se.
Näringsdepartementet (2012), Regeringens proposition 2011/12:118, Planeringssystem för transportinfrastruktur, www.regeringen.se.
Trafikverket (2013), Forslag till nationell plan, trafikverket.se.

Den seneste plan fra foråret 2014 gælder for perioden 2014-2025, og indeholder en statslig finansiering på SEK 522 mia. i perioden 2014-2025. Dertil kommer yderligere SEK 85 mia. kommer fra trængselsafgifter, vejafgifter, EU-midler og kommunale bidrag. Af de 522 mia. går 281 mia. går til udvikling af transportsystemerne, mens 241 mia. går til drift og vedligehold af veje og jernbaner⁹.

Planlægningsprocessen er blevet udviklet over tid, men har generelt været opdelt i to faser. I den første del af planlægningen (*inriktningsplaneringen*) analyseres forudsætningerne for og hensigten med tiltagene i planen. Denne del munder ud i en infrastrukturproposition, som fremlægges af regeringen. Propositionen danner grundlaget for den videre planlægning i Trafikverket og i de regionale myndigheder.

Det næste trin i planlægningen (den såkaldte *åtgärdsplanering*) indebærer, at transportmyndighederne udarbejder mere konkrete nationale planer. Regionale myndigheder (eller samarbejdsorganer og i enkelte tilfælde länsstyrelser) udarbejder planer for den regionale transportinfrastruktur, som efterfølgende vurderes af Trafikverket ud fra et nationalt perspektiv. Regeringen vedtager de nationale planer og de økonomiske rammer for de regionale planer, mens regionalplanerne besluttet på regionalt niveau.

Norge¹⁰

Norge offentliggør en national transportplan hvert fjerde år. Planen rækker 10 år frem og præsenterer hovedtrækkene i regeringens transportpolitik. Den skal danne grundlaget for helhedsorienterede politiske beslutninger, effektiv brug af virkemidler og en styrkelse af samspillet mellem de forskellige transportformer.

Den første nationale transportplan blev offentliggjort i 2000 som en videreudvikling af tidligere sektorplaner for transportpolitikken. Den seneste version fra 2013 (for perioden 2014-2023) indeholder en planlagt ramme på NOK 508 mia. i perioden 2014-2023, hvilket både omfatter investering i ny og vedligehold af eksisterende infrastruktur. Planen omfatter veje, jernbane og søtransport.

Grundlaget for prioriteringer og politikudformning i planen dannes gennem et samarbejde mellem Fiskeri- og kystdepartementet og Samferdselsdepartementet, de statslige transportmyndigheder, det statsligt ejede Avinor AS, regionale myndigheder og de fire største byområder. Efter fastlæggelsen af den nationale transportplan udarbejder de statslige transportmyndigheder såkaldte Handlingsprogrammer, som skal sikre en effektiv gennemførelse af tiltag for at nå målene i den nationale transportplan. Handlingsprogrammet ligger til grund for de årlige budgetprocesser. Programmerne lægger vægt på de første 4 år af den nationale plan. Den nye transportplan introducerer et nyt system for finansieringen af særligt prioriterede projekter. Den årlige finansiering vil under normale omstændigheder automatisk tilgå de

⁹ Trafikverket (2013), Forslag til nationell plan, trafikverket.se.

¹⁰ Kilde: Samferdselsdepartementet (2013), Nasjonal Transportplan 2014-2023, www.regjeringen.no.

årlige budgetter, ud fra en forhåndsgodkendt vurdering af de årlige finansieringsbehov ved projektets start.

Tyskland¹¹

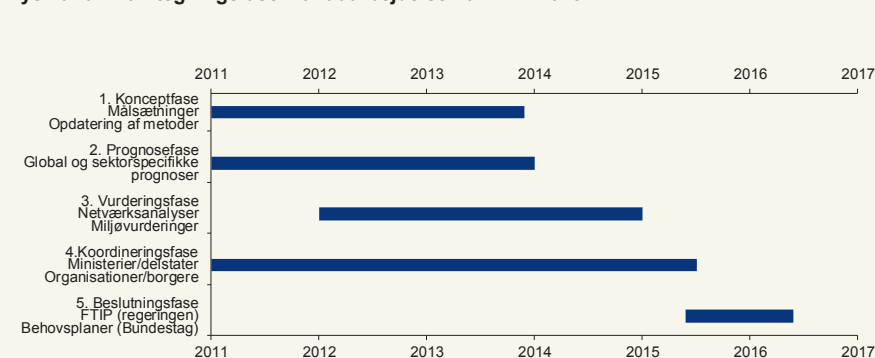
Rammerne for den tyske føderale transportinfrastrukturpolitik fastlægges af den såkaldte Federal Transport Infrastructure Plan (FTIP). Planen omfatter planlægningen af veje, jernbane og vandveje på føderalt niveau.

FTIP blev udviklet i 1970'erne og gælder normalt for 10-15 år eller til en ny plan offentliggøres. Planerne udvikles af det tyske transportministerium og godkendes af regeringen.

Den aktuelle plan er fra 2003 og dækker perioden frem til 2015, hvor der planlægges offentliggjort en ny plan. Den nuværende plan indeholder et omfattende katalog over konkrete investeringsprojekter for jernbaner, veje og vandveje for i omegnen af EUR 150 mia. Udarbejdelsen af planerne gennemgår på forhånd fastsatte faser, som til sidst munder ud i konkrete beslutninger i regeringen og i Bundestag, *jf. figur 6.12*.

Figur 6.12

Tyskland: Planlægningsfaser for udarbejdelsen af FTIP 2015



Kilde: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

FTIP danner grundlaget for den føderale regerings forslag til lovgivning vedrørende udviklingen af den føderale infrastruktur. Lovforslagene indeholder en liste over de højest prioriterede infrastrukturprojekter, de såkaldte behovsplaner. Den tyske Bundestag beslutter hvilke konkrete projekter i FTIP – og eventuelt andre projekter – der skal indgå på denne liste.

¹¹ Kilde: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, www.bmvbs.de/SharedDocs/EN/Artikel/UI/federal-transport-infrastructure-plan-ftip.html

Vedtagelsen i Bundestag fastlægger de nye planer ved lov. FTIP evalueres løbende med henblik på eventuelle tilpasninger af infrastrukturinvesteringerne.

Holland

Der er siden 1960'erne offentliggjort fem nationale planer for infrastrukturinvesteringer i Holland. De hollandske planer er kendetegnet ved en udstrakt integration mellem infrastrukturplanlægning og sikring af diger, etablering af grønne områder og tilrettelæggelse for øget urbanisering.

Den seneste investeringsplan National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning (SVIR)¹² blev fremlagt for parlamentet i marts 2012. SVIR er regeringens overordnede strategi for infrastruktur i Holland frem mod 2040. Efter vedtagelse i parlamentet, udmøntes strategien i den såkaldte Long-term Programme for Infrastructure, Space and Transport (MIRT)¹³. MIRT består af en oversigt over igangværende infrastrukturprojekter og giver et overblik over, hvilket stadie i planlægningsprocessen de befinder sig på.

Regeringens overordnede målsætninger i SVIR formaliseres i MIRT gennem en fastlagt fremgangsmåde, hvor transportministeren udarbejder erklæringer om mulige trafikrelaterede problemer, som bør afdækkes mere indgående. Disse projekter gennemgår derefter en tredelt beslutningsproces, som starter med en indledende undersøgende fase, som – hvis det stadig vurderes at være aktuelt – efterfølges af en mere dybdegående undersøgelse og til slut en endelig realisering, hvor projektet kommer i udbud.¹⁴

Storbritannien¹⁵

Storbritannien har offentliggjort en årlig national infrastrukturplan (*National Infrastructure Plan (NIP)*) siden 2010. NIP er en omfattende og detaljeret strategi for koordination og planlægning af offentlige og private investeringer i landets infrastruktur. Derudover giver NIP en opdateret status over implementeringen af prioriterede projekter. Der er fokus på private investeringer, som skal ses i lyset af den betydelige udbredelse af offentlige-private partnerskaber (OPP) i Storbritannien. Således forventes op mod to tredjedele af investeringerne mellem 2011 og 2015 at blive finansieret privat, mens de resterende investeringer er enten delvist eller helt offentligt finansieret. Planen skal give øget transparens og forpligtigelse over for investorer, udviklere og operatører af infrastruktur.

Den seneste plan indeholder en omfattende analyse over Storbritanniens infrastruktur på tværs af sektorer og planer for over 500 konkrete infrastrukturprojekter til i alt £ 375 mia., som skal sikre, at Storbritanniens infrastruktur vedligeholdes og udbedres. Planen dækker både

¹² Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), 2011

¹³ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), 2013

¹⁴ Report 1, 2009

¹⁵ Kilder: UK Treasury (2011), National Infrastructure Plan 2011, www.hm-treasury.gov.uk

UK Treasury (2012), National Infrastructure Plan: update 2012, www.hm-treasury.gov.uk.

UK Treasury (2013), National Infrastructure Plan 2013, www.gov.uk.

transport, energi, kommunikation (herunder især bredbånd), miljø (vand, spildevand, kystværn og affaldshåndtering) og videnkapital (videnskab og forskning). 71 pct. af projekterne rækker ind i næste parlamentsperiode eller længere (næste parlamentsvalg afholdes senest 7. maj 2015).



7. Alternative finansierings- og organiseringsformer

Offentlige investeringsprojekter kan i større eller mindre grad inddrage private virksomheder eller brugere, både i forbindelse med finansieringen og med organiseringen af projekterne.

Ved helt eller delvist at lade brugerne betale for investeringen, reduceres den del af investeringsudgiften, som skal betales via skatten. I afsnit 7.1 beskrives en række erfaringer med brugerbetalt infrastruktur på transportområdet.

Det offentlige kan også inddrage private virksomheder ved at indgå et samarbejde med en privat leverandør om både projektering, etablering, drift og vedligehold – et såkaldt OPP (Offentligt-Privat-Partnerskab). Et OPP-projekt kan betragtes som en samarbejdsmodel mellem det offentlige og det private, der blandt andet indebærer en på forhånd aftalt risikodeling mellem de to parter og et totaløkonomisk perspektiv på opgaveløsningen i projektet. OPP er således udtryk for en alternativ *organiseringsform* til traditionelle totalentrepriser, mens OPP ikke bør vælges af finansieringshensyn. Afsnit 7.2 omhandler de danske erfaringer med OPP og beskriver desuden kort en særlig samarbejdsmodel for energirenoveringer (ESCO), der har mange af de samme karakteristika som OPP.

7.1 Brugerbetaling af transportinfrastruktur

Som udgangspunkt er offentlige anlægsinvesteringer i Danmark kendetegnet ved enten at blive betalt via skatterne eller af brugerne. De skattefinansierede anlægsinvesteringer afholdes overvejende af kommuner, regioner og staten, mens brugerfinansiering især anvendes i regi af offentlige virksomheder og selskaber, *jf. eksempler i boks 7.1*. Desuden er Danmarks lufthavne og havne organiseret i selvstændige selskaber, der med få undtagelser selv finansierer investeringer, drift og vedligeholdelse gennem indtægter fra brugerafgifter fra fly- og skibstrafikken.

Boks 7.1**Eksempler på brugerbetaling af offentlige anlægsinvesteringer**

Eksempel	Bemærkninger
De faste forbindelser (Storebælt, Øresund og den kommende Femern Bælt-forbindelse)	Forbindelserne finansieres i regi af statslige selskaber under Sund & Bælt Holding A/S. Selskaberne lånefinansierer anlægsudgiften (inkl. rentebetaling) og afdrager løbende gælden via indtægter fra brugerbetaling.
Metro Cityringen (inkl. afgrening til Nordhavn)	Metroselskabet I/S forestår anlægget af Cityringen. Overskuddet fra den løbende drift ventes at kunne finansiere godt 30 pct. af den samlede anlægsudgift på 25 mia. kr. (2014-priser).
Ny forbindelse ved Roskilde Fjord	Det er med aftale om en ny Storstrømsbro, Holstebromotorvejen mv. af 21. marts 2013 besluttet at etablere en ny fjordforbindelse ved Frederikssund, som finansieres dels ved brugerbetaling på den nye forbindelse, dels ved hjælp af et statsligt bidrag.

Fokus i nedenstående er offentlige investeringer, der helt eller delvist *anlægges* (og evt. efterfølgende vedligeholdes eller driftes) via betaling fra brugerne. I det følgende behandles således ikke fx brugerbetaling på driftsudgifter mv. i den offentlige sektor – fx inden for børnepasning, i sundhedssektoren (fx ved tandlæger, psykologer og kiropaktorer) eller passagerbetaling i den offentlige kollektive transport.

Fremadrettet brugerbetaling på infrastrukturuområdet

Som det fremgår af kapitel 2-4 er en anseelig del af offentlige anlægsinvesteringer i dag helt eller delvist finansieret ved betaling fra brugerne.

I et fremadrettet perspektiv kan det overvejes, om det kan være relevant at inddrage brugerbetaling i større omfang end i dag. I denne forbindelse har der særligt på infrastrukturuområdet i de senere år været fokus på nye muligheder for inddragelse af brugerfinansiering.

I *Aftale om en grøn transportpolitik* fra januar 2009 tilkendegav regeringen (SRSF) og forligskredsen (V, DF, LA og K), at "*hel eller delvis brugerfinansiering kan være relevant ifm. særlige infrastrukturprojekter, som giver de rejsende helt nye muligheder*", og der blev endvidere peget på konkrete muligheder for brugerfinansiering ved en ny forbindelse over Roskilde Fjord og en eventuel havnetunnel i København.

Der er gjort konkrete overvejelser om brugerfinansiering for en ny forbindelse over Roskilde Fjord. Således viser undersøgelser udført af det statslige selskab Sund & Bælt Holding A/S i samarbejde med Frederikssund Kommune, *jf. boks 7.2*, at en ny bro over Roskilde Fjord ved Frederikssund delvist kan finansieres ved brugerbetaling.

Boks 7.2**En ny bro over Roskilde Fjord**

Der er daglig trængsel i myldretiderne på Kronprins Frederiks Bro, der forbinder Frederikssund med Hornsherred på tværs af Roskilde Fjord.

I 2010 indstillede Vejdirektoratet på baggrund af en VVM-undersøgelse og efterfølgende høring, at der etableres en ny fjordforbindelse syd for den eksisterende i form af en højbro. Anlægsudgiften er opgjort til ca. 2,1 mia. kr.

I efteråret 2010 besluttede forligskredsen bag *En grøn transportpolitik* (S, RV, SF, V, DF, LA og K), at Sund & Bælt skulle lave en brugerfinansieringsundersøgelse af fjordforbindelsen.

På baggrund af resultaterne af denne undersøgelse besluttede samme forligskreds at høre Frederikssund Kommune, om der kunne findes lokal opbakning til en brugerfinansieringsløsning. Frederikssund Kommune svarede, at man lokalt er interesseret i igangsættelse af projektet ved hjælp af en brugerfinansieringsløsning, hvis den gamle Kronprins Frederiks Bro kunne forblive gratis.

I marts 2013 besluttede forligskredsen, at den nye forbindelse skal etableres i form af en sydlig højbro over Roskilde Fjord. Forbindelsen finansieres dels ved brugerbetaling, dels ved et statsligt bidrag.

Kilde: Transportministeriet.

Også flere kommuner har undersøgt mulighederne for brugerfinansiering. Det drejer sig fx om en ny broforbindelse over Randers Fjord, hvor Transportministeriet i samarbejde med Randers, Norddjurs og Syddjurs Kommuner har udarbejdet en analyse af brugerfinansieringspotentialer for en ny bro over Randers Fjord.

Erfaringer med brugerbetaling af infrastruktur

På infrastrukturuområdet i Danmark er brugerbetaling i dag implementeret i forbindelse med de store faste forbindelser over Storebælt og Øresund og danner endvidere det finansieringsmæssige grundlag for den kommende Femern Bælt-forbindelse. Modellen er kendetegnet ved, at et 100 pct. statsejet selskab (under Sund & Bælt Holding A/S) lånefinansierer anlægsudgifter mv. med fuld statsgaranti og tilbagebetaler infrastrukturanlægget via opkrævning af brotakster fra trafikanterne.

Brugerbetaling på infrastrukturuområdet er endvidere udbredt i en række andre lande som Norge, Frankrig, Spanien og Italien, hvor der opkræves betaling for at køre på mange (motor)vejsstrækninger.

- *Periodebaserede brugsafgifter.* I fx Østrig og Schweiz opkræves periodebaserede brugsafgifter med en afgiftsbetaling for benyttelse af det samlede motorvejsnet i en periode. Afgiften opkræves typisk ved betaling for en vignet (mærkat), der placeres i bilens forrude. Afgiften betales uanset omfang af den enkeltes brug af vejnettet.
- *Strækningsbaserede kørselsafgifter,* hvor der ved typisk et GPS-system opkræves en betaling baseret på antal kørte kilometer. Systemet kendes i dag alene fra lastbilafgifter i

Tyskland (Maut'en) og Slovakiet. Den nødvendige teknologi for en model, der skulle omfatte alle trafikanter, eksisterer endnu ikke i nogen lande.

- **Betalingsbaner (HOT-lanes)** består af særlige vognbaner, der er forbeholdt særlige typer af køretøjer (fx varebiler og biler med et vist minimum af personer i køretøjet) og evt. herudover betalende trafikanter. HOT-lanes kendes navnlig fra USA.
- **Infrastrukturafgifter.** Kendes bl.a. fra Norge, hvor der betales en afgift for at benytte et afgrænset stykke vej, eksempelvis en motorvej eller en bro, jf. boks 7.3. I Norge opkræves afgiften i et "free flow system" (dvs. uden bomme) via en brobizz i bilens forrude. Systemet har især sin styrke, hvor der er begrænsede muligheder for omvejskørsel, jf. nedenfor.

Boks 7.3

Brugerfinansieret infrastruktur i Norge

I Norge er flere vej- og broprojekter helt eller delvist finansieret af brugerne gennem offentlige bompengeselskaber (lokale eller statslige). Det gælder blandt andet flere store nationale vejprojekter, hvor op mod ¾ af anlægsudgifterne samt udgifter til vedligehold, administrations- og systemomkostninger ved betalingssystemet mv. finansieres af brugerne. De resterende anlægsudgifter skattefinansieres. I Norge er modellen endvidere tilrettelagt således, at det er kommuner/regioner, der skal fremsætte forslag om de givne brugerbetalingsprojekter for at sikre, at projektet nyder opbakning lokalt også blandt de berørte trafikanter. Det opkrævede provenu fra brugerfinansiering, med fradrag af systemomkostninger, går i sin helhed til det norske Vegdirektorat. Vegdirektoratet planlægger, bygger, vedligeholder og ejer det pågældende projekt (vej, tunnel eller bro). Et offentligt ejet bompengeselskab (et selskab for hvert projekt) er formelt ansvarlig for afgiftsopkrævning, der som oftest dog udliciteres til en driftsoperatør.

I den norske "Nasjonal transportplan 2014-2023" fra 2013 fremhæves det, at bompengebidraget til udbygning af rigs- og fylkevejnettet er blevet ca. fire gange større indenfor de sidste 10 år. For 2013 anslås det, at bompengeselskaberne har stillet 9,3 mia. NOK til rådighed for tiltag på rigsvejnettet. Til sammenligning anslås de samlede statslige bevillinger til rigsvejsinvesteringer i 2013 på ca. 10,6 mia. NOK. Herudover kan tillægges ca. 4,6 mia. NOK som bompengeselskaberne anslås at have stillet til rådighed for fylkevejnettet.

Det særlige ved den norske model er, at brugerfinansieringen er øremærket det konkrete vejanlæg, der igen gøres gratis at køre på i hovedreglen efter 15 år eller, når lånet til anlægget er tilbagebetalt, og etableringsomkostningerne er dækket. Den ikke-brugerbetalte andel finansieres over statens budgetter. Brugerbetalingen øges ikke, selvom denne viser sig at kunne være højere inden for den vedtagne periode. Derimod dækker staten et manglende provenu, og tager dermed hele risikoen for projektet.

Omkostningerne forbundet med at opkræve brugerbetalning er i Norge opgjort til 12-18 pct. af indtægterne fra brugerbetalingen (visse steder udgør administrations- og systemomkostningerne op til 30 pct.), hvilket bl.a. kan henføres til, at der kan være tale om projekter på strækninger med relativt begrænset trafik.

Særligt om sivetrafik

En central overvejelse ved brugerbetalning i en dansk sammenhæng er den såkaldte sivetrafik, hvor trafikanterne vælger alternative, gratis ruter for at undgå brugerbetalingen.

Sivetrafik er som udgangspunkt blot udtryk for, at vejnettet er relativt "fintmasket" og veludbygget. Dette er bl.a. belyst i analyser udarbejdet ift. muligheder for brugerbetalning af en ny forbindelse over Roskilde Fjord ved Frederikssund, der viser en betydelig sivetrafik fra en ny

brugerbetalt forbindelse til den eksisterende bro (der fortsat er gratis). Brugerbetaling er således af begrænset relevans, hvor der er veludbyggede trafikale alternativer, der gør det forholdsvis nemt for trafikanterne at skifte rute og dermed undgå brugerbetalingen, medmindre der samtidigt trafiksaneres på det omkringliggende vejnet. I Norge er der eksempler på at lokale veje opgraderes miljø- og trafikikkerhedsmæssigt, når der indføres brugerbetaling på en gennemkørende strækning.

Generelt er trafikanternes muligheder for at vælge egnede alternative ruter i Danmark større end i fx Norge, hvor geografien (bjerge, fjorde langt ind i landet mv.) gør det vanskeligt for trafikanten at omlægge ruten for at undgå evt. brugerbetaling. På tilsvarende vis er de eksisterende brugerbetalte broforbindelser i Danmark i sagens natur kendetegnet ved, at der ikke findes gratis ruter, der udgør et reelt alternativ.

Det er derfor nødvendigt at være opmærksom på potentiel sivetrafik som følge af brugerbetaling og se på, om sivetrafikken kan reduceres. Dette kan primært ske ved fokus på parallelruters kapacitet. I analyserne af en ny forbindelse ved Frederikssund lægges det således til grund, at der på den parallelle eksisterende Kronprins Frederiks Bro indføres lastbilforbud samt reduceret hastighed og trafiksanering (vejbump mv.). Det må i det enkelte tilfælde konkret afvejes, hvorvidt disse tiltags fordele (at begrænse sivetrafikken) står mål med de begrænsninger, det ligger på de trafikanter, der fravælger de brugerbetalte strækninger og fortsat benytter de parallelle ruter. Det er således centralt, at et projekt giver nye trafikale muligheder og konkrete rejsetidsbesparelser, som trafikanterne i praksis vil betale for at opnå.

Særligt om finansiering gennem værdistigninger

Investeringer i ny infrastruktur fører ofte til prisstigninger på grunde i de områder, der umiddelbart får fordele af den forbedrede infrastruktur. Hvis der fx anlægges en ny vej eller en ny metrostation, vil fordelene for brugerne kapitalisere sig i form af værdistigninger som følge af højere priser på såvel erhvervsgrunde som på grunde til beboelsesbyggeri.¹

Værdistigninger som følge af ny infrastruktur kan give en økonomisk gevinst til sælgeren af nye arealer, og gevinsten kan således tilfalde enten private virksomheder eller kommuner. Værdistigningerne kan også komme til udtryk ved, at eksisterende erhvervs- og boligområder bliver mere værd. Her vil gevinsten umiddelbart tilfalde enten virksomheder eller private boligejere. Det giver god mening, at de der får del i sådanne værdistigninger, også er med til at betale for den nye infrastruktur. I praksis er det imidlertid ofte vanskeligt at etablere en sådan sammenhæng.

Den eksisterende Metro er delvist finansieret gennem salg af arealer i Ørestaden efter det såkaldte "New Town Principle", hvor nye transportforbindelser bidrager til at øge værdien af de omkringliggende arealer. Før de mange udbygninger (bolig, erhverv og infrastruktur mv.)

¹ Større efterspørgsel efter grunde et sted vil dog delvist blive modsvaret af lavere efterspørgsel andre steder. Denne effekt vil reducere de samlede værdistigninger samlet set som følge af ny infrastruktur.

var værdien af Ørestaden relativt lav, da arealet ikke havde nogen infrastruktur og kommunen ikke havde udbygningsplaner for området. 55 pct. af arealet var ejet af Københavns Kommune og 45 pct. af Staten. Disse arealer blev indskudt i Ørestadsselskabet i 1993, og forventes at give et merprovenu ved udvikling og salg.

Metroen er således delvist finansieret med apportindskud i form af grundarealer i Ørestaden samt grundskyld på de indskudte arealer. Endvidere er Metro Cityringen (inkl. afgrening til Nordhavn) delvist finansieret af apportindskud i form af grundarealer i Nordhavn, samt grundskyld på de apportindskudte arealer.

Øvrige overvejelser

Ved overvejelser om brugerbetaling må der foruden hensyn til alternative parallelle forbindelser også inddrages hensyn til, hvilke typer projekter, der reelt kan brugerbetales, *jf. boks 7.4.*

Boks 7.4.

Eksempler på analyseparametre ved brugerbetaling af infrastrukturanlæg

- *Trafiktal og fremkommelighed* – Hvor meget trafik er der, og hvordan er trafikken fordelt (over døgnet, ugen, året, mv.)?
- *Tilbagebetalingstid* – Hvor lang tid vil der skulle være brugerbetaling før projektomkostningerne er betalt, og betalingen kan ophøre?
- *Geografi* – Er der særlige geografiske forhold, herunder lokal efterspørgsel, ved det enkelte projekt?
- *Sivetrafik* – Hvor meget trafik vil søge mod alternative gratis ruter/parallelle forbindelser?
- *Administrations- og systemomkostninger* – Står opkrævningsomkostningerne mål med indtægterne?
- *Betalingsvillighed* – Er bilisterne villige til at betale for reduceret rejsetid og øget forudsigelighed?

I forhold til finansiering af et infrastrukturprojekt er det særligt væsentligt at inddrage overvejelser om trafikanternes betalingsvillighed. Typisk vil erhvervsrejsende være villige til at betale mere for hurtigere at komme frem end fx fritidsrejsende. Hvis projektet afhjælper trængsel vil mange desuden værdsætte den øgede rettidighed højt – at undgå kødannelse og komme frem til tiden.²

Foruden overvejelser om den type trafik, der kører på en konkret strækning, gælder det generelt, at jo større trafikvolumen desto større er perspektivet ved brugerbetaling. Der vil fx være flere til at betale for projektets systemomkostninger til betalingsopkrævning mv., som derfor vil lægge beslag på en relativt mindre del af indtægterne.

I de tilfælde kan det undersøges, om der er konkrete infrastrukturprojekter, hvor der er et så gunstigt forhold mellem anlægsøkonomi og trafikvolumen samt betalingsvilligheden, at projekterne helt eller delvist kan brugerfinansieres.

² Der forskes pt. i værdien af rejsetidsvariabilitet, DTU Transport.

I forhold til anvendelse af brugerbetaling som finansieringsinstrument ved anlæg af offentlige investeringer er det endvidere vigtigt at være opmærksom på, at brugernes betaling i et finansieringsperspektiv har afledte virkninger og betydning for statens øvrige indtægter – såkaldt tilbageløb og adfærdsændringer.

7.2 Offentlig-private partnerskaber og ESCO-samarbejder

Et offentlig-privat partnerskab (OPP) er en type offentlig-privat samarbejde kendetegnet ved, at design, projektering, etablering, drift og vedligeholdelse samles i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. Ofte indgår der også et element af privat finansieringsrisiko. OPP anvendes i forbindelse med offentlige investeringer primært i form af bygge- og anlægsprojekter.

Konkret udbydes de forskellige delopgaver og -ydelser forbundet med etablering og drift af et offentligt bygge- eller anlægsprojekt samlet, og de potentielle OPP-leverandører byder således ind på at løse den samlede opgaveportefølje frem for en række delleverancer fastsat af en offentlig bygherre. Når kontrakten er underskrevet, planlægger og gennemfører OPP-leverandøren selv anlægsarbejdet (eller renoveringsarbejdet) og varetager efterfølgende den løbende vedligeholdelse og drift. OPP-leverandøren bærer ansvaret for bygnings/anlæggets tilstand gennem hele kontraktperioden, mens finansieringen ligeledes løber over kontraktperioden enten ved betalinger fra den offentlige bygherre eller fx ved brugerbetaling. Risici ved projektet deles typisk mellem parterne ud fra princippet, at den part, der er bedst egnet til at styre og forebygge et konkret risikoelement, også er den, der bør bære risikoen. Eksempelvis påtager den private leverandør sig oftest risici for forsinkelser i projektet.

Et OPP-projekt kan betragtes som en samarbejdsmodel mellem det offentlige og det private, der blandt andet indebærer en på forhånd aftalt risikodeling mellem de to parter og et totaløkonomisk perspektiv på opgaveløsningen i projektet. Det er centralt, at overvejelser om eventuelle OPP'er tager udgangspunkt i, hvorvidt projektet egner sig til denne samarbejdsform. OPP skal derfor ikke vælges for at omgå budgetrestriktioner eller igangsætte projekter, som der ikke ellers ville være finansiering til.

I det følgende skitseres fire centrale elementer i OPP-projekter:

- Fokus på totaløkonomi
- Risikodeling
- Finansieringsformer
- Afvejning af afkastkrav og effektivisering

Herefter forklares baggrunden for låne- og deponeringsregler i forbindelse med OPP-projekter, hvorefter erfaringerne fra de første OPP-projekter i Danmark skitseres. Endvidere opridses barrierer for OPP baseret på en analyse fra december 2013. Erfaringerne med OPP i Danmark holdes op imod erfaringer med OPP fra Storbritannien, Norge og Sverige. Endelig

beskrives samarbejdsformen ESCO, der er rettet mod energirenovering, og som er kendetegnet ved mange af de samme karakteristika som OPP.

Fokus på totaløkonomi

Et centralt kendetegn ved OPP-projekter er, at flere opgaver kobles sammen i et enkelt udbud. Formålet med sammenkoblingen af opgaver er at give mulighed for at opnå synergi og totaløkonomiske fordele i projektet, fordi den private leverandør kan tænke økonomien i hele projektet sammen og finde frem til de mest effektive løsninger samlet set i forbindelse med fx valg af byggematerialer og vedligeholdelsesniveau.

Den lange kontraktlængde (som regel mellem 15 og 25 år) understøtter dette fokus på totaløkonomi. Kontraktlængden skal skabe et stærkt incitament for den private OPP-leverandør til at vælge de løsninger, der er mest effektive set over projektets levetid.

I OPP-projekter gives der sammenlignet med andre projektformer sædvanligvis et større råderum til den private leverandør, så de får mulighed for at vælge eller udvikle de løsninger, som på længere sigt vil give de bedste resultater. Dette handlerum gives bl.a. ved, at den offentlige part anvender funktionskrav, når projektets nærmere indhold beskrives i udbudsmaterialet. Det indebærer, at der stilles krav til de funktioner, der ønskes understøttet frem for konkrete metoder og arbejdsgange. Et eksempel kan være, at den offentlige part stiller krav om, at bygningen i projektet altid skal fremstå i god stand, i stedet for at bygningen skal males mv. hvert femte år.

Risikodeling

For at skabe gode rammer for den totaløkonomiske optimering er det centralt, at risici i OPP-projektet fordeles mellem den offentlige og den private part, så den, der bedst har mulighed for at påvirke sandsynligheden for, at en bestemt begivenhed indtræffer, bærer risikoen herfor. Hermed bliver der sat priser på de relevante risici.

Dette indebærer som regel, at OPP-leverandøren overtager bygherrerollen, og det ansvar der følger med, fx ansvaret for at ibrugtagningstidspunkt overholdes. Hvis OPP-leverandøren pålægges ansvaret for en risiko, som leverandøren ikke har mulighed for at påvirke eller styre, vil OPP-leverandøren som regel lægge en uhensigtsmæssig høj risikopræmie til sin pris for at løse opgaven for at sikre sig mod eventuelle tab i den forbindelse.

Finansieringsformer- og risici

OPP-projekter kan gennemføres med forskellig deling af finansieringsrisikoen mellem den offentlige og private part.

I OPP med privat finansiering varetager OPP-leverandøren investeringen i projektet ved siden af etablering og drift. Den offentlige part betaler typisk den private leverandør gennem løbende driftsbetalinger igennem projektets driftsfase. Betalinger dækker over etableringen af anlægget, drift og vedligeholdelse samt OPP-leverandørens finansieringsomkostninger. Hvor det er den private part, der fremskaffer finansieringen, er det således stadig den offentlige der betaler hele projektomkostningen. Betalingen fra den offentlige part kan i visse OPP-projekter suppleres eller erstattes med opkrævning af brugerbetaling. Brugerbetaling kan i den forbindelse indgå som finansieringselement, uden at dette påvirker OPP-leverandøren og dennes

kontraktforhold/aflønning (dvs. risikoen forbundet med brugerfinansieringen forbliver hos den offentlige udbyder). I danske OPP-projekter er erfaringen med brugerbetaling begrænset.

I OPP med fuld offentlig finansieringsrisiko varetager den private leverandør etableringsarbejde og drift. Den offentlige part betaler en fastsat pris for anlægget ved ibrugtagning. Herefter betaler den offentlige part løbende for drifts- og vedligeholdelsesudgifterne til den private part. Den offentlige part er ejer af anlægget – enten i hele kontraktperioden eller fra ibrugtagningstidspunktet, men OPP-leverandøren bevarer ansvaret for anlæggets tilstand frem til kontraktens udløb. Som regel stiller den private part en garanti, som giver den offentlige part sikkerhed for anlæggets tilstand under kontraktperioden.

De karakteristika i et OPP-projekt, der skaber grundlag for at opnå totaløkonomiske fordele, findes både i projekter med privat og med offentlig finansiering. OPP med en privat finansieringsrisiko forventes dog at give et stærkere incitament for OPP-leverandøren til at skabe totaløkonomiske fordele, fordi OPP-leverandøren har investeret flere midler i projektet, og derfor i endnu højere grad er afhængig af, at der opnås et effektivt resultat.

Afvejning af afkastkrav og effektivisering i OPP

I et OPP med privat finansieringsrisiko vil den private långivers afkastkrav altid medføre, at udgiften til finansieringen isoleret set er højere, end hvis det offentlige finansierede projektet selv. Denne meromkostning skal ses i lyset af, at OPP-leverandøren dels absorberer en del af projektets risici, dels at den private långiver vil kræve en præmie for at stille likviditet til rådighed.

Det er derfor en central vurdering, som må foretages i det konkrete projekt, om der kan opnås fordele og effektiviseringer i projektet ved at etablere det som OPP med privat finansieringsrisiko, der kan veje op for den ekstra udgift, der følger med de private midler. Meromkostningen ved privat finansiering skal holdes op imod både de gevinster, der kan opnås igennem risikodelingen med den private part, og det forhold at projektet med privat deltagelse tilføres yderligere kompetencer. Det er således afgørende at vurdere de totaløkonomiske gevinster, der kan opnås gennem OPP.

Det er således vigtigt, at der anlægges en helhedsvurdering af fordele og ulemper, når en offentlig myndighed overvejer et konkret OPP-projekt med privat finansieringsrisiko. Det skyldes, at finansieringsudgiften ved OPP med privat finansieringsrisiko isoleret set er højere, end hvis det offentlige ikke overlader finansieringsrisici til den private part.

Låne- og deponeringsreglerne

Sunde offentlige finanser er en hjørnesten i regeringens økonomiske politik. Det betyder også, at der skal være styr på de offentlige investeringer. Med budgetloven er der i det hele taget indført en mere regelbundet styring af finanspolitikken, *jf. kapitel 5*.

Overordnede samfundsmæssige hensyn gør således, at der skal være mulighed for statslig regulering af omfanget af kommuners og regioners anlægsaktivitet. Et hovedformål bag låne- og deponeringsreglerne er, at de indgår som et instrument i den finanspolitiske styring. Således har kommuner og regioner begrænset adgang til at låne. Leje- og leasing, herunder OPP-projekter, regnes i denne forbindelse også som lån. Reglerne betyder endvidere, at det

er sværere for nuværende kommunalbestyrelser at gældsætte kommunerne og dermed begrænse fremtidige kommunalbestyrelses handlemuligheder.

Konkret for OPP-projekter indebærer låne- og deponeringsreglerne, at kommuner og regioner har pligt til at deponere et beløb svarende til OPP-aftalens anlægsværdi, hvis der ikke anvendes en ledig låneramme. Det betyder, at kommunen kan etablere et anlæg som OPP, også selv om kommunen ikke har låneadgang, blot der deponeres et tilsvarende beløb i kontraktperioden.

I OPP med offentlig finansiering frigives det deponeringspligtige beløb med en femogtyvendedel (1/25) efter 1 år fra kontraktindgåelse, og det resterende beløb ved ibrugtagningstidspunktet, hvor den offentlige part betaler selve anlægssummen til OPP-leverandøren. I OPP med privat finansiering skal det fulde beløb svarende til anlægssummen deponeres. Efter 1 år frigives de deponerede midler med en femogtyvendedel (1/25) årligt i resten af projektets levetid. Hvis OPP-kontrakten strækker sig over mindre end 25 år, frigives det resterende beløb, ved projektets ophør.³

Det har de seneste år været muligt at søge nedslag i det deponeringspligtige beløb fra de kommunale og regionale OPP-puljer, der administreres af Økonomi- og Indenrigsministeriet og som aftales i forbindelse med de årlige forhandlinger om kommunernes og regionernes økonomi.

Erfaringer fra de danske OPP-projekter

OPP er endnu kun afprøvet i begrænset omfang i Danmark. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2012 en undersøgelse af de danske erfaringer med OPP. På undersøgelsestidspunktet⁴ var der i alt etableret 13 OPP-projekter i Danmark, hvoraf 9 af projekterne var taget i brug.

Erfaringerne med OPP i Danmark er især knyttet til byggeri, men der er gennemført et enkelt anlægsprojekt i form af motorvejen Kliplev-Sønderborg. Vejanlæg adskiller sig fra byggeri på en række parametre. Fx udgør anlægsudgifterne i et vejprojekt en større andel af de samlede udgifter, end det sædvanligvis vil være tilfældet i byggeri. Det kan have betydning for mulighederne for at opnå væsentlige besparelser gennem en effektiviseret drift og vedligeholdelse. Erfaringerne fra de danske OPP'er om byggeri kan derfor ikke overføres direkte til anlæg af veje. Der er anvendt privat finansiering i 9 ud af de 13 undersøgte danske OPP-projekter, mens 4 projekter er gennemført med offentlig finansiering.⁵

³ Deponeringsreglerne er ændret i 2013. De skitserede regler gælder for projekter, der etableres i 2014 og fremadrettet. For projekter, der er etableret tidligere, skal det deponerede beløb stå uberørt i 10 år, hvorefter det frigives med en femtendedel årligt.

⁴ Data til undersøgelsen blev indsamlet i april og maj 2012.

⁵ I undersøgelsen af de danske OPP erfaringer fra 2013 blev der skelnet mellem projekter med privat finansiering, hvor al finansiering bliver leveret af den private partner, og projekter med offentlig finansiering, hvor den offentlige part betaler anlægsmkostningerne til den private leverandør, når anlægget tages i brug.

Projekternes størrelse varierer i væsentlig grad i anlægssum og i drifts- og vedligeholdelsesudgifter. De fleste danske OPP-projekter har en anlægssum på under 200 mio. kr., mens der kun er enkelte større projekter. I det mindste af de 13 projekter er anlægssummen ca. 25 mio. kr. Det største projekt i Danmark er Kliplev-Sønderborg motorvejen, der har en anlægssum på over 1 mia. kr. De årlige omkostninger til drift og vedligeholdelse varierer fra under 500.000 kr. årligt til ca. 8 mio. kr. årligt.

Institutionelle investorer med interesse i OPP, herunder pensionsselskaber, peger ofte på, at langt de fleste igangsatte danske projekter har været for små til at være relevante investeringer. Et samarbejde mellem pensionsselskaber og en dansk OPP-entreprenør, der blev igangsat i 2011, stiler dog mod at investere i projekter med en anlægssum på ned mod 50 mio. kr.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse viser overordnet, at de offentlige parter i alle 13 OPP-projekter anser projektet som en succes i høj eller meget høj grad. Derudover vurderer de offentlige parter at have fået en række positive effekter ud af at anvende OPP, bl.a. fokus på total-økonomien, høj kvalitet og færdiggørelse af anlægget til aftalt tid. Undersøgelsen viser dog også, at der har været udfordringer forbundet med projekterne. Bl.a. har de været ressourcekrævende at gennemføre projekterne. Undersøgelsens hovedresultater er følgende:

- I alle 13 projekter vurderer den offentlige part, at det, at projektet blev gennemført som OPP, generelt var med til at fremme et fokus på optimering af totaløkonomien i projektet. Grundet kontraktens lange løbetid og da ingen af projekterne endnu er særligt langt i kontraktperioden, er det ikke muligt fuldt ud at afdække de totaløkonomiske konsekvenser.
- I alle 13 projekter vurderer den offentlige part, at kvaliteten af byggeriet er den samme eller højere sammenlignet med en traditionel entrepriseaftale.
- I 9 af de 13 projekter vurderede de offentlige myndigheder, at der var en eller flere innovative løsninger i de modtagne løsningsforslag som resultat af, at projektet blev gennemført som OPP.
- I alle 9 projekter, der var taget i brug på undersøgelsestidspunktet, var anlægget klar til ibrugtagning til aftalt tid. 2 af anlæggene kunne tages i brug tidligere end aftalt.
- De 9 projekter, der var taget i brug på undersøgelsestidspunktet var i vidt omfang færdiggjort uden større afvigelser fra den aftalte pris. Kun i et enkelt projekt var der aftalt en større ændring i prisen i løbet af anlægsfasen.
- Der er i OPP-projekterne gennemsnitligt indkommet 2,4 tilbud ved udbuddenes afslutning. I 2 af de mindste projekter indkom kun et enkelt tilbud og i 5 af projekterne kun 2.
- I alle 13 projekter angiver den offentlige part, at udbudsprocessen har været mere ressourcekrævende end forventet. Det kan dels skyldes, at der er tale om et kompliceret udbud af flere opgaver over en længere periode, og at der for de fleste offentlige parter er tale om en uafprøvet samarbejdsform, som det kræver en initialinvestering at opbygge forståelse for.

I efteråret 2013 havde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kendskab til danske 20 OPP-projekter, *jf. tabel 7.1.*

Tabel 7.1
Oversigt over danske OPP-projekter

Projekt	Offentlig myndighed	Tidspunkt for indgåelse af kontrakt
Projekter udbudt af kommuner og regioner		
Vildbjerg skole	Herning Kommune	2005
Ørstedskolen	Langeland Kommune	2008
Arkivfunktioner i Aalborg	Aalborg Kommune	2010
Parkeringshus ved Århus Universitetshospital	Region Midtjylland	2010
Nordstjerneskolens (Gribskov)	Gribskov Kommune	2010
Nordstjerneskolens (Frederikshavn)	Frederikshavn Kommune	2011
Daginstitution i Hørring	Skanderborg Kommune	2011
Parkeringshus ved Randers Regionshospital	Region Midtjylland	2011
Svømmebad	Randers Kommune	2012
Stråleterapibygning ved Næstved Sygehus	Region Sjælland	2012
Parkeringsanlæg i Horsens	Region Midtjylland	2013
Plejecenter	Kolding Kommune	2013
Projekter udbudt af staten		
Rigsarkivet	Bygningsstyrelsen	2007
Tinglysningsret i Hobro	Bygningsstyrelsen	2007
Fire Byretter	Bygningsstyrelsen	2010
Motorvej Kliplev-Sønderborg	Vejdirektoratet	2010
Vestre Landsret	Bygningsstyrelsen	2012
Retten i Roskilde	Bygningsstyrelsen	2012
Lokal politistation i Hobro	Bygningsstyrelsen	2012
Landsarkivet i Viborg	Bygningsstyrelsen	2013

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Barrierer for OPP i Danmark

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorte i december 2013 en analyse af de barrierer, som kommuner og regioner oplever for at indgå i OPP-projekter. Hovedkonklusionerne fra analysen viser, at 72 pct. af danske kommuner og regioner overvejer at bruge OPP-modellen i forbindelse med bygge- og anlægsprojekter. Kommuner og regioner har samtidig en meget positiv holdning til at skabe konkurrence om drift og vedligehold af bygninger. Alligevel gennemfører de kun få bygge- og anlægsprojekter som OPP. Det tilskrives blandt andet, at kommuner og regioner oplever at støde på en række barrierer i processen frem mod at vælge OPP-modellen. De forhold, som kommuner og regioner oplever som barrierer, falder inden for tre kategorier:

- Barrierer i interne forhold, herunder
 - at processen omkring OPP er tids- og ressourcekrævende
 - at kommunen eller regionen mener, at de selv kan skabe bedre løsninger internt end via OPP
 - at kommunen eller regionen vurderer, at deres bygge- og anlægsprojekter er for små til OPP
- Barrierer i eksterne forhold, herunder
 - at prisen på privat finansiering vurderes at være for høj
 - at konkurrencen på leverandørmarkedet vurderes at være svag
 - at potentielle private investorer vurderes at have lav villighed til at påtage sig risici i OPP-projekter
- Barrierer i rammevilkår, herunder
 - deponeringsreglerne, som indebærer at kommuner og regioners adgang til at benytte privat finansiering sidestilles med anden låntagning
 - OPP-kontraktens lange løbetider på 15-25 år, der indsnævrer kommuner og regioners fremtidige muligheder for at disponere frit over egne midler

Kommunerne og regionernes vurdering af OPP-modellen afhænger i høj grad af, om de har erfaring med OPP, eller om de blot har overvejet et projekt. Blandt kommuner og regioner med OPP-erfaring svarer knap 60 pct., at OPP-modellen er god eller meget god. Den tilsvarende andel for kommuner og regioner, der blot overvejer et OPP-projekt, er godt en tredjedel.

Mens barriererne kan udgøre forhindringer for, at kommuner og regioner indgår i OPP-projekter, så kan nogle barrierer også være udtryk for, at OPP ikke er den mest velegnede organiseringsmodel til konkrete anlægsprojekter.

Erfaringer med OPP fra Storbritannien, Norge og Sverige

I de følgende afsnit præsenteres kort erfaringer fra Storbritannien, Norge og Sverige. De britiske erfaringer inddrages, da Storbritannien har den længstvarende og mest omfangsrige europæiske erfaring med OPP, mens de norske og svenske erfaringer inddrages, da rammevilkårene for OPP-projekter i disse lande må forventes at ligne de danske.

Storbritannien

I Storbritannien er en lang række offentlig-private partnerskaber gennemført som Private Finance Initiatives (PFI). En opgørelse fra HM Treasury fra marts 2012 viser, at der siden 1992 er etableret 717 OPP-projekter i Storbritannien. OPP er anvendt til en række forskellige typer af investeringer. Blandt de mest udbredte er nye hospitaler, skoler, militære anlæg og vej anlæg. Den samlede anlægssum for de 717 projekter anslås til at udgøre ca. 54,7 mia. pund svarende til ca. 475 mia. kr.

De britiske OPP-projekter er alle gennemført som OPP med privat finansiering. Sædvanligvis overgår ejerskabet af anlægget fra OPP-leverandøren til den offentlige part ved kontraktens udløb. De britiske projekter er ikke reguleret af lovgivning, der svarer til de danske deponeringsregler.

Britiske erfaringer med OPP viser bl.a., at OPP-projekter oftere leveres til den aftalte tid og den aftalte pris end projekter, der er etableret i en almindelig entreprisemodel, og at eventuelle tab er blevet båret af den private OPP-leverandør.⁶

Anvendelsen af OPP har også ført til drøftelser af ulemperne ved modellen. En tværpolitisk komité i det britiske parlament har i juli 2011 udtrykt skepsis over for den udbredte anvendelse af OPP. Komitéen sætter i en rapport bl.a. fokus på de omkostninger for det offentlige, der følger af at anvende OPP som finansieringsmodel. Herunder peges på, at de offentlige parter generelt har adgang til billigere finansiering end de private aktører. Derudover har der i Storbritannien været kritik af, at det offentlige i realiteten har fungeret som økonomisk garant i tilfælde af, at den private OPP-leverandør skulle gå konkurs.⁷

Som opfølgning på parlamentets rapport har den britiske regering i december 2012 præsenteret en strategi for de kommende britiske OPP-projekter, der bl.a. indebærer, at projekterne fremover i højere grad vil kunne indeholde et element af offentlig finansiering svarende til op mod 49 pct. af investeringen. Dette vil kunne bidrage til at reducere udgiften til den private finansiering.

Norge

De norske erfaringer med OPP begrænser sig til 6 projekter.⁸ Det mest omfattende projekt indebærer etableringen af tre vejstrækninger. Herudover er gennemført to skoleprojekter, etablering af faciliteter til sygehuse og plejehjem og en kontor- og lagerbygning til politiet som OPP.

De norske OPP-projekter er alle gennemført med privat finansiering. Norges omfattende vejprojekt indebærer brugerbetaling til forskel fra det danske Kliplev-Sønderborg projekt.

Der er gennemført en evaluering af det norske OPP-projekt, der indebar etablering af tre vejstrækninger. Evalueringen viser, at anlægsarbejdet blev færdiggjort væsentligt hurtigere end sædvanligt. Det kan endnu ikke vurderes, om udgifterne over den fulde kontraktperiode på 25 år vil vise sig at være lavere, end hvis der var anvendt en traditionel entreprisemodel.

Sverige

Der er etableret to OPP-projekter i Sverige. En jernbane i Stockholm (Arlandabanan) og et større hospital (Ny Karolinska Solna).⁹ Begge projekter er forholdsvis omfangsrige i skandinaviske kontekst. Anlægssummerne i projekterne er henholdsvis 4,5 mia. svenske kroner og 14,1 mia. svenske kroner.

⁶ HM Treasury Minutes 2010-2012, s. 16.

⁷ Gaffney D, Shaoul J, Pollock AM. Funding London Underground: financial myths and economic realities. London: Listen to London. 2000.

⁸ Der findes ikke en norsk opgørelse af antallet af OPP-projekter. Denne opgørelse er udarbejdet på baggrund af deskresearch.

⁹ Der findes ikke en svensk opgørelse af antallet af OPP-projekter. Denne opgørelse er udarbejdet på baggrund af deskresearch.

Arlandabanen, der blev taget i brug i 1999 er primært finansieret privat, men den svenske stat ejer banen. Projektet indeholder i øvrigt et element af brugerbetaling, idet OPP-leverandøren er tildelt rettighederne til driften af banen indtil 2040, og de dertil knyttede indtægter gennem billetsalg.

Ny Karolinska Solna, der blev igangsat i 2008, er delvist privat og delvist offentligt finansieret. OPP-leverandøren varetager etablering, drift og vedligeholdelse af hospitalet, der efter 30 år overgår til den offentlige myndighed. Sygehuset forventes at være klar til brug i 2016.

ESCO

ESCO er en offentlig-privat samarbejdsform målrettet energieffektiviseringer i bygninger, der er præget af mange af de samme karakteristika som OPP-projekter, *jf. boks 7.5*. ESCO handler således typisk kun om energirenovering, mens OPP traditionelt drejer sig om den samlede bygningsdrift. ESCO-ordningen har med stor succes været anvendt i andre lande, fx USA, og er nu ved at vinde indpas i Danmark. Omkring 20 danske kommuner har indtil videre igangsat ESCO-samarbejder, og Bygningsstyrelsen har gennem de seneste par år gennemført 3 ESCO-udbud som pilotprojekter i regi af universiteterne, hvor det kun ser ud til at være det sidste projekt, der bliver indgået en ESCO-kontrakt om.

Boks 7.5.

ESCO-partnerskaber

ESCO er energipartnerskaber med private ESCO-partnere (Energy Service COmpanies), hvor en offentlig institution, f.eks. en kommune, indgår aftale med ESCO-partneren om, at denne gennemfører energieffektiveringsinitiativer for kommunen. Det er typisk en gennemgribende udskiftning af både energikrævende udstyr, såsom lys- eller ventilationsapparater og energirenoveringer af bygninger.

Det særlige ved ESCO ordningen er, at ESCO-firmaerne garanterer for de fundne energibesparelser, og at de fundne energibesparelser finansierer gennemførelsen af projektet. Samtidig høster ESCO-partneren en del af eller hele den besparelsesgevinst, der måtte opnås ud over det garanterede. På den måde kan den pågældende kommune lettere budgettere projektet, samtidig med at ESCO-partneren har en klar motivation til at udføre sin opgave så godt som muligt.



8. Prioriteringskriterier for offentlige investeringer

Offentlige investeringer er en vigtig del af fundamentet for den offentlige velfærd og for den private sektors evne til at skabe vækst og beskæftigelse. Eksempelvis er en udbygget offentlig infrastruktur essentiel for den private sektors muligheder for at transportere varer og tjenester. Og offentlige investeringer er centrale i forhold til at skabe rammer for en effektiv offentlig service af høj kvalitet.

De offentlige investeringer skal derfor prioriteres med henblik på at skabe de bedst mulige rammebetingelser for vækst i den private sektor og en fortsat udbygning af den offentlige service.

Prioriteringen af de skattefinansierede offentlige investeringer er overordnet set underlagt de økonomiske rammer for finanspolitikken, der udgøres af budgetloven og det mellemfristede forløb, jf. *kapitel 5*. For de brugerfinansierede offentlige investeringer, som foretages i regi af offentlige selskaber, afhænger investeringerne blandt andet af politisk godkendelse, fastsættelse af lånerammer eller andre reguleringsmæssige rammer.

Inden for den økonomiske ramme kan den positive effekt på vækst og velfærd af offentlige investeringer øges ved, at samfundsøkonomiske vurderinger generelt tillægges stor betydning og i højere grad end nu indarbejdes som led i beslutningsgrundlaget for konkrete offentlige investeringsprojekter. Et øget fokus på samfundsøkonomisk afkast indgår derfor i anbefalingerne til en samlet offentlig investeringsstrategi, som følger i *kapitel 9*. Det er i tråd med Produktivitetskommissionens anbefalinger.

Den samfundsøkonomiske analyse samvejer i princippet alle samfundsøkonomiske fordele og ulemper ved et investeringsprojekt samt vurderer andre relevante virkninger af projektet. På den baggrund er vurderingen af det samfundsøkonomiske afkast et vigtigt kriterium for prioriteringen af offentlige investeringer.

Men beslutninger om offentlige investeringer er i sagens natur et udtryk for en politisk prioritering, som blandt andet omfatter hensyn til økonomi, politiske målsætninger om fordeling mellem sektorer, befolkningsgrupper, erhverv mv. Da samfundsøkonomiske vurderinger blandt andet ikke værdisætter de virkninger, som afhænger af politiske præferencer, kan de ofte ikke stå alene i prioriteringen af offentlige investeringer. Af samme årsag træffes der også beslutning om offentlige investeringsprojekter, som ikke umiddelbart er samfundsøkonomisk rentable.

I det følgende skitseres først principperne bag samfundsøkonomiske vurderinger samt anvendelse og begrænsninger herfor, *jf. afsnit 8.1*. Derpå opstilles en række kriterier, som er væsentlige for prioriteringen af offentlige investeringsprojekter, *jf. afsnit 8.2*.

8.1 Samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger

Begrebet samfundsøkonomisk vurdering dækker alle former for systematisk vurdering af fordele og ulemper ved et tiltag i forhold til samfundet generelt. Samfundsøkonomiske vurderinger udgør et centralt element i beslutningsgrundlaget for større tiltag, fordi de kan bidrage til, at de ressourcer, som samfundet samlet har til rådighed, anvendes bedst muligt.

Derfor har Produktivitetskommissionen har blandt andet anbefalet, at der bliver lagt mere vægt på de samfundsøkonomiske analyser, når der skal investeres i transportinfrastruktur. Det skal ses i lyset af, at der gennem det seneste årti er truffet beslutning om investeringer i offentlig infrastruktur, som har haft et relativt lavt samfundsøkonomisk afkast.

Samfundsøkonomiske vurderinger er således et vigtigt værktøj, når mange fordele/ulempes og hensyn skal inddrages i prioriteringen af de offentlige investeringer, og anvendes især ved større offentlige infrastrukturprojekter. Samfundsøkonomiske analyser anvendes også til at vurdere, om en ny eller eksisterende regulering er hensigtsmæssig, herunder blandt andet på klima-, energi- og miljøområdet.

For en del offentlige investeringsområder, herunder fx inden for offentligt byggeri, anvendes i vidt omfang rene driftsøkonomiske vurderinger, som ikke i samme grad tager højde for eventuelle afledte samfundsøkonomiske virkninger. Det skal ses i lyset af, at de samfundsøkonomiske virkninger på disse områder ofte kan være vanskelige at vurdere, eller at de er for små til, at man tager højde for dem.

Udarbejdelse af samfundsøkonomiske vurderinger

En vurdering af et investeringsprojekts samfundsøkonomiske virkning skal tage afsæt i Finansministeriets seneste generelle vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Derudover er der på en række områder udarbejdet sektorspecifikke vejledninger, *jf. nedenfor*.

Den samfundsøkonomiske analyseproces kan generelt opdeles i 3 trin, som omfatter definition af alternativer, værdisætning af fordele og ulemper og præsentation, *jf. boks 8.1*. Udarbejdelse af samfundsøkonomiske vurderinger er dog ikke en standardopgave, selvom de bygger på et fælles teoretisk fundament, og der er vejledninger i at gennemføre analyserne.

Boks 8.1**Hovedelementer i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger**

	Metodebeskrivelse	Eksempel: Bedre forbindelse mellem to øer
Trin 1	Definition af formål og alternative scenarier - Definér formålet og afgræns analysen - Opstil basisscenariet. - Opstil relevante alternative tiltag til at opfylde formålet.	Formål: Der ønskes en bedre trafikal forbindelse mellem to øer som følge af en forventning om stigende trafikudvikling. Basisscenarie: Fortsat færgedrift Alternativ 1: Indsættelse af hurtigfærge Alternativ 2: Bro med vejbane Alternativ 3: Tunnel med vejbane Variationer: Dimensionering af vejbane, inklusion af jernbaneanlæg, anlægstidspunkt mv.
Trin 2	Identifikation, kvantificering og værdisætning af fordele og ulemper - Identificér de kortsigtede og langsigtede, direkte og indirekte effekter. - Kvantificér tiltagets konsekvenser. - Værdisæt konsekvenserne ved at opgøre tiltagets effekter i fysiske størrelser og omsæt effekten til en kroneværdi. - Tilbagediskonter fordele og ulemper til en værdi i startåret.	For alle alternativer udføres: Identifikation af fordele og ulemper: - Tidsgevinster for brugere - Arbejdsudbudseffekter - Anlægs- og driftsomkostninger - Broafgifter - Effekter på uheld, støj, forurening, klima mv. Værdisætning og diskontering: Foretages på grundlag af Finansministeriets og Transportministeriets samfundsøkonomiske vejledninger, herunder de senest opdaterede nøgletalskataloger.
Trin 3	Analyse og præsentation - Opstil det samfundsøkonomiske resultat (nutidsværdi, intern rente mv.) - Foretag følsomhedsberegninger for betydningen af centrale parametre for resultatet. - Redegør for tiltagets betydning for de offentlige finanser, herunder i forhold til den gældende budget- og konjunkturmæssige situation, eller fordelingseffekter ift. befolkningsgrupper, landsdele, erhverv mv.	For alle alternativer præsenteres: Det samfundsøkonomiske resultat: - Samfundsøkonomisk afkast (intern rente) - Nutidsværdi - Gevinst pr. offentlig omkostningskrone Følsomhedsberegninger: - Forventet trafikudvikling - Højere anlægsudgifter Supplerende analyser: - Virkning på de offentlige finanser - Øvrige virkninger af betydning, som ikke indgår i selve de samfundsøkonomiske beregninger

Anvendelse inden for offentlige investeringsområder

I de seneste år er der kommet stadig større fokus på og viden om samfundsøkonomiske opgørelser. Anvendelse af samfundsøkonomiske analyser er især udbredt inden for transport samt på klima-/energi- og miljøområdet, hvor der også er udarbejdet sektorspecifikke vejledninger, som indeholder særlige forhold og samfundsøkonomiske nøgletal på netop disse områder.

Anvendelse på transportområdet

Der er gennem de seneste ca. 10 år taget initiativ til en række tiltag, som har struktureret beslutningsprocessen for investeringer i ny infrastruktur på transportområdet og sikret, at investeringsbeslutningerne træffes på et konsolideret grundlag.

- I 2003 blev det aftalt, at der ikke træffes endelig beslutning om projekter, hvor der ikke er udarbejdet et detaljeret beslutningsgrundlag.
- I 2007 blev der indført nye budgetteringsprincipper for anlægsprojekter, som bl.a. indebærer, at der skal lægges et erfaringsbaseret korrektionstillæg til anlægsudgiften. Formålet var at dæmme op for systematiske overskridelser af budgetterne, hvilket samtidig bidrog til mere retvisende økonomiske analyser.
- Med *Aftalen om en grøn transportpolitik* fra 2009 blev der etableret en Infrastrukturfond, som skal finansiere investeringer på transportområdet, forankret i en bred forligskreds i Folketinget. Som en del af aftalen blev det besluttet at gennemføre en række strategiske analyser og etablere en Landstrafikmodel, som kan skabe et bedre grundlag for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet.

For at understøtte mulighederne for en sammenligning af projekter indgår en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering som fast element i de udarbejdede beslutningsgrundlag. Disse indgår naturligt i den løbende politiske stillingtagen til prioriteringen af de statslige infrastrukturinvesteringer.

I den konkrete beslutningsproces for anlægsprojekter vil der typisk efter overordnede indledende analyser blive taget stilling til, om der skal udarbejdes en forundersøgelse af det konkrete projekt. I disse tidlige faser er det meget vigtigt med grundige samfundsøkonomiske analyser, da der ofte på dette tidspunkt reelt bliver truffet principbeslutning om de enkelte projekter. Herefter kan det besluttes at udarbejde en VVM-redegørelse, som danner det egentlige beslutningsgrundlag for en evt. endelig politisk beslutning om anlæg af projektet.

Anvendelse på klima-, energi- og miljøområdet

På klima- og energiområdet er der i forskellige sammenhænge udført cost-effectiveness-analyser, der skal belyse, hvorledes en klimamålsætning mest effektivt kan indfries. Fx har en tværministeriel arbejdsgruppe i august 2013 offentliggjort et bruttovirkemiddelkatalog med vurdering af 78 tiltag på energi-, landbrugs-, transport og miljøområdet, der kan reducere udledningen af drivhusgasser i Danmark frem mod 2020. I 2003 offentliggjorde den tidligere regering oplægget *En omkostningseffektiv klimastrategi*, hvor der for ca. 25 forskellige klimatiltag var beregnet samfundsøkonomiske skyggepriser, dvs. den samfundsøkonomiske omkostning pr. reduceret ton CO₂.

Også inden for vandmiljøplaner er der tradition for at udarbejde samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Dette arbejde har søgt at give et fagligt grundlag for at udvælge de samfundsøkonomisk mest effektive instrumenter til forbedring af vandmiljøet. Der er fx beregnet samfundsøkonomiske skyggepriser på reduceret kvælstofsudvaskning via oprettelse af vådområder, øget brug af mellemafgrøder og efterafgrøder, udtagning af jord til skovrejsning eller græs, oprettelse af randzoner mv.

Andre offentlige investeringsområder med fokus på driftsøkonomiske vurderinger

For flere offentlige investeringsområder, herunder sundheds-, uddannelses- og socialområdet, er der ikke samme tradition for at kvantificere effekterne og regne på samfundsøkonomien ved et investeringsprojekt. Vurderinger af offentlige investeringsprojekter tager derfor primært afsæt i driftsøkonomiske analyser på grundlag af politiske prioriteringer af den økonomiske ramme.

Selvom samfundsøkonomiske vurderinger ikke er udbredte inden for disse primært borger-nære områder, er samfundsøkonomiske virkninger ikke uden betydning. Således er investeringer i rammerne for forskning og uddannelse – eksempelvis folkeskole, erhvervsuddannelser og universiteter – en vigtig forudsætning for, at virksomhederne har let adgang til uddannet og kvalificeret arbejdskraft. Tilsvarende er investeringer i eksempelvis daginstitutioner, sundhedsvæsen og ældrepleje en forudsætning for, at arbejdskraften i vidt omfang er til rådighed for virksomhederne. Virkningen på samfundsøkonomien vil dog være aftagende i takt med, at den offentlige velfærd udbygges.

Samfundsøkonomisk metode og tankegang er ved at vinde indpas, også på de borgernære områder, men analyserne indgår ikke systematisk i prioriteringen af investeringerne. Det skal ses i lyset af, at samfundsøkonomiske virkninger på disse områder, herunder fx kvaliteten af den offentlige service, kan være vanskelige at værdisætte, og at der ikke er faglig enighed om og empirisk belæg for effekternes størrelse.

Sammenhæng mellem samfundsøkonomi og BNP og produktivitet

Det bemærkes, at effekterne i en formaliseret samfundsøkonomisk analyse ikke er det samme som virkningerne på økonomisk vækst (BNP). Virkninger på samfundsøkonomien dækker over et bredere begreb, som potentielt omfatter alle velfærdsgevinster og -tab, mens BNP-virkningerne primært omfatter effekterne på produktionen gennem arbejdsudbud, produktivitet mv.

Eksempelvis kan en udbygning af infrastrukturen påvirke BNP gennem øget arbejdsudbud, lavere transportomkostninger og -tid for erhvervslivet eller mere dynamiske virkninger, som påvirker produktiviteten. Men derudover vil bedre infrastruktur også have en samfundsøkonomisk gevinst for fritidsrejsende, hvilket ikke umiddelbart påvirker BNP.

En stor del af de offentlige investeringer sigter ikke kun mod at forbedre vækstmulighederne for økonomien, men har også et generelt samfundsøkonomisk perspektiv.

Begrænsninger for samfundsøkonomiske vurderinger

Selvom alle fordele og ulemper i princippet er regnet med i formaliserede samfundsøkonomiske vurderinger, rummer de imidlertid begrænsninger og kan kun sjældent stå alene som grundlag for politiske beslutninger. Det skal ses i lyset af:

- Der vil meget ofte være fordele og/eller ulemper, som det ikke er muligt at inddrage i den formaliserede analyse, herunder fordelingsmæssige effekter. Der vil således skulle udarbejdes supplerende analyser af andre betydende forhold.

- Der er ofte betydelig usikkerhed om det empiriske grundlag for at skønne over effekterne af et givet tiltag og værdiansættelsen af disse. En beskrivelse af og vurdering af konsekvenserne af disse usikkerheder indgår derfor som en central del af enhver samfundsøkonomisk vurdering.
- Samfundsøkonomiske vurderinger kan som udgangspunkt ikke sammenlignes på tværs af sektorområder. Det er således nogenlunde de samme former for usikkerheder og aspekter, der knytter sig til samfundsøkonomiske vurderinger af anlægsprojekter inden for transportområdet, mens det er helt andre usikkerheder og problemstillinger, der knytter sig til fx klima- og energiområdet. Eksempelvis er det samfundsøkonomiske afkast på klima/energiinvesteringer markant mere følsomt over for udviklingen i olieprisen end på transportområdet. Hertil kommer, at det i dag er muligt at inddrage værdien af flere fordele og ulemper og dermed regne mere præcist på transportområdet end fx på de borgernære områder, hvilket yderligere vanskeliggør sammenligninger på tværs.
- Det kan kræve en del ressourcer at udarbejde samfundsøkonomiske vurderinger. De udarbejdes derfor som udgangspunkt kun for projekter af en vis størrelse, eller hvor virkningerne kan analyseres uden større omkostninger.

Selvom formaliserede samfundsøkonomiske vurderinger rummer begrænsninger, bidrager de væsentligt til at kvalificere de relevante beslutningsgrundlag gennem en velfunderet udnyttelse af al relevant og tilgængelig viden. Men det er samtidig vigtigt, at de forudsætninger og antagelser, der anvendes, bliver vurderet i forhold til den konkrete kontekst, de anvendes i.

8.2 Prioriteringskriterier

Den samfundsøkonomiske analyse er grundstenen i vurderingen af et offentligt investeringsprojekt, og skal i princippet omfatte alle relevante virkninger. Det samfundsøkonomiske afkast er således et af de vigtigste kriterier i prioriteringen af offentlige investeringer, forudsat at investeringen kan afholdes inden for de finanspolitiske rammer.

Men den samfundsøkonomiske vurdering kan ikke afspejle de politiske præferencer, som ligger til grund for investeringsbeslutningerne. Det kan eksempelvis være konkrete politiske målsætninger på klima/energiområdet eller fordeling mellem sektorer, befolkningsgrupper, eller erhverv. Disse aspekter vil ofte også være beskrevet i den samfundsøkonomiske vurdering, men vil ikke være værdisat, da vurderingen heraf ofte er subjektiv.

For at stille skarpt på de vigtigste elementer i prioriteringen af offentlige investeringsprojekter er der opstillet en række prioriteringskriterier, *jf. boks 8.2*. Det afspejler overordnet, at både samfundsøkonomiske virkninger og politiske målsætninger og hensyn er vigtige for prioriteringen af de offentlige investeringer. Den konkrete vurdering af et investeringsprojekt vil afhænge af, hvilken vægt de forskellige prioriteringskriterier tillægges.

Boks 8.2**Prioriteringskriterier for offentlige investeringer****Samfundsøkonomiske virkninger:**

Overordnet set er det vigtigste økonomiske kriterium, om en investering er rentabel ud fra en samfundsøkonomisk vurdering. Herudover kan en række andre forhold potentielt påvirke investeringens økonomiske virkninger og bør således også tillægges betydning. Det kan være driftsøkonomisk afkast, øvrige virkninger på økonomien eller timing ift. konjunkturer.

- **Samfundsøkonomisk afkast**

I en grundig samfundsøkonomisk analyse er der i princippet sat værdi på alle relevante fordele og ulemper, således at disse indgår i rentabilitetsberegningerne. Derfor er det samfundsøkonomiske afkast (eller investeringens nutidsværdi) det vigtigste økonomiske kriterium. Er investeringens afkast behæftet med betydelig risiko, fx pga. den teknologiske udvikling, bør dette være afspejlet i analysen.

- **Driftsøkonomisk afkast**

En samfundsøkonomisk rentabel investering vil ofte samlet set indebære udgifter for den offentlige sektor. Men nogle offentlige investeringer er også driftsøkonomisk rentable og forbedrer således de offentlige budgetter (og dermed de finanspolitiske rammer) på længere sigt. Driftsøkonomiske vurderinger anvendes endvidere inden for de offentlige investeringsområder, hvor de samfundsøkonomiske virkninger kan være vanskelige at opgøre.

- **Øvrige virkninger på økonomien**

Ofte vil der være forhold, som kan være vanskelige at værdisætte, men som har betydning for, om det er fornuftigt at gennemføre en offentlig investering. Det kan eksempelvis være øget konkurrence, ændrede bosætningsmønstre, virkninger på arbejdsudbud og produktivitet eller effekter på kvaliteten af den offentlige velfærd.

- **Timing ift. konjunkturer**

Konjunkturpolitiske hensyn kan indebære, at det vil være bedre at vente med at igangsætte en investering, til der er ledig kapacitet i økonomien. Ledig kapacitet kan samtidigt gøre det billigere at gennemføre en investering.

Politiske hensyn:

Beslutninger om offentlige investeringer er i sigens natur politiske. Her bør samfundsøkonomiske vurderinger spille en vigtig rolle, men beslutningen er i sidste instans et udtryk for politiske præferencer. Prioriteringen af offentlige investeringer påvirkes således af hensyn til eksempelvis politiske målsætninger eller de fordelingsmæssige virkninger, som investeringen skønnes at indebære.

- **Politiske målsætninger**

Politiske målsætninger kan i nogle tilfælde betyde, at en investering bliver gennemført, også selvom den ikke er rentabel ifølge den samfundsøkonomiske analyse, fx klima-, energi- og miljøområdet. I sådanne situationer er det vigtigt, at de politiske målsætninger bliver opfyldt så omkostningseffektivt som muligt.

- **Fordelingsvirkninger**

En investeringsbeslutning kan være et udtryk for en politisk prioritering, som afspejler investeringens fordelingsmæssige virkninger, herunder mellem sektorer, befolkningsgrupper eller erhverv.

Samfundsøkonomiske virkninger

En formaliseret samfundsøkonomisk analyse skal principielt omfatte alle velfærdsgevinster og -tab for samfundet, som en investering skønnes at medføre. Det samfundsøkonomiske afkast eller investeringens nutidsværdi er på den baggrund et af de vigtigste kriterier for, om en investering bør gennemføres eller ej. Er investeringens afkast behæftet med betydelig risiko – eksempelvis ift. den teknologiske udvikling, andre projekter eller eksterne faktorer – bør dette være afspejlet i analysen.

I praksis vil der dog ofte være virkninger, som ikke er afspejlet i det beregnede samfundsøkonomiske afkast. Samtidigt er det ikke alle offentlige investeringsprojekter, for hvilke der foretages en samfundsøkonomisk vurdering.

Driftsøkonomisk afkast

For flere offentlige investeringsområder anvendes primært driftsøkonomiske i stedet for samfundsøkonomiske analyser. Vurderet ud fra en business case, hvor påvirkningen af indtægter og udgifter er regnet ind, kan nogle investeringer være driftsøkonomisk rentable og således give et tilfredsstillende afkast. De samfundsøkonomiske virkninger bør dog tages med i betragtning, hvis de er af betydelig størrelse.

Driftsøkonomiske vurderinger vil også være relevante i forbindelse med en udvidelse af kapaciteten inden for den offentlige service. Her vil investeringerne ofte ikke i sig selv give et driftsøkonomisk afkast, men det vil gøre det muligt at vurdere, om det bedst kan betale sig at udvide eksisterende bygninger/institutioner, bygge nye eller alternativt leje kapacitet andre steder.

Øvrige virkninger

I praksis er det kun muligt at værdisætte en del af de samfundsøkonomiske virkninger som led i beregningen af det samfundsøkonomiske afkast. Øvrige virkninger på samfundsøkonomien af betydning skal derfor vurderes kvalitativt i såkaldte supplerende analyser.

Eksempelvis kan offentlige investeringers mere dynamiske og langsigtede effekter på økonomien være vanskelige at værdisætte og er således som udgangspunkt ikke medtaget i beregningerne. Det gælder fx såkaldte 'klyngeeffekter' (agglomeration), som kan opstå ved etablering af nye transportforbindelser – blandt andet metroen i København eller broforbindelserne over Storebælt og Øresund – der kan gøre det lettere for virksomheder at få kvalificeret arbejdskraft, input fra andre virksomheder eller afsætte deres varer. Det samme gælder for virkninger som eksempelvis øget konkurrence, ændrede bosætningsmønstre, påvirkning af arbejdsudbud og produktivitet, muligheder for tiltrækning af specialister fra udlandet og tiltrækning af udenlandske investeringer.

Et andet eksempel er virkningen af en offentlig investering på kvaliteten af de offentlige serviceydelser. Bedre kvalitet af den offentlige service kan ofte være den primære årsag til, at et offentligt investeringsprojekt gennemføres. Men da virkningen vil være vanskelig at måle, indgår den ikke i de samfunds- eller driftsøkonomiske beregninger.

Forudsætningerne bag værdifastsættelsen i de samfundsøkonomiske analyser er dog under løbende udvikling. Således kan omfanget af beregnede effekter udvides, hvis det empiriske

grundlag for en vurdering af effekternes størrelse er i orden. Retningslinjerne for, hvilke effekter der kan værdifastsættes i vurderingen vil ofte være nærmere beskrevet i generelle og sektorspecifikke vejledninger og tilhørende priskataloger.

Timing ift. konjunkturer

Som led i den samfundsøkonomiske analyse kan det endvidere overvejes, om timingen er hensigtsmæssig i forhold til de økonomiske konjunkturer. Et eventuelt kapacitetspres kan således tale for, at projekter ikke igangsættes, herunder fordi flaskehalse mv. i relevante brancher vil indebære unødige fordyrelser eller forsinkelser af konkrete investeringsprojekter. Tilsvarende kan investeringsudgiften være lidt lavere i en lavkonjunktur. Det følger af, at prisudviklingen i bygge- anlægssektoren følger konjunkturerne tæt, *jf. kapitel 5*.

Konjunkturpolitiske og beskæftigelsesmæssige hensyn kan dog ikke være et argument i sig selv for at gennemføre en konkret investering, da konjunktursituationen som udgangspunkt ikke ændrer ved investeringens rentabilitet. Uanset den aktuelle konjunktursituation, skal alle investeringer således som udgangspunkt være hensigtsmæssige og samfundsøkonomisk rentable.

Politiske hensyn

Offentlige investeringsprojekter kan også påvirke andre forhold, som ikke umiddelbart har betydning for den samlede samfundsøkonomi, men er af væsentligt politisk betydning.

I nogle tilfælde kan offentlige investeringer være nødvendige for at leve op til nogle forud fastlagte politiske målsætninger – eksempelvis målsætninger på klima-, energi og miljøområdet. I så fald vil det stadig være relevant at gennemføre samfundsøkonomiske analyser til at vurdere, hvordan målsætningerne opfyldes mest omkostningseffektivt (cost-effectiveness analyser).

Derudover kan fordelingsmæssige hensyn spille en rolle i prioriteringen af offentlige investeringer. Offentlige investeringer vil for det meste komme bestemte befolkningsgrupper, regioner eller erhverv til gode. Investeringer i kollektiv trafik vil således hovedsageligt komme de befolkningsgrupper til gode, som primært anvender den kollektive trafik. Tilsvarende vil en udbygning af en motorvej primært komme billister til gode, som ofte benytter strækningen i den pågældende region.

Fordelingsmæssige hensyn kan indebære, at et investeringsprojekt med en dårligere samfundsøkonomi vælges frem for et projekt med en bedre samfundsøkonomi. Dette vil være udtryk for en politisk prioritering på linje med den generelle prioritering af offentlige udgifter og indtægter.



9. Bedre prioritering af offentlige investeringer

De offentlige investeringer er de senere år øget markant. Fra at have udgjort omkring 1,8 pct. af økonomien i perioden 1983-2008, er de offentlige investeringer øget til godt 2,3 pct. af BNP i perioden 2012-2014.

Også i de kommende år er der planlagt massive investeringer, blandt andet i bedre jernbaner og nye supersygehuse. Frem mod 2020 er der skabt plads til fortsat højt investeringsniveau på omkring 2 pct. af BNP.¹ Det følger af, at de offentlige investeringer er et centralt element i regeringens økonomiske politik.

Der bliver hvert år prioriteret adskillige mia. kr. til investeringer, som er med til skabe rammerne for fremtidens samfund. Det er derfor vigtigt, at de offentlige investeringer prioriteres, så samfundet samlet set får mest for pengene. Det gælder både i forhold til at finde den rigtige løsning på de udfordringer, som det enkelte investeringsprojekt har til formål at løse. Men det gælder også i forhold til at sikre, at der sker en hensigtsmæssig prioritering af den offentlige investeringsramme på tværs af sektorområder.

Den nuværende prioritering af offentlige investeringer foregår i vidt omfang i forskellige sektorer, mens der kun i mindre grad tages stilling til fordelingen af de offentlige investeringer mellem områder. Der vurderes således at være et væsentligt potentiale i at skabe et bedre overblik over omfanget af de offentlige investeringer på forskellige områder, som kan danne grundlag for en endnu bedre prioritering af offentlige investeringer.

Samtidigt er der væsentlige forskelle i kvaliteten af de beslutningsgrundlag, som lægges til grund for investeringsbeslutninger i forskellige sektorer. Prioriteringen af de offentlige investeringer vil således også kunne forbedres, hvis kvaliteten af de tilgrundliggende beslutningsgrundlag øges.

Dette kapitel fokuserer på mulighederne for at styrke prioriteringen af de offentlige investeringer både på *tværs af* og *inden for* de enkelte områder.

¹ Det bemærkes, at med hovedrevisionen af nationalregnskabet i september 2014 bliver de offentlige investeringer højere, da investeringsbegrebet teknisk set udvides. Men det indebærer ikke, at der er plads til flere offentlige investeringsprojekter.

Konkret anbefales det, at der etableres et bedre overblik over planlagte skattefinansierede investeringer og så vidt muligt større planlagte infrastrukturinvesteringer i offentlige virksomheder og selskaber. Til grund herfor skal blandt andet skabes et bedre overblik over investeringerne i de selvejende uddannelsesinstitutioner.

Endvidere anbefales det, at samfundsøkonomiske vurderinger generelt skal tillægges stor betydning, at der udarbejdes en særskilt vejledning i driftsøkonomiske vurderinger af offentlige investeringsprojekter, og at centrale oplysninger fremstilles mere overskueligt i beslutningsgrundlagene.

Anbefalingerne vil primært være relevante for de skattefinansierede investeringer og udvalgte brugerfinansierede investeringer, som reelt er underlagt politisk styring. For de øvrige offentlige virksomheder og selskaber vil anbefalingerne som udgangspunkt ikke påvirke investeringsbeslutningerne.

9.1 Nuværende prioritering af offentlige investeringer

Prioriteringen af offentlige investeringer i forskellige sektorer foregår i dag inden for forskellige rammer.

Overordnet set prioriteres de skattefinansierede investeringer inden for rammerne af de mellemfristede planer og budgetloven, mens de brugerfinansierede investeringer i offentlige selskaber prioriteres inden for de rammebetingelser, som selskaberne er underlagt. Den konkrete prioritering af investeringerne inden for de forskellige sektorer kan derudover være organiseret på forskellig vis, *jf. tabel 9.1*.

Tabel 9.1**Organisering og prioritering af offentlige investeringer i forskellige sektorer****Skattefinansierede offentlige investeringer (Offentlig forvaltning og service)**

Stat	
- <i>Statslige veje og baneområdet</i> ¹⁾	Prioriteres inden for rammerne af finansloven, herunder Infrastruktur fonden og Togfonden DK. Som udgangspunkt med vægt på samfundsøkonomiske analyser.
- <i>Selvejesektoren (unddomsuddannelser, professionshøjskoler, DTU mv.)</i>	Prioriteres inden for de overordnede økonomiske rammer for drift- og anlægsudgifter, som selvejesektoren er underlagt. Projekter over forelæggelsesgrænsen kræver godkendelse af Finansudvalget.
- <i>Øvrige statslige investeringer på finansloven (herunder SEA-ordningen under Bygningsstyrelsen)</i>	Prioriteres inden for rammerne af finansloven. Projekter over forelæggelsesgrænsen kræver godkendelse af Finansudvalget.
Kommuner	Lokal politisk prioritering inden for rammerne af aftalerne om den kommunale økonomi.
Regioner	Lokal politisk prioritering inden for rammerne af aftalerne om den regionale økonomi.

Brugerfinansierede offentlige investeringer (Primært offentlige selskaber)

Transportinfrastruktur helt eller delvist finansieret af brugerne (broforbindelser, metro mv.)	Konkrete projekter besluttet på basis af samfundsøkonomiske vurderinger mv.
Almene boliger ²⁾	Investeringer i nybyggeri og renoveringer er en del af den kommunale boligpolitik, som blandt andet påvirkes af landspolitiske beslutninger om det kommunale grundkapitalindsud samt Landbyggefondens renoveringsramme.
Kommunale forsyningsselskaber (vand, spildevand, renovation og varme)	Selskaberne er organiseret efter 'hvile-i-sig-selv' princippet. Vand- og spildevand er ydermere reguleret af en prisloftregulering. Investeringerne besluttet som udgangspunkt på grundlag af samfundsøkonomiske analyser, og prioriteres af selskabernes bestyrelse/direktion på baggrund af politisk fastlagte regelsmæssige rammer, som selskaberne er underlagt. Der er dog også eksempler på, at kommunerne selv varetager opgaver i forhold til renovation. Der er ofte kommunal garanti for projekterne.
Energiforsyning	En del af energisektoren – herunder Energinet.dk – er organiseret efter 'hvile-i-sig-selv' princippet, jf. ovenfor, og investeringerne besluttet ud fra samfundsøkonomiske analyser. For andre dele af sektoren prioriteres investeringerne af selskabernes bestyrelse/direktion på baggrund af de rammebetingelser og regulering, som gælder for alle selskaber i den pågældende sektor, uanset om de er offentligt eller privat ejede. Rammebetingelser mv. i form af fx tilskudsordninger fastlægges i særskilte politiske processer.

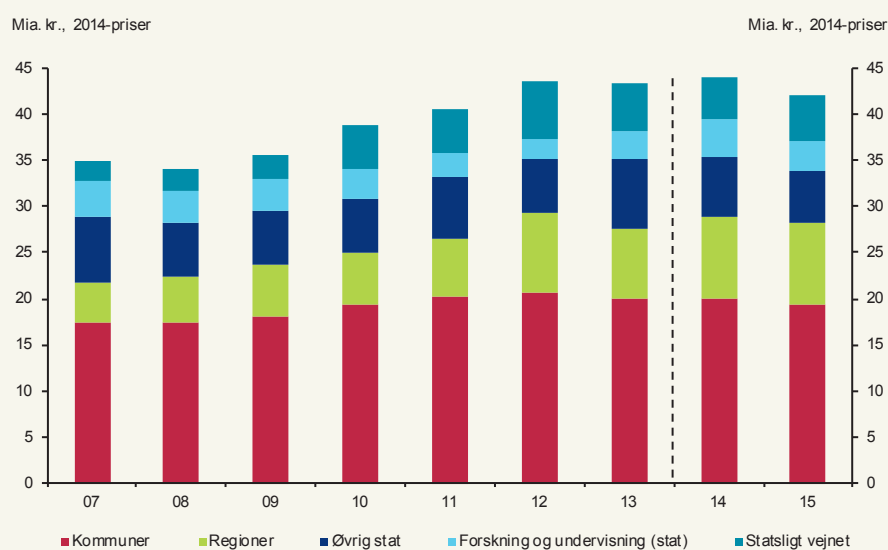
- 1) Investeringerne foretaget af Banedanmark, som i dag er en del af den offentlige sektors sektor, indgår i de private investeringer i nationalregnskabet. Efter nationalregnskabsrevisionen i september 2014 vil disse investeringer indgå i de offentlige investeringer under 'Offentlig forvaltning og service'.
- 2) Investeringerne i almene boliger foretages af boligselskaberne, som i nationalregnskabet ligger uden for den offentlige sektor.

Prioritering af skattefinansierede offentlige investeringer

Den nuværende prioritering af offentlige investeringer er baseret på en overordnet politisk prioritering i de årlige aftaler om finansloven samt om kommunernes og regionernes økonomi. Prioriteringen af nye investeringer foretages på baggrund af igangværende og planlagte investeringer i eksempelvis det statslige vejnet, nye supersygehuse mv. Omfanget af de skattefinansierede offentlige investeringer fordelt på sektorområder fremgår af figur 9.1.

Figur 9.1

Skattefinansierede offentlige investeringer fordelt på sektorer, 2007-2015



Anm.: Fordelingen af de samlede offentlige investeringer i 2014 tager afsæt i Danmarks Statistiks budgetstatistik og er behæftet med usikkerhed. De statslige investeringer er opdelt pba. COFOG-fordelingen. Der er endnu ikke taget stilling til fordelingen af de skattefinansierede offentlige investeringer på sektorer efter 2015.

Kilde: Danmarks Statistik.

Alle skattefinansierede investeringer og udvalgte brugerfinansierede investeringer kan principielt indgå i en tværgående politisk prioritering. I praksis foretages en meget stor andel af de offentlige investeringer imidlertid som del af den løbende drift og udvikling eller i særskilte, sektoropdelte forligskredse. Den reelle mulighed for løbende tværgående prioritering af de offentlige investeringer, herunder på de årlige finanslove, er derfor begrænset set i forhold til den samlede investeringsramme.

Staten

Prioriteringen af de statslige investeringer er underlagt en række overordnede retningslinjer, blandt andet i form af den statslige budgetvejledning. De konkrete prioriteringer finder ofte sted inden for forskellige sektorområder.

Investeringerne på vej- og baneområdet er siden 2009 blevet prioriteret gennem brede politiske forlig om midlerne i Infrastrukturfonden, som fastlægger de overordnede rammer for vej- og baneinvesteringer frem mod 2020. Derover er der med Togfonden DK indgået politiske aftaler om nye investeringer på baneområdet for 28½ mia. kr., som vil blive udmøntet frem mod midten af næste årti.

En stor del af de øvrige statslige investeringsudgifter – eksempelvis større IT-projekter eller løbende investeringer i statslige bygninger – budgetteres imidlertid ikke direkte på finansloven med en anlægsbevilling, idet bevillingerne budgetteres efter omkostningsbaserede principper. Det betyder, at investeringerne ikke er underlagt en samlet anlægsramme, men i stedet indgår i driftsbevillingerne via afskrivningerne. Statslige investeringer, hvor de totale omkostninger overstiger 60 mio. kr.², skal dog forelægges Folketingets Finansudvalg til godkendelse, hvis der ikke allerede er tilvejebragt bevillingsmæssig hjemmel på finansloven eller på et tidligere aktstykke. Mindre investeringer kan iværksættes uden Finansudvalgets godkendelse inden for de bevillingsmæssige rammer, der fremgår af finansloven og budgetvejledningen, herunder særlige regler for IT-projekter.

For en del af de statslige investeringer gælder således, at beslutningen er decentraliseret. Det gælder navnlig på ejendomsområdet, hvor ejerskabet og administrationen af en stor del af den statslige bygningsmasse ligger i selvejende institutioner (primært på uddannelsesområdet) eller er samlet i Bygningsstyrelsen. Bygningsstyrelsen lejer blandt andet ejendommene ud til de statslige institutioner, der betaler en husleje ud af deres finanslovsbevillinger. I det omfang de statslige lejere finder det hensigtsmæssigt, kan de indgå aftale med Bygningsstyrelsen om at gennemføre investeringer i fx nye bygninger. Investeringerne i de uddannelsesinstitutioner, der har bygningsselveje, besluttet af bestyrelserne som led i den løbende prioritering af midlerne.

Ved forelæggelse af projekter for Finansudvalget skal projektets formål, samlede omkostninger, tidsplan mv. fremgå af aktstykket. Derudover skal samfunds- eller driftsøkonomiske vurderinger anvendes, hvor det skønnes relevant. På Transportministeriets område har der siden 2003 skulle foreligge et detaljeret beslutningsgrundlag, før der kan træffes endelig beslutning om projektet, jf. *kapitel 8*. Endvidere gennemføres der normalt også samfundsøkonomiske analyser ved større tiltag på klima-, energi- og miljøområdet.

Kommuner og regioner

På det regionale og kommunale område sker prioriteringen af det samlede anlægsniveau i forbindelse med de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og henholdsvis KL og Danske Regioner. Der er fremadrettet etableret mulighed for fastsættelse af egentlige anlægslofter, med tilhørende sanktioner i form af reduceret bloktilskud, hvis loftet overskrides i budgetterne. Muligheden for fastsættelse af et anlægsloft blev benyttet for både kommuner og regioner

² For enkelte større selvejende institutioner, herunder universiteterne, er forelæggelsesgrænsen fastlagt til 100 mio. kr.

i forbindelse med økonomiaftalerne for 2013. I aftalerne for 2014 og 2015 er der fastsat et anlægsloft³ for regionerne, men ikke for de kommunale investeringer.

Gennem de senere år har der endvidere været en tendens til at omprioritere midler fra drift til anlæg inden for den økonomiske ramme. Blandt andet har kommunerne i 2013 øget anlægsniveauet med 2 mia. kr. mod tilsvarende lavere serviceudgifter, hvilket er videreført til budgetterne for 2014.

Den konkrete prioritering inden for de aftalte anlægsrammer/anlægslofter foretages som udgangspunkt som en lokal politisk prioritering af de enkelte regionsråd og kommunalbestyrelser med afsæt i de lokale ønsker og behov.

Der er ikke fastsat særlige krav eller retningslinjer til beslutningsgrundlag eller opfølgning på de konkrete lokale anlægsbeslutninger.

Staten medvirker dog til prioriteringen via økonomiaftalerne, der kan indeholde forudsætninger om bestemte prioriteringer, fx folkeskoleområdet, eller en mere direkte prioritering gennem fx særlige puljer.

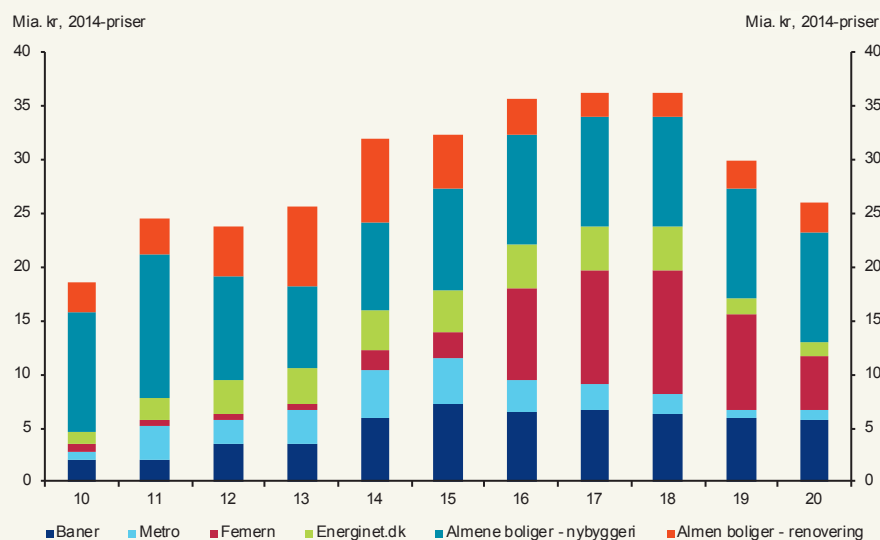
På det kommunale område er der fx sket en overordnet prioritering af investeringerne inden for folkeskolen, daginstitutioner samt ældreområdet, idet der med henblik på at løfte de fysiske rammer på disse såkaldte kvalitetsfundsområder er etableret en Kvalitetsfond, der fra og med 2009 har medfinansieret investeringer, *jf. kapitel 4.2*. Prioriteringen er yderligere blevet understøttet via målretning af lånepuljer til kvalitetsfundsområderne.

På sundhedsområdet har Kvalitetsfonden tilsvarende påvirket prioriteringen ift. at realisere en ny sygehusstruktur over de kommende år, *jf. kapitel 4.3*.

Prioritering af brugerfinansierede investeringer

Såvel staten som kommunerne ejer en række selskaber, der tilsammen foretager betydelige investeringer. Fælles for disse selskaber er, at deres investeringer helt eller delvist brugerfinansieres, og at de er påvirket af politiske beslutninger. Der er imidlertid forskel på, om og hvordan deres investeringsbeslutninger er underlagt politisk prioritering. Omfanget af offentligt besluttede og initierede investeringer i offentlige selskaber mv. frem mod 2020 fremgår af figur 9.2.

³ I aftalen for 2015 er der ikke fastsat et decideret anlægsloft for regionerne, men Regeringen og Danske Regioner er enige om, at regionerne foretager en gensidig koordinering af budgetterne med henblik på at sikre overensstemmelse med aftalen.

Figur 9.2**Offentligt initierede investeringer i offentlige selskaber mv., 2010-2020**

Anm.: Figuren afspejler ikke planlagte investeringer i *alle* offentlige virksomheder og selskaber, men afspejler det forventede forløb for de investeringer, der primært følger af politiske beslutninger, og hvor der foreligger oplysninger om et forventet afløb. Prioriteringen af investeringer i banenettet er behandlet i afsnittet om skattefinansierede offentlige investeringer.

Kilde: Transportministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter samt Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.

En række af selskaberne udfører specifikke og monopollignende opgaver for staten og/eller kommunerne og driver deres virksomhed på grundlag af en statsgaranti og/eller statslige genudlån. Disse selskabers investeringer vil typisk være omfattet af en politisk prioritering, således at det offentlige reelt har beslutningskompetencen – eksempelvis ved større infrastrukturprojekter som metrobyggeriet, Femern-forbindelsen eller Energinet.dk's investeringer i infrastruktur.

Tilsvarende gælder, at en række brugerfinansierede investeringer i forsyningssektoren er underlagt kommunalbestyrelserne. Fx har kommunalbestyrelsen kompetencen til at godkende nye fjernvarmeinvesteringer, forudsat at de lever op nogle minimumkrav fastlagt af Energistyrelsen, herunder samfundsøkonomisk rentabilitet. Ofte vil kommunerne stille garanti for sådanne projekter, uanset om der er tale om et kommunalt ejet eller et privat (typisk forbrugerejet) fjernvarmeselskab. Endvidere er investeringer i almene boliger et udtryk for lokalpolitiske prioriteringer, som påvirkes af landspolitiske beslutninger om kommunalt grundkapitalindskud, Landsbyggefondens renoveringsramme mv.

Endelig er der navnlig på det statslige område en række selskaber inden for blandt andet energiforsyning, der driver konkurrenceudsat virksomhed. Disse selskaber drives som ud-

gangspunkt ud fra de samme principper, som de private konkurrenter på de relevante markeder. Det betyder bl.a., at selskabernes ledelse selv beslutter, hvilke investeringer der skal foretages. Dette forudsættes at ske ud fra forretningsmæssige overvejelser i forhold til at sikre størst muligt afkast til aktionærerne, idet investeringerne skal ligge inden for det vedtægtsmæssige formål, der som oftest er fastsat af Folketinget. Investeringsomfanget er begrænset af selskabets egenkapital og eventuelt mål for kapitalstrukturen, der sætter en øvre grænse for selskabets samlede investeringsniveau.

For disse selskaber kan typen og til dels omfanget af investeringer dog påvirkes af politiske beslutninger om de rammebetingelser, som selskaberne er underlagt. Det gælder eksempelvis i forhold til udbygningen med vedvarende energi. Den grønne omstilling af den danske el- og varmeproduktion forudsætter således, at der ydes politisk bestemte tilskud til vedvarende energiproduktion. Disse tilskud kan opnås af alle, uanset om der er tale om offentlige eller private selskaber (eller privatpersoner). I andre tilfælde – fx de store havvindmølleparker – sendes de i udbud på grundlag af beslutninger truffet af Folketinget, hvor de offentlige selskaber på lige fod med private selskaber kan afgive bud, og det projekt, der er billigst og i øvrigt lever op til udvælgelseskriterierne får opgaven og dermed de politisk bestemte tilskud. Fra politisk side kan man således påvirke investeringsomfanget i såvel offentlige som i private selskaber i forsyningssektoren.

9.2 Bedre prioritering af offentlige investeringer

Den nuværende prioritering af offentlige investeringer inddrager kun i begrænset omfang krav eller retningslinjer til besluntingsgrundlaget og et tværgående overblik over det forventede investeringsomfang. For at understøtte en bedre prioritering af offentlige investeringer lægger regeringen op til at:

- Skabe et *bedre overblik* over omfanget af igangværende og planlagte offentlige investeringer, der kan danne grundlag for en styrket prioritering mellem områder.
- Øge kvaliteten i de *besluntingsgrundlag*, der ligger til grund for investeringsbeslutningerne.

Der lægges således op til en bedre prioritering af de offentlige investeringer både på *tværs* af områder og *inden for* den enkelte sektor. Anbefalinger til konkrete tiltag, som kan understøtte en bedre prioritering af offentlige investeringer, fremgår af boks 9.1.

Boks 9.1**Konkrete tiltag til en bedre prioritering af offentlige investeringer****Bedre overblik som grundlag for prioritering af offentlige investeringer**

- Der etableres et bedre overblik over planlagte skattefinansierede investeringer og større planlagte infrastrukturinvesteringer i offentlige virksomheder og selskaber.
- Til grund for det samlede overblik skal der etableres et bedre overblik over planlagte investeringer i blandt andet de selvejende uddannelsesinstitutioner.

Bedre beslutningsgrundlag for prioritering af offentlige investeringer

- Samfundsøkonomiske vurderinger skal generelt tillægges stor betydning i beslutningsprocessen, jf. også *Produktivitetskommissionens anbefalinger*.
- Kvaliteten af driftsøkonomiske analyser styrkes, og der skal udarbejdes en specifik vejledning i udarbejdelse af driftsøkonomiske analyser rettet mod investeringerne i kommuner og regioner.
- Beslutningsgrundlagene for offentlige investeringsprojekter skal i højere grad fremstille centrale oplysninger mere overskueligt, eksempelvis det samfundsøkonomiske afkast, alternativscenarier og risikovurderinger. Der skal udarbejdes en vejledning i bygningsaktstykker på statens område.

Ovennævnte forslag vil i første omgang kun påvirke beslutningsgrundlaget gennem retningslinjer og vejledninger, men ikke den måde, investeringsbeslutningerne i dag er organiseret på – herunder i Infrastrukturfonden, de selvejende uddannelsesinstitutioner, kommuner og regioner mv.

Bedre overblik over offentlige investeringer

For at forbedre grundlaget for prioriteringen af offentlige investeringer mellem områder skal der etableres et bedre overblik over omfanget af igangværende og planlagte investeringer på forskellige områder. Det omfatter både for de skattefinansierede offentlige investeringer og så vidt muligt også investeringer inden for offentlige virksomheder og selskaber. Dette er også anbefalet af De Økonomiske Råd (*Dansk Økonomi, Efterår 2013*).

Bedre data for planlagte offentlige investeringer

En stor del af de planlagte skattefinansierede offentlige investeringer er allerede godt belyst, eksempelvis ved forventede afløb for planlagte vej- og baneprojekter eller forventede investeringer i de nye supersygehuse, jf. *kapitel 4*. Disse informationer er vigtige for den fremadrettede planlægning af de offentlige investeringer, især set i lyset af den væsentlige variation, der kan være i investeringsomfanget for større projekter.

På en del investeringsområder er overblikket over planlagte offentlige investeringer derimod mere sparsomt. Det gælder blandt andet de statslige uddannelsesinstitutioner, der i vidt omfang har bygningsselveje, og hvor informationer om det samlede investeringsomfang ikke indsamles centralt i staten. Det er således væsentligt, at der etableres et bedre overblik over investeringsomfanget i de selvejende uddannelsesinstitutioner.

De brugerfinansierede offentlige investeringer indgår ikke på samme måde i den finanspolitiske prioritering. Informationer om det forventede afløb for større brugerfinansierede investeringsprojekter – eksempelvis metrobyggeriet, Femernforbindelsen eller investeringer i Ener-

ginet.dk – er alligevel af central betydning, idet de bidrager til det samlede overblik over offentlige og politisk besluttede investeringer.

Bedre beslutningsgrundlag for investeringsprojekter

Der findes i dag ikke overordnede krav eller retningslinjer til det beslutningsgrundlag, der udarbejdes i tilknytning til større offentlige investeringsprojekter. Ifølge den statslige budgetvejledning skal samfunds- eller driftsøkonomiske vurderinger anvendes, hvor det skønnes relevant. Endvidere skal relevante oplysninger fremgå af aktstykker for investeringsprojekter over forelæggelsesgrænsen, *jf. ovenfor*. På andre sektorområder er der derimod ikke retningslinjer for, at bestemte analyser eller oplysninger skal indgå i beslutningsgrundlagene.

Blandt andet som følge af de relativt løst definerede retningslinjer er der væsentlige forskelle i kvaliteten af de beslutningsgrundlag, som lægges til grund for investeringsbeslutninger i forskellige sektorer, ligesom samfundsøkonomiske vurderinger anvendes i varierende omfang. Prioriteringen af de offentlige investeringer vil således kunne forbedres, hvis kvaliteten af de tilgrundliggende beslutningsgrundlag øges, herunder ved at:

- Samfundsøkonomiske vurderinger generelt skal tillægges stor betydning i beslutningsprocessen.
- Kvaliteten af driftsøkonomiske analyser styrkes. Der skal udarbejdes en specifik vejledning i udarbejdelse af driftsøkonomiske analyser rettet mod investeringerne i kommuner og regioner.
- Beslutningsgrundlagene for offentlige investeringsprojekter skal i højere grad fremstille centrale oplysninger mere overskueligt, eksempelvis det samfundsøkonomiske afkast, alternativscenarier og risikovurderinger. Der skal udarbejdes en vejledning i bygningsaktstykker på statens område.

Anbefalingerne vil i første omgang primært være møntet på investeringsprojekter på statens område, mens regeringen vil gå i dialog med KL og Danske Regioner om, hvordan beslutningsgrundlagene for offentlige investeringer kan forbedres i kommuner og regioner.

Stor betydning af samfundsøkonomiske vurderinger

Gennem mange år er der blevet arbejdet med at forbedre grundlaget for at kunne lave solide samfundsøkonomiske beregninger, der lever op til høje faglige standarder. Det gælder især på transportområdet, men også på miljø-, energi- og klimaområdet er der ved at være opbygget viden om og tradition for, at der bliver udarbejdet solide samfundsøkonomiske analyser som grundlag for større beslutninger, *jf. kapitel 8*. Som følge af den øgede kvalitet vurderes samfundsøkonomiske analyser generelt at kunne tillægges stor betydning i beslutningsprocessen. Det er også i tråd med Produktivitetskommissionens anbefalinger, *jf. boks 9.2*.

Boks 9.2**Produktivitetskommissionens anbefalinger på infrastrukturuområdet**

Produktivitetskommissionen har i afslutningsrapporten fra marts 2013 lagt vægt på følgende hovedanbefalinger inden for infrastruktur:

- Invester kun i infrastruktur, når det er samfundsøkonomisk rentabelt.
- Brug betaling til at reducere trængslen i trafikken.
- Sørg for, at energi- og klimapolitikken fremmer omkostningseffektivitet i energiproduktion og -distribution.

Med anbefalingerne om øget fokus på samfundsøkonomi adresseres den første og tredje af disse anbefalinger i regeringens nye strategi for offentlige investeringer.

I forhold til den 2. anbefaling vanskeliggøres øget anvendelse af betaling i trafikken af, at teknologien bag roadpricing endnu er under udvikling.

Men beslutninger om offentlige investeringer er i sagens natur et udtryk for en politisk prioritering, som blandt andet omfatter hensyn til økonomi, politiske målsætninger om fordeling mellem sektorer, befolkningsgrupper, erhverv mv., *jf. også kapitel 8*. Det indebærer, at samfundsøkonomiske vurderinger som oftest ikke kan stå alene i prioriteringen af offentlige investeringer.

Styrket kvalitet for driftsøkonomiske analyser

En samfunds- eller driftsøkonomisk vurdering – af større eller mindre skala afhængigt af investeringens størrelse og karakter – er grundstenen i et godt beslutningsoplæg. Det er derfor vigtigt, at kvaliteten af disse vurderinger er i top.

Med afsæt i de generelle og sektorspecifikke samfundsøkonomiske vejledninger er der fastlagt overordnede retningslinjer for samfundsøkonomiske analyser.

Der eksisterer ikke på samme måde en særskilt vejledning i udarbejdelse af driftsøkonomiske analyser for offentlige investeringsprojekter. I princippet skal denne type analyser følge de samme trin som de samfundsøkonomiske beregninger, men uden at tage højde for eksterne-liteter, skatteforvriddningstab og andre samfundsøkonomiske effekter.

Kvaliteten af driftsøkonomiske analyser for offentlige investeringsprojekter vurderes imidlertid at kunne forbedres med en særskilt driftsøkonomisk vejledning om, hvordan analysen skal gribes an, hvilke aspekter der bør belyses, og hvordan de skal præsenteres. Det kan eksempelvis være beregninger for forskellige alternativer (fx leje, renovering eller nybyggeri), plan for realisering af eventuelle driftsgevinster, kildehenvisninger til forventninger til udviklingen i demografi, økonomisk udvikling mv. og følsomhedsanalyser af centrale forudsætninger.

Regeringen lægger op til at øge kvaliteten af de driftsøkonomiske analyser for investeringer på bygningsområdet i staten, og at elementerne i den driftsøkonomiske analyse skal fremgå mere eksplicit af beslutningsgrundlaget, *jf. nedenfor*. Samtidigt lægger regeringen op til at gå

i dialog med KL og Danske regioner om, hvordan en vejledning i driftsøkonomiske analyser vil kunne give anledning til bedre beslutningsgrundlag for investeringsprojekter i kommuner og regioner, og hvordan en sådan vejledning mere konkret kan se ud.

Mere overskuelig og ensartet fremstilling af offentlige investeringsprojekter

En grundig samfunds- eller driftsøkonomisk vurdering kan ikke gøre det alene. Det er også væsentligt, at analysens resultater fremgår klart og tydeligt af det beslutningsoplæg, der præsenteres for beslutningstagerne. Således bør beslutningsgrundlaget som udgangspunkt altid afspejle centrale oplysninger som eksempelvis investeringens samfundsøkonomiske eller driftsøkonomiske afkast/nutidsværdi, alternative scenarier samt vurdering af andre virkninger og risici.

For at synliggøre de centrale parametre i beslutningsgrundlaget, kan det være fordelagtigt med en kort, præcis og ensartet fremstilling af et investeringsprojekt – eventuelt i form af en såkaldt faktaside. Det vil gøre det lettere at sammenligne fordele og ulemper ved forskellige investeringsprojekter. Udarbejdelse af faktasider vil særligt være relevant i større forhandlingsforløb, hvor forskellige investeringsprojekter skal prioriteres i en samlet beslutningsproces.

Transportministeriet har i forbindelse med større transportaftaler anvendt såkaldte 'faktakataloger' for at give et større overblik over de forskellige investeringsprojekter i forhandlingerne og er nu ved at indføre faktasidekonceptet som en fast del af beslutningsprocessen, *jf. boks 9.3*. Det skal sikre en ensartet, kort og præcis fremstilling af investeringsprojekterne på baggrund af samfundsøkonomiske vurderinger.

Tilsvarende er der i forbindelse med *Regeringens klimaplan*, august 2013 offentliggjort et 'Virkemiddelkatalog', som overskueligt fremstiller CO₂-reduktion, skyggepris og nettoomkostning ved forskellige klimatiltag.

Boks 9.3**Faktaside som nyt værktøj for prioritering på transportområdet**

De politiske forhandlinger på tværs af Folketingets partier om iværksættelsen af større infrastrukturprojekter på transportområdet sker i dag ofte med afsæt i de beslutningsgrundlag, der udarbejdes af Vejdirektoratet, Trafikstyrelsen og Banedanmark. Da der ofte er tale om beslutninger af ganske betydeligt omfang, understøttes beslutningsprocessen med supplerende baggrundsnotater mv.

I lyset af det ofte ganske betydelige antal projekter, der kan være udarbejdet beslutningsgrundlag for, kan det imidlertid være vanskeligt på en lettilgængelig måde at sammenligne trafikprojekternes trafikale relevans, samfundsøkonomi, vækstpotentiale mv.

For at understøtte mulighederne for en sammenlignende stillingtagen på tværs af projekter vil der derfor ved fremadrettede forhandlinger på transportområdet blive udarbejdet en såkaldt faktaside for hvert projekt. Faktasiden vil i en standardform formidle en ensartet, kort, præcis og lettilgængelig præsentation af relevante projektkarakteristika og centrale nøgletal, der kan bruges ved sammenligning på tværs af projekter.

Faktasiden på transportområdet er bygget op over en række standardtabeller:

- Beskrivelse af projektet
- Analysens vigtigste resultater (herunder det samfundsøkonomiske afkast ved forskellige alternativer)
- Centrale/drivende faktorer i den samfundsøkonomiske analyse
- Konsekvenser for miljø, trafiksikkerhed mv.
- Risikoanalyse

Faktasiden er således tænkt som et nyt, konkret værktøj til at sikre øget sammenlignelighed, gennemsigtighed og overskuelighed i den politiske prioritering på tværs af forskellige transportinfrastrukturprojekter.

Ensartede og overskuelige beslutningsoplæg vil også være relevant i forbindelse med de løbende politiske prioriteringer, som Finansudvalget foretager på baggrund af forelagte aktstykker for statslige bygge- og anlægsprojekter. Det vil gøre det lettere for Finansudvalget at tage stilling til, om projekterne skal gennemføres.

Der lægges således op til, at der udarbejdes en vejledning i udarbejdelse af bygningsaktstykker, hvor centrale oplysninger bør fremgå mere eksplicit, *jf. boks 9.4*.

Boks 9.4**Ny vejledning for udarbejdelse af bygningsaktstykker**

Der lægges op til, at der udarbejdes en vejledning for bygningsaktstykker, der ligger til grund for Finansudvalgets beslutninger om investeringer over forelæggelsesgrænsen. Det omfatter blandt andet aktstykker for byggeprojekter i regi af Bygningsstyrelsen, som varetager investeringer inden for centraladministrationen, politi, domstole og universiteter (ekskl. CBS og DTU, der har bygningsselveje). Hertil kommer aktstykker for investeringer i uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje, forsvaret og kriminalforsorgen.

Vejledningen vil blandt andet skulle definere de centrale oplysninger, der kan eller skal fremgå af aktstykket. De centrale parametre vil i vidt omfang afspejle de elementer, som bør indgå i den driftsøkonomiske analyse ifølge den nye vejledning for driftsøkonomiske vurderinger, *jf. ovenfor*. Det kan eksempelvis være:

- Samlet anlægssum, anlægsperiode og evt. skønnet fordeling over anlægsperioden.
- Samfundsøkonomisk eller totaløkonomisk afkast/nutidsværdi (hvis beregnet).
- Alternativscenarier til nybyggeri
- Pris pr. m², m²-pris pr. bruger e.lign.
- Følsomhedsanalyser og risikovurderinger, herunder eksempelvis ift. forventet aktivitet på uddannelsesområdet.

Det bemærkes, at ovennævnte forhold allerede i dag indgår i bygningsaktstykkerne i varierende omfang, men at der vurderes at være behov for en mere systematisk tilgang.

En samlet strategi for offentlige investeringer

2013/2014: 36

Henvendelse om udgivelsen kan i øvrigt ske til

Finansministeriet
Center for udgiftspolitik og modernisering
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 33 92 33 33
E-mail: fm@fm.dk

ISBN

978-87-93214-25-5

Design, omslag

e-Types & e-Types Daily

Foto

Polfoto

Tryk

Rosendahls Schultz Grafisk a/s

Web

Publikationen kan hentes på
www.fm.dk



