

## **Kronik til Berlingske Tidende**

### **Øresundsregionen - Drøm eller vision?**

Af professor Ole Bjørn, KPMG

#### ***Forhåbningen***

Med bygningen af broen over Øresund blev der skabt store forventninger til, at dette imponerende bygningsværk også ville indeholde forudsætningen for en forandring af Østdanmark og det tilsvarende område i Sverige til en stor region.

Utallige er de festtaler, der er afholdt omkring dette tema, og i det politiske system synes den fornemmelse at have været udbredt, at når først broen var der, ville resten stort set gå af sig selv.

Status i dag er imidlertid stadig, at Øresundsområdet er to nationalt adskilte landsdele, der er forbundet med en bro. Øresundsområdet er ikke en samlet region.

Alt for få erhvervsvirksomheder, hvad enten deres udgangspunkt er Sverige eller Danmark overvejer seriøst at etablere sig på den anden side af broen, og for regionens indbyggere synes det stadigvæk at være en næsten uovervindelig barriere at beslutte sig for at bo eller arbejde på den anden side af sundet, selv om det ikke er afstanden, der er hindringen.

Mange barrierer knytter sig til trods for vort naboskab til forskelle i national, sproglig og kulturel henseende. Det er måske de vanskeligheder, som er sværest at overvinde. Måske er det kun øget økonomisk og befolkningsmæssig integration, der i et langt tidsperspektiv er i stand til at nedbryde eller formindske sådanne forskelle.

Andre vanskeligheder, der knytter sig til lovgivningsmæssige og administrative forskelle, burde myndighederne have lettere ved i fællesskab at håndtere, men det synes ikke mindst at være her, at det politiske system ganske synes at have undervurderet de vanskeligheder, der består for at gøre hele regionen til en sammenhængende enhed i erhvervmæssig og befolkningsmæssig henseende.

#### ***Opgaven***

Det er nødvendigt at få afklaret svarene på tre helt afgørende spørgsmål:

Hvad er det overordnede mål, der tilsigtes med udviklingen af regionen?

Er der enighed om, at regionen skal ses som en enhed i erhvervmæssig, arbejdsmarkedsmæssig og bopælsmæssig sammenhæng, således at det er muligt at bevæge sig rundt i regionen uden at opleve andre problemer end sådanne, der altid vil knytte sig til erhvervmæssig, arbejdsmæssig eller bopælsmæssig ændring, f.eks. ved flytning på tværs af eksisterende kommune- og amtsgrænser?

For det andet må det i detaljer klarlægges, hvad det er for nogle hindringer, der møder en erhvervsvirksomhed, der ønsker at etablere sig i den anden stats område, men inden for regionen, og hvad er det for nogle barrierer, man møder, hvis man fortsat ønsker at bo i det ene land, men arbejde i det andet?

For det tredje må der undersøges, hvilke midler der må anses for nødvendige for i størst mulig udstrækning at fjerne de vanskeligheder, som den foregående analyse har udvist. Er der retsregler som det er nødvendigt at ændre for overhovedet at leve op til de krav, der allerede er indeholdt i EU-traktaten. Er der yderligere nationalt betingede blokader, som lovgivningsmæssigt bør nedbrydes for at fremme integrationen ud over det, der fra EU's side kræves som en minimumsindsats.

### ***Hvad skal der til for at løse opgaven***

Jeg er naturligvis bekendt med, at der både på den danske og måske navnlig på den svenske side af Øresund udfoldes en række bestræbelser i så henseende.

Disse bestræbelser er prisværdige, men spørgsmålet er, om de er tilstrækkelige. Jeg tror kerneproblemet er, at barriererne og - deres nedbrygning - fortsat anskues som et nationalt projekt, der må vurderes og prioriteres ud fra de overordnede interesser, som det nationalt er naturligt at varetage. Griber man opgaven an på den måde, lægger begrænsningerne også lige for. Det kommer primært til at handle om, hvilke løsninger, der kan nås, uden at det kræver lovgivningsmæssige foranstaltninger, som vel kan være hensigtsmæssige ud fra et regionalt synspunkt, men næppe er det ud fra et nationalt helhedssynspunkt. Jeg tror, det er nødvendigt helt at flytte fokus, således at de midler, der må anses for nødvendige for at fremme integrationen i regionen, anskues tværnationalt.

Det kan ikke nytte at stille spørgsmålet: Hvordan skal de andre ændre adfærd lovgivningsmæssigt og administrativt, for at de vanskeligheder, vi synes foreligger, kan blive fjernet. Det er nødvendigt i stedet at stille spørgsmålet: Hvilke ændringer kan vi foretage, som er nødvendige eller hensigtsmæssige for at fremme regionens fælles interesser, selv om det må indebære, at vi giver afkald på positioner, som vi egentlig helst så, at vi fortsat var i besiddelse af.

Barriererne er mange. En systematisk analyse tror jeg vil vise, at de er flere - og større - end erkendelser i øjeblikket rækker til. De fire hovedbarrierer for en egentlig integration i regionen er fortsat infrastrukturen, herunder at det formentlig bliver nødvendigt at afdæmpe den brugerbetaling, der knytter sig til broforbindelsen. Den næste er arbejdsmarkedet, hvor det også er nødvendigt at foretage en betydelig omlægning, såfremt man ønsker at realisere målet om et egentlig fælles regionalt arbejdsmarked. Det tredje område, hvor det er nødvendigt at integrere i langt større omfang, end det er tilfældet i dag, er uddannelsessystemet i relation til såvel faglige som ikke mindst længerevarende uddannelser. Endelig er skattesystemet fortsat en barriere for såvel erhvervsvirksomheder som personer.

### ***Barriererne i skattesystemet***

Lad mig bruge det sidste område som illustration af, hvilke barrierer der er, og hvordan de kan nedbruges, og ikke mindst hvorledes det er nødvendigt at tilføre lang mere dynamik end den, der behersker området.

### ***Barriererne for erhvervslivet***

En erhvervsvirksomhed, der ønsker at etablere sig og udøve erhvervsaktivitet også i den del af regionen, der befinder sig i det andet land, vil støde på mange andre barrierer end i de skattemæssige. Skal vi have regionens erhvervsliv integreret, er det naturligvis først og fremmest nødvendigt at fjerne de hindringer for fri erhvervsudøvelse i et andet land, som fortsat eksisterer, og som knytter sig til autorisation, bevilling eller beskikkelse, som ikke umiddelbart giver adgang til en erhvervsudøvelse i et andet land. Ønsker en erhvervsvirksomhed at etablere sig med f.eks. en filial eller et datterselskab på den anden side af den nationale grænse, bliver det nødvendigt at etablere de fornødne beredskaber til, at man er i stand til at varetage skattemæssige forpligtelser også i relation til en lovgivning, man måske på forhånd ikke har det mindste kendskab til. For mange erhvervsvirksomheder er skattesystemet i det land, hvor man hidtil har udøvet sin virke, en svær hindring, der påkalder sig bistand fra mange gode - men ikke nødvendigvis billige - kræfter. At varetage skattemæssige forpligtelser i endnu et land forekommer at være en uoverstigelig hindring, i hvert fald hvis der er tale om mindre og middelstore erhvervsvirksomheder, der ikke i forvejen opererer internationalt, og som derfor har etableret det fornødne beredskab. Vil vi have regionens erhvervsliv integreret, er det imidlertid ikke de største virksomheder, vi skal sætte på, fordi vi i forvejen opererer på tværs af landegrænserne. Vi skal sætte på de mindre og middelstore virksomheder, hvor potentialet for en regional dynamik ligger.

Kunne vi ikke nedbryde den skattemæssige barriere for etablering eller udvidelser i det andet land ved at skabe en ordning, hvorefter den samlede erhvervsaktivitet, hvad enten den hidrører fra det ene eller det andet land inden for regionen, alene beskattes i det land, hvor selskabet har sit hjemsted, eller hvis der er tale om personlig ejede erhvervsvirksomheder, hvor den person bor, der ejer erhvervsvirksomheden. Selskabet eller personer opgører sit skattemæssige resultat, som om han alene udøvede erhvervsvirksomhed i sit hjemland, og den samlede skat bliver beregnet på grundlag heraf. Herefter er det et anliggende for myndighederne at fordele den samlede skat i forhold til omfanget af den erhvervsaktivitet, der bliver udøvet i de respektive lande. Det forvandles fra at være et problem på individ- eller selskabsniveau til at være et problem på nationalt niveau at fordele skatten.

Hidtil har erhvervsudøvelse i det andet land været styret af den overenskomst til undgåelse af dobbeltbeskatning, som er indgået på nordisk niveau, men som stort set er opbygget i overensstemmelse med den modeloverenskomst, som OECD har udarbejdet. Også på det regionale niveau opfattes erhvervsudøvelse over sundet som et problem, der er parallelt med, at en erhvervsvirksomhed i regionen etablerer sig i et helt andet land. Synsvinklen om at udvikle et fælles regionalt erhvervsliv anlægges ikke.

Det er klart, at en sådan løsning kræver lovgivningsmæssige foranstaltninger, men det ville utvivlsomt indebære en væsentlig lettelse for de mindre og mellemstore virksomheder, der kunne have ekspansionsplaner på den anden side af den nationale grænse. Det kunne også være et udmærket instrument til at få afprøvet, om der hos de nationale myndigheder overhovedet er vilje til at fremme den regionale integrationen på bekostning af de begrænsninger, som i øvrigt gør sig gældende i det økonomiske samvirke mellem flere nationalstater.

### ***Barrieren for personer***

Også på individniveau er de skattemæssige barrierer betydelige. Ikke mindst her kan man iagttage, at de nationale særinteresser lurer lige under den overflade, man ellers holder så blankpoleret, når festtalerne for den regionale integration skal afvikles.

Frem til 1999 havde vi i overenskomsten til undgåelse af dobbeltbeskatning en særlig græsegængerregel, der indebar, at den, der boede i ene andet land, men hentede sin arbejdsindkomst i det andet, blev beskattet i det land, hvor han boede. Ud fra et integrationssynspunkt synes det ikke at være nogen dårlig løsning. Da Danmark imidlertid kunne iagttage, at ikke så få danskere fandt en billigere bolig på den svenske side af Øresund, men bibeholdt deres arbejdsmæssige tilknytning til Danmark, tog den nationale grådighed overhånd, og Sverige bøjede sig beredvilligt og gik over til den i international sammenhæng anerkendte hovedregel, hvorefter beskatningen finder sted i det land, hvor arbejdet udføres, selvom man bopælsmæssigt har hjemsted i det andet land. Dette er fortsat reglen i dobbeltbeskatningsoverenskomsten i relation til Sverige. Nu er det imidlertid de svenske kommuner - snarere end den svenske stat - der er utilfredse. Kommunerne syntes i en vis udstrækning, at det er urimeligt, at Danmark som arbejdsstaten har beskatningsretten, mens de svenske kommuner, hvor danskerne bor, har byrden ved at stille sædvanlige kommunale faciliteter til rådighed for danskerne.

Det sidste års tid har der derfor pågået forhandlinger mellem myndighederne på regeringsniveau om at finde en løsning på problemerne. Fra svensk side er udgangspunktet, at man passende kan vende tilbage til ordningen før 1999, hvad Danmarks dog ikke syntes om, men i stedet har tilbudt svenskerne forskellige mellemløsninger.

Forløbet illustrerer imidlertid med deprimerende klarhed, hvor beskeden viljen er til at begrave de sædvanlige nationale interesser og i stedet for stille det spørgsmål, der er afgørende, såfremt regionens fælles interesser skal fremmes, nemlig hvordan beskatningssystemet bedst kan indrettes, således at det fjerner barriererne for, hvor man vil arbejde, og hvor man vil bo.

Man skal være opmærksom på, at de hindringer, der er på det personlige plan, også vil være barrierer for erhvervslivet, fordi det er til hinder for det fælles arbejdsmarked, der er afgørende, såfremt integrationsprocessen skal lykkes.

Skal vi have et fælles arbejdsmarked, tror jeg løsningen kunne være, at man opretholdt den nuværende beskatningsmæssige hovedregel, hvorefter arbejdsindkomsten beskattes i det land, hvor arbejdet udføres, men at man mellem de to stater aftalte, hvorledes det samlede skatteprovenu skulle fordeles i relation til de personer, der bor i en del af regionen, men arbejder i den anden del. Danmark har foreslået en sådan ordning, som imidlertid foreløbig er afvist af Sverige. Det er imidlertid nødvendigt, såfremt der er et reelt ønske om at fjerne de personskattemæssige barrierer for regionens udvikling at aftale, at de samlede skatter, der knytter sig til arbejdsindsatsen, dvs. personskatterne og for Sverige's vedkommende tillagt de meget betydelige arbejdsgiverafgifter, der er modstykket til den langt højere direkte personskat i Danmark, indgår i et fælles puljesystem, hvor landene aftaler, hvor stor en del af skatteprovenuet, der skal tilfalde arbejdslandet, og hvor stor en del af provenuet, der bør tilfalde det land, hvor bopælen er.

Endnu en skattemæssig barriere eksisterer, nemlig beskatning af pensioner, der knytter sig til arbejdsindsatsen, og som derfor administreres af arbejdsgiveren. Mens de privattegnede pensionsordninger i øvrigt alene er fradragsberettigede i bopælslandet, og udbetaling beskattes i det land, hvor man bor, er problemerne langt mere komplekse for private pensionsordninger, der administreres af arbejdsgiverne.

Som udgangspunkt anerkender hverken Sverige eller Danmark fradrags- eller bortseelsesret for pensionsordninger, der er oprettet i udlandet. Mens Danmark stædigt har fastholdt, at der ikke er mulighed for i beskatningsmæssig henseende at anerkende pensionsordninger i udlandet, har

Sverige udvist større fleksibilitet, idet der faktisk er sket godkendelse af danske pensionsordninger, der har karakter af løbende pensioner. Danskernes stejle holdning er så meget desto mere bemærkelsesværdig, som Danmark i andre overenskomster til undgåelse af dobbeltbeskatning har fjernet barriererne for anerkendelse af andre landes pensionsordninger. Det må i hvert fald, være et minimumskrav til fremme af integrationsprocessen i Øresundsregionen, at Danmark etablerer en ordning, der muliggør anerkendelse af svenske pensionsordninger, således at disse i beskatningsmæssig henseende sidestilles med ordninger, der er oprettet i Danmark.

### ***Hvordan kommer vi videre?***

At gøre Øresundsregionen til et område, der naturligvis i national henseende fortsat er en del af Danmark henholdsvis Sverige, men som i øvrigt erhvervsmæssigt, økonomisk, befolkningsmæssigt, socialt og kulturelt udgør en enhed, må som udgangspunkt være lettere end i andre grænse-regioner, fordi der både geografisk, historisk, sprogligt og kulturelt er mere, der samler, end skil-ler. En integrationsproces er imidlertid ikke noget, der forløber af sig selv, men som det er nød-vendigt at drive fremad ved en målrettet indsats, der er styret af fælles interesser, frem for de sædvanlige nationale interesser. Jeg tror derfor ikke, det er tilstrækkeligt for at fremme den del af integrationsprocessen, der kræver lovgivnings- og administrationsmæssige foranstaltninger fra de offentlige myndigheder med traditionelle midler.

I stedet må vi tænke utraditionelt. Vi må have etableret en fælles myndighedsstruktur. En sådan fælles administrativ funktion skal have som sit udtrykkelige kommissorium at fremme integrati-onen og kortlægge de lovgivningsmæssige og administrative barrierer, der skal fjernes, for at opnå de fælles mål. Det bliver nødvendigt at få etableret sådanne administrative strukturer med fornøden myndighed og politisk pondus til at fortælle de respektive nationalstaters politikere, hvilke ændringer i de lovgivningsmæssige og administrative systemer, der er nødvendige, så-fremt der overhovedet er enighed om, at dynamikken i Øresundsregionen skal fremmes, således at området kan blive den metropol, der er det nordiske svar på andre metropoler i vor del af ver-den.