

# Dansk Økonomi Efterår 2005

---

Konjunkturvurdering

Konkurrenceproblemer  
og  
konkurrencepolitik

Danish Economy • Autumn 2005 • English summary

---

•  
**DET ØKONOMISKE RÅD**

• •  
FORMANDSKABET

Pris 140 kr. inkl. moms  
ISBN 87-89027-50-7  
ISSN 0904-7778

Sælges hos boghandlere  
og i Sekretariatet, hvor den også fås i abonnement

Det Økonomiske Råd  
Sekretariatet  
Amaliegade 44  
1256 København K

Tlf.: 33 13 51 28  
Fax: 33 32 90 29  
E-post: [dors@dors.dk](mailto:dors@dors.dk)  
Hjemmeside: [www.dors.dk](http://www.dors.dk)

Oplag 2000

Tryk: Salogruppen

Signaturforklaring:

- Oplysning kan ikke foreligge/foreligger ikke.

Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellerne afvige fra totalen.

# INDHOLD

## Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	<b>Resume</b>	1
<b>Kapitel I</b>	<b>Konjunkturvurdering</b>	21
	Indledning	21
	International baggrund	33
	Indenlandsk efterspørgsel	52
	Udenrigshandel og betalingsbalance	58
	Beskæftigelse, løn og priser	67
	De offentlige finanser	81
	Boligmarkedet og boligbeskatning	86
	Aktuel økonomisk politik	107
	Litteraturliste	113
	Bilagstabeller	114
<b>Kapitel II</b>	<b>Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik</b>	125
	Indledning	125
	Aspekter af konkurrence	128
	Konkurrencen i dansk erhvervsliv	142
	Samfundsøkonomiske gevinster ved øget konkurrence	152
	International konkurrence	163
	Offentlig regulering og konkurrence	169
	Elmarkedet under stadig udvikling	183
	Konkurrencestrategier	201
	Opsummering og politikanbefalinger	216
	Litteraturliste	223
	<b>Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer</b>	233
	<b>English Summary</b>	267

## TIL REGERINGEN

Diskussionsoplægget blev drøftet på Det Økonomiske Råds møde den 24. november 2005. Det følgende resume af drøftelserne er delt i to dele. Det første afsnit omhandler konjunktursituationen, ejerboligbeskatning og den aktuelle økonomiske politik. Andet afsnit omhandler konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik. Ud over bemærkninger på mødet er der på siderne 233-266 skriftlige indlæg fra en række rådsmedlemmer.

Formandskabet meddelte indledningsvist, at Folketingets Finansudvalg har besluttet at mødes to gange årligt med Det Økonomiske Råds formandskab med henblik på en orientering om og en drøftelse af vismandsrapporter. Mødet afholdes så hurtigt som muligt efter offentliggørelsen af rapporterne.

I foråret annoncerede formandskabet, at rapporten i efteråret ville indeholde to specialkapitler, nemlig et om konkurrence og et om transport. De ressourcemæssige rammer for Det Økonomiske Råd er siden sidste møde blevet ændret, og sekretariatet har derfor ikke kunne genbesætte ledige stillinger i det omfang, det var forventet, hvilket har gjort det nødvendigt at udskyde kapitlet om transport til foråret 2006. Formandskabet har, i lyset af de ændrede rammer, fundet det nødvendigt fremover at reducere antallet af specialkapitler fra normalt fire til tre pr. år.

### **Konjunktursituationen, ejerboligbeskatning og den aktuelle økonomiske politik**

*Formanden for Landsorganisationen* var overordnet enig i formandskabets vurdering af den økonomiske situation, men mente, at skønnet for lønstigningen er for højt. Han kvitterede for analysen af ejerboligmarkedet og var enig i, at højere beskatning af boliger kan sænke skatten på arbejdskraft. Han var dog uenig i, at de almene boliger skal beskattes. Formanden mente ikke, der er behov for at stramme rådighedsreglerne yderligere, og han kritiserede formand-

skabets forslag om reduktion i dagpengene. Det, der er brug for, er opkvalificering af arbejdsstyrken.

*Formanden for Dansk Arbejdsgiverforening* var generelt enig i formandskabets prognose for dansk økonomi. Han fandt, at den danske konkurrenceevne er under pres af lave lønstigninger i udlandet, og var overrasket over, at de danske lønninger ventes at stige med ca. 4 pct. i prognoseperioden, når globaliseringen lægger et tiltagende nedadgående lønpres. Han bemærkede endvidere, at den demografiske udvikling stiller krav til udviklingen i arbejdsudbuddet med henblik på at opretholde finanspolitisk holdbarhed, og at velfærdsreformer bør gennemføres nu frem for senere, mens konjunktursituationen er gunstig. Formanden var enig i, at dagpengene bør sættes ned som tilskyndelse til at arbejde og tilføjede, at man også bør kigge nærmere på bl.a. kontanthjælpen og integrationspolitikken med henblik på at forøge arbejdsstyrken.

*Finansministeriets departementschef* fandt, at konjunkturvurderingen tegner et realistisk og positivt billede med en historisk lav ledighed. Han var enig i, at tiltagende pres på arbejdsmarkedet vil virke løndrivende, og at det er nødvendigt med tilbageholdenhed i finanspolitikken i den aktuelle situation. Departementschefen fandt, at de centrale målsætninger i 2010-planen – at sikre strukturelle overskud og gældsnedbringelse – ser ud til at blive realiseret, selv om de oprindeligt fastsatte mål for instrumenterne – øget beskæftigelse og begrænset vækst i det offentlige forbrug – måske ikke opfyldes præcist. Han nævnte, at formandskabets skøn for væksten i det offentlige forbrug i 2005 er højere end Finansministeriets skøn. De kommunale budgetter peger på et højere udgiftsniveau end oprindeligt aftalt, men han understregede, at det er regeringens klare mål, at de kommunale udgifter bliver på det aftalte niveau.

*Departementschefen for Økonomi- og Erhvervsministeriet* var enig i, at der er en risiko for, at der kan opstå flaskehalse på arbejdsmarkedet, og at der på denne baggrund bør føres en tilpas stram finanspolitik. Han fandt dog, at formandskabets opfattelse af, at der ikke kan disponeres fremadrettet, før de nødvendige reformer har vist deres virkning, er

for restriktiv. Formandskabets forslag vil eksempelvis vanskeliggøre en satsning på forskning og uddannelse som led i at styrke Danmark i globaliseringen. Departementschefen var enig i, at en stor del af husprisstigningerne de senere år kan forklares af lavere rente og højere indkomster. Han konstaterede, at formandskabets forslag om kapitalgevinstbeskatning naturligvis ikke harmonerer med skattestoppet. Hertil kommer, at proventet fra en sådan beskatning sandsynligvis er overvurderet af formandskabet, og at man under alle omstændigheder skal være varsom med at introducere øgede boligskatte, når væksten i huspriserne forventes at aftage.

*Formanden for Finansrådet* kunne tilslutte sig formandskabets prognose for dansk og international økonomi, men var dog mere optimistisk end formandskabet med hensyn til udviklingen i den danske eksport. Han var desuden enig i vurderingen af situationen på arbejdsmarkedet og fandt, at strukturreformer er vigtige med henblik på at lette presset på arbejdsmarkedet. Han understregede, at bevæggrunden for at øge boligbeskatningen bør være muligheden for at nedsætte skatten på arbejdsindkomst. Han tog forbehold overfor kapitalgevinstbeskatning af boliger, bl.a. fordi der er risiko for, at der ved salg af boligen opstår to priser som følge af ”penge under bordet”, og han tog konkret afstand fra saldometoden, da den synes meget kompliceret.

*Formanden for Dansk Handel og Service* var enig i den overordnede vurdering af den økonomiske situation. Fla-skehalsproblemer på arbejdsmarkedet kan bremse opsvin-get, hvorfor han understregede, at der skal ske initiativer for at sikre kvalificeret arbejdskraft. Formanden erklærede sig enig i anbefalingerne vedrørende stramninger på arbejds-markedsområdet og opfordringen til, at indfasningen af strukturreformer bør påbegyndes nu. Endvidere opfordrede han til større konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor for at øge den offentlige effektivitet, herunder at udlicite-ringsgraden bør stige ved kommunesammenlægningerne.

*Formanden for Danske Andelsselskaber* var enig med for-mandskabet i, at den fremtidige vækst vil blive begrænset af mangel på kvalificeret arbejdskraft og stigende lønninger.

Han fandt, at et øget jobfradrag kan være et middel til at øge beskæftigelsen. Han vurderede, at Østafalens begrænsninger for at importere arbejdskraft fra de nye EU-lande er uhensigtsmæssig og konkurrenceforvridende. Med hensyn til forslagene om beskatning af ejerboliger støttede han det princip, at der først betales skat, når pengene er tjent.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* var enig i formandskabets positive syn på dansk økonomi og i, at offentlige overskud primært skal bruges til at nedbringe den offentlige gæld for at sikre den finanspolitiske holdbarhed. Hun påpegede dog, at en del af overskuddet på de offentlige finanser i 2004-05 bør anvendes til udgifter i forbindelse med kommunalreformen. Hvad angår formandskabets forslag om beskatning af kapitalgevinster på boliger, støttede formanden for FTF, at de immobile skattekloder i højere grad end de mobile skattekloder beskattes. Hun var derimod stærkt uenig i, at de lediges rådighedsbeløb skal reduceres ved at stramme op på dagpengenes niveau eller varighed. Man bør i stedet forbedre de lediges kvalifikationer, hvis man ønsker at øge beskæftigelsen. En yderligere forringelse af dagpengesystemet sætter den danske arbejdsmarkedsmodel under pres og skaber et mere stift arbejdsmarked.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, vurderede, at bekymringen for flaskehalse som følge af de seneste års ledighedsfald i høj grad skyldes erindringerne fra flaskehalsproblemerne i 1980'erne og kun i mindre omfang bygger på egentlige facts. Han var desuden i tvivl om rigtigheden af beregningerne foretaget på modellen HEIMDAL. Han fandt det bl.a. utroværdigt, når modelberegningerne viser, at virkningen af en ændret global rente på dansk økonomi er større end virkningen på den amerikanske økonomi. Han påpegede også, at beregningsgrundlaget for en neutral beskatning af ejerboliger i formandskabets rapport er diskutabelt, da beregningerne ikke tager højde for, at en stor del af danskernes opsparing er placeret hos pensionskasserne, hvor skatteprocenten er relativt lav. Endeligt vurderede han, at man bør beskatte den reale – og ikke den nominelle – kapitalgevinst ved boligsalg, idet boligejerens skattebetaling

ikke bør stige udelukkende som følge af højere generelle priser.

*Repræsentanten for Dansk Industri* kunne tilslutte sig formandskabets konjunkturvurdering og var enig i, at der er behov for reformer på arbejdsmarkedet. Han understregede vigtigheden af, at disse reformer har virkning både på kort, mellemlang og lang sigt. Han konstaterede, at udgifterne til offentligt forbrug systematisk overstiger det planlagte, og at der er derfor et klart behov for strammere styring.

*Nationalbankdirektøren* bemærkede, at formandskabets prognose indebærer en blød landing frem mod 2008 fra de nuværende høje vækstrater. Han skønnede, at den forventede udvikling i efterspørgslen vil medføre et stadigt større pres på arbejdsmarkedet, og mente, at formandskabet burde have diskuteret risikoen for overophedning på arbejdsmarkedet mere indgående. Finanspolitikken bør på denne baggrund ikke være ekspansiv, og reformer er vigtige med henblik på at øge kapaciteten og reducere presset på arbejdsmarkedet. Vedrørende boligbeskatning bemærkede direktøren, at boligskatter både påvirker boligejernes disponible indkomster og deres formuer via boligpriserne. Derfor påvirker boligskatter i højere grad end andre skatter forbruget. Han vurderede, at den af formandskabet foreslåede saldo-metode i forbindelse med kapitalgevinstbeskatning er kompliceret.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* kritiserede dels, at der mangler tiltag på erhvervsuddannelsesområdet, f.eks. sikring af tilstrækkelige praktikpladser, dels at aktiveringsindsatsen er reduceret. Han var enig i, at beskatningen bør flyttes fra arbejdskraft til boliger, men mente, at den foreslåede saldometode er kompliceret. Endelig foreslog formanden, at de store offentlige overskud, der følger af den høje oliepris, overføres til en oliefond, hvis midler f.eks. kan anvendes til forskning.

*Formanden for Håndværksrådet* glædede sig over fremgangen i dansk økonomi, men frygtede på længere sigt mangel på kvalificeret arbejdskraft. En mulighed kan i den forbindelse være øget anvendelse af arbejdskraft fra nabolandene.



Formanden fandt saldometoden spændende, men grundet de administrative problemer foretrak han i stedet en højere løbende beskatning og understregede vigtigheden af, at øget boligbeskatning skal følges af massive skattelettelser på arbejdskraft. Han fandt, at formandskabets anbefaling af, at en 2015-plan bør indeholde konkrete politiktiltag, kan risikere at fastlåse den økonomiske politik i mange år frem. Han understregede dog nødvendigheden af at forfølge de langsigtede mål.

*Forbundsformanden for Dansk Metal* tilsluttede sig Landsorganisationens kritik af forslaget om opstramning af rådighedskrav og Arbejderbevægelsens Erhvervsråds udtalelse om nødvendigheden af flere lærepladser. Han fandt det bedre at skabe en "trækeffekt", hvor uddannelsesniveaue generelt løftes, i stedet for nedskæringer i dagpengesystemet, som vil stride mod flexicurity-modellen.

*En af de særligt sagkyndige, Ellen Andersen*, roste Sekretariatet for håndteringen af overgang til det reviderede nationalregnskab. Hun var enig i, at reformer skal indføres i en højkonjunktur, men fandt det vanskeligt at pege på, hvornår det vil være passende at indføre øget boligbeskatning.

*En af de særligt sagkyndige, Niels Thygesen*, efterlyste en diskussion af effekten af de finanspolitiske lempelser sidste år, som han fandt overflødige, men åbenbart ikke så skadelige som forventet. Han understregede, at kapacitetsudvidende tiltag er nødvendige, men anerkendte, at det kan være vanskeligt at ændre i den internationalt roste flexicurity-model. Han værdsatte beregningerne, der belyste, at boligbeskatningen er for lav, men savnede en diskussion af effekten af progressionen i beskatningen. Han fandt saldometoden for kompliceret og foretrak i stedet, at ejendomsværdiskatten hæves.

*Formanden for Det Økonomiske Råd* konkluderede, at der synes at være udbredt enighed om konjunkturvurderingen og om, at arbejdsmarkedsreformer er vigtige med henblik på at lette presset på arbejdsmarkedet. I forbindelse med kritikken af formandskabets forslag om at reducere dagpengene, præciserede formanden, at formandskabet fremlægger

to alternativer – et hvor dagpengeperioden nedsættes fra fire til tre år og et andet, hvor dagpengeniveauet nedtrappes. I begge tilfælde er det vigtigt, at AF-systemet leverer hurtig og effektiv rådgivning og jobsøgningshjælp til de ledige. Han noterede sig, at der blandt flere af rådsmedlemmerne findes støtte til i højere grad at beskatte immobile skatte-kilder frem for mobile kilder og påpegede, at formandskabet foreslår to modeller til fjernelse af den nuværende subsidie-ring af ejerboliger. Enten kan ejendomsværdiskatten hæves til godt 1½ pct., eller alternativt kan ejendomsværdiskatten hæves til 1 pct. kombineret med en kapitalgevinstbeskat-ning, der bygger på saldometoden. Han understregede, at saldometoden ikke giver de uheldige indlåsnings effekter, der knytter sig til traditionelle former for kapitalgevinst-beskatning, men sagde samtidig, at han er opmærksom på, at saldometoden er kompliceret. Han var enig i, at de præci-se forudsætninger bag beregningen for den neutrale ejen-domsværdiskat kan diskuteres, men mente ikke, at der kun-ne være tvivl om, at den nuværende beskatning er meget lempelig.

## **Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik**

*Formanden for Landsorganisationen* fandt, at analyserne i konkurrencekapitlet var interessante og kunne støtte de fleste forslag. Han henviste til den igangværende debat om straffritagelse for kartelbrydere og støttede ordningen, hvis den virker. Han mente, at analysen af servicedirektivet er for snævert økonomisk. Han mente, at oprindelseslands-princippet ville kunne undergrave den danske aftalemodel, og at lavere lønninger ikke vil gavne velfærden. Han var derfor uenig i formandskabets støtte til direktivforslaget i dets nuværende form.

*Finansministeriets departementschef* ville ikke kommentere DONG fusionen, da den er under behandling af EUs kon-kurrencemyndigheder. Han var enig i vigtigheden af at ska-be konkurrence på elmarkedet og sagde, at et ønske om bedre konkurrence ligger bag regeringens beslutninger på energiområdet. Han var således enig i behovet for tilstræk-kelig international transmissionskapacitet og mente, at Energinet.dk skal følge udviklingen i behovet. DONG fusi-

onen skal ses i dette perspektiv: Med fusionen skabes et stærkt selskab, der kan tage konkurrencen op med store udenlandske selskaber og opnå stordriftsfordele. En opsplitting ville skabe små selskaber, der ikke kan klare sig i konkurrencen, og resultatet vil være dårligere for forbrugerne. I øvrigt mente han, at alternativet til fusionen var, at selskaberne ville blive overtaget af udenlandske selskaber, hvilket ville være værre.

*Departementschefen for Økonomi- og Erhvervsministeriet* fandt analyserne gode og spændende og var enig i vurderingen af vigtigheden af konkurrence. Han var generelt positiv over for de konkrete anbefalinger, herunder var han enig i behovet for en mere effektiv konkurrencelov med bøderabat og oplyste, at muligheden for en særdomstol indgår i regeringens overvejelser. Han var enig i behovet for en kortere sagsbehandlingstid og havde noteret sig forslaget om at sammenlægge dele af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) og Konkurrencestyrelsen. Han mente ikke, at der er behov for at ændre sammensætningen af Konkurrencerådet, da erhvervsrepræsentanterne medvirker til at skabe en god konkurrencekultur og bidrager med nyttig information. Han ville ikke kommentere DONG fusionen, men mente, at konkurrencen er det centrale, og at integrerede selskaber ikke er noget særsyn. Han mente, at analysen af servicedirektivet er ensidig og ikke fokuseret på problemområderne. Oprindelseslandsprincippet giver forskellige regler og skaber ulige konkurrence, og desuden kan det have konsekvenser for den danske arbejdsmarkedsmodel. Han mente, at direktivforslaget er uklart, og at det vigtigste er adgangen til markederne, ikke oprindelseslandsprincippet. Han var dog enig i de overordnede mål og i behovet for styrkelsen af det indre marked for serviceydelser.

*Formanden for Finansrådet* mente, at konkurrence er et vigtigt område. Han mente dog, at analyserne er tvivlsomme ikke i mindst i forhold til den finansielle sektor. Markupberegningen er ikke dækkende, da det anvendte kapitalapparat ikke indeholder finansielle aktiver, og lønpræmien er problematisk, da den f.eks. ikke indeholder intern efteruddannelse. Årsagen til den høje indtjening i den finansielle

sektor er en stigende volumen. Han var enig med formandskabet i behovet for international konkurrence og fri markedsadgang. Han mente, at der er små adgangsbarrierer i den danske finansielle sektor, og at der er betydelig international konkurrence. Han fandt, at den nuværende sammensætning af Konkurrencerådet fungerer udmærket, og at der ikke er behov for ændringer. Han fandt ikke, at der er påvist behov for kollektive søgsmål, men kunne til en vis grad tilslutte sig tanker om strafabat for kartelvirksomheder.

*Formanden for Dansk Handel og Service* var enig i vigtigheden af en effektiv konkurrence og mente, at analyserne indikerer, at konkurrenceniveauet er højt i Danmark. Han mente dog, at analyserne ligger for tæt op ad Konkurrencestyrelsens analyser, der fortsat er for unuancerede. Han roste konklusionerne om betydningen af offentlig regulering og servicedirektivet. Han fandt det problematisk, at offentlig produktion stort set står uden for konkurrence, og at der er behov for et væsentligt udbygget samspil mellem det offentlige og den private sektor. Han mente, at analyserne af elmarkedet illustrerer problemerne, hvis der ikke liberaliseres på en hensigtsmæssig måde. Han fandt endvidere, at en realisering af det indre marked for tjenesteydelser er en forudsætning for at opfylde Lissabon-målsætningerne, og han støttede derfor formandskabets anbefaling af servicedirektivet i den oprindelige form. Han mente, at debatten om servicedirektivet har været præget af skrækscenarier.

*Formanden for Danske Andelsselskaber* fandt beskrivelsen af konkurrenceloven unuanceret. De seneste ændringer af konkurrenceloven skal have tid til at virke, og hyppige lovændringer er problematiske. Han mente, at de foreslåede ændringer af Konkurrencerådet vil svække det. Yderligere frygtede han, at en sammenlægning af Konkurrencestyrelsen og SØK vil reducere retssikkerheden, men at det muligvis ville kunne medvirke til en mere kompetent sagsbehandling. Han støttede oprettelsen af en specialdomstol. Han mente, at retssikkerheden kunne være truet, hvis der indføres strafabatordninger for kartelvirksomheder, men mente også, at problemets størrelse vil afhænge af den konkrete udformning af ordningen. Han mente, at det er dybt betænkeligt at foreslå højere bødeniveauer, og at kollektive søgs-

mål kun bør gennemføres med stor forsigtighed. Han fandt det fornuftigt, at der udarbejdes økonomiske og statistiske analyser, men at det af hensyn til retssikkerheden er vigtigt, at det ikke sker på bekostning af den juridiske behandling i den konkrete sag.

*Formanden for Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd* så positivt på at mindske barriererne for serviceydelser i det indre marked, men var betænkelig ved udformningen af servicedirektivet. Hun var betænkelig ved, om kvalitetsniveauet på serviceydelser kan opretholdes, hvis oprindelseslandsprincippet anvendes. Hun frygtede, at kombinationen af servicedirektiv og udstationeringsdirektiv kan lede til social dumping og få negative konsekvenser for det danske arbejdsmarked. Hun var yderligere uenig med formandskabets fortolkning af udstationeringsdirektivet, da hun fandt, at kollektive overenskomster er ligeså bindende som lovgivning for udenlandske servicearbejdere. Dermed skal udenlandske servicearbejdere have samme løn og ansættelsesvilkår som danske. Hun var enig i analyserne af konkurrencesituationen og i anbefalingerne af sanktioner mv., men havde ingen holdning til sammensætningen af Konkurrencerådet.

*En af de særligt sagkyndige, Hans E. Zeuthen*, mente, at der er særlige tekniske forhold på elmarkedet, men at det er vigtigt at tage emnet op. Han mente, at konkurrencesituationen er forbedret, men at der stadig er problemer. Han mente ikke, at økonomers syn på konkurrence havde udviklet sig tilstrækkelig i de seneste 100 år og henlede opmærksomheden på, at også lovlig brug af ufuldstændig konkurrence kan give samfundsøkonomiske omkostninger. F.eks. mente han, at værdien af et brand i virkeligheden afspejler den værdi, der følger af ufuldkommen konkurrence.

*Repræsentanten for Dansk Industri* mente, at dele af analyserne i kapitel II er gode. Da den danske konkurrencelov er tilpasset EU-retten, mente han, at der kun er mulighed for mindre ændringer, som ikke vil medføre store gevinster. Man bør til gengæld se på andre former for regulering. Han var enig i anbefalingen om en særlig konkurrencedomstol, men mente, at de øvrige forslag om konkurrenceloven står

løsrevet fra analyserne. Dette gælder også forslaget om sammenlægning af SØK og Konkurrencestyrelsen, der desuden strider mod grundlæggende retsprincipper. Mht. afsnittet om elmarkedet var han enig i vigtigheden af transmissionsforbindelser. Desuden mente han, at det er bedst med store, effektive aktører på elmarkedet, som kan konkurrere på tværs af landegrænser. Det er Energinet.dk's opgave at sikre tilstrækkelige internationale transmissionsforbindelser. Han fandt regulatorrisikoen vigtig, også internationalt. På lang sigt ved investorerne intet om rammevilkårene efter Kyoto-aftalens udløb efter 2012, og de kortsigtede investeringsbetingelser kendes heller ikke pga. CO<sub>2</sub>-kvoter, der ikke er delt ud. Han støttede betragtningerne om, at servicedirektivet vil bidrage til forbedret konkurrence, men påpegede, at det i den endelige version af servicedirektivet bør fastslås, at direktivet ikke ødelægger konfliktretten.

*Nationalbankdirektøren* fandt det vigtigt at analysere konkurrencesituationen. Han fremførte, at konkurrencen ikke kun er et nationalt problem, og at det er svært at konkurrere over landegrænser med f.eks. software. Han påpegede desuden, at en betingelse for konkurrence er, at forbrugerne reagerer på prissignaler, hvilket ikke altid er tilfældet.

*Formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* mente, at diskussionsoplægget fremstiller konkurrencen alt for idealiseret. Der er brug for virksomheder, der kan drive forskning og udvikling, hvilket de små virksomheder ikke kan. Han mente, at servicedirektivet burde have været analyseret grundigere. Desuden påpegede han, at det er farligt at lade være med at analysere den finansielle sektor og nærings- og nydelsesindustrien, blot fordi andre analyserer de områder. Dette bør der følges op på, og han tilføjede, at også transportsektoren bør analyseres. Desuden fandt han ikke, at energiudvinding er et risikofyldt erhverv, hvorfor dette ikke kan bruges som argument for en høj forrentning af egenkapitalen i dette erhverv. Endelig mente han, at de hyppige ændringer af konkurrenceloven kan være nødvendige for at sikre konkurrencen.

*Direktøren for Forbrugerrådet* mente også, at en løbende ændring af konkurrenceloven er nødvendig. Generelt støtte-

de han anbefalingerne i diskussionsoplægget. Mht. sammensætningen af Konkurrencerådet lagde han vægt på, at også interesseorganisationer er repræsenteret, men at antallet kan skæres ned. Han påpegede, at lovgivningen kan være svær at håndhæve, og at konkurrencemyndighedernes muligheder for at efterforske ved mistanke om eksempelvis karteller skal forbedres. Derfor mente han, at ransagning også bør kunne foretages i private hjem. Han var enig i, at adgang til kollektive søgsmål er vigtig, da det også vil kunne få en præventiv effekt, fordi større erstatningskrav giver større incitament til overholdelse af lovgivningen. Han fandt det ikke overraskende, at de største problemer findes i den finansielle sektor, og han efterlyste en mere effektiv regulering af denne. Derudover fandt han det også nødvendigt at undersøge, hvordan man kan regulere områder, hvor lovgivningen ikke overtrædes, men hvor stor markedsconcentration alligevel er årsag til manglende konkurrence. Direktøren var positiv over for servicedirektivet, men påpegede, at oprindelseslandsprincippet kan give problemer, fordi forbrugerne ikke vil være klar over, hvilke regler der gælder, og at der er behov for en nærmere analyse af servicedirektivet.

*Formanden for Håndværksrådet* mente, at det var væsentligt, at arbejdskraft fra udlandet arbejder i Danmark under rimelige forhold, men at der er behov for udenlandsk arbejdskraft. Han pegede på, at årsagen til, at bygge- og anlægsområdet fremstår som en sektor med konkurrenceproblemer, er, at forrentningen af egenkapital bliver relativt større, fordi egenkapitalen er lille i mange byggevirksomheder, og fordi mester oftest aflønnes af driftsresultatet. Derimod var han mere bekymret for andre brancher og over, at Håndværksrådets medlemmer betaler overpris for energi og låntagning. Han erklærede sig helt enig i formandskabets betragtninger vedrørende DONG-fusionen. Han delte opfattelsen af, at der er brug for et servicedirektiv, men mente, at de lokale regler selvfølgelig skal overholdes. Visse krav om autorisation skal opretholdes, i øvrigt også på vvs- og elområdet. Han erklærede sig uenig i forslaget om omdannelse af Konkurrencerådet, som efter hans mening har fungeret godt. Formanden sagde, at der allerede i dag kan gives bøderabat i forbindelse med kartelsager og tilsluttede sig for-

mandskabets forslag på området. Han kunne også tilslutte sig forslaget om sammenlægning af Konkurrencestyrelsen og SØK. Han mente, at også offentlige opgaver bør konkurrenceudsættes og nævnte, at man kunne overveje at gøre som i USA, hvor en del af de offentlige kontrakter reserveres til iværksættere.

*En af de særligt sagkyndige, Niels Thygesen,* mente, at analyserne i diskussionsoplægget afspejler, at konkurrencesituationen i Danmark ikke er specielt dårlig. Han mente, at et servicedirektiv tæt på det fremlagte vil give klare gevinster. Han fandt, at man i diskussionsoplægget kunne have gjort mere ud af detailhandlen pga. dens lave produktivitetsvækst, og af den finansielle sektor. Han støttede forslaget om en sammenlægning af Konkurrencestyrelsen og SØK, ligesom han påpegede, at strafbratordninger er et effektivt instrument mod karteller andre steder.

*En af de særligt sagkyndige, Finn R. Førsund,* var enig med formandskabet i behovet for en effektiv elektricitetssektor, også ud fra et miljøhensyn. F.eks. kan samspillet mellem dansk vindkraft og norsk vandkraft give gevinster på et integreret marked. Med hensyn til privatiseringen af DONG gjorde han opmærksom på, at det ikke er oplagt, at privat produktion er mere effektiv end offentlig, da det væsentlige er incitamentstrukturen. Han mente, at der kan være problemer med incitamenter til investeringer i ny kapacitet, fordi det kan være vanskeligt for en investor at forudse effekten på prisen, som påvirkes ved en stor investering i elproduktion. Han mente ikke, at det er afklaret, om markedet selv formår at foretage de nødvendige investeringer, eller om den offentlige sektor må tage et ansvar. Han påpegede desuden, at der kan være stor forskel på konkurrencesituationen, alt efter om der er en eller to elproducenter, og at det kan være svært at se, om markedsmagt bliver udnyttet.

*Formanden for Det Økonomiske Råd* påpegede, at forrentningen af egenkapital er høj i den finansielle sektor, og at dette indikerer et konkurrenceproblem. Han bemærkede, at oprindelseslandsprincippet i servicedirektivet er det princip, der svarer mest til princippet for varehandlen i det indre



marked, og at der ligesom på varemarkedet er mulighed for at supplere udstationeringsdirektivet med harmonisering og standarder, ligesom man har gjort det på varemarkedet. Han gjorde opmærksom på, at en række elementer i servicedirektivet er rettet mod at forbedre forbrugersikkerheden og informationen til forbrugerne. Formanden fremhævede endvidere, at det danske konkurrenceråd er usædvanligt stort i international sammenhæng, og at der ikke er særlige danske forhold, der taler for den særegne opbygning, hvilket også er påpeget af OECD. Han fastholdt sin fortolkning af udstationeringsdirektivet, men påpegede, at hvis FTF's fortolkning, at de danske kollektive aftaler også omfatter udenlandske servicearbejdere, var rigtig, så kunne bekymringen for social dumping bortmanes. Han fastslog i forbindelse med analyserne på elmarkedet, at anbefalingen ville have været den samme, hvis der havde været tale om, at udenlandske selskaber havde fusioneret med de danske selskaber. Et væsentligt problem er den vertikale integration, der skyldes, at DONG leverer gas til elproducenterne. Herudover påpegede han, at også den store koncentration på elmarkederne i andre lande har vakt international kritik.

København den 6. december 2005

Jørgen Birk Mortensen Jan Rose Skaksen Peter Birch Sørensen

## RESUME

Resumeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering, boligbeskatning og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik, kapitel II

### **Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**

#### **Høj vækst i dansk økonomi**

Opsvinget i dansk økonomi, der gradvist tog til igennem 2004, fortsætter med uformindsket styrke. I år ventes en vækstrate på  $2\frac{3}{4}$  pct. Næste år ventes væksten at blive lidt lavere, men vækstraten vil fortsat ligge betydeligt over udviklingen ved en neutral konjunktursituation. I 2007 forventes opsvinget at miste styrke, og i 2008 vurderes aktivitetsstigningen at blive omkring  $1\frac{3}{4}$  pct. Ledigheden ventes på den baggrund i hele prognoseperioden at ligge på et meget lavt niveau.

#### **Opsvinget drives både af forbrug og eksport**

Den høje danske vækst er primært drevet af en kraftig vækst i den indenlandske efterspørgsel, herunder ikke mindst det private forbrug, men eksportudviklingen bidrager som følge af en generelt positiv international udvikling også mærkbart til væksten.

#### **Høj international vækst**

Den internationale vækst er høj i øjeblikket med bl.a. USA og Kina som drivkraft, mens udviklingen i Europa og Japan er mere moderat. Også i de kommende år ventes væksten i verdensøkonomien at blive relativt høj, om end en række usikkerhedsmomenter knytter sig til den internationale økonomi, herunder de globale ubalancer og udviklingen i olieprisen.

Resumeet er færdigredigeret den 7. november 2005.

**Hidtil beskeden effekt af olieprisstigninger**

Den kraftige stigning i olieprisen har indtil videre haft overraskende betydning for væksten og inflationen i Europa og til dels i USA. Det er normalt, at der er en vis træghed i gennemslaget fra olieprisstigningerne til den generelle inflation, og oliepriserne er endnu kun i begrænset omfang slået igennem på de europæiske forbrugerpriser. Den fremtidige udvikling i olieprisen og vurderingen af effekterne af olieprisudviklingen på verdensøkonomien er væsentlige usikkerhedsmomenter i forhold til prognosen.

**Fortsat væsentlige globale ubalancer**

Der er fortsat væsentlige ubalancer i den globale økonomi. Disse ubalancer kommer primært til udtryk ved et stort underskud på den amerikanske betalingsbalance, som bl.a. modsvares af betalingsbalanceoverskud i flere asiatiske økonomier. Det eksterne underskud i USA, der især er drevet af et stort amerikansk privat forbrug og en lempelig penge- og finanspolitik, har kunnet opretholdes, da resten af verden er villig til at finansiere underskuddet. En reduktion af ubalancerne kan fremkomme på forskellig vis, f.eks. ved et fald i det amerikanske forbrug, ved et fald i dollarens værdi og ved en højere amerikansk rente. I prognosen antages reduktionen af ubalancerne at ske gradvist, men hvor hurtigt og på hvilke områder, tilpasningen viser sig, er uvist.

**Den globale lange rente er lav**

Ubalancerne i verdensøkonomien skal ses i sammenhæng med den globale lange rente, der har været overraskende lav de senere år. Et stort opsparingsoverskud i Asien, især Kina, samt den demografiske udvikling i de vestlige økonomier og i dele af Asien har presset renten ned. Hertil kommer reducerede inflationsforventninger som følge af de senere års stabilitetsorienterede pengepolitiske målsætninger. Foruden disse forhold, der også forventes at reducere renten i en årrække fremefter, påvirkes den lange rente for tiden af midlertidige faktorer, herunder stor likviditet på de finansielle markeder som følge af de senere års lempelige pengepolitik. Usikkerheden om renteutviklingen de kommende år er årsag til usikkerhed om udviklingen i den internationale økonomi, bl.a. fordi renten er afgørende for udviklingen i de internationale huspriser.

<b>Kraftig stigning i huspriserne ventes dæmpet</b>	Det lave renteniveau har også bidraget til en kraftig stigning i de danske huspriser. Væksten i kontantpriserne ventes således at blive ca. 15 pct. i år. Forventningen om stigende renter i løbet af næste år betyder dog, at der lægges et nedadgående pres på huspriserne, hvilket ventes at give sig udslag i stadig mere dæmpede stigninger fra 2006. Der forventes dog ikke at ske et fald i huspriserne i løbet af prognoseperioden.
<b>Det private forbrug og investeringer bidrager til væksten</b>	Det private forbrug i Danmark skønnes at stige med ca. 4¼ pct. i 2005, og forbruget bliver således den væsentligste drivkraft bag væksten i den indenlandske efterspørgsel. Den høje forbrugsvækst skal ses på baggrund af såvel stigende indkomster som stigende huspriser. Samtidig bevirker det høje niveau for huspriserne, at boliginvesteringerne vil blive fastholdt på et højt niveau. Erhvervsinvesteringerne ventes på baggrund af den gunstige konjunktursituation og lave rente at stige pænt i 2005, og der forventes et endnu større bidrag til væksten herfra i 2006.
<b>Overskuddet på betalingsbalancen falder lidt</b>	Den markante vækst i forbruget ventes at give anledning til en stor stigning i importen. Eksporten forventes dog også at stige kraftigt, så der sker kun en mindre forværring af betalingsbalancen i 2005 og 2006. Overskuddet på betalingsbalancen ventes således at falde fra ca. 35 mia. kr. i 2004 til ca. 30 mia. kr. i 2006. I løbet af 2007-08 ventes eksporten atter at stige lidt mere end importen, og betalingsbalanceoverskuddet ventes derfor igen at stige lidt.
<b>Beskæftigelsen stiger...</b>	Efter en beskeden stigning i beskæftigelsen i løbet af 2004 har opsvinget for alvor ført til stigende beskæftigelse i løbet af 2005. Beskæftigelsesfremgangen ventes at fortsætte i resten af 2005 og i 2006. I takt med, at opsvinget aftager i styrke, og den demografiske udvikling så småt begynder at vise sig i form af et svagt fald i arbejdsstyrken, forudses et lille fald i beskæftigelsen i 2007 og 2008.
<b>... og ledigheden falder</b>	Stigningen i beskæftigelsen har trods en konjunkturbetinget stigning i arbejdsstyrken også vist sig i form af et kraftigt ledighedsfald, som ventes at fortsætte i resten af 2005. På denne baggrund ventes antallet af ledige at være omkring 150.000 personer ved udgangen af året, og faldet i ledighe-

den ventes at fortsætte i 2006, om end mere behersket. Ledigheden ventes dermed at komme tæt på niveauet fra årsskiftet 2001-02, som er det laveste niveau siden begyndelsen af 1970'erne. Når dertil lægges, at antallet af AF-aktiverede er faldet siden 2001-02, tegner der sig et billede af et meget presset arbejdsmarked i prognoseperioden.

### **Oliepriser øger inflation**

Forbrugerpriserne ventes at stige med godt 2 pct. i år. Den relativt høje inflation skyldes primært olieprisstigningerne, som er begyndt at vise sig i forbrugerpriserne i løbet af 2005. Som følge af en vis forsinkelse i gennemslaget på forbrugerpriserne ventes inflationen også at blive over 2 pct. næste år. I fravær af yderligere olieprisstigninger ventes væksten i forbrugerpriserne dog at aftage, og inflationen skønnes dermed at blive mindre end 2 pct. i 2007-08.

### **Pres på arbejdsmarkedet øger lønstigningerne**

I modsætning til inflationen har den danske lønstigningstakt været relativt afdæmpet, og lønstigningerne bliver kun på godt 3 pct. i år. Det forventede fald i ledigheden vil imidlertid føre til et opadgående pres på lønstigningstakten, som i prognosen ventes at stige til godt 4 pct.

#### *Prognosens hovedtal*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
BNP-vækst (pct.)	2,0	2,8	2,4	1,8	1,7
Offentlig saldo (mia. kr.)	16	41	32	26	23
Betalingsbalance (mia. kr.)	36	34	30	31	35
Ledighed (1.000 pers.)	176	158	143	144	148
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	2	25	21	-3	-7
Stigning i lønomkostninger (pct.)	3,1	3,1	3,8	4,1	4,1
Inflation (pct.)	1,5	2,1	2,2	1,8	1,9

Anm.: Inflationen er opgjort som væksten i deflatoren for det private forbrug.

Pga. omlægning af betalingsbalancestatistikken er der øget usikkerhed knyttet til opgørelsen af betalingsbalancen. Det skønnes dog, at niveauet i den nye opgørelse er højere, end det her angivne.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

## Boligmarkedet og boligbeskatning

### Boligpriser fordoblet siden 1993

De reale boligpriser er fordoblet siden 1993. Dette har ført til store kapitalgevinster, der primært er kommet personer med høj indkomst til gode. Den nuværende boligbeskatning er meget lempelig med en lav ejendomsværdiskat og fritagelse for beskatning af kapitalgevinster.

### Højere skat på boliger kan finansiere lavere skat på arbejde

En forøgelse af beskatningen på ejerboliger vil kunne bidrage til at finansiere lettelser af skatten på arbejdskraft og andre mobile skattekilder. En forøgelse af skatten på boliger vil på længere sigt kunne indbringe ca. 20 mia. kr. ekstra pr. år. En neutral beskatning af boliger kan enten opnås gennem en forhøjelse af ejendomsværdiskatten til godt 1½ pct. eller gennem en kombination af en forhøjelse af ejendomsværdiskatten til 1 pct. af den aktuelle ejendomsværdi og en beskatning af kapitalgevinster, der omsættes i forbrug.

### Boligbeskatning skal ses i sammenhæng med resten af boligmarkedet

En øget beskatning af ejerboliger bør naturligvis ses i sammenhæng med beskatning, regulering og subsidiering af andre boligformer. Ud fra en betragtning om skattemæssig ligebehandling bør en øget beskatning af ejerboliger derfor kombineres med ophævelse af skattefriheden for almene boliger og andelsboliger, således at disse boligformer beskattes af friværdien med en sats svarende til ejendomsværdiskatten, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*.

### Nuværende beskatning lav – som følge af lav sats, særregler og skattestop

Det samlede afkast af ejerboliger, der består dels af en løbende boligydelse, dels af kapitalgevinster, beskattes i dag udelukkende gennem ejendomsværdiskatten. Ejendomsværdiskatten udgør på papiret 1 pct. af ejendomsværdien, men på grund af undtagelsesbestemmelser for pensionister og personer, der har købt boligen før 1. juli 1998, er den effektive skattesats lavere. Særreglerne indebærer isoleret set en årlig reduktion af provenuet fra ejendomsværdiskatten på godt 4 mia. kr. Derudover indebærer skattestoppets nominalprincip en gradvis udhuling af ejendomsværdiskatten og dermed en løbende forskydning af skattetrykket væk fra immobile skattekilder – boliger – over imod mobile skattekilder – f.eks. arbejdsindkomst. Samlet kan det skønnes, at den nuværende ejendomsværdiskat reelt kun udgør knap 0,6 pct. af den aktuelle ejendomsværdi.

**Nominalprincip  
bør ophæves, og  
ejendomsværdiskat  
bør hæves**

Ejendomsværdiskatten indebærer en beskatning, der er mærkbart lavere end anden kapitalindkomstbeskatning, når der ses bort fra pensionsafkastbeskatningen. Nominalprincippet for ejendomsværdiskatten bør derfor under alle omstændigheder ophæves for at forhindre en yderligere udhuling, og ejendomsværdiskatten bør gradvis hæves. En forøgelse af ejendomsværdiskatten kan eventuelt kombineres med mulighed for indefrysning af stigninger i skatten, der overstiger en vis procentsats. Hvis indefrysning tillades, bør den indefrosne ejendomsværdiskat forrentes med markedsrenten.

**Særregler og  
skattestop koster  
8 mia. kr. om året**

En forøgelse af ejendomsværdiskatten fra det nuværende niveau på knap 0,6 pct. til 1 pct. kan ske ved at ophæve særreglerne og gradvist tilbagerulle udhulingen, der er sket som følge af skattestoppet. Dette vil indebære et ekstra årligt skatteprovenu på ca. 8 mia. kr. under antagelse om uændrede boligpriser. Til sammenligning er provenuet fra topskatten ca. 16 mia. og provenuet fra mellemskatten ca. 9 mia. kr.

**Ejendomsværdiskat  
kan kombineres  
med beskatning af  
kapitalgevinster**

I fravær af kapitalgevinstbeskatning bør ejendomsværdiskatten gradvist øges til godt 1½ pct., hvis beskatningen skal svare til beskatningen af anden kapitalindkomst. En ejendomsværdiskat på dette niveau vil indebære symmetri mellem beskatningen af det forventede afkast på boliger, dvs. summen af boligydelsen og de forventede kapitalgevinster, og den skattemæssige behandling af renteudgifter. Alternativt kan en symmetrisk beskatning af afkastet af boliger opnås ved at kombinere en ejendomsværdiskat på 1 pct. med en beskatning af de faktiske kapitalgevinster med en sats svarende til den laveste skattesats for kapitalindkomst, dvs. 33 pct.

### **Kapitalgevinster præget af tilfældigheder...**

En væsentlig motivation for en beskatning af de faktiske kapitalgevinster er, at der som følge af udsving i boligpriserne kan være betydelig forskel mellem de forventede og faktiske kapitalgevinster. Hvem, de faktiske kapitalgevinster tilfalder, afhænger således i høj grad af, hvornår den enkelte er trådt ind på og ud af ejerboligmarkedet, og af om den pågældende har skiftet ejerbolig undervejs. Da tidspunktet for køb og salg af ejerbolig ofte er bestemt af forhold, der helt eller delvis ligger uden for den enkeltes kontrol, er der et betydeligt element af tilfældighed over, hvem der bliver vinder, og hvem der bliver taber i boliglotteriet. Beregninger i afsnit I.7 viser dog, at der er en tendens til, at de betydelige kapitalgevinster, der er fremkommet gennem de sidste 10-15 år, primært er kommet personer med de højeste indkomster til gode. Dette er naturligvis ikke overraskende, fordi personer med høje indkomster typisk ejer de dyreste huse. Udviklingen i boligpriserne har dermed bidraget til at øge uligheden i forbrugsmulighederne.

### **... og de øger uligheden**

### **Kapitalgevinstbeskatning kan mindske tilfældigheder og give et provenu**

En kapitalgevinstbeskatning vil kunne bidrage til at udligne de tilfældigheder, der opstår ved svingende priser på boligmarkedet, og skabe råderum for at sænke skatten på arbejdsindkomst. Hvis der forsigtigt tages udgangspunkt i en gennemsnitlig real boligprisstigningstakt på 1 pct. og generelle prisstigninger på 2 pct., vil en beskatning af de nominelle kapitalgevinster på 33 pct. kunne indbringe et provenu på ca. 20 mia. kr. pr. år. Hvis ejendomsværdiskatten øges fra det nuværende lave niveau, vil provenuet fra kapitalgevinstskatten dog blive lavere i en overgangsperiode, fordi boligprisstigningerne vil blive dæmpet.

### **Argumenter imod beskatning af kapitalgevinster**

Der er i debatten fremført en række argumenter imod kapitalgevinstbeskatning på boliger. Argumenternes relevans afhænger imidlertid af indretningen af kapitalgevinstskatten. Et relevant argument imod kapitalgevinstbeskatning på realisationstidspunktet er de såkaldte indlåsnings effekter, som hæmmer mobiliteten på boligmarkedet. For at undgå disse problemer kunne man forestille sig en løbende beskatning af kapitalgevinsterne, men i det tilfælde opstår et værdiansættelsesproblem, fordi beskatningen vil blive baseret på vurderede prisstigninger. Samtidig kan en løbende kapitalgevinstbeskatning indebære likviditetsmæssige proble-



mer. Et andet argument imod kapitalgevinstbeskatning – hvad enten den sker løbende eller på realisationstidspunktet – er, at beskatningen kan føre til forøgede udsving i boligpriserne og dermed bidrage til øget makroøkonomisk ustabilitet. Endelig kan et argument imod kapitalgevinstbeskatning være, at det vil kræve opbygning af et administrativt apparat, idet der bør gives fradrag for udgifter til forbedringer. I praksis ville det dog i denne sammenhæng være naturligt at bygge oven på det eksisterende Bygge- og boligregister (BBR). Som en måske betydningsfuld sidegevinst vil behovet for at kunne dokumentere udgifter til forbedringer bidrage til at reducere omfanget af sort arbejde og lavproduktivt gør-det-selv arbejde.

**Forslag til løsning  
– beskatning af  
kapitalgevinster,  
når de omsættes  
til forbrug**

Samlet er der flere forhold, der skal vejes mod hinanden. Potentialet for at mindske tilfældige omfordelinger af indkomst og muligheden for at opnå et betragteligt skatteprovenu bør dog give anledning til seriøse overvejelser om at supplere den løbende ejendomsværdibeskatning med en kapitalgevinstbeskatning. I afsnit I.7 er beskrevet en symmetrisk beskatningsmodel, som udelukkende beskatter kapitalgevinster, når de tages ud til forbrug. Metoden undgår en række af de problemer, der knytter sig til andre former for kapitalgevinstbeskatning. Beskatningen baserer sig på den såkaldte saldometode, som indebærer, at der ikke sker beskatning, når en kapitalgevinst på f.eks. en ejerbolig geninvesteres i en ny bolig eller i et andet aktiv. Derved undgås de indlåsnings effekter, der ofte fremføres som argument mod kapitalgevinstbeskatning på realisationstidspunktet. Endvidere indebærer saldometoden, at beskatningen baseres på faktisk konstaterede købs- og salgssummer. Metoden undgår dermed det værdiansættelsesproblem, der typisk er knyttet til en løbende kapitalgevinstbeskatning. Endelig sker beskatningen på et tidspunkt, hvor folk rent faktisk har “pengene i hånden”, hvilket betyder, at den ikke giver anledning til likviditetsproblemer. Saldometoden vil indebære en ensartet skattemæssig behandling af kapitalgevinster på forskellige aktivtyper – eksempelvis gevinster på boliger og aktier.

## Aktuel økonomisk politik

### **Mangel på arbejdskraft begrænser væksten**

Den stramme situation på arbejdsmarkedet indebærer, at dansk økonomi er nær kapacitetsgrænsen, og mangel på arbejdskraft vil både på kort og længere sigt lægge en begrænsning på væksten i økonomien.

### **Rådighedsregler og administrativ praksis bør efterses**

I lyset af det relativt stramme arbejdsmarked og de positive vækstudsigter er det relevant at overveje, om der er tiltag, der kan øge kapaciteten i økonomien. Den annoncerede gennemgang af rådighedsreglerne må i den forbindelse opfattes som positiv. Selv hvis de formelle regler omkring f.eks. geografisk rådighed ikke nødvendigvis kan skærpes nævneværdigt, vil det som minimum være naturligt at vurdere, om den administrative praksis kan opstrammes. Det bør sikres, at kommuner og AF-system lever op til forpligtelserne omkring samtaler, udarbejdelse af jobplaner osv., og krav til jobsøgningen bør under alle omstændigheder understøttes af sanktioner, hvis den ledige undlader at leve op til kravene. Det bør endvidere undersøges, om der i den aktuelle situation kan ske et skift fra rådighedstestning i form af aktivering over mod øget fokus på rådgivning kombineret med øgede krav til jobsøgningen.

### **Kortere dagpengeperiode eller nedtrapning af dagpengeniveauet**

Arbejdsmarkedsreformer er lettest at gennemføre i gode tider. Den nuværende situation med fremgang i beskæftigelsen og faldende ledighed er derfor ideel til at gennemføre reformer, der kan gøre arbejdsmarkedet endnu mere fleksibelt. Det anbefales konkret, at dagpengeperioden afkortes fra de nuværende 4 år til for eksempel 3 år. Alternativt kan dagpengesystemet omlægges, så dagpengebeløbet falder med længden af perioden, den ledige har været arbejdsløs. Dette vil gradvis øge de lediges tilskyndelse til at søge arbejde, herunder at søge bredere. En nedtrapning vil indebære en gradvis overgang fra det relativt høje dagpengeniveau til den lavere kontanthjælp, der gælder efter dagpengeperiodens udløb. En nedtrapning af dagpengene indebærer ikke, at kompensationsgraden reduceres ved kortvarig ledighed, f.eks. under et halvt år. Brug af økonomiske incitamenter bør understøttes af øget indsats for udsatte grupper, herunder større fokus på hjælp til jobsøgning eller relevante uddannelsesstilbud. Det er naturligvis endnu vigtigere, at AF-

systemet leverer hurtig og effektiv rådgivning og jobsøgningshjælp til de ledige, hvis dagpengeperioden reduceres, eller hvis dagpengenes kompensationsgrad nedsættes.

**Indfasning af langsigtede strukturreformer bør påbegyndes nu**

Den gode økonomiske situation trækker også i retning af at påbegynde indfasningen af andre reformer, der kan bidrage til at øge arbejdsstyrken og dermed vækstpotentialet i dansk økonomi. En hurtig gennemførelse af reformer kan dog være i modstrid med hensynet til folks planlægning og mulighed for at tilpasse sig nye regelsæt. Dette har eksempelvis været et argument for, at en afskaffelse af efterlønnen først kan iværksættes om mange år. Et nærliggende alternativ til at udskyde starten på reformer adskillige år frem i tiden er at påbegynde omlægningen nu og supplere med overgangsordninger. Den aktuelt gode økonomiske situation trækker klart i retning af en sådan strategi. En gradvis afskaffelse af efterlønnen ved at hæve aldersgrænsen over perioden 2006-2015 vil eksempelvis være at foretrække frem for et annonceret stop for tilgang fra 2010. Det skyldes, at en gradvis forhøjelse af aldersgrænsen vil øge arbejdsstyrken i de nærmest kommende år, hvor der forventes en høj efterspørgsel efter arbejdskraft.

**Behov for reformer for at sikre den finanspolitiske holdbarhed**

Der er behov for reformer for at sikre velfærdsstaten mod det pres, som befolkningsudviklingen og globaliseringen lægger på dansk økonomi. Reforme, der øger arbejdsstyrken, er den bedste måde at imødegå udfordringerne på, idet man herved på samme tid reducerer de offentlige udgifter og øger skatteindtægterne. Tiltag, der kan øge den effektive tilbagetrækningsalder, få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet og forbedre integrationen af indvandrere og efterkommere, bør stå højt på dagsordenen. I relation til velfærdsreformer er det naturligt at tage udgangspunkt i Velfærdskommissionens analyser og anbefalinger.

**Men reformer kan også sigte mod andre mål**

Fokus i de kommende års reformarbejde bør dog ikke udelukkende være på den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Det Økonomiske Råds formandskab har tidligere foreslået en række omlægninger og reformer af den offentlige sektors organisering og finansiering, der kan bidrage til at forøge den generelle velfærd uden nødvendigvis at forbedre den finanspolitiske holdbarhed. Som eksempler kan nævnes

ændringer i uddannelsessystemet med henblik på at reducere antallet af personer uden kompetencegivende uddannelse eller øget fokus på forskning og udvikling for at øge væksten, jf. *Dansk Økonomi, forår 2003* og *Dansk Økonomi, efterår 2003*. Et andet område er skatteomlægninger, der kan være nødvendige for at imødegå det stigende pres fra globaliseringen og for at mindske de eksisterende forvriddinger, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*. Et tredje eksempel er introduktion af de såkaldte medborgerkonti, der indebærer en omlægning af dele af finansieringen af velfærdsstaten fra skattebetalinger til tvungen opsparing, og som derved kan bidrage til en mindre forvriddende finansiering af velfærdsordningerne, jf. *Dansk Økonomi, forår 2005*.

**En ny mellemfristet plan bør indeholde konkrete midler**

Regeringen har annonceret en opdateret 2010-plan – en 2015-plan. Det er positivt, at der på denne måde er fokus på mellemfristede mål, der er i overensstemmelse med langsigtet holdbarhed af de offentlige finanser. En 2015-plan bør imidlertid ikke blot indeholde mål, men også angive de nødvendige politiktiltag. Den eksisterende 2010-plan er netop karakteriseret ved at indeholde for få konkrete politiktiltag. Den manglende præcisering af tiltag er en væsentlig årsag til, at opfyldelsen af 2010-planens mål om udviklingen i den strukturelle beskæftigelse må anses for usandsynlig.

**Forventet “råderum” bør ikke lede til lempelser nu**

En ny 2015-plan vil sandsynligvis indeholde nye mål for bl.a. arbejdsstyrkeudviklingen efter 2010. Hvis sådanne mål realiseres, vil det kunne bidrage til forbedring af de offentlige finanser og dermed skabe et nyt “råderum” i finanspolitikken. Der må i den sammenhæng advares imod, at et forventet fremtidigt råderum anvendes til ufinansierede skattelettelser eller øgede offentlige udgifter, så længe det ikke er præciseret, hvilke reformer der skal sikre råderummet. Selv hvis planen indeholder konkrete angivelser af politiktiltag, bør det eventuelle råderum ikke anvendes, før reformerne er gennemført, og virkningen er konstateret. Hertil kommer, at den aktuelle økonomiske situation med lav og faldende ledighed ikke alene gør ufinansierede skattelettelser eller andre finanspolitiske lempelser overflødige, men decideret skadelige.

**Øget produktivitet i den offentlige sektor vil skabe et råderum ...**

Ud over krav til arbejdsstyrken er det naturligt at stille krav til udviklingen i den offentlige produktivitet. Produktivitetsstigninger i den offentlige sektor vil kunne finansiere øgede udgifter på udvalgte områder inden for den offentlige sektor, eller de vil kunne skabe finansiering af skattelettelser.

**... men gevinsterne kan være vanskelige at omsætte**

Hvis stigningen i produktiviteten på ét område skal give mulighed for skattelettelser eller øgede udgifter på et andet område, vil det imidlertid typisk forudsætte personalereduktioner på det område, hvor produktivitetsvæksten er fremkommet. Et eksempel, hvor det kan være vanskeligt at omsætte en øget produktivitetsvækst til et større råderum, er sundhedssektoren. Her vil udviklingen af mere effektive behandlingsmetoder være udtryk for produktivitetsstigninger, der giver grundlag for omkostningsbesparelser. Men hvis man ønsker at anvende dette potentiale til f.eks. skattelettelser, fraskriver man sig samtidig helt eller delvis muligheden for at gennemføre de forbedringer af sundhedstilstanden, som de bedre behandlingsformer giver mulighed for. Generelt må der derfor også advares mod, at forventede fremtidige produktivitetsstigninger i den offentlige sektor på forhånd omsættes til skattelettelser eller øgede offentlige udgifter på udvalgte områder.

## **Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik**

**Konkurrence – en forudsætning for en velfungerende markedsøkonomi**

Effektiv konkurrence er en forudsætning for, at en markedsøkonomi giver den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne. Markedskræfterne sikrer imidlertid ikke nødvendigvis af sig selv tilstrækkelig konkurrence. Hvis der f.eks. er få virksomheder på et marked, eller hvis de samarbejder om f.eks. fastsættelse af priser, kan virksomheder og deres ejere mindske konkurrencen og forøge deres profit på forbrugernes bekostning. Samlet vil dette lede til samfundsøkonomiske tab.

**Markedsadgang afgørende**

Effektiv konkurrence opnås bedst ved at sikre markedsadgang for nye virksomheder, indenlandske såvel som udenlandske. Analyserne i kapitel II peger således på, at international handel øger konkurrencen, og udenlandske analyser peger på, at tilgang af nye virksomheder til en branche øger

produktivtetsvæksten. Derfor er det afgørende, at eventuelle barrierer for nye virksomheders adgang til markedet fjernes. Barrierer kan være et resultat af offentlig regulering, som er indført af andre hensyn end konkurrence, men kan også skyldes, at dominerende virksomheder misbruger deres position til at holde konkurrenter ude af markedet. Fokus i konkurrencepolitikken er – og bør fortsat være – på at fjerne barrierer.

### **Konkurrenceproblemer**

OECD finder, at Danmark i international sammenligning har relativt små barrierer for iværksættere, en lav grad af statskontrol og barrierer for handel og investeringer på niveau med de øvrige lande. På trods af dette er der dog fortsat betydelige konkurrenceproblemer i Danmark. Konkurrencestyrelsen identificerer brancher med konkurrenceproblemer. Beregninger i kapitlet viser, at disse brancher står for godt 20 pct. af værditilvæksten i private erhverv. De danske priser er 6 pct. højere end i andre EU-lande, og omkring 2,5 pct.point af forskellen tilskrives Konkurrencestyrelsen utilstrækkelig konkurrence.

### **Konkurrenceindikatorer**

Der findes ikke en enkelt indikator, der kan måle konkurrenceaniveauet. Derfor må vurderingen af konkurrencesituationen hvile på flere indikatorer. For at vurdere konkurrenceintensiteten i de forskellige erhverv beregnes der i kapitlet overnormal profit (markup), forrentning af egenkapital og overnormal aflønning af arbejdskraft (lønpræmie), der kan være forårsaget af manglende konkurrence. Resultaterne er sammenfattet i tabellen nedenfor.

## Oversigt over konkurrenceproblemer

	Markup	Forrentning af egenkapital	Lønpræmie
Landbrug	-	•	-
Energiudvinding	•	++	++
Olieraffinaderier	-	•	++
El, gas og fjernvarme	++	•	+
Næringsmiddel	+	-	-
Nydelsesmiddel	++	++	-
Leverandør til byggeri	+	-	-
Jern og metal	-	-	-
Transportmiddel	+	-	-
Kemisk mv.	+	+	+
Anden fremstilling	+	-	+
Bygge og anlæg	-	+	-
Handel	-	-	-
Søtransport	-	-	-
Anden transport mv.	+	-	+
Finansiell virksomhed	++	+	++
Andre tjenesteydende erhverv	+	++	-

Anm.: +/- betyder, at indikatoren peger på et konkurrenceproblem hhv. over og under gennemsnittet.  
++ betyder, at erhvervet er blandt de tre erhverv med de største konkurrenceproblemer, målt ved den angivne indikator.

Kilde: Egne beregninger.

### Særligt store problemer i visse brancher

På baggrund af de beregnede indikatorer vurderes det, at der er konkurrenceproblemer i en del brancher. Der er tilsyneladende betydelige problemer i energiudvinding, i el, gas og fjernvarme samt i den finansielle sektor, hvor der både er høj overnormal indtjening og høj overnormal aflønning af arbejdskraft.<sup>1</sup> Også i nydelsesmiddelindustrien findes en høj markup og forrentning af egenkapital, mens der kun i begrænset omfang er overnormal aflønning af arbejdskraft.

1) I energiudvinding kan der dog være tale om aflønning af selve naturressourcen snarere end konkurrencemangel.

**Gevinst på 5½ pct. af BNP ved øget konkurrence og reformer på arbejdsmarkedet i EU**

Med udgangspunkt i de beregnede markup er de samfundsøkonomiske gevinster ved at øge konkurrencen i Danmark beregnet ved anvendelse af en økonomisk model udviklet af IMF. Beregningerne viser, at der på lang sigt vil være en gevinst på i størrelsesordenen 2 pct. af BNP ved at forbedre konkurrencen på produktmarkederne i Danmark svarende til det amerikanske konkurrenceniveau. Hvis alle EU-lande forbedrer konkurrencen og samtidig øger fleksibiliteten på arbejdsmarkedet til amerikansk niveau, vil gevinsterne for Danmark kunne udgøre ca. 5½ pct. af BNP, jf. tabellen nedenfor.

*Ændring i BNP i Danmark som følge af øget konkurrence og mere fleksible arbejdsmarkeder*

	5 år	10 år	Lang sigt
	----- Pct. ændring -----		
Isolerede danske produktmarkedsreformer			
BNP	0,9	1,6	2,2
Beskæftigelse <sup>a)</sup>	0,7	1,0	1,2
Produkt- og arbejdsmarkedsreformer i Danmark og EU			
BNP	1,9	3,7	5,6
Beskæftigelse <sup>a)</sup>	1,5	2,2	2,8

a) Målt ved det samlede antal arbejdstimer.

Kilde: IMF beregninger med Global Economy Model (GEM).

**Øget konkurrence realiserer ca. halvdelen af 2010-planens beskæftigelseskrav**

Ved isolerede danske produktmarkedsreformer af konkurrencepolitikken vil det samlede antal arbejdstimer kunne stige med omkring 1 pct. i løbet af 10 år. Det svarer til ca. halvdelen af den forøgelse i beskæftigelsen, der ifølge 2010-planen er nødvendig for at sikre en holdbar finanspolitik.



## Offentlig regulering

### Offentlig regulering og barrierer

Der findes en række forskellige former for offentlig regulering, der kan skabe konkurrencebarrierer. Dette kan f.eks. være i form af offentligt ejerskab, eneretsbevillinger, andre antalsbegrænsninger og autorisationsordninger. I visse tilfælde er der undtagelser fra konkurrenceloven, f.eks. tilladelse til bindende videresalgspriser, eller andre former for regulering, f.eks. reklameregulering. Det forekommer uheldigt at tillade bindende videresalgspriser, mens andre former for regulering kan være velbegrundede ud fra f.eks. hensyn til forbrugersikkerhed.

### Ordninger bør gennemgås systematisk

Konkurrencemyndighederne bør gennemgå den offentlige regulering i form af autorisationsordninger, antalsbegrænsninger og eneretsbevillinger med henblik på at vurdere, om de fortsat er nødvendige, eller om de kan omlægges, så de i mindre grad hæmmer konkurrencen.

### Antalsbegrænsninger, eneretsbevillinger og autorisationsordninger

Antalsbegrænsninger, f.eks. for hyrevogne, udgør betydelige adgangsbarrierer. De vil ofte være unødvendige eller kunne erstattes af anden regulering, der er mindre konkurrenceforvridende. Eneretsbevillinger er som udgangspunkt uheldige. Hvis der er tale om naturlige monopoler, f.eks. rutekørsel, kan en eneretsbevilling dog være en nødvendig del af en samlet aftale, men i så fald må der skabes konkurrence i forbindelse med tildeling af eneretsbevillingen. Autorisationsordninger kan være hensigtsmæssige, men også disse bør gennemgås kritisk, særligt i de tilfælde hvor de også indeholder et element af antalsbegrænsning.

### Service direktivet fremmer handel og konkurrence

Som et led i Lissabonstrategien har EU-Kommissionen fremlagt det såkaldte servicedirektiv. Direktivet har til formål at fjerne barrierer for international handel med serviceydelser og barrierer for etablering. Servicedirektivet forenkler servicevirksomheders adgang til andre EU-landes markeder, og der kan forventes betydelige samfundsøkonomiske gevinster for Danmark, hvis servicedirektivet vedtages.

### Sammenhæng med udstationeringsdirektivet

Forslaget til servicedirektivet skal ses i sammenhæng med udstationeringsdirektivet, der indebærer, at det er reglerne for f.eks. arbejdstid, lovbealet mindsteløn, sikkerhed og

ligestilling i landet, hvor arbejdet udføres, der gælder. Servicedirektivet ændrer ikke på dette.

**Mulighed for et begrænset lønpres, men stigning i den samlede realindkomst**

Det er muligt, at der vil komme et nedadgående lønpres i visse brancher som følge af servicedirektivet. Dette kan blive forstærket af, at der i Danmark ikke findes en lovbefalel mindsteløn. Den samlede realindkomst i samfundet vil dog stige, fordi en række tjenesteydelser vil blive billigere. Under alle omstændigheder må det forventes, at det øgede konkurrencepres, som følger af servicedirektivet, kun vil slå langsomt og gradvist igennem. På længere sigt må det også forventes, at de østeuropæiske lønninger vil stige til et niveau, der nærmer sig det vesteuropæiske. En gennemførelse af servicedirektivet vil bidrage til denne proces.

**Anbefalinger**

På baggrund af analyserne af offentlig regulering anbefales, at:

- EU-Kommissionens servicedirektiv vedtages i en form tæt på den, Kommissionen har fremlagt.
- Antalsbegrænsninger, eneretsbevillinger og autorisationsordninger gennemgås kritisk med henblik på eventuel fjernelse eller omlægning til mindre forvridende regulering.

**Liberaliseringen af elmarkedet har overordnet set været vellykket**

Elmarkedet er blevet liberaliseret, og overordnet set har denne proces været vellykket. Det har været en lang reformproces, og med energiaftalen er reguleringen ændret i en hensigtsmæssig retning. Erhvervet er dog fortsat underlagt betydelig regulering. Regulering er nødvendig, men konkurrencen er fortsat utilstrækkelig, og der er tegn på misbrug af markedsmagt. Reguleringen er således endnu ikke fuldt hensigtsmæssig.

**Fusionen uheldig**

I forbindelse med DONG's fusion med Elsam bliver staten en dominerende aktør på elmarkedet, og koncentrationen vil blive høj. Fusionen er uheldig, og den høje koncentration kan gøre det svært at sikre tilstrækkelig konkurrence. Ud over høj koncentration betyder fusionen også vertikal integration, hvilket i særlig grad giver konkurrenceproblemer. Problemerne forøges, hvis staten sælger DONG. I forbindelse med fusionen bør konkurrencemyndighederne derfor kræve, at elproduktionen, gasproduktionen og eldistributionen

nen adskilles i selvstændige selskaber, således at det senere vil give færre konkurrenceproblemer, hvis staten sælger sine selskaber.

### **Udlandsforbindelser bør forbedres**

Der bør gøres en ekstra indsats for at sikre tilstrækkelig konkurrence på elmarkedet gennem forbedrede transmissionsforbindelser til udlandet, og det kan af konkurrencehensyn være nødvendigt at etablere forbindelser, der ikke er rentable på markedsvilkår.

### **Dele af detailreguleringen fortsat uheldig**

Reguleringen af decentrale kraftvarmeværkers varmeproduktion er fortsat uheldig, og der gives i kapitlet konkrete forslag til forbedringer. Reguleringen af distributionsselskaberne er blevet forbedret, men er dog fortsat unødvendigt kompliceret og kan forbedres yderligere.

### **Anbefalinger**

Liberaliseringen af elmarkedet har været relativt vellykket, men det anbefales, at:

- Etablere tilstrækkelige udenlandske transmissionsforbindelser til sikring af konkurrencen i elproduktionen.
- Opsplitte DONG således, at gasproduktionen, elproduktionen og eldistributionen adskilles i forskellige selskaber. Dette bør stilles som et krav i forbindelse med godkendelse af fusionen.
- Forbedre reguleringen af de decentrale kraftvarmeværker og distributionsselskaber yderligere.

### **Konkurrenceloven**

Konkurrenceloven er senest blevet ændret i starten af 2005. Det vurderes imidlertid, at der fortsat er grundlag for forbedringer.

### **Ny organisering af myndighederne**

Det bør overvejes at ændre organiseringen af myndighedsudøvelsen af konkurrenceloven. For det første bør organiseringen af Konkurrencerådet ændres, så rådet alene består af uafhængige juridiske og økonomiske eksperter med særlig indsigt i konkurrenceforhold og erhvervslivets forhold i øvrigt. For det andet anbefales, at Konkurrencestyrelsen og den del af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, der omfatter konkurrenceloven, sammenlægges. Det vil effektivisere håndhævelsen, bl.a. ved at dobbelte sags-

gange undgået. Endelig kan det overvejes at oprette en særskilt domstol, der alene tager sig af konkurrencesager, som det kendes fra Storbritannien. Domstolen vil kunne opnå særlig ekspertise i de ofte meget komplicerede sagsområder.

### **Strafrabatordning**

Det anbefales endvidere, at der indføres strafabatordninger for kartelvirksomheder, der samarbejder med konkurrencemyndighederne om afsløring og dokumentation af kartellet. Danmark er et af de få EU-lande, der ikke har en strafabatordning. Strafrabatordningen vil forbedre myndighedernes muligheder for at dokumentere kartellerne og dermed retsforfølge virksomhederne. Ordningen vil også kunne forebygge, at der opstår nye karteller. For at systemet skal være effektivt, skal strafabatten være betydelig og eventuelt indebære fuld straffritagelse.

### **Høje tærskelværdier og små bøder**

Tærskelværdierne i de danske fusionsregler er fortsat høje sammenlignet med de øvrige EU-lande. Endvidere har bøderne for overtrædelse af konkurrenceloven været væsentligt under niveauerne i flere andre europæiske lande. Der er indført et højere bødeniveau med den seneste ændring af konkurrenceloven, men udviklingen i domstolspraksis bør følges med henblik på en eventuel yderligere skærpelse af bøderammerne. Højere bøder vil samtidig gøre en strafabatordning mere effektiv.

### **Kollektive søgsmål**

Det bør endvidere overvejes, om der skal indføres mulighed for kollektive søgsmål, hvor en person eller et offentligt organ, f.eks. konkurrencemyndigheden, optræder som part i et erstatningsretligt spørgsmål på vegne af andre personer.

### **Økonomisk og statistisk analyse**

Økonomisk og statistisk analyse har fået større udbredelse hos konkurrencemyndighederne de seneste 10-20 år. Det er vigtigt, at denne proces fortsætter. Økonomisk og statistisk analyse kan anvendes som indicium i nogle konkurrencesager og kan bidrage til at opstille retningslinjer for myndighedsudøvelsen. Derved lettes det internationale samarbejde mellem nationale konkurrencemyndigheder, der kan have meget forskellige juridiske traditioner.

## **Konkurrencelov**

Konkurrenceloven er blevet forbedret løbende, men det vurderes, at forbedringerne i loven ikke er tilstrækkelige. Det anbefales derfor, at:

- Sammensætningen af Konkurrencerådet ændres, så det alene består af uafhængige eksperter med økonomisk og juridisk indsigt i konkurrenceforhold og erhvervslivets forhold i øvrigt.
- Konkurrencestyrelsen og en del af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet sammenlægges.
- Der oprettes en særlig konkurrencedomstol.
- Der indføres en strafretordning for kartelvirksomheder, der afslører kartellet for myndighederne.
- Økonomisk og statistisk materiale i højere grad anvendes som indicier i konkurrencesager.

# INDHOLD

## Fremsendelsesskrivelse til regeringen

	<b>Resume</b>	1
<b>Kapitel I</b>	<b>Konjunkturvurdering</b>	21
	Indledning	21
	International baggrund	33
	Indenlandsk efterspørgsel	52
	Udenrigshandel og betalingsbalance	58
	Beskæftigelse, løn og priser	67
	De offentlige finanser	81
	Boligmarkedet og boligbeskatning	86
	Aktuel økonomisk politik	107
	Litteraturliste	113
	Bilagstabeller	114
<b>Kapitel II</b>	<b>Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik</b>	125
	Indledning	125
	Aspekter af konkurrence	128
	Konkurrencen i dansk erhvervsliv	142
	Samfundsøkonomiske gevinster ved øget konkurrence	152
	International konkurrence	163
	Offentlig regulering og konkurrence	169
	Elmarkedet under stadig udvikling	183
	Konkurrencestrategier	201
	Opsummering og politikanbefalinger	216
	Litteraturliste	223
	<b>Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer</b>	233
	<b>English Summary</b>	267



# KAPITEL I

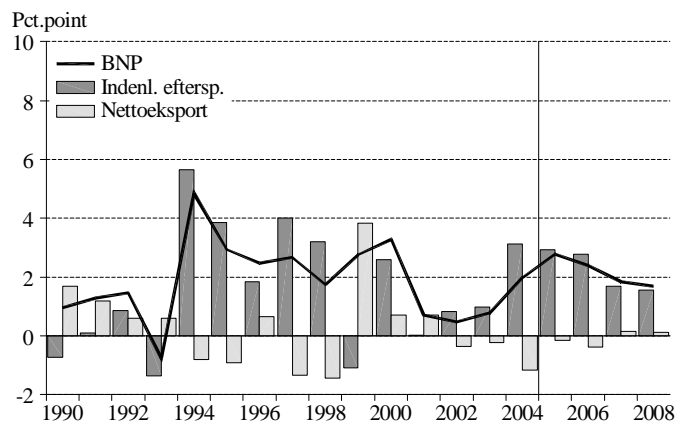
## KONJUNKTURVURDERING

### I.1 Indledning

#### Fortsat høj vækst i dansk økonomi

Opsvinget i dansk økonomi, der startede i slutningen af 2003, ventes at fortsætte med stort set uformindsket styrke i 2005 og 2006. Efter den markante økonomiske fremgang i 2004 var væksten i første kvartal i år meget beskedent, hvilket blev efterfulgt af en massiv vækst i andet kvartal, både i privat forbrug, investeringer og eksport. I andet halvår ventes mere moderate vækstrater i den indenlandske efterspørgsel. For indeværende år som helhed ventes dermed en vækst i BNP på ca. 2¾ pct. drevet af væksten i den indenlandske efterspørgsel, jf. figur I.1 og tabel I.1. Det forventes, at den høje vækst fortsætter i 2006, om end med mindsket styrke, hvorefter væksten aftager til ca. 1¾ pct. i 2007-08, hvor den indenlandske efterspørgsel stiger med knap 1¾ pct., og nettoeksporten giver et beskedent positivt vækstbidrag.

Figur I.1 Bidrag til BNP-vækst fra indenlandsk efterspørgsel og nettoeksport



Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Kapitlet er færdigredigeret 7. november 2005.



Tabel I.1 Hovedtal i konjunkturvurderingen

	Årets	Mængdestigning				
	priser					
	2004	2004	2005	2006	2007	2008
	Mia. kr.	-----		Pct.	-----	
Privat forbrug	710	4,0	4,3	2,7	2,0	2,0
Offentligt forbrug	389	2,0	1,2	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	25	11,6	-3,5	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	73	10,9	5,2	6,4	2,6	1,9
Erhvervsinvesteringer	190	-0,4	3,9	5,9	2,2	1,7
Lagerændringer	3	0,1	-0,2	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.387	3,3	3,1	2,9	1,7	1,6
Ekspor i alt	667	3,3	7,5	4,4	3,4	3,3
Vareeksport	449	4,1	5,4	5,0	3,6	3,4
heraf industrivarer	297	2,4	6,8	6,9	4,5	4,2
Tjenesteksport	218	1,7	11,9	3,1	3,1	3,0
Efterspørgsel i alt	2.054	3,3	4,6	3,4	2,3	2,2
Import i alt	594	6,5	8,7	5,6	3,4	3,3
Vareimport	407	7,0	6,5	6,8	3,5	3,5
Tjenesteimport	187	5,4	13,3	3,2	3,0	3,0
Bruttonationalprodukt	1.460	2,0	2,8	2,4	1,8	1,7
Nettoafgifter	212	5,7	4,9	3,2	1,7	1,6
Bruttoværditilvækst	1.248	1,3	2,4	2,3	1,9	1,7
heraf private byerhverv	739	1,7	2,9	3,5	2,5	2,2

Tabel I.1 Hovedtal, fortsat

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,5	2,1	2,2	1,8	1,9
Eksportpriser	1,6	3,5	3,5	1,4	1,4
Importpriser	1,3	3,8	3,2	1,5	1,1
Timelønomkostninger	3,1	3,1	3,8	4,1	4,1
Kontantpris på boliger	9,1	14,4	7,0	2,1	1,9
	----- Ændring i 1.000 pers. -----				
Arbejdsstyrke	8	7	6	-2	-2
Privat beskæftigelse	1	22	18	-6	-10
Offentlig beskæftigelse	1	3	3	3	3
	----- 1.000 personer -----				
Ledighed	176	158	143	144	148
	----- Mia. kr. -----				
Betalingsbalance	36	34	30	31	35
Offentlig saldo	16	41	32	26	23
Udlandsgæld	166	132	102	70	34
Offentlig bruttogæld	618	578	547	522	500
	----- Pct. -----				
Realvækst i aftagerlande	2,8	2,2	2,5	2,5	2,5
Vækst i udlandets timelønomkostninger	2,4	2,4	2,5	3,0	3,0
Ændring i den effektive kronekurs	1,4	0,0	-0,4	0,0	0,0
10-årig obligationsrente	4,3	3,4	3,8	4,4	4,9
Timeproduktivitet i private byerhverv	3,0	1,6	2,1	2,5	2,5

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. ændringen i lagerinvesteringerne i pct. af BNP det foregående år. Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug. Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde, og at ændringen i udlandsgælden er lig saldoen på betalingsbalancen.

Pga. omlægning af betalingsbalancestatistikken, jf. boks I.1, er der øget usikkerhed knyttet til opgørelsen af betalingsbalancen. Det skønnes dog, at niveauet i den nye opgørelse er højere, end det her angivne.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, Bureau of Labour Statistics, EcoWin og egne beregninger.

<b>Væksten drives af indenlandsk efterspørgsel</b>	I indeværende år er det især det private forbrug, der driver den indenlandske vækst, mens erhvervsinvesteringerne ventes at give et større bidrag det kommende år. På længere sigt vil det private forbrug fortsat bidrage mest til den indenlandske vækst.
<b>Fortsat stigning i det private forbrug</b>	Det private forbrug steg voldsomt i slutningen af 2004 og faldt ikke overraskende tilbage i første kvartal, hvorefter der var en markant stigning igen i andet kvartal. Givet udviklingen i detailsalg de seneste måneder og forbrugerforventninger på et fortsat historisk højt niveau forventes, at væksten i det private forbrug fortsætter resten af året – om end lidt mere afdæmpet i andet halvår. Samlet set betyder det en vækstrate på godt 4 pct. i 2005. Det kommende år forventes fortsat en vækstrate lidt over normalt, aftagende til en vækst i 2007-08 på ca. 2 pct. om året.
<b>Boligpriserne stiger fortsat</b>	Boligpriserne har fortsat himmelflugten i årets første tre kvartaler. Priserne er især steget i Hovedstadsområdet, hvor prisstigningstakten i visse områder har været 25-30 pct. For året som helhed ventes en stigning på landsplan på ca. 15 pct. I de efterfølgende år ventes mindskede vækstrater i kontantprisen, bl.a. som følge af en forventet gradvis stigning i renten. Udviklingen i boligpriserne og beskatningen af ejerboliger er behandlet i afsnit I.7. Ud over at de stærkt stigende boligformuer giver luft i budgettet til stigende privat forbrug, forventes de høje boligpriser også at give anledning til fortsat høje boliginvesteringer i de kommende år.
<b>Stigende erhvervsinvesteringer</b>	Erhvervenes investeringer er igen stigende bl.a. som følge af den positive eksportudvikling. Således ventes en stigning i indeværende år på knap 4 pct. og endnu højere i 2006, hvorefter investeringerne normaliseres med en årlig vækst på ca. 2 pct. svarende til en omtrent konstant investeringskvote.
<b>Fortsat høj vækst i udlandet</b>	Væksten i verdensøkonomien ventes at blive høj i 2005 og fremefter, om end fremgangen skønnes at blive lidt mindre end i 2004. Væksten i Danmarks vigtigste aftagerlande forventes således at blive ca. 2¼ pct. i indeværende år – mod knap 3 pct. sidste år – og ca. 2½ pct. i 2006-08. Det er primært USA og dele af Asien, herunder Kina, der driver den

internationale økonomi frem, og denne udvikling forventes at fortsætte de kommende år. I de vestlige økonomier har en faldende rente og stigende boligpriser de senere år bidraget væsentligt til den økonomiske udvikling, mens den høje oliepris tilsyneladende kun har dæmpet væksten en smule.

#### **Årsager til den lave globale rente**

Der er mange faktorer, der kan have medvirket til det globalt lave renteniveau og som i en årrække fremover fortsat forventes at påvirke renten, jf. afsnit I.2. Store opsparingsoverskud i Asien, især Kina, spiller formentlig en væsentlig rolle, men også den demografiske udvikling påvirker opsparingen, således at renten presses ned. Hertil kommer reducerede inflationsforventninger som følge af en stabilitetsorienteret pengepolitik med fokus på inflationsudviklingen. Andre mere konjunkturrelaterede faktorer har endvidere resulteret i en lavere rente, herunder øget likviditet på de finansielle markeder som følge af lempelig pengepolitik. I takt med pengepolitiske stramninger og tiltagende vækst i Europa ventes renteniveauet gradvist at stige, således at den lange tyske rente ved udgangen af prognoseperioden antages at være ca. 5 pct.

#### **Usikkerhedsmomenter**

En række forhold er årsag til usikkerhed om udviklingen i verdensøkonomien, herunder renten, boligpriserne og olieprisen. Endvidere er de globale ubalancer, der primært kommer til udtryk ved det store underskud på USA's betalingsbalance, årsag til betragtelig usikkerhed om den fremtidige internationale økonomi. En mærkbar reduktion af ubalancerne kan have stor negativ virkning på USA og dermed på væksten i resten af verden.

#### **Stigning i vareeksporten**

Eksporten af varer er steget kraftigt første halvår 2005, og for indeværende og det kommende år ventes en vækst på 5-5½ pct. Både eksport og import af tjenester er steget markant i første halvår, men der ventes en normalisering resten af året. Samlet set giver det anledning til en stigning i eksporten på ca. 7½ pct. i 2005 og ca. 4½ pct. i 2006. I de efterfølgende år ventes en lavere eksportvækst på 3-3½ pct. svarende til eksportmarkedsveksten.

<b>Fortsat negativt vækstbidrag fra nettoeksport</b>	Den øgede efterspørgsel i dansk økonomi tilfredsstilles til dels ved øget import. Således ventes en stigning i importen på knap 9 pct. i år og ca. 5½ pct. næste år. På denne baggrund bliver der et svagt negativt vækstbidrag fra nettoeksporten. Først i årene derefter forventes et positivt – om end ganske beskedent – bidrag fra nettoeksporten.
<b>Stigende inflation pga. olieprisen</b>	Først i de seneste måneder er den danske inflation steget som følge af den høje oliepris. Der er normalt en vis trægthed i gennemslaget fra stigende oliepriser til de generelle forbrugerpriser, og det skønnes derfor, at inflationen bliver over 2 pct. både i indeværende og det kommende år. På længere sigt forventes igen en inflation på under 2 pct., idet stigningen i importpriserne ventes at aftage.
<b>Fortsat faldende ledighed</b>	I indeværende og næste år forventes en stigende arbejdsstyrke – delvist grundet den gunstige konjunktursituation, mens der vil være et demografisk betinget fald i arbejdsstyrken i årene efter. Som følge af den stigende indenlandske produktion skønnes beskæftigelsen at stige kraftigt i både 2005 og 2006. Ledigheden har været faldende siden begyndelsen af 2004, og der ventes et fortsat fald igennem 2006 dog med aftagende styrke. Dermed nærmer ledigheden sig lavpunktet fra årsskiftet 2001-02 på ca. 140.000. Ledigheden forventes i hele prognoseperioden at ligge på et meget lavt niveau.
<b>Beskeden lønstigning i 2005, derefter højere</b>	I 2005 bliver lønstigningstakten afdæmpet, men i de efterfølgende år ventes presset på arbejdsmarkedet med lav ledighed at føre til højere lønstigningstakter på godt 4 pct.
<b>Høj produktivitetsvækst</b>	Den ovenfor skitserede udvikling i indenlandsk produktion og beskæftigelse indebærer en høj produktivitetsvækst i hele den betragtede periode. Således ventes en produktivitetsstigning på ca. 1½ pct. i indeværende år og 2-2½ pct. i de efterfølgende år, hvilket er væsentligt over gennemsnittet de seneste 10 år. Hvis det ikke er muligt at opretholde en høj produktivitetsstigning i en længere periode, kan en større del af efterspørgslen tilfredsstilles ved import i stedet for indenlandsk produktion med pres på betalingsbalancen som følge. Alternativt skal der ske en yderligere stigning i beskæftigelsen, hvilket kan ske ved en vedvarende faldende

ledighed eller ved en yderligere stigning i arbejdsstyrken, jf. afsnit I.5. De to sidstnævnte scenarier vil dog næppe kunne opfyldes uden yderligere reformer på arbejdsmarkedet.

### **Offentligt overskud på over 2½ pct. af BNP i 2005**

I de kommende år forventes et fortsat stort overskud på den offentlige saldo som følge af den gunstige konjunktursituation og den høje oliepris.

### **Ændringer i konjunkturvurderingen**

Fremskrivningen er baseret på Det Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC og de senest tilgængelige statistiske oplysninger. Nationalregnskabet foreligger frem til 2. kvartal 2005, mens flere indikatorer beskriver udviklingen i 3. kvartal og rækker videre ind i 4. kvartal.

### **Revision af nationalregnskabet**

Siden prognosen i *Dansk Økonomi, forår 2005*, har der været en hovedrevision af nationalregnskabet, jf. boks I.1. De officielle vækstrater er nu baseret på mængder beregnet ved kædeindeks i stedet for i faste priser. Det overordnede billede er ikke ændret ved revisionen af nationalregnskabet. BNP-væksten er således omtrent den samme i de reviderede år 1990-2004 – både med kædeindeks og i faste priser – som i det hidtidige nationalregnskab, jf. figur I.2. Nærværende prognose er baseret på udviklingen i reale størrelser opgjort i faste priser, nu i 2000-kr.<sup>1</sup>

### **Opjustering af væksten**

I forhold til sidste prognose er væksten opjusteret i både 2005 og 2006, jf. tabel I.2. I indeværende år er både import og især eksport væsentligt opjusteret, hvilket forklarer det meste af den højere vækst. Derimod skyldes den højere vækst i 2006 hovedsageligt, at stigningen i den indenlandske efterspørgsel – både privat forbrug og investeringer – nu skønnes at blive større.

1) Det reviderede nationalregnskab dækker endnu kun perioden 1990-2004. Der er derfor anvendt en modelversion, der fortsat er baseret på udviklingen i det hidtidige nationalregnskab, men niveaukorrigeret til de nye niveauer i 1990-2004. Figurer, der viser udviklingen før 1990, er baseret på udviklingen i det hidtidige nationalregnskab frem til 1990.

Nationalregnskabet er blevet hovedrevideret, jf. Danmarks Statistik, *Nyt nr. 312*, og *Statistiske Efterretninger, Nationalregnskab og betalingsbalance, 2005:8*. Der er offentliggjort tal for årene 1990-2004, og i januar forventes offentliggørelse af reviderede tidsserier tilbage til 1966, hvor det hidtidige nationalregnskab begyndte. De officielle vækstrater er nu baseret på mængder beregnet ved kædeindeks i stedet for mængdeindeks med faste vægte. Desuden er der ændrede definitioner og kilder, hvoraf de væsentligste omtales nedenfor. Det overordnede billede er ikke ændret ved revisionen af nationalregnskabet. BNP-væksten er således omtrent den samme i de reviderede år 1990-2004 som i det hidtidige nationalregnskab, jf. figur I.2.

Ud over egentlige hovedrevisioner af nationalregnskabet, hvor den sidste var i 1997, revideres de seneste år løbende. Således er sidste endelige år pt. 2001, mens 2002-04 er foreløbige år. Datagrundlaget for de foreløbige år – og for det kvartalsvise nationalregnskab – er mindre detaljeret end for de endelige år.

#### Mængdeindeks med faste vægte og kædeindeks

I nationalregnskabet er serierne for f.eks. BNP og privat forbrug opgjort i årets priser, i faste priser og i kædeindeks, jf. Danmarks Statistik (2002): *Nationalregnskab. Fastprisberegninger. Kilder og metoder*.

Mængder i faste priser beregnes i nationalregnskabet med et Laspeyres mængdeindeks, hvor mængder aggregeres i alle år med priserne i basisåret. Basisåret for fastprisberegningerne er 2000 i det reviderede nationalregnskab (og var 1995 i det hidtidige). Eksempelvis er samlet forbrug i årets priser givet ved summen af de enkelte forbrugskomponenter, og i faste priser bestemmes samlet forbrug ( $Q_t$ ) i et givet år  $t$  ved at vægte de enkelte forbrugskomponenter ( $q_t$ ) med deres priser i basisåret ( $p_0$ ), jf. (1). Prisindeksene (f.eks. deflatoren på privat forbrug) defineres, så mængde gange pris er lig værdi (f.eks. forbrug i årets priser), og alle prisindeks normeres til én i basisåret. Herved er mængder opgjort i årets og i faste priser ens i basisåret. Væksten mellem to år  $s$  og  $t$  ( $Q_{s,t} - 1$ ) kan bestemmes direkte, jf. (1). Serier i faste priser er additive. F.eks. er samlet produktion lig summen af de enkelte erhvervs produktion, og BNP kan bestemmes som summen af de endelige anvendelser (privat og offentligt forbrug, faste bruttoinvesteringer, lagerforøgelser og nettoeksport).

$$Q_t = \sum_{i=1}^n q_t^i p_0^i \quad , \quad Q_{s,t}^{\text{fastprisindeks}} = \frac{Q_t}{Q_s} = \frac{\sum_{i=1}^n q_t^i p_0^i}{\sum_{i=1}^n q_s^i p_0^i} \quad (1)$$

I det reviderede nationalregnskab er de officielle mængdeindeks ikke længere fastprisindeks, men kædeindeks. Mængder aggregeres med sidste års priser, og væksten mellem to år afhænger således af væksten i alle de mellemliggende år, jf. (2). Prisindeks hørende til kædeindeks defineres ligesom ved traditionelle fastprisberegninger, således at mængde gange pris er lig værdien i årets priser. Det væsentligste argument for at overgå til kædeindeks er, at kædeindeks ved markante skift i de relative priser vil give et mere retvisende billede af væksten. Et alvorligt problem ved brug af kædeindeks i praksis er imidlertid den manglende additivitet, hvorved de sædvanlige nationalregnskabsidentiteter, f.eks. for BNP, der gælder i årets priser, ikke gælder for mængder opgjort med kædeindeks.

$$Q_{s,t}^{\text{kædeindeks}} = Q_{s,s+1} \cdot Q_{s+1,s+2} \cdot \dots \cdot Q_{t-1,t}, \text{ hvor } Q_{t-1,t} = \frac{\sum_{i=1}^n q_t^i p_{t-1}^i}{\sum_{i=1}^n q_{t-1}^i p_{t-1}^i} \quad (2)$$

Betragtes udviklingen i BNP opgjort hhv. i faste 2000-priser og med kædeindeks, er der ikke store forskelle, jf. figur I.2. Der er dog større forskelle i den kvartalsvise BNP-vækst opgjort i faste priser og med kædeindeks, jf. boks I.2.

#### *Ændrede definitioner og kilder*

ATP er flyttet fra den offentlige til den private sektor. Dette medfører en reduktion af den offentlige saldo på knap 1 pct. og en stigning i den offentlige nettogæld på ca. 20 pct. af BNP.

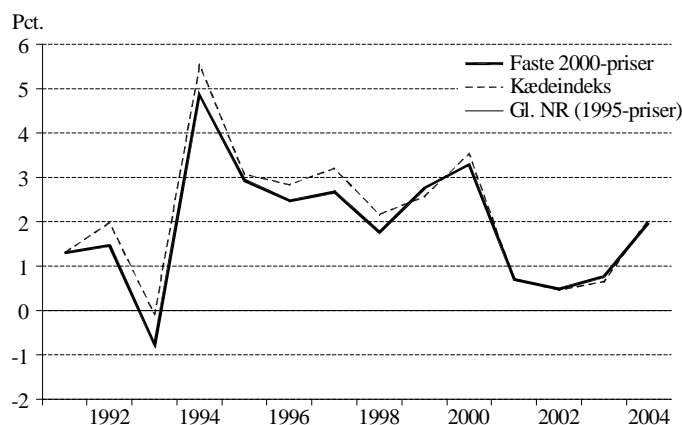
Pengeinstitutternes rentemarginal bliver nu også delt ud på endeligt forbrug og ikke som tidligere kun til forbrug i produktionen. Dette hæver niveauet af privat og offentligt forbrug – og dermed BNP – men realvæksten er stort set upåvirket.

Beskæftigelsen er nu baseret på Arbejdstidsregnskabet, hvorved antallet af arbejdstimer i de forskellige erhverv er blevet væsentligt ændret. I de private byerhverv har der således været en markant større stigning i timebeskæftigelsen fra 1996-2002 end i det hidtidige nationalregnskab, især for serviceerhverv. Dette indebærer, at væksten i timeproduktiviteten er nedrevideret i denne periode, da BVT-udviklingen er omtrent uændret.

Værdien af eksport og import af tjenester er øget som følge af, at udenrigshandlen med tjenester nu opgøres som bruttostørrelser. Nettoeksporten af tjenester er stort set upåvirket. Der er desuden ændret opgørelsesmetode af betalingsbalancestatistikken fra 2005, men virkningen heraf er endnu vanskelig at vurdere.



Figur I.2 Forskellige mål for BNP-vækst



Anm.: BNP-væksten i revideret nationalregnskab er opgjort med kædeindeks og i faste priser med 2000 som basisår for fastprisberegningen. I det hidtidige nationalregnskab var basisåret 1995.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken*.

**Øget arbejdsstyrke, øget beskæftigelse og lavere ledighed**

Den forventede stigning i arbejdsstyrken de kommende år er større end antaget i sidste prognose, hvilket især skyldes en nedrevision af niveauet i 2003-04. Beskæftigelsen stiger ligeledes mere i nærværende prognose end ventet tidligere, og ledigheden udviser et større fald.

**Højere produktivitetsstigning**

Timeproduktiviteten stiger væsentligt mere i de kommende år i nærværende prognose end tidligere antaget. Som nævnt ovenfor diskuteres det i afsnit I.5, om det er muligt at opretholde en sådan produktivitetsstigning i en længere årrække.

**Højere oliepris giver højere inflation**

Som følge af højere oliepris end ventet er der en større stigning i importpriserne og dermed i den indenlandske inflation. Lønstigningstakten er markant nedjusteret i 2005, men den højere inflation og større pres på arbejdsmarkedet gør, at lønstigningstakten de kommende år er opjusteret.

Tabel I.2 Skøn for dansk økonomi, forår 2005 og efterår 2005

	Forår 2005				Efterår 2005			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
	----- Mængdestigning i pct. -----							
Privat forbrug	3,8	2,4	2,2	-	4,3	2,7	2,0	2,0
Offentligt forbrug	0,7	0,7	0,7	-	1,2	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	2,5	2,0	2,0	-	-3,5	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	7,9	3,1	2,0	-	5,2	6,4	2,6	1,9
Erhvervsinvesteringer	5,0	3,2	2,7	-	3,9	5,9	2,2	1,7
Lagerændringer	-0,2	0,0	0,0	-	-0,2	0,1	0,0	0,0
Indl. efterspørgsel i alt	3,1	2,1	1,9	-	3,1	2,9	1,7	1,6
Vareeksport	3,5	3,0	2,9	-	5,4	5,0	3,6	3,4
Tjenesteeksport	2,2	3,4	3,9	-	11,9	3,1	3,1	3,0
Efterspørgsel i alt	3,2	2,5	2,3	-	4,6	3,4	2,3	2,2
Vareimport	4,8	4,0	3,7	-	6,5	6,8	3,5	3,5
Tjenesteimport	6,6	3,2	3,8	-	13,3	3,2	3,0	3,0
Bruttonationalprodukt	2,2	1,8	1,7	-	2,8	2,4	1,8	1,7
BVT i private byerhverv	2,8	2,4	2,1	-	2,9	3,5	2,5	2,2
	----- Ændring i 1.000 personer -----							
Arbejdsstyrke	2	0	-3	-	7	6	-2	-2
Privat beskæftigelse	14	6	-3	-	22	18	-6	-10
Offentlig beskæftigelse	3	3	3	-	3	3	3	3
	----- 1.000 personer -----							
Ledighed	161	152	149	-	158	143	144	148
	----- Pct. -----							
Forbrugerpriser	1,7	1,6	1,4	-	2,1	2,2	1,8	1,9
Eksportpriser	2,0	-0,2	0,6	-	3,5	3,5	1,4	1,4
Importpriser	1,8	0,0	0,4	-	3,8	3,2	1,5	1,1
Timelønomkostninger	3,6	3,7	3,6	-	3,1	3,8	4,1	4,1
Realvækst i aftagerlande	2,5	2,6	2,5	-	2,2	2,5	2,5	2,5
10-årig obligationsrente	4,1	4,7	5,0	-	3,4	3,8	4,4	4,9
Timeprod. i priv. byerhv.	1,8	1,9	1,9	-	1,6	2,1	2,5	2,5
	----- Mia. kr. -----							
Betalingsbalance	27	23	22	-	34	30	31	35
Offentlig saldo	36	34	34	-	41	32	26	23

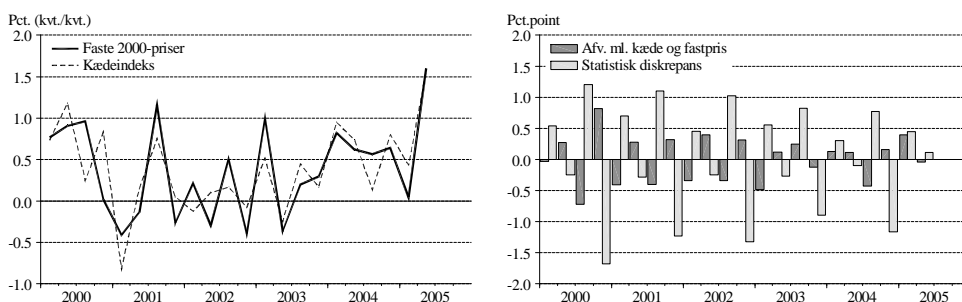
Anm.: "Lagerændringer" angiver vækstbidraget til BNP, dvs. lagerændringerne målt i pct. af BNP det foregående år. Forbrugerpriserne angiver væksten i deflatoren for det private forbrug.

Det kvartalsvise nationalregnskab er ligeledes revideret og overgået til kædeindeks som officielle vækstmål. De reviderede serier (fra 1990 og frem) blev offentliggjort i oktober samtidig med første offentliggørelse af tal for andet kvartal 2005, jf. Danmarks Statistik, *SE, Nationalregnskab og betalingsbalance, 2005:11*.

Der er betydeligt større afvigelser mellem de to opgørelser (faste priser og kædeindeks) af BNP-væksten på kvartaler end på år, jf. figur A (venstre) og figur I.2. De viste kvartalsserier er alle sæsonkorrigerede. De to nye opgørelser af BNP-væksten afviger fra hinanden med over ½ pct.point i ca. en fjerdedel af kvartalerne, jf. figur A (højre). Den gennemsnitlige BNP-vækst fra 1990 og frem målt ved kædeindeks er lidt større end målt i faste priser.

Sæsonkorrigeret BNP beregnet med kædeindeks opgøres fra efterspørgselssiden ved at aggregere (ikke-sæsonkorrigeret) privat og offentligt forbrug, faste bruttoinvesteringer, lagerforøgelser og nettoeksport, hvorefter BNP-serien sæsonkorrigeres. Sæsonkorrigeret BNP i faste priser opgøres fra produktionssiden og afviger fra BNP beregnet fra efterspørgselssiden (dvs. som summen af de sæsonkorrigerede efterspørgselskomponenter). Afvigelsen benævnes den statistiske diskrepans; denne er kun en forskydning mellem kvartaler indenfor året og kun for sæsonkorrigerede tal. Den statistiske diskrepans er større end ½ pct.point i knap halvdelen af kvartalerne og giver dermed anledning til større afvigelser end forskellen mellem BNP-vækst opgjort i faste priser og med kædeindeks, jf. figur A (højre).

Figur A Kvartalsvis BNP-udvikling



Anm.: Det kvartalsvise nationalregnskab findes revideret for perioden 1990q1-2005q2. Figureerne viser kun udviklingen for 2000-05. Alle serier er sæsonkorrigerede. Venstre figur viser BNP-væksten (kvartal over kvartal) opgjort hhv. i faste priser og med kædeindeks. Højre figur viser dels afvigelsen i BNP-væksten mellem opgørelsen i kædeindeks og i faste priser, dels den såkaldte statistiske diskrepans, der er forskellen mellem væksten i sæsonkorrigeret BNP i faste priser opgjort fra produktionssiden og opgjort fra efterspørgselssiden.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken*.

**Teknisk nedrevidering af offentlig saldo**

Endelig skal det bemærkes, at niveauet for den offentlige saldo er permanent nedrevideret med knap 1 pct. af BNP som følge af ændret nationalregnskabspraksis, hvor ATP nu kategoriseres som en privat pensionsopsparing, jf. boks I.1. Når der tages højde for dette, er der tale om en opjustering af skønnet for den offentlige saldo, bl.a. som følge af en generelt højere vækst i økonomien og en forventning om højere indtægter fra Nordsø-aktiviteterne.

**Ændrede udenlandske forudsætninger**

Skønnet for den udenlandske vækst i 2005 er nedjusteret, og den forventede rentestigning er udskudt. Betydningen af ændrede skøn for udenlandsk vækst, rente og oliepris er illustreret i boks I.5 i afsnit I.2.

## **I.2 International baggrund**

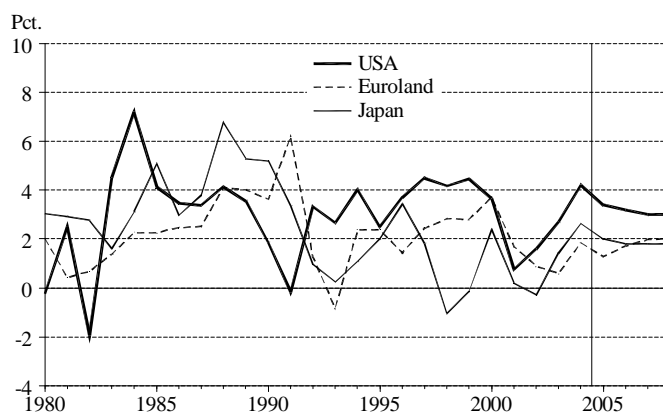
**Væksten i verdensøkonomien fortsætter**

Væksten i verdensøkonomien skønnes i år at blive relativt høj, om end fremgangen formentlig bliver lidt mindre end i 2004, hvor væksten var ca. 5 pct. Det er primært USA og dele af Asien, herunder Kina og Indien, der driver væksten, mens aktiviteten i Euroland fortsat vokser beskedent, jf. figur I.3. Efter mere end ti års økonomisk krise er der tegn på, at Japan efterhånden er på vej ud af situationen med lav vækst og faldende priser.

**Lav rente og lempelig finanspolitik ligger bag væksten**

Lav rente, stigende boligpriser og ekspansiv finanspolitik har været væsentlige faktorer bag væksten i mange vestlige økonomier, og skønt olieprisen er fortsat med at stige i 2005, har olieprisudviklingen tilsyneladende ikke haft afgørende betydning for væksten i verdensøkonomien. De højere oliepriser har dog tydeligvis gjort det mere vanskeligt at komme ud af lavkonjunktoren for de europæiske økonomier, der i adskillige år har haft lav vækst og strukturelle problemer. De stigende energipriser ser derimod ud til i højere grad at være slået ud i tiltagende inflation i USA.

Figur I.3 Vækst i USA, Euroland og Japan



Kilde: Se bilagstabel I.1.

### USA og Asien ventes på kort sigt at drive væksten

I de kommende 1½-2 år ventes de positive takter i den internationale økonomi at fortsætte. Den globalt lave rente og høje boligpriser skønnes på kort sigt at bidrage til den generelle internationale vækst. I store dele af Asien ventes kraftig fremgang, og BNP-væksten i USA skønnes at blive større end 3 pct., idet den amerikanske vækst er relativt bredt funderet på den indenlandske efterspørgsel. I Euroland ventes væksten at blive i underkanten af 2 pct. de næste par år, hvilket er en lille fremgang i forhold til 2005. De seneste måneder har produktionstallene og de ledende indikatorer i Euroland været mere positive end forventet, men i flere af de europæiske økonomier er der dog ikke udsigt til afgørende forbedringer på kort sigt, idet efterspørgselssiden generelt udviser svage tegn. På lidt længere sigt kræves struktur-reformer på arbejdsmarkedet og på markederne for varer og tjenesteydelser, hvis Euroland skal opnå højere vækstrater. I Japan forventes væksten at blive omkring 2 pct. de kommende år.

### Renteudviklingen og ubalancer dog væsentlige risici

En relativt lav rente og store oparbejdede formuer bl.a. i form af friværdier i ejerboliger vurderes på kort sigt at understøtte den internationale vækst. En forventet stigning i renten vil imidlertid isoleret set trække væksten ned de kommende år. Udviklingen i renten og boligpriser er dog behæftet med betragtelig usikkerhed, hvilket spiller ind på

vurderingen af den fremtidige internationale økonomiske udvikling. Hertil kommer de globale ubalancer, som primært viser sig ved det store underskud på USA's betalingsbalance. Selvom den amerikanske økonomi på kort sigt virker stærk, må disse ubalancer på et tidspunkt reduceres, hvilket højst sandsynligt vil have en negativ virkning på USA, og derved på hele den internationale økonomi. Hvordan reduktionen af ubalancerne vil udmønte sig, og om der bliver tale om en hurtig eller gradvis tilpasning, er imidlertid usikkert.

### **Europæisk lavkonjunktur og offentlige finanser**

Lavkonjunktoren i Euroland kommer til udtryk ved svag vækst og høj arbejdsløshed i flere lande, herunder Tyskland, Italien og Frankrig. Den økonomiske vækstnedgang har foranlediget lempelser i finanspolitikken i medlemsstaterne i et forsøg på at stimulere aktiviteten. Dette har resulteret i, at næsten halvdelen af Eurolandene i 2005 forventes at overskride vækst- og stabilitetspagtens grænse for underskuddet på de offentlige finanser på 3 pct. af BNP.

### **ECB og forudsætningerne i Euroland**

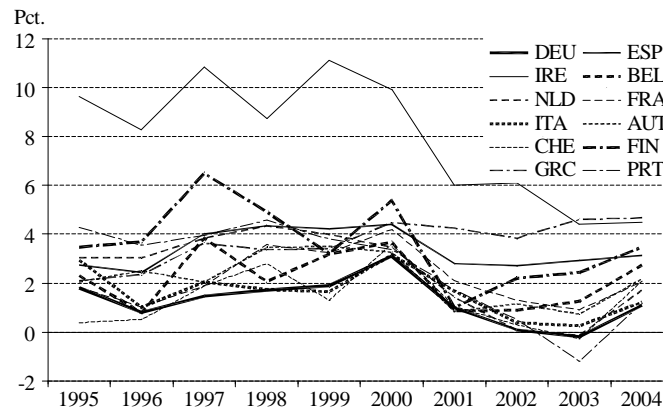
Med henblik på at forøge efterspørgslen er der fra flere sider blevet lagt pres på ECB for at nedsætte renten. Det har i denne sammenhæng været diskuteret, hvorvidt et monetært samarbejde med fælles valuta er hensigtsmæssigt i en økonomi som Euroland, hvor medlemslandenes vækstrater, strukturelle forhold og udefra kommende påvirkninger er forskellige. Ulempen er, at en fælles valuta pr. konstruktion udelukker forskelle i pengepolitikken i de enkelte medlemslande. Denne ulempe skal dog vejes op imod fordelene ved at have fælles valuta, såsom reducerede transaktionsomkostninger, øget konkurrence og forøget valutagennemsigtighed. Det er endvidere værd at bemærke, at spredningen i væksten Eurolandene imellem ikke er steget de sidste 10 år, snarere tværtimod, jf. figur I.4.

### **Inflation og kerneinflation**

De kraftige stigninger i energipriserne i år har ført til en markant forskel i udviklingen i kerneinflationen og forbrugerprisinflationen, jf. figur I.5. I USA er de højere oliepriser slået ud i højere forbrugerpriser, mens forbrugerprisinflationen i Euroland ikke er steget tilsvarende. Kerneinflationen i Euroland er faldet betragteligt det sidste ca. halvandet år, og udviklingen i kerneinflationen har dermed i vidt omfang

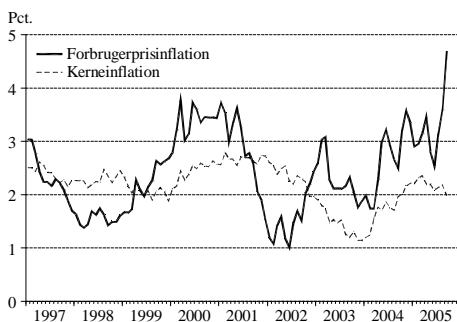
neutraliseret olieprisens indvirkning på forbrugerpriserne. Udviklingen i den europæiske kerneinflation skal bl.a. ses i sammenhæng med aftagende lønstigninger som følge af tiltagende ledighed i flere af de store europæiske økonomier, herunder Tyskland, Italien og Frankrig.

Figur 1.4 BNP-vækst i Eurolandene

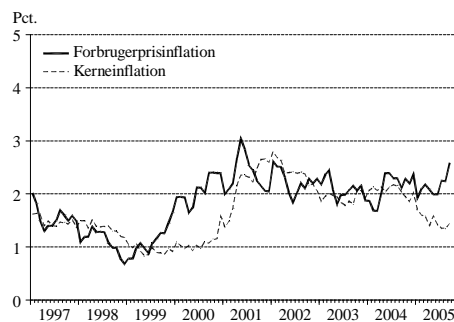


Kilde: EcoWin.

Figur 1.5a Inflationen i USA



Figur 1.5b Inflationen i Euroland



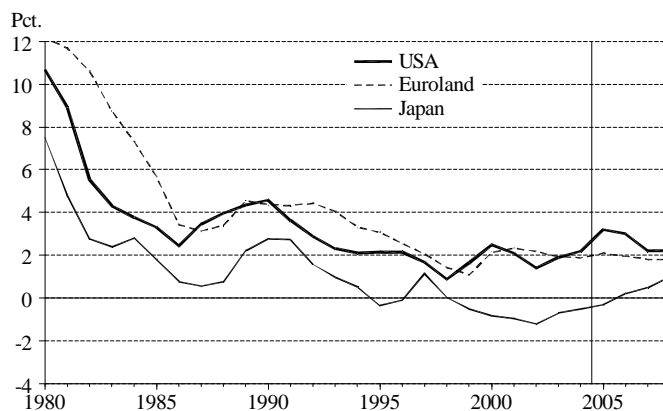
Anm.: Kerneinflationen angiver væksten i forbrugerprisindekset ekskl. energi og fødevarer. Den sidste observation er september måned 2005. Kurverne angiver den procentvise stigning i forhold til samme måned året før.

Kilde: EcoWin.

## Moderat inflation fremover

Stigningen i forbrugerpriserne i USA ventes at blive 2½-3 pct. de næste par år. I takt med, at væksten aftager lidt, og olieprisen ikke længere bidrager til inflationen, vurderes prisstigningerne at falde til ca. 2 pct. henimod prognoseperiodens slutning, jf. figur I.6. I Euroland ventes inflationen at blive knap 2 pct. i 2006-08 i overensstemmelse med ECB's målsætning, mens væksten i den japanske forbrugsdeflator forventes at blive positiv i 2006-08. I så fald bliver det første gang siden 1997, at der i Japan opstår inflation på årsbasis.

Figur I.6 Inflation i udvalgte lande



Anm.: Inflationen baseres på deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Se bilagstabel I.2.

## Centralbanker ikke særligt bekymrede for oliepris

Store olieprisstigninger presser ofte inflationen i vejret, og påvirker samtidig aktiviteten negativt. Centralbanker, der har som målsætning at stabilisere inflationen på et lavt niveau samt at stimulere aktiviteten i nedgangsperioder, kan dermed i perioder med olieprisstigninger ende i et dilemma, hvor afvejningen mellem inflation og økonomisk vækst bliver vanskelig. Det seneste års tid er prisen på olie steget meget, men tilsyneladende tillægger centralbankerne i de store økonomier ikke energiprisstigningerne nævneværdig betydning for tilrettelæggelsen af den førte pengepolitik. Det er i denne sammenhæng afgørende, at centralbankerne holder fokus på inflationen på mellemlang sigt, bl.a. med



henblik på at kontrollere inflationsforventningerne. Udviklingen i kerneinflationen er derfor af større betydning end inflationen baseret på forbrugerpriserne, der kan være stærkt påvirket af midlertidige effekter fra oliepriserne.

**The Fed fortsætter  
gradvise  
rentestigninger**

Federal Reserve har siden juni 2004 gradvist hævet den pengepolitiske rente fra et niveau på 1 pct. til 4 pct. i oktober måned i år. Dette afspejles i den korte rente, jf. figur I.7a. De trinvise rentestigninger har primært været begrundet med den nuværende og forventede fremtidige høje vækst i USA og tiltagende underliggende inflation som følge af relativt høje lønstigninger. På denne baggrund forventes de afmålte pengepolitiske rentestigninger at fortsætte frem til engang i 2006.

**Uændret  
ECB-rente i år**

ECB har siden midten af 2003 valgt at fastholde målrenten på 2 pct. på trods af pres fra flere sider for at nedsætte renten med henblik på at stimulere aktiviteten i Euroland. På det seneste har ECB endda antydnet en snarlig rentestigning som følge af udviklingen i forbrugerprisinflationen. Det forekommer dog ikke sandsynligt, at ECB hæver renten i år. På den ene side er der risiko for, at energipriserne overvælttes i kerneinflationen og således giver grundlag for en stramning af pengepolitikken. På den anden side er der stadig plads til, at den underliggende inflation kan vokse, før det strider imod ECB's overordnede målsætning om at holde inflationen under 2 pct. på mellemlang sigt.

**ECB ventes at  
hæve renten i 2006**

I prognosen antages ECB fra midten af 2006 at hæve den pengepolitiske rente gradvist op mod 3½ pct. i 2008. Antagelsen bygger på en forventning om lidt bedre konjunkturer i Euroland og skal endvidere ses som en normalisering af renteniveauet i løbet af prognoseperioden.

**Bank of England  
har nedsat renten**

Modsat Federal Reserve og ECB valgte Bank of England i august at sætte renten ned med 25 basispoint til 4½ pct. Begrundelsen for rentenedsættelsen var en forventning om aftagende vækst. Skønt inflationen i Storbritannien de seneste kvartaler har været højere end forventet, tyder indikatorerne for den britiske vækst på, at Bank of England får ret i sin prognose. På denne baggrund er det ikke forventeligt, at

Bank of England hæver renten i den nærmeste fremtid. Markedet forventer dog ikke yderligere rentenedsættelser.

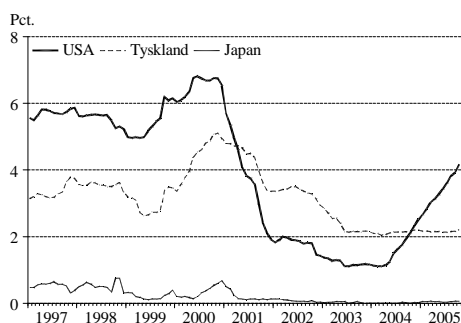
### **Fortsat lempelig pengepolitik i Japan og udsigt til inflation**

Bank of Japan fortsætter med at føre en lempelig pengepolitik, hvilket indebærer en pengepolitisk rente på nul og en udvidelse af pengebasen ved brug af markedsoperationer. Inflationen skønnes i år at blive en smule negativ som følge af prisudviklingen først på året, men allerede i 2006 forventes forbrugerpriserne at stige. Sker det, vil Bank of Japan omsider have opnået det væsentlige delmål at bringe deflationen til ophør.

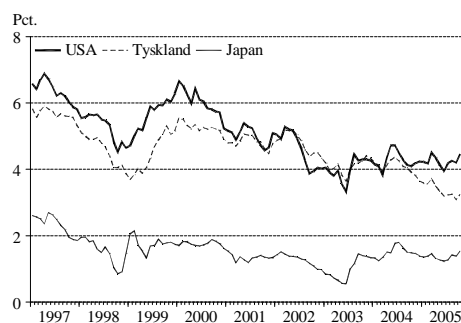
### **Lang rente lavere end forventet**

De lange renter er stadig meget lave og samlet set er de mod forventning ikke steget det sidste år, jf. figur 1.7b. Den 10-årige statsobligationsrente i USA har været mere eller mindre uændret gennem 2005 på trods af stigningen i den korte rente, og der er nu stort set ikke forskel på niveauet for den korte og lange rente. Den lange rente i Euroland er samlet set faldet i år, om end både korte og lange renter er steget markant på det seneste. Dette kan være udtryk for en redresning af den overraskende renteutvikling det seneste års tid, eller det kan være begyndelsen på den længe ventede stigning i renteniveauet.

Figur 1.7a Korte renter



Figur 1.7b Lange renter



Anm.: Den korte rente er 3-månedersrenten, og den lange rente er den 10-årige statsobligationsrente. Den sidste observation er oktober 2005.

Kilde: EcoWin.

**Den lave rente primært et resultat af øget global opsparing**

Den globale realrente angiver ligevægtsprisen på kapital og bestemmes grundlæggende af den globale opsparing og det globale investeringsniveau. Et øget investeringsbehov presser renten op, mens et ønske om større opsparing påvirker renten nedad. Der er mange faktorer, der kan have påvirket det generelle renteniveau, og som må forventes at have væsentlig indflydelse på renten i en del år fremover, jf. boks I.3. Først og fremmest presses den globale realrente ned af et stort opsparingsoverskud i Asien. Hertil kommer den demografiske udvikling, der ligeledes øger den globale opsparing. På den anden side påvirkes den reale rente formentlig opad som følge af ekspansiv finanspolitik og øget offentlig gæld i mange lande. Endelig har de senere års pengepolitik medført lave inflationsforventninger, hvilket har lagt et nedadgående pres på den nominelle rente. Foruden disse længevarende effekter på den reale og nominelle rente er der også faktorer af mere kortvarig karakter. Eksempelvis har stor rigelighed af likviditet på de globale finansielle markeder som følge af lempelig pengepolitik bidraget til det lave renteniveau de senere år. I det følgende diskuteres årsagerne til renteutviklingen nærmere.

**Stort opsparingsoverskud i Asien**

Opsparingsoverskuddet har de sidste 10-20 år været tiltagende i flere asiatiske lande, især Kina, og i lidt mindre grad i de olieeksporterende lande. I Kina er den private opsparingskvote vokset fra godt 20 pct. i midten af 1980'erne til over 40 pct. i dag. Skønt de private investeringer også er steget markant, har kraftigt stigende overskud i de kinesiske virksomheder resulteret i tilbageholdte profitter og dermed øget virksomhedernes nettoopsparing, bl.a. fordi de finansielle markeder endnu ikke er fuldt udviklede, jf. *World Economic Outlook, September 2005*, IMF. De seneste ti år er den offentlige opsparing endvidere øget som et resultat af voksende skatteprovenuier. De store asiatiske opsparingsoverskud har påvirket den globale rente nedad. Opsparingsoverskuddene har medført et betalingsbalanceoverskud i disse økonomier, som primært er blevet modsvaret af et betalingsbalanceunderskud i USA.

**Demografi og finanspolitik spiller også en rolle**

Den demografiske udvikling i de vestlige økonomier samt i Japan og Kina med en voksende andel af befolkningen i en alder, hvor de ønsker at opspare til alderdommen, har også

bidraget til en øget opsparing og dermed til en lavere realrente. Det må formodes, at den demografisk betingede opsparing ligeledes vil lægge et nedadgående pres på renten i en række år frem. I modsat retning trækker, at en øget offentlig gæld i USA og mange europæiske lande har givet anledning til et større udbud af statsobligationer, hvilket kan have resulteret i højere renter.

### **Lavere inflationsforventninger**

Udviklingen i inflationsforventningerne har også bidraget til det lave niveau for den nominelle rente. Forventningerne til inflationen er blevet reduceret som følge af de store centralbankers målsætninger om – og succes med – at holde inflationen lav og stabil. Lave inflationsforventninger må på denne baggrund forventes også at blive opretholdt fremadrettet. De mere afdæmpede inflationsforventninger har muligvis også reduceret den reale rente, da risikopræmien mindskes, når usikkerheden om fremtiden falder som følge af en lavere og mere stabil inflation.

### **Kortsigtseffekter: Forventning om lav fremtidig vækst...**

Der er ud over de nævnte faktorer en række forhold, som midlertidigt kan have bidraget til at trække renteniveauet ned, og som desuden kan være regionalt betinget. Eksempelvis kan den nuværende lave lange rente i USA afspejle markedsforventninger om beskeden fremtidig vækst, jf. boks I.4. En årsag til forventninger om lavere fremtidig vækst i USA kunne være behovet for reduktion af ubalancerne på betalingsbalancen og de offentlige finanser.

### **... og øget likviditet**

En anden – formentlig mere tungtvejende – negativ kortsigtseffekt på den internationale rente er stor rigelighed af likviditet på de globale finansielle markeder, hovedsageligt som følge af den lempelige pengepolitik i USA, Japan og Kina. Den større pengemængde har presset renten ned og ført til opkøb af aktier, obligationer og boliger. Stor rigelighed af likviditet resulterer normalt før eller siden i større inflation. I USA og Europa har den voksende pengemængde dog indtil videre kun i begrænset omfang givet anledning til øget inflation. Skønt inflationen i de industrialiserede lande generelt er beskeden for tiden, er dette til dels en effekt af den øgede globalisering og større international konkurrence. Uden den lempelige pengepolitik ville inflationen sandsynligvis have været endnu lavere.

Den nominelle rente er lig summen af inflationen og realrenten. Den langsigtede nominelle rente,  $i$ , kan derfor opfattes som summen af den forventede inflation,  $\pi$ , og den langsigtede, eller strukturelle, realrente,  $r$ . Den strukturelle realrente kan opdeles i den trendmæssige vækstrate,  $g$ , og en vækstkorrigeret realrente,  $rk$ . Dermed kan den langsigtede nominelle rente skrives som:

$$i = r + \pi = g + rk + \pi$$

$i$  og  $r$  skal betragtes som det niveau, den nominelle henholdsvis den reale rente vender tilbage til, når midlertidige påvirkninger af renten er aftaget. Det er således dybereliggende, strukturelle forhold, der bestemmer  $i$  og  $r$ . Den vækstkorrigerede realrente,  $rk$ , vil især være bestemt af forbrugernes tidspræferencer med hensyn til at forbruge i nuet i forhold til at udskyde forbruget til fremtiden.<sup>2</sup> Hertil kommer forhold vedrørende kapitalbeskatning, og måske påvirkes  $rk$  også af produktivitetsstigninger. Den trendmæssige vækst,  $g$ , er primært bestemt af produktivitetsstigningen samt væksten i arbejdsstyrken, mens inflationsforventningerne,  $\pi$ , i høj grad afhænger af pengepolitikken.

Udsvingene i den strukturelle realrente og inflationsforventningerne er relativt små, men  $\pi$  og  $r$  kan ikke betragtes som konstanter, idet der kan være forhold, som i en længere periode påvirker  $\pi$ ,  $g$  eller  $rk$ . Den demografiske udvikling i de store økonomier med en aldrende befolkning, der ønsker at spare op til deres alderdom, kan have øget den samlede opsparing og dermed reduceret  $rk$ . Man må forvente, at denne faktor også spiller en rolle i nogle år frem. Samtidig har den globale pengepolitik de senere år med målsætninger om at holde inflationen lav og stabil ført til reducerede inflationsforventninger. Idet der ikke synes grund til at forvente væsentlige ændringer i den globale pengepolitik, er den langsigtede nominelle rente blevet påvirket nedad i takt med  $\pi$ .

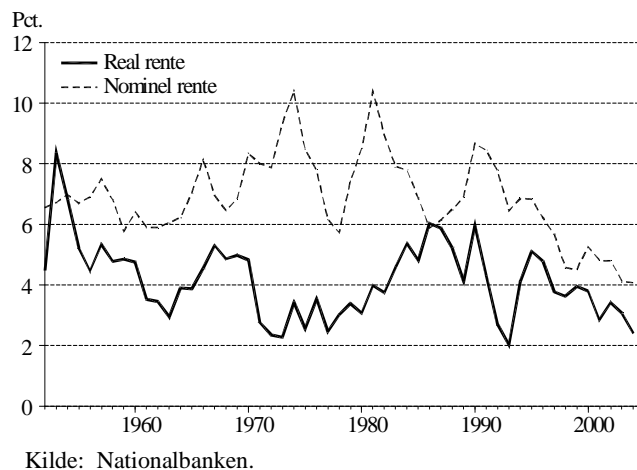
Foruden udviklingen i  $\pi$ ,  $g$  og  $rk$  vil der typisk være midlertidige forhold, som påvirker den nominelle og reale rente, og som på kort sigt resulterer i afvigelser fra de langsigtede værdier. Eksempelvis har stor rigelighed af likviditet på de globale finansielle markeder, primært som følge af lempelig pengepolitik, for en stund påvirket renten nedad. Endvidere kan forventninger om fremtidig reduktion af ubalancerne på betalingsbalancen og de offentlige finanser i USA have ført til forventninger om lavere amerikansk vækst og dermed reduceret den amerikanske rente på kort sigt.

2) For uddybende diskussion se Blanchard og Fischer (1989) og Laubach og Williams (2001).

Endelig kan der frem mod det lange sigt være dynamiske effekter, der i en kortere eller længere årrække påvirker renten. Sådanne dynamiske effekter skyldes hovedsageligt, at økonomien ikke øjeblikkeligt kan tilpasse sig uforudsete stød, bl.a. fordi udviklingen i lønninger og priser er træge.

Som nævnt er den strukturelle rente bl.a. bestemt af den trendmæssige vækst i økonomien,  $g$ . Flere studier forsøger derfor at beregne  $r$  ud fra estimationer af den trendmæssige vækst. Bernhardsen (2005) vurderer, at den strukturelle realrente i Europa er 2-3 pct., mens Giammarioli og Valla (2003) skønner en realrente på ca. 3 pct. Laubach og Williams (2001) finder, at realrenten i USA på mellemlang sigt er i nærheden af 3 pct. Disse bud på den langsigtede realrente kan sammenlignes med den historiske udvikling i realrenten målt ved den tyske 10-årige statspapirrente, jf. figur A. Det fremgår, at den tyske realrente har svinget omkring et gennemsnit på knap 4 pct. siden 1950, og den nuværende tyske realrente må derfor opfattes som unormalt lav.

Figur A Tysk 10-årig rente



Det vurderes på baggrund af ovenstående, at den tyske realrente på længere sigt er mellem 3 og 4 pct. Med en forventet inflation i Tyskland på  $1\frac{1}{2}$  pct. indebærer det et langsigtet niveau for den nominelle 10-årige tyske rente på ca. 5 pct.

I boks I.3 betragtes udviklingen i et overordnet renteniveau, hvor der ikke skelnes mellem korte og lange renter. Skønt renterne på obligationer med kort og lang løbetid ofte er forskellige, er der en sammenhæng mellem dem, hvilket bl.a. kan forklares med den såkaldte forventningshypotese. I henhold til forventningshypotesen er de lange renter bestemt som et gennemsnit af de forventede fremtidige korte renter. Hvis  $i_t^n$  betegner den nominelle rente i periode  $t$  på en obligation, der udløber i periode  $n$ , kan den lange rente skrives som:<sup>3</sup>

$$i_t^n = \frac{i_t^1 + E_t(i_{t+1}^1) + \dots + E_t(i_{t+n-1}^1)}{n},$$

hvor  $i_{t+s}^1$ , for  $s = 0, 1, \dots, n-1$ , angiver renten i periode  $t+s$  på en obligation, der udløber i periode  $t+s+1$ .  $E_t$  er forventningsoperatoren på tidspunkt  $t$ . Forventningshypotesen baseres på, at investor i ligevægt skal være lige godt stillet, hvad enten han holder en lang obligation,  $i_t^n$ , med løbetid  $n$ , eller  $n$  på hinanden følgende etårige obligationer. Hvis den lange rente,  $i_t^n$ , i periode  $t$  er højere end den korte rente i periode  $t$ ,  $i_t^1$ , er det ifølge forventningshypotesen et udtryk for, at defremtidige korte renter i gennemsnit forventes at blive højere end den korte rente i periode  $t$ . Det bemærkes endvidere, at idet den nominelle rente generelt er givet ved summen af realrenten og inflationen, afhænger den lange rente via forventningerne til de fremtidige korte renter af såvel forventningen til inflationsudviklingen som forventningen til udviklingen i realrenten.

Hvis forventningshypotesen er opfyldt, og der ikke forventes fremtidige ændringer i den korte rente, vil den såkaldte rentekurve, der viser sammenhængen mellem obligationernes rente og løbetid være vandret. Der kan dog være en række grunde til, at forventningshypotesen ikke altid holder. I praksis er lange renter ofte højere end korte renter, således at rentekurven normalt er tiltagende, på trods af at de fremtidige korte renter ikke normalt forventes at blive højere end den nuværende korte rente. En væsentlig årsag hertil er, at kursen på obligationer med lang løbetid varierer mere end kursen på obligationer med kort løbetid, hvilket gør de lange obligationer mere risikofyldte. Investor skal derfor kompenseres med en risikopræmie i form af en højere rente for at holde lange obligationer. I praksis vil risikopræmien variere over tid som en funktion af den generelle økonomiske udvikling.

3) Ligningen er en tilnærmelse til det eksakte udtryk for forventningshypotesen. Ved relativt lave renter er ligningens afvigelse fra det eksakte udtryk lille.

Forventningshypotesen understøtter sammenhængen mellem en lav lang nominel rente og forventninger om fremtidig svag vækst. Lav fremtidig vækst indebærer bl.a. via arbejdsmarkedet lav fremtidig inflation, der for en given realrente resulterer i en lavere fremtidig nominel rente. Hvis man desuden antager, at centralbankerne fastsætter den pengepolitiske rente på baggrund af udviklingen i inflation og vækst, vil den fremtidige rente også via denne kanal påvirkes nedad. Idet forventningshypotesen tilsiger, at den nuværende lange rente afspejler de forventede fremtidige korte renter, vil en forventning om lavere fremtidig vækst således implicere en lav lang rente i dag.

**Langsomt tiltagende tysk rente**

Den tyske 10-årige statspapirrente vurderes i år at blive knap 3½ pct. Renten ventes at stige gradvist mod et niveau i slutningen af 2008 på ca. 5 pct., hvilket er i overensstemmelse med skønnet over renteniveauet på længere sigt, jf. boks I.3.

**Globale ubalancer kommer til udtryk ved betalingsbalanceunderskud i USA**

Den lave internationale realrente afspejler forskydninger i verdensøkonomien, der også kommer til udtryk som globale ubalancer, primært i form af et betalingsbalanceunderskud i USA på ca. 6 pct. af BNP. Det amerikanske betalingsbalanceunderskud er hovedsageligt forårsaget af et stort privat forbrug i USA, der bl.a. er vokset som følge af den lave rente og den lempelige amerikanske penge- og finanspolitik. Dette har netop været muligt, da resten af verden har været villig til at finansiere underskuddet ved at holde stadig flere dollar og amerikanske obligationer. Undervurderede asiatiske valutaer, herunder den kinesiske, har endvidere bidraget til det amerikanske betalingsbalanceunderskud.

**Konsekvenser af reduktion af ubalancer**

De globale ubalancer er årsag til væsentlig usikkerhed om den fremtidige udvikling i den internationale økonomi, da det er uvist, hvordan og hvor hurtigt reduktionen af ubalancerne indtræffer. Hvis ubalancen reduceres via større opsparring og mindre forbrug i USA, vil dette med stor sikkerhed føre til lavere amerikansk vækst, der vil transmitteres videre til resten af verden. Modelberegninger viser, at et fald i amerikansk BNP på 1 pct. reducerer europæisk BNP i omegnen af 0,15 pct., jf. boks I.5. En anden mulighed er, at omverdenens villighed til at finansiere det amerikanske



betalingsbalanceunderskud bliver mindre – f.eks. som følge af ændrede risikovurderinger på de finansielle markeder. Dette vil resultere i en højere amerikansk rente og et kraftigt fald i dollarkursen. Hvis et sådant skifte væk fra amerikanske obligationer medfører, at kapitalen i stedet placeres i europæiske obligationer, vil renten i Europa påvirkes nedad. I prognosen antages tilpasningen i tilknytning til ubalancerne at ske gradvist, men en mere pludselig tilpasning kan ikke udelukkes.

### **Øget protektionisme**

I kølvandet på bl.a. de globale ubalancer og den konjunkturmæssige situation i Europa er der opstået tendenser til øget protektionisme i såvel USA som Europa. De europæiske tekstilkvoter over for kinesisk tøj er formentlig det mest tydelige eksempel, men også i USA er der de senere år gennemført konkurrenceforvridende tiltag i form af importskatter på stål. Det er prisværdigt, at Danmark i flere omgange har været aktiv fortalere for at begrænse protektionisme, idet øget protektionisme forringer velfærden og desuden forsinke eliminerings af ubalancerne i den internationale økonomi.

### **Dollarstigning i 2005**

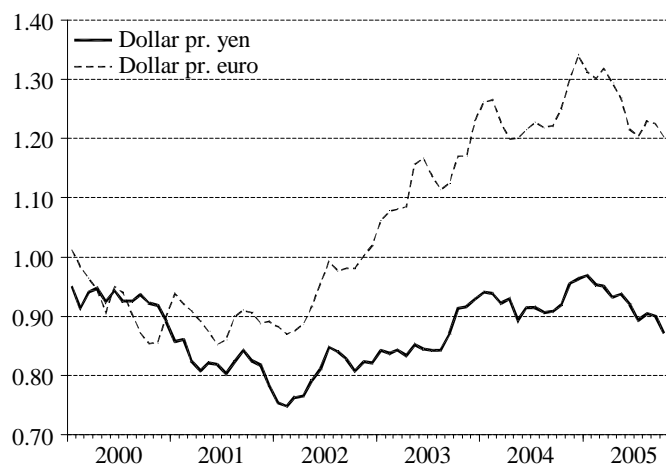
Efter gennemgående at være faldet siden 2002 er prisen på dollar steget i år, jf. figur I.8. Den højere korte rente i USA i forhold til i Euroland og Japan har formentlig påvirket dollarkursen i opadgående retning. Desuden kan de høje BNP-vækstrater i USA have bidraget til en højere dollarkurs. Det fremgår, at dollaren er steget mere over for euro end over for yen, hvilket kan skyldes den svage økonomiske udvikling i Euroland.

### **Revaluering af den kinesiske valuta**

Kina valgte i juli måned at opskrive den kinesiske valuta med 2,1 pct. Samtidig annoncerede de kinesiske myndigheder en reform, som indebærer en styret flydning på baggrund af udbuds- og efterspørgselsforhold og via en reference til en kurv af valutaer. Kursen på renminbi kan således flyde inden for et snævert bånd over for den amerikanske dollar og de øvrige valutaer i kurven. Reformen har endnu kun haft lille betydning, idet de daglige udsving har været små, men mere vigtigt er signalværdien om, at muligheden er til stede for yderligere revalueringer, og at de kinesiske myndigheder vil lægge mere vægt på en fleksibel

kursfastsættelse. I så fald kan det have betydning for Kinas samhandelspartnere, og det kan bidrage til at reducere de globale ubalancer ved at medvirke til en forbedring af den amerikanske betalingsbalance.

Figur 1.8 Valutakurser



Anm.: Sidste observation er oktober 2005.

Kilde: EcoWin.

### Uændrede valutakurser i prognosen

Samtlige valutakurser antages i prognosen at være uændrede fremadrettet. På lidt længere sigt må man dog forvente, at det amerikanske betalingsbalanceunderskud lægger et deprecieringspres på dollaren, idet en del af reduktionen af den amerikanske betalingsbalance og tilpasningen af de globale ubalancer formentlig skal finde sted via dollarkursen.

### Udviklingen i huspriserne

De internationale huspriser fortsætter samlet set med at stige, om end udviklingen er meget forskellig på tværs af verdens lande. Således oplever eksempelvis USA, Spanien og Frankrig årlige stigningstakter på 12-18 pct., mens væksten i huspriserne i Storbritannien og Irland er aftaget det seneste års tid. I 2005 har stigningen i de britiske huspriser været på ca. 5 pct. mod ca. 20 pct. pr. år i 2002-04. I andre lande,

herunder Tyskland, Italien og Japan, stiger priserne imidlertid ikke og har ligefrem været aftagende i enkelte kvartaler.

### Huspriser årsag til usikkerhed

Faldende renter de senere år er en væsentlig årsag til de stigende huspriser, men også en stor fremgang i indkomsterne har bidraget til udviklingen i boligpriserne. Uanset om prisen på boliger afspejler den reelle værdi af boliger, eller om huspriserne i nogle lande eller regioner er overvurderet, vil en markant stigning i renteniveauet, f.eks. i forbindelse med en reduktion af de globale ubalancer, kunne forårsage lavere husprisstigninger eller direkte fald i boligpriserne. Eftersom det private forbrug og dermed den generelle vækst er stærkt afhængig af husprisudviklingen, er risikoen for faldende huspriser årsag til en vis usikkerhed om konjunktursituationen fremadrettet.

### Den høje oliepris skyldes både forhold på udbudssiden og efterspørgsels-siden

Prisen på olie bliver rekordhøj i 2005 og nåede i august op på over 65 dollar, jf. figur I.9a. Olieprisstigningen fandt sted, skønt væksten i verden var relativt begrænset først på året, og på trods af at OECD-landenes olielagre var større end sidste år. Olieprisstigningen skal ses på baggrund af, at den ledige produktionskapacitet er meget begrænset. Dermed kan forstyrrelser på udbudssiden få relativt store konsekvenser for prisen, selvom det eksempelvis viste sig, at effekten på olieprisen fra efterårets orkaner i den mexicanske golf kun var kortvarig.

Figur I.9a Oliepris



Figur I.9b Real oliepris



Anm.: Figuren viser prisen på Brent-olie. Den reale oliepris viser olieprisen korrigeret for udviklingen i de amerikanske forbrugerpriser. Sidste observation er oktober måned 2005.

Kilde: EcoWin.

**Olieprisens konsekvenser**

Skønt olieprisen korrigeret for udviklingen i det generelle prisniveau var endnu højere i starten af 1980'erne, har stigningen i den reale oliepris været stor i 2004-05, jf. figur I.9b. De kraftige olieprisstigninger synes imidlertid at have haft mindre betydning end forventet for den økonomiske vækst i verdensøkonomien, og først på det seneste er stigningerne i energipriserne begyndt at vise sig i de øvrige priser. Modelberegninger viser, at en olieprisstigning på 50 pct., hvilket nogenlunde svarer til udviklingen fra 2004-05, normalt forøger de europæiske forbrugerpriser med 0,8-1,3 pct., jf. boks I.5. Den faktiske udvikling i den europæiske inflation tyder ikke på, at olieprisen har haft så stor effekt på forbrugerpriserne i år, som disse beregninger tilsiger.

**Lille effekt på øvrige priser som følge af forventninger og træg tilpasning**

En årsag til det relativt lille gennemslag på lønninger, forbruger- og producentpriser i Europa kan være, at forbrugere og virksomheder har betragtet olieprisstigningerne som midlertidige. Samtidig resulterer træg pristilpasning, bl.a. som følge af lange oliekontrakter, i en forsinkelse, før olieprisændringen overvælttes i de øvrige priser, og den fulde effekt fra energiprisstigningerne har derfor formentlig ikke vist sig endnu. Hvis forbrugere og virksomheder i højere grad fremover betragter yderligere olieprisstigninger som permanente, kan stigningerne få større betydning for den internationale vækst og inflation, end de seneste olieprisstigninger har haft.

**Oliepris omkring 60 dollar fremadrettet**

Olieprisen skønnes gennemsnitligt at blive knap 60 dollar pr. tønde i år og antages at blive 60 dollar pr. tønde i 2006-08. Skønnet over olieprisudviklingen er dog meget usikkert, og oliepriserne udgør en risikofaktor for verdensøkonomien. Ifølge beregningerne i boks I.5 vil en stigning i olieprisen på 20 pct. forårsaget af forhold på udbudssiden reducere BNP i USA med ca. 0,3 pct., mens nedgangen i aktiviteten i Europa er ca. 0,2 pct.

*Øget amerikansk vækst – offentligt varekøb forøges permanent med 1 pct. af BNP*  
USA spiller en afgørende rolle i den internationale økonomi. En stigning i BNP i USA, f.eks. som følge af en ekspansiv finanspolitik eller en højere forbrugskvote, vil således påvirke resten af verden positivt. Ifølge beregninger udført på Arbejderbevægelsens Erhvervsråds model HEIMDAL, vil en permanent stigning i det offentlige varekøb i USA på 1 pct. af BNP resultere i en BNP-forøgelse på ca. 0,2 pct. i Europa og Danmark, jf. tabel A. Beregningerne bygger på en forudsætning om, at renten er uændret. Uden denne antagelse ville den amerikanske rente stige i kølvandet på den højere vækst, og effekterne på BNP i såvel USA som i Europa og Danmark ville blive mindre. Uanset de bagvedliggende antagelser vil en nedgang i den amerikanske vækst – f.eks. i forbindelse med en reduktion af de globale ubalancer – dog have stor betydning for Europa.

*Øget tysk vækst – offentligt varekøb forøges permanent med 1 pct. af BNP*  
Betragter man en tilsvarende stigning i det offentlige varekøb i Tyskland, er påvirkningen af dansk BNP ca. halvt så stor som ved den amerikanske vækstimpuls. Dette kan umiddelbart overraske, da dansk eksport til Tyskland er mere end dobbelt så stor som eksporten til USA. Årsagen er for det første, at amerikansk økonomi generelt betyder mere i verdensøkonomien, end den danske eksportandel indikerer. For det andet er de danske lønninger tæt relateret til udviklingen i de tyske lønninger. Højere vækst i Tyskland fører til højere tyske lønstigninger, som direkte resulterer i større danske lønstigninger og tab af konkurrenceevne. Denne effekt er ikke så afgørende, når vækstimpulsen kommer fra USA.

*Højere renter – global renteforhøjelse på 1 pct.point*

Den globale rente har været aftagende de senere år. Ifølge beregninger på HEIMDAL vil en eksogen stigning i den globale rente på 1 pct.point alt andet lige reducere BNP i Europa med ca. ½ pct., mens effekten i USA er lidt større. Den negative virkning på dansk BNP er ca. 1 pct.<sup>4</sup> Renteniveauet i USA og Europa er faldet med 2-2½ pct.point siden 2000. Ifølge modelberegningerne har dette rentefald isoleret set løftet BNP-væksten med gennemsnitligt ca. ¼ pct.point om året i USA og Europa og med knap ½ pct.point i Danmark. Således har den aftagende rente de senere år bidraget væsentligt til det nuværende opsving i Danmark og forhindrede meget lave vækstrater i Europa.

4) Det er overraskende, at dansk økonomi i modelberegningerne er mere rentefølsom end eksempelvis USA. Normalt vurderes det amerikanske boligmarked og dermed det private forbrug at være mere følsomt over for renteændringer end det danske boligmarked.

*Højere oliepris – permanent forøgelse af olieprisen på 20 pct.*

Den stigende oliepris har indtil videre haft overraskende små effekter på verdensøkonomien. Under normale omstændigheder vil en permanent olieprisstigning på 20 pct. reducere BNP i USA, Europa og Danmark med ca. ¼ pct., mens forbrugerpriserne vil stige med ¼-½ pct. Olieprisen er steget knap 50 pct. fra 2004-05. Ifølge modelberegningerne indebærer en sådan eksogen stigning i olieprisen alt andet lige en reduktion af BNP i USA på ca. ¾ pct. i 2005. I Europa og Danmark reduceres BNP med ca. ½ pct., mens de europæiske forbrugerpriser øges med ca. 1¼ pct. Det skal understreges, at sådanne beregninger skal tolkes med varsomhed, idet der bør skelnes mellem forskellige årsager til den højere oliepris. Indirekte antages det i den beskrevne beregning, at de højere oliepriser er et resultat af ændrede forhold på udbudssiden. En anden mulighed er, at olieprisstigningen er forårsaget af øget efterspørgsel efter olie som følge af en højere international vækst. I dette tilfælde vil den samlede effekt på verdensøkonomien naturligvis være væsentlig mere positiv. I praksis er det vanskeligt at vurdere årsagerne til olieprisudviklingen, men formentlig er de senere års vækst i olieprisen både et resultat af høj efterspørgsel og begrænsninger på udbudssiden. Derfor giver modelberegningerne et overdrevet negativt billede af effekterne af olieprisstigningen. Det skal også bemærkes, at de beregnede effekter forudsætter uændrede renter og valutakurser. Antages det, at den pengepolitiske rente fastsættes på baggrund af udviklingen i inflation og vækst, vil BNP-effekten sandsynligvis blive mindre negative.

*Tabel A Modelberegnete effekter*

År	USA			EU15			Danmark		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
	----- Pct. -----								
Vækstimpuls i USA <sup>a)</sup>	1,4	1,6	1,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Vækstimpuls i Tyskland <sup>b)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3	0,1	0,0	0,1
Øget rente <sup>c)</sup>	-0,5	-0,7	-0,7	-0,3	-0,5	-0,6	-0,5	-1,1	-1,2
Oliepris <sup>d)</sup> – BNP-effekt	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Oliepris <sup>d)</sup> – pris-effekt	0,4	0,3	0,2	0,5	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4

Anm.: Tabellens fire første rækker angiver effekten på det reale BNP-niveau, mens den sidste række angiver effekten på niveauet for deflatoren på det private forbrug. Alle beregninger er foretaget under antagelse om eksogene renter og eksogen valutakurs.

a) Offentligt varekøb i USA øges permanent med 1 pct. af BNP.

b) Offentligt varekøb i Tyskland øges permanent med 1 pct. af BNP.

c) Alle renter hæves eksogent med 1 pct.point.

d) Olieprisen øges permanent med 20 pct.

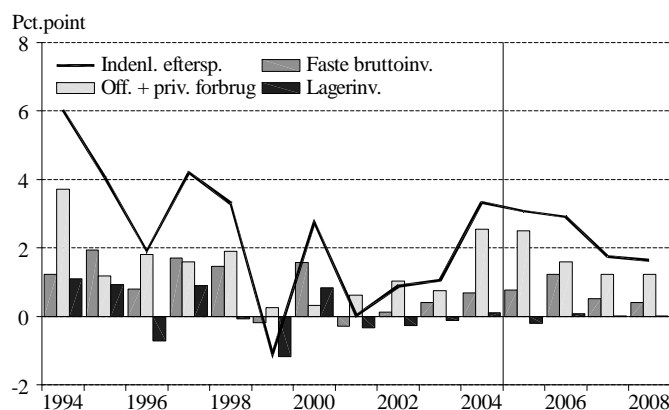
Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråds model, HEIMDAL

### I.3 Indenlandsk efterspørgsel

#### Fortsat høj vækst i den indenlandske efterspørgsel i år og næste år

Væksten i den indenlandske efterspørgsel forventes fortsat at være høj i 2005, om end lidt lavere end i 2004. Væksten drives primært af det private forbrug, men der er også et positivt bidrag fra investeringerne, jf. figur I.10 og tabel I.3. Bidraget fra erhvervsinvesteringerne er væsentligt større i 2005, end det var tilfældet i 2004, mens væksten i boliginvesteringerne er reduceret. Også i 2006 forventes en høj vækst i den indenlandske efterspørgsel. Der ventes således en lavere, men fortsat kraftig vækst i det private forbrug, og væksten i erhvervsinvesteringerne tager til. Investeringerne skønnes dermed i højere grad at bidrage til væksten i den indenlandske efterspørgsel i 2006 end i 2005. Frem mod 2007-08 ventes en stadigt mere moderat vækst på alle poster og en årlig stigning i den indenlandske efterspørgsel på knap 2 pct.

Figur I.10 Bidrag til indenlandsk efterspørgsel



Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

#### Privat forbrug er den primære kilde til vækst i 2005

Efter en voldsom stigning i det private forbrug gennem 2004 udviste starten af 2005 mere moderate vækstrater. Siden er det private forbrug igen accelereret, og både forbrugerforventningerne og detailsalget har ligget stabilt på høje niveauer gennem tredje kvartal. På den baggrund bliver for-

Tabel I.3 Indenlandsk efterspørgsel opdelt på underkomponenter

	Årets	Mængdestigning				
	priser	Pct.				
	2004	2004	2005	2006	2007	2008
	Mia. kr.					
Privat forbrug	710	4,0	4,3	2,7	2,0	2,0
Bilkøb	36	35,0	27,4	5,8	-5,5	-5,8
Andet forbrug	674	2,7	3,0	2,5	2,6	2,5
Offentligt forbrug	389	2,0	1,2	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	25	11,6	-3,5	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	73	10,9	5,2	6,4	2,6	1,9
Erhvervsinvesteringer	190	-0,4	3,9	5,9	2,2	1,7
Maskiner	143	2,0	4,5	5,8	2,4	2,0
Bygninger	48	-7,3	2,1	6,3	1,7	0,9
Lagerændringer	3	0,1	-0,2	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.387	3,3	3,1	2,9	1,7	1,6

Anm.: Mængdestigning i "Lagerændringer" angiver bidrag til vækst i indenlandsk efterspørgsel.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

brugsvæksten i 2005 på ca. 4¼ pct. Bilkøbet er efter en svag start på året vokset kraftigt igennem 2005, og selvom væksten på det seneste er aftaget, ventes en stigning i bilforbruget for året som helhed på niveau med sidste års meget høje vækst. Den kraftige vækst indebærer, at niveauet for bilforbruget vil udgøre en historisk høj andel af disponibel indkomst i 2005, hvorfor der forventes en opbremsning i 2006 og endelig et fald mod et lavere niveau i løbet af 2007-08.

#### Den fortsatte suspension af SP bidrager til det private forbrug

Det private forbrug har siden 2004 været hjulpet på vej af den stigning i den disponible indkomst, der følger af skattelettelserne og suspensionen af den særlige pensionsopsparing (SP). Sommerens politiske beslutning om ikke at genindføre SP-ordningen fra 2006 betyder, at væksten i det private forbrug ventes at være omkring ¼ pct.point højere i 2006, end det ville have været tilfældet, hvis SP blev gen-



indført. Det er antaget, at suspensionen af SP gælder i hele prognoseperioden.

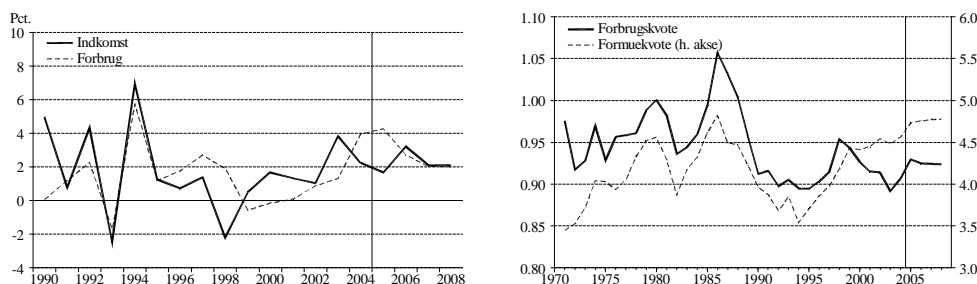
**Betydningen af SP for forbruget er dog usikker**

Vurderingen af SP's betydning for forbruget er dog usikker, da der er tale om en kortsigtet stigning i den disponible indkomst. På lang sigt vil afskaffelsen af SP-ordningen imidlertid reducere pensionsopsparingen, og dermed de fremtidige pensionsudbetalinger. Husholdninger, der ikke er likviditetsbegrænsede, kan som kompensation øge anden opsparing og dermed afstå fra at øge forbruget yderligere. Derfor vurderes SP ikke at have langsigtet betydning for forbruget.

**Lav forbrugskvote og høj formuekvote**

Forbrugskvoten faldt fra 0,95 til 0,90 mellem 1998 og 2003, og trods en mindre stigning i 2004-05 er den fortsat på et relativt lavt niveau historisk set, jf. figur I.11. Formuekvoten har derimod ligget på et højt niveau siden 1999, og har tilmed haft en svag stigning. Den historiske sammenhæng mellem de to kvoter er dermed blevet svækket i de senere år. Den væsentligste forklaring på stigningen i formuekvoten er udviklingen i boligformuen. Der er således tegn på, at der kan være et potentiale for yderligere forbrugsstigninger som følge af øgede friværdier i boligerne. Forbruget ventes blandt andet derfor at stige mere end indkomsterne, hvorved forbrugskvoten vil stige yderligere i år. Herefter forventes forbrugskvoten at være omtrent konstant. Formuekvoten skønnes at stige svagt igennem hele prognoseperioden, som følge af væksten i boligformuen, hvorfor der ikke ventes en yderligere tilnærmelse til den historiske sammenhæng mellem de to kvoter.

Figur I.11 Privat forbrug, indkomst og formue



Anm.: SMEC's langsigtede indkomstdefinition er anvendt, jf. bilagstabel I.7. Forbrugskvoten angiver det samlede forbrugs andel af disponibel indkomst. Formuekvoten angiver den forbrugsbestemte private formue målt i forhold til disponibel indkomst.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Fortsat høje stigninger i kontantprisen – men forventning om en opbremsning i 2007-08

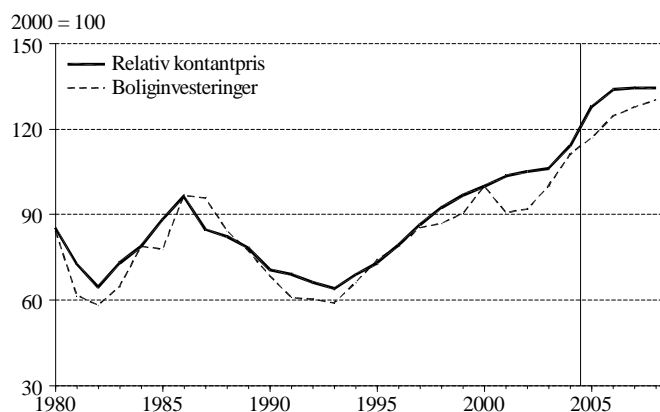
De senere års stigninger i kontantprisen på boliger er fortsat i den forløbne del af 2005, endda med fornyet styrke. På den baggrund forventes en vækst i kontantprisen på ca. 15 pct. i år. En del af forklaringen på de fortsat stigende priser er faldet i renten igennem 2005, hvortil kan komme en forsinket effekt af tidligere innovationer på lånemarkedet så som de afdragsfrie lån. Et yderligere bidrag til prisstigningerne kommer fra skattestoppets nominalprincip, som sænker den effektive sats for ejendomsværdiskatten, jf. diskussionen af boligmarkedet i afsnit I.7. Det forventes imidlertid, at en stigende rente vil bidrage til at dæmpe udviklingen i kontantprisen fremover, og at der ikke kommer yderligere effekter af de seneste års finansielle innovationer. I 2006 ventes en vækst på ca. 7 pct., hvilket primært er et resultat af udviklingen i løbet af i år, og i 2007-08 forventes stigningen i kontantprisen at blive yderligere dæmpet til ca. 2 pct. årligt. Der ventes således intet fald i den reale kontantpris i løbet af prognoseperioden.

### Fortsat vækst i boliginvesteringer

Det fortsat høje niveau for kontantprisen i forhold til byggeomkostningerne gør det fordelagtigt at opføre nye boliger. Boliginvesteringerne steg kraftigt i 2004, jf. figur I.12. Dermed er en betydelig del af det historiske efterslæb indhentet, hvilket tilsiger lavere vækst i boliginvesteringerne fremover. Det høje niveau for kontantprisen vil imidlertid under-

støtte en høj investeringsaktivitet også i de kommende år. Hertil lægges, at en del af boliginvesteringerne i første halvår af 2005 kan tilskrives reparationer af skaderne efter stormen i januar og derfor ikke havde karakter af nybyggeri eller forbedringer af boligerne. Derfor skønnes væksten i boliginvesteringer at være godt 5 pct. i 2005 og ca. 6½ pct. i 2006, hvilket fortsat er pæne vækstrater, men mere afdæmpede end i 2004. Væksten i boliginvesteringerne ventes at aftage yderligere ned mod ca. 2 pct. frem mod 2008.

Figur I.12 Boliginvesteringer og kontantpris



Anm.: Den relative kontantpris er beregnet som forholdet mellem kontantprisen (prisen på eksisterende boliger) og byggeomkostningerne på nybyggede boliger.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

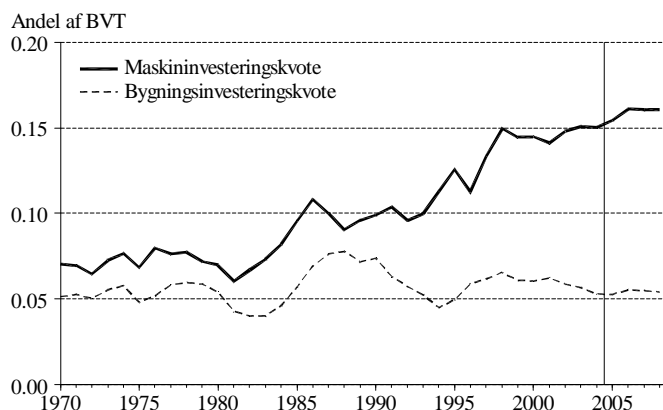
### Boligbeholdningen følger de disponible realindkomster

Boligbeholdningen set i forhold til den disponible realindkomst har været næsten konstant siden 1998, og de forventede boliginvesteringer vil ikke give anledning til en stigning i dette forhold i løbet af prognoseperioden. Dermed ventes boligbeholdningen højst at vokse i samme takt som realindkomsterne, og der ventes derfor ikke noget nævneværdigt nedadgående pres på boligpriserne fra det stigende boligudbud.

## Maskin- investeringer fortsætter med at stige

De samlede maskininvesteringer har været stærkt svingende i det seneste år. Investeringerne voksede således betydeligt i slutningen af 2004, og i første halvår af 2005 var der først et kraftigt fald og efterfølgende en kraftig genopretning. Samlet set ventes maskininvesteringerne at vokse med ca. 4½ pct. i 2005, og med knap 6 pct. i 2006. Både den stigende produktion og et fortsat lavt renteniveau bidrager til at øge erhvervsinvesteringerne. Samtidigt er erhvervslivets tillidsindikatorer stigende, hvilket også understøtter en forventning om større investeringer. Historisk har den private maskininvesteringsskvote (maskininvesteringerne set i forhold til BVT i de private byerhverv) været stigende, men siden 1999 er stigningen i investeringskvoten aftaget, jf. figur I.13. De ventede maskininvesteringer i 2005-06 tilsiger en fortsat svag stigning i investeringskvoten, hvorefter den ventes at være konstant, hvilket betyder, at den årlige vækst i de private maskininvesteringer følger udviklingen i bruttoværditilvæksten.

Figur I.13 Maskin- og bygningsinvesteringsskvote



Anm.: Maskininvesteringsskvoten er defineret som maskininvesteringerne i forhold til bruttoværditilvæksten i de private byerhverv. Bygningsinvesteringsskvoten, som ikke indeholder boliginvesteringer, er defineret tilsvarende.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

**Mindre vækst i bygningsinvesteringerne i 2005**

I 2004 faldt de samlede investeringer i bygninger og anlæg med 5½ pct. Dette dækker over et fald i de private investeringer på 7¼ pct., mens de offentlige bygningsinvesteringer steg lidt. Også i starten af 2005 faldt de samlede bygningsinvesteringer, men i løbet af året er investeringerne taget til, og samlet forventes en vækst i 2005 på ca. 2 pct. Væksten ventes at fortsætte ind i 2006 i takt med den stigende produktion. Bygningsinvesteringerne i de private erhverv har siden slutningen af 1980'erne udgjort en svagt faldende andel af bruttoværditilvæksten, jf. figur I.13. I prognoseperioden ventes den private bygningsinvesteringsskvote at stabilisere sig omkring 0,05.

**Lagerinvesteringer**

Lagerinvesteringerne ventes at være beskedne i år, bl.a. som følge af en betydelig lageropbygning i 2004. Dermed ventes BNP-bidraget fra lagerinvesteringerne at blive omtrent -0,2 pct.point i år. I 2006 ventes en normalisering af lagerinvesteringerne, hvilket vil betyde et lille positivt bidrag til BNP-væksten på ca. 0,1 pct.point. I 2007 og 2008 ventes bidraget til BNP-væksten fra lagerinvesteringer at være nul.

#### **I.4 Udenrigshandel og betalingsbalance**

**Moderat vækst hos Danmarks aftagerlande**

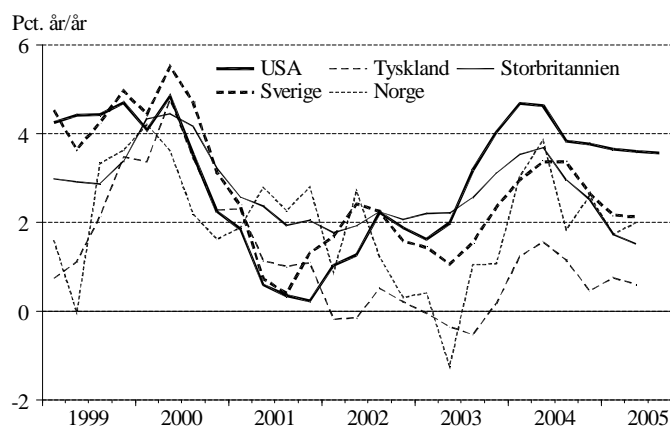
Væksten i verdensøkonomien vurderes at blive høj i 2005 såvel som i 2006-08, jf. afsnit I.2. Den relativt lave vækst i Euroland betyder dog, at den sammenvejede BNP-stigning i Danmarks vigtigste aftagerlande kun ventes at blive ca. 2¼ pct. i år mod knap 3 pct. sidste år, jf. bilagstabel I.1. I 2006-08 ventes væksten i Danmarks aftagerlande at stige til ca. 2½ pct. Udviklingen de kommende år i de største aftagerlande er nærmere beskrevet i boks I.6. De seneste tal viser, at væksten i disse lande generelt er lidt lavere end i midten af 2004, jf. figur I.14.

**Solid eksportvækst**

Den samlede danske eksport steg moderat i 2004, men vareeksporten begyndte i løbet af året at udvise en større vækst, der er fortsat i første halvår af 2005 og ligeledes ventes at fortsætte det kommende år. Tjenesteeksporten er steget markant første halvår – fulgt af en tilsvarende stigning i tjenesteimporten. Samlet ventes en stigning i eksporten på

ca. 7½ pct. i indeværende år og ca. 4½ pct. næste år. Derefter ventes vækstrater på 3-3½ pct. årligt, jf. tabel I.4.

Figur I.14 Stigning i BNP i Danmarks fem største aftagerlande



Anm.: Stigning i BNP i forhold til samme kvartal året før.

Kilde: EcoWin.

Tabel I.4 Udviklingen i eksport og import

	Årets priser 2004	Mængdestigning				Prisstigning			
		2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
	Mia. kr.	Pct.				Pct.			
Vareeksport	449	5,4	5,0	3,6	3,4	4,4	2,8	1,4	1,3
heraf industri	297	6,8	6,9	4,5	4,2	2,0	1,6	1,3	1,4
Tjenesteeksport	218	11,9	3,1	3,1	3,0	1,9	5,1	1,5	1,5
<b>Eksport i alt</b>	<b>667</b>	<b>7,5</b>	<b>4,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>
Vareimport	407	6,5	6,8	3,5	3,5	3,4	2,5	1,6	0,9
heraf industri	193	8,2	7,6	3,7	3,7	2,4	2,0	1,5	1,0
Tjenesteimport	187	13,3	3,2	3,0	3,0	4,9	4,7	1,5	1,5
<b>Import i alt</b>	<b>594</b>	<b>8,7</b>	<b>5,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,8</b>	<b>3,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>

Anm.: Industriimporten angiver import af maskiner og transportmidler samt øvrige bearbejdede varer.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

De fem største markeder for dansk eksport er Tyskland, Sverige, Storbritannien, USA og Norge, der tilsammen aftager ca. 60 pct. af den danske eksport, mens Euroland samlet aftager ca. 50 pct., jf. bilagstabel I.1. Væksten i disse lande er derfor af særlig betydning for den danske eksport og beskrives nærmere herunder.

#### *USA*

I USA er konjunktursituationen fortsat gunstig på trods af de høje energipriser, og i år bliver væksten ca. 3½ pct. Det er den indenlandske efterspørgsel, primært det private forbrug, der driver væksten, mens nettoeksporten giver et negativt bidrag. Den lave rente har over en længere periode understøttet stigende aktivpriser, herunder ikke mindst boligpriserne, hvilket har ført til et stort privat forbrug og dermed en kraftig import. I 2006-08 ventes fortsat høj vækst i det private forbrug og investeringerne, og BNP-væksten skønnes dermed at blive ca. 3¼ pct. i 2006 og ca. 3 pct. i 2007-08. Denne udvikling baseres på en antagelse om, at tilpasningen af de globale ubalancer ikke sker pludseligt. En abrupt reduktion i underskuddene på betalingsbalancen og de offentlige finanser eller et fald i boligpriserne kan således føre til væsentlig lavere vækst i USA end ventet.

#### *Euroland*

Euroland er fortsat i lavkonjunktur, idet den økonomiske situation i flere af de store lande, herunder Tyskland og Italien, trækker væksten ned. Den indenlandske efterspørgsel er gennemgående svag, og skønt eksporten er steget moderat på det seneste, er importen fulgt med, således at bidraget fra nettoeksporten har været stort set nul. Det er dog ikke alle Eurolandene, som befinder sig i lavkonjunktur. F.eks. bliver den irske BNP-vækst i år omkring 5 pct. og den spanske omkring 3 pct. Væksten i Euroland skønnes i år at blive ca. 1¼ pct., hvilket er omkring ½ pct.point lavere end sidste år. Dermed bliver også væksten i Eurolands import mindre i år sammenlignet med sidste år. Skønt de ledende indikatorer er steget på det seneste, synes det vanskeligt at pege på afgørende forhold på, der kan føre Euroland ud af lavkonjunktoren – især når de strukturelle problemer på arbejdsmarkederne i Tyskland, Italien og Frankrig tages i betragtning. Væksten i Euroland vurderes derfor kun at blive omkring 2 pct. i 2006-08.

#### *Tyskland*

Efter at have været i recession i andet halvår af 2004 var der atter fremgang i den tyske økonomi i første halvår af 2005. Væksten ventes dog i år kun at blive knap 1 pct. Det er primært eksporten, der driver væksten, mens det private forbrug stort set ikke vokser, og investeringerne har generelt bidraget negativt til BNP-væksten. Eksporten har desuden medført pæne stigninger i importen. Den svage efterspørgsel kan mærkes på beskæftigelsen, der stort set ikke er vokset, hvilket

har resulteret i, at ledigheden fortsat er over 10 pct. Væksten i Tyskland ventes at blive omkring 1½ pct. i 2006-08, hvormed udsigterne for den danske eksport til Tyskland umiddelbart forbedres en smule. Skønt industriproduktionen har udvist pæne vækstrater og tillidsindikatoren for industrien har været stigende på det seneste, begrundes den forventede relativt svage vækst i Tyskland primært med de strukturelle forhold og en fortsat lav forbrugertillid som følge af den beskedne udvikling i indkomsterne og stagnerende boligpriser.

#### *Storbritannien*

Væksten i Storbritannien var kraftig sidste halvår af 2003 og ind i 2004, men har været mere moderat det sidste års tid. De seneste indikatorer, herunder industriproduktionen og detailsalget, har endvidere været relativt svage, og den britiske vækst skønnes derfor kun at blive knap 2 pct. i år. Vækstnedgangen i det private forbrug skal bl.a. tilskrives stagnerende huspriser. De moderate vækstrater i den indenlandske efterspørgsel medfører en lavere importvækst, hvilket har ført til et positivt vækstbidrag fra nettoeksporten i 2005. Fremadrettet ventes vækstrater på knap 2½ pct.

#### *Sverige*

BNP voksede kraftigt sidste år i Sverige, og selvom det stadig går godt i den svenske økonomi, skønnes væksten i år at blive mere moderat på knap 2½ pct. Investeringerne er stærkt stigende og driver den indenlandske efterspørgsel frem, mens det private forbrug vokser mere beskedent. Eksportfremgangen har på sin vis været stærk, men importvæksten har også været høj. Nettoeksportens bidrag til BNP-væksten bliver derfor ikke stor i år, skønt den svenske krone er deprecieret over for bl.a. dollar. Væksten i Sverige vurderes også de kommende år at blive omkring 2½ pct. med den indenlandske efterspørgsel som den primære vækstdriver, idet fortsat stigende boligpriser, tiltagende tillidsindikator for industrien og et langsomt forbedret arbejdsmarked forventes at medføre et øget privat forbrug.

#### *Norge*

Væksten i Norge har været høj det seneste år, og i 2005 skønnes BNP at stige med knap 3 pct. Den indenlandske efterspørgsel ligger bag den solide vækst, idet både privat forbrug og investeringer vokser mere end normalt. Skønt nettoeksporten på det seneste har bidraget negativt til den norske vækst, bl.a. som følge af en hastigt stigende import, er betalingsbalanceoverskuddet fortsat stort. De høje oliepriser er en væsentlig årsag til det store eksterne overskud. Også fremadrettet ventes høj norsk BNP-vækst, således at væksten bliver knap 3 pct. næste år aftagende mod ca. 2 pct. i 2008. De positive udsigter baseres bl.a. på stigninger i de ledende indikatorer, herunder industritilliden, forbrugertilliden og det norske aktieindeks.



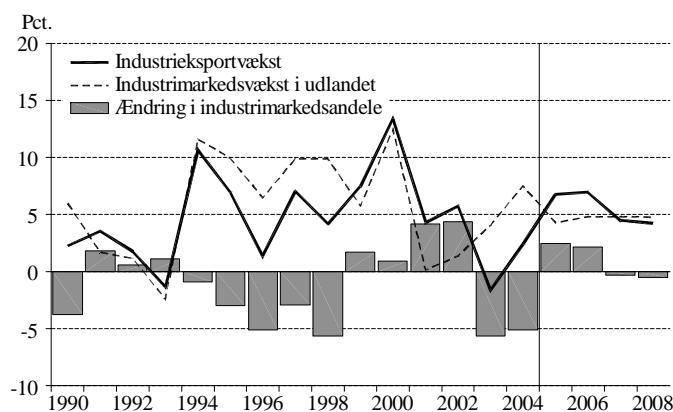
## Industrieksporten driver eksportvæksten

Industrieksporten har overrasket positivt i første halvår og skønnes at stige med ca. 7 pct. i indeværende år på trods af den afdæmpede vækst på de danske eksportmarkeder. Næste år ventes en tilsvarende stor vækst i den danske industrieksport, hvilket bl.a. skal ses på baggrund af eksportudviklingen i år. Der er dermed udsigt til, at dansk eksport igen vinder markedsandele på kort sigt, jf. figur I.15.

## Fortsat forringet lønkonkurrenceevne

I de følgende år ventes væksten i industrieksporten stort set at følge markedsvæksten, til trods for at de danske lønstigninger forventes at ligge over de udenlandske, jf. figur I.16 og tabel I.5.

Figur I.15 Industrieksport, udlandsvækst og industrimarkedsandele



Anm.: Markedsandelene er konstrueret ved at sætte den danske industrieksport i forhold til et vejet gennemsnit af aftagerlandenes industriimport. Både eksport og import er mængder. Aftagerlandenes import er sammenvejet med udgangspunkt i de givne eksportvægte, jf. bilagstabel I.1.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, OECD, *Economic Outlook* og egne beregninger.

Tabel I.5 Lønkonkurrenceevne

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----				
Stigning i timelønnomkostninger					
udland	2,4	2,4	2,5	3,0	3,0
indland	2,9	3,1	3,8	4,1	4,1
Ændring i relativ løn	-0,5	-0,8	-1,3	-1,1	-1,1
Ændring i effektiv kronekurs	1,4	0,0	-0,4	0,0	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-1,9	-0,7	-0,9	-1,1	-1,1

Anm.: Ændringen i den relative løn er lig lønstigningen i udlandet minus lønstigningen i Danmark. En positiv ændring i kronekursen indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Ændringen i lønkonkurrenceevnen er lig ændringen i den relative løn minus ændringen i den effektive kronekurs. Et negativt tal indebærer en forværring af konkurrenceevnen. Lønoms-kostningerne omfatter både direkte og indirekte omkostninger. De danske lønstigninger i denne tabel (og figur I.16) bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige lidt fra lønstigninger anvendt andetsteds. De udenlandske lønstigninger i denne tabel kommer fra bilagstabel I.2.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin og egne beregninger.

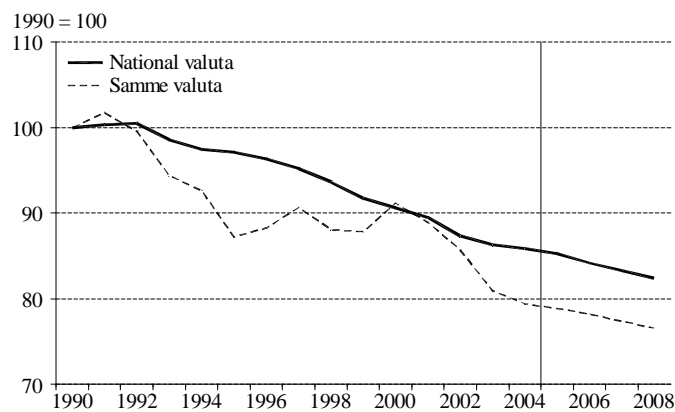
#### Omtrent uændret effektiv kronekurs

Den effektive kronekurs er faldet i første halvår efter flere års stigninger, jf. figur I.17, hvilket primært afspejler udviklingen i dollarkursen. For året som helhed ventes dog en omtrent uændret kronekurs. I de følgende år antages uændrede valutakurser, men som følge af udviklingen gennem 2005 vil der i 2006 være et lille fald i kronekursen, hvilket isoleret set forbedrer den danske konkurrenceevne med ca. ½ pct. i 2006, jf. tabel I.5.

#### Markant stigning i både eksport og import af tjenester

Der har været en voldsom stigning i både eksport og import af tjenester i første halvår, hvilket dog vurderes at være et midlertidigt fænomen. Den kraftige vækst indebærer, at der ventes en samlet vækst i 2005 på 10-15 pct. for både eksport og import. På længere sigt forventes stigningen i både eksport og import af tjenester at blive på ca. 3 pct.

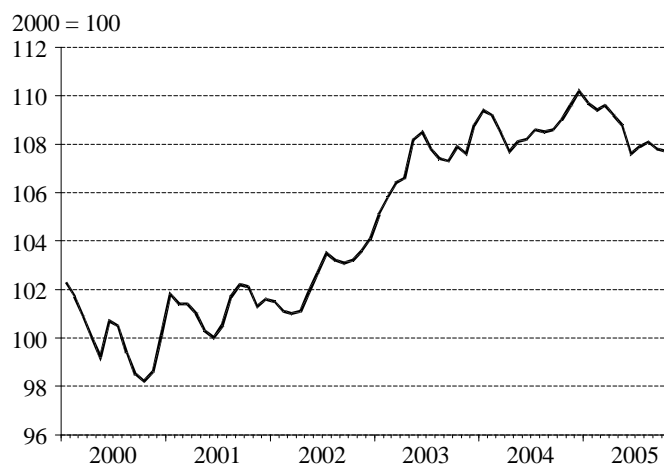
Figur I.16 Lønkonkurrenceevnen – udlandets lønomkostninger i forhold til danske



Anm.: Et fald i indekset indikerer en forværring af industriens lønkonkurrenceevne. Den stiplede linje tager højde for, at valutakursændringer også påvirker lønkonkurrenceevnen.

Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Cost for Production Workers in Manufacturing*, EcoWin og egne beregninger.

Figur I.17 Effektiv kronkurs



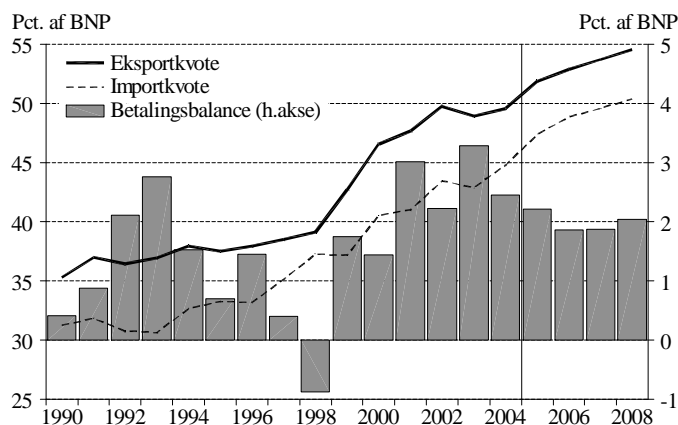
Anm.: Sidste observation er oktober 2005.

Kilde: EcoWin.

## Høj vækst i importen

Som følge af den høje efterspørgsel i indeværende og kommende år forventes høje vækstrater i importen på knap 9 pct. i år og godt 5 pct. i 2006. Den meget høje importvækst i 2005 skal bl.a. ses på baggrund af stigningen i tjenesteimporten, mens vareimporten forventes at stige med ca. 6½ pct. i både 2005 og 2006. Efterhånden som den indenlandske vækst reduceres, aftager væksten i den samlede import til 3-3½ pct. i 2007-08. Dermed mindskes også den store vækst i importkvoten, jf. figur I.18.

Figur I.18 Betalingsbalance, eksport- og importkvote



Anm.: Som følge af rentebetalinger og andre overførsler til og fra udlandet er saldoen på betalingsbalancen ikke lig med forskellen på eksport og import.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

## Olieprisen giver høje priser

Den høje oliepris giver anledning til store prisstigninger i 2005-06. Dette gælder både for import og eksport, og prisen på import og eksport af varer forventes at stige med henholdsvis ca. 3½ og 4½ pct. i år. I årene derefter ventes gradvist lavere stigningstakter faldende til 1-1¼ pct. i 2008, jf. tabel I.4.

## Overskud på varebalancen ca. 45 mia. kr.

Mængdeudviklingen for import og eksport af varer forringer varebalancen, men prisudviklingen trækker stærkere i den anden retning, og samlet set opnås i 2005 et overskud på

varebalancen, der er lidt større end sidste år. De kommende år giver ligeledes anledning til overskud på varebalancen på ca. 45 mia. kr., jf. tabel I.6.

**Overskud på tjenestebalancen ca. 30 mia. kr.**

I de to seneste år er prisen på import af tjenester steget mindre end prisen på eksport af tjenester. Det antages, at importprisen vil indhente dette efterslæb, hvorfor der forventes en større stigning i importprisen end eksportprisen i år. Dermed ventes et lidt mindre overskud på tjenestebalancen i 2005-06 og derefter et omtrent konstant overskud på ca. 30 mia. kr., idet eksport og import af tjenester forventes at udvikle sig stort set ens på længere sigt, både hvad angår pris og mængde.

**Overskud på betalingsbalancen ca. 2 pct. af BNP**

I prognoseperioden bidrager både vare- og tjenestebalancen til store overskud på betalingsbalancen på ca. 2 pct. af BNP. Nettoerterne fra udlandet skønnes ikke at bidrage til udviklingen i betalingsbalancen, idet rentebetalingerne forventes omtrent uændret, da renten ventes at stige, mens udlandsgælden gradvist mindskes.

Tabel I.6 *Betalingsbalancens løbende poster og udlandsgæld*

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Mia. kr. -----				
Varebalance	42	46	43	45	49
Tjenestebalance	31	26	29	31	32
Nettoerter	-11	-12	-12	-13	-12
Øvrige poster	-26	-27	-30	-31	-33
Løbende poster i alt	36	34	30	31	35
Gæld til udlandet ultimo	166	132	102	70	34
	----- Pct. af BNP -----				
Løbende poster i alt	2,5	2,2	1,9	1,9	2,0
Gæld til udlandet ultimo	11,4	8,6	6,3	4,2	2,0

Anm.: Pga. omlægning af betalingsbalancestatistikken, jf. boks I.1 i afsnit I.1, er der øget usikkerhed knyttet til opgørelsen af betalingsbalancen. Det skønnes dog, at niveauet i den nye opgørelse er højere, end det her angivne.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

## I.5 Beskæftigelse, løn og priser

### Beskæftigelsen stiger markant i 2005 og 2006

Den høje vækst begyndte at slå igennem på beskæftigelse og ledighed i andet halvår af 2004. Samlet blev stigningen i beskæftigelsen sidste år dog kun beskeden. Opsvinget har nu bidt sig fast for alvor, og igennem 2005 er beskæftigelsen steget, mens ledigheden er faldet støt. Den samlede beskæftigelse skønnes at stige med ca. 25.000 personer i 2005 og med ca. 21.000 personer i 2006, jf. tabel I.7. I 2007 ventes en næsten uændret beskæftigelse i takt med, at opsvinget mister styrke, og i 2008 forventes et mindre fald.

Tabel I.7 Arbejdsstyrke, beskæftigelse og ledighed

	2004	2004	2005	2006	2007	2008
	1.000 pers.	-----	Ændring i 1.000 personer	----		
Arbejdsstyrke	2.883	8	7	6	-2	-2
Beskæftigelse	2.707	2	25	21	-3	-7
Fremstillingserhverv	300	-10	-5	-5	-7	-8
Serviceerhverv	1.213	14	26	26	9	6
Bygge-og anlægserhverv	189	1	5	3	-2	-2
Privat beskæftigelse i øvrigt	175	-4	-4	-6	-6	-6
Offentligt ansatte	830	1	3	3	3	3
Registrerede ledige	176	6	-18	-15	1	5
		-----	1.000 pers.	-----		
Registrerede ledige		176	158	143	144	148
Antal aktiverede		69	70	67	67	67
Efterløn og overgangsydelse <sup>a)</sup>		187	169	152	159	161
		-----	Pct.	-----		
Ledighed		6,1	5,5	4,9	5,0	5,1

a) Faldet i antallet af personer på efterløn i 2005 og 2006 skyldes bl.a. nedsættelsen af folkepensionsalderen og udfasningen af overgangsydelsen.

Anm.: Erhvervsopdelingen i SMEC afviger fra opdelingen i nationalregnskabet. I "Privat beskæftigelse i øvrigt" indgår landbrug, energi mv. Fremstillingserhvervene er mindre end i nationalregnskabet; eksempelvis tilhører fødevarerindustrien landbrugserhvervet i SMEC.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

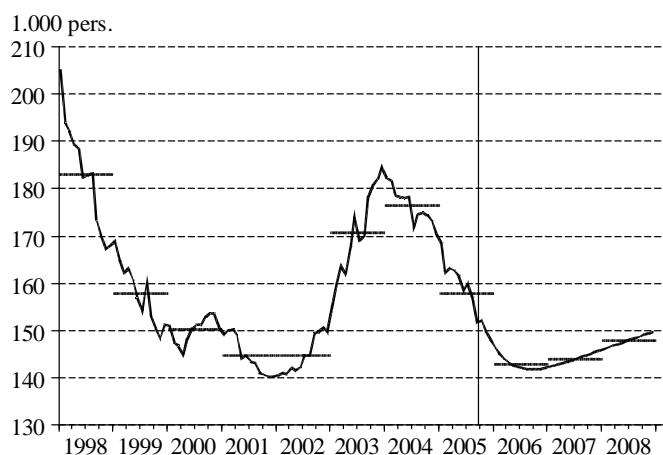
### Beskæftigelsesstigning ventes primært i serviceerhvervene

Allerede i løbet af 2004 steg beskæftigelsen i serviceerhvervene, mens beskæftigelsen i fremstillingserhvervene fortsatte med at falde ganske meget. I prognosen ventes fortsat kraftige stigninger i beskæftigelsen i serviceerhvervene i både 2005 og 2006, mens den nedadgående trend i beskæftigelsen i fremstillingserhvervene vurderes at fortsætte.

### Ledigheden falder

Den umiddelbare følge af beskæftigelsesstigningen er et fald i ledigheden i 2005 på ca. 18.000, jf. figur I.19. Ledigheden er faldet kraftigt i løbet af året, og det ventes, at ledigheden bliver ca. 150.000 personer ved udgangen af 2005. Ledigheden ventes også at aftage igennem 2006, men med en mere moderat udvikling, således at årsniveauet for 2006 er knap 145.000 personer.

Figur I.19 Ledighedsudvikling på måneder



Anm.: Sidste historiske observation er september 2005. De vandrette streger angiver årsniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken* og egne beregninger.

### Faldet i ledigheden bremser

I 2006 ventes ledigheden dermed at nærme sig det seneste lavpunkt fra årsskiftet 2001-02. Samtidigt er antallet af AF-aktiverede faldet med godt 10.000 personer siden 2001-02, og dette antal ventes ikke at stige. Dermed er det sandsynligt, at økonomien i løbet af prognoseperioden vil nærme sig en situation, hvor ledigheden kun vanskeligt kan falde yder-

ligere, uden at løn- og prisinflationen stiger betydeligt. Det er naturligvis forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over, hvor langt ned ledigheden kan komme, samt hvornår en eventuel stigning vil indtræffe. Det er imidlertid lagt til grund i prognosen, at ledigheden i løbet af 2006-07 når ned på et niveau, der ikke kan fastholdes. Det er derfor antaget, at et øget lønpres giver anledning til en svag stigning i ledigheden i prognosens sidste del, således at ledigheden når et niveau på knap 150.000 personer i løbet af 2008.

### **Antallet af flaskehalse stiger**

I tredje kvartal 2005 meldte arbejdsmarkedsrådene om en stigning i antallet af flaskehalse på arbejdsmarkedet.<sup>5</sup> En sammenligning af den nuværende flaskehalssituation med sidste halvår af 2001 viser, at aggregeret set er den aktuelle situation på landsplan ikke alarmerende, idet udviklingen i målet for flaskehalsene er stigende, men stadig væsentligt under toppunktet i fjerde kvartal 2001, jf. figur I.20. På den anden side kan flaskehalssituationen være bekymrende for specifikke områder og brancher.

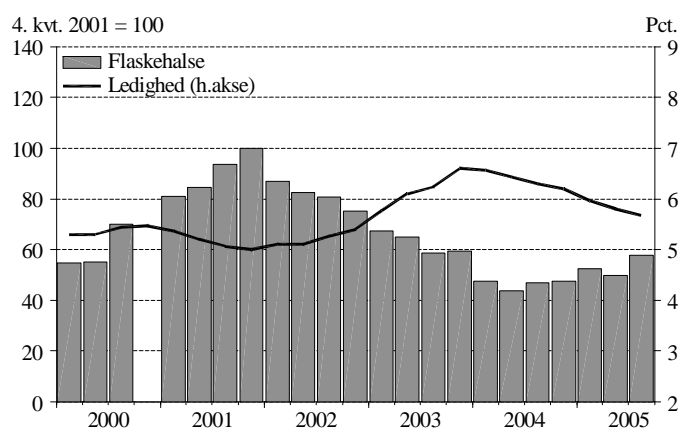
### **Flaskehalssituation i byggeriet bekymrende**

Bygge- og anlægsbranchen er generelt den branche, hvor der rapporteres om den største stigning i antallet af flaskehalse i tredje kvartal 2005, jf. figur I.21a. Der er sket en stigning i Hovedstadsregionen, Midt- og Vestjylland samt Århus, men hvor stigningen sker fra et lavt niveau i de to jyske regioner, er niveauet i Hovedstadsområdet højt. De nævnte regioner har tilsammen ca.  $\frac{2}{3}$  af arbejdsstyrken, hvorfor en stigning i flaskehalse i disse områder er særligt bekymrende.

- 5) Ifølge Arbejdsmarkedsredegørelserne defineres et aktuelt flaskehalsproblem som "En mere end rent midlertidig efterspørgsel fra virksomhederne i en region efter arbejdskraft med bestemte faglige kvalifikationer, der ikke kan tilfredsstilles med ledig arbejdskraft." Definitionen dækker både antallet af reelt ledige ordrer hos AF og tilkendegivelser om udækket behov for arbejdskraft. Omfanget af arbejdskraftmanglen er dermed ikke afspejlet i den enkelte flaskehals, hvilket blandt andet kan gøre det problematisk at aggregere fra amter til hele landet, samt at sammenligne på tværs af amter og brancher.



Figur I.20 *Udviklingen i flaskehalssituation og ledighedsprocent*



Anm.: Antallet af flaskehalse opgøres af arbejdsmarkedsrådene i de enkelte amter. Figuren viser udviklingen i en vægtet sum af flaskehalsene i amterne, hvor vægten er amtets andel af den samlede arbejdsstyrke. Den vægtede sum er herefter normeret til 100 i 4. kvartal 2001, som er toppunktet i den betragtede periode. Der findes ikke en opgørelse over flaskehalse i 4. kvartal 2000.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken*, Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger.

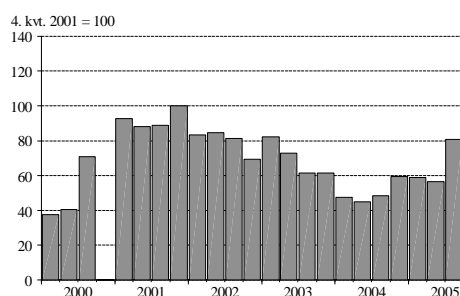
### Industrien ikke påvirket endnu

I modsætning til byggeriet har flaskehalssituationen i fremstillings erhvervene været omtrent uændret siden 2003, jf. figur I.21b.

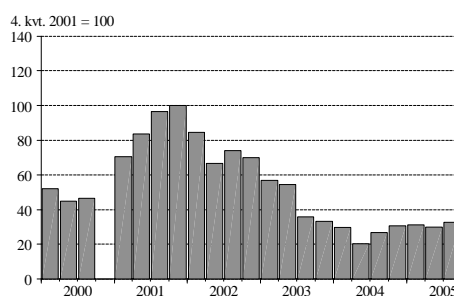
### Geografiske forskelle i ledighed og flaskehalse

Ledighedsprocenten er lavest i Hovedstadsområdet og Midt- og Vestjylland, jf. tabel I.8, men flaskehalssituationen i de to områder har udviklet sig forskelligt. Presset på arbejdsmarkedet i Midt- og Vestjylland i form af flaskehalse er fortsat kun omkring halvt så stort som ved det sidste toppunkt, mens Hovedstadsområdet som helhed er ganske tæt på det tidligere højdepunkt. I de øvrige regioner er den nuværende flaskehalssituation stadig relativt begrænset i forhold til toppunktet ved årsskiftet 2001-02.

Figur I.21a. *Udvikling i flaskehalse i bygge- og anlæg*



Figur I.21b. *Udvikling i flaskehalse i fremstillingserhverv*



Anm.: Jf. figur I.20.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og egne beregninger.

Tabel I.8. *Flaske situationen fordelt på regioner 3. kvartal 2005*

	Flaskehals-situation <sup>a)</sup>	Ledighed	Andel af samlet arbejdsstyrke <sup>b)</sup>
		Pct.	
Hovedstadsregionen	85,0	5,0	34,9
Øvrige Sjælland	34,4	5,9	10,1
Fyn og Sønderjylland	48,0	6,1	13,1
Midt- og Vestjylland	56,1	4,8	20,4
Århus Amt	31,0	6,1	12,4
Nordjyllands Amt	14,3	8,2	9,1

a) Flaskehals situationen angiver det relative niveau for flaskehalse i 3. kvartal 2005 i forhold til situationen i 4. kvartal 2001 i pct.

b) Arbejdsstyrkeandelen er baseret på arbejdsstyrken primo 2004.

Anm.: Hovedstadsregionen består af Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Øvrige Sjælland består af Vestsjællands og Storstrøms amter. Fyn og Sønderjylland består af de respektive amter. Midt- og Vestjylland består af Ribe, Vejle, Ringkøbing og Viborg amter. Hvis en region består af flere amter, er regionens ledighedsprocent og udviklingen i regionens flaskehals situation beregnet med andelen af den regionale arbejdsstyrke som vægte.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken* og egne beregninger.

**Mulighed for fortsat ledighedsfald**

Som følge af forventningen om en stadig mere afdæmpet udvikling i kontantpriserne på boliger i 2006, ventes presset på bygge- og anlægsbranchen på landsplan ikke at tiltage yderligere i det kommende år. De øvrige brancher har tilsyneladende ikke samme flaskehalsproblemer som byggeriet, og i de fleste regioner er flaskehalsproblemet generelt mindre end ved årsskiftet 2001-02. Det kan derfor ikke afvises, at ledigheden kan falde til eller under niveauet fra 2001-02, hvis ledighedsfaldet forbliver bredt funderet. Udviklingen i Hovedstadsområdet kan imidlertid have betydning for hele landet, hvis flaskehalsituationen i denne region medfører kraftigt stigende lønninger, som breder sig til resten af landet.

**Arbejdsstyrken stiger**

Efter fald i 2002-03 steg arbejdsstyrken i 2004 med knap 8.000 personer. Blandt andet som følge af den gunstige konjunktursituation forventes arbejdsstyrken at stige yderligere i 2005 og 2006 med 6-7.000 personer, jf. tabel I.9. Dette skal ses i sammenhæng med, at det skønnes, at arbejdsstyrken i 2004 lå et stykke under det strukturelle niveau.<sup>6</sup> Den underliggende strukturelle arbejdsstyrke er stort set konstant i det meste af prognoseperioden, om end de demografiske udfordringer begynder at vise sig omkring slutningen af perioden. I fravær af nye reformer på arbejdsmarkedet ventes arbejdsstyrken således at begynde at falde fra 2007.

**Dæmpet lønstigningstakt i 2005**

Væksten i lønomkostningerne i 2004 på godt 3 pct. var lav i forhold til de senere års lønstigningstakter på omkring 4 pct. En del af begrundelsen for den lave lønstigningstakt kan være den svage beskæftigelsesudvikling og relativt høje ledighed i 2004. Den lave og aftagende lønstigningstakt er imidlertid fortsat ind i 2005, og også i år bliver lønstigningstakten på omkring 3 pct., jf. tabel I.10.

6) Derudover er arbejdsstyrken blevet nedjusteret som følge af nedreviderede tal for beskæftigelsen i nationalregnskabet. I 2003 er en stigning i beskæftigelsen på 5.000 personer nedrevideret til et fald på 5.000 personer, mens stigningen i 2004 er nedrevideret fra 12.000 til 8.000 personer.

Tabel I.9 *Befolkning og arbejdsstyrke*

	2004	2005	2006	2007	2008
	1.000	--- Ændring i 1.000 pers.			---
	pers.				
Samlet befolkning	5.401	8	7	5	3
under 15 år	1.018	-4	-7	-10	-12
15 til 64 år	3.575	8	8	5	1
65 år eller over	809	4	6	10	14
<b>Arbejdsstyrken</b>					
Demografisk forløb		-10	-11	-10	-9
Bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv.		11	10	7	7
Strukturelt forløb		1	-1	-3	-2
Konjunktur mv.		6	7	1	0
Det ventede forløb	2.883	7	6	-2	-2

Anm.: "Strukturelt forløb" er beregnet som summen af "demografisk forløb" og "bidrag fra tiltag på arbejdsmarkedet mv." Bidragene til arbejdsstyrken i det demografiske forløb bygger på konstante erhvervsfrekvenser fra 2001. Bidragene til arbejdsstyrken fra tiltag på arbejdsmarkedet indeholder korrektioner for bl.a. efterlønsreform, førtidspensionsreform og ændringer i befolkningens uddannelsesniveau, jf. *Dansk Økonomi, forår 2004*.

Kilde: Danmarks Statistik, DREAM's befolkningsprognose (2004) og egne beregninger.

Tabel I.10 *Lønomkostninger og realløn*

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----				
Direkte lønomkostninger	3,1	3,1	3,8	4,1	4,1
Samlede lønomkostninger	3,2	3,2	3,9	4,1	4,1
bidrag fra indirekte lønomkostninger	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Realløn	1,6	1,0	1,6	2,3	2,2
Produktrealløn	1,2	1,9	1,8	2,2	1,6

Anm.: Stigningen i de indirekte lønomkostninger i 2004-05 kan henføres til øgede udgifter til arbejdsskadeforsikring. I 2006 kommer stigningen i de indirekte omkostninger fra en overenskomst-mæssig forhøjelse af ATP-satserne. Reallønnen er defineret som de direkte lønomkostninger divideret med nationalregnskabet's forbrugsdeflator, mens produktreallønnen er defineret som de samlede lønomkostninger divideret med BVT-deflatoren for private byerhverv.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank, *Økonomisk Redegørelse, august 2005* og egne beregninger.

**Lav lønstigning  
resultat af forsinket  
reaktion på  
ledighedsfald**

De relativt lave lønstigningstakter i første halvår af 2005 kan virke overraskende i lyset af den stigende beskæftigelse og den faldende ledighed igennem året. Det ventes dog, at gennemslaget fra den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet på lønstigningstakten blot er forsinket. Samtidigt skal de relativt lave lønstigninger sandsynligvis ses i sammenhæng med den afdæmpede udvikling i den udenlandske lønstigningstakt. Endelig kan truslen om outsourcing have en yderligere dæmpende effekt på lønstigningstakten.

**Højere  
lønstigninger i  
2006-08**

Allerede fra 2006 ventes lønstigningstakten at stige til knap 4 pct. Den højere lønstigningstakt er i overensstemmelse med, at de overenskomstmæssige lønstigninger bliver højere i 2006 end i 2005. Samtidigt vil det kraftige fald i ledigheden i løbet af 2005 og ind i 2006 bidrage til at øge lønstigningstakten. Presset på arbejdsmarkedet ventes fortsat at være betydeligt i 2007 og 2008, hvorfor lønstigningerne i disse år ventes at overstige 4 pct.

**Betydeligt  
efterspørgselspres**

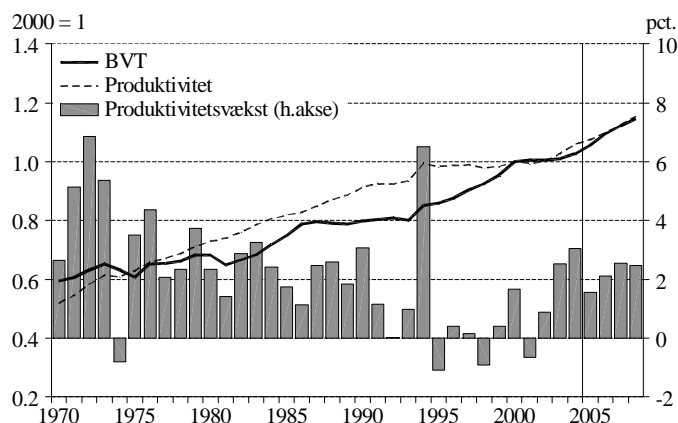
En kraftig vækst i efterspørgslen er i prognosen kombineret med et arbejdsmarked, der er meget presset. En del af den øgede efterspørgsel tilfredsstilles gennem en øget importkvote, men der ventes fortsat et betydeligt pres på de danske producenter for at øge produktionen.

**Små  
produktivitets-  
stigninger siden  
1995**

Mellem 1995 og 2002 var væksten i timeproduktiviteten i de private byerhverv meget lav i forhold til et historisk gennemsnit på 1½-2 pct. årligt.<sup>7</sup> I denne periode steg bruttoværditilvæksten markant i de private byerhverv, jf. figur I.22.

7) Det historiske gennemsnit er beregnet på basis af udviklingen fra 1980 til 2004. Fra 1995 til 2002 var den gennemsnitlige årlige vækst i timeproduktiviteten i private byerhverv blot 0,1 pct. Dette er væsentligt lavere end tidligere beregninger af produktivitetsvæksten for perioden. En del af revisionen skyldes, at nationalregnskabet nu benytter arbejdstidsregnskabet med højere erlagte arbejdstimer til følge, jf. boks I.1 i afsnit I.1. Samtidigt er der sket en forskydning af erlagte arbejdstimer mellem brancher, således at antallet af arbejdstimer i serviceerhvervene er opjusteret relativt kraftigt, mens antallet af arbejdstimer i industrierhvervene er faldet. Da produktivitetsudviklingen i serviceerhvervene generelt er langsommere end i industrien, nedrevideres den gennemsnitlige produktivitetsvækst i de private byerhverv.

Figur I.22 Produktivitet og BVT i de private byerhverv



Anm.: Timeproduktiviteten er beregnet som BVT delt med antal arbejdstimer.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Produktivitetsefterslæb ventes indhentet i prognoseperioden

Det vurderes, at de lave produktivitetstigninger i de sidste 10 år indebærer et produktivitetsefterslæb. En del af efterslæbet er blevet indhentet i 2003-04, og efterslæbet antages at blive yderligere indhentet i løbet af prognoseperioden. Den høje vækst i produktiviteten i prognosen kan bl.a. følge af det pressede arbejdsmarked. Hvis der ikke er tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft til at besætte alle stillinger, kan medarbejderne blive tvunget til at "løbe hurtigere" i en længere periode end ved et typisk opsving.

### Alternative scenarier

I prognosen er det antaget, at væksten i produktiviteten er relativt høj, og at lønstigningerne kun er lidt større end gennemsnittet for de sidste år. De høje produktivitetstigninger bidrager til, at den indenlandske produktion kan opfylde den store stigning i efterspørgslen, samtidigt med at presset på arbejdsmarkedet ikke medfører betydelige stigninger i løn- og prisinflationen. Hermed baserer prognosen sig på en optimistisk vurdering af, hvordan økonomien tilpasser sig i en situation med høj vækst i efterspørgslen. Der er derfor analyseret alternative scenarier for udviklingen i de kommende år, hvor produktivitetstigningerne er på linje med det historiske gennemsnit på knap 2 pct. årligt, jf. boks I.7.

Det Økonomiske Råds makroøkonometriske model SMEC er benyttet til at simulere en række alternative scenarier, der indebærer en lavere produktivitetsvækst i 2006-08 end i nærværende prognose. Siden 1980 er timeproduktiviteten i gennemsnit steget med knap 2 pct. om året, mens væksten i timeproduktiviteten i prognosen antages at blive noget højere, nemlig 2,1 pct. i 2006 og 2,5 pct. i 2007-08. Timeproduktiviteten i de private byerhverv beregnes som bruttoværditilvæksten (BVT) delt med antallet af arbejdstimer. En mindre vækst i timeproduktiviteten kan derfor enten følge af en lavere i BVT-vækst for uændret beskæftigelse eller følge af en yderligere stigning i beskæftigelsen for at opfylde prognosens stigning i BVT. Der ses i denne boks på fem forskellige scenarier, hvor væksten i timeproduktiviteten reduceres til 1,9 pct. i årene 2006-08, hvilket i gennemsnit er en reduktion på ca. ½ pct.point i forhold til prognosen.

*Lavere produktivitetsvækst, uændret beskæftigelse og øget import*

For fastholdt beskæftigelse vil der være en lavere BVT-vækst, hvis en større del af efterspørgslen bliver tilfredstillet af import i stedet for indenlandsk produktion. Konkret er væksten i importen af forbrugs- og investeringsvarer, der udgør ca. ⅓ af den samlede import, eksogent øget med hhv. 1, 3 og 4 pct.point i årene 2006-08 i forhold til prognosen. Dermed sænkes væksten i BNP, og efterspørgselstrækket – også på import – mindskes. Den resulterende vækst i den samlede import bliver godt ¼ pct.point højere, og BVT-væksten reduceres i gennemsnit med ca. ½ pct.point. Da beskæftigelsen fastholdes som i prognosen, reduceres væksten i timeproduktiviteten til ca. 1,9 pct. i 2006-08. Den øgede import betyder, at importkvoten i 2008 er ca. 1 pct.point højere, og at betalingsbalancen forværres med ca. 6 mia. kr. i 2008 i forhold til nærværende prognose.

*Lavere produktivitetsvækst, uændret beskæftigelse og mindsket privat forbrug*

BVT-væksten kan i stedet mindskes som følge af en lavere efterspørgsel, f.eks. forårsaget af en lavere vækst i det private forbrug. Konkret er væksten i det private forbrug eksogent sænket med hhv. ½, 1½ og 1½ pct.point i 2006-08 i forhold til prognosen, samtidig med at beskæftigelsen er fastholdt på prognosens niveau. Den lavere efterspørgsel mindsker BVT-væksten i de private byerhverv så meget, at timeproduktivitetsvæksten reduceres til ca. 1,9 pct. i 2006-08. Den lavere forbrugsvækst implicerer, at den langsigtede forbrugskvote falder gennem hele perioden, således at den i 2008 er ca. 2 pct.point lavere. Samtidig forbedres betalingsbalancen med knap 15 mia. kr. i 2008, da importen mindskes som følge af den lavere efterspørgsel.

*Lavere produktivitetsvækst, øget beskæftigelse og øget arbejdsstyrke*

I stedet for scenarier med en lavere BVT-vækst kan timeproduktivitetsvæksten reduceres, hvis beskæftigelsen øges. For alt andet fastholdt skal der erlægges ca. 40 mio. ekstra arbejdstimer årligt, for at timeproduktivitetsvæksten reduceres med ca. ½ pct.point. Konkret kan dette ske ved, at arbejdsstyrken gradvist øges, så arbejdsstyrken i 2008 er ca. 25.000 personer større end i prognosen; samtidig er beskæftigelsen hævet parallelt, hvorved ledigheden stort set er uændret i forhold til prognosen. Dette indebærer en vækst i timeproduktiviteten på ca. 1,9 pct. i 2006-08. I dette scenario er BVT-vækst og løn omtrent uændret i forhold til prognosen.

*Lavere produktivitetsvækst, øget timebeskæftigelse og øget arbejdstid*

Timebeskæftigelsen kan alternativt øges ved, at den gennemsnitlige arbejdstid stiger, mens beskæftigelse i personer og ledighed er omtrent uændret i forhold til prognosen. Den gennemsnitlige årlige arbejdstid skal konkret øges med i alt godt 20 timer frem mod 2008, for at timebeskæftigelsen stiger tilstrækkeligt til at reducere væksten i timeproduktiviteten til ca. 1,9 pct. i 2006-08. BVT-vækst og løn er stort set uændret i dette scenario.

*Lavere produktivitetsvækst, øget beskæftigelse og lavere ledighed*

Endelig kan timeproduktivitetsvæksten reduceres ved, at beskæftigelsen øges, og det slår ud i lavere ledighed. Konkret er timebeskæftigelsen i de private byerhverv eksogent hævet med 0,2 pct. i 2006, 0,8 pct. i 2007 og 1,2 pct. i 2008 i forhold til prognosen, svarende til ca. 21.000 personer ekstra i beskæftigelse i 2008. Dermed bliver ledigheden ca. 128.000 personer i 2008, jf. figur I.23. Den lavere ledighed giver anledning til en lønstigning, der er ca. ½ pct.point højere i 2008 end i prognosen. På det korte sigt, der betragtes her, er der kun en beskedent påvirkning af væksten i privat forbrug, import, eksport og BVT, men på lidt længere sigt vil eksporten mindskes som følge af forringet lønkonkurrenceevne over for udlandet.

**Hvis produktiviteten ikke stiger som ventet...**

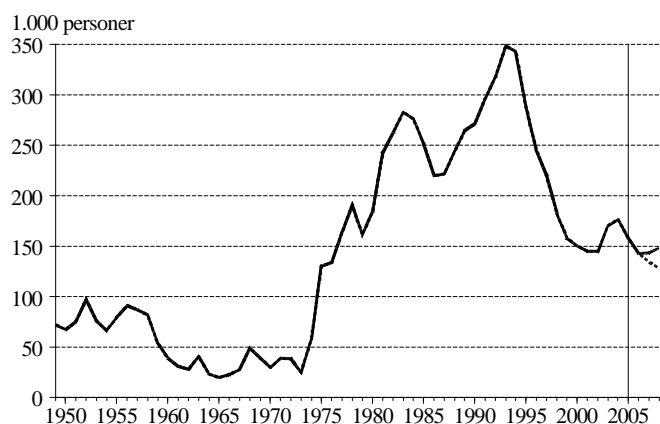
**... skal beskæftigelsen stige yderligere**

Er det ikke muligt at opretholde de produktivitetsstigninger, der er antaget i prognosen, er det nødvendigt, at beskæftigelsen øges yderligere, hvis den forventede udvikling i efterspørgsel og produktion skal opfyldes. I alt kræves en ekstra beskæftigelsesstigning svarende til 20-25.000 personer. En sådan ekstra beskæftigelsesfremgang vil enten forudsætte, at arbejdsstyrken stiger, eller at ledigheden falder yderligere. Begge dele vurderes at være vanskelige at opnå uden nye arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Hvis hele beskæftigelsesfremgangen skal komme fra faldende ledig-



hed, vil det kræve, at ledigheden falder til 128.000 personer. Dette vil i så fald være det laveste ledighedsniveau siden begyndelsen af 1970'erne, jf. figur I.23.

Figur I.23 Ledighed



Anm.: Den stiplede linje angiver det alternative forløb for ledigheden.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

### ... eller importen øges

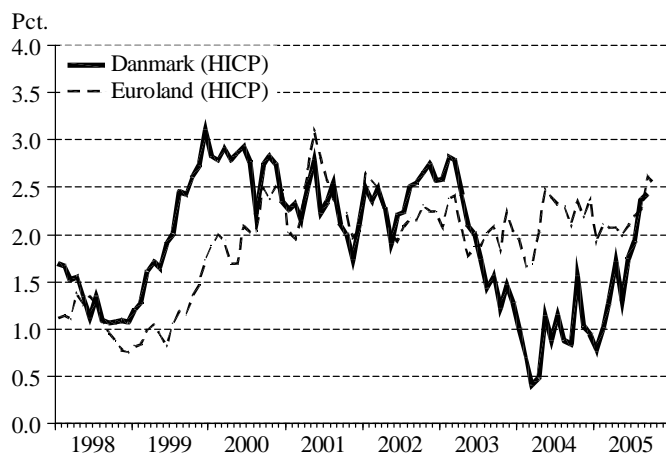
Hvis det hverken er muligt at øge beskæftigelsen yderligere eller at opretholde betydelige produktivitetsstigninger i løbet af prognoseperioden, er det for den givne vækstprofil nødvendigt, at en større andel af efterspørgslen tilfredsstilles af import. Den forøgede importvækst vil naturligvis reducere overskuddet på betalingsbalancen i forhold til vurderingen i prognosen.

### Inflationen er steget igennem 2005

Forbrugerprisinflationen var meget lav i 2004. I løbet af 2005 er inflationen målt ved forbrugerpriserne steget, således at den danske inflation igen er tæt ved den europæiske, jf. figur I.24. Den højere inflation skyldes primært, at de kraftige olieprisstigninger efter en vis forsinkelse nu er begyndt at slå igennem på forbrugerpriserne. Ud over de høje oliepriser har en stigning i dollarkursen også bidraget til at øge importpriserne. Inflationen dæmpes derimod af den relativt lave lønstigningstakt og skattestoppets fastfrysning af punktafgifterne, og den danske inflation forventes heller ikke i de kommende år at overstige inflationen i EU. Inflati-

onen skønnes konkret at stige fra 1½ pct. i 2004 til godt 2 pct. i 2005, med en stigende profil igennem året, hvorfor også inflationen i 2006 ventes at blive over 2 pct. I 2007-08 forventes inflationen at blive under 2 pct., jf. tabel I.11.

Figur I.24 Forbrugerprisstigning i Danmark og Euro-land



Anm.: HICP er det harmoniserede forbrugerprisindeks. Begge kurver angiver den procentvise stigning i forhold til samme måned året før.

Kilde: EcoWin.

Tabel I.11 Ændringer i centrale prisindeks

	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----				
Forbrugerpriser	1,5	2,1	2,2	1,8	1,9
Importpriser	1,3	3,8	3,2	1,5	1,1
Eksportpriser	1,6	3,5	3,5	1,4	1,4
Kontantpris på bolig	9,1	14,4	7,0	2,1	1,9

Anm.: Udviklingen i forbrugerpriserne er udtrykt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

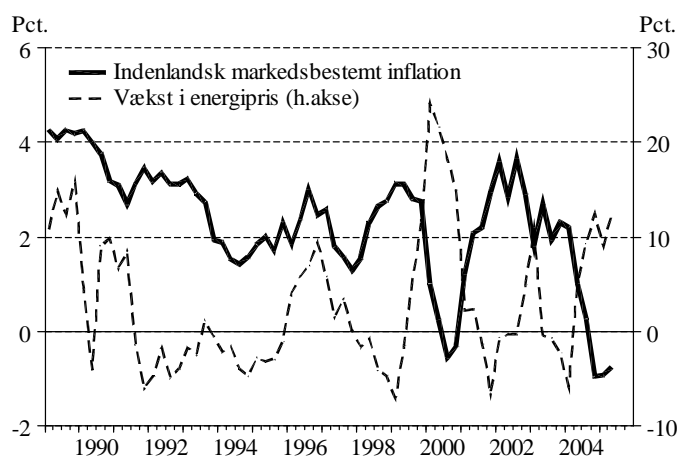
### **Olieprisen presser inflationen op**

Det seneste års stigninger i olieprisen er først slået igennem på de danske forbrugerpriser i løbet af 2005. Gennemslaget er tilsyneladende blevet forsinket af en periode med lavere vækst i de indenlandsk bestemte priser. Dette kan være et udtryk for, at de danske producenter har været tilbageholdende med at øge salgspriserne, da energipriserne steg. På kort sigt har de stigende energipriser i så fald bidraget til reducerede profitmarginer. Den initialt dæmpende effekt af stigende energipriser på den indenlandsk bestemte inflation vil dog sandsynligvis resultere i højere inflation på længere sigt, i takt med at profitmarginerne genoprettes. Dette vurderes at blive tilfældet igennem næste år, hvilket understøtter forventningen om en relativt høj forbrugerpris-inflation også i 2006.

### **Forsinket gennemslag af energipris- stigninger**

Udviklingen i energipriser, importpriser og priser på visse varegrupper kan opfattes som værende uden for de indenlandske producenters kontrol. Derfor kan den indenlandsk bestemte inflation beregnes ved at korrigere det samlede nettoprisindeks for disse poster. Hvis der ikke med det samme sker et fuldt gennemslag på nettoprisindekset af f.eks. en energiprisstigning, vil en korrektion, som baserer sig på energiprisens vægt i indekset, vise sig i en modsatrettet bevægelse i det korrigerede prisindeks, den såkaldte indenlandske markedsbestemte inflation. Figur I.25 illustrerer, at den indenlandske markedsbestemte inflation og væksten i energipriserne i de senere år har udviklet sig modsat. Dette understøtter vurderingen af, at energiprisstigningen endnu ikke er slået fuldt igennem i salgspriserne.

Figur I.25 Vækst i energipris og indenlandsk markedsbestemt inflation



Anm.: Udviklingen i energiprisen bestemmes af udviklingen i priserne på olie, benzin, el, gas og fjernvarme. Den indenlandske markedsbestemte inflation er udviklingen i nettoprisindekset korrigeret for udviklingen i energipriser, importpriser, fødevarerpriser, husleje og prisen på offentlige ydelser. Kurverne angiver den procentvise stigning i forhold til samme kvartal året før.

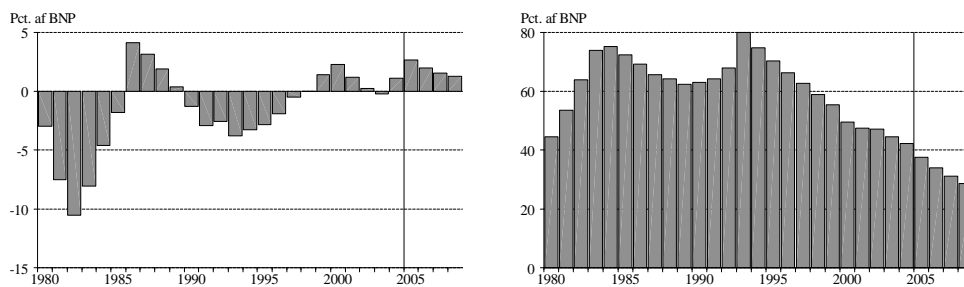
Kilde: Nationalbanken.

## I.6 De offentlige finanser

### Store offentlige overskud de kommende år

I år ventes overskuddet på den offentlige saldo at blive over 2½ af BNP, aftagende til ca. 1¼ pct. i 2008, jf. figur I.26a og tabel I.12. Overskuddet i år og næste år er påvirket af den gunstige konjunktursituation med høj forbrugsvækst og stigende beskæftigelse. Den offentlige saldo er generelt blevet nedrevideret som følge af omlægningen af nationalregnskabet, hvorved ATP ikke længere er en del af den offentlige sektor, jf. boks I.1 i afsnit I.1. Dette betyder, at regeringens målsætning for det (strukturelle) offentlige overskud nu er på ½-1½ pct. af BNP frem til 2010, jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2005*. De fortsatte offentlige overskud bevirker, at den offentlige bruttogæld reduceres til knap 30 pct. af BNP i 2008, jf. figur I.26b.

Figur I.26a Den offentlige sektors saldo Figur I.26b Offentlig bruttogæld



Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistikbanken*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Finanspolitiske forudsætninger

De finanspolitiske forudsætninger tager udgangspunkt i regeringens annoncerede finanspolitik, jf. *Økonomisk Redegørelse, august 2005*. Den ventede udvikling i det offentlige forbrug, investeringer og beskæftigelse bygger tillige på de seneste tal fra nationalregnskabet.

### Stort offentligt forbrug i 2004 og i 2005

Det reale offentlige forbrug steg med 2,0 pct. i 2004, hvilket var mere end regeringens langsigtede målsætning på ca. ½ pct. om året. Stigningen i det nominelle offentlige forbrug var knap 5 pct. i 2004, og det offentlige forbrug voksede dermed også som andel af BNP. En del af den større stigning skyldtes en højere end forventet vækst i kommunernes forbrug. Ifølge de seneste tal fra nationalregnskabet steg det offentlige forbrug i de første to kvartaler af 2005 med ca. ½ pct. hvert kvartal, hvilket tyder på, at det offentlige forbrug også i år vil overstige målsætningen. Under antagelse af omtrent konstant offentligt forbrug i sidste halvår ventes dermed en stigning på ca. 1,2 pct. i 2005, hvilket er markant højere end forudsat i *Økonomisk Redegørelse, august 2005*. I de kommende år ventes fortsat en stigning i det offentlige forbrug på ca. 0,7 pct. Set i forhold til den historiske vækst i det offentlige forbrug og den demografiske udvikling de kommende år vil det kræve en stram udgiftsstyring. De kommende kommunesammenlægninger bør på længere sigt

Tabel I.12 Den offentlige sektors indtægter og udgifter

	2004	2004	2005	2006	2007	2008
	Mia. kr.	-----	Ændring i mia. kr.	-----		
Indirekte skatter	258	14,5	16,3	10,8	8,2	8,4
Direkte skatter	439	29,7	21,8	1,8	9,1	16,3
heraf personlige skatter	293	5,9	9,4	9,0	8,7	10,9
selskabsskatter	46	6,1	8,2	-1,4	-1,5	0,9
pensionsafkastbeskatning	21	15,1	-0,3	-10,0	-1,7	1,2
arbejdsmarkedsbidrag	64	2,0	3,0	2,8	2,5	2,7
Andre skatter	20	0,8	0,2	0,4	0,4	0,5
<b>Indtægter i alt</b>	<b>717</b>	<b>45,1</b>	<b>38,3</b>	<b>13,0</b>	<b>17,7</b>	<b>25,2</b>
Offentligt forbrug	389	18,3	15,3	16,7	16,3	17,5
Indkomstoverførsler	239	8,2	6,5	6,5	8,5	10,3
Offentlige investeringer	25	1,3	0,0	1,0	1,0	1,0
Nettorenteudgifter	12	-5,4	-6,2	-5,3	-2,4	-1,0
Øvrige udgifter, netto	36	3,3	-1,9	2,9	0,5	0,6
<b>Udgifter i alt</b>	<b>701</b>	<b>25,8</b>	<b>13,8</b>	<b>21,9</b>	<b>23,9</b>	<b>28,4</b>
					Mia. kr.	-----
Saldo	16	16	41	32	26	23
						Pct. af BNP
Saldo	1,1	1,1	2,7	2,0	1,5	1,3
Offentlig bruttogæld	42,3	42,3	37,7	33,9	31,1	28,6
Skattetryk	49,1	49,1	49,2	47,6	46,9	46,5

Anm.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. sociale kasser og fonde.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

give anledning til effektivitetsgevinster. Omvendt er det sandsynligt, at der på kortere sigt kommer et opadgående pres på de kommunale udgifter pga. et ønske om, at det højeste serviceniveau udbredes til hele den nye kommune i stedet for serviceforringelser i dele af kommunen. Endvidere kan der forekomme engangsudgifter i forbindelse med overgangen til nye administrative systemer mv.

**Beskednen vækst i offentlige investeringer i de kommende år**

Der var en kraftig stigning i de offentlige investeringer i 2004. Ifølge de seneste tal fra nationalregnskabet faldt investeringerne i første halvår af 2005, hvilket indikerer, at en del af stigningen i 2004 kan ses som en fremrykning af investeringer. På den baggrund ventes et fald i de offentlige investeringer i 2005 på ca. ½ pct. I de kommende år antages de offentlige investeringer at stige med 1 pct. om året som forudsat i *Økonomisk Redegørelse, august 2005*.

**Offentlig beskæftigelse stiger ca. 3.000 årligt**

Det antages, at den offentlige beskæftigelse vokser med ca. 3.000 personer årligt i hele prognoseperioden, hvilket er en lidt lavere stigning end gennemsnitligt de sidste 10-15 år. Ligesom for den overordnede udvikling i det offentlige forbrug kan der som følge af kommunesammenlægningerne både være argumenter for en større og en mindre stigning i den offentlige beskæftigelse. På områder, hvor der sker serviceforbedringer, kan det give øget beskæftigelsesvækst, f.eks. flere hjemmehjælpere, mens effektivisering, f.eks. som følge af større enheder på det administrative område, burde give anledning til færre ansatte. På længere sigt bør effektivitetsgevinster dermed give mulighed for en lavere offentlig beskæftigelsesvækst.

**Moderat stigning i indkomstoverførsler**

Som følge af den lave ledighed i hele prognoseperioden ventes indkomstoverførslerne kun at stige moderat. Folkepensionsalderen blev sat ned i forbindelse med efterlønsreformen fra 1999, men kun for personer født efter 1. juli 1939. De første af denne gruppe har i løbet af 2005 nået folkepensionsalderen på nu 65 år, hvilket betyder øgede udgifter til folkepension fra 2005 og frem. Samtidig reduceres udgifterne til efterløn, da den maksimale efterlønsperiode reduceres fra syv til fem år.

**Fortsat stigende indtægter**

Stigningen i de offentlige indtægter bliver noget mindre i 2005 end sidste år, idet pensionsafkastbeskatningen ikke ventes at bidrage med et tilsvarende ekstraordinært stort provenu som i 2004. De offentlige indtægter stiger dog fortsat meget de kommende år, bl.a. som følge af moms og afgifter, der er stigende pga. væksten i det private forbrug, og som følge af et stigende indkomstskatteprovenu. Endvidere bidrager den fortsatte suspension af den særlige pensionsordning (SP) til højere indkomstskatteprovenu. I hele

prognoseperioden ventes en høj oliepris, hvilket ligeledes bidrager til store offentlige indtægter.

### Skattetryk falder

Skattetrykket ventes at falde gennem hele prognoseperioden og reduceres med ca. 2½ pct.point fra 2004-08. De væsentligste årsager til det lavere skattetryk er fald i provenuet fra pensionsafkastbeskatningen og selskabsskatterne. Hertil kommer nominalprincippet i skattestoppet, der fastlåser bl.a. punktafgifter og ejendomsværdiskat i kroner og øre.

### Finanspolitikken bidrager til væksten i 2005

Finanspolitikken bidrog til den økonomiske vækst i 2004 med ca. 0,8 pct.point, hvilket hovedsageligt skyldtes, at det offentlige forbrug steg med 2,0 pct., jf. tabel I.13. I år giver stigningen i det offentlige forbrug også et positivt bidrag til væksten. Desuden er der et positivt bidrag som følge af nominalprincippets udhuling af punktafgifter og ejendomsværdiskat. Samlet stimulerer finanspolitikken således væksten med 0,4 pct.point i 2005. I betragtning af den høje vækst og det stramme arbejdsmarked er det bemærkelsesværdigt, at finanspolitikken giver et positivt vækstbidrag.

Tabel I.13 *Finanseffekter 2000-2005*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	----- Pct.point -----					
Udgifter i alt	0,1	0,6	0,5	-0,2	0,7	0,3
heraf offentligt forbrug	0,1	0,5	0,6	-0,1	0,6	0,3
offentlige investeringer	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,1	-0,1
overførsler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1
heraf personskatter	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
punktafgifter	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1
<b>Finanseffekt</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikens aktivitetsvirkning, målt som finanspolitikens vækstbidrag til BNP i forhold til en situation med neutral finanspolitik. Med neutral finanspolitik forstås f.eks. uændrede reale afgiftssatser og uændret realt offentligt forbrug. Et positivt tal indikerer en aktivitetsfremmende virkning af finanspolitikken. For udgiftsposterne betyder dette øgede udgifter og for indtægtsposterne mindskede indtægter målt ved det direkte provenu (som er størrelsen af den del af ændringen i en budgetpost, der kan henføres til ændringen i finanspolitikken). Ikke alle budgetposter er vist særskilt, men er indeholdt i totalposterne.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.



## I.7 Boligmarkedet og boligbeskatning

### Indholdet af dette afsnit

Dette afsnit indeholder en kort beskrivelse af prisudviklingen på ejerboliger, og der præsenteres beregninger, som illustrerer, hvordan kapitalgevinsterne på ejerboliger i perioden 1988-2002 er fordelt mellem indkomstgrupper. Afsnittet indeholder endvidere en gennemgang af den nuværende ejerboligbeskatning, og det beskrives, hvordan beskatningen af ejerboliger bør se ud, hvis den skal være skattemæssig neutral. Det konkluderes, at en neutral beskatning kan opnås ved at øge ejendomsværdiskatten til godt 1½ pct. Alternativt kan en neutral beskatning af ejerboliger opnås ved at kombinere en ejendomsværdiskat på 1 pct. med en beskatning af kapitalgevinsterne. Afslutningsvis præsenteres en metode til beskatning af kapitalgevinster, der undgår en række af de problemer, som knytter sig til andre former for kapitalgevinstbeskatning. Den skattemæssige behandling af ejerboliger bør naturligvis ses i sammenhæng med beskatning, regulering og subsidiering af de andre boligformer. Disse aspekter er imidlertid ikke behandlet i afsnittet.

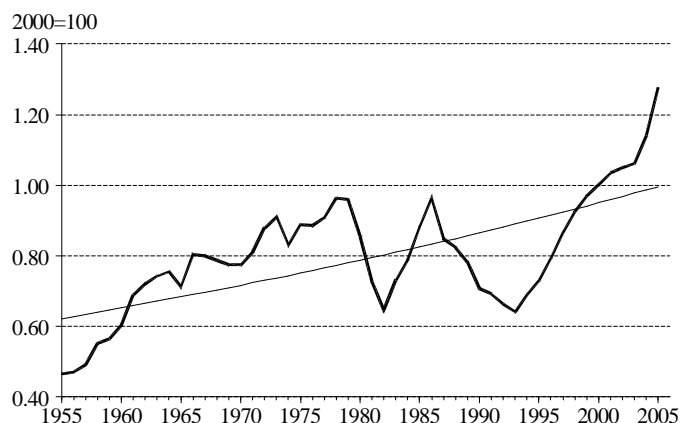
### Boligpriser fordoblet siden 1993

De reale boligpriser er fordoblet, siden boligpriserne nåede et lavpunkt i 1993, og niveauet for de reale huspriser ligger nu 30 pct. over det hidtidige toppunkt i 1986, jf. figur. I.27.

### Real stigning i boligprisen på 1-2 pct. om året de sidste 50 år, men store udsving

Den reale kontantpris er gennemgående steget de sidste 50 år, men præcis hvor meget afhænger af den konkrete periode, der betragtes. Tages udgangspunkt i årene 1955 og 2005, har den gennemsnitlige realprisstigning været ca. 2 pct., men tages der udgangspunkt i regressionslinjen i figuren, er stigningen snarere 1 pct. Som det fremgår af figuren, har der været perioder med væsentligt større stigninger, men også perioder med fald. Også de nominelle boligpriser har i perioder været faldende. Dette var blandt andet tilfældet i perioderne 1979-81 og 1987-93. I den første periode var de faldende huspriser et resultat af stigende renter og økonomisk lavkonjunktur. I den anden periode var husprisfaldet et resultat af de meget høje boligpriser årene forinden, dårlige konjunkturer i kølvandet på overophedningen af den danske økonomi i midtfirserne og skattereformen, der bl.a. reducerede den skattemæssige værdi af rentefradraget.

Figur I.27 Real kontantpris



Anm.: Den reale kontantpris er prisen på enfamiliehuse i forhold til deflatoren for privat forbrug i henhold til nationalregnskabet. 2005 er skønnede værdier. Den indlagte regressionslinje er baseret på en regression af den reale kontantpris på en konstant og en lineær trend.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

### Flere årsager til den kraftige boligprisstigning de sidste 10 år

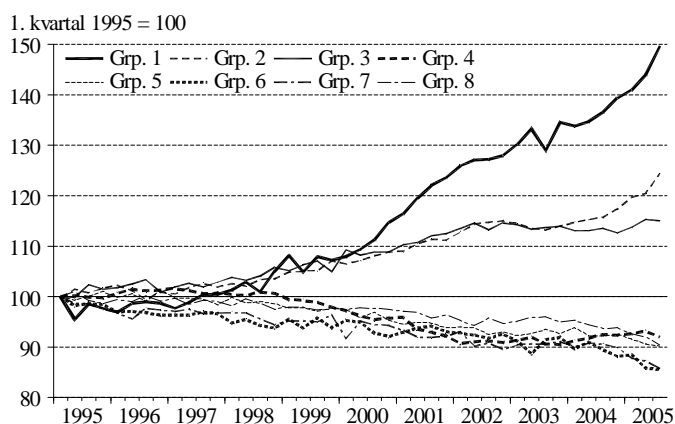
Stigningen i priserne på enfamiliehuse de seneste 10 år kan i vid udstrækning forklares med det meget lave udgangspunkt, et generelt faldende renteniveau og stigende realindkomst. I de seneste år har innovationer på realkreditmarkedet også bidraget til stigningen i boligpriserne – først med introduktionen af rentetilpasningslån og siden med de afdragsfrie lån. Endelig indebærer nominalprincippet i skattestoppet, at ejendomsværdiskatten er låst fast i kroner og øre. Det betyder, at den reelle beskatning af boliger falder, når boligpriserne stiger, og skattestoppet har dermed bidraget til at forstærke boligprisstigningerne siden 2002. Det bør bemærkes, at priserne på ejerlejligheder og sommerhuse de seneste 10 år er steget væsentligt mere end prisen på enfamiliehuse.<sup>8</sup>

8) Den nominelle pris på enfamiliehuse er i perioden 1. kvartal 1995 til 3. kvartal 2005 på landsplan steget med 90 pct. I samme periode er ejerlejligheder og fritidshuse steget dobbelt så meget (begge er steget med 183 pct.). Den kraftige stigning i priserne på ejerlejligheder skal ses i sammenhæng med, at relativt af ejerlejligheder

## Store regionale prisforskelle skyldes bl.a. udbudssiden

Boligpriserne er især steget i Københavnsområdet og i nogle af de store provinsbyer. Det geografiske mønster i prisudviklingen hænger sammen med, at udbuddet af boliger reagerer væsentligt mindre – specielt i København, men også i andre større byer. I disse områder er udbuddet af ledige byggegrunde stærkt begrænset, og en stigende bolig efterspørgsel slår derfor ikke i samme omfang som andre steder ud i øget byggeri, men i højere priser. I perioden siden 1995 er den gennemsnitlige pris i København og Frederiksberg kommuner steget 50 pct. mere end landsgennemsnittet, jf. figur I.28. Også priserne i de øvrige kommuner i Hovedstadsområdet er steget i forhold til priserne i resten af landet, mens prisudviklingen i de øvrige kommunegrupper har været svagere end landsgennemsnittet.

Figur I.28 Regionale boligpriser relativt til hele landet



Anm.: Figuren viser udviklingen i den sæsonkorrigerede, gennemsnitlige kvadratmeterpris i kommunegrupperne i forhold til hele landet. Kommunegruppe 1 er København og Frederiksberg, gruppe 2 er kommunerne i Københavns amt, gruppe 3 er kommunerne i Roskilde og Frederiksborg amt, og gruppe 4 er de 6 største provinsbyer (Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg, Kolding og Randers). Grupperne 5, 6, 7 og 8 indeholder mindre kommuner.

Kilde: Realkreditrådet og egne beregninger.

derne findes i Københavnsområdet, hvor boligpriserne er steget mest. Herudover har den øgede udbredelse af "forældre køb" formentlig medvirket til at øge prisen på ejerlejligheder.

### **Også regional forskydning af efterspørgslen**

Udover begrænsninger på udbudssiden kan den regionale prisudvikling også forklares ved, at der i de senere år har været en relativt større stigning i efterspørgslen efter boliger i de større byer. Dette kan hænge sammen med, at udviklingen i beskæftigelse og lønninger har været stærkere i erhverv, der naturligt findes i og omkring større byer. Samtidig har der været en væsentlig større stigning i antallet af 30-39-årige i Hovedstadsområdet end i resten af landet. Denne aldersgruppe udgør en stor del af de potentielle førstegangskøbere, og stigningen i gruppens størrelse og regionale fordeling kan formentlig – i kombination med et træt udbud – forklare en del af den regionale prisudvikling, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005). Endelig kan de ekstraordinært store prisstigninger i Hovedstadsområdet hænge sammen med, at skattestoppet her har reduceret den prisdæmpende virkning af progressionsknækket i ejendomsværdibeskatningen, der relaterer sig til boliger med en værdi på over 3 mio. kr.

### **Boligpriserne har øget uligheden**

Udviklingen i boligpriserne er primært kommet personer med høje indkomster til gode, og udviklingen i boligpriserne har dermed bidraget til at øge uligheden de seneste år. AErådet har beregnet, at uligheden målt ved den såkaldte Gini-koefficient er steget med 3,0 pct.point fra 20,2 i 1996 til 23,2 i 2002.<sup>9</sup> Heraf bidrager boligprisudviklingen gennem den økonomiske lejeværdi af egen bolig til en stigning i Gini-koefficienten på 1,3 pct.point.

### **Beregning af kapitalgevinster**

For yderligere at illustrere det fordelingsmæssige aspekt af udviklingen i boligpriserne er der på baggrund af registeroplysninger beregnet individuelle kapitalgevinster på boliger over perioden 1988-2002, jf. boks I.8.

9) Gini-koefficienten er et mål for indkomstuligheden – jo større koefficient, jo mere ulige er indkomstfordelingen. Gini-koefficienten udtrykker, hvor mange procent af den samlede indkomst der skal flyttes fra den rigeste halvdel af befolkningen til den fattigste, for at få en helt lige indkomstfordeling. Beregningerne af Gini-koefficienten fremgår af AErådet (2005).

Beregningen af kapitalgevinster på boligmarkedet præsenteret i tabel I.14 er foretaget på basis af Det Økonomiske Råds stikprøve, der indeholder registerbaserede oplysninger om indkomst og demografiske baggrundsvariabler for 10 pct. af befolkningen. Stikprøven indeholder data for de enkeltes ejendomsværdier, dvs. vurderingsprisen, fra 1988 til 2002. Beregningen følger alle personer i stikprøven, der er mellem 25 og 55 år i 1988, og decilerne i tabellen er opgjort på basis af den gennemsnitlige disponible indkomst pr. år i hele perioden for denne gruppe. Alle indkomster og boligkapitalgevinster er opgjort i 2000-kr.

Væksten i ejendomsværdien fra år til år beregnes for alle boligejere i gruppen. Hvis personen skifter kommune eller civilstand, eller hvis den procentvise ændring i ejendomsværdien er numerisk meget stor, ses der bort fra observationen, da det i så fald antages, at der er tale om flytning, skilsmisse eller lignende.

Fremgangsmåden indebærer, at der er beregnet kapitalgevinster for ca. 75 pct. af personerne i gruppen – svarende til, at ca. 75 pct. af personerne i perioden 1988-2002 har haft samme ejerbolig i mindst 2 på hinanden følgende år. I gennemsnit er der for disse personer beregnet gevinster for 10 år.

I tabellen angiver rækkerne 'I alt' summen af de beregnede kapitalgevinster eller -tab for de enkelte personer delt med antallet af personer, der er beregnet gevinster for i perioden. Gevinster i alt i del-perioderne summer derfor ikke nødvendigvis til gevinster i alt i den samlede periode, da flere af personerne kun har kapitalgevinster i én af de to del-perioder. Rækkerne 'Pr. år' angiver den gennemsnitlige gevinst i de år, hvor der er beregnet en kapitalgevinst eller -tab for personen, dvs. den samlede gevinst over den betragtede periode delt med antallet af år, personen har været boligejer.

I beregningerne er ejendomsværdierne delt mellem ægtefolk og samboende par, selv hvis kun den ene er angivet som ejer af boligen. For de disponible indkomster er det ligeledes husstandens samlede disponible indkomst delt med antallet af voksne i familien, der er benyttet. Baseres beregningerne i stedet på ækvivalerede indkomster og gevinster, dvs. hvor der også tages højde for antallet af børn i husstanden og stordriftsfordele i større familier, er fordelingsprofilen stort set identisk med den i tabel I.14.

**Kapitalgevinster på 8 pct. af indkomsten**

Tabel I.14 viser de beregnede kapitalgevinster, og hvordan de er fordelt på indkomstgrupper. Det fremgår, at den gennemsnitlige årlige reale kapitalgevinst for hele perioden udgør 8 pct. af den årlige indkomst. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med, at boligpriserne i periodens start udviste deciderede fald (frem til 1993). Beregningerne stopper i 2002 som følge af manglende datatilgængelighed og har således ikke de seneste års prisstigninger med.

*Tabel I.14 Boligkapitalgevinster opdelt på indkomstgrupper*

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	I alt
	----- 1.000 kr. -----										
Gns. disp. indkomst pr. år	78	105	118	128	137	146	155	166	182	230	145
Boligkapitalgevinster:											
I alt 1988-2002	83	79	88	96	107	121	145	171	222	392	165
Pr. år 1988-2002	10	9	9	10	11	12	14	16	21	37	16
	----- Pct. -----										
Andel af decil i beregning <sup>a)</sup>	39	52	65	74	81	86	90	92	95	96	77
Årlig gevinst, pct. af indk. <sup>b)</sup>	5	4	5	6	7	7	8	9	11	16	8
	----- 1.000 kr. -----										
I alt 1988-93	-21	-23	-26	-26	-28	-30	-32	-36	-43	-52	-34
Pr. år 1988-93	-6	-6	-6	-6	-7	-7	-8	-9	-10	-13	-8
I alt 1993-2002	117	112	121	128	140	156	182	211	269	453	207
Pr. år 1993-2002	21	18	19	19	20	22	25	29	37	64	29

a) Angiver den andel af decilen, der i mindst ét år i perioden er medtaget i beregningen. Når andelen er tæt på 100 pct. for de højeste deciler, er det udtryk for, at personerne i disse deciler næsten alle på et eller andet tidspunkt har været boligejere i perioden 1988-2002.

b) Angiver den årlige gevinst (som andel af indkomsten) for dem, der er beregnet gevinster for. Tallet fremkommer således som gevinsten pr. år (række 3) som pct. af disponibel indkomst (række 1) ganget med den andel af decilen, der optræder i beregningen (række 4).

Anm.: Alle beløb er pr. person og opgjort i 2000-kr., jf. i øvrigt boks I.8.

Kilde: Egne beregninger på registerdata, jf. boks I.8.

**Gevinster primært til dem med de højeste indkomster**

Det fremgår af tabellen, at kapitalgevinsterne på boliger er stigende med indkomsten – både absolut og relativt. Den gennemsnitlige årlige reale kapitalgevinst udgør således omkring 5 pct. af de laveste indkomstgruppers disponible indkomst, mens denne andel udgør 16 pct. i den øverste tiendedel af indkomstfordelingen. Den samlede gevinst over hele perioden er for de laveste indkomstgrupper under 100.000 kr. pr. person, men udgør mere end fire gange så meget for den øverste indkomstdecil. Det fremgår af sidste del af tabellen, at perioden 1988-93 generelt var præget af faldende boligpriser og deraf følgende kapitaltab, og at disse tab også var størst for de højeste indkomster.

**Største gevinster i Hovedstadsområdet**

Beregningerne viser i øvrigt, at gevinsterne primært er tilfaldet personer med bopæl i Hovedstadsområdet. Således er den beregnede kapitalgevinst omkring tre gange så stor i København som gevinsten for personer bosat uden for Hovedstadsområdet og de større provinsbyer. Dette resultat er naturligvis ikke overraskende. Såvel den regionale boligprisudvikling som det forhold, at de største og dyreste boliger ligger i Hovedstadsområdet, indebærer, at kapitalgevinsterne i dette område er større end i det øvrige land.

**Udviklingen er sandsynligvis fortsat**

Det skal understreges, at beregningerne af kapitalgevinsterne er forbundet med betydelig usikkerhed, hvilket bl.a. skyldes, at beregningerne baserer sig på ejendomsvurderinger frem for konstaterede markedspriser. Det har ikke været muligt at belyse udviklingen i perioden 2003-05, men det må formodes, at billedet overordnet er det samme i denne periode.

**Boligbeskatning****Beskatning af ejerboliger i Danmark**

Ejerboliger beskattes gennem ejendomsværdiskatten. Ejendomsværdiskatten skal opfattes som en beskatning af det afkast, som boligejeren får fra boligen. Afkastet består af boligydelsen plus værdistigningen på boligen, og kan opfattes som den husleje, boligejeren sparer ved at eje sin bolig. Ejendomsværdiskatten kan dermed ses som en del af kapitalindkomstbeskatningen. Rentefradragsretten er også en del af kapitalindkomstbeskatningen, idet renteudgifter blot er udtryk for en negativ kapitalindkomst. Derfor skal ejendomsværdiskatten og rentefradragsretten ses i sammen-

hæng, selvom rentefradragsretten gælder alle renteudgifter, ikke blot renteudgifter relateret til boliger. Boligejere betaler endvidere i lighed med andre grundejere ejendomsskat (grundskyld). I praksis beskattes kapitalgevinster på boliger ikke. De centrale beskatningsmæssige forhold omkring ejerboligen er beskrevet i boks I.9.

**Neutral  
ejendomsværdiskat  
på godt 1½ pct. af  
ejendomsværdien**

Ejendomsværdiskatten er lempelig i forhold til anden kapitalindkomstbeskatning (bortset fra beskatningen af pensionsafkast), og det nuværende skattesystem favoriserer derved investeringer i ejerboliger frem for andre kapitalanbringelser. En neutral beskatning af ejerboliger indebærer, at det forventede boligafkast efter skat korrigeret for risiko svarer til det efter-skat afkast, der alternativt kunne opnås ved at placere formuen på kapitalmarkedet, jf. boks I.10 og *Dansk Økonomi, forår 2001*. En skattemæssig neutral beskatning af ejerboliger tilsiger således, at ejendomsværdiskatten modsvarer skatten af det afkast, der svarer til en normal forrentning af boligens værdi. Den neutrale ejendomsværdiskat kan derfor opgøres som den nominelle obligationsrente gange en relevant kapitalindkomstkattesats. Tages udgangspunkt i den skattesats, der anvendes ved negativ kapitalindkomst, nemlig 33 pct., og antages den nominelle rente på lang sigt at være 5 pct. (jf. afsnit I.2), skulle ejendomsværdiskatten således udgøre godt 1½ pct. af ejendomsværdien ( $5 \cdot 0,33 = 1,65$ ).



I relation til ejerboliger har skattesystemet følgende centrale elementer:

- Ejendomsværdiskat (tidligere "lejeværdi af egen bolig")
- Rentefradragsret
- Ejendomsskat ("grundskyld")
- Ingen beskatning af kapitalgevinster

*Ejendomsværdiskatten* udgør normalt 1 pct. af den samlede ejendomsværdi (dvs. grundværdi plus bygningsværdi). Dog beskattes den del af ejendomsværdien, der overstiger 3 mio. kr., med 3 pct. Der gives et indkomstafhængigt nedslag for pensionister og nedslag for personer, der har købt deres bolig før 1/7 1998. Særreglerne indebærer en reduktion af provenuet på godt 4 mia. kr. i forhold til hovedreglen på 1 pct. Som følge af nominalprincippet i skattestoppet kan grundlaget for ejendomsværdiskatten ikke overstige det laveste af:

- Den offentlige vurdering i indkomståret
- Den offentlige vurdering pr. 1. januar 2002
- Den offentlige vurdering pr. 1. januar 2001 + 5 pct.

Skatteministeren har i et svar til Skatteudvalget skønnet, at ejendomsværdiskatten i 2005 ville være 2,8 mia. kr. højere, hvis der ses bort fra skattestoppet, mens AERådet – bl.a. på baggrund af tal, der bedre afspejler den faktiske prisudvikling i 2004 – skønner, at provenutabet er på 4,0 mia. kr. Provenuet fra ejendomsværdiskatten ventes at blive 10,8 mia. kr. i 2005, og samlet skønnes det, at særreglerne og udhulingen via skattestoppet indebærer, at den effektive ejendomsværdiskat udgør knap 0,6 pct. af den aktuelle ejendomsværdi.

*Rentefradragsretten* giver et nedslag i skatten svarende til ca. 33 pct. af renteudgiften for personer med negativ kapitalindkomst. Dette er en væsentligt lavere skattesats end den, der gælder for positiv kapitalindkomst for personer på højeste progressionstrin (59 pct.), men højere end for afkast af pensionsopsparing (15 pct.). Rentefradragsretten gælder for alle renteudgifter, ikke kun boligrelaterede.

*Ejendomsskatten* beregnes på basis af grundværdien og betales af både boligejere og ejere af udlejningsejendomme såvel som andre grundejere. Ejendomsskat til kommunerne udgør mellem 6 og 24 promille, og ejendomsskatten til amtet er 10 promille. Den gennemsnitlige samlede ejendomsskat er i 2005 25 promille. Der er indført en begrænsning på stigningen i ejendomsskatten på 7 pct. om året. Pensionister kan indefryse ejendomsskatten til en lav rente op til en grænse svarende til den offentlige vurdering.

*Kapitalgevinster* på ejerboliger beskattes ikke, hvis boligen har været beboet af ejeren. Derimod beskattes kapitalgevinster på udlejningsejendomme.

I denne boks analyseres, hvordan man kan sikre en neutral beskatning af ejerboliger, der hverken favoriserer eller diskriminerer mod kapitalanbringelse i ejerboliger. En neutral beskatning af ejerboliger vil ud fra en rent skattemæssig betragtning også indebære en ligestilling mellem ejere og lejere.

I ligevægt må det forventede boligafkast svare til det afkast, der alternativt kunne opnås ved at placere formuen på kapitalmarkedet, tillagt en passende risikopræmie som kompensation for, at ejerboliger kan være udsat for betydelige prisudsving. Betragtes en situation uden beskatning, må derfor gælde:

$$i + p = b - v + g \quad (1)$$

hvor  $i$  er den nominelle obligationsrente,  $p$  er den krævede risikopræmie ved investering i en ejerbolig,  $b$  er værdien af boligydelsen,  $v$  er udgifter til boligens vedligeholdelse, og  $g$  er den forventede nominelle kapitalgevinst på ejerboligen;  $b$ ,  $v$  og  $g$  er opgjort i forhold til ejendomsværdien. Højresiden af (1) er det forventede nominelle afkast af ejerboligen, der består af værdien af boligydelsen fratrukket udgifter til vedligeholdelse og tillagt ejendommens forventede nominelle værdistigning.

Antag nu, at nominelle renteindtægter beskattes med kapitalindkomstskattesatsen  $t$ , at nominelle kapitalgevinster på ejerboliger beskattes med den effektive skattesats  $k$ , og at boligen pålægges en ejendomsværdiskat med den effektive sats  $e$ . Ligevægtsbetingelsen for boligmarkedet bliver nu, at det forventede ejerboligafkast efter skat skal svare til det risikokorrigerede obligationsafkast efter skat, dvs.

$$i \cdot (1 - t) + p = b - v - e + g \cdot (1 - k) \quad (2)$$

Det bemærkes, at der ikke er inkluderet en grundskyldsbeskatning på højresiden af (2). Dette skyldes, at en grundværdiskat må antages at være fuldt kapitaliseret i grundværdien, da den hviler på en produktionsfaktor, der udbydes helt uelastisk (jord). Byrden ved en sådan skat bæres ikke af boligkøberen, men af den person, der ejer grunden ved skattens indførelse eller forhøjelse.

En neutral beskatning indebærer, at skattesystemet ikke påvirker valget mellem investering i ejerboliger og andre kapitalplaceringer. Formelt betyder dette, at ligningerne (1) og (2) skal være opfyldt samtidigt, dvs. hvis ejerboliger og obligationer giver det samme forventede risikokorrigerede afkast før skat, så skal de også give det samme forventede risikokorrigerede afkast efter skat.

Hvis det antages, at risikopræmien  $p$  er upåvirket af skattesystemet, kan den neutrale ejendomsværdiskattesats findes som den værdi af  $e$ , der giver en samtidig opfyldelse af (1) og (2):

$$e = t \cdot i - k \cdot g \quad (3)$$

I det gældende danske skattesystem, hvor kapitalgevinster på ejerboliger ikke beskattes, er  $k=0$  og  $t=0,33$  for en boligejer med negativ nettokapitalindkomst. Hvis den nominelle rente er 5 pct. (eksempelvis svarende til en langsigtet realrente på 3 pct. og en inflationsrate på 2 pct.), skal ejendomsværdiskatten udgøre 1,65 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, for at skattesystemet er neutralt i forhold til ejerboliginvesteringer.

Bemærk at ligning (1) og (3) implicerer:

$$e = t \cdot i = t \cdot (b - v - p + g) \quad \text{for } k = 0 \quad (4)$$

Af højresiden i (4) ses, at den neutrale ejendomsværdiskattesats i fravær af en kapitalgevinstbeskatning i realiteten indebærer en beskatning af den *forventede* kapitalgevinst  $g$ .

I det modsatte tilfælde, hvor faktiske nominelle kapitalgevinster på ejerboliger beskattes med samme effektive sats som nominelle renter, følger det af (3), at den neutrale ejendomsværdiskattesats er:

$$e = t \cdot (i - g) = t \cdot (b - v - p) \quad \text{for } k = t \quad (5)$$

I dette tilfælde svarer ejendomsværdiskatten altså alene til en beskatning af det løbende, risikokorrigerede boligafkast  $b-v-p$ . Til gengæld bliver den *faktiske* kapitalgevinst på ejerboligen pålagt kapitalgevinstskat med samme sats som andet kapitalafkast. Med en nominel rente på 5 pct., en inflationsrate på 2 pct., og en gennemsnitlig årlig realprisstigning på ejerboliger på 1 pct. (et forsigtigt bud på den trendmæssige prisudvikling gennem de sidste 50 år), udgør den neutrale ejendomsværdiskat i dette tilfælde kun knap 0,7 pct. af den aktuelle ejendomsværdi. I praksis er det dog vanskeligt at beskatte urealiserede kapitalgevinster øjeblikkeligt på optjeningstidspunktet. I det omfang skatten derfor må udskydes, vil den effektive kapitalgevinstskattesats blive lavere end den formelle sats, hvilket kan begrunde en højere ejendomsværdiskattesats.

**Nuværende  
ejendomsværdiskat  
er under 0,6 pct.**

Den aktuelle effektive ejendomsværdiskat kan skønnes at være knap 0,6 pct., jf. boks I.9. Når skattesatsen er væsentligt mindre end den ene pct., der er hovedreglen, skyldes det dels særreglerne for pensionister og folk, der har købt før 1. juli 1998, dels den udhuling, der følger af skattestoppet. Skatteprovenuet fra ejendomsværdiskatten ville således uden særregler og skattestop være næsten dobbelt så stort, som det er i dag, hvis der ses bort fra, at ændringer i skatten vil påvirke boligpriserne.

**Subsidium til  
ejerboliger:  
20 mia. kr. om året**

Forskellen mellem den effektive ejendomsværdiskattesats på knap 0,6 pct. og den neutrale ejendomsværdiskat på godt 1½ pct. udgør det skattemæssige subsidium af ejerboliger. Under antagelse af uændrede boligpriser kan subsidiet til ejerboligerne dermed opgøres til ca. 20 mia. kr. om året.<sup>10</sup>

**Prisfald hvis  
ejendomsværdiskat  
øges**

En forøgelse af ejendomsværdiskatten fra det nuværende lave niveau vil bidrage til et fald i priserne. Eksempelvis indebærer en nyligt estimeret boligmodel fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, at priserne ved fastholdt boligudbud på lang sigt vil falde med 7-8 pct., hvis ejendomsværdiskatten hæves 1 pct.point (f.eks. fra 0,6 til 1,6), jf. Wagner (2005). På kortere sigt vil prisfaldets størrelse bl.a. afhænge af, om forhøjelsen gennemføres på en gang eller gradvist. På længere sigt vil en højere ejendomsværdiskat slå ud i en mindre boligbeholdning og stort set uændrede boligpriser. Den mindre boligbeholdning vil være et resultat af, at det lavere prisniveau, der fremkommer på kort sigt, vil gøre det mindre attraktivt at bygge nyt, og udviklingen i boligbeholdningen vil bidrage til at presse priserne tilbage mod udgangspunktet. Det er dog sandsynligt, at der også på lang sigt vil

10) Den nuværende effektive skattesats på knap 0,6 pct. indbringer knap 11 mia. kr. i provenu, svarende til et skattegrundlag på 1.800-1.900 mia. kr. Dermed vil en skattesats på godt 1½ pct. indbringe ca. 30 mia., hvis grundlaget (ejendomsværdierne) antages uændret. Skattesubsidiet til ejerboliger kan dermed opgøres til ca. 20 mia. kr. Skattesubsidiet blev i *Dansk Økonomi, forår 2001* opgjort til 15 mia. kr. i 1999. De stigende ejerboligpriser og skattestoppets udhuling har bidraget til en forøgelse af subsidiet, men til gengæld blev beregningen i 2001 baseret på en nominel rente på 6 pct. – og dermed en neutral ejendomsværdiskattesats på 2 pct. Anvendelsen af en lavere neutral skattesats har alt andet lige reduceret det beregnede subsidium.

være lidt lavere priser, hvis ejendomsværdiskatten øges, idet en del af effekten vil slå ud i ændrede jordpriser – især i Hovedstadsområdet.

**Kapitalgevinster  
beskattes ikke**

Som det fremgår af boks I.9, beskattes kapitalgevinster på ejerboliger i praksis ikke. De betydelige kapitalgevinster, der er fremkommet de seneste år, er, som nævnt, i vid udstrækning tilfaldet personer med høj indkomst, og boligprisudviklingen har dermed bidraget til større ulighed i indkomster og forbrugsmuligheder.

**Ejendomsværdiskat  
beskatter  
forventede  
kapitalgevinster ...**

Som beskrevet i boks I.10 kan en løbende ejendomsværdibeskatning opfattes som en beskatning af de forventede kapitalgevinster. En permanent stigning i boligpriserne vil med en løbende skat baseret på ejendomsværdien føre til højere skattebetalinger i al fremtid, og nutidsværdien af de øgede skattebetalinger kan opfattes som en beskatning af kapitalgevinsten. Skattestoppet indebærer imidlertid en afkobling mellem den nuværende og fremtidige ejendomsværdiskat og de faktiske ejendomsværdier. Derved har skattestoppet i realiteten fjernet den beskatning af kapitalgevinster, der implicit ligger i en løbende ejendomsværdibeskatning.

**... men ikke under  
et skattestop**

**Kapitalgevinster  
afhænger af held  
og uheld**

Svingende boligpriser vil – skattestop eller ej – indebære, at der opstår afvigelser mellem den forventede og faktiske boligprisudvikling, og i perioder kan der derfor opstå store ikke-forventede kapitalgevinster og –tab. Fordelingen af de faktiske kapitalgevinster og –tab vil afhænge af, hvornår den enkelte går ind på og ud af ejerboligmarkedet, og af om den pågældende har skiftet ejerbolig undervejs. Det konkrete tidspunkt for køb og salg af bolig er ofte bestemt af forhold, der ligger helt eller delvis uden for den enkeltes kontrol, og kan f.eks. være foranlediget af fødsler, skilsmisse og jobskifte. Der er således et betydeligt element af tilfældighed over, hvem der vinder, og hvem der taber i boliglotteriet.

**Ejendomsværdiskat  
kan kombineres  
med beskatning af  
kapitalgevinster**

Som nævnt i boks I.10 vil den neutrale ejendomsværdiskat afhænge af, om man beskatter kapitalgevinsterne eller ej. I tilfældet, hvor man ikke beskatter kapitalgevinster, er den neutrale ejendomsværdiskat på godt 1½ pct. af ejendoms-

værdien. Som beskrevet, kan dette opfattes som en beskatning af de forventede kapitalgevinster. Alternativt kan en neutral beskatning opnås ved at kombinere en lavere ejendomsværdiskat på f.eks. 1 pct. med en eksplicit beskatning af de faktiske kapitalgevinster. I dette tilfælde er den løbende beskatning altså lavere, men til gengæld beskattes kapitalgevinsterne eksplicit – hvorved man også opnår beskatning af den ikke-forventede del af kapitalgevinsterne. De to beskatningsformer vil på lang sigt – hvor de faktiske kapitalgevinster er sammenfaldende med de forventede – være ens, men i situationer, hvor huspriserne svinger omkring den langsigtede trend, vil de to beskatningsformer afvige. Den nuværende beskatning af andre former for formueafkast, f.eks. afkast af udlejningsejendomme og aktier, kan opfattes som en kombination af en løbende beskatning og en kapitalgevinstbeskatning.

### **Indlåsnings effekter et argument imod kapitalgevinstskat på realisations- tidspunktet**

Der er imidlertid fremført en række argumenter imod kapitalgevinstbeskatning for boliger. Det oftest fremførte argument imod en sådan beskatning er de såkaldte indlåsnings effekter. Indlåsnings effekterne opstår, når beslutningen om at sælge en ejerbolig påvirkes af skattereglerne, og indlåsnings effekterne afhænger derfor i høj grad af indretningen af kapitalgevinstbeskatningen. Hvis beskatningen udløses, når kapitalgevinster realiseres, vil der være et incitament til at undlade at sælge, fordi man herved kan udskyde skattebetalingen. Denne indlåsnings effekt vil have negative konsekvenser for den enkeltes velfærd og reducere mobiliteten på boligmarkedet og dermed påvirke arbejdsmarkedets funktionsmåde negativt. Indlåsnings effekten kan til en vis grad modvirkes ved at tillade, at skattebetalingen udskydes, hvis man køber en ny ejerbolig, men der vil også i dette tilfælde være indlåsnings effekter i forbindelse med udtræden af ejerboligmarkedet.<sup>11</sup>

11) I Sverige har man en kapitalgevinstbeskatning, der beskatter de nominelle kapitalgevinster med effektivt 20 pct. Skattegrundlaget opgøres på realisationstidspunktet, men skattebetalingen kan udskydes, hvis man køber en ny ejerbolig. Herved forfalder skatten først, når man forlader ejerboligmarkedet. I et vist omfang kan skatten derved opfattes som en særlig arvebeskatning af boligkapitalgevinster.

**Problemer med værdiansættelse et argument imod løbende kapitalgevinstskat**

Et alternativ til beskatning på realisationstidspunktet kan være at beskatte kapitalgevinsterne løbende baseret på ændringer i ejendomsvurderingen, evt. kombineret med mulighed for at indefryse skattebetalingen. Dette vil kunne mindske indlåsnings effekterne, men en alvorlig ulempe er, at beskatningen baseres på en skønnet prisstigning, der måske ikke kan realiseres på markedet. Hertil kommer, at en løbende kapitalgevinstbeskatning kan indebære en belastning af den enkelte boligejers likviditet.

**Boligpriser vil måske svinge mere med en beskatning af kapitalgevinster**

Et yderligere argument imod kapitalgevinstbeskatning er, at en sådan beskatning kan føre til større udsving i priserne på ejerboligmarkedet, jf. Fuest mfl. (2004). Hvis kapitalgevinster beskattes, kan man forestille sig, at personer, der i en højkonjunktur ønsker at træde ind på ejerboligmarkedet, vil være rede til at betale en højere pris, end hvis kapitalgevinster ikke beskattes. Det skyldes, at de med en kapitalgevinstbeskatning kan regne med en skatterabat ved et eventuelt senere salg til en lavere pris, forudsat der gives fradrag for kapitaltab. Samtidig vil personer, der ønsker at træde ud af ejerboligmarkedet kræve at få en højere pris, da de skal betale skat af en eventuel kapitalgevinst. Hvis efterspørgere i højkonjunkturer er rede til at betale mere, og udbydere samtidig kræver mere, vil kapitalgevinstbeskatning alt i alt give en højere pris i sådanne perioder – og det modsatte vil gøre sig gældende i en lavkonjunktur. Ifølge dette ræsonnement vil kapitalgevinstskatten således give anledning til større udsving i ejerboligpriserne, hvilket kan føre til øget makroøkonomisk ustabilitet, og samtidig vil skattens omfordelende virkning blive mindre. I Fuest mfl. vises imidlertid, at den beskrevne effekt reduceres, når der tages højde for bl.a. usikkerhed.

**Frdrag for forbedringer kræver administrativt system**

En boligværdistigning, der skyldes forbedringer, kan ikke opfattes som en kapitalgevinst, og en kapitalgevinstbeskatning bør derfor give fradrag for forbedringer. Der vil derfor være behov for at opbygge et administrativt system til at holde styr på udgifter til forbedringer. Et sådant system vil eventuelt kunne bygge oven på det eksisterende Bygge- og boligregister (BBR). Rent praktisk kan den nødvendige sondring mellem udgifter til vedligeholdelse henholdsvis forbedring af boligen gennemføres ved, at udgifter op til en

passende andel af ejendomsværdien betragtes som vedligeholdelse. Muligheden for fradrag mod dokumentation for afholdte udgifter vil i øvrigt bidrage til at reducere omfanget af sort arbejde og lavproduktivt gør-det-selv arbejde.

**Provenu afhænger af udformning...**

**... men vil måske kunne indbringe 15-20 mia. kr. om året**

Provenuet fra en kapitalgevinstbeskatning vil naturligvis afhænge af, hvorledes beskatningen udformes. Hvis der forsigtigt tages udgangspunkt i en gennemsnitlig real boligprisstigningstakt på 1 pct. og en inflation på 2 pct., vil en beskatning af de nominelle kapitalgevinster på 33 pct. kunne indbringe et provenu på 15-20 mia. kr. pr. år. Hvis ejendomsværdiskatten over en årrække hæves til det neutrale niveau (som i tilfældet med kapitalgevinstbeskatning vil være ca. 1 pct.), vil boligpriserne falde i forhold til udviklingen ved uændret ejendomsværdiskat. Dette vil betyde, at provenuet fra en kapitalgevinstbeskatning i en periode vil være under den nævnte størrelsesorden. Under alle omstændigheder vil provenuet fra en kapitalgevinstbeskatning være meget svingende.

**Indretning af kapitalgevinstbeskatning bør gennemtænkes**

Ideelt set bør en kapitalgevinstbeskatning indrettes, så den undgår de indlåsnings effekter, der følger af en realisationsbaseret beskatning, samtidig med at beskatningen bør undgå de værdiansættelsesproblemer, der følger af en løbende kapitalgevinstbeskatning baseret på udviklingen i ejendomsvurderingen.

**Saldometoden indebærer beskatning af gevinster, når de tages ud til forbrug**

En mulig beskatningsform, der undgår disse problemer, er den såkaldte saldometode. Saldometoden indebærer beskatning af kapitalgevinster, der omsættes i forbrug, uanset om det sker ved salg eller gennem lånefinansiering på basis af en øget friværdi. Omvendt beskattes kapitalgevinster ikke, så længe de ikke omsættes til forbrug. Det betyder bl.a., at kapitalgevinster, der blot slår ud i større friværdier, ikke beskattes. Da skatten kun rammer gevinster, der omsættes i forbrug, kan saldometoden betegnes som en forbrugsbaseret kapitalgevinstbeskatning. Metoden tillader, at beskatningen udskydes, så længe gevinsten geninvesteres, hvilket bl.a. betyder, at kapitalgevinster ikke beskattes ved skift af ejerbolig. Herved undgås indlåsnings effekter. Da metoden baserer sig på faktiske købs- og salgspriser, undgås også de værdiansættelsesproblemer, der knytter sig til løbende be-



skatning. Endelig bør det bemærkes, at fordi beskatning ved saldometoden først udløser skattebetaling, når en gevinst omsættes i forbrug, vil denne beskatningsform ikke øge udsvingene i boligpriserne i samme omfang som mere traditionelle former for kapitalgevinstbeskatning.

**Beskatning af alle  
former for  
lånebaseret forbrug**

Saldometoden indebærer, at alle former for lånefinansieret forbrug beskattes. Som udgangspunkt indebærer metoden således også beskatning af forbrugslån. Selv om dette umiddelbart kan opfattes som problematisk, bør det snarere ses som en hensigtsmæssig korrektion af det forhold, at det nuværende skattesystem gennem rentefradrag og rentebeskatning giver en tilskyndelse til lånefinansieret forbrug frem for forbrug finansieret ud af forudgående opsparing. Ses saldometoden og det nuværende skattesystem med rentefradragsret under ét, vil systemet indebære, at optagelse, forrentning og tilbagebetaling af et forbrugslån i modsætning til i dag ikke vil have konsekvenser for den samlede skattebetaling.

Saldometoden, hvis grundlæggende princip er kendt fra den eksisterende beskatning af realiserede gevinster på erhvervslivets driftsmidler, er nærmere beskrevet i boks I.11.

Saldometoden indebærer, at der hvert år på selvangivelsen opgøres en saldo, dvs. en konto for skatteyderens aktiver og passiver. Opgørelsen af årets saldo tager udgangspunkt i sidste års saldo. Hertil lægges købssummen for aktiver erhvervet i løbet af året, f.eks. boliger, aktier og obligationer. Til gengæld fratrækkes provenuet fra salg af aktiver i løbet af året. Endvidere fratrækkes en eventuel stigning i skatteyderens gæld i forhold til året før; omvendt skal en eventuel reduktion i gælden tillægges saldoen. Hvis en skatteyder sælger et aktiv med gevinst (fordi salgsprisen er over købsprisen), kan saldoen blive negativ, medmindre salgsprouvet geninvesteres i et andet aktiv. En negativ saldo kan derfor tages som udtryk for, at en kapitalgevinst er omsat i forbrug, og en eventuel negativ saldo beskattes derfor som kapitalindkomst. Når skatten er betalt, nulstilles saldoen. Hvis provenuet fra et salg derimod geninvesteres, f.eks. i en ny bolig, påvirkes saldoen ikke, og der udløses ingen skat. I sidste del af boksen er der givet nogle eksempler på saldometodens virkemåde.

Når systemet indføres, skal hver enkelt skatteyder have opgjort sin "indgangssaldo". Denne består af kontantværdien af de aktiver, som medtages i beskatningen (kaldet "registrerede aktiver"), fratrukket kontantværdien af gælden. Hvis den således opgjorte saldo er negativ, nulstilles saldoen. Ved at tage udgangspunkt i indgangssaldoen undgås beskatning med tilbagevirkende kraft.

De registrerede aktiver kan afgrænses mere eller mindre snævert. En snæver afgrænsning vil gøre systemet lettere at administrere, men vil til gengæld skabe indlåsnings effekter ved at hæmme omlægning fra registrerede til uregistrerede aktiver. Et ønske om størst mulig skattemæssig neutralitet tilsiger derfor en bred definition af registrerede aktiver. Disse kunne f.eks. omfatte ejerboliger, værdipapirer (aktier, obligationer, investeringsbeviser m.m.) og indskud i pengeinstitutter.

En forbrugsbaseret kapitalgevinstbeskatning efter saldometoden har adskillige fordele. For det første skaber den ingen indlåsnings effekter, da omlægninger fra ét registreret aktiv til et andet ikke påvirker skatteyderens saldo og dermed ikke udløser beskatning. Specielt er det en vigtig fordel, at skatteyderen kan skifte ejerbolig og træde ud af og ind på ejerboligmarkedet uden at blive beskattet. For det andet giver saldometoden intet værdiansættelsesproblem: Alle ændringer i forhold til indgangssaldoen baseres på faktisk konstaterede købs- og salgssummer og faktisk registrerede ændringer i skatteyderens nettogæld fra starten til slutningen af indkomståret. Der skal således ikke foretages usikre skøn over værdien af ikke-realiserede aktiver. For det tredje påføres skatteyderen ikke et likviditetsproblem, da beskatning først udløses, når han står med "penge i hånden". F.eks. beskattes urealiserede gevinster først i det øjeblik, skatteyderen beslutter at belåne dem (og

derived skaffe sig likviditet) for at omsætte dem i forbrug. For det fjerde sikrer saldometoden en ensartet og dermed neutral beskatning af alle kapitalgevinster på registrerede aktiver, herunder kursgevinster på aktier og obligationer. Endelig for det femte medfører saldometoden intet behov for inflationsregulering af anskaffelsesprisen på aktiver, eftersom skatteyderne altid kan undgå beskatning af rent nominelle (inflationsbetingede) gevinster ved at geninvestere gevinsten i et registreret aktiv for at bevare realværdien af formuen.

#### *Særlige forhold*

Da pensionsopsparing er underkastet særlige skatteregler under det gældende skattesystem, vil det være mest hensigtsmæssigt ikke at behandle pensionsopsparing som et registreret aktiv. Dette vil ikke give anledning til indlåsnings effekter: Omlægning fra et registreret aktiv til en pensionsopsparingsordning vil ganske vist reducere skatteyderens saldo, men vil samtidig udløse et tilsvarende fradrag i skatteyderens personlige indkomst. Beskatningen vil således først blive udløst, efterhånden som pensionen udbetales, på samme måde som skatteyderen ville blive beskattet, hvis han i første omgang havde beholdt det registrerede aktiv og senere havde afhændet det med henblik på at finansiere forbrug i alderdommen.

For at undgå at hæmme start af selvstændig virksomhed vil det være naturligt, at kapitalindskud i selvstændig virksomhed behandles som et registreret aktiv. Til gengæld skal kapitalindskuddet atter debiteres skatteyderens saldo, når virksomheden sælges eller ophører.

En person med en indgangssaldo på 0, der optager et forbrugslån, vil få en negativ saldo, og som udgangspunkt indebærer saldometoden, at der skal betales 33 pct. af lånet i skat. Dette vil imidlertid hæmme muligheden for især unge for at fremrykke deres forbrug i forhold til deres forventede senere indkomst, f.eks. i relation til optagelse af studielån. Det bør derfor tillades, at betalingen af skyldig skat op til en vis grænse kan udskydes, idet den udskudte skat fremføres med tillæg af en markedsrente. Når lånet tilbagebetales, vil den negative saldo bevæge sig tilbage mod 0, og samtidig nedskrives den skyldige skat. Når lånet er fuldt tilbagebetalt, vil den oprindelige, skyldige skat også være nedskrevet til 0, og skatteyderen vil udelukkende skulle betale renten af den udskudte skat. Denne rente vil præcis modsvare den sparede indkomstskat, der i lånets løbetid er opnået som følge af rentefradragsretten, jf. det sidste eksempel i boksen. Dette betyder, at den samlede skattebetaling fra en person, der optager, forrenter og afdrager et forbrugslån, vil være 0 – i modsætning til i dag, hvor skattebetalingen reelt er negativ som følge af rentefradragsretten. Saldometoden modvirker derved det forhold, at det nuværende skattesystem via rentefradragsretten subsidierer lånefinansieret fremfor-

brug finansieret ud af forudgående opsparing.

Hvis en skatteyder i forbindelse med flytning til udlandet ophører med at være fuldt skattepligtig til Danmark, vil han fortsat kunne beskattes efter reglerne om begrænset skattepligt, såfremt han efter flytningen realiserer en gevinst på en ejerbolig beliggende i Danmark. Derimod vil der ikke være mulighed for at lægge dansk skat på eventuelle gevinster på værdipapirer, der realiseres, efter at skatteyderen er ophørt med at være fuldt skattepligtig til Danmark. Det vil formentlig også være i strid med EU-retten, hvis flytning fra Danmark til et andet EU-land udløser dansk skat af de urealiserede kapitalgevinster, skatteyderen måtte have optjent på fraflytningstidspunktet. Hvis en skatteyder flytter tilbage til Danmark efter en periode i udlandet og dermed igen bliver fuldt skattepligtig, skal der foretages en ny opgørelse af hans indgangssaldo. Hvis den nye saldo er negativ, er det udtryk for, at kapitalgevinster optjent i Danmark er blevet omsat i forbrug i udlandet. Derfor bør der betales dansk skat af den nye negative saldo, idet der dog bør gives godtgørelse for en eventuel kapitalgevinstskat betalt i udlandet. Det betyder, at skatteydere ikke kan undgå skat ved at tage midlertidigt ophold i udlandet i forbindelse med realisation af registrerede aktiver.

Saldometoden rejser nogle administrative problemstillinger, idet skattemyndighederne skal have oplysninger om skatteydernes registrerede aktiver og gæld på reformtidspunktet og om ændringer i disse beholdninger i årene derefter. De fleste oplysninger vil dog kunne opnås ved indberetninger fra penge- og realkreditinstitutter.

#### *Eksempler på saldometodens virkemåde*

Hr. Hansen har ved systemets indførelse et hus til en værdi af 1.000.000 kr. og en samlet gæld på 900.000 kr. Hans indgangssaldo er dermed 100.000 kr. Efter nogle år sælger Hansen sin bolig til en pris af 2.000.000 kr. og indfrier sin gæld i forbindelse med, at han flytter i lejelejlighed. Hansen har dermed frigjort en friværdi på  $2.000.000 - 900.000 = 1.100.000$  kr. Heraf investerer han de 800.000 kr. i obligationer og anvender det resterende beløb på 300.000 kr. til forbrug. Hansens saldo skal dermed debiteres med 2.000.000 (salgsprisen for huset) og krediteres med  $900.000 + 800.000 = 1.700.000$  kr. (gældsindfrielsen plus obligationserhvervelsen). Da indgangssaldoen var 100.000 kr., bliver Hansens justerede saldo lig med et negativt beløb på 200.000 kr., der beskattes som en kapitalgevinst. Bemærk, at selvom Hansens samlede forbrugte kapitalgevinst er 300.000 kr., beskattes han kun af de 200.000 kr., idet han har lov til at bruge sin oprindelige nettoformue på 100.000 kr. uden at blive beskattet. Denne regel sikrer, at der ikke bliver tale om beskatning med tilbagevirkende kraft.

Alternativt kunne man forestille sig, at Hansen bliver boende i sit hus, men at han vælger at belåne en del af sin øgede friværdi for at finansiere et øget forbrug. Hvis han låner 300.000 kr., debiteres hans saldo med dette beløb, hvorved der igen opstår en negativ saldo på 200.000 kr., som udløser beskatning. Forbrugte kapitalgevinster på ejerboliger, der overstiger den initiale saldo, bliver således beskattet, hvad enten de realiseres eller ej. Hvis Hansen derimod bruger låneprovenuet på forbedringer af sit hus, bliver han ikke beskattet, da udgifter til forbedringer (ud over en bagatelgrænse) betragtes som en investering i et registreret aktiv og derfor lægges til saldoen.

Saldometoden sikrer automatisk fradrag for eventuelle kapitaltab. Antag f.eks., at Fr. Jensen oprindeligt købte et hus til 2.000.000 kr., som hun senere må sælge for 1.500.000 kr. Der vil dermed alt andet lige restere 500.000 kr. på hendes saldo. Hvis Fr. Jensen køber et nyt hus for de 1.500.000 kr., vil hendes saldo stige til 2.000.000 kr. Såfremt det nye hus senere stiger i pris fra 1.500.000 til 2.000.000 kr., vil Fr. Jensen derfor kunne omsætte gevinsten på 500.000 kr. i forbrug, uden at hendes saldo bliver negativ, dvs. uden at hun bliver beskattet. Derved kompenseres hun for det tab på 500.000 kr., hun tidligere led på sit gamle hus.

Saldometoden modvirker det nuværende skattesystems tilskyndelse til lånefinansieret forbrug. Antag f.eks., at Hr. Olsen har en saldo på 0 kr. Olsen optager et forbrugslån på 100.000 kr., hvorved saldoen bliver på minus 100.000 kr. Olsen skal som udgangspunkt betale skat af den negative saldo, og med en skattesats på 0,33 bliver skatten 33.000 kr. Hvis lånet imidlertid er under den tilladte "lånegrænse", kan skatten indefrysnes. Olsen betaler sit lån tilbage et år efter, hvorved hans saldo bliver 0 kr. igen. Samtidig nedskrives den indefrosne skat til 0 kr. Det eneste Olsen nu skylder, er renten af de 33.000 i et år. Med en rente på 5 pct. skal Olsen således betale 1.650 kr. Dette beløb er nøjagtig det samme, som Olsen gennem den almindelige rentefradragsret har sparet i indkomstskat, hvis udlånsrenten også antages at være 5 pct. (han har haft renteudgifter på 5.000 kr., som har en skatteværdi på  $0,33 \cdot 5.000 \text{ kr.} = 1.650 \text{ kr.}$ ). Hvis lånebeløbet havde været større end den tilladte "lånegrænse", ville beskatningen fra saldometoden have oversteget skattebesparelsen fra rentefradraget.

## I.8 Aktuel økonomisk politik

### Høj vækst og faldende ledighed

Den økonomiske vækst er høj, og væksten i det private forbrug er den højeste siden midten af 1990'erne. Arbejdsløsheden er faldet med 25.000 personer de sidste par år, og der er udsigt til fortsat fald i ledigheden og stigende beskæftigelse. Ledigheden er nu kun lidt over lavpunktet i 2002, mens summen af aktiverede og antallet af ledige stort set er på samme niveau som i 2002.

### Mangel på arbejdskraft begrænser væksten

Den stramme situation på arbejdsmarkedet indebærer, at dansk økonomi er nær kapacitetsgrænsen, og mangel på arbejdskraft vil både på kort og længere sigt lægge en begrænsning på væksten i økonomien.

### Rådighedsregler og administrativ praksis bør efterses

I lyset af det relativt stramme arbejdsmarked og de positive vækstudsigter er det relevant at overveje, om der er tiltag, der kan øge kapaciteten i økonomien. Den annoncerede gennemgang af rådighedsreglerne må i den forbindelse opfattes som positiv. Selv hvis de formelle regler omkring f.eks. geografisk rådighed ikke nødvendigvis kan skærpes nævneværdigt, vil det som minimum være naturligt at vurdere, om den administrative praksis kan opstrammes. Det bør sikres, at kommuner og AF-system lever op til forpligtelserne omkring samtaler, udarbejdelse af jobplaner osv., og krav til jobsøgningen bør under alle omstændigheder understøttes af sanktioner, hvis den ledige undlader at leve op til kravene. Det bør endvidere undersøges, om der i den aktuelle situation kan ske et skift fra rådighedstestning i form af aktivering over mod øget fokus på rådgivning kombineret med øgede krav til jobsøgningen.

### Kortere dagpengeperiode eller nedtrapning af dagpengeniveauet

Arbejdsmarkedsreformer er lettest at gennemføre i gode tider. Den nuværende situation med fremgang i beskæftigelsen og faldende ledighed er derfor ideel til at gennemføre reformer, der kan gøre arbejdsmarkedet endnu mere fleksibelt. Det anbefales konkret, at dagpengeperioden afkortes fra de nuværende 4 år til for eksempel 3 år. Alternativt kan dagpengesystemet omlægges, så dagpengebeløbet falder med længden af perioden, den ledige har været arbejdsløs. Dette vil gradvis øge de lediges tilskyndelse til at søge arbejde, herunder at søge bredere. En nedtrapning vil indebære

re en gradvis overgang fra det relativt høje dagpengeniveau til den lavere kontanthjælp, der gælder efter dagpengeperiodens udløb. En nedtrapning af dagpengene indebærer ikke, at kompensationsgraden reduceres ved kortvarig ledighed, f.eks. under et halvt år. Brug af økonomiske incitament bør understøttes af øget indsats for udsatte grupper, herunder større fokus på hjælp til jobsøgning eller relevante uddannelses tilbud. Det er naturligvis endnu vigtigere, at AF-systemet leverer hurtig og effektiv rådgivning og jobsøgningshjælp til de ledige, hvis dagpengeperioden reduceres, eller hvis dagpengenes kompensationsgrad nedsættes.

**Indfasning af  
langsigtede  
strukture reformer  
bør påbegyndes nu**

Den gode økonomiske situation trækker også i retning af at påbegynde indfasningen af andre reformer, der kan bidrage til at øge arbejdsstyrken og dermed vækstpotentialet i dansk økonomi. En hurtig gennemførelse af reformer kan dog være i modstrid med hensynet til folks planlægning og mulighed for at tilpasse sig nye regelsæt. Dette har eksempelvis været et argument for, at en afskaffelse af efterlønnen først kan iværksættes om mange år. Et nærliggende alternativ til at udskyde starten på reformer adskillige år frem i tiden er at påbegynde omlægningen nu og supplere med overgangsordninger. Den aktuelt gode økonomiske situation trækker klart i retning af en sådan strategi. En gradvis afskaffelse af efterlønnen ved at hæve aldersgrænsen over perioden 2006-2015 vil eksempelvis være at foretrække frem for et annonceret stop for tilgang fra 2010. Det skyldes, at en gradvis forhøjelse af aldersgrænsen vil øge arbejdsstyrken i de nærmest kommende år, hvor der forventes en høj efterspørgsel efter arbejdskraft.

**Behov for reformer  
for at sikre den  
finanspolitiske  
holdbarhed**

Der er behov for reformer for at sikre velfærdsstaten mod det pres, som befolkningsudviklingen og globaliseringen lægger på dansk økonomi. Reforme, der øger arbejdsstyrken, er den bedste måde at imødegå udfordringerne på, idet man herved på samme tid reducerer de offentlige udgifter og øger skatteindtægterne. Tiltag, der kan øge den effektive tilbagetrækningsalder, få unge hurtigere igennem uddannelsessystemet og forbedre integrationen af indvandrere og efterkommere, bør stå højt på dagsordenen. I relation til velfærdsreformer er det naturligt at tage udgangspunkt i Velfærdskommissionens analyser og anbefalinger.

**Men reformer kan også sigte mod andre mål**

Fokus i de kommende års reformarbejde bør dog ikke udelukkende være på den langsigtede finanspolitiske holdbarhed. Det Økonomiske Råds formandskab har tidligere foreslået en række omlægninger og reformer af den offentlige sektors organisering og finansiering, der kan bidrage til at forøge den generelle velfærd uden nødvendigvis at forbedre den finanspolitiske holdbarhed. Som eksempler kan nævnes ændringer i uddannelsessystemet med henblik på at reducere antallet af personer uden kompetencegivende uddannelse eller øget fokus på forskning og udvikling for at øge væksten, jf. *Dansk Økonomi, forår 2003* og *Dansk Økonomi, efterår 2003*. Et andet område er skatteomlægninger, der kan være nødvendige for at imødegå det stigende pres fra globaliseringen og for at mindske de eksisterende forvridninger, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*. Et tredje eksempel er introduktion af de såkaldte medborgerkonti, der indebærer en omlægning af dele af finansieringen af velfærdsstaten fra skattebetalinger til tvungen opsparing, og som derved kan bidrage til en mindre forvridende finansiering af velfærdsordningerne, jf. *Dansk Økonomi, forår 2005*.

**En ny mellemfristet plan bør indeholde konkrete midler**

Regeringen har annonceret en opdateret 2010-plan – en 2015-plan. Det er positivt, at der på denne måde er fokus på mellemfristede mål, der er i overensstemmelse med langsigtet holdbarhed af de offentlige finanser. En 2015-plan bør imidlertid ikke blot indeholde mål, men også angive de nødvendige politiktiltag. Den eksisterende 2010-plan er netop karakteriseret ved at indeholde for få konkrete politiktiltag. Den manglende præcisering af tiltag er en væsentlig årsag til, at opfyldelsen af 2010-planens mål om udviklingen i den strukturelle beskæftigelse må anses for usandsynlig.

**Forventet “råderum” bør ikke lede til lempelser nu**

En ny 2015-plan vil sandsynligvis indeholde nye mål for bl.a. arbejdsstyrkeudviklingen efter 2010. Hvis sådanne mål realiseres, vil det kunne bidrage til forbedring af de offentlige finanser og dermed skabe et nyt “råderum” i finanspolitikken. Der må i den sammenhæng advares imod, at et forventet fremtidigt råderum anvendes til ufinansierede skattelettelser eller øgede offentlige udgifter, så længe det ikke er præciseret, hvilke reformer der skal sikre råderummet. Selv hvis planen indeholder konkrete angivelser af politiktiltag,



bør det eventuelle råderum ikke anvendes, før reformerne er gennemført, og virkningen er konstateret. Hertil kommer, at den aktuelle økonomiske situation med lav og faldende ledighed ikke alene gør ufinansierede skattelettelser eller andre finanspolitiske lempelser overflødige, men decideret skadelige.

**Øget produktivitet i den offentlige sektor vil skabe et råderum ...**

Ud over krav til arbejdsstyrken er det naturligt at stille krav til udviklingen i den offentlige produktivitet. Produktivitetsstigninger i den offentlige sektor vil kunne finansiere øgede udgifter på udvalgte områder inden for den offentlige sektor, eller de vil kunne skabe finansiering af skattelettelser.

**... men gevinsterne kan være vanskelige at omsætte**

Hvis stigningen i produktiviteten på ét område skal give mulighed for skattelettelser eller øgede udgifter på et andet område, vil det imidlertid typisk forudsætte personalereduktioner på det område, hvor produktivitetsvæksten er fremkommet. Et eksempel, hvor det kan være vanskeligt at omsætte en øget produktivitetsvækst til et større råderum, er sundhedssektoren. Her vil udviklingen af mere effektive behandlingsmetoder være udtryk for produktivtetsstigninger, der giver grundlag for omkostningsbesparelser. Men hvis man ønsker at anvende dette potentiale til f.eks. skattelettelser, fraskriver man sig samtidig helt eller delvis muligheden for at gennemføre de forbedringer af sundhedstilstanden, som de bedre behandlingsformer giver mulighed for. Generelt må der derfor også advares mod, at forventede fremtidige produktivtetsstigninger i den offentlige sektor på forhånd omsættes til skattelettelser eller øgede offentlige udgifter på udvalgte områder.

**Skattelettelser på arbejdsindkomst ønskelige**

Globaliseringen indebærer, at der er et stigende pres for at lette skatten på arbejdskraft og andre mobile skattekilder. Finansieringen af sådanne skattelettelser kan i et vist omfang komme fra boligmarkedet. En forøgelse af skatten på boliger vil på længere sigt kunne indbringe ca. 20 mia. kr. ekstra pr. år i forhold til den nuværende lempelige ejendomsværdibeskatning. Den forøgede beskatning af boliger kan enten udelukkende ske gennem en forhøjelse af ejendomsværdiskatten til godt 1½ pct. eller gennem en kombination af en ejendomsværdiskat på 1 pct. af den aktuelle

ejendomsværdi og en beskatning af kapitalgevinster, der omsættes i forbrug, jf. afsnit I.7.

**Lav beskatning af boliger – som følge af særregler og skattestop**

Den nuværende beskatning af ejerboliger er lempelig i forhold til beskatningen af andre former for kapitalindkomst bortset fra pensionsafkast. Ejendomsværdiskattesatsen udgør på papiret 1 pct. af ejendomsværdien, men særregler og skattestoppets nominalprincip indebærer, at den effektive ejendomsværdiskattesats er knap 0,6 pct.

**Nominalprincip bør ophæves, og ejendomsværdiskat bør hæves**

Ejendomsværdiskatten bør som et minimum gradvis hæves til 1 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, hvilket kan ske ved at ophæve særreglerne, ophæve nominalprincippet og tilbagelade den udhuling, der allerede er sket som følge af skattestoppet. En forøgelse af den effektive ejendomsværdiskattesats til 1 pct. vil give et ekstra årligt skatteprovenu på ca. 8 mia. kr. under antagelse om uændrede boligpriser. En gradvis forøgelse af ejendomsværdiskatten kan eventuelt kombineres med mulighed for indefrysning af stigninger i skatten, der ligger ud over et vist beløb. I fald indefrysning tillades, bør den indefrosne ejendomsværdiskat forrentes med markedsrenten. En ændret beskatning af ejerboliger bør naturligvis ses i sammenhæng med regulering og subsidiering af andre boligformer. Ud fra en betragtning om skattemæssig lighed bør en øget beskatning af ejerboliger derfor kombineres med ophævelse af skattefriheden for almene boliger og andelsboliger, således at disse boligformer beskattes af friværdien med en sats svarende til ejendomsværdiskatten, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*.

**Ejendomsværdiskat på godt 1½ pct...**

I fravær af kapitalgevinstbeskatning bør ejendomsværdiskatten gradvist øges til godt 1½ pct., hvis beskatningen skal svare til den skattemæssige behandling af renteudgifter. En ejendomsværdiskat på dette niveau vil indebære symmetri mellem beskatningen af det forventede afkast på boliger, dvs. summen af boligydelsen og de forventede kapitalgevinster, og den skattemæssige behandling af renteudgifter. En forøgelse af den effektive ejendomsværdiskattesats fra det nuværende niveau på knap 0,6 pct. til godt 1½ pct. vil indebære et ekstra årligt skatteprovenu på ca. 20 mia. kr. under antagelse om uændrede boligpriser. Til sammenligning er

provenuet fra topskatten ca. 16 mia. og provenuet fra mel-  
lemskatten ca. 9 mia. kr.

**... eller  
ejendomsværdiskat  
på 1 pct. og  
beskatning af  
kapitalgevinster**

En neutral beskatning af afkastet af boliger kan alternativt opnås ved at kombinere en ejendomsværdiskat på 1 pct. med en beskatning af de faktiske kapitalgevinster med en sats svarende til den laveste skattesats for kapitalindkomst, dvs. 33 pct. En kapitalgevinstbeskatning vil indebære, at de tilfældigheder, der præger fordelingen af de faktiske kapitalgevinster, kan mindskes.

**Beskatning af  
kapitalgevinster,  
når de omsættes  
til forbrug**

Der er i debatten fremført en række argumenter imod kapitalgevinstbeskatning på boliger. Argumenternes relevans afhænger imidlertid af indretningen af kapitalgevinstskatten. I afsnit I.7 er beskrevet en symmetrisk beskatningsmodel, som udelukkende beskatter kapitalgevinster, når de tages ud til forbrug. Metoden undgår en række af de problemer, der knytter sig til andre former for kapitalgevinstbeskatning. Beskatningen baserer sig på den såkaldte saldometode, som indebærer, at der ikke sker beskatning, når en kapitalgevinst på f.eks. en ejerbolig geninvesteres i en ny bolig eller i et andet aktiv. Derved undgås de indlåsnings effekter, der ofte fremføres som argument mod kapitalgevinstbeskatning på realisationstidspunktet. Endvidere indebærer saldometoden, at beskatningen baseres på faktisk konstaterede købs- og salgssummer. Metoden undgår dermed det værdiansættelsesproblem, der typisk er knyttet til en løbende kapitalgevinstbeskatning. Endelig sker beskatningen på et tidspunkt, hvor folk rent faktisk har "pengene i hånden", hvilket betyder, at den ikke giver anledning til likviditetsproblemer. Saldometoden vil indebære en ensartet skattemæssig behandling af kapitalgevinster på forskellige aktivtyper – eksempelvis gevinster på boliger og aktier.

## Litteraturliste

AERådet (2005): *Fordeling og levevilkår*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, København.

Bernhardsen, T. (2005): The Neutral Real Interest Rate. Staff Memo No. 1. Norges Bank, Oslo.

Blanchard, O.J. and S. Fischer (1989): *Lectures on Macroeconomics*. The Mit Press, London.

Fuest, C., B. Huber and S.B. Nielsen (2004): Capital Gains Taxation and House Price Fluctuations. Department of Economics Working Paper No. 16. Copenhagen Business School.

Giammarioli, N. and N. Valla (2003): The Natural Real Rate of Interest in the Euro Area. ECB Working Paper No. 233. European Central Bank, Frankfurt am Main.

Laubach, T. and J.C. Williams (2001): Measuring the Natural Rate of Interest. Finance and Economics Discussion Series No. 56. Board of Governors of the Federal Reserve System.

Wagner, R. (2005): En model for de danske ejerboligpriser. Arbejdspapir nr. 1. Økonomi- og Erhvervsministeriet, København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005): Prisstigninger på boligmarkedet. Økonomisk Tema nr. 1. København.

Bilagstabel I.1 BNP-vækst i udvalgte lande

	Eksport- vægte	Mængdestigning				
		2004	2005	2006	2007	2008
	Andel	Pct.				
USA	8,1	4,2	3,4	3,2	3,0	3,0
Japan	2,4	2,6	2,0	1,8	1,8	1,8
Kina	1,9	9,5	9,5	8,5	8,0	8,0
Tyskland	20,5	1,1	0,9	1,3	1,5	1,5
Frankrig	6,1	2,0	1,6	1,8	2,0	2,2
Italien	3,4	1,2	-0,1	1,0	1,5	1,5
UK	9,8	3,2	1,8	2,3	2,4	2,4
Spanien	4,1	3,1	3,3	3,1	3,0	3,0
Holland	5,3	1,7	0,6	1,7	2,0	2,0
Belgien	2,4	2,7	1,4	1,8	2,3	2,3
Schweiz	1,6	2,1	1,1	1,6	1,6	2,0
Østrig	1,3	2,2	1,8	2,1	2,5	2,5
Sverige	12,9	3,1	2,4	2,8	2,4	2,4
Norge	7,5	2,8	2,9	2,8	2,4	2,0
Finland	3,2	3,5	2,0	2,6	2,7	2,7
Irland	2,3	4,5	4,9	4,8	4,5	4,5
Portugal	1,3	1,2	0,7	1,4	2,3	2,5
Grækenland	0,8	4,7	2,9	2,5	3,0	3,0
Danmark		2,0	2,8	2,4	1,8	1,7
EU	79,2	2,3	1,6	2,0	2,2	2,2
EU-15	73,9	2,2	1,4	1,9	2,1	2,1
Nye EU-lande	5,3	5,0	4,4	4,5	4,2	4,2
Euroland	50,6	1,8	1,3	1,7	2,0	2,0
Aftagere	100,0	2,8	2,2	2,5	2,5	2,5

Anm.: Eksportvægtene angiver sammensætningen af industrieksporten i 2004. De medtagne lande aftager 85,2 pct. af Danmarks industrieksport. Væksten i EU-15, de nye EU-lande og Euroland er sammenvejet med BNP-vægte, mens aftagere er sammenvejet med eksportvægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2005*, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.2 Løn- og prisudvikling i udvalgte lande

	KE- vægte	Lønstigning					Prisstigning				
		2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
	Andel	Pct.					Pct.				
USA	13,4	2,5	2,5	3,5	4,0	4,0	2,2	3,2	3,0	2,2	2,2
Japan	5,9	1,7	1,4	1,5	2,0	2,0	-0,5	-0,3	0,2	0,5	1,0
Kina	3,5						3,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Tyskland	17,8	2,0	1,6	1,8	2,2	2,5	1,6	1,9	1,7	1,5	1,5
Frankrig	7,3	2,7	2,8	2,9	3,0	3,0	1,5	1,9	1,9	1,8	1,8
Italien	5,4	3,8	3,0	2,5	3,5	3,5	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0
UK	10,4	3,7	4,2	4,0	4,0	4,0	1,3	2,2	2,0	2,0	2,0
Spanien	3,4	4,0	3,5	3,5	4,0	4,0	3,0	3,2	2,9	2,4	2,2
Holland	4,0	1,6	0,7	1,0	3,5	3,5	1,3	1,6	1,2	1,5	1,5
Belgien	4,1	2,2	2,2	2,2	3,5	3,5	2,4	2,4	2,0	2,0	2,0
Schweiz	2,2	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	1,0	1,1	0,9	1,5	1,5
Østrig	1,9	2,5	2,5	2,6	3,5	3,5	2,0	2,3	1,9	1,7	1,5
Sverige	6,0	2,7	3,5	3,9	4,0	4,0	1,2	0,5	1,4	1,8	1,8
Norge	4,8	4,1	4,0	4,2	4,2	4,2	0,7	1,5	2,0	2,2	2,2
Finland	2,2	4,1	4,1	3,8	4,0	4,0	0,9	1,1	1,8	1,7	1,5
Irland	1,9						2,4	2,3	2,6	2,0	2,0
Portugal	0,7						2,4	2,3	2,2	2,2	2,2
Grækenland	0,4						2,9	3,3	3,0	2,2	2,2
Danmark		2,9	3,1	3,8	4,1	4,1	1,5	2,1	2,2	1,8	1,9
EU	70,0						1,8	2,1	2,0	1,9	1,9
EU-15	65,5						1,7	2,1	2,0	1,8	1,8
Nye EU-lande	4,5						4,1	2,8	2,8	3,2	3,2
Euroland	49,1						1,9	2,1	2,0	1,8	1,8
Konkurrenter	100,0	2,4	2,4	2,5	3,0	3,0	1,7	2,0	2,0	1,9	1,9

Anm.: KE-vægtene (eller dobbeltvejede eksportvægte) afspejler landenes betydning som konkurrenter for dansk industrieksport i 2002, idet vægten for et land både afspejler landets direkte betydning som aftager af dansk eksport og den udstrækning, hvormed Danmark konkurrerer med landet på tredjelands markeder. Lønudviklingen angiver stigningstakten for timelønøkonomkostningerne i industrien. Prisudviklingen angiver stigningstakten for deflatoren for det private forbrug i nationalregnskabet. EU, EU-15, de nye EU-lande og Euroland er sammenejet med BNP-vægte, mens konkurrenter er sammenejet med KE-vægte.

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, European Commission, *Economic Forecasts Spring 2005*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, Dansk Arbejdsgiverforening, *International lønstatistik*, EcoWin, ADAM's databank og egne skøn, bl.a. baseret på oplysninger fra AIECE-institutter.

Bilagstabel I.3 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Mængdestigning										
	2004	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Årets priser	Pct.										
Mia. kr.											
Privat forbrug	710	-0,6	-0,2	0,1	0,9	1,3	4,0	4,3	2,7	2,0	2,0
Offentligt forbrug	389	2,1	1,5	2,2	2,2	0,3	2,0	1,2	0,7	0,7	0,7
Offentlige investeringer	25	0,8	7,7	11,4	-6,6	-6,8	11,6	-3,5	2,0	2,0	2,0
Boliginvesteringer	73	4,1	10,5	-9,3	1,2	9,1	10,9	5,2	6,4	2,6	1,9
Erhvervsinvesteringer	190	-2,6	6,6	-0,2	1,4	0,8	-0,4	3,9	5,9	2,2	1,7
Lagerændringer	3	-1,1	0,8	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.387	-1,1	2,7	0,0	0,9	1,1	3,3	3,1	2,9	1,7	1,6
Vareeksport	449	8,8	8,7	2,5	6,0	-1,7	4,1	5,4	5,0	3,6	3,4
heraf industri	297	7,5	13,4	4,3	5,7	-1,6	2,4	6,8	6,9	4,5	4,2
Tjenesteeksport	218	21,1	21,5	4,5	2,5	0,8	1,7	11,9	3,1	3,1	3,0
Eksporport i alt	667	12,2	12,6	3,1	4,8	-0,9	3,3	7,5	4,4	3,4	3,3
Samlet efterspørgsel	2.054	2,7	5,8	1,0	2,2	0,4	3,3	4,6	3,4	2,3	2,2
Vareimport	407	1,9	10,2	1,6	5,3	-2,2	7,0	6,5	6,8	3,5	3,5
heraf industriimport	193	3,2	12,8	2,7	6,2	-2,8	6,9	8,2	7,6	3,7	3,7
Tjenesteimport	187	4,3	18,6	2,7	9,1	3,1	5,4	13,3	3,2	3,0	3,0
Import i alt	594	2,5	12,6	1,9	6,5	-0,5	6,5	8,7	5,6	3,4	3,3
Bruttonationalprodukt	1.460	2,8	3,3	0,7	0,5	0,8	2,0	2,8	2,4	1,8	1,7
Produktskatter, netto	212	0,5	-1,5	0,5	0,8	0,6	5,7	4,9	3,2	1,7	1,6
Bruttoværditilvækst	1.248	3,2	4,1	0,7	0,4	0,8	1,3	2,4	2,3	1,9	1,7

Ann.: Mængdestigning i "Lagerændringer" er målt i faste priser i forhold til BNP i det foregående år.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.4 Hovedposter på forsyningsbalancen

	Bidrag til mængdestigning i BNP										
	2004	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Årets priser	Pct.point										
Mia. kr.	Pct.										
Privat forbrug	710	-0,3	-0,1	0,0	0,4	0,6	1,9	2,1	1,3	1,0	1,0
Offentligt forbrug	389	0,5	0,4	0,6	0,6	0,1	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2
Offentlige investeringer	25	0,0	0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Boliginvesteringer	73	0,2	0,5	-0,4	0,1	0,4	0,5	0,3	0,3	0,1	0,1
Erhvervsinvesteringer	190	-0,4	0,9	0,0	0,2	0,1	-0,1	0,5	0,8	0,3	0,2
Lagerændringer	3	-1,1	0,8	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	-0,2	0,1	0,0	0,0
Indenlandsk efterspørgsel i alt	1.387	-1,1	2,6	0,0	0,8	1,0	3,1	2,9	2,8	1,7	1,6
Vareeksport	449	2,5	2,6	0,8	1,9	-0,6	1,4	1,8	1,7	1,3	1,2
heraf industri	297	1,3	2,5	0,9	1,2	-0,4	0,5	1,5	1,6	1,1	1,0
Tjenesteeksport	218	2,3	2,8	0,7	0,4	0,1	0,3	1,9	0,5	0,5	0,5
Ekспорт i alt	667	4,8	5,4	1,5	2,3	-0,4	1,6	3,7	2,3	1,8	1,8
Samlet efterspørgsel	2.054	3,7	8,0	1,5	3,1	0,5	4,7	6,7	5,1	3,5	3,3
Vareimport	407	-0,5	-2,7	-0,4	-1,5	0,7	-2,0	-2,0	-2,1	-1,2	-1,2
heraf industriimport	193	-0,4	-1,6	-0,4	-0,9	0,4	-1,0	-1,2	-1,2	-0,6	-0,6
Tjenesteimport	187	-0,5	-2,0	-0,3	-1,2	-0,4	-0,8	-1,9	-0,5	-0,5	-0,5
Import i alt	594	-0,9	-4,7	-0,8	-2,7	0,2	-2,8	-3,9	-2,7	-1,6	-1,6
Bruttonationalprodukt	1.460	2,8	3,3	0,7	0,5	0,8	2,0	2,8	2,4	1,8	1,7

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.



Bilagstabel I.5 Løn- og restindkomst

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Mia. kr. -----									
Bruttoværditilvækst i alt	1.032	1.111	1.146	1.165	1.203	1.248	1.304	1.371	1.427	1.486
Lønsum	653	682	718	743	761	787	818	856	891	926
Nettorestindkomst	185	225	212	204	219	230	249	267	275	287
Afskrivninger	195	204	214	218	220	229	240	251	263	275
Anden produktionsskat	-1	-1	2	1	3	3	-3	-3	-3	-2
Bruttoværditilvækst, off. sektor	236	245	256	267	276	286	294	306	318	332
Lønsum	212	221	233	243	252	261	268	279	291	304
Afskrivninger	25	25	26	26	27	28	29	30	31	31
Anden produktionsskat	-1	-2	-2	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3
Bruttoværditilvækst, privat sektor	796	866	890	899	927	963	1.010	1.065	1.108	1.154
Lønsum	441	460	486	500	509	526	549	577	600	622
Nettorestindkomst	185	225	212	204	219	230	249	267	275	287
Afskrivninger	170	179	188	191	193	201	211	222	233	244
Anden produktionsskat	1	1	4	3	6	6	0	0	1	1
	----- Pct. -----									
Lønkvote i alt	63,3	61,4	62,7	63,8	63,2	63,0	62,7	62,5	62,4	62,3
Lønkvote, privat sektor	55,4	53,1	54,5	55,7	54,9	54,6	54,4	54,2	54,1	53,9

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.6 Indkomster, forbrug og opsparing i den private sektor

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Mia. kr. -----									
Lønsum	653	682	718	743	761	787	818	856	891	926
Restindkomst mv.	379	429	428	422	442	462	486	515	536	560
Bruttoværditilvækst	1032	1.111	1.146	1.165	1.203	1.248	1.304	1.371	1.427	1.486
+ Nettoerter	12	-6	-3	0	3	1	-5	-11	-14	-15
+ Overførsler m.m.	197	202	210	217	231	239	245	252	260	271
Bruttoindkomst	1.241	1.307	1.353	1.383	1.437	1.488	1.544	1.612	1.673	1.742
- Direkte skatter	366	392	391	399	409	439	460	462	471	488
- Andre skatter	22	26	26	19	20	20	21	21	21	22
- Anden produktionsskat	-1	-1	2	1	3	3	-3	-3	-3	-2
Disponibel bruttoindkomst	854	890	934	964	1005	1027	1066	1.132	1.183	1.235
- Afskrivninger	195	204	214	218	220	229	240	251	263	275
Disponibel nettoindkomst	659	685	721	746	785	797	825	881	920	959
- Korr. for skat af pension mv.	24	20	30	33	30	14	12	22	28	32
Disponibel indkomst, jf. SMEC (lang sigt)	635	666	690	713	755	784	813	858	892	927
Anvendt til privat forbrug	599	617	632	651	673	710	756	794	824	857
privat nettoopsparing	36	49	59	62	82	73	57	64	67	71

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.7 Indkomster og forbrugskvoter

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Nominel vækst i pct. -----									
Bruttoindkomst	4,3	5,3	3,3	2,3	3,7	3,6	4,1	4,4	3,8	4,1
Disponibel bruttoindkomst	3,0	4,2	5,0	3,2	4,3	2,1	3,8	6,2	4,5	4,3
Disponibel nettoindkomst	2,2	4,0	5,2	3,6	5,2	1,6	3,5	6,7	4,5	4,3
Disponibel indkomst, SMEC	2,6	4,8	3,7	3,3	5,9	3,8	3,8	5,5	3,9	4,0
	----- Pct. -----									
Forbrugskvote, SMEC's indkomstdefinition	94,4	92,6	91,5	91,4	89,1	90,6	92,9	92,5	92,4	92,4
Forbrugskvote, SMEC's indkomst- og forbrugsdef.	94,3	93,4	92,3	91,4	89,7	90,0	91,4	91,1	91,8	92,2

Anm.: Bruttoindkomsten indeholder løn- og restindkomst, transferinger samt renteindtægter. Fradrages direkte og andre skatter fremkommer den disponible bruttoindkomst, og trækkes yderligere de private afskrivninger fra, fremkommer disponibel nettoindkomst. Den (langsigtede) disponible indkomst ifølge SMEC fremkommer ved at se bort fra renteindtægter samt skatten af pensionsopsparing og renteindtægter. Forbrugskvoten med anvendelse af SMEC's forbrugsdefinition anvender et forbrugsbegreb, hvor bilkøbet er trukket ud af forbruget, og en beregnet bilydelse er inkluderet i stedet.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.8 Lønkonkurrenceevne og forbrugerpriser

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Pct. -----									
Stigning i timelønomkostninger										
udland	2,4	3,2	2,7	2,7	2,8	2,4	2,4	2,5	3,0	3,0
indland	4,5	4,4	4,0	5,3	4,0	2,9	3,1	3,8	4,1	4,1
Ændring i relativ lønudvikling	-2,1	-1,2	-1,3	-2,6	-1,2	-0,5	-0,8	-1,3	-1,1	-1,1
Ændring i effektiv kronekurs	-1,7	-4,8	1,3	1,2	4,7	1,4	0,0	-0,4	0,0	0,0
Ændring i lønkonkurrenceevne	-0,4	3,6	-2,6	-3,8	-5,9	-1,9	-0,7	-0,9	-1,1	-1,1
Forbrugerpriser	2,1	3,1	2,4	2,2	2,0	1,5	2,1	2,2	1,8	1,9

Anm.: Ændringen i den relative lønudvikling er beregnet som lønstigningstakten i udlandet fratrukket lønstigningstakten i Danmark, mens ændringen i lønkonkurrenceevnen er beregnet som ændringen i den relative lønudvikling minus ændringen i den effektive kronekurs. En positiv ændring i den relative lønudvikling bidrager til en forbedring af konkurrenceevnen. En stigning i den effektive kronekurs indikerer en stigning i kronens værdi og bidrager til en forværring af konkurrenceevnen. Se også anmærkningerne til bilagstabel I.2 for sammenvejningen af udenlandsk lønstigningstakt og kronekurs. De danske lønstigninger i denne tabel bygger på Dansk Arbejdsgiverforenings internationale lønstatistik og kan derfor historisk afvige lidt fra lønstigninger anvendt andetsteds. Forbrugerpriserne er målt ved væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, Bureau of Labor Statistics, *International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing*, Dansk Arbejdsgiverforening, *International Lønstatistik*, EcoWin, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.9 Den offentlige sektors indtægter og udgifter samt skatetryk

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	----- Mia. kr. -----									
Indirekte skatter	222	223	232	240	244	258	275	285	294	302
Direkte skatter	366	392	391	399	409	439	460	462	471	488
heraf personlige slutskatter	253	267	281	284	287	293	302	311	320	331
selskabsskat	29	42	37	39	40	46	54	53	51	52
pensionsafkastbeskatning	18	12	1	1	6	21	21	11	9	10
arbejdsmarkedsbidrag	54	57	59	61	62	64	67	70	72	75
Andre skatter	22	26	26	19	20	20	21	21	21	22
<b>Indtægter i alt</b>	<b>610</b>	<b>641</b>	<b>649</b>	<b>658</b>	<b>672</b>	<b>717</b>	<b>756</b>	<b>769</b>	<b>786</b>	<b>812</b>
Offentligt forbrug	312	325	343	359	370	389	404	421	437	455
Indkomstoverførsler	197	202	210	217	231	239	245	252	260	271
Offentlige investeringer	20	22	25	24	24	25	25	26	27	28
Nettorenteudgifter	30	27	22	22	18	12	6	1	-1	-2
Øvrige udgifter, netto	33	34	33	32	32	36	34	37	37	38
<b>Udgifter i alt</b>	<b>593</b>	<b>611</b>	<b>633</b>	<b>655</b>	<b>675</b>	<b>701</b>	<b>715</b>	<b>737</b>	<b>761</b>	<b>789</b>
Nettoopsparing	17	29	16	4	-3	16	41	32	26	23
	----- Pct. af BNP -----									
Nettoopsparing	1,4	2,3	1,2	0,3	-0,2	1,1	2,7	2,0	1,5	1,3
Offentlig bruttogæld	55,5	49,6	47,4	47,2	44,6	42,3	37,7	33,9	31,1	28,6
Skatetryk, total	50,3	49,5	48,6	48,3	47,9	49,1	49,2	47,6	46,9	46,5
direkte skatter	30,1	30,3	29,3	29,3	29,2	30,0	30,0	28,6	28,1	28,0
indirekte skatter	18,3	17,2	17,4	17,7	17,4	17,7	17,9	17,7	17,5	17,3
andre skatter	1,8	2,0	1,9	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3

Ann.: Det er antaget, at ændringen i den offentlige bruttogæld i fremskrivningsperioden er lig den offentlige sektors saldo ekskl. de offentlige фонде.  
 Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Bilagstabel I.10 Eksport og import opdelt på underkomponenter

	Mængdestigning										Prisstigning									
	Årets priser					Mængdestigning					Prisstigning					Prisstigning				
	2004	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008			
	Mia. kr.				Pct.												Pct.			
Eksport	667	3,1	4,8	-0,9	3,3	7,5	4,4	3,4	3,3	1,6	-2,1	-0,9	1,6	3,5	3,5	1,4	1,4			
Industri	297	4,3	5,7	-1,6	2,4	6,8	6,9	4,5	4,2	0,8	-1,1	-0,5	0,6	2,0	1,6	1,3	1,4			
Landbrug	100	3,1	2,1	2,2	1,4	5,2	3,5	1,8	1,7	4,9	-3,6	-4,5	0,5	1,8	1,7	1,8	1,8			
Energi	41	-8,3	9,4	0,6	9,9	2,1	-6,5	0,9	0,9	-6,5	-4,3	2,8	12,3	29,9	16,6	2,0	0,0			
Skibe mv.	11	-21,9	64,7	-54,9	139,5	-17,8	6,9	4,5	4,2	4,0	-0,7	-0,4	0,4	2,6	1,4	1,2	1,0			
Søfart mv.	184	3,5	1,2	2,8	2,5	13,6	3,1	3,2	3,2	2,2	-3,4	-0,7	2,0	2,0	5,6	1,5	1,5			
Turisme	35	10,0	9,5	-9,0	-2,9	2,2	3,3	2,4	1,7	1,7	2,1	2,3	0,8	1,6	2,2	1,7	1,8			
Import	594	1,9	6,5	-0,5	6,5	8,7	5,6	3,4	3,3	1,5	-1,7	-2,4	1,3	3,8	3,2	1,5	1,1			
Landbrug	45	6,1	2,7	3,6	2,9	4,8	7,4	4,6	4,5	1,1	-0,2	-1,9	1,2	1,8	1,0	1,0	1,0			
Færdigvarer	193	2,7	6,2	-2,8	6,9	8,2	7,6	3,7	3,7	-0,7	-0,6	-2,8	0,1	2,4	2,0	1,5	1,0			
Råvarer	127	1,5	2,3	-0,2	6,6	4,7	6,8	3,4	3,3	2,2	-0,5	0,7	2,4	3,0	2,0	1,5	1,0			
Energi	29	-3,1	1,6	-1,3	11,8	6,6	2,2	2,1	2,1	-4,3	-7,7	3,9	8,4	15,3	10,7	3,3	0,0			
Skibe mv.	12	-21,2	49,3	-30,8	20,3	2,0	3,0	1,3	1,1	5,7	0,8	1,0	1,8	2,4	2,0	1,5	1,0			
Søfart mv.	152	1,9	7,8	4,5	6,8	14,6	3,2	3,1	3,1	4,8	-4,8	-5,6	0,6	6,0	5,3	1,5	1,5			
Turisme	35	6,3	14,9	-2,4	-0,7	7,2	3,6	2,4	2,4	1,9	1,6	-1,6	1,1	0,5	1,5	1,5	1,5			

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.



## KAPITEL II

# KONKURRENCEPROBLEMER OG KONKURRENCEPOLITIK

### II.1 Indledning

#### **Konkurrence er vigtig**

Effektiv konkurrence er en forudsætning for, at en markedsøkonomi giver den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne. Som udgangspunkt vil markedsdeltagerne arbejde ud fra egne interesser, hvilket er en væsentlig drivkraft bag økonomien, og hvis konkurrencen er effektiv, resulterer egeninteressen i en god ressourceudnyttelse. Dette blev allerede indset af Adam Smith i 1776:

*“It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we expect our dinner, but from their regard to their own interest.”*

*Adam Smith, Wealth of Nations*

#### **Effektiv konkurrence kommer ikke altid af sig selv**

Markedskræfterne sikrer imidlertid ikke nødvendigvis af sig selv tilstrækkelig konkurrence. F.eks. kan virksomheder og deres ejere have interesse i at mindske konkurrencen og dermed forøge deres profit. Også dette forhold blev fremhævet af Smith:

*“People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices.”*

*Adam Smith, Wealth of Nations*

Kapitlet er færdigredigeret den 7. november 2005.



Dette kapitel handler om konkurrencens betydning for den danske økonomi. Er konkurrenceintensiteten i Danmark tilfredsstillende? Hvor store er de samfundsøkonomiske omkostninger, der følger af utilstrækkelig konkurrence? Hvilken betydning har international handel for konkurrencen? Hvilke muligheder er der for at forbedre konkurrenceloven, og hvordan påvirker den offentlige sektor og EU konkurrenceforholdene gennem regler, markedsdeltagelse osv.?

### **Aspekter af konkurrence**

I afsnit II.2 gennemgås forskellige aspekter af konkurrence. I de sidste årtier har synet på konkurrence ændret sig, og Danmark har fået en mere moderne konkurrencelov, der fortsat udvikles. I international sammenligning ligger Danmark pænt, men der er fortsat et potentiale for konkurrenceforbedringer.

### **Måling af konkurrenceproblemer**

Konkurrenceintensiteten i forskellige erhverv kan måles på forskellig vis. Mange af konkurrenceindikatorerne har problemer tilknyttet, hvorfor en samlet vurdering med fordel kan baseres på flere forskellige indikatorer. I afsnit II.3 beregnes overnormal profit (markup), overnormal aflønning af arbejdskraft (lønpræmie) samt forrentning af egenkapital. Disse mål indikerer, at der er visse erhverv, hvor der i særlig grad er konkurrenceproblemer. De særlige forhold i disse erhverv diskuteres dernæst.

### **Gevinster ved forøget konkurrence**

I afsnit II.4 anvendes en ny økonomisk simulationsmodel, udviklet af IMF, til at give en vurdering af de samfundsøkonomiske gevinster, der kan følge af en forbedret konkurrencesituation. Konkurrenceintensiteten har også betydning for væksten, hvilket IMF's model ikke tager højde for. Sammenhængen mellem konkurrence og vækst er kompleks, men kan være nok så betydningsfuld som de gevinster ved øget konkurrence, der findes i simulationsmodellen. Afsnittet indeholder også en diskussion af dette.

### **International konkurrence**

For en lille økonomi som den danske kan det være af afgørende betydning, at der er konkurrence fra udlandet. I afsnit II.5 analyseres, i hvilket omfang international handel kan bidrage til at reducere nationale konkurrenceproblemer.

<b>Offentlig regulering</b>	I afsnit II.6 ses på betydningen af offentlig regulering. Der findes f.eks. autorisationsordninger, antalsbegrænsninger, eneretsbevillinger og andre specifikke barrierer for erhvervsudøvelse. Ordninger af denne art kan være nødvendige af f.eks. sikkerhedshensyn, men hvis de er udformet uhensigtsmæssigt, vil de i unødvendig høj grad svække konkurrencen.
<b>Servicedirektiv</b>	Inden for EU er der fokus på at skabe konkurrence på tværs af landegrænser. På varemarkederne er der efterhånden kun få barrierer, men der er endnu betydelige forhindringer for fri international udveksling af serviceydelser. For at reducere disse barrierer har EU-Kommissionen for nylig fremlagt det såkaldte servicedirektiv, der imidlertid er blevet afvist af medlemsstaterne. I afsnit II.6 vurderes servicedirektivet som et konkret eksempel på, hvorledes konkurrencen kan styrkes.
<b>Elmarkedet under stadig udvikling</b>	Et mere moderne syn på konkurrence har medført en liberalisering af forsyningssektorer, hvor vurderingen ofte tidligere var, at offentligt ejerskab var den eneste effektive regulering. Som et eksempel ses på elsektoren. Elsektoren er blevet liberaliseret, men en række strukturelle forhold betyder, at der fortsat er behov for regulering. I afsnit II.7 gennemgås reguleringen af elmarkedet.
<b>Konkurrencelov og konkurrencepolitisk strategi</b>	Som en del af regeringens vækststrategi, "Vækst med vilje", har regeringen udformet en strategi for konkurrence frem mod 2010. I afsnit II.8 vurderes regeringens konkurrencestrategi. Desuden diskuteres mulighederne for at forbedre konkurrenceloven og den institutionelle opbygning af konkurrencemyndighederne.
<b>Anbefalinger</b>	I afsnit II.9 opsummeres kapitlet, og der gives forslag til, hvordan konkurrencen kan forbedres.

## II.2 Aspekter af konkurrence

Dette afsnit giver et overblik over forskellige aspekter af konkurrence i Danmark. Indledningsvist redegøres for, hvorfor det er vigtigt at skabe tilstrækkelig konkurrence. Herefter diskuteres det, hvorledes opfattelsen af konkurrenceregulering har udviklet sig. Der gives et overblik over konkurrenceloven og den institutionelle opbygning af konkurrencemyndighederne. Konkurrenceintensiteten kan måles ved en række indikatorer, der gennemgås i oversigtsform. Sidst gives et overblik over den samlede konkurrence-situation i Danmark, og hvordan den har udviklet sig.

### **Hvorfor er konkurrence vigtigt?**

Hvis der er størst mulig konkurrence på et marked (fuldkommen konkurrence), opfatter alle producenterne prisen som givet af markedet. På baggrund af denne markedspris beslutter de deres produktionsomfang. Det vil kunne betale sig for virksomhederne at vælge et produktionsomfang, hvor den ekstraomkostning, der er forbundet med at producere den sidste enhed, svarer til prisen. Dermed sikres forbrugerne mod at betale "overpriser".

### **Økonomisk ineffektivitet**

Hvis konkurrencen ikke er fuldkommen, har virksomhederne mulighed for at opnå en højere pris ved at reducere produktionen. Derved sikrer de sig en ekstra indtjening (overnormal profit). Dette er en fordel for den enkelte virksomhed, men forbrugerne lider et velfærdstab i form af reduceret forbrug og en for høj pris. Det kan vises, at forbrugernes tab overstiger producenternes gevinst. Dette betyder, at hvis konkurrencen ikke er fuldkommen, er der et samlet tab i forhold til situationen med fuldkommen konkurrence. Denne økonomiske ineffektivitet kaldes dødvægtstab.

### **Produktionsmæssig ineffektivitet**

En anden uheldig effekt af utilstrækkelig konkurrence er den produktionsmæssige ineffektivitet. Ved fuldkommen konkurrence overlever kun de virksomheder, der producerer mest effektivt. Hvis de ikke er fuldt effektive, vil de blive udkonkurreret af andre mere effektive virksomheder. Med mindre konkurrence overlever også virksomheder, der ikke er fuldt effektive, ligesom de effektive virksomheder kan "hvile på laurbærrene". Derved bliver produktionen ikke

fuldt effektiv, og der opstår et samfundsøkonomisk tab ud over det ovenfor nævnte dødvægtstab.

### **Markedsmagt**

Hvis en virksomhed har markedsmagt, kan den i et vist omfang påvirke prisen og dermed opnå en ekstra profit. En virksomhed kan f.eks. have markedsmagt, hvis der kun er få konkurrenter, og hvis det er svært for nye virksomheder at komme ind på markedet. I et ureguleret marked vil virksomhederne typisk forsøge at opnå en sådan markedsmagt, og formålet med konkurrenceloven er at fjerne kilderne til markedsmagt.

### **Traditionel opfattelse**

Traditionelt har stor markedsconcentration været opfattet som en betydelig og permanent kilde til markedsmagt.<sup>1</sup> Tidligere havde man derfor fokus på at identificere markeder med høj koncentration og om nødvendigt prisregulere monopoler, se f.eks. Blomgren-Hansen og Møllgaard (2004).

### **Produkter ikke homogene**

I praksis findes der ikke entydigt afgrænsede (homogene) markeder, da der altid vil være små forskelle på produkter fra forskellige virksomheder, om ikke andet så fordi de udbydes fra forskellige geografiske lokaliteter. Det er derfor mere relevant at opfatte markeder som kendetegnet ved et stort antal nært beslægtede produkter, der altid er forskellige, men som i visse tilfælde er nære substitutter. Når to produkter er meget nære substitutter, er muligheden for at udnytte markedsdominans mindre.

### **Dynamik vigtig**

Problemstillingen kompliceres yderligere af, at der i praksis hele tiden opstår nye produkter, og markedsandelene skifter, dvs. koncentrationen ændrer sig konstant og er i øvrigt ikke veldefineret, da produkterne ikke er helt ens.

### **Profit giver incitament til vækst**

Dette betyder, at fuldkommen konkurrence i praksis ikke kan bruges som en realistisk målsætning, da det altid vil være muligt for en virksomhed at indtjene en vis profit, også på den sidst producerede enhed. Dette kan dog også have fordele. Hvis en virksomhed har mulighed for at tjene

1) Koncentrationen er et udtryk for størrelsen og antallet af virksomheder på markedet. Få og store virksomheder er ensbetydende med høj koncentration.

ekstra profit, har den incitament til vækst og til at udvikle nye produkter til glæde for forbrugerne.

**Kreativ destruktion** Processen med fortsat udvikling af nye produkter og produktionsmetoder og heraf følgende skift i markedsandele skaber et effektivitetspres på alle virksomheder. Hvis en virksomhed ikke producerer tilstrækkeligt effektivt og ikke er i stand til at udvikle forbedrede produkter, bliver den udkonkurreret. Dette er en fordel, da det derved kun er de mest effektive virksomheder, der forbliver på markedet "survival of the fittest". Denne produktivitetsfremmende proces kaldes kreativ destruktion (creative destruction).

**Barrierer** Med dette udgangspunkt er en afgørende forudsætning for et velfungerende marked, at nye virksomheder har mulighed for at komme ind på markedet. Hvis der findes barrierer, der udelukker nye virksomheder, kan man ikke forvente kreativ destruktion: De eksisterende virksomheder kan tillade sig at slappe mere af i produktionsprocessen (blive mindre effektive), og nødvendigheden af at skabe nye produkter mindskes. Denne effekt forstærkes, hvis virksomhedernes risiko for at blive overtaget af mere effektive virksomheder også er reduceret. Fjernelse af barrierer for nye virksomheder er således centralt for velfungerende markeder. Det er ikke sikkert, at fraværet af barrierer leder til, at nye virksomheder etablerer sig, men alene truslen, om at muligheden findes, kan lægge pres på de eksisterende virksomheder.

**Behovet for regulering** Der findes forskellige opfattelser af behovet for regulering af markederne. Et ydersynspunkt er, at det kun er offentlig regulering, der kan udgøre barrierer, dvs. hvis myndighederne blot undlader at blande sig, kan markedet selv løse problemet. Den almindelige opfattelse er dog, at også de eksisterende virksomheder via deres adfærd kan skabe barrierer for nye virksomheder. Uden regulering kan en dominerende producent f.eks. kræve eksklusivaftaler af detailhandlen og derved udelukke konkurrenter fra at afsætte deres produkter. Derved kan den eksisterende virksomhed opretholde en profit, der er u hensigtsmæssigt høj. Der er mange andre måder, hvorpå eksisterende virksomheder kan holde konkurrenter ude. En moderne konkurrencelov må opstille rammer, der begrænser disse mange muligheder. Samtidig må der arbej-

des for, at offentlig regulering i mindst muligt omfang skaber barrierer for nye virksomheder.

**Nyere syn på konkurrence er afspejlet i konkurrenceloven**

I 1997 blev konkurrenceloven ændret fra at være baseret på et kontrolprincip til et forbudsprincip. Denne ændring afspejler til en vis grad udviklingen fra den traditionelle opfattelse af monopoler, som noget der skulle identificeres og derefter reguleres, til en mere dynamisk tilgang med fokus på at fjerne barrierer forårsaget af uhensigtsmæssig regulering eller af store virksomheders forsøg på at holde konkurrenter ude af markedet.

**Konkurrenceloven**

Konkurrenceloven hviler på tre grundprincipper: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler (f.eks. må virksomheder ikke indgå prisaftaler), forbud mod misbrug af dominerende stilling (virksomheder med store markedsandele må ikke benytte dette til f.eks. prisdumping) og fusionskontrol (dvs. fusioner må ikke skabe en markedsdominans, der hæmmer konkurrencen). Se boks II.1 for flere detaljer om konkurrenceloven. I afsnit II.8 diskuteres mulighederne for at forbedre konkurrencen ved ændringer af konkurrenceloven.

**Konkurrencemyndighederne**

Konkurrencerådet administrerer konkurrenceloven, og Konkurrencestyrelsen er sekretariat for Konkurrencerådet.<sup>2</sup> Konkurrencerådet består af en formand og 18 medlemmer. Formanden og 8 af Konkurrencerådets øvrige medlemmer skal være uafhængige af erhvervs- og forbrugerinteresser. Herudover udnævner Økonomi- og erhvervsministeren 7 medlemmer efter indstilling fra erhvervsorganisationer, 1 medlem efter indstilling fra forbrugerorganisationer og 2 medlemmer med særlig indsigt i offentlig erhvervsvirksomhed efter indstilling fra de kommunale organisationer. I international sammenhæng er det danske konkurrenceråd usædvanligt stort. Denne problemstilling diskuteres i afsnit II.8.

2) Se [www.ks.dk](http://www.ks.dk) for flere detaljer om den institutionelle opbygning.

Konkurrenceloven<sup>3</sup> af 1997 betød, at kontrolprincippet blev udskiftet med forbudsprincippet. Konkurrenceloven opstiller spilleregler, der gælder for samtlige brancher, og kombineres med yderligere regulering af specifikke brancher med konkurrenceproblemer. Den nye konkurrencelov hviler på tre grundprincipper: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, forbud mod misbrug af dominerende stilling og fusionskontrol (fusionskontrol først fra år 2000).

*Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler:* Virksomheder må ikke indgå aftaler, der har til formål at begrænse konkurrencen. Det er f.eks. aftaler om priser eller forretningsbetingelser, aftaler, der begrænser eller kontrollerer produktion, aftaler, der opdeler markeder eller forsyningskilder, aftaler med ulige handelsvilkår, aftaler om at tillægsydelser skal indgå i en kontrakt (bundling), og aftaler om koordinering af virksomheders adfærd. Forbuddet gælder for aftaler mellem såvel virksomheder som sammenslutninger af virksomheder, f.eks. brancheorganisationer. Der findes såvel gruppefritagelser som individuelle fritagelser, f.eks. hvis en aftale styrker effektiviteten og giver forbrugerne en rimelig andel af gevinsten, eller hvis aftalen falder under en bagatelgrænse.

*Forbud mod misbrug af dominerende stilling:* Det er misbrug af dominerende stilling, hvis en virksomhed f.eks. påtvinger urimelige købs- og salgsvilkår (herunder bindende videresalgspriser), hvis levering nægtes, hvis der påtvinges ulige vilkår (f.eks. prisdiskriminering) eller hvis der laves krav om, at tillægsydelser skal indgå i en kontrakt. I fastlæggelsen, af hvornår en virksomhed har en dominerende stilling, vurderes virksomhedens markedsandel. Markedets størrelse er bestemt dels af produkttype, dels af geografisk afgrænsning. Produkterne skal i forbrugernes øjne kunne erstatte hinanden, og geografisk afgrænses markedet af, hvor produkterne afsættes. Markedsandele over 50 pct. opfattes i praksis som dominerende stilling.

*Fusionskontrol:* Fusioner skal godkendes af Konkurrencerådet, hvis: 1) de deltagende virksomheder tilsammen har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst to af de deltagende virksomheder hver især har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 300 mio. kr., eller 2) mindst én af de deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning i Danmark på mindst 3,8 mia. kr., og mindst én af de øvrige deltagende virksomheder har en samlet årlig omsætning på verdensplan på mindst 3,8 mia. kr.

3) Lov nr. 384 af 10. juni 1997. Den gældende konkurrencelov er lovbekendtgørelse 785 af 8. august 2005.

En fusion godkendes, hvis den ikke medfører, at en dominerende stilling skabes eller forstærkes, så den effektive konkurrence herved forringes. Hvis en fusion ikke umiddelbart kan godkendes, kan Konkurrencerådet opstille betingelser for godkendelse. Sådanne betingelser kan f.eks. være bortsalg af produktionsanlæg, trediepartsadgang eller andre tiltag, der sikrer, at en effektiv konkurrence oprettholdes.

**Konkurrencerådets afgørelser**

Konkurrencerådet træffer afgørelser i alle sager af principiel karakter. Øvrige sager afgøres af Konkurrencestyrelsen på baggrund af den praksis, som rådet har udstukket. Baggrundsmateriale for Konkurrencerådets afgørelser udarbejdes af Konkurrencestyrelsen. I 2004 blev der truffet 13 afgørelser af Konkurrencerådet, se Konkurrencestyrelsen (2005). Et eksempel på en afgørelse i Konkurrencerådet er fusionen mellem Elsam og NESAs, der blev godkendt i 2004 på en række betingelser, f.eks. at Elsam skulle sikre, at der blev etableret et storebæltskabel for derved at styrke konkurrencen mellem producenterne i de forskellige landsdele, se også afsnit II.7.

**Konkurrenceankenævnet**

Afgørelser truffet af Konkurrencerådet eller Konkurrencestyrelsen kan indbringes for Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceankenævnet består af fem personer, hvor formanden skal opfylde betingelserne for at være højesteretsdommer, og de øvrige fire skal have henholdsvis økonomisk og juridisk sagkundskab. I 2004 traf Konkurrenceankenævnet ni afgørelser, hvoraf de seks stadfæstede Konkurrencerådets afgørelse.

**Straffesager**

I straffesager, f.eks. kartelsager, efterforsker Konkurrencestyrelsen sagen og overdrager den herefter til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). SØK efterforsker sagen igen og rejser tiltale ved domstolene. Siden konkurrenceloven trådte i kraft i 1998, er der blevet overdraget 21 sager fra Konkurrencerådet til SØK. En af de mest omtalte sager var elkartellet, hvor 204 virksomheder blev idømt bøder for at have lavet priskoordinering. Samlet blev der i denne sag givet bøder for 25,6 mio. kr. Det er særegent for Danmark, at der er to myndigheder (Konkur-



rencestyrelsen og SØK), der efterforsker straffesagerne. Dette giver relativt lange sagsbehandlingstider og i visse tilfælde dobbeltarbejde.

### **Konkurrencestyrelsen**

Konkurrencestyrelsen traf 68 større og 629 mindre afgørelser i 2004. Herudover udarbejder Konkurrencestyrelsen bl.a. den årlige Konkurrenceredegørelse, hvori der ses på den mere overordnede udvikling i konkurrencen og foretages en række brancheanalyser. Endelig varetager Konkurrencestyrelsen kontakten med andre konkurrencemyndigheder og interessenter, f.eks. EU og OECD.

### **EU**

Hvis en konkurrencesag har samhandelspåvirkning, dvs. hvis den påvirker konkurrencen i flere EU lande, anvendes EU's konkurrencelovgivning. En række domme medvirker til at præcisere, hvornår der er tale om samhandelspåvirkning. EU's konkurrenceregler hviler på de samme principper som den danske konkurrencelov: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler (artikel 81 i EU-traktaten), forbud mod misbrug af dominerende stilling (artikel 82 i EU-traktaten) samt fusionskontrol (forordning nr. 139/2004), men der er bl.a. forskel i bødeniveau. EU-Kommissionens konkurrencedirektorat (DG-COMP) undersøger mulige overtrædelser af konkurrencelovgivningen, afholder høringer, hvor de tiltalte kan fremlægge deres sag, afsiger initiale afgørelser af sagerne samt anbefaler sanktioner (bøder). Det er den samlede EU-Kommission, der afsiger den endelige afgørelse. Afgørelserne kan ankes til to højerestående retsinstanser.<sup>4</sup> Med EU forordningen 1.2003 fik de nationale myndigheder bemyndigelse til at behandle konkurrencesager på vegne af Kommissionen. Sager af principiel karakter behandles fortsat af Kommissionen, som også deltager sammen med de nationale myndigheder i arbejdet med sager, der behandles under EU lovgivningen.

4) En af de mere omtalte afgørelser fra EU i 2004 vedrørte Microsoft, hvor Kommissionen fandt, at Microsoft havde udnyttet sin monopollignende stilling på markedet for styresystemer til pc'er.

## Konkurrenceindikatorer

Der findes en lang række indikatorer for konkurrenceintensiteten. Nedenfor gives en kort oversigt over disse.

### Koncentration

Ofte anvendes koncentrationen som en indikator.<sup>5</sup> Denne indikator er dog ikke noget godt mål: Selvom der er en høj koncentration, kan der være tale om en hård konkurrence, enten fordi virksomhederne på markedet kæmper hårdt for at vinde markedsandele og derfor konkurrerer prisen ned, eller fordi nye virksomheder hurtigt kan træde ind på markedet, hvis der viser sig mulighed for en ekstra profit.

### Markup

Bedre indikatorer er baseret på virksomhedernes indtjening. Et meget direkte mål er den såkaldte markup. Markup er defineret som forholdet mellem den pris, en virksomhed tager, og omkostningen ved at producere en ekstra enhed. I omkostningerne indregnes bl.a. kapacitets- og kapitalomkostningen, dvs. markup er overnormal profit. En markup på f.eks. 1,20 betyder således, at prisen er 20 pct. højere end omkostningen ved at producere en ekstra enhed. I afsnit II.3 præsenteres beregnede markup på erhvervsniveau sammen med andre konkurrenceindikatorer. Markup er ikke et perfekt konkurrencemål, da f.eks. overnormal indtjening også kan give sig udslag i højere lønninger til de ansatte, se nedenfor.

### Forrentning af egenkapital

Som et alternativt udtryk for virksomhedernes indtjening kan forrentning af egenkapitalen beregnes, dvs. størrelsen på nettoafkastet (når der er taget højde for aflønning af alle inputfaktorer, herunder forrentning af fremmed kapital) i forhold til indskuddet af egenkapital. Forrentningen af egenkapitalen kan betragtes som et supplerende indtægtsmål.

### Lønpræmie

Hvis der er en overnormal indtjening, giver det sig ikke nødvendigvis kun udslag i en højere profit. Det kan også give sig udslag i højere lønninger. En høj lønpræmie bety-

5) Hirschman-Herfindahl indekset er et udtryk for koncentrationen. Det er defineret som summen af de kvadrerede markedsandele. Dette giver et tal mellem 0 og 1, hvor 1 svarer til et rent monopol.

der, at de ansatte får højere løn end i andre erhverv, når der er taget højde for forskelle i f.eks. de ansattes uddannelsesniveau, alderssammensætning, køn og geografiske fordeling. En høj lønpræmie i en branche kan indikere, at der er en overnormal indtjening, som deles mellem virksomheds-ejerne og de ansatte (rent sharing). En høj lønpræmie kan dog også skyldes andre forhold, f.eks. at arbejdet i en branche er særligt belastende eller på andre måder mindre attraktivt, hvilket kompenseres af en højere løn. Endelig kan en høj lønpræmie afspejle en høj arbejdsproduktivitet. I afsnit II.3 præsenteres skøn over lønpræmier på erhvervsniveau.

**Kreativ destruktion** Andre konkurrenceindikatorer relaterer sig til omfanget af kreativ destruktion, f.eks. tilgangsraten af nye virksomheder og udsving i virksomhedernes markedsandele, dvs., i hvilken grad der er variationer fra år til år i virksomhedernes markedsandele. Hvis der er høj tilgang og stor mobilitet af markedsandele, kan det opfattes som en høj grad af kreativ destruktion og dermed effektiv konkurrence. Hvis der er stor spredning i produktiviteten i en branche, er det tegn på, at mindre effektive virksomheder ikke udkonkurreres, dvs. den kreative destruktion er ikke fuldt effektiv.

**Nettoprisen** Nettoprisen (dvs. forbrugerprisen rensat for moms og afgifter) giver ved sammenligning med tilsvarende udenlandske priser en indikation af konkurrenceintensiteten: Hvis nettoprisen i et land er højere end i et andet, kan det skyldes utilstrækkelig konkurrence. Problemet med denne indikator er dog, at det ikke kun er konkurrencemangel, der giver højere priser. Hvis prisen på input i produktionen er højere, vil også outputprisen være højere, uden at dette er udtryk for manglende konkurrence. Særligt kan lønforskelle være med til at forklare prisforskelle på sammenlignelige produkter i forskellige lande.

**Graden af offentlig regulering** Hvis en branche er underlagt offentlig regulering, er der en risiko for, at der skabes barrierer for nye virksomheders indtræden på markedet. Et eksempel er reguleringen af antallet af apoteker, der holder nye apoteker ude af markedet. Det bør dog bemærkes, at offentlig regulering kan være hensigtsmæssig af andre hensyn, hvorfor det ikke er til-

strækkeligt kun at anskue offentlig regulering ud fra et konkurrencesynspunkt. I afsnit II.6 ses nærmere på betydningen af offentlig regulering.

### **Konkurrencesituationen i Danmark**

#### **Konkurrencestyrelsens vurdering**

De ovennævnte indikatorer giver hver for sig kun et delvist billede af konkurrenceintensiteten. Konkurrencestyrelsen anvender i sin vurdering, af hvilke brancher der har konkurrenceproblemer, en sammenvejning af flere indikatorer. Konkurrencestyrelsen har fundet, at antallet af brancher med konkurrenceproblemer er faldet fra 64 ud af ca. 800 i 2001 til 53 i 2005, se Konkurrencestyrelsen (2004a, 2005) og afsnit II.3.

#### **Brancher med konkurrenceproblemer udgør over 20 pct. af værditilvæksten**

De brancher, hvor Konkurrencestyrelsen finder, at der er konkurrenceproblemer, er ansvarlige for over 20 pct. af den samlede værditilvækst i private erhverv. Blandt erhvervene med konkurrenceproblemer er det særligt udvinding af olie og naturgas samt pengeinstitutterne, der repræsenterer en stor værditilvækst.

#### **De danske nettopriser**

De danske nettopriser er højere end i andre EU-lande, om end de siden 1994 har nærmet sig det gennemsnitlige niveau i EU.

#### **Lønomkostninger**

Det er ikke kun konkurrencemangel, der kan forklare højere priser. En oplagt alternativ forklaring på højere priser er højere enhedslønomkostninger. De danske enhedslønomkostninger er højere end i de øvrige EU-lande. Konkurrencestyrelsen (2005) finder, at virksomhedernes samlede arbejdskraftomkostninger i fremstillingserhverv i 2004 var 27 pct. højere end gennemsnittet af landene i tabel II.1.

Tabel II.1 Sammenligning af nettoforbrugerprisindeks

	1994	2004
	----- Gns. = 100 -----	
Danmark	109	106
Finland	103	103
Sverige	109	103
Tyskland	109	102
Frankrig	104	100
Storbritannien	80	98
Italien	84	98
Belgien	100	96
Holland	100	93

Anm.: Nettoforbrugerpriserne er forbrugerpriserne rensset for moms og afgifter. Resultaterne er baseret på data fra Eurostats købekrafts-paritetsundersøgelse (PPP prisundersøgelse).

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2005).

**Utilstrækkelig konkurrence kan være årsag til 2,5 pct. højere danske priser**

Konkurrencestyrelsen finder på baggrund af en statistisk analyse, at ca. 3,5 pct.point af de 6 pct., de danske priser er højere end gennemsnittet af de øvrige lande, skyldes højere danske lønomkostninger. Konkurrencestyrelsen vurderer, at det formentlig er manglende konkurrence, der er årsag til de resterende 2,5 pct.point. af forskellen. Det må dog bemærkes, at på den ene side dækker disse 2,5 pct.point over alle årsager, der ikke er inddraget eksplicit i analysen, og på den anden side kan også nettopriserne i andre lande være for høje som følge af utilstrækkelig konkurrence. Det vil sige, at prisforøgelsen, der er forårsaget af mangelfuld konkurrence, kan være såvel højere som lavere, end hvad Konkurrencestyrelsen finder, afhængig af størrelsesforholdet mellem disse to modsatrettede effekter. Endelig er det også muligt, at de højere danske priser skyldes lønpræmier, der dog også kan afspejle manglende konkurrence, jf. ovenfor.

**OECD's konkurrence-indikatorer**

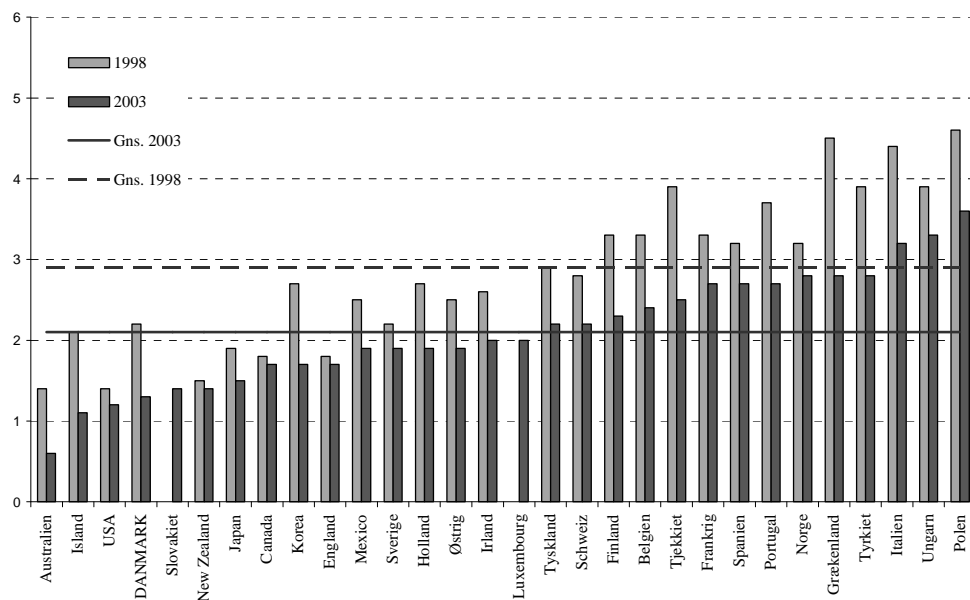
OECD beregner på baggrund af en lang række specifikke spørgsmål til medlemslandene indikatorer for graden af produktmarkedsregulering, se OECD (2005b) for en detaljeret beskrivelse af beregningsformen. Ved en sammenvejning af

svarene på disse spørgsmål beregner OECD graden af statskontrol, barrierer for iværksættere og barrierer for handel og investeringer. Figur II.1- II.3 viser en international sammenligning af barrierernes størrelse. Jo højere værdi, en indikator har, jo større er barriererne.

### Indholdet af indikatorerne for produktmarksregulering

Graden af statskontrol er bestemt på baggrund af indikatorer vedrørende omfanget af offentlig produktion, direkte offentlig kontrol over private virksomheder, omfanget af priskontrol og brugen af direkte regulering med f.eks. påbud. Barrierer for iværksættere er omfanget af licens- og autorisationsordninger, effektiviteten i administrative procedurer, virksomhedernes administrative forpligtelser, omfanget af juridiske barrierer samt mængden af undtagelser fra konkurrenceloven. Barriererne for handel og investering vedrører barrierer for udenlandsk ejerskab, omfanget af diskriminerende procedurer, told og anden regulering.

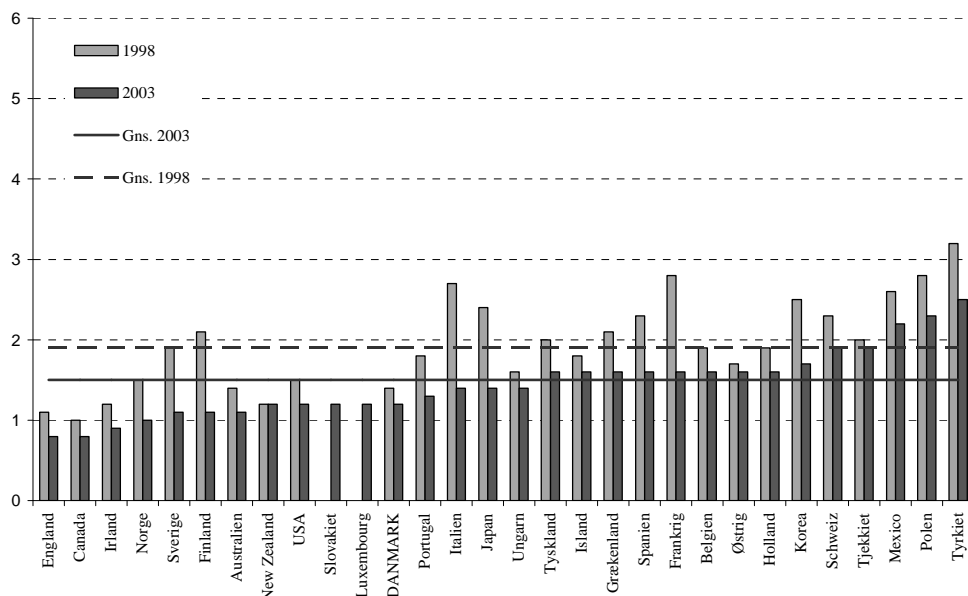
Figur II.1 Statskontrol



Anm.: Indikatoren rangerer mellem 0 og 6, hvor højere værdier svarer til strengere regulering.

Kilde: Conway P. mfl. (2005).

Figur II.2 Barrierer for iværksættere



Anm.: Indikatoren rangerer mellem 0 og 6, hvor højere værdier svarer til større barrierer.

Kilde: Conway P. mfl. (2005).

### Danmark har små barrierer sammenlignet med andre lande

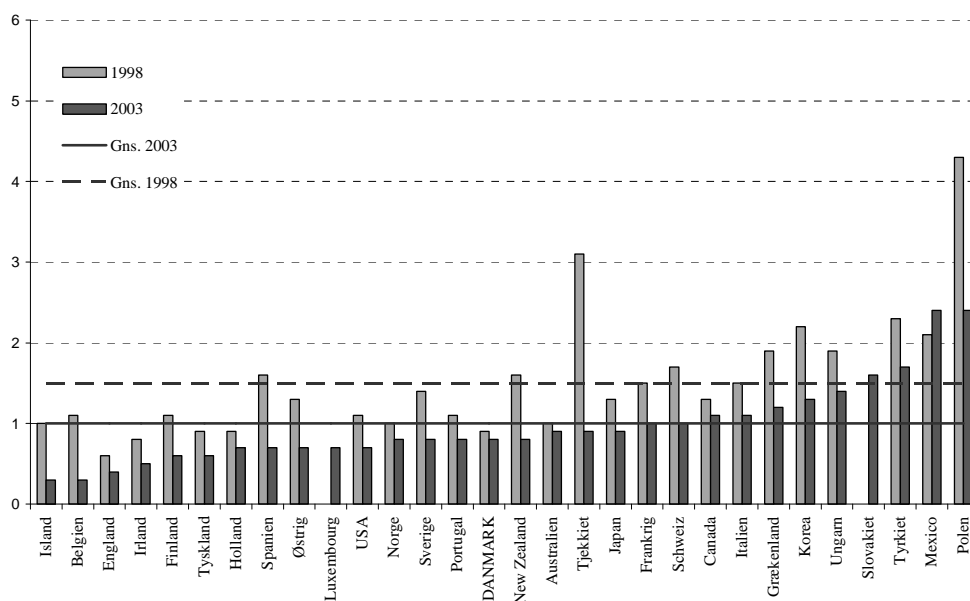
Det fremgår, at Danmark i international sammenligning har en meget lav grad af statskontrol, og at statskontrollen er blevet reduceret betydeligt fra 1998 til 2003. Det gælder dog generelt for landene, at statskontrollen er reduceret. Også de gennemsnitlige barrierer for iværksættere er reduceret i landene, mens barriererne stort set er uændrede i Danmark. Danmark ligger fortsat bedre end gennemsnittet, men er blevet overhalet af flere lande, bl.a. Sverige og Finland. Også med hensyn til barrierer for investering og handel er barriererne i mange lande blevet reduceret, mens de danske barrierer har været stort set uændrede, således at Danmark nu ligger tæt på gennemsnittet. Samlet set ligger Danmark dog placeret blandt de lande, der har den laveste produktmarkedsregulering. Som udgangspunkt er det ønskeligt med en begrænset regulering af produktmarkederne, men helt fravær af produktmarkedsregulering er ikke nødvendigvis hensigtsmæssig. F.eks. kan et minimum af barrierer for at starte ny virksomhed medvirke til at sortere useriøse iværk-

sættere fra, hvorved senere omkostninger ved konkurs undgås.

### Yderligere potentiale usikkert

Det bør bemærkes, at OECD's indikatorer primært har værdi som relative mål til enten at sammenligne udviklingen over tid eller mellem lande. Så længe værdien er større end nul, er det principielt muligt at fjerne konkurrencebarrierer, men det er dog ikke sikkert, at det i praksis er realiserbart eller ønskværdigt, når der også inddrages andre faktorer end konkurrence. Det må dog forventes, at der også for Danmark kan realiseres en gevinst ved fortsatte reformer på produktmarkedet, se afsnit II.6.

Figur II.3 Barrierer for handel og investeringer



Anm.: Indikatoren rangerer mellem 0 og 6, hvor højere værdier svarer til større barrierer.

Kilde: Conway P. mfl. (2005).



**Dansk økonomi er  
overraskende  
lukket**

For en lille økonomi som Danmark er det vigtigt for konkurrencen, at der er en høj grad af åbenhed, således at de indenlandske producenter får konkurrence fra udlandet. For store lande er det mindre vigtigt, da det større indenlandske marked ofte giver tilstrækkelig konkurrence. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003, 2004) har analyseret størrelsen af den internationale handel. De danske import- og eksportkvoter ligger lidt over gennemsnittet for EU-landene, men Økonomi- og Erhvervsministeriets analyse viser, at hvis der korrigeres for blandt andet landenes størrelse, er den danske åbenhed kun er 85 pct. af EU gennemsnittet. Den internationale handels betydning for konkurrencen analyseres i afsnit II.4.

## **II.3 Konkurrencen i dansk erhvervsliv**

**Omkostning ved  
lav konkurrence-  
intensitet  
kvantificeres**

Det fremgår af foregående afsnit, at der kan være samfundsmæssige omkostninger ved mangelfuld konkurrence. I dette afsnit kvantificeres konkurrenceintensiteten i erhvervene. Der beregnes markup, lønpræmier og forrentning af egenkapital, og resultatet sammenholdes med Konkurrencestyrelsens vurdering.

### **Konkurrenceintensitet i forskellige erhverv**

**Markup er central  
indikator**

Der findes en række indikatorer for konkurrenceintensitet, jf. afsnit II.2. Det afgørende problem ved manglende konkurrence er, at der tages en for høj pris, hvorved der forbruges mindre, med et velfærdstab til følge. Derfor er et meget direkte mål for størrelsen af konkurrenceproblemet virksomhedernes markup, se afsnit II.2.

**Beregning af  
markup**

Der findes forskellige tilgange til beregning af markup. Vi tager udgangspunkt i en model af Roeger (1995). Roegers tilgang er blevet anvendt i en række andre sammenhænge, se f.eks. Det Økonomiske Råd (1995), Martins mfl. (1996) eller Lundin (2004 og 2005). Nedenfor præsenteres opdaterede beregninger af markup i danske erhverv. Metoden er beskrevet i boks II.2, og resultatet fremgår af tabel II.2. Det fremgår af boks II.2, at der er en række problemer forbundet med markupberegningen. Den beregnede markup kan derfor

kun opfattes som en grov indikator for konkurrencesituationen.

**Høj markup i en række erhverv**

Det fremgår, at der er høj markup (over 20 pct.) i el-, gas- og fjernvarmefremstilling, næringsmiddelindustri, nydelsesmiddelindustri, leverandører til byggeri, transportmiddelindustri, kemisk industri, anden transport mv., finansiell virksomhed og i andre tjenesteydende erhverv. Markup er særdeles høj i nydelsesmiddelindustri og finansiell virksomhed.

**Ændring i markup**

Efter 1997 har der tilsyneladende været en signifikant stigning i markup i nærings- og nydelsesmiddelindustrierne, mens der har været et fald i markup inden for handel.

**Fortolkningsproblemer for visse erhverv**

For visse erhverv kan markup ikke direkte tages som udtryk for konkurrencesituationen. I landbruget er der ikke taget højde for aflønningen af jord, hvilket betyder, at forudsætningen om konstant skalaafkast ikke er overholdt. En stigende pris på jord kan derfor give sig udslag i en stigende beregnet markup, uden at dette nødvendigvis er udtryk for stigende avancer. El, gas og fjernvarme har gennem det meste af perioden bestået af delvist offentligt ejede selskaber reguleret med hvile-i-sig-selv princippet, der betyder, at indtægterne over en årrække skal balancere med udgifterne. Derfor burde markup være lig 1. Erhvervet har imidlertid traditionelt finansieret nye investeringer ved tidligere henlæggelser. Da der i estimationsperioden er sket en stigning i kapitalapparatets størrelse i erhvervet, vil disse henlæggelser fremstå som markup. I de finansielle erhverv findes en særdeles høj markup. En del af denne markup dækker dog formentlig over en aflønning af finansielle aktiver, jf. boks II.2.

Markupberegningen følger samme tilgang som Roeger (1995). Markup,  $\mu$ , er defineret som  $\mu = P/MC$ , hvor  $P$  er prisen, og  $MC$  er den langsigtede marginalomkostning. Roeger (1995) viser, at under antagelse af profitmaksimering og konstant skalaafkast gælder nedenstående relation, hvis der ses bort fra tilpasningsomkostninger og målefejl (udledningen af relationen er dokumenteret i et baggrundsnotat, der kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat eller på [www.dors.dk](http://www.dors.dk)):

$$\begin{aligned} &(\Delta x_t + \Delta p_t) - \alpha_t \cdot (\Delta n_t + \Delta w_t) - \beta_t \cdot (\Delta m_t + \Delta p_{m_t}) - (1 - \alpha_t - \beta_t) \cdot (\Delta k_t + \Delta r_t) \\ &= B((\Delta x_t + \Delta p_t) - (\Delta k_t + \Delta r_t)) + \varepsilon_t \end{aligned}$$

hvor små bogstaver angiver, at data er logaritmisk transformeret.  $X$  er produceret mængde,  $P$  er outputpris,  $N$  er arbejdskraftinput,  $W$  er løn,  $M$  er materialeinput,  $P_m$  er pris på materialeinput,  $K$  er kapitalinput, og  $R$  er usercost for kapital.  $\alpha$  og  $\beta$  er henholdsvis løn og materialekvote.  $B = 1 - 1/\mu$ .  $\varepsilon_t$  er et normalfordelt fejllid og  $t$  er et indeks for året. Alle parametrene er historisk kendt, dvs.  $B$  kan umiddelbart estimeres med OLS.

Venstresiden i relationen kan fortolkes som den del af den nominelle værditilvækst, der kan tilskrives vækst i totalfaktorproduktiviteten, mens udtrykket i parentes på højresiden er vækstraten i den nominelle output/kapital ratio.

Markup er estimeret for 17 ADAM erhverv for perioden 1966 – 2004 under antagelse af, at den nye konkurrencelov i 1997 betød et strukturelt skift.<sup>6</sup> Der er anvendt data fra ADAM's databank til estimationen.

Markup giver ikke et perfekt billede af omkostningen ved konkurrencemangel. F.eks. siger den ikke noget om graden af produktionsineffektivitet, der kan følge af mangelfuld konkurrence. Endvidere indgår finansielle aktiver ikke som en del af kapitalapparatet i estimationen. Særligt for de finansielle erhverv kan dette være et problem, da en væsentlig del af deres aktiver er finansielle. Også aflønning af andre immaterielle aktiver, f.eks. royalties, kan give anledning til en overvurdering af markup. Den beregnede markup kan derfor være overvurderet. En manglende konkurrence kan give sig udslag i en højere aflønning af arbejdskraft, dvs. en lav markup er ikke nødvendigvis udtryk for fravær af konkurrenceproblemer. Desuden er det nødvendigt at antage konstant skalaafkast. Denne antagelse fore-

6) Det må dog formodes, at effekterne af den nye konkurrencelov er indtrådt gradvist, dvs. betydningen af den nye konkurrencelov kan være undervurderet.

kommer dog rimelig, når der anvendes makrodata. Endelig er det nødvendigt at antage konstant markup i estimationsperioden, hvilket er problematisk, da markup i visse brancher sandsynligvis udvikler sig i estimationsperioden. Alle disse forbehold betyder, at markup ligesom de øvrige konkurrenceindikatorer kun kan opfattes som et bidrag til det samlede billede af konkurrencesituationen.

Tabel II.2 Erhvervsopdelt markup estimeret med niveauskift i 1997

	<b>Markup 1966-1996</b>	<b>Markup 1997-2004</b>	<b>Markup 1997-2004 signifikant større end 1<sup>a)</sup></b>	<b>Signifikans af niveauskift i 1997<sup>a)</sup></b>
Landbrug	1,03	1,15	nej	nej
Energiudvinding <sup>b)</sup>	•	•	•	•
Olieraffinaderier	1,05	1,02	nej	nej
El, gas og fjernvarme	1,70	1,37	ja	nej
Næringsmiddel	1,08	1,25	ja	ja
Nydelsesmiddel	1,25	1,73	ja	ja
Leverandør til byggeri	1,28	1,26	ja	nej
Jern og metal	1,12	1,08	nej	nej
Transportmiddel	1,05	1,28	nej	nej
Kemisk mv.	1,17	1,27	ja	nej
Anden fremstilling	1,13	1,20	ja	nej
Bygge og anlæg	1,08	1,00	nej	nej
Handel	1,24	1,09	ja	ja
Søtransport	1,22	1,16	ja	nej
Anden transport mv.	1,17	1,25	ja	nej
Finansiell virksomhed	1,72	1,49	ja	nej
Andre tjenesteydende erhverv	1,20	1,23	ja	nej

a) Der testes på 5 pct. niveau.

b) De statistiske egenskaber i estimationen for energiudvinding var ikke tilfredsstillende, hvorfor den estimerede markup ikke er fortolkelig.

Kilde: Egne beregninger baseret på data fra ADAM's databank.

**Andre konkurrence-indikatorer**

Som nævnt i afsnit II.2 er det ikke sikkert, at mangelfuld konkurrence udelukkende giver sig udslag i en høj markup. Hvis arbejdstagerne har en stærk forhandlingsposition, er der mulighed for, at den overnormale indtjening giver sig udslag i en lønpræmie, dvs. en højere løn. Lønpræmien i forskellige erhverv er præsenteret i tabel II.3. I tabellen er desuden præsenteret forrentning af egenkapitalen, der kan opfattes som et supplerende indtjeningsmål. Metoden i beregningen er beskrevet i boks II.3.

**Andre forklaringer på forskelle i lønpræmier**

Der kan være andre årsager til en høj løn end deling af overnormal profit. Arbejdet i nogle brancher kan være mere ubehageligt end i andre, f.eks. kan det være fysisk hårdt, mere risikofyldt eller skifteholdsarbejde. Dette kan betyde, at en højere løn er nødvendig for at tiltrække ansatte. Det er også muligt, at der er forskelle i arbejdsproduktiviteten i erhvervene, hvor en højere produktivitet kan være et argument for en højere løn. Endelig kan der i visse brancher være en betydelig efteruddannelse, der ikke indgår i estimationen af lønpræmien. Det gælder f.eks. i de finansielle erhverv, hvor lønpræmien altså kan være overvurderet, jf. Finansministeriet (1997). Sådanne forhold er der ikke taget højde for i estimationen af lønpræmierne, der altså kun bør opfattes som indikationer.

**Heterogenitet i kvalifikationer**

Selv for personer med samme uddannelsesniveau, køn, alder osv. vil der være forskel i deres produktivitet pga. forskellige arbejdsevner. Erhverv, der stiller store krav til faktiske arbejdsevner, kan betale højere løn for at sikre sig de mest produktive personer. Der er i estimationen af lønpræmierne ikke korrigeret for heterogeniteten i faktiske arbejdsevner, hvorfor den estimerede forskel i lønpræmier kan være overvurderet.

*Lønpræmieestimation:* Estimationen af lønpræmien er baseret på IDA data (Danmarks Statistiks integrerede database for arbejdsmarkedsforskning). Beregningsmetoden følger metoden anvendt i Finansministeriet (1997) og i Konkurrencestyrelsen (2005). I modsætning til Konkurrencestyrelsens estimation er vores estimationsresultater aggregeret til ADAM erhverv, og specifikationen af kontrolvariable er forbedret. I estimationen beregnes den gennemsnitlige løn på brancheniveau. Møbelindustrien anvendes som målestok med værdien 100, da den har en relativt lav løn. Hvis der for en branche beregnes en lønpræmie på 20 pct., er lønnen således 20 pct. højere end i møbelindustrien. I estimationen er der korrigeret for de lønforskelle mellem brancherne, der kan tilskrives forskelle i de ansattes køn, alder, uddannelse, størrelsen af deres bopælskommune, bopæl (regional), børn i henholdsvis alderen 0-6 og 7-17 år, civilstand samt krydseffekter mellem disse. Der kan være relevante forhold, der ikke er medregnet i estimationen. For eksempel kan der ikke tages højde for intern efteruddannelse, ulønnet overarbejde samt individuelle produktivitetsforskelle, der ikke er bestemt af de inkluderede kontrolvariable. Derfor bør estimationen kun opfattes som en indikation. Estimationerne er dokumenteret i et baggrundsnotat, der kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat eller på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

*Egenkapitalforrentning:* Forrentningen af egenkapitalen er beregnet som forholdet mellem driftsresultat efter skat og egenkapitalen. Beregningen er foretaget af Danmarks Statistik på virksomhedsdata fra Den generelle regnskabsstatistik. For de finansielle erhverv er forrentningen beregnet på baggrund af oplysninger fra Finanstilsynet. Visse erhverv er ikke dækket af disse statistikker, hvorfor forrentningen af egenkapitalen ikke kan beregnes for disse. For andre erhverv er estimeret beregnet på baggrund af data for dele af erhvervet.

**Betydelige forskelle i lønpræmier**

Det fremgår af tabel II.3, at der er en betydelig variation i lønpræmien, og at der er særligt høje lønpræmier i energiudvinding, olieraffinaderier og finansiell virksomhed. Det er således kun i finansiell virksomhed, at der er såvel høj markup som høj lønpræmie. Generelt er der kun en svag positiv sammenhæng mellem markup og lønpræmien, hvilket antyder, at det er forskelligt fra erhverv til erhverv, i hvilket omfang en overnormal indtjening giver højere lønninger eller overnormal profit.

Tabel II.3 *Supplerende konkurrenceindikatorer: Lønpræmie og forrentning af egenkapital*

	Lønpræmie <sup>a)</sup>	Forrentning af egenkapital efter skat <sup>b)</sup>
	2002	2003
	----- Pct. -----	
Landbrug	-1,9	•
Energiudvinding	36,5	178,0
Olieraffinaderier	48,3	•
El, gas og fjernvarme	18,3	•
Næringsmiddel	14,4	11,7
Nydelsesmiddel	9,9	28,1
Leverandør til byggeri	6,6	4,9
Jern og metal	8,2	7,8
Transportmiddel	12,7	9,3
Kemisk mv.	21,1	14,7
Anden fremstilling	14,8	8,3
Bygge og anlæg	7,2	15,3
Handel	9,2	11,8
Søtransport	6,8	14,2
Anden transport mv.	27,0	7,2
Finansiel virksomhed	32,9	16,1 <sup>c)</sup>
Andre tjenesteydende erhverv	14,0	22,6

a) Angiver, hvor meget lønnen ligger over lønnen i møbelindustrien, når der er korrigeret for forskelle i bl.a. køn, arbejdstid, geografisk lokalisering og uddannelse.

b) Beregningen er baseret på Danmarks Statistiks regnskabsstatistik, der ikke dækker alle virksomheder. Derfor er tallet for landbrug samt for el, gas og fjernvarme udeladt og er for anden transport og andre tjenesteydende erhverv baseret på dele af brancherne. Da der kun er få olieaffinaderier, kan data ikke vises af diskretionshensyn.

c) Data dækker pengeinstitutter i 2004 og er baseret på oplysninger fra Finanstilsynet.

Anm.: Såvel lønpræmie som forrentning af egenkapital kan variere over tid. Således er forrentningen af egenkapital i energiudvinding steget fra et niveau på 123 i 2001 til 178 i 2003.

Kilde: Lønpræmie: Egne beregninger foretaget på registerdata. Forrentning af egenkapital: Beregninger foretaget af Danmarks Statistik på regnskabsstatistikken samt egne beregninger.

**Forrentning af egenkapital i energiudvinding**

Det er bemærkelsesværdigt, at forrentningen af egenkapital er på 178 pct. i energiudvinding. Da der er tale om et erhverv med en høj risiko, kan en høj forrentning være nødvendig for at tiltrække kapital, men sammenlignet med forrentningen i de øvrige erhverv forekommer forrentningen i energiudvinding eksorbitant høj. Da olieprisen er steget betydeligt siden 2003, må det formodes, at forrentningen i dag er endnu højere. Forrentningen kan imidlertid ikke kun tages som udtryk for et konkurrenceproblem: Olie afsættes på et verdensmarked, hvor producenterne næppe kan påvirke prisen. Den høje forrentning bør snarere opfattes som en gevinst ved udnyttelse af en knap ressource. Staten kunne med anderledes udformning af beskatningen eller ved at have sikret større konkurrence om koncessionsrettighederne have sikret sig en større andel af denne såkaldte ressource-rente.

**Andre erhverv**

Herudover er forrentningen høj i nydelsesmiddelindustrien og i andre tjenesteydende erhverv. Også inden for finansiel virksomhed findes en relativt høj forrentning af egenkapitalen.

**Konkurrencestyrelsens indikatorer**

Konkurrencestyrelsens vurdering af konkurrenceintensiteten i forskellige erhverv er baseret på en mere disaggregeret brancheopdeling end erhvervene præsenteret i analyserne ovenfor, hvorfor en direkte sammenligning ikke er mulig, se Konkurrencestyrelsen (2005). Konkurrencestyrelsen finder, at der i særlig grad er brancher med konkurrenceproblemer inden for forsyningsvirksomhed, råstofudvinding, nærings- og nydelsesmidler, papir og grafisk industri, kemisk industri, byggematerialer, transport, den finansielle sektor, liberale erhverv og "andre serviceerhverv". Det er således i høj grad de samme erhverv, som i analysen ovenfor havde særligt høje avancer.

**Værditilvækst i problematiske brancher**

I tabel II.4 er hovedresultaterne fra beregningerne af markup, forrentning af egenkapital og lønpræmier præsenteret. Yderligere er værditilvæksten i de underbrancher, som Konkurrencestyrelsen identificerer som problematiske, beregnet og opgjort i ADAM's erhvervsaggregering. I tabel II.4 angives værditilvæksten i underbrancher med konkurrencepro-



blemer i forhold til den samlede værditilvækst i de ADAM erhverv, som underbrancherne tilhører.

Tabel II.4 *Oversigt over konkurrenceproblemer*

	Markup	Forrentning af egenkapital	Lønpræmie	Andel af værditilvækst, pct. <sup>a)</sup>
Landbrug	-	•	-	0
Energiudvinding	•	++	++	100
Olieraffinaderier	-	•	++	0
El, gas og fjernvarme	++	•	+	100
Næringsmiddel	+	-	-	39
Nydelsesmiddel	++	++	-	67
Leverandør til byggeri	+	-	-	25
Jern og metal	-	-	-	2
Transportmiddel	+	-	-	0
Kemisk mv.	+	+	+	8
Anden fremstilling	+	-	+	21
Bygge og anlæg	-	+	-	0
Handel	-	-	-	4
Søtransport	-	-	-	1
Anden transport mv.	+	-	+	28
Finansiell virksomhed	++	+	++	99 <sup>b)</sup>
Andre tjenesteydende erhverv	+	++	-	14
Gennemsnit				23 <sup>c)</sup>

a) Angiver værditilvækst i underbrancher med konkurrenceproblemer (identificeret af Konkurrencestyrelsen) i forhold til den samlede værditilvækst i erhvervet.

b) Tallet kan være overvurderet, men ligger dog betydeligt over 60 pct.

c) Tallet kan være overvurderet, jf. note b), men 21 pct. udgør en undergrænse.

Anm.: +/- betyder, at indikatoren peger på et konkurrenceproblem hhv. over og under gennemsnittet.  
++ betyder, at erhvervet er blandt de tre med den højeste værdi for den pågældende indikator.

Kilde: Egne beregninger.

<b>Erhverv med konkurrenceproblemer</b>	Overordnet peger analyserne på, at der er konkurrenceproblemer i energiudvinding, el, gas og fjernvarme, nydelsesmiddelindustri og i den finansielle sektor. Dette indtryk bekræftes af Konkurrencestyrelsens vurdering, idet underbrancher, som ifølge Konkurrencestyrelsen har problemer, står for en betydelig del af værditilvæksten i disse erhverv. <sup>7</sup>
<b>Erhverv med brede konkurrenceproblemer</b>	For kemisk industri og andre tjenesteydende erhverv står de underbrancher, som Konkurrencestyrelsen har identificeret som problematiske, for en meget lille del af værditilvæksten, samtidig med at vores analyser peger på visse konkurrenceproblemer. Dette tyder på, at der er brede konkurrenceproblemer i disse erhverv, men at de kun indeholder få underbrancher, hvor problemerne er så store, at de kommer på Konkurrencestyrelsens liste. <sup>8</sup>
<b>Forskellig indsats overfor smalle og brede konkurrenceproblemer</b>	Mange underbrancher, der har forholdsvis små konkurrenceproblemer, kan imidlertid tilsammen udgøre et ligeså stort samfundsmæssigt problem som få underbrancher med store konkurrenceproblemer. Der kan være forskel på, hvorledes der skal sættes ind over for de to problemtyper. Ved store problemer i enkelte underbrancher kan der sættes ind med branchespecifikke tiltag, mens der på bredere områder kan være behov for ændringer af den generelle regulering. Eksempelvis vil en indførelse af servicedirektivet forbedre konkurrencen bredt i servicesektoren, se afsnit II.6.
<b>Analyser af særligt problematiske erhverv</b>	Det er tydeligt, at der er særlige problemer i fremstilling af el, gas og fjernvarme, nydelsesmiddelindustri og i finansiell virksomhed. Konkurrencestyrelsen har netop afsluttet en analyse af nærings- og nydelsesmiddelindustriene, og sat en større analyse af den finansielle sektor i gang, hvorfor disse sektorer ikke vil blive analyseret nærmere i denne rapport. I afsnit II.7 behandles elmarkedet.

7) Bemærk dog, at problemerne i energiudvinding som tidligere nævnt ikke nødvendigvis kan tilskrives utilstrækkelig konkurrence.

8) I princippet kan det også betyde, at de få brancher, der er på Konkurrencestyrelsens liste, har så massive problemer, at det slår igennem på den overordnede estimation.

## II.4 Samfundsøkonomiske gevinster ved øget konkurrence

I afsnit II.3 blev vist, at der er konkurrenceproblemer i en række brancher, herunder at virksomhederne tager markup over omkostningen ved at producere en ekstra enhed (marginalomkostningen). Disse beregninger viser imidlertid ikke, hvilken betydning manglen på konkurrence i disse brancher har for samfundsøkonomien. I dette afsnit illustreres gevinsterne ved øget konkurrence med beregninger i en ny type generel ligevægtsmodel, der er udviklet af den Internationale Valutafond, IMF. Derved fås en vurdering af omkostningen ved mangelfuld konkurrence i Danmark. I beregningerne er det ikke muligt at tage hensyn til eventuelle effekter på innovation og vækst ved øget konkurrence. Dette diskuteres sidst i afsnittet.

### Samfundsøkonomiske gevinster ved øget konkurrence

#### Mange afledte effekter af konkurrencemangel

De høje priser, der følger af konkurrencemangel, resulterer som nævnt i afsnit II.2 i et samfundsøkonomisk tab, det såkaldte dødvægtstab. Tabet rækker dog længere end blot til det berørte marked, da der ofte vil være afledte effekter på andre markeder, ikke mindst arbejdsmarkedet. Det kan således være store dele af økonomien, der er berørt. Derudover kan der være internationale effekter: Hvis eksportpriserne er høje pga. konkurrencemangel, vil også velfærden i det land, der importerer de givne produkter, være lavere. For at kvantificere disse konsekvenser er det således nødvendigt at have et modelapparat, der dels dækker hele økonomien i den relevante gruppe lande, dels kan anvendes til analyser af konkurrencemangel.

#### Modellen GEM integrerer disse effekter

IMF har udviklet modellen Global Economic Model (GEM), som lever op til disse krav, se Bayomi (2004). IMF har for Det Økonomiske Råds formandskab anvendt GEM til at vurdere gevinsterne ved at øge konkurrencen i forhold til det nuværende konkurrenceniveau. IMF har tidligere gennemført en lignende analyse, men på ældre estimater af markup, se Hunt (2004). I boks II.4 gives en oversigt over GEM's centrale egenskaber.

### **Anvendte markup før reformer**

Baggrunden for modelsimulationen er den nuværende konkurrencesituation og fleksibilitet på henholdsvis produktmarkedet og arbejdsmarkedet i Danmark, Euro-land og USA.<sup>9</sup> Konkurrencen og fleksibiliteten måles ved empiriske vurderinger af virksomhedernes markup og lønningernes størrelse i forhold til lønnen i de mest konkurrenceudsatte brancher, jf. tabel II.5. Konkurrencesituationen opgøres for fremstillingssektoren og for servicesektoren. For Danmark tages der udgangspunkt i estimaterne for virksomhedernes markup gengivet i tabel II.2 i afsnit II.3. Da der i GEM anvendes en mere aggregeret brancheopdeling end i analysen af markup i afsnit II.3, er de i afsnit II.3 præsenterede markup aggregeret ved at vægte med branchernes værditilvækst. Med hensyn til markup i andre lande og markup på arbejdsmarkedet anvendes værdier, der er justeret lidt sammenlignet med Hunt (2004).<sup>10</sup>

### **Mest konkurrencedygtige land**

Effekterne afhænger af styrken af de reformer, der gennemføres, og dermed af forbedringen i konkurrencen. I beregningerne er det lagt til grund, at konkurrencen på produkt- og arbejdsmarkedet øges til niveauet i USA, der er det land i analysen, der har den laveste markup. Det er et valg, der følger naturligt af Lissabon-målsætningen om, at EU skal være den mest konkurrencedygtige økonomi i 2010. Det antages således for hvert land, at de med passende reformer kan opnå en markup på niveau med markup i USA.

9) USA repræsenterer resten af verden i beregningerne.

10) Hunt (2004) anvender estimerede markup for perioden 1970-92, jf. Martins mfl. (1996). Den estimerede markup for servicesektoren i Danmark (i perioden 1997-2004) er imidlertid lavere end markup i USA i Hunts studie. Det skyldes formentlig en generel tendens til øget konkurrence i både Europa og USA, som ikke fanges i de ældre estimater af markup. Derfor er markup i USA og Euro-området reduceret svarende til ændringen i Danmark.

GEM (Global Economic Model) er en multinational makromodel, som er udviklet af IMF, se Bayomi (2004). Den fokuserer på internationale makroøkonomiske sammenhænge. Modellen bygger på et mikroøkonomisk fundament og dermed en eksplicit modellering af de økonomiske aktørers reaktioner på ændringer i f.eks. konkurrencen og vilkårene for den internationale handel, jf. Obstfeld og Rogoff (1996).

Modellen indeholder en række trægheder i den økonomiske adfærd på kort sigt, jf. Christiano og Eichenbaum (2005). Reaktionerne i centrale makroøkonomiske variable på ændringer i pengepolitikken svarer nogenlunde til reaktionerne i disse variable i den europæiske centralbanks model, Area-Wide-Model (AWM), og den amerikanske centralbanks model, FRB-US. Den europæiske centralbanks pengepolitiske reaktion på ændringer i økonomien er fastlagt ud fra estimerede sammenhænge fra VAR-analyser. Den danske pengepolitik er fastlagt ud fra at sikre en fast valutakurs i forhold til euroen.

Det eksplicitte mikroøkonomiske fundament gør modellen velegnet til at vurdere konsekvenser af ændringer i konkurrenceintensiteten. Dette er ikke muligt i traditionelle makroøkonomiske modeller som f.eks. SMEC, der ikke kan tage hensyn til incitamentsvirkninger af ændrede konkurrenceforhold. I forhold til modeller som f.eks. DREAM er GEM noget mere simpel. Der tages således ikke hensyn til demografiske ændringer, ligesom den offentlige sektor og skattesystemet er meget simpelt modelleret. Andre modeller beskriver den internationale handel på mange sektorer.

En mere detaljeret beskrivelse af sektorerne vil imidlertid ikke nødvendigvis ændre væsentligt på resultaterne. Dette skyldes, at effekterne af navnlig arbejdsmarkedsreformerne kan fortolkes som en reduktion af strukturledigheden, og det er tilstrækkeligt at analysere disse effekter i en mere simpel sektorstruktur, jf. Minford (2003). Modellen er velegnet til at analysere tilpasningen fra en situation med relativ lav konkurrence til en situation med højere konkurrence, og modellen inkorporerer reaktionen i den europæiske og amerikanske pengepolitik på ændringer i økonomien.

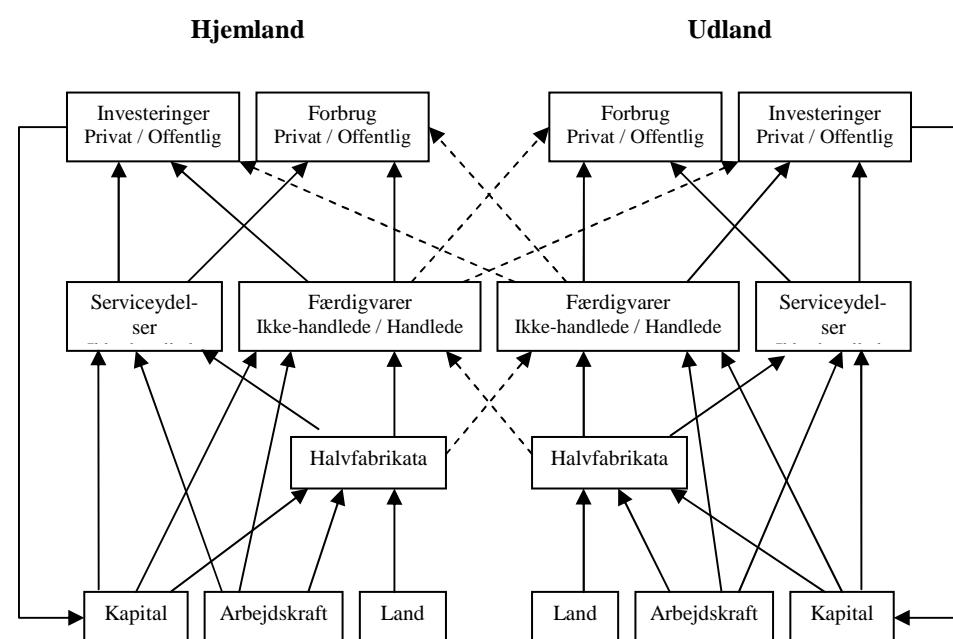
Modelstrukturen er angivet i figur A. Forbrugerne ejer de indenlandske virksomheder, investerer i kapitalapparatet og handler obligationer internationalt. Lønnin-gerne på arbejdsmarkedet fastsættes som en markup over fuldkommen konkurrencelønnen, den marginale disnytte af arbejde, og ændres kun trægt over tid. Det er en simpel måde at indbygge trægheder på arbejdsmarkedet i modellen uden at skulle beskrive dagpengesystemet og lønforhandlingerne i detaljer. Arbejdskraft-

ten er internationalt immobil. Produktionssiden i modellen er bygget op med tre sektorer: en færdigvaresektor, en servicesektor og en sektor, der producerer halvfabrikata. Sektoropdelingen er simpel, men gør det muligt at analysere betydningen af ufuldkommen konkurrence i industrien og servicesektoren for sig.

Virksomhederne kan sætte priserne som en markup over fuldkommen konkurrencepriserne (marginalomkostningerne). Der er desuden træghed i virksomhedernes ændringer i priserne. Der er en offentlig sektor, der køber ikke-handlede varer og finansierer forbruget ved at opkræve ikke-forvridende skatter. Endelig kontrollerer det offentlige den korte rente via en renteregulering.

I den version af modellen, der anvendes til analyser for Det Økonomiske Råd, er der inkluderet tre landegrupper, Danmark, Euro-området og USA.

Figur A. Global Economic Model, GEM



Anm.: Stiplede linjer angiver internationale handelsstrømme.  
 Kilde: Bayomi (2004).

Tabel II.5 Markup anvendt i beregninger med GEM

	Fremstilling	Service	Arbejds- marked
	----- Pct. -----		
Danmark	1,16	1,22	1,20
Euro-området	1,19	1,26	1,30
Laveste (USA)	1,15	1,17	1,16

Anm.: Der er ikke estimeret nye markup for Euro-området og USA. Det er antaget, at markup i USA og Euro-området procentuelt er reduceret svarende til den reduktion, der findes i den danske markup, når estimerne i afsnit II.3 sammenlignes med de ældre estimer i Hunt (2004).

Kilde: Hunt (2004) og egne beregninger.

### Virkninger af gradvise reformer

Resultatet af GEM analyserne fremgår af tabel II.6 og tabel II.7. I tabel II.6 er vist resultater, hvor der på samme tid gennemføres reformer i Danmark og Euro-området. Når der samtidig gennemføres reformer i Euro-området, er effekten i Danmark større, fordi stigningen i privatforbruget i Euro-området blandt andet tilfredsstilles ved øget import fra Danmark. I tabel II.7 er vist resultater, hvor der kun gennemføres reformer i Danmark. Da det formentlig ikke er realistisk at gennemføre reformerne hurtigt, er det antaget, at de gennemføres gradvist over en årrække, hvor den største del af reformerne er gennemført efter 4-5 år.

### Stigning i privatforbrug på ca. 4 pct.

Beregningerne i tabel II.6 antyder, at det danske bruttonationalprodukt efter 5 år vil stige med ca. 2 procent mere, end hvis reformerne ikke bliver gennemført, og på lang sigt med ca. 5½ procent. Stigningen i BNP kan henføres til en betydelig stigning i investeringerne og dermed opbygning af kapitalbeholdningen samt en stigning i det samlede antal arbejdstimer på knap 3 procent. Stigningen i antallet af arbejdstimer sker på baggrund af en stigning i reallønnen. Stigningen i privatforbruget sker først efter ca. 5 år. Det skyldes, at stigningen i indkomsten i starten anvendes til opsparing og investeringer i kapitalapparatet og først på lidt længere sigt til større forbrug. På lang sigt stiger privatforbruget med ca. 4 procent, svarende til 30 mia.kr. med udgangspunkt i privatforbruget i 2004.

Tabel II.6 *Konsekvenser af samtidige reformer i Danmark og Euro-området*

	5 år	10 år	Lang sigt
	----- Pct. ændring -----		
Danmark			
BNP	1,9	3,7	5,6
Privatforbrug	-0,2	1,1	4,2
Beskæftigelse <sup>a)</sup>	1,5	2,2	2,8
Kapitalbeholdning	2,3	5,4	9,5
Euro-området			
BNP	3,6	6,5	9,1
Privatforbrug	0,1	2,4	6,7
Beskæftigelse <sup>a)</sup>	3,7	5,1	6,2
Kapitalbeholdning	3,6	9,8	15,8

a) Målt ved det samlede antal arbejdstimer.

Anm.: Tabellen viser effekterne af, at markup på produkt- og arbejdsmarkederne i såvel Danmark som i Euro-området gradvist reduceres til amerikansk niveau.

Kilde: IMF beregninger med GEM.

Den kraftigere stigning i kapitalapparatet, og dermed investeringerne, end i privatforbruget er en konsekvens af ændringerne i den relative aflønning af arbejdskraft og kapital i virksomhederne. Da der er grænser for, hvor meget arbejdsudbuddet kan ændres på lang sigt, mens kapitalapparatet i højere grad kan tilpasses efterspørgslen, vil reallønningerne stige mere end omkostningerne til kapitalapparatet for samme stigning i efterspørgslen efter de to faktorer. For at mindske omkostningerne ved den øgede produktion vil virksomhederne derfor efterspørge relativt mere kapital, jf. Bayomi mfl. (2004).

### **Større gevinster i Euro-området**

Gevinsterne i Euro-området er betydeligt større end i Danmark. Det skyldes, at de forudsatte reformer er større i Euro-området, da konkurrencen i dag er svagere end i Danmark og strukturproblemerne på arbejdsmarkederne større.



**Isolerede danske reformer giver mindre effekt**

I tabel II.7 er vist effekterne af at gennemføre isolerede danske reformer. Beregningerne er gennemført, hvor der antages reformer på både produktmarkederne og arbejdsmarkedet, og hvor reformerne kun gennemføres på et af markederne. Hvis Euro-landene ikke gennemfører reformer, vil effekten på det danske bruttonationalprodukt være omtrent halvdelen af effekten, hvis Euro-landene gennemfører reformer samtidig med Danmark. Den langsigtede stigning i privatforbruget vil kun blive omkring 80 procent af stigningen ved samtidige reformer.

**Gunstige effekter fra udlandet**

Gevinsten for Danmark ved reformer i Euro-landene skyldes en større efterspørgsel efter danske produkter. Det medfører en prisstigning på danske eksportvarer i forhold til relativt til de varer, Danmark importerer, og dermed en bytteforholdsforbedring, der øger de danske husholdningers realindkomst. Hvis det kun er Danmark, der gennemfører reformer, vil der opstå en negativ bytteforholdseffekt, dvs. den reale valutakurs falder, fordi det højere udbud af danske varer i forhold til udlandet kun kan afsættes, hvis prisen falder.

**Størst effekt af reformer på produktmarkeder**

De to nederste dele af tabel II.7 viser effekterne, hvis der kun gennemføres reformer på henholdsvis produktmarkedet og arbejdsmarkedet. Reforme på produktmarkederne har større effekt end reformer på arbejdsmarkedet. Stigningen i privatforbruget ved gennemførelse af arbejdsmarkedsreformer er ca. 40 pct. lavere end ved gennemførelse af produktmarkedsreformer. Hvis der kun gennemføres reformer på arbejdsmarkedet, øges privatforbruget med samme styrke som BNP. Det skyldes blandt andet, at arbejdskraften bliver relativt billigere for virksomhederne end kapitalen, og at virksomhederne derfor øger indsatsen af arbejdskraft relativt mere end kapital. Dermed er det ikke nødvendigt at øge den indenlandske opsparing så meget som ved produktmarkedsreformer.

Tabel II.7 *Konsekvenser af isolerede danske reformer*

	5 år	10 år	Lang sigt
	----- Pct. ændring -----		
Produkt- og arbejdsmarkedsreformer			
BNP	1,1	2,1	3,0
Privatforbrug	-1,4	0,1	3,3
Beskæftigelse <sup>a)</sup>	1,3	1,9	2,4
Kapitalbeholdning	1,3	4,2	6,8
Produktmarkedsreformer			
BNP	0,9	1,6	2,2
Privatforbrug	-0,7	-0,2	1,1
Beskæftigelse <sup>a)</sup>	0,7	1,0	1,2
Kapitalbeholdning	1,0	3,4	5,3
Arbejdsmarkedsreformer			
BNP	0,3	0,5	0,7
Privatforbrug	0,2	0,4	0,7
Beskæftigelse <sup>a)</sup>	0,5	0,8	1,0
Kapitalbeholdning	0,1	0,4	0,7

a) Målt ved det samlede antal arbejdstimer.

Anm.: Tabellen viser effekterne af, at markup på produkt- og/eller arbejdsmarkederne i Danmark gradvist reduceres til amerikansk niveau.

Kilde: IMF beregninger med GEM.

**Øget konkurrence i Danmark realiserer 25 pct. af kravet til holdbar finanspolitik**

Det bemærkes, at det samlede antal arbejdstimer stiger med ca. 2 pct. i løbet af 10 år ved isolerede danske reformer på både arbejdsmarkedet og produktmarkederne. Det svarer til ca. 40 pct. af kravet til stigningen i beskæftigelsen for at sikre en holdbar finanspolitik, jf. Det Økonomiske Råd (2004a). Beregningerne peger endvidere på, at omtrent 25 pct. af kravet til arbejdsstyrkevæksten vil kunne realiseres alene gennem øget produktmarkeds konkurrence.<sup>11</sup>

11) Dette svarer til ca. halvdelen af, hvad der ifølge regeringens 2010-plan er nødvendigt for at sikre en holdbar finanspolitik.

## Begrænsninger i GEM analyserne

Det er dog vigtigt at bemærke, at der er begrænsninger i vurderingen af de samfundsøkonomiske gevinster. Resultatet giver ikke præcis information om, hvilke typer af reformer der er behov for.

## Stigning i arbejdstimer eller beskæftigelse?

Endvidere indgår arbejdsløsheden ikke direkte i GEM, da der fokuseres på ændringen i det samlede antal udførte arbejdstimer. Det er dog sandsynligt, at en del af stigningen i det samlede antal udførte arbejdstimer vil komme fra en stigning i beskæftigelsen, herunder et fald i den strukturelle ledighed. I en model med lønforhandlinger mellem virksomhederne og lønmodtagerne vil der være en sammenhæng mellem virksomhedens markup og reallønnen og dermed beskæftigelsen. Dette bekræftes af empiriske analyser, jf. Jean og Nicoletti (2002). Hvis virksomhedernes markup reduceres, vil det i disse modeller øge både reallønnen og beskæftigelsen. Det kan på baggrund af en sådan simpel model anslås, at beskæftigelsen vil stige med omkring 2 pct., hvis konkurrencen øges som angivet ovenfor.<sup>12</sup> Det svarer til, at stort set hele stigningen i antallet af arbejdstimer kommer via højere beskæftigelse. Der er dog betydelig usikkerhed om den sammenhæng mellem beskæftigelse og realløn, der ligger til grund for beregningerne.

12) Resultatet af forhandlingsmodellen er, at sammenhængen mellem beskæftigelsen og reallønnen er  $de/e = -dm/((1+m)\beta)$ , hvor  $e$  er beskæftigelsesgraden,  $de$  ændringen i beskæftigelsesgraden,  $1+m$  markup,  $dm$  ændringen i markup og  $\beta$  er reallønelasticiteten mht. beskæftigelsesgraden,  $\beta = (dw/w)/(de/e)$ . Ifølge Blanchflower og Oswald (1994) er reallønelasticiteten mht. arbejdsløsheden -0,1 for de fleste lande. Denne elasticitet kan omregnes til en elasticitet for beskæftigelsen som  $\tilde{\beta} = \beta \cdot (1-u)/u$ , hvor  $u=1-e$ . Det giver en elasticitet på 1,7 under antagelse af en arbejdsløshedsprocent på 5,5. Blanchflowers og Oswalds analyse har dog været udsat for kritik, jf. Card (1995), og resultater for Danmark peger på en mindre effekt, jf. Nicolaisen og Tranæs (1996) og Albæk mfl. (2000).

**Resultatet behæftet med usikkerhed ...**

Det er endvidere usikkert, om alle lande vil kunne gennemføre reformer, der kan sikre det forudsatte konkurrenceniveau. Det skyldes blandt andet, at der kan være naturgivne eller strukturelle forskelle, der sætter grænser for, hvor meget virksomhedernes markup reelt kan reduceres. På den anden side kan nogle lande formentlig opnå en stærkere konkurrence end forudsat, ligesom der også er en række faktorer, der ikke er inddraget i beregningerne, som vil kunne give større gevinster end beregnet. Det skyldes, at manglende konkurrence ikke blot giver et samfundsøkonomisk tab på kortere sigt i form af ineffektiv anvendelse af ressourcerne i økonomien her og nu – og dermed lavere produktion og forbrugsmuligheder – men at manglende konkurrence også kan påvirke den økonomiske vækst i økonomien. Svag konkurrence kan således også medføre såkaldt “dynamisk” ineffektivitet, jf. afsnit II.2. Dette aspekt er ikke inddraget i beregningerne på GEM, da det er vanskeligt at gøre inden for GEM’s makroøkonomiske modelramme, og fordi der haves for lidt specifik viden om størrelsesordenen af disse effekter på den samlede samfundsøkonomi.

**... men gevinsterne kan være større****Sammenhæng mellem vækst og konkurrenceintensitet****Konkurrence og vækst**

Øget konkurrence kan som nævnt have en positiv effekt på den overordnede vækst i økonomien. For det første kan virksomhederne i et vist omfang undslippe konkurrencen ved at udvikle nye produkter. For det andet kan afkastet af omkostningsreducerende tiltag være større i mere konkurrenceudsatte markeder, hvor priselasticiteten er større. Endvidere kan skærpet konkurrence i brancher, hvor virksomhederne producerer relativt ens produkter, øge incitamentet til at innovere, fordi virksomheden opnår en markedsmæssig fordel ved at skabe et nyt produkt. Endelig kan konkurrence øge effektiviteten via tilgang af nye effektive virksomheder, der udkonkurrerer mindre effektive virksomheder, jf. Aghion og Howit (1998) og Ahn (2002).

**Fremtidige overskud skaber innovation**

Der er således en række argumenter for, at øget konkurrence kan skabe øget vækst. Der er omvendt også en række argumenter for, at en vis markedsmagt er gavnlig for væksten. Ifølge denne del af litteraturen er det i høj grad virksomhedernes muligheder for at skabe fremtidige overskud, der

inspirerer virksomhederne til at udvikle nye produkter eller nye produktionsmetoder. Overskuddene skabes ved, at virksomhederne kan opnå en markedsfordel i en kortere eller længere periode, efter de har udviklet et nyt produkt eller en ny produktionsmetode, fordi det kun er virksomheden selv, der producerer lige nøjagtig dette produkt. Det svarer til, at virksomheden er monopolist på en lille del af markedet i en periode. Øget konkurrence i de innovative brancher kan derfor potentielt hæmme innovationen i virksomhederne, jf. f.eks. Tirole (1988), Aghion og Howitt (1998) og Aghion mfl. (2004).

### **Omvendt U-formet sammenhæng**

Traditionelt har empiriske analyser fundet, at der er en positiv sammenhæng mellem konkurrencepres og virksomhedernes innovation og produktivitet, jf. Blundell mfl. (1999), Nickell (1996), Dilling-Hansen mfl. (1998) og Okada (2005). Nyere resultater har imidlertid fundet, at sammenhængen både kan være positiv og negativ. I både Storbritannien og USA synes der at være en "omvendt U-formet" sammenhæng mellem konkurrenceniveauet og innovationsaktiviteten målt ved antallet af udtagne patenter i industrivirksomhederne, jf. Aghion mfl. (2005) og Hashmi (2005). Resultatet kan forklares inden for rammerne af en model for virksomhedernes innovation, der kombinerer indsigten fra de forskellige teoriretninger, jf. Aghion mfl. (2005).

### **Konkurrence og patentlovgivning**

Analyserne viser, at det også i forhold til den økonomiske vækst er vigtigt med høj konkurrence. Meget hård konkurrence uden mulighed for at udtage patenter på innovationer, eller på anden måde undgå at konkret information om nyudviklede produkter og produktionsmetoder spredes, kan imidlertid hæmme virksomhedernes forsknings- og udviklingsindsats. I brancher med forholdsvis få muligheder for innovation er dette hensyn formentlig noget mindre, og fuldkommen konkurrence er i højere grad hensigtsmæssigt. Dertil kommer, at gevinsterne ved øget vækst som følge af ufuldkommen konkurrence i innovative brancher må afvejes mod velfærdstabene ved mindre konkurrence. Endvidere bemærkes, at der i beregninger af gevinsterne ved øget konkurrence i Danmark blev taget højde for, at der fortsat kan være en vis markup.

**Vigtigt at sikre markedsadgang**

Selvom der således er argumenter for, at innovative virksomheder skal kunne opnå en vis markedsfordel i en periode, er det vigtigt at sikre adgang til markedet, f.eks. ved at patentbeskyttelse af produkterne kun gælder en begrænset periode. En analyse på britiske data finder således, at en højere tilgang af nye virksomheder øger produktivitetsvæksten i de eksisterende virksomheder, se Aghion mfl. (2004). Omvendt vil barrierer for opstart af nye virksomheder mindske innovationen, hvilket illustreres af en negativ korrelation mellem omkostningerne ved at starte virksomheder og indkomsten pr. capita, Marimon og Quadrini (2005).

**Store gevinster ved at øge konkurrencen**

En samlet konklusion af analyserne i dette kapitel er, at der er store gevinster ved at øge konkurrencen i Danmark og Europa mere generelt. For at opnå det må der dels sikres øget konkurrence mellem de virksomheder, der i dag er på markedet, og dels sikres, at der er konkurrence fra nye virksomheder om at komme ind på markedet.

En mere detaljeret gennemgang af litteraturen findes i et baggrundsnotat, som kan fås ved henvendelse i Det Økonomiske Råds Sekretariat eller på [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

## II.5 International konkurrence

**International konkurrence**

Indførelsen af det indre marked og den tiltagende internationale handel betyder, at danske virksomheder i stigende grad bliver udsat for konkurrence fra udenlandske virksomheder. Samtidig opnår virksomhederne større afsætningsmuligheder på udenlandske markeder. Betydningen af disse forhold for virksomhedernes konkurrencesituation vurderes i dette afsnit.

**Effekter af øget importkonkurrence**

Øget importkonkurrence og større åbenhed på de udenlandske markeder påvirker virksomhedernes forhold forskelligt. Der kan umiddelbart peges på tre effekter af øget importkonkurrence. For det første vil øget import af materialer eller halvfabrikata reducere virksomhedernes omkostninger og dermed potentielt priserne på virksomhedens produkter. For det andet øges konkurrencen på de indenlandske markeder, hvilket vil reducere virksomhedernes eventuelle

markup, se f.eks. Krugman (1979). For det tredje øges den gennemsnitlige produktivitet, hvis ineffektive virksomheder presses eller udkonkurreres (kreativ destruktion, jf. afsnit II.2). Det er således veldokumenteret, at en del af den indenlandske produktivitetsvækst kan forklares ved, at lønmodtagere skifter job fra virksomheder med lavere produktivitet til virksomheder med højere produktivitet. Afhængig af hvordan og inden for hvilke brancher bidraget fra nedlæggelsen af lavproduktive virksomheder måles, kan det forklare mellem 18 og 70 pct. af produktivitetsvæksten i danske virksomheder, jf. Lentz og Mortensen (2005) og Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004).

### **Potentiale for international handel udnyttes ikke**

Beregninger fra Økonomi- og Erhvervsministeriet tyder på, at Danmark ikke udnytter mulighederne for international handel i den grad, som Danmark kunne forventes at gøre på baggrund af landets økonomiske og geografiske karakteristika, se Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003 og 2004) og afsnit II.2.<sup>13</sup> Dermed er der risiko for, at virksomhederne producerer med et højere omkostningsniveau og lavere produktivitet, end hvis potentialet blev udnyttet bedre, ligesom konkurrencepresset fra udlandet kan være relativt mindre.

### **Import øger konkurrencen**

Der findes en række studier, der har undersøgt, hvorvidt omfanget af import påvirker virksomhedernes muligheder for at opnå overnormal indtjening. De finder, at jo større importen er, jo lavere er virksomhedernes overnormale indtjening, se f.eks. Tybout (2003) og Lundin (2004). Beregninger på tværs af EU-lande finder endvidere, at international handel mindsker priserne dels via øget produktivitet dels via lavere markup, se Chen mfl. (2004).<sup>14</sup>

- 13) Beregningerne er baseret på en regressionsanalyse af sammenhængen mellem størrelsen af den internationale handel og en række forklaringsfaktorer såsom landenes størrelser målt ved indbyggertallet, BNP pr. indbygger, den geografiske afstand mellem landenes hovedstæder og tætteste handelscentre, prisforskelle m.m. Beregningerne viser, at den danske internationale handel er mindre, end hvad der ifølge den statistiske sammenhæng kan forventes af et land med Danmarks størrelse og geografiske placering.
- 14) Forfatterne estimerer effekterne og simulerer virkningerne i en makroøkonomisk model. Den empiriske analyse afviger fra nedenstående analyse, både hvad angår data og metode.

**Analyse af importkonkurrence**

Der er gennemført en analyse af, hvilken betydning importkonkurrence har for virksomhedernes markup. Analysen er gennemført på baggrund af oplysninger for ca. 35.000 virksomheder i industrien i perioden 1999-2002, jf. boks II.5. Anvendelsen af oplysninger om den enkelte virksomhed frem for aggregerede nationalregnskabsdata, som blev anvendt i afsnit II.3, kan være fordelagtig, fordi det kan være problematisk at anvende aggregerede tal, hvis de underliggende enheder, virksomhederne, er meget forskellige, se Basu and Fernald (1997). På den anden side kan konkurrencesituationen kun beregnes for væsentlig færre brancher, end det er muligt med aggregerede tal, fordi oplysningerne ikke findes på virksomhedsniveau for en række brancher.

**Ikke tegn på stor effekt af import konkurrence**

Analysen har ikke kunnet påvise en negativ sammenhæng mellem omfanget af importkonkurrence og virksomhedernes markup. Der synes derimod at være en tendens til, at virksomhedernes markup er størst i de brancher, hvor importen er størst, jf. tabel II.8 og figur II.4. Effekten er dog insignifikant. Der kan være flere forklaringer på, at øget import kan give anledning til højere markup. For det første kan det være et udtryk for, at udenlandske virksomheder har lettere ved at komme ind på danske markeder, hvor der er svag konkurrence. Det er vanskelig at kontrollere, for denne omvendte årsagssammenhæng i analysen. Endvidere kan det skyldes, at det eventuelt ikke er den faktiske import, der påvirker konkurrencesituationen i den enkelte branche, men truslen fra potentielle udenlandske virksomheder om at gå ind på det danske marked. Dette tages der ikke højde for i analysen. Analysen peger dog på, at virksomheder, der importerer mere til anvendelse i virksomhedens produktion, har lavere markup. Det kan skyldes, at virksomheder, der er presset på indtjeningen, i højere grad vælger at outsource noget af produktionen.

**Effekter af eksportmuligheder**

International konkurrence kan også påvirke virksomhedernes markup via deres tilstedeværelse på eksportmarkederne. Den samlede effekt er imidlertid teoretisk vanskelig at bestemme. På den ene side kan det være nødvendigt for en eksportvirksomhed at acceptere en lavere markup for at kunne trænge ind på et stærkt konkurrencepræget eksportmarked. På den anden side er eksporterende virksomheder



Analysen af international konkurrences betydning for indenlandske industrivirksomheders konkurrencesituation er gennemført med samme metode som analysen af markup i forskellige brancher, jf. boks II.2. Her blev det vist, at Lerner-indekset i en given branche kan estimeres ud fra relationen

$$\Delta y_{kt} = B_k \Delta x_{kt} + \varepsilon_{kt}, \quad (1)$$

hvor  $\Delta y_t$  er givet som venstresiden i ligningen i boks II.2, og  $\Delta x_t$  er givet som variablene i parentes på højresiden.  $B_k$  er Lerner-indekset i branche  $k$ , mens  $t$  er indeks for året. Markup i branchen kan herefter beregnes som  $\mu_k = 1/(1 - B_k)$ .

I denne analyse tages der højde for, at virksomhedernes markup kan være påvirket af udenlandske virksomheders tilstedeværelse på det indenlandske marked og af virksomhedernes egen eksport. Der estimeres følgende relation

$$\Delta y_{jkt} = (B^* + B^H \cdot H_{kt} + B^{IMPKV} \cdot IMPKV_{kt} + B^{IMPINT} \cdot IMPINT_{jkt} + B^{EXPDUM} \cdot EXP_{jkt} + B^{EXPINT} \cdot EXPINT_{jkt}) \Delta x_{jkt} + \lambda_t + \varepsilon_{jkt}, \quad (2)$$

hvor  $j$  er et indeks for virksomheden.  $\lambda_t$  er årsummyer, der fanger aggregerede stød til økonomien, som er ens for alle virksomheder.  $H_{kt}$  er et mål for koncentrationen af indenlandske virksomheder i branche  $k$ , målt ud fra virksomhedernes helårsbeskæftigede.  $IMPKV_{kt}$  er den samlede import af varer, der produceres i branche  $k$ , i forhold til det samlede forbrug af disse varer (importkvoten), mens  $IMPINT_{jkt}$  er virksomhedernes import til egen produktion i forhold til omsætningen.  $EXP_{jkt}$  er en dummy for virksomhedens tilstedeværelse på eksportmarkederne, mens  $EXPINT_{jkt}$  måler virksomhedens eksportintensitet.

$B^*$  måler det gennemsnitlige Lerner-indeks i industrien og dermed indirekte virksomhedernes markup, jf. ovenfor.  $B^H$  måler betydningen af koncentration af indenlandske virksomheder i branche  $k$  for virksomhedernes markup i denne branche i forhold til den gennemsnitlige markup i industrien, dvs. betydningen af den indenlandske konkurrence.  $B^{IMPKV}$  måler betydningen af importkonkurrence, og  $B^{IMPINT}$  måler betydningen af import til egen produktion.  $B^{EXPDUM}$  måler betydningen af, at virksomheden er eksportør, mens  $B^{EXPINT}$  måler betydningen af størrelsen af virksomhedens import.

Analysen er gennemført ved anvendelse af en kombination af virksomhedsoplysninger og oplysninger fra nationalregnskabet. Der haves oplysninger fra regnskabsstatistikken og den generelle firmastatistik. Statistikkerne dækker ikke alle brancher. Derfor er det kun brancher i industrien, der indgår i analysen. Der anvendes oplysninger om i alt ca. 35.000 virksomheder i årene 1999-2002.

Oplysninger om import af varer, branchen selv producerer, er fra en særkørsel på nationalregnskabs input-output-tabeller. Importkvoten er givet som import/(produktion + import - eksport), dvs. importen i forhold til det samlede forbrug. Importkvoterne er beregnet for 35 brancher i industrien. Importen er målt som den samlede import af produkter svarende til branchens egen produktion inkl. import til endelig anvendelse. Oplysninger om virksomhedernes import og eksport er fra generel firmastatistik.

Tilsvarende analyser har været gennemført på svenske og britiske data, jf. Lundin (2004, 2005) og Görg og Warzynski (2003).

Analysen er yderligere dokumenteret i et baggrundsnotat, som kan downloades fra [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

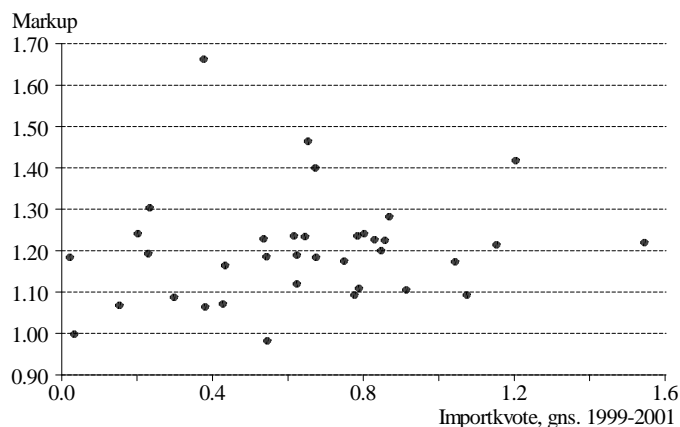
Tabel II.8 *Betydningen af international konkurrence for danske virksomheders markup, 1999-2002*

	(1)	(2)	(3)
Gennemsnitlig Lerner-indeks	0,148 ***	0,162 ***	0,164 ***
Indenlandsk koncentration	0,004	0,015	0,015
Importkonkurrence	0,042	0,056	0,052
Virksomhedens importintensitet	-0,081 **	-0,065 *	-0,073 *
Eksportør status	•	-0,050 ***	-0,066 ***
Eksportintensitet	•	•	0,054
$R^2$	0,11	0,11	0,17

Anm.: “\*\*\*”, “\*\*” og “\*” angiver, at koefficienterne er signifikante på 1-, 5- og 10-pct. niveau på baggrund af standardafvigelser, der er robuste over for heteroskedasticitet og korrelation mellem virksomheder inden for samme branche. Jf. boks II.5 for en beskrivelse af metoden. Der er også inkluderet årsummyer. Estimatorerne er dokumenteret i et arbejdsnotat, jf. [www.dors.dk](http://www.dors.dk).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata, jf. boks II.5.

Figur II.4 Sammenhæng mellem markup og importkvote



Anm.: Tallene for markup er fundet ved at estimere relationen i (1) i boks II.5 for hver branche.

Kilde: Egne beregninger på registerdata, jf. boks II.5.

ofte mere effektive end ikke-eksporterende virksomheder og kan derfor potentielt tage en højere markup, jf. f.eks. Bernard og Jensen (1999 og 2004) og Kaiser og Kongsted (2004). Markup kan således tænkes at være både større og mindre i de eksporterende virksomheder.

### **Eksporterende virksomheder generelt lavere markup**

Analysen viser, at markup i de danske eksporterende industrivirksomheder er mindre end i de ikke-eksporterende virksomheder, jf. kolonne (2) tabel II.8. Eksporterende virksomheder i en gennemsnitlig branche i industrien vil ifølge beregningerne have en markup, der er godt 30 pct. lavere i gennemsnit end ikke eksporterende virksomheder.<sup>15</sup> Dette kan højst sandsynligt tilskrives en effekt af højere konkurrence på de udenlandske markeder, idet de øvrige effekter af virksomheders tilstedeværelse på eksportmarkederne trækker i modsat retning og vil kunne give en højere markup. Den fundne effekt kan således undervurdere effekten af

15) Den estimerede gennemsnitlige markup for en ikke-eksporterende virksomhed er 19 pct. ( $1/(1-0,162)-1$ ) mens en eksporterende virksomhed har en gennemsnitlig markup på ca. 13 pct. ( $1/(1-0,162+0,050)-1$ ).

eksportmarkederne på markup. Blandt de eksporterende virksomheder peger resultaterne på, at de, der eksporterer mest målt ved virksomhedernes eksportintensitet, har højere markup, jf. kolonne (3) i tabel II.8. Det kan afspejle, at disse virksomheder er mere effektive end virksomheder, der eksporterer mindre, og derfor kan tage en højere markup. Sammenhængen er dog ikke statistisk signifikant.

### **Internationale analyser**

Der findes kun enkelte internationale analyser vedrørende betydningen af eksport for virksomhedernes markup. De finder varierende effekter. En analyse på svenske data finder således en negativ sammenhæng mellem tilstedeværelse på eksportmarkederne og markup, mens en analyse på engelske data finder en positiv effekt, jf. Lundin (2005) og Görg og Warzynski (2003).

### **International handel skærper konkurrencen**

Sammenfattende gælder, at øget åbenhed skærper konkurrencen for de indenlandske virksomheder. I ovenstående analyse er dette påvist for så vidt angår eksportvirksomhedernes markup. I modsætning til i en række udenlandske undersøgelser blev der derimod ikke påvist en signifikant effekt af importkonkurrence for virksomhedernes markup.

## **II.6 Offentlig regulering og konkurrence**

### **Myndighedernes påvirkning af markederne**

Myndighederne påvirker konkurrencen på mange måder. Konkurrenceloven fastlægger de overordnede rammer, men for mange erhverv er der specifik lovgivning, f.eks. autorisationsordninger eller godkendelsesordninger, der påvirker konkurrencen. I nogle erhverv kan markedsstrukturen endvidere nødvendiggøre offentlig regulering, som i tilfælde af en uheldig udformning kan medføre en mindre effektiv konkurrence. Endelig kan myndighederne påvirke prisdannelsen ved tilstedeværelsen på visse markeder som enten producent eller efterspørger.

### **Afsnittets indhold**

Dette og det følgende afsnit omhandler sammenhængen mellem konkurrenceproblemer og offentlig regulering. Først diskuteres hvordan offentlig regulering påvirker konkurrencevilkårene. Dernæst ses på servicedirektivet, der sigter

mod at reducere omfanget af offentlige regulering og procedurer, der virker som konkurrencebarrierer.

## **Elmarkedet**

Elsektoren er et eksempel på en sektor, der tidligere var under direkte offentlig kontrol, og som nu er liberaliseret, men underlagt betydelig offentlig regulering. I afsnit II.7 analyseres konkurrencen på elmarkedet, og det vurderes, hvorledes den offentlige regulering kan justeres, så konkurrencen bliver mere effektiv.

### **Betydningen af offentlig regulering**

Der findes en omfattende markedsregulering. Omdrejningspunktet er konkurrenceloven, men herudover findes der specifik regulering af en række erhverv. Konkurrenceloven er beskrevet i afsnit II.2.

## **Offentlig produktion**

Den specifikke regulering kan være indrettet på forskellig vis. En kraftig regulering finder sted, hvis der er tale om offentlig produktion, se Det Økonomiske Råd (2004a og 2004b). Omfanget af offentligt ejede selskaber er blevet reduceret, og der findes en række mekanismer til yderligere konkurrenceudsættelse af offentlig produktion. Såvel Det Økonomiske Råd (2004a) som Konkurrencestyrelsen (2005) har således vurderet, at der fortsat er rige muligheder for udlicitering af kommunale opgaver.

## **Typer af regulering**

I en række andre tilfælde finder produktionen sted i privat regi, men myndighederne stiller en række krav til produktionen, der kan virke konkurrencebegrænsende. Der kan være tale om autorisationsordninger, antalsmæssige begrænsninger, eneretsbevillinger eller andre reguleringer, f.eks. returemballageordninger eller reklameregulering. I boks II.6 gives en oversigt over, hvilke erhverv der er omfattet af sådanne ordninger i Danmark.

## **Samlet omfang af dansk regulering**

OECD vurderer, at Danmark i international sammenligning kun har en begrænset produktmarkedsregulering, og at omfanget er blevet reduceret fra 1998 til 2003, jf. figur II.1 i afsnit II.2.

**Regulering  
begrænser  
konkurrence,  
men kan være  
nødvendig**

Det fremgår af boks II.6, at der fortsat findes en lang række erhvervs-specifikke reguleringer. Selvom disse reguleringer oftest begrænser konkurrencen, kan den være nødvendig, da den medvirker til at rette op på markedsfejl, f.eks. asymmetrisk information, jf. senere.

**Antals-  
begrænsninger**

Det er dog svært at finde argumenter for at bevare antalsmæssige begrænsninger såsom tilfældet er for bobestyrere, hyrevogne, bygningsagkyndige, apotekere og øvrige sundhedserhverv. Generelt udgør antalsbegrænsninger alvorlige adgangsbarrierer, der bør fjernes, hvor det er muligt.<sup>16</sup> Hvor autorisationsordninger kun besværliggør adgang til markedet, kan antalsbegrænsninger helt udelukke nye udbydere.

**Eneretsbevillinger**

I visse tilfælde finder produktionen sted under naturligt monopol. Det gælder f.eks. for infrastrukturen i en række forsyningssektorer. Da markedsadgang her er stærkt begrænset som følge af teknologiske forhold, er der behov for offentlig regulering. I disse tilfælde er det en mulighed at skabe konkurrence om retten til en eneretsbevilling eller at udstede en eneretsbevilling kombineret med en prisregulering, f.eks. målestokskonkurrence, jf. Det Økonomiske Råd (2004a). For rutekørsel kan en eneretsbevilling f.eks. udgøre en del af en samlet aftale, der også indeholder, at bevillingshaveren forpligter sig til at køre på ydertidspunkter. Eneretsbevillinger kan dog opfattes som ekstreme adgangsbegrænsninger, og de bør derfor kun anvendes på markeder med helt særlige problemer.

**Autorisations-  
ordninger**

Mange erhverv er reguleret med autorisationsordninger. Set ud fra et konkurrencesynspunkt er autorisationsordninger uheldige, da de begrænser mulighederne for nye udbydere. I særdeleshed begrænser autorisationsordninger udenlandske serviceudbydere i at levere ydelser i Danmark. For en del erhverv kan der dog - f.eks. af sikkerhedshensyn eller pga.

16) Der kan dog argumenteres for, at en begrænsning i f.eks. antallet af læger, speciallæger og lignende imødegår den tendens til overefterspørgsel, der skyldes den gratis adgang til sundhedsydelser. Da det kan være svært at pege på en effektiv alternativ regulering af dette problem, kan det ikke udelukkes, at antalsbegrænsninger for netop læger bør opretholdes.

*Erhverv, hvor der kræves særlig tilladelse eller autorisation:*

*Serviceerhverv:* advokater, akkrediteringsvirksomhed, auktionsledere, bedriftssundhedstjeneste, bilinspektion, bobestyrere, bygningssagkyndige, certificeringsvirksomhed, dampkedelkontrol, dispachører, ejendomsformidlere, elevatorkontrol, elinstallatører, energikonsulenter, erhvervsdykkere, fondsmæglere, forsikringsvirksomhed, hjemmeservice, hotel- og restaurationsvirksomhed, inkassovirksomhed, kørelærere, landbrugskonsulenter, landinspektører, pantelånere, pengeinstitutter, radio-/tv-spredning, realkreditvirksomhed, registrerede revisorer, rottebekæmpelse, spil og lotteri, spillekasinoner, statsautoriserede revisorer, statsautoriserede vejere, telekommunikationsvirksomhed, translatører og tolke, trykbeholderkontrol, vagtvirksomhed, varmtvandskedelkontrol og ædelmetalkontrol.

*Medico/sundhed:* apotekere, bisygdomsinspektører, dyrlæger, fodterapeuter, fysio- og ergoterapeuter, jordemødre, kiropraktorer, kliniske diætister, kliniske tandteknikere, læger, optikere, psykologer, speciallæger, sygeplejersker, tandlæger og tandplejere.

*Forsyning og transport:* affaldsbortskaffelse, buskørsel, elforsyning, færgetransport, godskørsel, hyrevognskørsel, jernbanetransport, luftfartsvirksomhed, naturgasforsyning, saltindvinding, vandforsyning og varmforsyning.

*Erhverv, hvor adgangen er antalsmæssigt begrænset:*

*Serviceerhverv:* bobestyrere og bygningssagkyndige.

*Medico/sundhed:* apotekere, fodterapeuter, fysioterapeuter, kiropraktorer, læger, psykologer og speciallæger.

*Transport:* Hyrevognskørsel.

*Erhverv udøvet efter enerets/koncessionsbevilling:*

*Service og fritid:* matrikulære arbejder i København og Frederiksberg, skorstensfejning, rottebekæmpelse, spil og lotteri – lotto og bookmaking.

*Forsyning og transport:* affaldsbortskaffelse (dele af erhvervet), elforsyning, naturgasforsyning (transport, forhandling og oplagring samt regional distribution), varmforsyning, saltindvinding, vandindvinding, jernbanedrift, rutekørsel, færgesejls på visse ruter.

*Eksempler på øvrig regulering:*

bindende videresalgspriser er tilladt for bøger, aviser, tobak og medicinalindustri. Returemballageordninger gælder for bryggerier og mineralvand, og for en del erhverv (f.eks. tobakssalg) er der reklameregulering. Endelig er produktionen i en række erhverv varetaget af den offentlige sektor, f.eks. store dele af vandsektoren.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2002). For enkelte erhverv kan reguleringen være ændret siden 2002.

betydelig asymmetrisk information - være god grund til at kræve særlige kvalifikationer af udøverne enten via autorisationsordninger eller uddannelseskraav.

**Autorisationsordninger bør gennemgås**

Listen over autorisationsordninger bør gennemgås for at vurdere, om der er forhold, der taler så stærkt for hver enkelt autorisationsordning, at fordelene herved overstiger omkostning i form af reduceret konkurrence.

**Sikkerhedsregler**

Fjernelse af autorisationsordninger må ikke forveksles med fjernelse af f.eks. sikkerhedsregler, der også skal overholdes, selvom en autorisationsordning afskaffes.

**Læger**

Et eksempel på en oplagt hensigtsmæssig autorisationsordning kan være læger. En læge har en større viden om sygdommen og behandlingen end patienten, der ikke kan gennemskue, om lægens anbefaling er korrekt. Det er derfor nødvendigt at regulere ydelsen, f.eks. ved at kræve at lægen har den fornødne uddannelse, selvom dette begrænser konkurrencen.

**Anden regulering**

Bindende videresalgspriser er tilladt for bøger, aviser, tobak og medicinalindustri. Det er vanskeligt at se, hvorfor konkurrencen er sat ud af kraft ved salg af netop disse produkter.<sup>17</sup>

**Reklamer**

Nogle erhverv er regulerede med hensyn til reklamering. Dette skaber et konkurrenceproblem, da det kan reducere en ny producents muligheder for at gøre forbrugerne opmærksomme på sin eksistens. I en del tilfælde, f.eks. ved reklamering over for børn, kan det være hensigtsmæssigt at beskytte "letpåvirkelige" forbrugere ved at regulere brugen af reklame. Det er dog uklart, om reklameregulering altid er det mest hensigtsmæssige instrument.

**Tekniske handelshindringer**

I visse tilfælde stilles der specielle danske tekniske krav til produkterne, hvilket kan være en barriere for konkurrence

17) Ud fra et sundhedssynspunkt kan det være hensigtsmæssigt, at tobak ikke er for billig. Dette hensyn sikres dog mest hensigtsmæssigt med høje afgifter frem for at tillade bindende videresalgspriser.



fra udlandet og dermed favorisere danske producenter. Det er ikke tilladt for EU's medlemsstater at skabe sådanne tekniske handelshindringer, men det kan være kompliceret at afgøre, hvornår der er tale om en sådan.

**Især serviceerhverv er regulerede**

Det fremgår af boks II.6, at det i særlig grad er serviceerhverv, der er underlagt offentlig regulering, i særdeleshed i form af autorisationsordninger. EU-Kommissionen har med sit forslag til servicedirektiv lagt op til at reducere omfanget af den offentlige regulering. Nedenfor ses der på konsekvenserne af at indføre servicedirektivet.

**Taxier**

Et konkret eksempel på en offentlig regulering, der kan være uheldig, er reguleringen af taxierhvervet, hvor der både er fysiske krav til bilerne, kvoter på antallet af taxier og maksimumspriser, som omtalt i boks II.7, hvor en liberalisering af taxierhvervet i Danmark diskuteres. Disse krav kan medvirke til, at markedet ikke fungerer hensigtsmæssigt. Svenske erfaringer tyder på, at såvel pris som antal taxier kan stige ved en liberalisering, se SOU (2005). Som nævnt i boks II.7 er prisstigningen dog ikke nødvendigvis uheldig, men kan blot være udtryk for en markedsligevægt, der afspejler forbrugerønsker. En liberalisering, der ikke er hensigtsmæssigt udformet, kan dog skabe mulighed for misbrug af markedsmagt, i det svenske tilfælde ved at bestillingskontorerne kan priskoordinere, og ved at de kan udgøre en adgangsbarriere.

Taxierhvervet er i dag underlagt en stram regulering. Den ene del af denne regulering vedrører fysiske krav til bilerne: Der skal være plads til tre passagerer på bagsædet, og bilen skal have en minimumslængde og -bredde. Den anden del vedrører antallet af taxier og deres priser. Myndighederne fastlægger, hvor mange taxilicenser, der udstedes i hver kommune, og der fastlægges en overgrænse for prisen. Praktisk talt alle taxier tager denne pris, der således fungerer som en fast pris.

Reguleringen er uhensigtsmæssig. Ved at stille fysiske krav til bilens udformning forhindres et bredere produktsortiment, der kunne have været til glæde for forbrugerne. Ved at fastlåse antallet af taxier sættes markedskræfterne ud af spil, og antallet af licenser kan være sat så lavt, at tilgængeligheden af taxier bliver uhensigtsmæssigt lille. Overgrænsen for prisen betyder, at en vognmand ikke kan yde en bedre service for en højere pris. Disse uhensigtsmæssigheder er indset af flere lande, f.eks. Sverige, der har valgt at liberalisere taxierhvervet. Ved den svenske liberalisering blev prisloftet og adgangsbeholdningen fjernet (der er dog visse krav til chaufførernes egnethed).

Konsekvensen af liberaliseringen var en stigning i antallet af taxier, men også stigende gennemsnitlige priser, se SOU (2005). En tilsvarende udvikling er set i Storbritannien, se Toner (1996). Den stigende pris kan dog ikke i sig selv tages som et udtryk for, at liberaliseringen har været uheldig. Et stigende antal taxier betyder bedre tilgængelighed for forbrugerne. Dette er en gevinst, der kan overstige den forøgede pris, dvs., at forbrugerne samlet set kan være blevet bedre stillet.

Bestillingskontorerne, der kan opfattes som en central del af erhvervets fælles infrastruktur, kan imidlertid udgøre et problem i den svenske liberalisering. Der er ingen restriktioner på antallet af bestillingskontorer, men pga. stordriftsfordele er der kun få kontorer. De bestemmer selv, om de vil have flere taxier tilknyttet, og alle taxier i et bestillingskontor tager samme pris. Det er afgørende for at fungere som taxivognmand, at man kan tilknyttes et bestillingskontor. Ved at begrænse optaget af nye taxier i bestillingskontorerne kan de eksisterende vognmænd skabe en effektiv adgangsbeholdning. Samtidig udgør den ensartede pris inden for et bestillingskontor en effektiv priskoordinering, dvs. bestillingskontorerne skaber muligheder for misbrug af markedsmagt.

En liberalisering af det danske taxierhverv bør overvejes, men det er afgørende at vurdere vilkårene for bestillingskontorerne, f.eks. ved at forbyde den interne priskoordinering og kræve, at nye vognmænd skal optages på lige vilkår.

## Patenter

Ved at udstede patenter begrænser myndighederne konkurrencen og skaber andre forvridninger, der kan være uheldige, jf. Mazzoleni og Nelson (1998). Når en virksomhed tildeles et patent, udelukkes andre virksomheder fra at kopiere og anvende den nye innovation. En mulig negativ effekt er risikoen for, at flere forskningsmiljøer kan have et kapløb om først at få et patent, hvilket kan betyde ressourcespild, da det kun tildeles den vindende part.<sup>18</sup> Desuden er der en risiko for, at en virksomhed udtager et patent, som den ikke skal bruge, blot for at afholde konkurrenterne fra at bruge innovationen. Der er dog også tungtvejende fordele ved patenter. For det første kan eksistensen af patenter forøge innovationen og dermed væksten i økonomien, da de forøger det forventede afkast af forskning. For det andet kan patenter betyde, at virksomheder tvinges til at offentliggøre deres viden, hvorefter andre kan arbejde videre derfra. Det er således ikke en enkel sag at identificere det optimale omfang og design af patentbeskyttelse, og en dybere analyse ligger uden for rammerne af dette kapitel.

## Lissabonstrategi og servicedirektiv

### Lissabonstrategi

Det Europæiske Råd vedtog i marts 2000 i Lissabon et økonomisk reformprogram, der havde til formål frem til 2010 at "...gøre EU til den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden", se Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2002). Et vigtigt element i Lissabonstrategien var gennemførelse af et indre marked for tjenester, da tjenesteydelser udgør en betydelig del af økonomien, ifølge EU-Kommissionen 70 pct. af BNP i de fleste medlemslande.

### Tjenesteydelser rammes hårdt af barrierer

Der findes i dag en række barrierer for fri udveksling af tjenesteydelser inden for EU, og Kommissionen mener, at tjenesteydelser på grund af deres komplekse og immaterielle karakter rammes hårdere af barrierer, end udveksling af varer gør. Yderligere fremgår det af boks II.6, at det i særlig grad er serviceerhverv, der er konkurrencebegrænsede på grund af offentlig regulering.

18) Patentkapløb kan dog også give gevinster, se Judd mfl. (2002).

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2002) identificerer de mange konkrete barrierer, der findes i medlemslandene. De er kategoriseret som henholdsvis barrierer for etablering i andre medlemsstater og barrierer for international handel inden for EU.

**Barrierer for etablering**

Barrierer for etablering kan f.eks. skyldes krav om godkendelse eller faglige kvalifikationer. Særligt vurderer Kommissionen, at antallet af tilladelser og langvarige bureaukratiske processer kan udgøre barrierer for etablering. En del af dette vedrører gentagelse af krav, som serviceudbyderne allerede opfylder i hjemlandet. Herudover udgør f.eks. begrænsninger i forbindelse med markedsføring et problem. Visse reklamer er forbudt, og andre er underlagt streng kontrol. Da de nationale regler er meget forskellige, forhindres virksomheder i at føre en fælles europæisk reklamekampagne.

**Barrierer for EU handel med tjenester**

Der er også en række barrierer for en effektiv international handel med tjenester. Det kan f.eks. være krav om, at tjenesteyderen skal være bosat eller etableret i det land, hvor tjenesteydelsen leveres. Herudover er der forskelle i f.eks. aftaleret og procedurer. I forbindelse med eftersalgsservice er der forskel mellem landene med hensyn til ansvar og erhvervsforsikring, finansielle garantier samt vedligeholdelse og reparation.

**Forbrugersiden**

For efterspørgerne efter serviceydelser fra udlandet kan det være svært at få information om serviceudbyderne, og der kan være ringe beskyttelse mod uredelige serviceudbydere.

**Små og mellemstore virksomheder**

Kommissionen finder, at det i særlig grad er de små og mellemstore virksomheder, der rammes hårdt af barriererne. Dette skyldes, at omkostningerne ved at overvinde barriererne i et vist omfang er faste, dvs. for små virksomheder er de relativt større.

**Servicedirektivet**

Kommissionens arbejde mandede ud i et kommissionsforslag til direktiv om tjenesteydelser i det indre marked, det såkaldte servicedirektiv. Vedtagelsen af servicedirektivet er dog udskudt pga. uenighed. EU-Parlamentet forventes at skulle tage stilling til et revideret forslag primo 2006.

**De fleste serviceerhverv omfattet**

Det overordnede formål med servicedirektivet er "...at opstille en retlig ramme, der fjerner hindringerne for etableringsfriheden for tjenesteydere og den frie udveksling af tjenesteydelser." I boks II.8 gives en oversigt over indholdet af servicedirektivet. Direktivet dækker langt hovedparten af serviceydelserne, men enkelte ydelser er undtaget, f.eks. finansielle serviceydelser, elektroniske kommunikationstjenester og visse transporttjenester. For f.eks. finansielle serviceydelser er der et selvstændigt EU-arbejde i gang.

**Etableringsfrihed**

For at fjerne hindringer for etableringsfriheden omfatter forslaget foranstaltninger til administrativ forenkling, f.eks. kvikskranker, så udenlandske serviceudbydere kun behøver at henvende sig ét sted, principper for tilladelsesordninger og forbud mod særligt restriktive retlige krav.

**Frihed til udveksling af tjenesteydelser**

Forslaget til servicedirektiv bygger, for så vidt angår international handel med tjenesteydelser, på oprindelseslandsprincippet, der indebærer, at tjenesteyderen kun er underlagt loven (f.eks. vedrørende tjenesteyderens adfærd, ydelsens kvalitet, reklame, kontrakter og tjenesteyderens ansvar) i det land, hvor de er etableret. Der er såvel generelle, som individuelle nationale og midlertidige undtagelser fra oprindelseslandsprincippet. Således er f.eks. pengetransporter midlertidigt undtaget, og medlemsstaterne kan under visse afgrænsede omstændigheder træffe særlige foranstaltninger vedrørende sikkerhed, sundhedsydelser og offentlig orden. Der er regler, der sikrer tjenestemodtagerens ret til at anvende tjenesteydelser fra andre medlemsstater uden at blive hindret af restriktive foranstaltninger. Endelig er der regler for opgavefordelingen mellem de to involverede landes myndigheder.

**Harmonisering af oplysning**

For at skabe "tillid" mellem medlemsstaterne omfatter forslaget bl.a. fælles regler for oplysninger f.eks. vedrørende forbrugerbeskyttelse og kvalitetskriterier for tjenesteydelserne. Således kan reglerne fortsat være forskellige i landene, men adgangen til oplysninger om reglerne bliver forenklet.

**Dækker kun EU-lande**

Direktivet vedrører udveksling af serviceydelser inden for EU. Det vil sige, at erhvervsdrivende fra tredjelande er så-

ledes ikke omfattet. Aftaler med tredjelande forhandles inden for rammerne af WTO.

### **Udstationeringsdirektivet**

Der er en snæver sammenhæng mellem servicedirektivet og udstationeringsdirektivet.<sup>19</sup> Udstationeringsdirektivet, der er et vedtaget og gennemført direktiv, fastlægger regler for udstationering. Hovedreglen er, at en udstationeret person skal følge reglerne for arbejds- og ansættelsesvilkår i det land, hvor vedkommende er udstationeret. Reglerne skal her opfattes dels som lovgivning, dels som kollektive aftaler, f.eks. om arbejdstid, lovbeholdningen mindsteløn, sikkerhed og ligestilling. Ved kollektive aftaler skal forstås aftaler eller voldgiftskendelser, der *skal* overholdes af alle virksomheder inden for et område. I Danmark er der f.eks. ikke en sådan aftale om mindsteløn. Det betyder, at det ikke kan kræves, at personer udstationeret i Danmark arbejder til "dansk" løn.

### **Analysen af servicedirektivet**

Copenhagen Economics har for Kommissionen analyseret konsekvenserne af at indføre servicedirektivet, se Copenhagen Economics (2005). Der er tale om en ny type ganske kompliceret analyse. Resultatet bør derfor kun anvendes som en grov indikation. Samlet set finder Copenhagen Economics, at hvis servicedirektivet indføres, vil det give en velfærdsforbedring, se tabel II.9.

### **Gevinsten for Danmark**

Analysen inkluderer kun ca. 2/3 af de erhverv, der er omfattet af servicedirektivet, og f.eks. byggeriet er udeladt. Gevinsten kan derfor blive større end angivet i tabellen. Der er for såvel Danmark som for hele EU en gevinst ved at indføre servicedirektivet. Gevinsten for Danmark er mindre end for EU som helhed. Dette kan skyldes, at barriererne i Danmark i udgangspunktet er mindre end i andre lande.

19) Se direktiv 96/71/EF.

Formålet med servicedirektivet er at fjerne hindringer for etableringsfrihed for tjenesteydere og for fri udveksling af tjenesteydelser samtidig med, at forbrugerbeskyttelsen sikres. Direktivet dækker de fleste former for tjenesteydelser, dog ikke f.eks. finansielle tjenesteydelser. Direktivet dækker ikke erhvervsdrivende fra lande uden for EU.

International udveksling af serviceydelser er omfattet af både servicedirektivet og udstationeringsdirektivet. Udstationeringsdirektivet (96/71/EF) er et gældende direktiv, der blev vedtaget i 1996, og som angiver regler for udstationering af arbejdstagere fra et EU-land i et andet EU-land. Servicedirektivet er et direktivforslag, der pt. er udsat. Servicedirektivet bygger på oprindelseslandsprincippet, ifølge hvilket det er oprindelseslandets krav til tjenesteydelsen, der gælder. Udstationeringsdirektivet bygger derimod på destinationslandsprincippet, ifølge hvilket det er destinationslandets (udstationeringslandets) krav til arbejdsvilkår, der gælder.

Konsekvensen af udstationeringsdirektivet er, at arbejdskraft fra et EU-land kan udstationeres i et andet EU-land, men at det er reglerne i det land, hvor arbejdet udføres, der gælder, f.eks. regler for arbejdstid, løvbefalet mindsteløn, sikkerhed og ligestilling. Mindstelønnen i Danmark er ikke løvbefalet, dvs. udstationeringsdirektivet implicerer ikke en mindsteløn for arbejde udført i Danmark. I forbindelse med forslaget om servicedirektivet er det fastslået, at udstationeringsdirektivet vil stå over servicedirektivet, dvs. udstationeringsdirektivets regler om arbejdsvilkår vil fortsat gælde, hvis servicedirektivet vedtages.

For at sikre etableringsfrihed omfatter servicedirektivet:

- Foranstaltninger til administrativ forenkling, særligt kvikskrænker, hvor alle administrative formaliteter kan afvikles, også elektronisk. Kvikskrænkerne skal også tilbyde den nødvendige information om f.eks. myndigheder, klagemuligheder og organisationer.
- Principper for tilladelsesordninger. Medlemsstaterne må lave tilladelsesordninger, men de må ikke være diskriminerende, de skal være objektivt begrundede, og målet med dem må ikke kunne nås på mindre restriktiv vis.
- Forbud mod visse retlige krav af særlig restriktiv art, der stadig måtte findes i nogle medlemsstaters lovgivning, f.eks. diskriminerende krav, nationalitetskrav, krav om ophold på deres område, forbud mod at være etableret i flere medlemsstater. Visse andre krav skal evalueres.

For at fjerne hindringerne for den frie udveksling af tjenesteydelser omfatter forslaget:

- Oprindelseslandsprincippet, der indebærer, at tjenesteyderne kun er underlagt loven i det land, hvor de er etableret, f.eks. vedrørende tjenesteyderens adfærd, ydelsens kvalitet, reklame, kontrakter og tjenesteyderens ansvar. Bemærk, jf. ovenfor, at udstationeringsdirektivets bestemmelser om arbejdsvilkår dog fortsat gælder. Det er tjenesteyderens hjemland, der har ansvaret for kontrol også i andre lande. Der er visse generelle undtagelser fra oprindelseslandsprincippet, f.eks. post og distribution af el, gas og vand. Der er også midlertidige undtagelser, f.eks. for pengetransporter, spil og retlig inkasso. Endelig kan medlemsstaterne under visse afgrænsede betingelser indføre individuelle undtagelser vedrørende folkesundhed, sundhedssektor og offentlig orden.
- Tjenestemodtageres ret til at anvende tjenesteydelser fra andre medlemsstater uden at blive hindret heri af restriktive foranstaltninger fra deres eget lands side eller af forskelsbehandling fra offentlige myndigheder eller private erhvervsdrivende.
- Bistand til tjenestemodtagere, der benytter tjenesteydelser fra andre medlemsstater, herunder især oplysninger om forbrugerbeskyttelseskrav.

For at fremme tilliden til udenlandske tjenesteydelser omfatter servicedirektivet:

- Harmonisering af oplysninger omkring forbrugerbeskyttelse.
- Bistand mellem de nationale myndigheder med hensyn til kontrol.
- Foranstaltninger til fremme af tjenesteydelsens kvalitet, f.eks. frivillig certificering, fastsættelse af kvalitetskriterier og samarbejde mellem handels- og håndværksskamre. Herudover tilgængelighed af oplysninger om serviceudbyderen, garantiordninger osv.

### **Mulighed for lønpres i visse brancher**

De barrierer, der fjernes med servicedirektivet, kan betyde, at de fulde konsekvenser af udstationeringsdirektivet endnu ikke er slået igennem: På grund af barriererne har der været færre udenlandske serviceudbydere i Danmark, end der må forventes med servicedirektivets indførelse. Derfor kan det ikke udelukkes, at det vil give et nedadgående pres på de danske lønninger i visse brancher, hvis servicedirektivet vedtages. Den samlede realindkomst i samfundet vil dog stige, fordi en række tjenesteydelser bliver billigere.



Tabel II.9 *Konsekvenser af at indføre servicedirektivet*

	EU	Danmark
	----- Pct. ændring -----	
Velfærd <sup>a)</sup>	0,6	0,4
Beskæftigelse	0,3	0,2
Realløn	0,4	0,2
Afkast af kapital	1,1	0,5

a) Ækvivalerende variation (et velfærdsmål, der tager hensyn til ændringer i såvel forbrug som fritid).

Anm.: Resultatet kan kun betragtes som en grov indikation. En række erhverv, der er med i servicedirektivet, er ikke inkluderet i analysen, det gælder f.eks. byggeriet.

Kilde: Copenhagen Economics (2005).

### **Større lønpres i Danmark og Sverige**

I Danmark og i Sverige er der ikke en lovbefalet mindsteløn. Udenlandske servicearbejdere kan således forventes at ville arbejde til en lavere løn end andre på det danske og svenske arbejdsmarked. Derved kan presset for en lavere løn blive større her end i lande med lovbefalet mindsteløn, ligesom danske servicevirksomheder kan komme under større pres.

### **Konkurrencepresset opstår kun langsomt**

Det må dog forventes, at presset på den danske servicesektor kun opstår langsomt: For det første vil det tage tid at gennemføre servicedirektivet i praksis, og for det andet vil det tage tid, før udenlandske serviceudbydere opnår tilstrækkeligt markedskendskab til at kunne udbyde deres ydelser i Danmark. Servicedirektivet fjerner ikke alle barrierer, og det kan tage mange år, før f.eks. overvejende kulturelt betingede barrierer vil være væk. På længere sigt vil lønningerne i de nuværende lavtlønslande endvidere stige, hvorved presset på danske lønninger reduceres. Det er således næppe realistisk, at udbuddet af udenlandske lavtlønnede servicearbejdere i Danmark vil blive betydeligt.

### **Servicedirektivet en gevinst**

Det kan ikke udelukkes, at kontrollen med virksomhederne bliver vanskeligere, da der vil være flere myndigheder involveret end tidligere. Ud over denne risiko er det dog svært at få øje på forhold, der – ud fra et økonomisk synspunkt – skulle tale imod indførelse af servicedirektivet. Der er tvær-

timod tegn på, at servicedirektivet kan give samfundsøkonomiske gevinster ved at fjerne barrierer for international handel i EU.

## II.7 Elmarkedet under stadig udvikling

### Europæiske elmarkeder i overgangsfase

Det europæiske elmarked er i en overgangsfase. Liberaliseringen blev skudt i gang af EU i 1996.<sup>20</sup> I de nordiske lande er liberaliseringen fuldført, men der er fortsat konkurrenceproblemer, og i en række lande er liberaliseringsprocessen endnu i gang, se Newbery (2005). EU-Kommissionen har fremlagt en strategi for udvikling af det "indre elektricitetsmarked", se European Commission (2004). Den overordnede målsætning er at skabe et EU marked, hvor internationalt salg af el foregår lige så gnidningsfrit som nationalt. Formålet med dette er at sikre en effektiv elproduktion og et konkurrencepræget marked. Dette skal være opnået i 2010. For mange andre EU-lande, hvor markedsåbningen kun er gennemført i begrænset omfang, skal der gennemføres institutionelle ændringer. Der er en meget høj koncentration i den danske elproduktion, hvilket forøger producenternes muligheder for at misbruge markedsmagt. For Danmark og de øvrige nordiske lande kan problemet reduceres ved at sikre tilstrækkelig international transmissionsforbindelse.

I det følgende beskrives elmarkedet, og de muligheder, der er for at sikre et effektivt konkurrencemarked.

### Elmarkedet og aktørerne

### Typer af selskaber

Elmarkedet er sammensat af en række aktører. Elproducenterne, f.eks. E2 og Elsam, producerer strømmen, der via transmissions- og distributionsnettene ledes til forbrugerne. Det transmissionsansvarlige selskab (TSO) har ansvaret for at overføre strømmen via transmissionsnettet og sikrer yderligere, at der f.eks. er reservekapacitet. Distributionsselskaberne er ansvarlige for at lede strømmen fra det overordnede transmissionsnet via distributionsnettene til forbrugerne.

20) Se "Fælles regler for det indre marked for elektricitet", (96/92/EØF).

Distributionselskaberne opkøber strøm på elbørsen eller direkte hos producenterne og sælger den til forbrugerne. En mere detaljeret beskrivelse af aktørerne findes i boks II.9.

### **Systemansvarlige selskaber**

El er en speciel vare, der ikke kan lagres. Det betyder, at produktionen må finde sted samtidig med forbruget. Det er ikke muligt helt præcist at forudsige, hvor stort forbruget på et givet tidspunkt vil være, da det afhænger af, hvor mange forbrugere, der vælger at tænde for strømmen. Ligeledes kan der være produktionsenheder, der ved en fejl stopper produktionen, ligesom produktionen fra vindmøller afhænger af, hvor meget det blæser. Derfor er der behov for en mekanisme, der sikrer, at der rent faktisk er balance mellem produktionen og forbruget. Dette er i dag sikret ved, at de transmissionsansvarlige selskaber (TSO'erne) sikrer, at der er en kapacitet til rådighed, som kan tages i brug med kort varsel, hvis det viser sig, at produktionen ikke svarer til forbruget. Denne kapacitet kaldes reserve- og regulerkapacitet (herefter kaldet reservekapacitet).

### **Princippet i elhandlen**

Den nordiske elhandel foregår på den nordiske elbørs, Nordpool.<sup>21</sup> Dagen inden forbruget finder sted, angiver producenterne, hvor meget de er villige til at udbyde til forskellige priser. Ligeledes angiver forbrugerne (repræsenteret ved elhandelsselskaberne), hvor stor deres efterspørgsel er til forskellige priser. På denne baggrund findes på børsen en pris, hvor efterspørgslen svarer til udbuddet. Når transaktionen dagen efter finder sted, svarer udbud og efterspørgsel ofte ikke helt til de bud, der blev givet på børsen. Hvis der er underkapacitet, træder TSO'en til og starter produktion med reserve- og regulerkapaciteten og sikrer dermed balance på markedet. Hvis der er overkapacitet, har TSO'en en aftale med producenter om – mod betaling – at regulere ned. De omkostninger, TSO'en har herved, betales over elregningen af samtlige forbrugere. Der løses således to opgaver, dels matches den forventede produktion med det forventede forbrug på markedsvilkår, og dels finjusterer TSO'erne, så der rent faktisk sikres balance.

21) En væsentlig del af elhandlen foregår dog på langsigtede kontrakter, der ikke går via elbørsen.

*Nordpool:* Den nordiske elbørs. På denne matches udbud med efterspørgsel på timebasis.

*Transmissionsansvarlige selskaber (TSO):* Myndighedernes forlængede arm. Er ansvarlige for tilstrækkelig transmissionskapacitet, herunder forbindelser til udlandet. Er ansvarlige for tilvejebringelse af reguler- og reservekapacitet, se nedenfor. I Danmark var TSO'erne tidligere Elkraft og Eltra. Med energiaftalen indgået i marts 2004 slås de sammen til det statsejede Energinetdk, der også er ansvarlig for transmissionsnettet for gas.

*Elproducenterne:* Producerer el, som sælges enten på Nordpool eller ved bilaterale kontrakter. I Danmark er E2 og Elsam helt dominerende i henholdsvis den østlige og vestlige del af Danmark og ejer alle de store centrale kraftværker. Begge disse er for nylig fusioneret med DONG. Der anvendes mange forskellige produktionsteknologier, og der er en væsentlig samproduktion med fjernvarme. Ud over E2 og Elsam findes en lang række kommunalt ejede decentrale kraftvarmeværker og privatejede vindmøller.

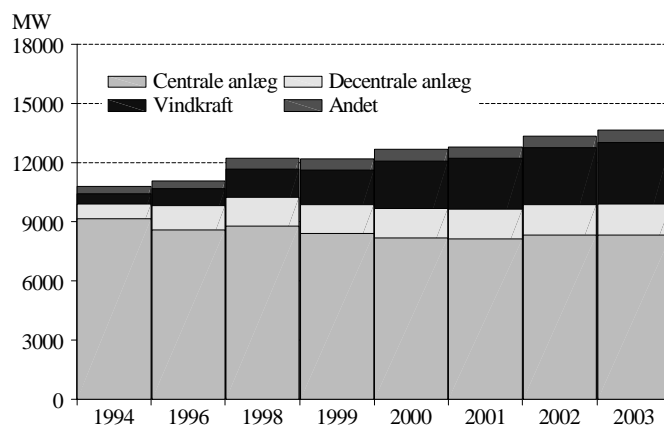
*Elhandelsselskaberne:* Køber el af producenterne, enten i indlandet eller udlandet, og sælger det til forbrugerne. Oftest sælges strømmen til forbrugerne til faste priser, hvorved selskaberne også bliver en slags forsikringsselskaber.

*Distributionsselskaber:* Er ansvarlige for, at strømmen bringes fra det overordnede transmissionsnet og ud til forbrugerne. De er regulerede private monopoler. Distributionsselskaberne køber el og fungerer dermed samtidig som elhandels-selskaber, men det er ikke alle elhandelsselskaber, der fungerer som distributions-selskaber. Som udgangspunkt sælger distributionsselskabet el til dets tilsluttede forbrugere. Forbrugerne kan dog vælge at købe el fra et andet selskab og kun købe distributionsydelsen hos områdets distributionsselskab. F.eks. er Københavns Energi og NESAs distributionsselskaber.

**Stigende  
produktions-  
kapacitet**

Produktionskapaciteten er steget kraftigt i løbet af 1990'erne, uden at efterspørgslen er steget tilsvarende, se figur II.5. Dette skyldes en kraftig udvidelse af den decentrale kraftvarme og af vindkraften, en udvidelse der primært har fundet sted af miljøhensyn.

Figur II.5 Dansk elproduktionskapacitet

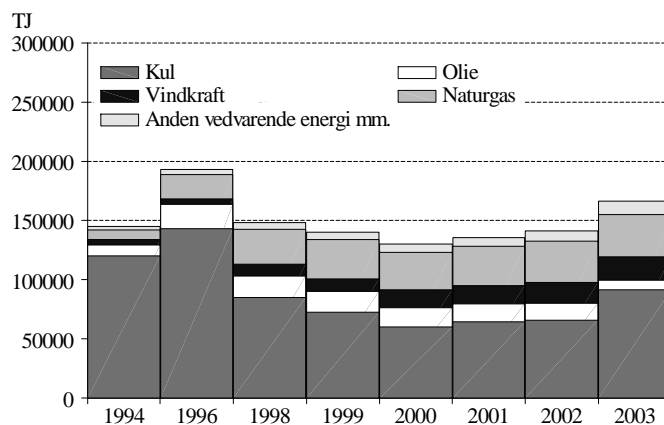


Kilde: Energistyrelsen (2004b).

### Stigende elproduktion

Elproduktionen har været stigende siden år 2000, se figur II.6. Dette skyldes primært en forøget eksport til de øvrige nordiske lande, hvor der i højere grad er mangel på kapacitet. For perioden set under et har produktionen været nogenlunde konstant.

Figur II.6 Elproduktion fordelt efter anvendt brændsel



Kilde: Energistyrelsen (2004b).

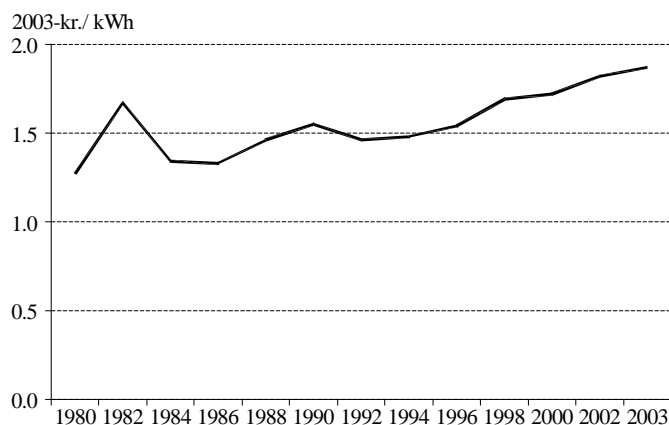
## Stigning på kulfyrede anlæg

Stigningen i produktionen i de seneste år har primært fundet sted på kulfyrede anlæg. Også produktionen med vindmøller og anden vedvarende energi har været stigende, mens produktionen baseret på naturgas har været nogenlunde konstant.

## Stigende elpris

Elprisen har været stigende, jf. figur II.7. Denne udvikling skyldes primært forhøjede afgifter, da nettoprisen har været stort set konstant siden 1980. Således udgør afgifter hovedparten af den elpris, som de danske husholdninger oplever. Produktions-, transmissions- og distributionsomkostningerne udgør under halvdelen af prisen. Afgifterne på elektricitet brugt af erhvervene er betydeligt lavere, og da deres større elforbrug også gør det muligt at købe el billigere, er virksomhedernes pris ca. 1/3 af husholdningernes. Den danske nettopris på el er dog fortsat kun på 84 pct. af EU gennemsnittet, se Konkurrencestyrelsen (2004b).

Figur II.7 Husholdningernes bruttoelpris



Kilde: Energistyrelsen (2005b).

## Effektiv konkurrence

### Konkurrenceproblemer på flere markeder

En række forhold betyder, at det kan være kompliceret at sikre tilstrækkelig konkurrence på elmarkedet. Markedet befinder sig fortsat i en overgangsfase, hvor reguleringen tilpasses. Dette kan resultere i et usikkert marked, hvor produ-

centerne er tilbageholdende med at foretage investeringer. Som led i denne overgang sker der en konsolidering af markedet, hvilket bl.a. giver sig udslag i fusioner og krydsejerskab og heraf følgende markedsdominans for enkelte producenter. Endelig er der i reguleringen af en række naturlige monopoler fortsat uhensigtsmæssigheder, der betyder, at der ikke gives de nødvendige incitamentter til, at produktionen bliver hensigtsmæssig. Dette vil fremgå af det følgende.

Først vurderes behovet for investeringer i produktionskapacitet, og hvorledes myndighederne bør forholde sig til dette. Dernæst ses på, hvorledes international konkurrence via internationale transmissionsforbindelser kan medvirke til at forøge konkurrencen. Endelig diskuteres de aktuelle fusioners betydning for konkurrencesituationen.

### **Investering i produktionskapacitet**

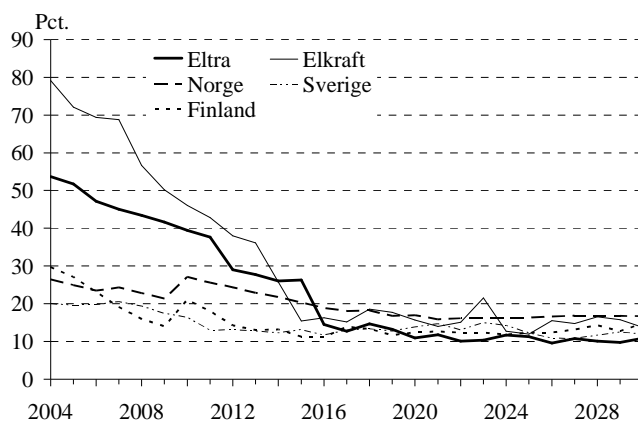
På et velfungerende marked finder nye investeringer i produktionskapacitet sted, når disse kan forventes at give et afkast svarende til markedsrenten, eventuelt med et tillæg for særligt risikofyldte investeringer. Hvis sådanne investeringer ikke finder sted, er det tegn på forvriddning. En mulig forvriddning er, at konkurrencen ikke er tilstrækkelig, og at potentielle investorer derfor tilbageholder investeringerne for derved at presse prisen højere op. En anden mulig forvriddning er den såkaldte regulatorrisiko. Det vil sige risikoen for, at myndighederne griber ind i markedet, så gennemførte investeringer bliver urentable. En sådan risiko får investorer til at være mere tilbageholdende. En langsigtet plan, som regeringens energistrategi, kan, hvis den udformes hensigtsmæssigt, medvirke til at reducere regulatorrisikoen.<sup>22</sup>

### **Tilstrækkelig kapacitet i Danmark**

Der er ikke siden liberaliseringen på markedsvilkår foretaget danske investeringer i produktionskapacitet. Fraværet af investeringer har givet anledning til bekymring for, om konkurrencen er tilstrækkelig. Energistyrelsen (2005a) har dog beregnet reservekapaciteten i Norden til at være tilstrækkelig stor i en lang årrække, se figur II.8.

22) Se Transport- og Energiministeriet (2005). Energistrategien indeholder bl.a. et oplæg til en handlingsplan for den overordnede elinfrastruktur.

Figur II.8 Reservekapacitet i Norden



Anm.: Beregningen af reservekapaciteten er baseret på det maksimale udbud og den maksimale efterspørgsel. Den maksimale efterspørgsel er beregnet som den time i året, hvor efterspørgslen er størst. Det maksimale udbud er den samlede produktionskapacitet, hvor vindmøller er inkluderet med deres gennemsnitlige produktionskapacitet. Lukningen af Barsebäck i 2005 er inkluderet i beregningerne, men da øvrige svenske atomkraftværker opgraderes, bliver nettoeffekten meget lille.

Kilde: Energistyrelsen (2005a).

### Beregning af kapaciteten

Det fremgår, at der i dag i Danmark er rigelig kapacitet, dvs., at nye investeringer næppe er rentable på markedsvilkår, og de fraværende investeringer kan ikke opfattes som et tegn på manglende konkurrence. Omkring år 2015 bliver kapaciteten så lille, at elprisen presses op på et niveau, hvor nye investeringer kan forventes med 10 pct. Dette svarer til en elpris på ca. 30 øre pr. kWh, se Energistyrelsen (2005a). Det tager to til fem år at bygge ny kapacitet. Det vil sige, at fravær af investeringer i ny produktionskapacitet ikke bør vække bekymring før tidligst i 2010. Det må dog bemærkes, at da overkapaciteten i de øvrige nordiske lande er mindre, må et eventuelt fravær af investeringer i hele Norden give anledning til bekymring på et tidligere tidspunkt, men ikke endnu.



### **Regulatorrisiko bør så vidt muligt minimeres**

Det er vigtigt, at myndighederne minimerer regulatorrisikoen ved på forhånd at annoncere strategien i fravær af investeringer.<sup>23</sup> Således kan myndighederne klart annoncere, at der ikke vil blive grebet ind i markedet for at fremtvinge nye investeringer, hvis de ikke fremkommer, når de er rentable. Derved er en betydelig del af regulatorrisikoen fjernet. Denne strategi kan dog også være problematisk, da den kun virker, hvis der i øvrigt er et velfungerende marked. Derfor må myndighederne gøre en betydelig indsats for at sikre et konkurrencemarked. Ligeledes er der en risiko for, at der på kort sigt opstår kapacitetsmangel og dermed meget høje priser eller egentlige strømudfald, der kan have meget store omkostninger, jf. Energistyrelsen (2004a). Risikoen, for at dette sker, vil dog begrænses, hvis der skabes et større europæisk marked. Også dette hensyn taler således for at sikre stærke udenlandske forbindelser.

### **Internationale transmissionsforbindelser**

Liberaliseringsprocessen i Europa er i stigende grad fokuseret på betydningen af international handel med elektricitet, se Jamasb og Pollitt (2005). Der kan være flere grunde til at udbygge de internationale transmissionsforbindelser. Dels kan der, hvis produktions- eller efterspørgselsstrukturen i to lande er forskellig, være en gevinst ved international handel. Dels kan der være en gevinst ved, at konkurrencen bliver forøget ved yderligere transmissionsforbindelser. Endelig kan det, jf. ovenfor, af hensyn til forsyningssikkerhed og stabilitet i elmarkedet være hensigtsmæssigt at have stærke internationale forbindelser.

### **Effektiv nordisk handel**

Danmark er en integreret del af den nordiske elbørs, Nordpool. Den fælles børs betyder, at elhandel inden for Skandinavien foregår relativt gnidningsfrit og i internationalsammenligning er meget velfungerende. På børsen fastlægges dagen inden produktionsdøgnet elpris, og hvilke producenter, der leverer strøm. Viser det sig, at der ikke er tilstrækkelig transmissionskapacitet mellem landene, foretager de transmissionsansvarlige selskaber modopkøb, der sikrer balance. Således skal udbydere og efterspørgere efter el ikke

23) Der må dog altid være en vis regulatorrisiko, da myndighederne ellers afskriver sig muligheden for at reagere på ny viden eller ændrede præferencer.

**Mindre effektiv handel med andre lande**

bekymre sig om, hvorvidt der er transmissionskapacitet. Det er mere kompliceret at handle uden for det nordiske område. Ved en handel f.eks. over den dansk-tyske grænse må en køber således foretage et køb i Tyskland, på en auktion sikre sig transmissionskapacitet og endelig sælge strømmen på Nordpool. Disse handelsbarrierer kan medvirke til, at strømmen i ca. en fjerdedel af tiden løber den forkerte vej (dvs. fra et højprisområde til et lavprisområde) på den vstdanske tysklandsforbindelse.<sup>24</sup> Således er konkurrencen fra Tyskland fortsat beskednen.

Tabel II.10 viser, at importkapaciteten er ca. en fjerdedel af den indenlandske produktionskapacitet i Vestdanmark og en tredjedel i Østdanmark. Det betyder, at de indenlandske producenter har en dominerende position, også når der tages højde for den mulige konkurrence fra udlandet.

**Ofte begrænsninger i transmissionskapacitet**

Det fremgår af tabel II.11, at der i praksis ofte er transmissionsbegrænsninger imellem de nordiske lande. I de situationer, hvor der er transmissionsbegrænsninger, er producenterne på marginalen ikke udsat for konkurrence fra de andre nordiske lande, og de kan udnytte dette til at hæve prisen. Det er dog tilsyneladende primært i Vestdanmark, at der er problemer med utilstrækkelige internationale transmissionsforbindelser. For det enkelte land er der primært et konkurrenceproblem, når der er begrænsninger på importkapaciteten.

**Dominerende producenter**

Tabel II.12 viser, at E2 er den dominerende elproducent i Østdanmark, mens Elsam er dominerende i Vestdanmark. Også i Norge og Finland er der meget dominerende producenter, men dog ikke i samme omfang som i Danmark.

24) En anden forklaring på den "forkerte" strømretning er, at producenterne herved kan sikre sig en højere samlet indtjening, da den danske pris derved hæves.

*Tabel II.10 Gennemsnitlige importhandelskapaciteter, 2003*

	<b>Vestdanmark</b>	<b>Østdanmark</b>
	----- MW -----	
Fra Norden	1006	1210
Fra Tyskland	766	465
Total importkapacitet	1772	1675
Total produktionskapacitet	7016	5206
	----- Pct. -----	
Importkapacitet i pct. af samlet produktionskapacitet	25	32

Anm.: Der findes i dag ikke en transmissionsforbindelse over Storebælt, hvorfor tabellen er opdelt i Vest- og Østdanmark. Det er besluttet at bygge en sådan forbindelse. Midlertidige afbrydelser af forbindelserne og tekniske forhold betyder, at tallene varierer, selvom forbindelsernes fysiske kapacitet er uændret.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004b).

*Tabel II.11 Transmissionsbegrænsninger mellem Danmark og Norden*

Forbindelse	2002		2003	
	<b>Import</b>	<b>Eksport</b>	<b>Import</b>	<b>Eksport</b>
	----- Pct. -----			
Vestdanmark Norge	28	24	8	46
Sverige	15	29	7	41
Østdanmark Norge	15	23	5	39
Sverige	8	1	1	0

Anm.: Tallene angiver den procentvise andel af tiden, hvor der er fuld kapacitetsudnyttelse.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004b).

Tabel II.12 Markedsandele hos vigtigste aktører på det nordeuropæiske elmarked i år 2002

	Østdanmark	Vestdanmark	Tyskland	Sverige	Finland	Norge
	----- Pct. -----					
Elsam	-	70	-	-	-	5
E2	70	-	-	5	-	-
E.ON.	5	5	30	15	5	5
Vattenfall	5	15	15	40	15	10
Fortum	-	5	-	20	65	5
Statkraft	10	-	-	5	-	65
Andre	10	5	55	15	15	10
I alt	100	100	100	100	100	100

Anm.: ”-” svarer til en markedsandel på nul. Markedsandelene er baseret på den nationale produktionskapacitet og importkapaciteten. Ved import er hver aktør tildelt den andel af importkapaciteten, som aktøren har i eksportlandet.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004b).

**Mulighed for misbrug af dominerende stilling**

Når der er forskellige priser i Tyskland og Norge/Sverige, kan en dominerende dansk producent ved at tilbageholde produktion udnytte sin markedsmagt til at påvirke, hvilken nabopris der “importeres” til det lokale område. I over 90 pct. af årets timer er den danske marginale produktionsomkostning mindre end den laveste tyske og svensk/norske pris, jf. Konkurrencestyrelsen (2004b). I disse timer kan en dominerende position udnyttes.

**Dominerende stilling har været misbrugt**

Det fremgår således af tabel II.13, at de danske producenters dominerende stilling rent faktisk udnyttes i vidt omfang til at sikre en højere indtjening.

**Behov for transmissionskapacitet kan være stigende**

Fehr mfl. (2005) har analyseret det nordiske elmarked i perioden 2002-03, hvor udbuddet af elektricitet var lavt pga. begrænsede nedbørsmængder og dermed begrænset mulighed for at producere på vandkraftanlæg i Norge og Sverige. (2005). De konkluderer, at markedet generelt har vist sig velfungerende. På længere sigt forventer de imidlertid, at en relativt lavere produktionskapacitet kombineret med øget offentlig regulering – f.eks. i form af CO<sub>2</sub> kvoter – skaber et

forøget behov for stærkere internationale transmissionsforbindelser for at sikre en tilstrækkelig konkurrence.

Tabel II.13 *Elsams og Energi E2's udnyttelse af potentialet for ekstra profit*

	Potentiale	Potentiale udnyttelse <sup>a)</sup>	Udnyttelsesgrad
	----- Mia. kr. -----	-----	---- Pct. ----
2001	1,5	1,0	66
2002	2,8	2,3	82
2003	3,3	2,4	73
Gennemsnit	2,5	1,9	76

a) Potentialet er beregnet som den absolutte forskel mellem den tyske og den norsk/svenske pris, ganget med det samlede danske elforbrug. Potentialet kan således opfattes som den ekstra profit, der kan indtjenes af en dominerende aktør i "transitområdet".

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2004b).

### Forsynings-sikkerhed og internationalt samarbejde

Traditionelt har reservekapaciteten været sikret af det enkelte land og inden for dets grænser. Liberaliseringen og den stigende internationale integration af elmarkederne i Europa åbner dog for nye muligheder for internationalt samarbejde. I det nordiske område er der allerede i dag et samarbejde om tilvejebringelsen af reservekapacitet, og i visse tilfælde køber Danmark reservekapacitet i de andre nordiske lande. Hvis der er tilstrækkelige internationale forbindelser, kan den ønskede forsyningssikkerhed med international koordinering sikres med en mindre samlet reservekapacitet, end hvis der ikke er international koordinering. Ligeledes kan det pga. det større marked og dermed mere intensiv konkurrence være muligt at sikre reservekapaciteten til lavere omkostninger. Begrænsningerne i de internationale forbindelser komplicerer dog problemet. Hvis f.eks. Danmark og Norge valgte at have al deres reservekapacitet i Norge, ville forsyningssikkerheden i Danmark være afhængig af, at den nødvendige transmissionskapacitet var til rådighed. I perioder er transmissionsforbindelserne mellem landene fuldt udnyttede, og i sådanne perioder ville eltransmissionen mellem landene altså begrænses af, at en del af kapaciteten

skulle være i reserve. Under alle omstændigheder kan internationalt samarbejde om reservekapacitet betyde en større effektivitet end i dag.

### **Også andre muligheder**

En yderligere mulighed for at skabe konkurrence og effektivitet i tilvejebringelsen af reservekapacitet er en større inddragelse af efterspørgselssiden. Hvis en gruppe af forbrugere accepterer at få begrænset deres forbrug i situationer, hvor der er behov for reservekapacitet, vil behovet for reservekapacitet falde. Hvis disse forbrugeres omkostning ved at blive forbrugsbegrænset er lavere end omkostningen ved reservekapacitet, vil der være en besparelse. Yderligere vil der være mere konkurrence på markedet for reservekapacitet, således at der kan opnås en lavere pris for forbrugerne.

### **Fusioner**

Der er i det seneste år planlagt en række fusioner på det danske energimarked. Omdrejningspunktet i fusionerne har været det statsejede DONG.

### **DONG**

DONG, der primært er et gasselskab, har i første omgang købt den dominerende vstdanske elproducent Elsam. Elsam fusionerede sidste år med distributionsselskabet NESA, der driver distributionsnet og sælger strøm til kunder hovedsagelig i Nordsjælland. Dernæst har DONG købt distributionsselskaberne Københavns Energi og eldelen af Frederiksberg Forsyning. Såvel Elsam som Københavns Energi havde betydelige aktieposter i den dominerende østdanske elproducent E2. Med opkøbene har DONG sikret sig hovedparten af aktierne i E2. DONG har dog afhændet ca. en fjerdedel af energiproduktionskapaciteten til svenske Vattenfall. Samlet status er altså, at DONG, hvis fusionen godkendes, nu er den dominerende gasleverandør, den dominerende elproducent i såvel Øst- som Vestdanmark samt elleveleverandør og distributionsselskab for en stor del af de danske elkunder. Bemærk dog at fusionsforhandlingerne endnu ikke er afsluttet, hvorfor det endelige resultat kan blive anderledes end beskrevet her.

### **Ulemper ved fusioner**

Det store problem med fusioner er, at de skaber en risiko for markedsdominans, hvilket kan give unødvendigt høje priser

og dermed et samfundsøkonomisk tab. Der kan skelnes mellem to typer af fusioner, horisontale og vertikale. Ved horisontale fusioner fusionerer to virksomheder, der leverer sammenlignelige produkter, hvilket giver større koncentration og dermed forøger mulighederne for misbrug af markedsmagt. Ved denne type af fusioner skabes en virksomhed, som får en større markedsandel, og dermed større risiko for markedsdominans. Ved vertikale fusioner fusioneres to virksomheder, hvor den ene er leverandør til den anden. Denne type fusion kan betyde, at aftagervirksomheden ikke vælger det mest hensigtsmæssige input i sin produktion, men vælger dyrere produkter fra sin egen produktionsdel. Dette resulterer således ikke i en dominerende virksomhed på det enkelte marked, men kan give en u hensigtsmæssig allokering af ressourcer. En kraftig konkurrence på aftagervirksomhedens produktmarked vil kunne medvirke til at reducere dette problem. DONG's fusioner er såvel vertikale som horisontale. Som nævnt er DONG den altdominerende gasleverandør. Ved at tage en høj gaspris af sine konkurrenter på elmarkedet kan DONG således ikke alene tjene en overnormal profit på gas, men kan også stille sine konkurrenter på elmarkedet dårligere.

#### **Fusionerne kan give langsigtede problemer**

Incitamentet til effektiv produktion kan være mindre i den offentlige end i den private sektor, og dette kan være et argument for at privatisere DONG. Hvis fusionen gennemføres, er det imidlertid vanskeligt at privatisere DONG, uden at der dermed skabes et dominerende privat energikonglomerat.

#### **Hypotetiske kortsigtede fordele**

DONG er en meget dominerende gasleverandør, og Elsam og E2 er dominerende elleverandører i henholdsvis Vest- og Østdanmark. Finansministeriet har fremhævet, at med et direkte ejerskab vil staten have bedre muligheder for at undgå monopoladfærd, ligesom det kan være en fordel at have en "venligtsindet" aktør på banen for derved at kunne løse markedsproblemer.<sup>25</sup> Dette kan imidlertid også betyde,

25) Der er dog grænser for, hvor venligtsindet DONG kan være, da mindretalsaktionærerne har krav på en kommerciel drift.

Det statsejede SAS er blevet afsløret i ulovligt samarbejde med det konkurrerende Mærsk, dvs. statsejerskab giver således ikke

at regulatorrisikoen stiger, da DONG ikke nødvendigvis kun agerer på baggrund af kommercielle interesser. Som tidligere nævnt kan dette få andre potentielle aktører til at være mere tilbageholdende med investeringer.

### **Konkurrence- skabelse er hovedudfordringen**

Den store horisontale og vertikale integration i et fusioneret DONG vil medføre store konkurrenceproblemer, hvis DONG privatiseres, og også under offentligt ejerskab er integrationen særdeles problematisk. Udfordringen for myndighederne vil i de kommende år være at få skabt tilstrækkelig konkurrence på elmarkederne, så en effektiv produktion sikres, hvad enten DONG privatiseres eller ej. På det helt korte sigt er det vigtigt, at konkurrencemyndighederne stiller tilstrækkelige krav i forbindelse med fusionen. F.eks. bør distributionsselskaberne udskilles fra DONG, og gas- og elproduktionen adskilles i forskellige selskaber. Endvidere bør den internationale transmissionskapacitet som nævnt ovenfor udbygges, så et integreret europæisk elmarked bliver en realitet. Opsplitningen og kapacitetsudbygningen bør ske snarest muligt og under alle omstændigheder inden en privatisering af DONG.

### **Regulering af naturlige monopoler i elforsyningen**

Der er i forbindelse med elsektoren en række naturlige monopoler. Der kan ikke i praksis skabes konkurrence på transmissionsydelser for el og gas. Derfor varetages disse efter sammenlægningen af Elkraft og Elsam af Energinetdk. Ligeledes er det heller ikke muligt at skabe produktmarkeds-konkurrence på den videre distribution af el ud til forbrugerne, hvorfor distributionsselskaberne er regulerede. På distributionsselskabernes handelsdel er der derimod konkurrence. El og varme samproduceres i vidt omfang i Danmark. På varmesiden er det ofte heller ikke muligt at skabe konkurrence, da der kun er en enkelt eller få, der leverer varme til de enkelte net.

### **Regulering af distributions- selskaber**

Distributionsselskaberne var inden Energiaftalen reguleret med en indtægtsramme, dvs. en grænse for forrentningen af deres egenkapital. Dette begrænsede incitamentet til at mi-

pr. definition en markedsaktør, der altid handler på en samfundsmæssig venligtsindet måde.



nimere omkostningerne, da overflødige omkostninger uden konsekvenser kunne overvælttes i regningen til forbrugerne. Selskaberne er nu underlagt en maksimumspris baseret på deres indtægter i 2004.<sup>26</sup> De er endvidere fortsat underlagt et forretningsloft svarende til den lange byggerente plus et pct.point, hvilket kan reducere incitamentet til effektiv produktion. Fra 2008 vil de mindst effektive selskaber (identificeret ved en målestoksanalyse) blive underlagt effektiviseringskrav. Reguleringen minder således meget om målestokskonkurrence og repræsenterer et betydeligt fremskridt i forhold til den tidligere indtægtsrammeregulering. Det bør dog vurderes, om en mere enkel regulering, hvor forretningsloftet er helt afskaffet, ville kunne forbedre incitamenterne og samtidig give en enklere og mere gennemsigtig regulering.

### **Regulering af decentrale kraftvarmeværker**

Også for de decentrale kraftvarmeværker er der sket ændringer i forbindelse med Energifahtalen. Produktionen fra disse værker var tidligere en del af den såkaldte prioriterede produktion, der var garanteret afsætning til på forhånd fastlagte priser efter den såkaldte tredestarif. Tredestariffen fastlagde faste afregningspriser differentieret efter produktionsstidspunkt. Prisen lå generelt over markedsprisen og indbar derfor en betydelig støtte i forhold til markedsprisen.

### **Fra tredestarif til markedspriser**

Med Energifahtalen har værkerne i højere grad fået mulighed for at reagere på markedssignaler. Udgangspunktet er, at de decentrale kraftvarmeværker ligesom andre elproducenter sælger strøm til markedspriser, f.eks. via Nordpool.<sup>27</sup> For at kompensere ejerne af de decentrale kraftvarmeværker for den ændrede regulering er der indført et produktionsuafhængigt tilskud, der er beregnet, så det svarer til støtten under den tidligere anvendte tredestarif. En betingelse for at få støtten udbetalt er dog, at kapaciteten i praksis er klar til produktion, men således ikke nødvendigvis er producerende. Ændringen i forhold til tredestariffen forbedrer incitamenterne. Producenterne får incitament til kun at producere, når det er samfundsmæssigt ønskeligt, dvs., når markedsprisen er lig med eller højere end marginalomkostningen.

26) Se Bekendtgørelse nr. 1520 af 23. december 2004.

27) Se Bekendtgørelse 1367 af 15. december 2004.

Dermed sikres det, at de forskellige teknologier anvendes, når det er mest hensigtsmæssigt.

**Stadig forstyrrelse af prissignal**

En række undtagelser og yderligere regulering betyder dog, at prissignalet ofte forstyrres. Foreløbig er det kun de større decentrale værker, der står for ca. 50 pct. af den decentrale produktion, der producerer på markedsvilkår. Fra 2007 vil de mellemstore værker, der står for 20 pct. af produktionen, også producere på markedsvilkår. De resterende værker vil fortsat producere efter treledstariffen. Disse værker vil altså stadig ikke kun producere, når det er hensigtsmæssigt.

**Produktions-tilskud**

De decentrale kraftvarmeværker modtager fortsat et elproduktionstilskud på typisk 8 øre/kWh. Det kan undre, at dette tilskud er opretholdt, da der netop er gjort en indsats for, at den decentrale produktion finder sted på markedsvilkår. Tilskuddet betyder, at produktion på de decentrale værker vil finde sted, selvom andre teknologier ville være mere hensigtsmæssige.

**Fast afregningspris for produktion af vedvarende energi**

En mindre del af de decentrale kraftvarmeværker er baseret på biobrændsler. Disse værker er sikret en fast afregningspris på 60 øre/kWh, der indebærer, at der ikke produceres på markedsvilkår.

**Fjernvarme-produktionen**

Ud over el producerer kraftvarmeværkerne også varme. Også på varmesiden er reguleringen problematisk, da der anvendes hvile-i-sig-selv princippet.

**Effektiviserings-potentiale for decentrale kraftvarmeværker**

Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen (2004) har foretaget en effektivitetsanalyse af de decentrale kraftvarmeværker. Ved at sammenligne de mindre effektive producenter med de mest effektive kan det beregnes, hvor stor en gevinst, der kunne opnås, hvis alle var lige så effektive som de mest effektive. Det er dog på den ene side ikke sikkert, at konkurrence vil resultere i, at alle bliver lige så effektive som de bedste, da der også i brancher med hård konkurrence er effektivitetsforskelle. På den anden side kan potentialet også være større end beregnet, da også de mest effektive måske kan blive endnu bedre. Analysen indikerer, at der er et effektiviseringspotentiale på 0,6 mia. kr. pr. år på de decentrale kraftvarmeværker i Danmark. Hvile i sig selv prin-

cippet giver således ikke tilstrækkeligt incitament til effektiv produktion.

**Konkurrence på varmemarked ikke tilstrækkelig**

På mange varmenet er der kun en eller meget få producenter. Derfor kan der ikke generelt skabes nok produktmarkeds konkurrence til at undgå markeds magt, og det er nødvendigt fortsat at regulere varmemarkedet. Som et alternativ til produktmarkeds konkurrence kan anvendes målestokskonkurrence.

**Målestokskonkurrence mulig løsning**

I de områder, hvor der er konkurrerende fjernvarmeproducenter, kan målestokskonkurrencen suppleres med egentlig produktmarkeds konkurrence. Dvs., den enkelte forbruger skal selv kunne vælge, hvilken producent hun ønsker at købe varme af. Selv i de større fjernvarmenet er der dog kun et begrænset antal producenter. Det kan derfor ikke her forventes, at produktmarkeds konkurrencen bliver særligt effektiv. Selv en mindre effektiv produktmarkeds konkurrence kan dog bidrage med et effektivitetspres.

**Eventuelt kompensation for uheldige investeringer**

En del decentrale kraftvarmeverker har meget høje omkostninger og er ikke rentable på markedsvilkår. Det gælder mange af de såkaldte barmarksværker. Hvis varmeprisen begrænses til det nuværende niveau, og der skal bydes ind på elmarkedet på markedsvilkår, kan disse værker få problemer med at forrente investeringsomkostningen. En løsning på dette kan være at tillade, at varmeprisen hæves til et niveau, der afspejler produktionsomkostningen. Dette kan dog være politisk uacceptabelt, fordi der i mange tilfælde er tilslutningspligt til fjernvarme. I sådanne tilfælde kan fjernvarmeverkerne kompenseres for de højere priser ved et engangstilskud.

**Tilslutningspligt kan være uheldig**

Tilslutningspligten kan være problematisk: Ved at påtvinge en bestemt opvarmningsform afskæres forbrugeren fra at vælge andre løsninger. En ophævelse af tilslutningspligten kan give et effektivitetspres på fjernvarmeproduktionen, da den derved bliver udsat for konkurrence fra andre opvarmningsformer. På den anden side er der betydelige stordriftsfordele i fjernvarmeproduktionen, der betyder, at der kan være en samlet samfundsøkonomisk gevinst ved tilslutningspligten, der overstiger de privatøkonomiske omkost-

ninger for visse kunder. En arbejdsgruppe nedsat af Energi- styrelsen og Konkurrencestyrelsen har vurderet konsekven- serne af at ophæve tilslutningspligten, se Energi styrelsen og Konkurrencestyrelsen (2004). Arbejdsgruppen konkluderer, at der i en række tilfælde kan være gevinst ved at ophæve tilslutningspligten.

### **Miljøproblemer**

En betydelig del af reguleringen og investeringerne er op- rindeligt introduceret af miljøhensyn. På en række punkter giver den nuværende regulering dog ikke incitament til at nå miljømål på en effektiv måde. Det gælder f.eks. den sær- skilte målsætning om miljøvenlig teknologiudvikling. For at sikre en effektiv produktion bør miljømålene som udgangs- punkt opnås med markedsbaserede midler, f.eks. om- sættelige forureningstilladelser eller afgifter.

### **Hensigtsmæssig regulering af decentrale kraftvarmeværker**

En mere hensigtsmæssig regulering af de decentrale kraft- varmeværker indebærer således:

- Fjernelse af produktionstilskuddet til elproduktionen.
- Hvile i sig selv princippet på varmedelen erstattes med maksimumspriser efter målestoksprincippet.
- Eksterne effekter fra produktionen af el og fjernvarme reguleres med afgifter, der svarer til størrelsen af de eksterne effekter.
- Der kan være en gevinst ved at begrænse og evt. på lang sigt ophæve tilslutningspligten. Denne mulighed bør vurderes nærmere.
- Hvis der er politisk behov for at støtte økonomisk trængte værker, bør denne støtte være produktionsuaf- hængig.

## **II.8 Konkurrencestrategier**

Konkurrenceniveauet er generelt højt i Danmark sammen- lignet med gennemsnittet for EU-landene under et. I nogle brancher er konkurrencen dog mere begrænset end i andre. I afsnit II.4 blev det beregnet, at velstanden i Danmark kan hæves med ca. 2 pct. af BNP ved at øge konkurrencen til amerikansk niveau. I dette afsnit diskuteres, hvorledes kon- kurrencen kan styrkes.

## **Regeringens konkurrencestrategi 2010**

Regeringen har et mål om, at konkurrencen i dansk økonomi i 2010 skal være på højde med de mest konkurrenceprægede lande i OECD, jf. Regeringen (2004). Det skal sikres gennem en velfungerende konkurrencelov og en bedre "konkurrencekultur". Det kræver ifølge regeringen reformer, der afskaffer konkurrencebegrænsende regulering på områder, hvor andre forhold, såsom forbrugersikkerhed, forsyningsikkerhed, miljø- og fordelingsaspekter, ikke begrundes reguleringen. Det kræver endvidere liberaliseringer på post-, vand-, affalds- og energiområdet samt større international åbenhed og adgang til de danske markeder.

### **Seks delmål**

I regeringens konkurrencestrategi opstilles seks delmål, som løbende følges. Målene er,

- at antallet af brancher med konkurrenceproblemer skal halveres,
- at danske forbrugere ikke skal betale højere nettopriser end forbrugere i andre lande med samme velstandsniveau,
- at der skal være væsentligt flere områder, hvor offentlig regulering ikke er med til at begrænse mulighederne for konkurrenceudsætning,
- at konkurrencen om offentlige opgaver skal øges væsentligt,
- at der er frit leverandørvalg på flere områder, og
- at Danmark skal være en mere åben økonomi.

Målene skal realiseres inden 2010.

### **Kun langsomme forbedringer i den private sektor**

Ifølge Konkurrencestyrelsens vurdering går det imidlertid langsomt med at nå målene. Der er kun forbedringer på to af de seks indikatorer, som Konkurrencestyrelsen anvender til at vurdere, om målene opfyldes. Reguleringen af produktmarkederne er således mindsket fra 1998 til 2003, jf. afsnit II.2, og antallet af brancher med konkurrenceproblemer er faldet, jf. afsnit II.3. Derimod er de danske priser på et uændret højt niveau sammenlignet med udlandets priser, ligesom åbenheden i den danske økonomi er uændret. Det må samtidig påpeges, at det ikke er afgørende i hvor mange brancher, konkurrencen øges, men at der fokuseres på at øge konkurrencen i de brancher, der har størst betydning for den danske økonomi.

## **Stilstand på det offentlige område**

Endvidere står Danmark svagt med hensyn til udviklingen i udbud vedrørende offentlige indkøb. Værdien af offentlige indkøb, der kommer i EU-udbud, har således været næsten konstant fra perioderne 1995-97 til 2001-03, mens andelen er steget i de fleste andre EU-lande. Danmark er som følge heraf faldet fra en femteplads til en tolvteplads blandt EU15-landene. Udliciteringsgraden af driftsopgaver er ligeledes næsten uændret de senere år i både staten, amter og kommuner, jf. Konkurrencestyrelsen (2005) og Det Økonomiske Råd (2004a).

## **Frit valg**

Der er indført frit valg på en række nye områder inden for den offentlige sektor de seneste år, f.eks. frit valg af hjemmehjælp og sygehuse. Frit valg kan potentielt styrke konkurrencen på disse områder. Danmark ligger nummer 9 blandt 12 lande i en undersøgelse af udbredelsen og anvendelsen af frit valg, hvilket afspejler, at der fortsat eksisterer barrierer for det frie valg, se Konkurrencestyrelsen (2005) og Det Økonomiske Råd (2004a).

Der er dog taget en række initiativer, som først kan forventes at få virkning de kommende år, herunder ændringer i konkurrenceloven, jf. nedenfor.

## **Regeringens initiativer**

Regeringen (2004) har fremlagt en række øvrige initiativer og fokusområder med henblik på at fremme konkurrencen. Det drejer sig blandt andet om udarbejdelse af handlingsplaner for konkurrencebegrænsede brancher og initiativer, der skal fjerne visse konkurrencehæmmende regler inden for afgrænsede områder som bl.a. arbejdstilsyn og juridisk rådgivning. Endvidere er Post Danmarks eneret til at udbringe små breve pr. 1. januar 2005 nedsat til kun at gælde for breve under 50 gram. Regeringen vil også undersøge muligheden for liberalisering eller øget effektivitet inden for bl.a. affaldsområdet, vand- og fjernvarmesektoren samt mulighed for større gennemsigtighed og udbud inden for taxiområdet. Regeringen har endvidere oprettet en "task force", som undersøger, om lovgivningen på afgrænsede områder følger principperne for det indre marked, og som vil iværksætte initiativer til fremme af den internationale handel. Endelig ønsker regeringen flere offentlige og private partnerskaber. Flere af initiativerne synes dog at mangle

konkret udmøntning og kan kun forventes at få effekt på noget længere sigt i deres nuværende udformning. For eksempel er der udarbejdet handlingsplaner for 20 brancher, men de indeholder kun få konkrete forslag, der kan skærpe konkurrencen.

### **Nye muligheder med ny konkurrencelov**

Konkurrenceloven er blevet ændret 1. februar i år. Ændringerne øger myndighedernes mulighed for at kontrollere, om en dominerende virksomheds adfærd skader konkurrencen, og Konkurrencestyrelsen gives nye muligheder for at stille betingelser for at godkende en fusion, når denne skaber eller styrker et oligopol.<sup>28</sup> Endvidere er det eksisterende forbud mod bindende videresalgspriser præciseret, jf. Konkurrencestyrelsen (2005). Tærskelværdierne i de danske fusionsregler er dog høje sammenlignet med de øvrige EU-lande, jf. OECD (2005a).

### **Andre konkurrencepolitiske instrumenter**

Der findes imidlertid en række andre mulige konkurrencepolitiske instrumenter, som ikke er taget i anvendelse i Danmark. Det drejer sig om muligheden for at indføre strafbatordninger for kartelvirksomheder, adgang til ransagning i private hjem, juridisk ansvarliggørelse af direktører og medarbejdere, der medvirker til kartelsamarbejde eller ulovlige prisaftaler, samt større brug af økonomiske og statistiske argumenter som bevis i retssager. Endvidere kan det diskuteres, om den danske organisering af konkurrencemyndighederne er den mest hensigtsmæssige. Disse spørgsmål diskuteres i det følgende.

#### **Strafbatordninger**

### **Strafrabat**

Strafbatordninger for kartelvirksomheder, der samarbejder med konkurrencemyndighederne om afsløring og dokumentation af kartellet, kendes fra mange OECD-lande. Sådanne ordninger har eksisteret i mange år i USA og har siden 1996 været anvendt af EU-Kommissionens konkurrencedirektorat (DG-konkurrence). Endvidere har de fleste EU-lande indført strafbatordninger de seneste år. Danmark er således et af de få EU-lande sammen med Estland, Cypern, Litauen og Malta, der ikke har en strafbatordning, jf. European Com-

28) Jf. boks II.1 for en beskrivelse af fusionsgrænserne.

mission (2005). Der kan dog gives strafabat i Danmark i størrelsesordenen 20-30 pct., men Konkurrencestyrelsen kan kun anbefale Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), at der gives rabat, og rabatten har næppe særlig stor betydning for virksomhedernes incitament til at afsløre kartellerne.

#### **Amerikansk strafabat**

I USA har der siden 1978 været en strafabatordning. Ordningen blev ændret i 1993, hvorefter virksomheder, der melder sig selv, inden en undersøgelse iværksættes, og efterfølgende samarbejder fuldt ud, gives fuld og automatisk strafritagelse, den såkaldte "automatiske amnestiregel". Der gives kun amnesti til den første virksomhed, der melder sig, også selvom en anden virksomhed eventuelt melder sig få timer efter den første. Der kan endvidere gives strafabat til andre virksomheder, der samarbejder efter iværksættelse af en undersøgelse, jf. Spratling (1998) og Hammond (2004). Det amerikanske system er beskrevet nærmere i boks II.10.

#### **EU-Kommissionens strafabatordning**

I EU-Kommissionens strafabatordning gives en rabat på 75-100 pct. af bøden til den første virksomhed, der samarbejder fuldt ud med EU-Kommissionens konkurrencemyndighed, før en undersøgelse iværksættes, mens der gives en rabat på 50-75 pct. til den første virksomhed, der samarbejder fuldt ud, efter en undersøgelse er sat i værk. Øvrige virksomheder, der samarbejder, kan gives rabatter på mellem 10 og 50 pct., jf. European Commission (2002). I Europa er der ingen sanktion over for enkeltpersoner. Det er således udelukkende virksomheden, der kan ansvarliggøres, i modsætning til USA, hvor enkeltpersoner kan idømmes fængselsstraf.



USA har siden 1978 haft en strafabatorning, på engelsk kaldet "leniency". De første år af ordningens eksistens var virkningen imidlertid begrænset. Der blev kun indgivet én ansøgning om straffrihed om året, og der blev ikke afsløret et eneste internationalt kartel.

I 1993 blev systemet udvidet, så straffritagelsen blev givet automatisk, hvor lovovertræderne tidligere kun var kvalificeret til straffritagelse. Endvidere blev det muligt at opnå fuld straffritagelse, efter konkurrencemyndighedernes undersøgelse starter, hvis de berørte virksomheder samarbejder med myndighederne. Endelig kan alle direktører og medarbejdere i virksomheder, der kvalificerer til automatisk amnesti, og som samarbejder med myndighederne, modtage automatisk amnesti.

I USA kan den enkelte direktør og medarbejder gøres personligt ansvarlig for medvirken til overtrædelse af konkurrenceloven. Grove kartelforbrydelser takseres som såkaldte "felony crimes", der ofte giver fængselsstraf, og som medfører, at man mister en række civile rettigheder, f.eks. stemmeretten. Der gives op til 10 års fængsel, og individer kan idømmes bøder på op til 1 mio. dollars, i nogle tilfælde mere.

Strafabatorningens effektivitet skyldes formentlig kombinationen af, at straffen ved lovovertrædelser er betydelig, og at gevinsterne ved samarbejde er betragtelige. Bødestørrelserne svarer således ofte til 30 pct. eller mere af omsætningen fra varen, der indgik i kartellet, i hele prissamarbejdsperioden. Der er i alt idømt bøder ved overtrædelse af konkurrencelovgivningen på over 2½ mia. dollars siden 1997, og over 90 pct. er uddelt i sager, der har været understøttet af strafabatorningen. Den højeste bøde til en enkeltvirksomhed var på 500 mio. dollars (vitamin-kartel).

Systemets effektivitet illustreres yderligere af, at de amerikanske konkurrencemyndigheder i 2004 gennemførte undersøgelser af mere end 50 formodede internationale karteller, der opererede på seks kontinenter, og programmet har ifølge de amerikanske konkurrencemyndigheder afsløret flere karteller end alle de øvrige tiltag, som de amerikanske konkurrencemyndigheder benytter sig af, herunder ransagninger, lyd- og videoaflytninger og FBI-undersøgelser.

For yderligere beskrivelse, se Spratling (1998) og Hammond (2004).

**Adfærdsvirkninger af strafabat**

Strafaboratorordninger har overordnet flere effekter. For det første giver strafabatten virksomhederne større incitament til at gå ud af et kartel og afsløre kartellet. Dermed kan antallet af karteller, der afsløres, øges. For det andet kan ordningerne medvirke til at mindske myndighedernes omkostninger ved at afsløre karteller, fordi det er en af de deltagende virksomheder, som har præcise informationer om kartelaftalerne, der samarbejder med myndighederne. For det tredje kan ordningerne have en forebyggende effekt, så antallet af nye karteller mindskes, fordi risikoen ved deltagelse i karteller øges. Endelig kan ordningen øge sandsynligheden for, at kartellerne opløser sig selv, fordi de destabiliseres pga. risikoen for, at nogle kartelmedlemmer samarbejder med myndighederne. De økonomiske adfærdsvirkninger af strafaboratorordninger er nærmere beskrevet i boks II.11.

**Vanskeligt at afsløre karteller**

Ud over de mere snævre økonomiske argumenter kan det også fremhæves, at overtrædelser af konkurrenceloven, i modsætning til anden økonomisk kriminalitet som for eksempel insiderhandel, kan gennemføres, på en måde, så det kun meget vanskeligt eller slet ikke kan gøres. Endvidere er ulovlige karteller en form for organiseret kriminalitet. Gevinsten ved kartellet opstår kun ved, at flere samarbejder over en længere periode, og gevinsten ved kartellet består netop i, at det er et længerevarende forhold, jf. Spagnolo (2003).

**Optimal rabat ved anmeldelse**

Ved indførelse af en strafaboratorordning vil det være afgørende, hvordan systemet indrettes. Ud fra en økonomisk betragtning kan det være optimalt, at der ikke blot skal gives rabat, men at der kan gives en økonomisk belønning til virksomheden. Det kan imidlertid være uacceptabelt at belønne virksomheder, der har haft en ulovlig adfærd, hvorfor dette system ikke anvendes i praksis. Rabatten skal formentlig være betydelig, dvs. tæt på fuld rabat. Der er også argumenter for, at gentagne bøder skal være stigende, hvis ikke virksomheden samarbejder, jf. Spagnolo (2003) og boks II.11.

Et af formålene med at indføre strafabatorordninger er at påvirke virksomhedernes økonomiske incitament til at danne ulovlige karteller. Strafaboratorordningerne indfører incitament der spiller virksomhederne ud mod hinanden.

Hvis en virksomhed overvejer at deltage i ulovlig kartelvirksomhed, må den afveje de forventede gevinster ved deltagelse mod de forventede omkostninger i form af mulige bøder. Strafaboratorordninger ændrer på forholdet mellem omkostningerne og gevinsterne ved deltagelse i kartellet.

Umiddelbart kunne det forventes, at den reducerede bøde for den samarbejdende virksomhed i en strafaboratorordning blot skal være mindre end den "forventede" bøde for en kartelvirksomhed, der ikke samarbejder, dvs. bøden gange sandsynligheden for afsløring, se f.eks. Kaplow og Shavell (1994). Men da virksomhederne samtidig tager hensyn til, at indtjeningen i fremtiden er lavere, hvis kartellet afsløres, skal den reducerede bøde være lavere, dvs. rabatten større, for at virksomhederne har tilstrækkeligt incitament til at afsløre kartellet, jf. Motta og Polo (2002).

Hvis myndighederne øger indsatsen for at afsløre kartellerne, og sandsynligheden for afsløring stiger, kan strafabatten være mindre, uden at kartelvirksomhedernes incitament til at melde sig selv mindskes. Hvis omvendt værdien af at deltage i et kartel stiger, f.eks. som følge af større muligheder for internationale kartelsamarbejder, skal rabatten være større for at opretholde incitamentet til at afsløre kartellet. Hvis bøden stiger ved gentagne afsløringer af fortsat kartelvirksomhed, kan rabatten sættes mindre, fordi afsløringen af kartellet mindsker de fremtidige forventede gevinster ved ny kartelvirksomhed som følge af de større bøder, jf. Spagnolo (2003).

Virksomhederne kan også have incitament til at afsløre kartellet for at opnå en strategisk markedsfordel, og strafaboratorordninger kan svække tilliden blandt deltagerne og dermed øge sandsynligheden for, at kartellet opløser sig selv. Endelig kan ordningen give bedre dokumentation af kartellet. Dette øger de forventede bøder ved afsløring og dermed de forventede omkostninger ved deltagelse i kartellet, jf. Ellis og Wilson (2002), Spagnolo (2003) og Brenner (2005).

Strafaboratorordningerne kan under visse bestemte forudsætninger også indebære, at kartellet stabiliseres, fordi karteldeltagerne kan anvende afsløring som trussel mod deltagerne, der begynder at blive ustabile og underbyde de andre, se Ellis og Wilson (2002) for en teoretisk model og Aspestegua mfl. (2005), der undersøger strafabatten gennem kontrollerede eksperimenter (markedsspil).

<b>Rabat efter undersøgelsesstart</b>	Der er endvidere argumenter for at tildele en vis rabat til virksomheder, der melder sig efter en undersøgelse er startet, som det kendes fra de europæiske ordninger, jf. Motta og Polo (2002).
<b>Praktiske erfaringer</b>	Erfaringerne fra USA tyder på, at der skal være store rabatter, for at et strafabatsystem virker effektivt. Ifølge de amerikanske konkurrencemyndigheder virker ordningen i USA, fordi lovgivningen indebærer en trussel om betydelige sanktioner for deltagere i ulovlig kartelvirksomhed, men samtidig betydelige gevinster ved at melde sig selv, både for virksomheden og for den enkelte person, jf. beskrivelsen i boks II.10. For at systemet skal fungere, må der samtidig være en vis sandsynlighed for afsløring, og der må være gennemsigthed og forudsigelighed i konsekvenserne ved at melde sig selv – og ved ikke at melde sig selv – dvs., der skal være automatik i rabatorrdningen. I de europæiske systemer kan enkeltpersoner ikke retsforfølges. Det taler for, at bøderne i stedet må være højere, hvilket da også er tilfældet i praksis, jf. Hammond (2004).
<b>Empiriske analyser af strafabat vanskelige</b>	Det er vanskeligt at dokumentere effekten af strafabatordninger empirisk. Det skyldes bl.a., at det europæiske system kun har eksisteret i relativt få år. Efter indførelsen af det europæiske system steg antallet af afslørede karteller. Det er imidlertid vanskeligt at afgøre, om det er en konsekvens af programmet, eller om det skyldes en underliggende stigning i antallet af karteller som følge af f.eks. liberaliseringen af den internationale handel og det indre marked, jf. Evenett mfl. (2001). Et alternativt mål er den tid, kartellerne eksisterer. I en analyse af det europæiske program findes, at varigheden af kartellerne ikke ændrede sig efter indførelsen af strafabatordningen. Dette kan være en konsekvens af andre underliggende tendenser, og analysen skal tages med forbehold pga. det beskedne statistiske materiale, jf. Brenner (2005). Erfaringerne fra USA tyder imidlertid på, at systemet er ganske effektivt.
<b>Argumenter mod strafabatsystemer</b>	Der er således en række økonomiske argumenter, som taler for at indføre et strafabatsystem i Danmark i forbindelse med kartelvirksomhed. Der kan imidlertid være andre hensyn, som kan tale imod indførelsen. Det kan f.eks. opfattes

som uretfærdigt, hvis der gives straffrihed for lovovertrædelser, så ikke alle lovovertrædere ikke straffes lige meget.

### **Hvem skal give rabatten?**

Et andet spørgsmål er, hvem der skal give strafribatten. I dag kan Konkurrencestyrelsen henstille til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) eller til domstolene, at der skal gives strafribat, mens konkurrencemyndighederne i flere andre lande har mulighed for dels at idømme bøder og samtidig give strafribat. I Danmark har der ikke hidtil været tradition for at give sådanne beføjelser til andre myndigheder end politi og domstole. Forbrugerombudsmanden kan dog anlægge civile retssager ved Sø- og Handelsretten om forbud mod handlinger, der er i strid med markedsføringsloven, og forbrugerombudsmanden kan nedlægge foreløbige forbud. En mulig løsning er at ændre organiseringen og arbejdsdelingen mellem Konkurrencerådet og SØK og evt. lave en sammenkobling af Konkurrencerådet og SØK, jf. nedenfor.

### **Andre instrumenter**

#### **Ransagning af direktørers privatadresser**

Et andet instrument i afsløringen af ulovlige karteller kan være at give Konkurrencestyrelsen adgang til ransagning af f.eks. direktørers privatadresser. Det er imidlertid usikkert, hvilken effekt dette vil have. Det skyldes, at der ofte ikke eksisterer fysiske beviser på kartelsamarbejdet, eller at de kan skjules andre steder.

#### **Den enkelte person juridisk ansvarlig**

I USA er den enkelte person juridisk ansvarlig ved medvirken til skabelsen af ulovlige karteller, men har samtidig mulighed for automatisk amnesti. I Danmark er der ikke tradition for at gøre den enkelte person ansvarlig i kartelsager. Den enkelte person er juridisk ansvarlig på andre områder for økonomisk kriminalitet, f.eks. insiderhandel. Det skyldes formentlig, at den enkelte har en direkte personlig gevinst herved. I kartelsager er det "virksomheden" og dens ejere, der opnår den direkte fordel af samarbejdet og ikke den enkelte person. Men personer, der deltager i kartelvirksomheden, vil formentlig ofte opnå en økonomisk fordel i form af højere aflønning, hvilket kan begrunde, at de også personligt gøres juridisk ansvarlige.

<b>Belønningsordning er alternativ</b>	Enkeltpersoner i virksomhederne sidder inde med information, som kan være vigtig for myndighedernes muligheder for at afsløre karteller. Et alternativ til at gøre personerne juridisk ansvarlige er at indføre belønningsordninger, hvor den enkelte person belønnes for at viderebringe vigtig information. Dette kan være en mere effektiv metode til at fremskaffe information end at dømme den enkelte medarbejder for kartelvirksomhed, jf. Aubert mfl. (2005). Ud fra et retfærdighedssynspunkt kan forslaget dog være problematisk, da man derved belønner personer, der har medvirket til økonomisk kriminalitet.
<b>Erstatning for lidte tab</b>	I konkurrenceloven er der ikke direkte adgang til at opnå erstatning for lidte tab fra en virksomhed, der overtræder konkurrenceloven, men det er muligt gennem civile søgsmål. Der er dog ikke nogen stor tradition for civile erstatningssager i Danmark. Det kan blandt andet skyldes, at det er vanskeligt at føre en sag, formentlig som følge af de krav domstolene stiller til et bevis for, at skadelidte har haft et tab. På det seneste er der dog begyndt at komme flere sager.
<b>Kollektive søgsmål</b>	I USA kan en person eller et offentligt organ, f.eks. konkurrencemyndigheden, optræde som part i et erstatningsretligt søgsmål på vegne af andre personer – såkaldte kollektive søgsmål. En fordel ved dette system er, at den skadelidte får bedre mulighed for at opnå erstatning. Skadevolder undgår samtidig mange retssager om samme forhold. Norge har overvejelser om at indføre sådanne muligheder, jf. Konkurrencestyrelsen (2005).
<b>Bøder</b>	Bøder blev indført i dansk konkurrencelovgivning fra 1998, hvor konkurrencereguleringen overgik til forbudsprincippet, jf. afsnit II.2. Hidtil har de danske bødestørrelser været væsentligt under bødeniveauerne i flere andre europæiske lande. Med en lovændring i 2000 blev det f.eks. angivet, at bødeniveauet skulle følge danske retstraditioner. Med den seneste ændring af konkurrencelovgivningen er der indført et højere bødeniveau i lovgivningen, men det er uvist, om domstolene vil hæve de faktiske bødestørrelser tilsvarende, da der endnu ikke er afsagt domme under de nye regler. De hidtidige bøder har været mellem 90.000 kr. og 3,2 mio. kr.,

hvoraf nogle sager er afgjort, inden de er nået til domstolene, jf. Konkurrencestyrelsen (2005).

### **Organiseringen af konkurrencemyndighederne**

Organiseringen af myndighedsudøvelsen på konkurrenceområdet i Danmark afviger på en række områder fra organiseringen i andre lande, og det kan diskuteres, i hvor høj grad det danske system understøtter effektiv konkurrence.

#### **Mange aktører**

For det første er der mange aktører, og der kan følgelig gå lang tid, før sager havner i egentlige domsafsigelser. I straffesager overdrager Konkurrencestyrelsen f.eks. sagen til Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet. Der foretages således to undersøgelser af sagen, inden den eventuelt kommer for domstolene. Konkurrencerådet har heller ikke adgang til at idømme bøder. Det er kun domstolene, der har denne mulighed. I en række andre lande har konkurrencemyndighederne adgang til at idømme bøder og give straffritagelse.

#### **Erhvervsorganisationer repræsenteret i Konkurrenceråd**

For det andet har erhvervsorganisationerne sæde i Konkurrencerådet. Et argument for at have erhvervsrepræsentanter i Konkurrencerådet kan være, at repræsentanterne sidder inde med vigtig information, som kan forbedre beslutningsgrundlaget. I forvejen eksisterer der imidlertid en høringsprocedure, hvor de involverede parter har mulighed for at fremlægge deres synspunkter, og det er derfor ikke klart, at erhvervsrepræsentanterne bidrager med viden, som ikke kan fremskaffes på anden måde i forbindelse med høringsprocedurerne. Inddragelse af erhvervsrepræsentanter, der ikke er uafhængige af de involverede parter i en konkurrencesag, medfører derimod en risiko for, at det ikke kun er hensyn til konkurrencen, der bliver bestemmende for Konkurrencerådets afgørelser, og at parter i sagen kan påvirke rådets afgørelser, jf. OECD (2005a).

<b>Mulige ændringer:</b>	<p>Det bør derfor overvejes at ændre organiseringen af myndighedsudøvelsen, som det også er foreslået af OECD, se OECD (2005a). For det første bør organiseringen af Konkurrencerådet ændres, så rådet alene består af uafhængige juridiske og økonomiske eksperter med særlig indsigt i konkurrenceforhold og erhvervslivets forhold i øvrigt. For det andet anbefales, at Konkurrencestyrelsen og den del af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, der omfattes af konkurrenceloven, sammenlægges. Det vil effektivisere håndhævelsen, bl.a. ved at dobbelte sagsgange undgås. Endelig kan det overvejes at oprette en særskilt domstol, der alene tager sig af konkurrencesager, som det kendes fra EU-systemet og fra Storbritannien. Domstolen vil kunne opnå særlig ekspertise i de ofte meget komplicerede sagsområder.</p>
<b>Et mindre Konkurrenceråd</b>	
<b>Kun én myndighed</b>	
<b>En særlig domstol</b>	

### **Økonomisk og statistisk analyse**

Som vist i afsnit II.4 er der væsentlige gevinster ved at styrke konkurrencen i Danmark. Derfor er det nødvendigt, at konkurrencereglerne og konkurrencemyndighedernes beslutningsgrundlag bygger på et solidt økonomisk grundlag. EU-domstolene lægger ligeledes vægt på, at der skal være et stærkere økonomisk grundlag at vurdere sagerne på inden for fusionsområdet, jf. Röller (2005) og Röller og Buigues (2005).

### **Økonomiske og statistiske analyser**

Brugen af økonomiske og statistiske analyser har flere formål. For det første er det muligt at vurdere af de samfundsøkonomiske omkostninger ved mangelfuld konkurrence, og hvilke fordele der kan opnås ved at forbedre konkurrencen, jf. afsnit II.4. For det andet kan økonomisk analyse lede frem til, at der kan opstilles nogle overordnede principper og retningslinjer baseret på faktiske og potentielle økonomiske virkninger af f.eks. en given markedssituation. For det tredje kan økonomisk og statistisk analyse bidrage til at bevise eller sandsynliggøre overtrædelser af konkurrence-lovgivningen, jf. Röller (2005) og Vickers (2004). Endelig kan brugen af økonomisk analyse forbedre samarbejdet mellem nationale konkurrencemyndigheder, der kan have meget forskellige juridiske traditioner på området, jf. Neven og Röller (2003).



## **Fusionsanalyser**

Eksempler på områder, hvor økonomisk og statistisk analyse kan bidrage til at afklare eventuelle overtrædelser af konkurrenceloven, er priskoordinering og fusioner. Det er således vanskeligt at afgøre, om der sker koordinering af priser, ligesom det kan være vanskeligt at afgøre betydningen af en ny fusion. Det skyldes, at det er vanskeligt at fastlægge, om priserne er højere som følge af en mulig priskoordination, da man mangler et sammenligningsgrundlag, dvs. oplysninger om, hvordan priserne ville have været i fravær af koordineringen. For fusioner, er det ligeledes vanskeligt at fastlægge, hvad der vil ske på markedet, hvis fusionen gennemføres. I stedet kan prisfastsættelsen eller fusionens mulige virkninger analyseres i en økonomisk model. I økonomiske modeller er der en klar sammenhæng mellem forudsætninger og resultater, og ændringerne i forudsætningerne, f.eks. en fusion mellem to virksomheder, kan analyseres stringent. Hvis fusionen sker mellem virksomheder, der afsætter i et bestemt geografisk område, kan virkningerne på prisdannelsen af allerede gennemførte fusioner undersøges ved statistiske analyser af forskellen i prisen i den pågældende region og i andre regioner, hvor der ikke er sket fusion, den såkaldte "difference-in-difference"-metode, jf. Mathiesen (2000) og Froeb (2005).

## **Indicium**

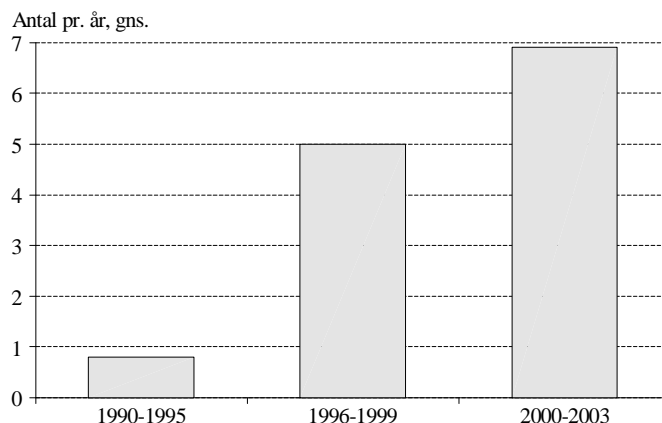
Anvendelse af økonomisk og statistisk analyse kan således bidrage til at give retningslinjer for myndighedsudøvelsen. Analyserne vil formentlig i mindre omfang kunne anvendes som direkte bevis, men vil kunne anvendes som indicium i en række tilfælde og vil dermed kunne bidrage til at udforme sagerne.

## **Konsekvenser af globaliseringen**

Globaliseringen indebærer, at det bliver lettere at investere i udlandet og øge konkurrencen mellem indenlandske og udenlandske virksomheder. Globaliseringen indebærer også, at det bliver lettere for virksomhederne at flytte hovedsæde. Forskellige konkurrenceregler i landene kan gøre det mere attraktivt at etablere sig i nogle lande frem for andre. Endvidere kan globaliseringen give nye muligheder for samarbejde mellem virksomheder, hvilket kan øge risikoen for, at der opstår nye karteller. De seneste 10-15 år er der sket en

stigning i antallet af afslørede globale karteller, jf. figur II.9. Det kan dog både være et udtryk for, at det er blevet lettere og mere profitabelt at indgå i kartelsamarbejde, og at indsatsen mod karteller er blevet mere effektiv.

Figur II.9 Antallet af afslørede globale karteller



Anm.: Globale karteller er defineret som karteller, der virker på multi-kontinentale markeder.

Kilde: Connor (2004).

### **Internationalt samarbejde**

Globaliseringen øger behovet for internationalt samarbejde om konkurrencepolitikken. For eksempel kan forskelle mellem enkelte konkurrencemyndigheders procedurer for undersøgelser vanskeliggøre samarbejdet om afsløring af internationale karteller.

### **International Competition Network**

Der foregår allerede et internationalt samarbejde, som dog er relativt nyt. Konkurrencemyndighederne samarbejder bl.a. gennem International Competition Network (ICN), der startede i 2001, og der er i regi af Verdenshandelsorganisationen (WTO), et arbejde i gang med større ensretning af bl.a. procedureerne for undersøgelse af fusionssager.

### **Internationale aftaler kan være hensigtsmæssige**

I forlængelse heraf er det spørgsmålet, om der er behov for bindende internationale konkurrenceaftaler, f.eks. i regi af WTO. Det drejer sig både om at forbedre mulighederne for at afsløre overtrædelser af konkurrencelovgivningen, og om

at de enkelte landes konkurrencelovgivning kan være diskriminerende for udenlandske virksomheder og dermed begrænse den internationale konkurrence. For eksempel anvendes anti-dumpingreglerne i nogen udstrækning som en form for handelshindring over for udviklingslandene, jf. Hoekman (1997).

## II.9 Opsummering og politikanbefalinger

### **Konkurrence – en forudsætning for en velfungerende markedsøkonomi**

Effektiv konkurrence er en forudsætning for, at en markedsøkonomi giver den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne. Markedskræfterne sikrer imidlertid ikke nødvendigvis af sig selv tilstrækkelig konkurrence. Hvis der f.eks. er få virksomheder på et marked, eller hvis de samarbejder om f.eks. fastsættelse af priser, kan virksomheder og deres ejere mindske konkurrencen og forøge deres profit på forbrugernes bekostning. Samlet vil dette lede til et samfundsøkonomisk tab.

### **Markedsadgang afgørende**

Effektiv konkurrence opnås bedst ved at sikre markedsadgang for nye virksomheder, indenlandske såvel som udenlandske. Analyserne i kapitlet peger således på, at international handel øger konkurrencen, og udenlandske analyser peger på, at tilgang af nye virksomheder til en branche øger produktivitetsvæksten. Derfor er det afgørende, at eventuelle barrierer for nye virksomheders adgang til markedet fjernes. Barrierer kan være et resultat af offentlig regulering, som er indført af andre hensyn end konkurrence, men kan også skyldes, at dominerende virksomheder misbruger deres position til at holde konkurrenter ude af markedet. Fokus i konkurrencepolitikken er – og bør fortsat være – på at fjerne barrierer.

### **Gevinst på 5½ pct. af BNP ved øget konkurrence og reformer på arbejdsmarkedet i EU**

Beregninger i kapitlet viser, at der er konkurrencemangel i en række brancher. Beregningerne antyder, at manglen på konkurrence kan udgøre et betydeligt samfundsøkonomisk tab, og at der fortsat er betydelige barrierer i den danske økonomi. Beregningerne viser, at der vil være en gevinst i størrelsesordenen 2 pct. af BNP ved at forbedre konkurrencen på produktmarkederne i Danmark svarende til det amerikanske konkurrenceniveau. Hvis alle EU-lande forbedrer

konkurrencen og samtidig øger fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, vil gevinsterne for Danmark kunne udgøre ca. 5½ pct. af BNP.

### **Konkurrenceproblemer i over 20 pct. af de private erhverv**

OECD finder, at Danmark i international sammenligning har relativt små barrierer for iværksættere, en lav grad af statskontrol og barrierer for handel og investeringer på niveau med de øvrige lande. På trods af dette er der dog fortsat betydelige konkurrenceproblemer i Danmark. Konkurrencestyrelsen identificerer brancher med konkurrenceproblemer. Beregninger i kapitlet viser, at disse brancher står for godt 20 pct. af værditilvæksten i private erhverv. De danske priser er 6 pct. højere end i andre EU-lande, og omkring 2,5 pct.point af forskellen tilskrives Konkurrencestyrelsen utilstrækkelig konkurrence.

### **Konkurrenceindikatorer**

Der findes ikke en enkelt indikator, der kan måle konkurrenceniveauet. Derfor må vurderingen af konkurrencesituationen baseres på flere indikatorer. For at vurdere konkurrenceintensiteten i de forskellige erhverv beregnes der i kapitlet overnormal profit (markup), forrentning af egenkapital og overnormal aflønning af arbejdskraft (lønpræmie), der kan være forårsaget af manglende konkurrence.

### **Særligt store problemer i visse brancher**

På baggrund af de beregnede indikatorer vurderes det, at der er konkurrenceproblemer i en del brancher. Der er tilsyneladende betydelige problemer i energiudvinding, i el, gas og fjernvarme samt i den finansielle sektor, hvor der både er høj overnormal indtjening og høj overnormal aflønning af arbejdskraft.<sup>29</sup> Også i nydelsesmiddelindustrien findes en høj markup, mens der kun i begrænset omfang er overnormal aflønning af arbejdskraft.

### **Offentlig regulering**

### **Offentlig regulering og barrierer**

Der findes en række forskellige former for offentlig regulering, der kan skabe konkurrencebarrierer. Dette kan f.eks. være i form af offentligt ejerskab, eneretsbevillinger, andre antalsbegrænsninger og autorisationsordninger. I visse til-

29) I energiudvinding kan der dog være tale om aflønning af selve naturressourcen snarere end konkurrencemangel.

fælde er der undtagelser fra konkurrenceloven, f.eks. tilladelse til bindende videresalgspriser eller andre former for regulering, f.eks. reklameregulering. Det forekommer uheldigt at tillade bindende videresalgspriser, mens andre former for regulering kan være velbegrundede ud fra f.eks. hensyn til forbrugersikkerhed.

**Ordninger bør gennemgås systematisk**

Konkurrencemyndighederne bør gennemgå den offentlige regulering i form af autorisationsordninger, antalsbegrænsninger og eneretsbevillinger med henblik på at vurdere, om de fortsat er nødvendige, eller om de kan omlægges, så de i mindre grad hæmmer konkurrencen.

**Antalsbegrænsninger, eneretsbevillinger og autorisationsordninger**

Antalsbegrænsninger, f.eks. for hyrevogne, udgør betydelige adgangsbarrierer. De vil ofte være unødvendige eller kunne erstattes af anden regulering, der er mindre konkurrenceforvridende. Eneretsbevillinger er som udgangspunkt uheldige. Hvis der er tale om naturlige monopoler, f.eks. rutekørsel, kan en eneretsbevilling dog være en nødvendig del af en samlet aftale, men i så fald må der skabes konkurrence i forbindelse med tildeling af eneretsbevillingen. Autorisationsordninger kan være hensigtsmæssige, men også disse bør gennemgås kritisk, særligt i de tilfælde hvor de også indeholder et element af antalsbegrænsning.

**Servicedirektivet fremmer handel og konkurrence**

Som et led i Lissabonstrategien har EU-Kommissionen fremlagt det såkaldte servicedirektiv. Direktivet har til formål at fjerne barrierer for international handel med serviceydelser og barrierer for etablering. Servicedirektivet forenkler servicevirksomheders adgang til andre EU-landes markeder, og der kan forventes betydelige samfundsøkonomiske gevinster for Danmark, hvis servicedirektivet vedtages.

**Sammenhæng med udstationeringsdirektivet**

Forslaget til servicedirektivet skal ses i sammenhæng med udstationeringsdirektivet, der indebærer, at det er reglerne for f.eks. arbejdstid, lovbefalet mindsteløn, sikkerhed og ligestilling i landet, hvor arbejdet udføres, der gælder. Servicedirektivet ændrer ikke på dette.

**Mulighed for et begrænset lønpres, men stigning i den samlede realindkomst**

Det er muligt, at der vil komme et nedadgående lønpres i visse brancher som følge af servicedirektivet. Dette kan blive forstærket af, at der i Danmark ikke findes en lovbefalel mindsteløn. Den samlede realindkomst i samfundet vil dog stige, da en række tjenesteydelser vil blive billigere. Under alle omstændigheder må det forventes, at det øgede konkurrencepres, som følger af servicedirektivet, kun vil slå langsomt og gradvist igennem. På længere sigt må det også forventes, at de østeuropæiske lønninger vil stige til et niveau, der nærmer sig det vesteuropæiske. En gennemførelse af servicedirektivet vil bidrage til denne proces.

**Liberaliseringen af elmarkedet har overordnet set været vellykket**

Elmarkedet er blevet liberaliseret, og overordnet set har denne reform været vellykket. Det har været en lang reformproces, og med energiaftalen er reguleringen ændret i en hensigtsmæssig retning. Erhvervet er dog fortsat underlagt betydelig regulering. Regulering er nødvendig, men konkurrencen er fortsat utilstrækkelig, og der er tegn på misbrug af markedsagt. Reguleringen er således endnu ikke fuldt hensigtsmæssig.

**Fusionen uheldig**

I forbindelse med DONG's fusion med Elsam bliver staten en dominerende aktør på elmarkedet, og koncentrationen vil blive høj. Fusionen er uheldig, og den høje koncentration kan gøre det svært at sikre tilstrækkelig konkurrence. Ud over høj koncentration betyder fusionen også vertikal integration, hvilket i særlig grad giver konkurrenceproblemer. Problemerne forøges, hvis staten sælger DONG. I forbindelse med fusionen bør konkurrencemyndighederne derfor kræve, at elproduktionen, gasproduktionen og eldistributionen adskilles i selvstændige selskaber, således at det senere vil give færre problemer, hvis staten sælger sine selskaber.

**Udlandsforbindelser bør forbedres**

Der bør gøres en ekstra indsats for at sikre tilstrækkelig konkurrence på elmarkedet gennem forbedrede transmissionsforbindelser til udlandet, og det kan af konkurrencehensyn være nødvendigt at etablere forbindelser, der ikke er rentable på markedsvilkår.

**Dele af detailreguleringen fortsat uheldig**

Reguleringen af decentrale kraftvarmeværkers varmeproduktion er fortsat uheldig, og der gives i kapitlet konkrete forslag til forbedringer. Reguleringen af distributionsselska-

berne er blevet forbedret, men er dog fortsat unødvendigt kompliceret og kan forbedres yderligere.

### **Konkurrenceloven**

Konkurrenceloven er senest blevet ændret i starten af 2005. Der er dog fortsat grundlag for forbedringer.

#### **Ny organisering af myndighederne**

Det bør overvejes at ændre organiseringen af myndighedsudøvelsen af konkurrenceloven. For det første bør organiseringen af Konkurrencerådet ændres, så rådet alene består af uafhængige juridiske og økonomiske eksperter med særlig indsigt i konkurrenceforhold og erhvervslivets forhold i øvrigt. For det andet anbefales, at Konkurrencestyrelsen og den del af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, der omfatter konkurrenceloven, sammenlægges. Det vil effektivisere håndtævelsen, bl.a. ved at dobbelte sags-gange undgås. Endelig kan det overvejes at oprette en særskilt domstol, der alene tager sig af konkurrencesager, som det kendes fra EU-systemet og fra Storbritannien. Domstolen vil kunne opnå særlig ekspertise i de ofte meget komplicerede sagsområder.

#### **Strafrabatordning**

Det anbefales endvidere, at der indføres en strafabatordning for kartelvirksomheder, der samarbejder med konkurrencemyndighederne om afsløring og dokumentation af kartellet. Danmark er et af de få EU-lande, der ikke har en strafabatordning. Strafabatordningen vil forbedre myndighedernes muligheder for at dokumentere kartellerne og dermed retsforfølge virksomhederne. Ordningen vil også kunne forebygge, at der opstår nye karteller. For at systemet skal være effektivt, skal strafabatten være betydelig og eventuelt indebære fuld straffritagelse.

#### **Høje tærskelværdier og små bøder**

Tærskelværdierne i de danske fusionsregler er fortsat høje sammenlignet med de øvrige EU-lande. Endvidere har bøderne for overtrædelse af konkurrenceloven været væsentligt under niveauerne i flere andre europæiske lande. Der er indført et højere bødeniveau med den seneste ændring af konkurrenceloven, men udviklingen i domstolspraksis bør følges med henblik på en eventuel yderligere skærpelse af

bøderammerne. Højere bøder vil samtidig gøre en strafretordning mere effektiv.

### **Kollektive søgsmål**

Det bør endvidere overvejes, om der skal indføres mulighed for kollektive søgsmål, hvor en person eller et offentligt organ, f.eks. konkurrencemyndigheden, optræder som part i et erstatningsretligt spørgsmål på vegne af andre personer.

### **Økonomisk og statistisk analyse**

Økonomisk og statistisk analyse har fået større udbredelse hos konkurrencemyndighederne de seneste 10-20 år. Det er vigtigt, at denne proces fortsætter. Økonomisk og statistisk analyse kan anvendes som indicium i nogle konkurrencesager og kan bidrage til at opstille retningslinjer for myndighedsudøvelsen. Derved lettes det internationale samarbejde mellem nationale konkurrencemyndigheder, der kan have meget forskellige juridiske traditioner.

### **Hovedanbefalinger**

Analyserne i kapitlet illustrerer nødvendigheden af en hensigtsmæssig offentlig konkurrenceregulering og en effektiv konkurrencelov. Forbedringer vil lede til betydelige samfundsøkonomiske gevinster.

### **Offentlig regulering**

Offentlig regulering er ofte konkurrencebegrænsende. Derfor anbefales, at:

- EU-Kommissionens servicedirektiv vedtages i en form tæt på den, Kommissionen har fremlagt.
- Antalsbegrænsninger, eneretsbevillinger og autorisationsordninger gennemgås kritisk med henblik på eventuel fjernelse eller omlægning til mindre forvridende regulering.

### **Konkurrencelov**

Konkurrenceloven er blevet løbende forbedret, men der er stadig muligheder for forbedringer. Det anbefales derfor, at:

- Sammensætningen af konkurrencerådet ændres, så det alene består af uafhængige eksperter med økonomisk og juridisk indsigt i konkurrenceforhold og erhvervslevets forhold i øvrigt.
- Konkurrencestyrelsen og de relevante dele af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet sammenlægges.



- Der oprettes en særlig konkurrencedomstol.
- Der indføres en strafbatalordning for kartelvirksomheder, der afslører kartellet for myndighederne.
- Økonomisk og statistisk materiale i højere grad anvendes som indicier i konkurrencesager.

### **Brancher med særlige problemer**

Der er særligt store konkurrenceproblemer i erhvervene el, gas og fjernvarme, i den finansielle sektor og i nydelsesmiddelindustrien. Mindre problemer i en række andre brancher bidrager også til det samfundsøkonomiske tab ved utilstrækkelig konkurrence. Liberaliseringen af elmarkedet har været relativt vellykket, men det anbefales, at:

- Etablere tilstrækkelige udenlandske transmissionsforbindelser til sikring af konkurrencen i elproduktionen.
- Opsplitte DONG, således at gasproduktionen, elproduktionen og eldistributionen adskilles i forskellige selskaber. Dette bør stilles som et krav i forbindelse med godkendelse af fusionen.
- Forbedre reguleringen af de decentrale kraftvarmeværker og distributionsselskaber yderligere.

## Litteraturliste

Aghion, P. and P. Howitt (1998): *Endogenous Growth Theory*. The MIT Press, London.

Aghion, P., R. Blundell, R. Griffith, P. Howitt and S. Prant (2004): Entry and Productivity Growth: Evidence from Microlevel Panel Data. *Journal of European Economic Association*, 2 (2-3), pp. 265-276.

Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith, and P. Howitt (2005): Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, 120 (2), pp. 701-728.

Ahn, S. (2002): Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence. Economics Department Working Paper no. 317. OECD, Paris.

Albæk, K., R. Asplund, S. Blomskog, E. Barth, B.R. Guðmundsson, V. Karlsson and E.S. Madsen (2000): Dimensions of the Wage-Unemployment Relationship in the Nordic Countries: Wage Flexibility without Wage Curves. *Research in Labor Economics*, 19, pp. 345-381.

Aspestequia, J., M. Dufwenberg and R. Selten (2005): Blowing Whistle. Paper. University of Navarre.

Aubert, C., P. Rey and W.E. Kovacic (2005): The Impact of Leniency and Whistleblowing Programs on Cartels. Paper.

Basu, S. and J.G. Fernald (1997): Returns to Scale in U.S. Production: Estimates and Implications. *Journal of Political Economy*, 105 (2), pp. 249-283.

Bayomi, T. (2004): GEM. A New International Macroeconomic Model. IMF Occasional Paper 239. Washington.

Bayomi, T., D. Laxton and P. Pesenti (2004): Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe: A Macroeconomic Assessment. Staff reports No. 182. Federal Reserve Bank of New York.

Bernard, A.B. and J.B. Jensen (1999): Exceptional Exporter Performance: Cause, Effect or Both. *Journal of International Economics*, 47, pp. 1-25.

Bernard, A.B. and J.B. Jensen (2004): Why some Firms Export. *The Review of Economics and Statistics*, 86 (2), pp. 561-569.

Blanchflower, D.G. and A.J. Oswald (1994): *The Wage Curve*. MIT Press, Cambridge, Mass.

Blomgren-Hansen, N. og P. Møllgard (2004): Frie markedskræfter, regulering og markedsmagt. *Samfundsøkonomen*, nr. 2, s. 4-11.

Blundell, R., R. Griffith and J. van Reenen (1999): Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms. *Review of Economic Studies*, 66, pp. 529-554.

Brenner, S. (2005): An Empirical Study of the European Corporate, Paper. Humbolt-University, Berlin.

Card, D. (1995): The Wage Curve: A Review. *Journal of Economic Literature*, 33, pp. 785-799.

Chen, N., J. Imbs and A. Scott (2004): Competition, Globalization and the Decline of Inflation. CEPR Discussion Papers no. 4695. Centre for Economic Policy Research, London.

Christiano, L.J. and M. Eichenbaum (2005): Nominal Rigidities and the Dynamic Effects of a Shock to Monetary Policy. *Journal of Political Economy*, 113 (1), pp. 1-45.

Connor, J.M. (2004): Global Antitrust Prosecutions of Modern International Cartels. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 4 (3), pp. 239-267.

Conway P., V. Janod and G. Nicoletti (2005): Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003. Economics Department Working Papers No.419. OECD, Paris.

Copenhagen Economics (2005): Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services. Final Report. København.

Det Økonomiske Råd (1995): *Dansk Økonomi. Efterår 1995*. København.

Det Økonomiske Råd (2004a): *Dansk Økonomi. Forår 2004*. København.

Det Økonomiske Råd (2004b): *Dansk Økonomi. Efterår 2004*. København.

Dilling-Hansen, M., T. Eriksson, E. Strøjer Madsen og V. Smith (1998): Hvad bestemmer forekomsten og omfanget af virksomhedens F&U Investeringer? *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 137 (1), s. 66-81.

Ellis, C.J. and W. Wilson (2002): What Doesn't Kill us Makes us Stronger: An Analysis of Corporate Leniency Policy. Paper. Department of Economics, University of Oregon.

Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen (2004): *Effektivisering af fjernvarmesektoren. Idékatalog*. København.

Energistyrelsen (2004a): *Omkostningerne ved elforsynings-svigt*. København

Energistyrelsen (2004b): *Energy in Denmark 2003*. København.

Energistyrelsen (2005a): *Energistrategi 2025. Perspektiver frem mod 2025 og oplæg til handlingsplan for den fremtidige el-infrastruktur*. København

Energistyrelsen (2005b): *Energistatistik*. København.  
www.ens.dk

European Commission (2002): Commission Notice on Immunity from Fines and Reduction of Fines in Cartel Cases. 2002/C 45/03. Brussels. [http://europa.eu.int/eur-lex/pr/en/oj/dat/2002/c\\_045/c\\_04520020219en00030005.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pr/en/oj/dat/2002/c_045/c_04520020219en00030005.pdf).

European Commission (2004): Medium Term Vision for the Internal Electricity Market. DG Energy and Transport Working Paper. Strategy Paper. Brussels.

European Commission (2005): Results of the questionnaire on the reform of national competition laws following the adaption of EC regulation No. 1/2003. ECN Working Group on Transitional Issues. Italian Competition Authority.

Evenett, S., M.C. Levenstein and V.Y. Suslow (2001): International Cartel Enforcement: Lessons from the 1990s. *World Economy*, 24, pp- 1221-1245.

Fehr, V.D., N.H.M. Amundsen and L. Bergman (2005): The Nordic Market: Signs of Stress. European Electricity Liberalisation. *Energy Journal*, 26 (Special Issue).

Finansministeriet (1997): *Finansredegørelsen 1997*. København.

Froeb, L.M. (2005): The Use of Economics in Merger Analysis. IBC Conference, Brussels.

Görg, H. and F. Warzynski (2003): Price Cost Margins and Exporting Behaviour: Evidence from Firm Level Data. DIW Discussion Papers no. 365. Berlin.

Hammond, S.D. (2004): Cornerstones of an Effective Leniency Program. Paper.  
[www.usdoj.gov/atr/public/speeches/206611.pdf](http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/206611.pdf)

Hashmi, A.R. (2005): Competition and Innovation: The Inverted-U Relationship Revisited. Paper presented at EEA Conference, Amsterdam.

Hoekman, B. (1997): Competition Policy and the Global Trading System. Policy Research Working Paper no. 1735. World Bank, Washington.

Hunt, B. (2004): *Denmark – Selected Issues*. IMF Country Report 04/241. IMF, Washington DC.

Jamasb T. and M. Pollitt (2005): Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalisation & Integration. *Energy Journal*, 26 (Special Issue).

Jean, C. and G. Nicoletti (2002): Product Market Regulation and Wage Premia in Europe and North America: An Empirical Investigation. Economic Department Working Paper no. 318. OECD, Paris.

Judd, K.L., K. Schmedders and S. Yeltekin (2002): Optimal Rules for Patent Races. Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science. Discussion Papers no. 1343. Northwestern University.

Kaiser, U. and H.C. Kongsted (2004): The Versus Spurious State Dependence in Firm Performance: The Case of West German Exports. CAM 2004:04. Centre for Applied Microeconometrics. University of Copenhagen.

Kaplow, L. and S. Shavell (1994): Optimal Law Enforcement with Self-Reporting of Behavior. *Journal of Political Economy*, 102 (3), pp. 583-605.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2002): Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-parlamentet. Status over det indre marked for tjenester. Rapport om første fase af strategien for tjenester i det indre marked. Bruxelles.

Konkurrencestyrelsen (2002): *Konkurrenceredegørelsen*. København.

Konkurrencestyrelsen (2004a): *Konkurrenceredegørelsen*. København.

Konkurrencestyrelsen (2004b): *Fusionen mellem Elsam og NESA, marts 2004*. København.

Konkurrencestyrelsen (2005): *Konkurrenceredegørelsen*. København.

Krugman, B. (1979): Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade. *Journal of International Economics*, 9 (4), pp.469-479.

Lentz, R. and D.T. Mortensen (2005): An Empirical Model of Growth Through Product Innovation. NBER Working Paper no.11546. Cambridge MA.

Lundin, N. (2004): Import Competition, Product Differentiation and Mark-Ups. Microeconomic Evidence from Swedish Manufacturing in the 1990s. FIEF Working Paper no. 195. Stockholm.

Lundin, N. (2005): Do Exports lead to higher mark-ups? – Microeconomic evidence from Swedish manufacturing in the 1990s. Örebro University.

Marimon, R. and V. Quadrini (2005): Competition, Innovation and Growth with Limited Commitment. Paper. CREI and CREA, Universitat Pompeu Fabra.

Martins, J. O., S. Scarpetta and D. Pilat (1996): Mark-up Pricing, Market Structure and the Business Cycle. *OECD Economic Studies*, 27(II).

Mathiesen, L. (2000): Numerisk modellering av markeder med differensierte produkter. SNF Rapport nr. 11/00. Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning, Bergen.

Mazzoleni R. and R. R. Nelson (1998): Economic Theories about the Benefit and Costs of Patents. *Journal of Economics*, 32 (4).

Minford, P. (2003): Comments on Bayoumi, Laxton, Pe-senti. International Research forum on Monetary Policy. Federal Reserve Board of Governors.  
[www.ecb.int/events/pdf/conferences/Minford.pdf](http://www.ecb.int/events/pdf/conferences/Minford.pdf)

Motta, M. and M. Polo (2002): Leniency Programs and Cartel Prosecution. *International Journal of Industrial Organization*, 21, pp. 347-379.

Neven, D.J. and L.H. Röller (2003): The Scope of Conflict in International Merger Control. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 3 (4), pp. 235-249.

Newbery, D. (2005): Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalisation & Integration. *Energy Journal*, 26, (Special Issue).

Nickell, S.J. (1996): Competition and Corporate Performance. *Journal of Political Economy*, 104 (4), pp. 724-746.

Obstfeldt, M. and K. Rogoff (1996): *Foundations of International Macroeconomics*. The Mit Press, London.

OECD (2005a): *OECD Economic Surveys. Denmark*. Paris.

OECD (2005b): *The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: The Case of the United States and the European Union*. Paris.

Okada, Y. (2005): Competition and Productivity in Japanese Manufacturing Industries. NBER Working Paper no. 11540. NBER, Cambridge MA.

Regeringen (2004): *Mere konkurrence – større vækst. Vækst med vilje*. København.

Roeger, W. (1995): Can Imperfect Competition Explain the Difference Between Primal and Dual Productivity Measures? Estimates for U.S. Manufacturing. *Journal of Political Economy*, 103 (2), pp. 316-330.



Röller, L. (2005): Economic Analysis and Competition Policy Enforcement in Europe. In: *Modelling European Mergers: Theory, Competition and Case Studies*. Edward Elgar.

Röller, L. and P.A. Buigues (2005): The Office of the Chief Competition Economist at the European Commission. Paper. European Commission, Brussels.  
[http://europa.eu.int/comm/dgs/competition/officechiefecon\\_ec.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/competition/officechiefecon_ec.pdf)

Smith, A. (1776): *The Wealth of Nations*. London.

SOU, Statens Offentliga Utredningar (2005): *Liberalisering, regler och marknader. Beträkande av Regelutredningen*. SOU 2005:4. Stockholm.

Spagnolo, G. (2003): Divide et Impera: Optimal Deterrence Mechanisms Against Cartels and Organized Crime. Paper. CEPR, University of Mannheim.

Spratling, G.R. (1998): The Corporate Leniency Policy: Answers to Recurring Questions. Paper. ABA Antitrust Section, Washington.  
[www.usdoj.gov/atr/public/speeches/1626.pdf](http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/1626.pdf)

Tirole, J. (1988): *The Theory of Industrial Organization*. The Mit Press, London.

Toner, J. (1996): English Experience of Deregulation of the Taxi Industry. *Transport Reviews*. 16 (1), pp. 79-94.

Transport- og Energiministeriet (2005): *Energistrategi 2025. Perspektiver frem mod 2025 og oplæg til handlingsplan for den fremtidige elinfrastruktur*. København.

Tranæs, T. og S. Nicolaisen (1996): Lønkurve for Danmark. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 134 (3), s. 223-237.

Tybout, J. R. (2003): Plant- and Firm-Level Evidence on “New” Trade Theories. In Kwan Choi, E. and J. Harrigan (eds): *Handbook of International Trade*. Basil-Blackwell, Oxford.

Vickers, J. (2004): Abuse of Market Power. Conference Speech, European Association for Research in Industrial Economics, Berlin.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003): *Vækst gennem globalisering. Handlingsplan og baggrundsanalyse*. Vækst med vilje. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2004): *Vækstredøgørelse 04 – Konkurrencedygtige vækstvilkår*. Vækst med vilje. København.



## Skriftlige indlæg fra Det Økonomiske Råds medlemmer

På de følgende sider er gengivet skriftlige indlæg fra medlemmer af Det Økonomiske Råd. Følgende medlemmer har ønsket at give skriftlige bidrag:

Økonomi- og Erhvervsministeriet  
Finansministeriet  
Danmarks Nationalbank  
Danmarks Arbejdsgiverforening  
Landsorganisationen i Danmark  
Dansk Metal  
Dansk Industri  
Håndværksrådet  
Landbrugsraadet  
Handel, Transport og Service  
Dansk Handel og Service  
Finansrådet  
Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd  
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd  
Særlig sagkyndig, Finn R. Førsund  
Særlig sagkyndig, Niels Thygesen

## **Økonomi- og Erhvervsministeriet**

Formandskabets rapport viser, at det går godt i dansk økonomi. Opsvinget har nu varet i to år, og der er fortsat udsigt til solid vækst, faldende ledighed og overskud på de centrale balancer.

Formandskabet påpeger, at der med den faldende ledighed er risiko for, at der kan opstå flaskehalse, og at der også på længere sigt er behov for et større arbejdsudbud. Økonomi- og Erhvervsministeriet deler opfattelsen af, at det er en hovedudfordring for dansk økonomi at styrke arbejdsudbuddet.

Med et stramt arbejdsmarked skal der føres en passende stram finanspolitik og nye initiativer forudsætter, at der skabes råderum hertil. Formandskabets opfattelse af, at der ikke kan disponeres fremadrettet før de nødvendige reformer har vist deres virkning forekommer dog for restriktiv.

Det vil fx have konsekvenser for den annoncerede store satsning på forskning, innovation og uddannelse som led i at styrke Danmark i globaliseringen, der jo finansieres af det fremtidige råderum. Hertil kommer, at skattelettelser målrettet mod at øge arbejdsudbuddet kan være vigtigt element i en langsigtet indsats for at styrke arbejdsudbuddet.

Prisstigningerne på ejendomsmarkedet er genstand for stor opmærksomhed. Udviklingen kan langt hen af vejen begrundes i et normalt reaktionsmønster på boligmarkedet i tider med lave renter og stigende indkomster. Denne vurdering er på linje med vores analyser af boligprisstigningerne.

Som i tidligere rapporter fra formandskabet peges der på, at ejendomsbeskatningen bør hæves betydeligt fx gennem en beskatning af kapitalgevinster, der – afhængig af den konkrete udformning – vil kunne indbringe 15-20 mia. kr. årligt. Det harmonerer selvsagt ikke med skattestoppet. Herudover bør man udvise forsigtighed overfor et boligmarked, der ser ud til at blive mere afdæmpet. Det er Økonomi- og Erhvervsministeriets vurdering, at det anførte provenuskøn klart overvurderer de realistiske muligheder for en beskatning af kapitalgevinster på ejerboliger.

### **Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik**

Formandskabet sætter i anden del af rapporten fokus på konkurrencen og konkurrencepolitikken. Der er tale om interessante analyser, som viser, at der kan opnås betydelige velfærdsgevinster ved at forbedre konkurrencen. Analyserne ligger i god forlængelse af regeringens mål om, at konkurrencen i Danmark skal være på

niveau med de bedste lande, og at antallet af brancher med konkurrenceproblemer skal halveres inden 2010.

Økonomi- og Erhvervsministeriet kan tilslutte sig forslaget om at gennemgå konkurrencebegrænsende offentlige reguleringer, som ministeriet sammen med en række andre ministerier allerede er i gang med at se på.

Ministeriet er også enig i anbefalingerne om at sikre en mere effektiv konkurrencecelovgivning. Der forventes fremsat lovforslag om muligheden for bøderabat som led i en forstærket indsats mod karteller i 2006, mens forslaget om en konkurrencedomstol vil indgå i overvejelserne om den kommende retskredsreform. Ministeriet har desuden noteret sig anbefalingen om sammenlægning af de overlappende aktiviteter i Konkurrencestyrelsen og i Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, som vil kunne give smidigere sagsbehandling og nedbringe de ofte lange sagsbehandlingstider i konkurrencesager.

Derimod finder vi ikke aktuelt behov for at ændre Konkurrencerådets sammensætning. Konkurrencerådet ledes allerede af et formandskab, der skal bestå af uafhængig juridisk og økonomisk sagkundskab, mens erhvervsrepræsentanterne, som kun udgør 7 ud af 19 medlemmer, giver nyttige bidrag til rådets arbejde og er med til at styrke konkurrencekulturen i erhvervslivet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i vigtigheden af, at der er konkurrence på det danske energimarked. I forhold til anbefalingen om fusionen mellem DONG og Elsam, som i øjeblikket behandles af Kommissionen, er det ikke selskabskonstruktionen, men konkurrencen på markedet, der er det centrale. I energisektoren er integrerede aktiviteter ikke et særsyn. Tværtimod er man oppe mod store integrerede energiselskaber med betydelig statslig involvering i blandt andet Frankrig og Tyskland. Det er derfor også en afvejning mellem konkurrencen på det danske marked og konkurrencen med store europæiske selskaber.

Endeligt er ministeriet helt enig i vigtigheden af at få styrket det indre marked for tjenester i EU. Analysen af Kommissionens forslag til servicedirektiv berører dog ikke i tilstrækkelig grad de problemområder, som har præget debatten. Det gælder bl.a. oprindelseslandsprincippet, hvor forskellige regler for danske og udenlandske udbydere mht. miljø, sundhed, arbejdsmiljø og forbrugersikkerhed mv. skaber en ulige konkurrencesituation. En mulig løsning kunne være, at adgangen til markedet skal ske efter reglerne i oprindelseslandet, mens tjenesteydelsen skal udføres efter reglerne i det land, hvor den leveres. En sådan løsning åbner adgangen til EU-landenes servicemarkeder, hvilket Økonomi- og Erhvervsministeriet vurderer, er det centrale for et indre marked for tjenester. Denne vurdering deles af Copenhagen Economics, der i en nylig analyse – bestilt af EU's

formandskab - finder, at 90 pct. af servicedirektivets økonomiske gevinster hidrører åbningen af markederne (og ikke fra forskelle i udøvelsesreglerne).

Hertil kommer, at forslaget kan have konsekvenser for den skandinaviske arbejdsmarkedsmodel. Direktivforslaget er desværre ikke så klart, at problemerne med hensyn til at føre en effektiv kontrol og samtidig opretholde en arbejdsmarkedsmodel med overenskomster og retten til at konflikte er løst ved - som i formandskabets rapport - at henvise til udstationeringsdirektivet. Derfor har ikke bare Danmark, men også Sverige rejst dette spørgsmål i EU.

## **Finansministeriet**

Konjunkturvurderingen tegner et realistisk billede for de næste år. Ledigheden reduceres til et historisk lavt niveau, inflationen er i overkanten af 2 pct., mens der fortsat er pæne overskud på offentlige finanser og betalingsbalance.

De aktuelt lave lønstigninger er ikke en tilstrækkelig målestok for pressituationen. Lønstigningerne afspejler bl.a. forsinkelser i løndannelsen, og at ledigheden i en periode har ligget højere end det som strukturerne kan bære på længere sigt. Formandskabets vurdering peger rimeligt på, at det ventede yderligere ledighedsfald vil virke løndrivende. Der er enighed om, at hensynet til arbejdsmarkedet tilsiger tilbageholdenhed i finanspolitikken.

Omkring 2010-planen kan det noteres, at det centrale mål har været at sikre strukturelle offentlige overskud af en bestemt størrelse og gældsnedbringelse. Som det ser ud nu er udviklingen på linje med de oprindelige mål.

Formandskabets konjunkturvurdering understøtter, at de opstillede mål omkring gæld og saldo kan nås. Det vil i givet fald indebære, at 2010-planen er realiseret, også selv om instrumenterne – dvs. beskæftigelsen og offentlige forbrugsudgifter – måske ikke præcist flugter med de krav, som er opstillet. Udgiftsstyringen og indsatsen for at øge beskæftigelsen har uændret høj prioritet.

Øget arbejdsudbud er en central udfordring på kort og langt sigt, og betingelserne er gode i den aktuelle situation med lav ledighed og mangel på arbejdskraft. Med lav og aftagende ledighed kan styrkede rådighedskrav være et mere effektivt instrument end nogle af de andre elementer i arbejdsmarkedspolitikken.

Formandskabet henviser til service-eftersynet af beskæftigelsespolitikken, hvor rådighedsreglerne er et tema, men kunne også have reflekteret over andre initiativer, som er i gang. Eksempelvis er der med integrationspakken ”En ny chance til

alle" indgået en aftale bl.a. om beskæftigelseskrav i kontanthjælpssystemet og aktivering af kontanthjælpsmodtagere, som ikke er tilmeldt AF. Samlet kan pakken øge antallet af helårspersoner i beskæftigelse eller i uddannelse med op til 10.000 personer frem mod 2010.

Desuden fremlægges forslag på velfærdsområdet i første del af 2006 med baggrund i den endelige rapport fra Velfærdkommissionen. Hertil kommer arbejdet med Globaliseringsrådet og en styrket voksen- og efteruddannelse. Der arbejdes også med en handlingsplan, der skal bidrage til at få de unge hurtigere igennem uddannelsessystemet. Der er dermed processer i gang på mange af de områder, som Formandskabet lægger vægt på i rapporten, og som bl.a. sigter på at følge op på kravene i 2010-planen.

Det er ikke i overensstemmelse med regeringens skatkestop at øge boligbeskatningen. Den i rapporten skitserede model for beskatning af kapitalgevinster er indrettet med henblik på at mindske såkaldte indlåsnings effekter. Modellen forudsætter en ret kompliceret opgørelse af skattegrundlaget, som forekommer svær at gennemskue og rejser en række spørgsmål. En vurdering af niveauet for en skattemæssig neutral ejendomsværdiskat vedrører beskatning af boligkøb på marginalen, og ved en vurdering af begunstigelsen af ejerboliger under gældende regler forekommer det eksempelvis ikke indlysende at inddrage nedslaget for boligkøb foretaget før 1998. Incitamentet til at investere i ejerboliger må antages at afhænge af den fremadrettede forventning til bl.a. boligbeskatningen og beskatningen af anden kapitalindkomst.

Rapporten indeholder et interessant temakapitel om konkurrence på produktmarkederne, som kan bidrage til at synliggøre de potentielt ret betydelige gevinster ved forøget konkurrenceudsættelse.

De mekanismer der driver resultaterne i de viste makroberegninger er ikke lettilgængelige, og de beregnede virkninger på arbejdsudbuddet som følge af produktmarkedskonkurrence kan fremstå høje. Det er ikke klart hvad der menes med, at fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked bringes på amerikansk niveau, når ledigheden er sammenlignelig i de to lande, mens arbejdsmarkedsmodellerne, lønspredning osv. er så markant forskellige.

Beskrivelsen af elmarkedet fører til nogle anbefalinger til styrkelse af konkurrencen på energimarkederne, herunder en anbefaling til konkurrencemyndighederne om opsplitting af det selskab, der vil opstå som følge af fusionen mellem DONG og en række elselskaber.



Energinet.dk, der nu ejer og driver de overordnede transmissionsnet på energiområdet, skal ved beslutningen om ny infrastruktur anlægge en samlet samfundskonomisk betragtning, hvori også konkurrence- og markedsforhold indgår. Samtidig arbejdes der på at skabe et regelsæt for grænseoverskridende transport af energi med henblik på at styrke samhandelen og konkurrencen. Målet er at få skabt et velfungerende europæisk energimarked.

En opsplitning af et selskab kan under visse betingelser føre til mere konkurrence, men der er også risiko for mindre effektiv ressourceanvendelse. anbefalinger om opsplitning bør baseres på en detaljeret gennemgang og afvejning af fordele og ulemper, som ikke findes i rapporten.

Fusionen mellem DONG og en række elselskaber – og afhændelsen af en betydelig del af elproduktionskapaciteten til Vattenfall – må også vurderes på baggrund af udviklingen af et velfungerende europæisk energimarked. Formålet har været at skabe et selskab, der er i stand til også på sigt at klare sig i konkurrencen med de energikoncerner, der allerede i dag har en markant placering på markederne i nabolandene, med sigte på at sikre konkurrencen på markedet.

Fusionen skal således ses i lyset af det sandsynlige alternativ. Elsam og Energi E2 var allerede koblet sammen gennem ejerskab og forkøbsrettigheder. Det er derfor ikke usandsynligt, at de to selskaber ville være blevet solgt samlet til et af de store elselskaber i nabolandene. Denne konstellation vil næppe have øget konkurrencen og gavnet de danske energikunder.

Fusionen er under behandling i Kommissionen, der vil vurdere dens konsekvenser for konkurrencen med udgangspunkt i de konkurrenceretlige regler.

## **Danmarks Nationalbank**

DØR's prognose indebærer en soft landing. Efter en kraftig indenlandsk drevet vækst stabiliseres udviklingen således, at væksten i 2007 befinder sig på et niveau, hvor der ikke sker yderligere fald i arbejdsløsheden. Udviklingen støttes ved, at ejendomspriserne kun forventes at stige lidt, samtidig forventes renten at øges. Den offentlige forbrugsvækstrate er nede på 0,7%. Et så lavt niveau er kun sjældent opnået. Væksten i det private forbrug klinger af. Man erkender dog, at forbrugskvoten er historisk lav og formuekvoten høj.

Det er en ganske beroligende prognose, men præget af modellernes tendens til at søge mod stabilitet.

Forbliver væksten i efterspørgslen imidlertid på det nuværende høje niveau, vil presset på arbejdsmarkedet øges. Allerede i dag konstateres der stigende flaskehalse i byggeriet, men også en række andre områder melder om pres. Mulighederne for at få flere i arbejde skal selvfølgelig udnyttes, og vi kan heller ikke angive præcist ved hvilken arbejdsløshed lønudviklingen begynder at accelerere. Det er til gengæld helt centralt, at vi undgår en sådan acceleration.

Faktorer, som fortsatte kraftigt stigende boligpriser, kunne bidrage til en fortsat kraftig forbrugsudvikling. Her kan man konstatere, at DØR for et år siden mente, at boligpriserne ville stige med 3,5 % i 2005. Nu regner man med 14,4 %. Ligeledes regnede man med, at arbejdsløsheden holdt op med at falde i 2006. Efter den nye prognose vil det først være i 2007.

Den stramme beskæftigelsessituation – antallet af personer i aldersgruppen 25-59 har været faldende siden 2002 og falder i de kommende år med op til 25.000 personer om året - stiller krav til den økonomiske politik, og der er intet grundlag for nogen form for lempelse af finanspolitikken.

I denne forbindelse havde det været ønskeligt, om Rådet havde analyseret risici for overophedning nærmere.

Det er vanskeligt at være uenig med Rådet i, at arbejdsmarkedsreformer er lettest at gennemføre i gode tider. Samtidig er behovet stærkest for at øge kapaciteten i økonomien.

Rapporten indeholder et afsnit om boligbeskatning, den fastfrosne beskatning har, som anført, været en faktor i ejendomsprisstigningerne, men ikke den eneste. Samtidig må det bemærkes, at ejendomsskatten både påvirker disponibel indkomst og formue, og derfor medfører ændrede ejendomsskatter en større effekt på efterspørgslen end mange andre skatter. Beskatning via saldometoden synes meget kompliceret.

Men hensyn til konkurrenceafsnittet skal bemærkes, at det er vigtigt for konkurrencen, at forbrugerne reagerer på prissignalerne.

## Dansk Arbejdsgiverforening

Dansk økonomi er lige nu i fin form. Aktiviteten i den private sektor er høj og stiger fortsat, ledigheden falder og den danske lønstigningstakt holdes i ave.

Alligevel er den danske konkurrenceevne under pres af en meget lav udenlandsk lønudvikling. Og Formandskabets tal peger på et øget pres i de kommende år, fordi de danske lønninger forventes at stige med over 4 pct. Dansk Arbejdsgiverforening vurderer, at Formandskabet ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til den betydning, den skærpede internationale konkurrence via globalisering og outsourcing har for løndannelsen.

Væksten kan hurtigt blive begrænset af mangel på arbejdskraft med de rette kvalifikationer. Samtidig skal man huske på, at den demografiske udvikling - med flere ældre og færre erhvervsaktive - ikke kun er noget der sker langt ude i fremtiden. Allerede i dag forsvinder omkring 10.000 personer hvert år ud af arbejdsmarkedet alene som følge af den demografiske udvikling.

Det er helt afgørende, at der nu effektivt gøres noget for at øge arbejdsudbuddet – og dermed sikre kursen i dansk økonomi både på kort og på længere sigt. Den nuværende robuste danske økonomi giver det bedste udgangspunkt for velfærdsreformer.

Dansk Arbejdsgiverforening er enig med Formandskabet i, at der er brug for reformer på dagpengeområdet. En kortere dagpengeperiode og en gradvis nedtrapning af dagpengene med længden af ledighedsperioden vil øge tilskyndelsen til at arbejde. Men andre områder bør også nytænkes. Kontanthjælpen og fleksjobordningen er områder, hvor de økonomiske incitamenter til at arbejde bør styrkes.

Samtidig bør det i langt højere grad sikres, at arbejdsformidlingen og kommunerne lever op til deres forpligtigelser ifølge loven. Analyser i Dansk Arbejdsgiverforenings nye ArbejdsMarkedsRapport viser, at kun 35 pct. af de ledige kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 1-3 - der ikke har andre problemer end ledighed – står til rådighed for arbejdsmarkedet. Mange arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere holdes således uden for arbejdsstyrken, selvom kommunerne skal henvise alle kontanthjælpsmodtagere, der alene har ledigheds som problem, til arbejdsformidlingen. Der er behov for at stramme op på den administrative praksis, og sikre at ledige faktisk står til rådighed til de ledige jobs.

Dansk Arbejdsgiverforening er enig med Formandskabet i, at de fremtidige udfordringer med flere ældre og færre erhvervsaktive imødegås bedst ved at øge arbejdsstyrken. Det skal ske gennem højere effektiv tilbagetrækningsalder, unge

hurtigere igennem uddannelsessystemet og bedre integration. Velfærdsreformerne bør desuden forholdsvis hurtigt bidrage positivt til arbejdsstyrken.

Med udgangspunkt i Formandskabets tidligere analyser og Velfærdskommissionens analyser og kommende anbefalinger ser Dansk Arbejdsgiverforening frem til en åben og konstruktiv debat om hvilke initiativer, der skal til, for at forbedre strukturerne på arbejdsmarkedet.

## **Landsorganisationen i Danmark**

### **Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**

Formandskabet forudsiger, at timelønsmkostningerne årligt vil vokse med godt 3,1 pct. i 2005. Mens de i 2006-2008 vil tiltage til lidt over 4 pct. Det sidste er højere end LO's vurdering af lønudviklingen. Baggrunden er, at Vismændene vurderer, at den strukturelle ledighed er noget højere end LO.

### **Aktuel økonomisk politik**

LO er enig i, at der ikke kan strammes væsentligt mere op i de allerede meget stramme rådighedsregler. Danmark er således kendetegnet ved meget strenge krav til de ledige. En international opgørelse viser, at Danmark har de tredje-strengeste rådighedsregler i Europa. Omvendt er der mange undersøgelser, der viser, at kommuner og AF ikke lever op til de forpligtigelser, de har over for de ledige.

Rapporten lægger også op til, at den nuværende rådighedstestning gennem aktivering afløses af et øget fokus på rådgivning og øgede krav til jobsøgningen. I denne forbindelse glemmes det, at aktivering ikke kun er et mål til at teste rådighed, men også er et tilbud, der kan sikre opkvalificering af de ledige og dermed en mulighed for at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. I udformningen af den aktive beskæftigelsespolitik er det endvidere vigtigt at være opmærksom på, at den mest effektive rådighedsvurdering af de ledige, sker ved at tilbyde dem et job. I øjeblikket har AF ikke mulighed for at henvise ledige til alle de job, der annonceres i AF-systemet. Denne mulighed bør i fremtiden være til stede, når det enkelte job har været annonceret i 14 dage.

Formandskabet foreslår reduktioner i dagpengenes størrelse, således at dagpengene falder med varigheden af ledighedsforløbet og at dagpengeperioden forkortes til 3 år. Dette forslag vil give anledning til højere ulighed, fordi det netop er personer med lange ledighedsforløb, der har de laveste års- og livsindkomster. I forårsrapporten påviser formandskabet således selv, at dagpenge ved langvarig ledighed, sammen med kontanthjælp og boligydelse til førtidspensionister, er de

mest omfordelende offentlige overførsler set over hele livet. Den aktive arbejdsmarkedspolitik sikrer allerede stærke incitamentter til at finde beskæftigelse. Det indebærer, at forslaget kun vil have meget begrænset effekt. Forslaget vil samtidig indebære et mindre incitament til at melde sig ind i en A-kasse. Det er i sig selv problematisk, fordi de enkelte A-kasser løfter opgaver i forbindelse med match mellem virksomheder og de ledige, og dermed sikrer et mere effektivt arbejdsmarked og en lavere ledighed. Langtidsledighed er for øvrigt et udpræget konjunkturfænomen. Forslaget vil dermed berøre ganske mange i nedgangstider, hvilket både er uretfærdigt og vil forstærke konjunkturudsvingene i økonomien, når frykten for arbejdsløshed stiger endnu mere.

LO er enig i bedømmelsen af, at det er nødvendigt med yderligere reformer, hvis det pres, som befolkningsudviklingen og globaliseringen lægger på dansk økonomi, skal imødegås. Der nævnes tre punkter, som også indgår i LO's velfærdspolitiske oplæg. Den effektive tilbagetrækningsalder skal øges, de unge skal hurtigere gennem uddannelsessystemet, og integrationen skal forbedres for indvandrere og efterkommere. Rapporten understreger, at reformer nødvendiggøres af et udefrakommende pres og derfor ikke bør lede til skattelettelser her og nu. Dette synspunkt er også på linie med LO's velfærdsudspil.

### **Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik**

I forbindelse med kartelsager lægges der op til, at der skal gives strafnedsættelse til virksomheder, der samarbejder med myndigheder. Dette forslag finder LO rigtigt. Det vil sikre flere afsløringer af private karteller og give anledning til lavere priser.

Af særlig interesse for LO diskuteres servicedirektivet. I rapporten erkendes det, at direktivet kan gøre det vanskeligere at kontrollere udenlandske servicevirksomheder, men bortset fra dette, er det ifølge formandskabet svært at få øje på forhold, der – ud fra et *økonomisk* synspunkt – taler imod servicedirektivet.

LO støtter det indre marked for tjenesteydelser, og at unødige hindringer skal fjernes. Men kommissionens direktivforslag vil med sit oprindelseslandsprincip underminere danske løn- og arbejdsvilkår. Det er rigtigt, at udstationeringsdirektivet sikrer, at udstationerede arbejdstagere, som arbejder i Danmark, skal følge dansk lovgivning på visse områder. Men udstationeringsdirektivet dækker ikke alle arbejdsforhold og heller ikke alle lønmodtagergrupper (søfolk er eksempelvis undtaget).

Oprindelseslandsprincippet forhindrer, at de faglige organisationer kan kræve en overenskomst med en udenlandsk tjenesteyder og eventuelt iværksætte en konflikt til støtte for kravet. Hvis udenlandske tjenesteydere ikke skal respektere

samme betingelser som danske tjenesteydere, så falder hele den fleksible danske model med overenskomster i stedet for lovgivning på gulvet. Tjenesteyderne vil hurtigt etablere sig i den medlemsstat, som har de laveste standarder og operere derfra.

## Dansk Metal

Dansk Metal har valgt at kommentere kapitlet om den aktuelle økonomiske politik (kapitel I.8). Her nævnes bekymringen for, at mangel på arbejdskraft kan begrænse væksten i dansk økonomi. Det er en bekymring, som Dansk Metal deler. Dansk Metal mener især, at der bliver et stigende behov for folk med en erhvervsuddannelse i de kommende år. Lige nu er risikoen for flaskehalse dog overdrejet. Derudover skal der efter Dansk Metals vurdering helt andre initiativer til end dem, Vismændene nævner, hvis vi skal klare udfordringen i de kommende år.

Vismændene foreslår kortere dagpengeperioder og nedtrapning af dagpengeniveauet, hvilket vil være helt uacceptabelt. Dansk Metal mener, at vi i Danmark har udviklet et af verdens bedste arbejdsmarkeder. Et synspunkt som deles af en lang række europæiske lande. Vores model med flexicurity hviler på to ben – fleksibel arbejdskraft til virksomhederne kombineret med økonomisk sikkerhed for lønmodtagerne gennem dagpengesystemet. Skærer man i det ene ben, kommer hele systemet til at halte og i værste fald vælte. Nedskæringer i dagpengeperioden eller –niveauet vil være et skridt mod et ufleksibelt arbejdsmarked, hvilket vi på ingen måde kan være tjent med.

Tiltag af den art vil heller ikke bidrage til en løsning af de konkrete udfordringer på arbejdsmarkedet. Nedskæringer i dagpengeniveauet tilvejebringer ikke flere faglærte, der kan arbejde med den nyeste computerteknologi eller flere ingeniører, der kan udarbejde optimale produktionsplaner. Der er kun en vej; nemlig mere uddannelse – et tema som Vismændene desværre slet ikke kommer ind på i dette diskussionsoplæg.

Den nuværende situation med faldende ledighed er en oplagt lejlighed til at skærpe fokus på behovet for uddannelse. Det drejer sig om flere offentlige investeringer på hele uddannelsesområdet, men også om, at virksomhederne i langt højere grad løfter deres del af ansvaret. Det gælder både ansvaret for den konkrete løbende opkvalificering af medarbejderne, men også ansvaret for at tage flere lærlinge, hvilket virksomhederne burde have taget fat på for flere år siden.

Derudover skal virksomhederne være bedre til at fastholde ældre i arbejdsstyrken. Her drejer det sig om at indføre progressive seniorordninger, der gør det muligt at blive flere år på arbejdspladsen på fleksible vilkår.

Det er den slags, der skal til, hvis vi skal sikre væksten i Danmark fremover. Ikke nedskæringer i det dagpengesystem, der netop er med til at fastholde et af verdens mest fleksible arbejdsmarkeder.

## **Dansk Industri**

### **Dansk og international økonomi**

DI tilslutter sig hovedlinierne i rapportens vurdering af dansk og international økonomi. Når det i rapporten påpeges, at den stramme situation på arbejdsmarkedet risikerer at bremse den økonomiske vækst, er vi i DI helt enige. Det er derfor afgørende, at alle kræfter sættes ind på at sikre, at fremgangen i efterspørgslen bliver omsat i flere job frem for afviste kunder.

Det er derfor glædeligt, at der i rapporten er anført bud på arbejdsmarkedsreformer, der kan øge arbejdsudbuddet.

Og så er det afgørende, at der kommer styr på det offentlige forbrug. Budgetdisciplinen på det kommunale område er simpelthen ikke god nok. Der er behov for en klart strammere styring. Det er afgørende at sikre, at det samlede offentlige forbrug ikke konsekvent øges mere end planlagt.

### **Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik**

Der er tradition for, at de økonomiske anbefalinger, som vismændene har præsenteret i specialkapitlerne, bygger på økonomiske analyser og dokumentation.

I al venskabelighed vil DI gerne påpege, at der denne gang i specialkapitlet om konkurrenceproblemer ikke synes at være sammenhæng mellem analyserne og de politiske anbefalinger.

To eksempler herpå:

#### *1) Særskilt domstol med enekompetence i konkurrencesager*

I rapporten præsenteres en række anbefalinger i forbindelse med konkurrenceloven. En af dem er at oprette en særskilt domstol med enekompetence i konkurrencesager. Det støtter DI, og vi vil for så vidt gerne bakke op om en bagvedliggende analyse, men det er ikke muligt, da denne ikke synes at være til stede.

## *2) Sammenlægning af Konkurrencestyrelsen og relevante dele af Statsadvokaten for økonomisk kriminalitet (SØK)*

Rapporten foreslår helt udokumenteret, at Konkurrencestyrelsen og de relevante dele af SØK skal sammenlægges. Der mangler en analyse, der fører frem til denne konklusion.

Hvis vi fører forslaget ud i livet, er der tale om et brud med det grundlæggende retsprincip om at adskille de udøvende og anklagende myndigheder. Men rapporten overser denne problemstilling. Tanken om, at en og samme myndighed både skal administrere loven og optræde som anklager, er helt uacceptabel. I dag sorterer SØK en betydelig del af Konkurrencestyrelsens sager fra, fordi de formentlig ikke kan føre til domfældelse.

DI finder det stærkt betænkeligt, hvis det bliver normen, at vismandsrapporterne indeholder politiske programklæringer, der ikke er baseret på analyse og dokumentation.

Endelig efterlyser vi også, at kapitlet behandler konkurrence i den offentlige sektor - eller mangel på samme. Det er kun sparsomt nævnt i rapporten. Med en offentlig sektor af den størrelse, vi har i Danmark, er det helt afgørende for væksten, at den drives effektivt. Det bliver slet ikke behandlet i kapitlet.

### **Servicedirektivet**

Det er glædeligt, at EU-Kommissionens forslag til et Servicedirektiv fremhæves som en vej til at opnå yderligere konkurrence.

DI ser Servicedirektivet som helt afgørende for, at den europæiske konkurrenceevne styrkes. Servicedirektivet skal være med til at lette danske virksomheders eksportmuligheder på det europæiske marked.

### **Reformer i lyset af Velfærdskommissionens anbefalinger**

I det kommende halve år skal der for alvor tages fat på spørgsmålet om arbejdsmarkedet og udfordringerne for dansk økonomi og velfærd fremover.

Vi kan fuldt ud tilslutte os formandskabets opfordring til at tage udgangspunkt i de anbefalinger, som Velfærdskommissionen præsenterer den 7. december.

Det er helt afgørende, at der både på kort og langt sigt for alvor handles i forhold til den arbejdsmarkedsudfordring, som ikke mindst demografien stiller os overfor. Dansk økonomi har et godt udgangspunkt.

De fremtidige muligheder for at sikre en høj velstand må ikke forspildes.



## Håndværksrådet

### Konjunkturvurderingen og den aktuelle økonomiske politik

Formanden for Håndværksrådet sagde, at han – ligesom formandskabet – godt kunne frygte, at mangel på arbejdskraft i byggesektoren kan blive et problem, hvis det nuværende opsving fortsætter. Men det er Håndværksrådets vurdering, at aktivitetsniveauet topper her i efteråret. Efteråret er altid den travleste tid, og vinteren vil lægge en dæmper på aktiviteten. Efter vinteren vil forbrugerne fortsat have mange ubrugte midler, og erhvervslivets investeringer vil være steget. Men i modsat retning trækker en stigende rente – som kan få stor psykologisk betydning – og som må give en afdæmpning i prisstigningerne på fast ejendom. Formanden var derfor enig med formandskabet i, at byggeriet til næste år klarer skærene og sagde endvidere, at da vi havde overskud af arbejdskraft i Danmark, tog vores medlemmer til Tyskland, Sverige og Norge. Nu er det os der har brug for arbejdskraft, og opgaven er ikke at begrænse det, men at sikre at den udenlandske arbejdskraft kommer hertil på vilkår, der er rimelige.

Formanden sagde, at det er i alles interesse at få større rimelighed på boligmarkedet, men at saldomodellen ikke løser ikke de administrative problemer ved forbedringsarbejder og heller ikke dæmper udsving i huspriserne. Skulle det igen komme på den politiske dagorden at øge boligbeskatningen, er højere løbende beskatning enklere og mere hensigtsmæssig. Men højere boligskatter kan kun blive acceptable, hvis de implementeres gradvist, og hvis provenuet anvendes til massive lettelser i skatten på arbejde. Om den kommende 2015-plan sagde han, at det er vigtigt, at regeringen opstiller skarpe mål og forfølger dem. Og det er i sig selv en hård øvelse at skulle holde alle politikforslag op mod langsigtede mål. Men det er nødvendigt og virker disciplinerende. Formandskabet troede ikke, at det er holdbart, at en 2015-plan skal indeholde helt konkrete initiativer. På den måde fastlåses politikformuleringen 10 år frem – uanset hvad der sker i de mellemtilgængelige år. Det er for hård en øvelse og kan føre til, at planen falder på jorden.

### Kapitlet om konkurrence

Formanden for Håndværksrådet var enig i, at effektiv konkurrence bedst opnås ved at sikre markedsadgang for nye virksomheder. Han mente, at det er kortsigtet at satse på udbud i store klumper, da det vil udelukke de nystartede og mindre virksomheder fra markedet. Han henviste til USA, hvor man reserverer en del af de offentlige kontrakter og indkøb til mindre og nye virksomheder for at sikre den langsigtede konkurrence på markedet.

Formanden sagde om rapportens betragtninger om, i hvilke brancher der mangler konkurrence, at når forrentningen af egenkapitalen bliver relativt stor i bygge- og

anlægssektoren, så skyldes det, at egenkapitalen er lille i mange byggevirksomheder, og at ejeren ofte aflønnes af driftsresultatet. Han så derfor ingen mangel på konkurrence dér og var mere bekymret for, at hans medlemmer betaler en overpris for energi og låntagning. Han var enig i formandskabets kritik af DONG-fusionen.

Om servicedirektivet sagde han, at Håndværksrådet deler den opfattelse, at der er brug for et servicedirektiv for at få et reelt indre marked for serviceydelser. Men det skal være sådan, at man altid skal overholde de lokale regler om arbejdsmiljø, løn, ferieforhold, arbejdstid mv. Der må ses på nationale autorisationsordninger, der strider mod grundlæggende principper i EU - fx forbud mod forskelsbehandling på basis af nationalitet. Men visse krav om autorisation - fx af hensyn til væsentlige sikkerheds- eller sundhedsforhold skal opretholdes. Det respekterer forslaget til et servicedirektiv også på fx VVS- og el-området.

Formanden var uenig i, at Konkurrencerådet alene skal være sammensat af faglige eksperter i jura og økonomi. Det nuværende råd har fungeret godt. Der er ikke eksempler på, at erhvervsrepræsentanter har fået rådet til at træffe usaglige afgørelser til skade for konkurrencen. De legitimerer derimod indsatsen imod konkurrencemisbrug og anvender deres viden til at vejlede medlemmerne, så lovgivningen ikke utilsigtet brydes. Der var tilslutning til forslaget om sammenlægning af Konkurrencestyrelsen og den relevante del af statsadvokaturen for særlig økonomisk kriminalitet. Det vil både betyde besparelser for det offentlige og vil gavne virksomhederne, der helst vil have sager afgjort hurtigst muligt. Han tilsluttede sig også, at der oprettes en særskilt domstol, der alene tager sig af konkurrencesager, og at der gøres mere brug af statistisk analyse som indicier i konkurrencesager.

## **Landbrugsraadet**

### **Aktuel økonomisk politik**

Diskussionsoplægget tegner et positivt billede af dansk økonomi med en høj vækst. Et opsving der drives af både den hjemlige efterspørgsel og eksporten. Oplægget peger på, at udover truslerne fra globale ubalancer og internationale boligpris-bobler, er den hjemlige højkonjunktur først og fremmest truet af et meget presset arbejdsmarked.

Med forventning om stigende beskæftigelse og faldende ledighed, er det meget vigtigt hurtigt at få gennemført en række politikker, der kan øge arbejdsudbudet. Det er glædeligt, at det seneste års opsving har medført mere moderate lønstigninger, men der er alvorlig frygt for, at det ikke vil fortsætte i et overophedet

arbejdsmarked. Stigende lønninger kan skade beskæftigelsen. Også for grupper med lav ledighed, da virksomhedernes beslutninger omkring outsourcing af produktioner kan blive mere aktuelle.

Landbrugsraadet er derfor enig i diskussionsoplæggets forslag om at se på blandt andet rådighedsreglerne og dagpengesystemet. Aftrapningsregler for dagpenge er en mulighed for at øge tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet. En anden mulighed er at øge jobfradraget, således at den store gruppe på arbejdsmarkedet, der har under 1.000 kr./måned ud af at gå på arbejde, får styrket incitamentet til at vælge arbejde frem for offentlig forsørgelse, uanset den familiemæssige situation. For andre grupper på arbejdsmarkedet kan incitamentet for arbejde styrkes ved at fjerne mellemskat og hæve bundgrænsen for betaling af topskat. Men Landbrugsraadet er enig med debatoplægget i, at man skal passe på med finanspolitiske lempelser i opgangstider, hvorfor skattelettelser skal gennemføres med stor forsigtighed.

I en tid med tendens til et overophedet arbejdsmarked er det særligt problematisk med Danmarks særregler, som begrænser arbejdstagere fra Østeuropa i at søge arbejde i Danmark på lige vilkår med andre EU-borgere frem til 2011. Det giver ingen mening at udsætte arbejdskraftens fri bevægelighed på et tidspunkt, hvor der netop er brug for den. Det skaber konkurrenceforvridende vilkår for danske virksomheder i den europæiske konkurrence, og kan let lede til outsourcing af virksomheder og produktioner, der ellers kunne være levedygtige og levere grundlag for mange danske arbejdspladser. Østaftalen bør derfor ophæves.

En anden vigtig ressource at få aktiveret er de mange efterkommere af mennesker med anden etnisk herkomst. Integration bør i endnu højere grad foregå ude på virksomhederne tillige med uddannelsesinstitutionerne. Her har fødevareerhvervet allerede leveret et væsentligt bidrag til integrationsindsatsen, idet ca. 10 pct. af medarbejderne har nydansk baggrund. Men det er et bidrag, der ikke kan stå alene. Det er derfor vigtigt, at eksemplet fra fødevareerhvervet bliver efterlevet af det øvrige erhvervsliv og den offentlige sektor, hvis integrationsindsatsen for alvor skal lykkes.

### **Boligmarkedet og boligbeskatning**

Overvejelser omkring boligbeskatning bør ses i sammenhæng med den generelle kapitalbeskatning. Ligeledes bør princippet for kapitalbeskatning være, at der først betales skat, når der er tjent noget, som kan beskattes. Derfor er forslaget om kapitalgevinstbeskatning via saldometoden at foretrække frem for den løbende betaling af boligskatter. Dette er i særlig grad vigtigt for udviklingen i landdistrikterne, hvor en øget beskatning af boligerne vil medføre, endnu større affolkning af landdistrikterne. Men forslaget med boligbeskatning efter saldometoden

kræver en nærmere analyse, inden der tages stilling til et sådan forslag. Specielt bør muligheder for at omgå beskatningen analyser igennem, samtidig med at forslaget også bør ses i forhold til reguleringen af det øvrige boligmarked, arve-lovgivning mv.

Den øgede globalisering vil sætte fokus på at flytte dele af skattebyrden til mere immobile skatter. Men det er vigtigt, at beskatningen indrettes således, at konkurrenceudsatte erhverv ikke oplever en konkurrenceforvridende beskatning. Det er derfor altafgørende, at beskatning af produktionsjord ikke stiger, men derimod fortsat afvikles for at undgå konkurrenceforvridning.

### **Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik**

Landbrugsraadet er enig i, at flere brancher i Danmark fortsat har ikke uvæsentlige konkurrenceproblemer. Særligt problematisk er den tilsyneladende manglende konkurrence på elmarkedet, da det er en vital og omkostningstung del af erhvervslivets infrastruktur. Landbrugsraadet finder i øvrigt diskussionsoplæggets sondring mellem næringsmiddelbranchen og nydelsesmiddelbranchen korrekt, og kan bekræfte konklusionen om god konkurrence i netop næringsmiddelbranchen.

Landbrugsraadet er enig i diskussionsoplæggets anbefalinger om offentlig regulering og finder, at eneretsbevillinger, antalsbegrænsninger og lign. ordninger bør betragtes kritisk, og så vidt muligt helt undgås. Blandt andet kan man med fordel kaste et kritisk lys på den offentlige regulering af salg af veterinærmedicin og dyrlægeautorisationer i øvrigt.

### **Konkurrenceloven**

Landbrugsraadet finder diskussionsoplæggets beskrivelse af konkurrenceloven unuanceret i sin beskrivelse og anbefalinger, og uden den såvel nødvendige som forventede hensyntagen til erhvervslivet.

Under hensyn til, at den nuværende konkurrencelov gennemsnitlig er blevet ændret årligt de seneste 5 år, og at en række nye ændringer trådte i kraft i februar i år, finder Landbrugsraadet det også meget problematisk, hvis Det Økonomiske Råd på nuværende tidspunkt mener, at de gennemførte ændringer fra sidste revision er utilstrækkelige. Landbrugsraadet mener den lange række af ændringer skal have tid til at virke, og Det Økonomiske Råd bør i stedet understøtte samfundets og erhvervslivets krav på stabile retstilstande og anerkende det problematiske i hyppige og uigennemtænkte lovændringer.

#### **• Konkurrencerådet**

Diskussionsoplæggets anbefalinger til en omlægning af Konkurrencerådet vil efter Landbrugsraadets opfattelse svække rådet. Landbrugsraadet skal påpege, at medlemmerne indstillet af erhvervslivet *ikke* sidder i Konkurrencerådet for at

repræsentere erhvervslivet men for at bidrage med særlig kendskab til og ekspertise indenfor brancherne.

- **Sammenlægning med bagmandspolitiet**

Landbrugsraadet frygter for en reducere af retssikkerheden, såfremt Konkurrencestyrelsen og Bagmandspolitiet i et uvist omfang sammenlægges. Dette skal dog sammenholdes med at sammenlægning muligvis vil kunne medvirke til at sikre en mere kompetent sagsbehandling, men dette vil dog helt afhænge af rammerne for en evt. sammenlægning.

- **Specialdomstol**

Landbrugsraadet vil gerne støtte oprettelsen af en specialdomstol. Landbrugsraadet har tidligere foreslået oprettelsen af en specialdomstol i Sø- og Handelsrettens regi.

- **Strafrabatordning for kartelvirksomheder**

Landbrugsraadet er principielt imod, at strafabatordningen indføres i Danmark. Ordningen gør op med princippet om "lighed for loven" samt blander indirekte den dømmende og udøvende funktion sammen. Dog vil den konkrete udmøntning af en strafabatordning muligvis kunne medvirke til at sikre retssikkerheden.

- **Skærpelse af bødeniveau**

Under hensyn til, at den seneste ændring af loven fra februar i år indførte højere bødeniveau, er det dybt betænkeligt, hvis Det Økonomiske Råd allerede på nuværende tidspunkt, inden bødeniveauet er afprøvet i praksis, vil anbefale en skærpelse af bøderammerne.

- **Kollektive søgsmål**

Indførelsen af kollektive søgsmål bør gennemføres med stor forsigtighed. Sådanne muligheder kan have den bivirkning, at det anvendes til chikane af sagsøger. Det også vigtigt, såfremt adgangen indføres, at erhvervslivet og forbruger opnår samme adgang til at anlægge kollektive søgsmål. Samtidig bør adgangen til kollektive søgsmål begrænses til kun at anvendes ved kartellovsovertrædelser.

- **Økonomisk og statistisk analyse**

Landbrugsraadets finder det fornuftigt at udarbejde økonomisk og statistisk analyse under konkurrencemyndighedernes sagsbehandling. Det er dog vigtigt i relation til virksomhedernes retssikkerhed, at brugen af analyserne ikke sker på bekostning af den juridiske behandling og vurdering af den konkrete sag. Det er derfor vigtigt, at der sikres en ligeværdig prioritering af såvel de juridiske som de økonomiske statistiske analyser.

## **Handel, Transport og Service**

### **Konjunkturvurdering**

#### **Offentlig produktivitet**

HTS er enig i Det Økonomiske Råds formandskabs kritik af manglende offentlige produktivitetsstigninger. Det er oplagt at udnytte kommunalreformen med 98 nye storkommuner til at høste effektiviseringspotentialen. Med de nye større kommuner er der skabt et bedre grundlag for at udlicitere flere kommunale serviceopgaver.

HTS ser store muligheder for, at de nye storkommuner kan være drivkraften i et styrket offentlig-privat samarbejde. De nye kommuner har fået en sådan størrelse, at deres opgaver er af et omfang, der er mere interessant for private virksomheder, end tilfældet er i dag.

HTS opfordrer også kommunerne til at realisere den milliardgevinst, der kan høstes ved at øge effektiviteten i de sammenlagte kommuner. Ved at bruge benchmarking kan de mindre effektive kommuner i en kommunal sammenlægning tage ved lære af de mere effektive og på den måde øge effektiviteten i den nye forenede kommune. HTS har beregnet, at kommunerne samlet kan spare op mod 27 milliarder skattekrone ved at tage ved lære af de kommuner, der driver den mest effektive administration, forsyningsvirksomhed og ældrepleje.

#### **2015-plan**

HTS bakker op om Vismændenes anbefaling om, at regeringen bør erstatte 2010-planen med en 2015-plan, hvor der opstilles nye mål og midler for den økonomiske politik. Der er også ifølge HTS et behov for reformer af efterløns- og pensionssystemet, hvor incitamentet til at blive på arbejdsmarkedet bør være større end i dag. HTS vil påpege, at en reform af konkurrencepolitikken næppe vil kunne bidrage til beskæftigelseskravet i 2010-planen, da kravet alt overvejende er knyttet til et løft i selve erhvervsdeltagelsen.

#### **Skattestop**

HTS er uenig i Formandskabets kritik af skattestoppet. Den positive effekt, som skattestoppet har medført i form af en opbremsning i de offentlige udgifter, overstiger langt de ulemper, der kommer som følge af den manglende mulighed for skatteomlægninger. HTS er enig i, at ufinansierede skattelettelser i den nuværende konjunktur ikke er hensigtsmæssigt. Det ændrer imidlertid ikke ved behovet for en gennemgribende skattereform, som kan sikre en lavere beskatning af lønindkomster. HTS er dog skeptisk over for at hæve boligbeskatningen yderligere,

da det blandt andet kan få negativ betydning for mobiliteten på arbejdsmarkedet. Finansieringen bør derfor findes på andre områder.

### **Strukturreform**

HTS er enig i, at strukturreformer skal indføres under en højkonjunktur for at mindste de negative effekter, der evt. kommer i overgangsperioden.

### **Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik**

#### **Service direktiv**

HTS deler Formandskabets anbefaling af, at EU-Kommissionens servicedirektiv bør vedtages i en form tæt på den, Kommissionen har fremlagt.

En liberalisering af handlen med tjenesteydelser vil være en samfundsøkonomisk gevinst for hele EU, ikke mindst for Danmark, som har relativ få barrierer sammenlignet med andre lande. HTS konstaterer med tilfredshed, at Formandskabet tydeligt slår fast, at servicedirektivet ikke ændrer på udstationeringsdirektivets regulering af arbejdstid, løvbefalet mindsteløn samt sikkerhed og ligestilling.

Service direktivet lægger endvidere op til en gennemgang af autorisationsordninger, antalsbegrænsninger m.v. HTS ser frem til denne kortlægning, men understreger, at de gældende ordninger i Danmark helt overvejende er begrundet i væsentlige samfundsmæssige hensyn, som HTS vil advare mod at sætte over styr.

#### **Konkurrencestrategier**

Med henblik på at lette afsløringen af karteller mener HTS, at det yderligere bør belyses, om det ikke kan være en acceptabel stramning, at der indføres strafretlige ordninger for virksomheder, der samarbejder med konkurrencemyndighederne.

HTS mener ikke, at der er behov for at ændre Konkurrencerådets sammensætning, idet den eksisterende ordning har fungeret upåklageligt i årevis. Ifølge HTS skyldes Rådets velfungerende arbejde netop, at erhvervsorganisationerne har deltaget i arbejdet. HTS ser ikke et behov for en særlig konkurrenceretsdomstol, idet HTS er af den klare opfattelse, at det nuværende Konkurrenceråd kan håndtere bødeproblematikken.

#### **Konkurrenceråd kan håndtere bødeproblematikken**

Endvidere kan HTS ikke tiltræde Formandskabets bemærkninger i relation til kollektive søgsmål. HTS har også tilkendegivet sin modtand mod kollektive søgsmål over for Retsplejerådet, som i øjeblikket vurderer en ændring af retsplejeloven.

## Dansk Handel og Service

### Konjunkturvurderingen

Privatforbruget har været den dominerende vækstfaktor i den danske økonomi i dette opsving, og statistikken viser da også, at forbruget har holdt det høje niveau i årets første tre kvartaler. Det er værd at hæfte sig ved, at der ikke er tendenser til yderligere acceleration i forbruget f.eks. som følge af et tiltagende lånefinansieret forbrug, men derimod en stabilisering af de danske forbrugeres købelyst på et højt niveau. Husholdningerne er set under ét fortsat velkonsoliderede, og forbrugskvoten er fortsat forholdsvis lav. Privatforbruget holder sig således på en fornuftig kurs, så det er ikke fra denne side af økonomien, at opsvingets holdbarhed kan komme under pres.

Det, der i givet fald kan bremse opsvinget, er flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. Der er mange forskellige initiativer, der skal tages i anvendelse for at sikre et tilstrækkeligt udbud af kvalificeret arbejdskraft. Problemet er, at mange af løsningerne både tager tid at gennemføre og tager tid, før de får effekt.

Samtidig er det en vigtig pointe, at flere af løsningerne rettet mod de mere kortsigtede flaskehalsproblemstillinger er de samme, som skal rettes mod de langsigtede strukturelle problemer, som den danske økonomi står over for som følge af den demografiske udvikling, globaliseringen mv. Dansk Handel & Service er derfor enig med formandskabet i, at den gode aktuelle økonomiske situation skal bruges til at påbegynde indfasningen af strukturreformer.

Dansk Handel & Service vil imidlertid advare imod, at man ender med et klude-tæppe af minireformer, inden der er taget aktivt stilling til, hvad skal vi leve af om 10, 20 og 30 år. Kun ved et sådan fokus kan det sikres, at alle tiltag har det rette langsigtede perspektiv. Der er dog mange rigtige elementer i de forskellige reformforslag, som formandskabet præsenterer. Det gælder bl.a. forslagene om stramninger på arbejdsmarkedsområdet, hvor Dansk Handel & Service i flere år har argumenteret for en nedsættelse af dagpengeperioden, indførslen af et skrå ydelsesloft og en opstramning af rådighedsreglerne.

Man skal dog nok gøre sig klart, at mulighederne for nye markante og effektive stramninger i de forskellige arbejdsmarkedspolitiske ordninger snart er udtømte, idet der allerede er strammet meget i de seneste år. Den største udfordring knytter sig derfor mere til administrationen af ordningerne, som ikke er fulgt med stramningerne.

Derudover er der behov for, at de forskellige offentlige systemer er betydeligt mere smidige og har føling med både de ledige og deres kvalifikationer, men



også behovene på det omkringliggende arbejdsmarked. En oplagt løsning på den manglende succes i det normale AF-system og i kommunerne er, at man i højere grad inddrager private aktører i jobformidlingen.

Mere konkurrenceudsættelse af offentlige driftsopgaver er en af de veje, der skal til for at sikre en højere produktivitetsvækst i den offentlige sektor, som formandskabet meget rigtig efterlyser. Det er ikke mindst relevant i forbindelse med etableringen af det nye kommunale landkort, som netop burde give anledning til, at udliciteringsgraden efter års stilstand får et markant løft. Omvendt er det vigtigt at være opmærksom på faren for, at kommunerne nu bliver så store, at de føler, at de har nok volumen til at løfte flere opgaver selv.

### **Konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik**

I temakapitlet har formandskabet i bogstaveligste forstand haft fat i de økonomiske grundlærebøger. Udgangspunktet er således en konstatering af, at effektiv konkurrence er en forudsætning for den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne i økonomien. Det er svært at være uenig heri.

Ikke overraskende konstateres det, at konkurrenceniveauet generelt er højt i Danmark, og at det kun er få private erhverv, der er prægede af væsentlige konkurrenceproblemer. Dansk Handel & Service kunne dog godt have ønsket, at analyserne af erhvervene med konkurrenceproblemer havde taget et mere selvstændigt afsæt, i stedet for at lægge sig så tæt op af Konkurrencestyrelsens metoder og konklusioner, som desværre fortsat er for unuancerede.

Dansk Handel & Service vil derimod rose formandskabet for nogle meget klare analyser og anbefalinger på to områder i kapitlet: Spørgsmålet om betydningen af offentlig regulering og offentlige monopoler samt spørgsmålet om servicedirektivet.

Netop set i lyset af, at det er den effektive konkurrence, der sikrer en optimal udnyttelse af ressourcer, er det problematisk, at den offentlige sektor – 1/3 af den samlede danske økonomi – stort set står uden for konkurrence. Det betyder ikke, at alle velfærdsopgaver skal løses af den private sektor alene, men det kræver som udgangspunkt et væsentligt udbygget samspil mellem det offentlige og den private sektor – et samspil som kan tage mange forskellige former.

Analyserne af det danske el-marked illustrerer tydeligt de konkurrencemæssige problemer, der kan følge med, når gamle monopolområder liberaliseres på en ikke fuldt hensigtsmæssig måde. Det har i det konkrete eksempel medført misbrug af den dominerende stilling, hvilket vi på det seneste desværre også har set tegn på i forbindelse med områder som Post Danmark og PBS.

Europa halter i disse år stadig mere efter både USA og andre centrale regioner i den globale økonomi. Én af grundene hertil er, at den interne konkurrence i EU fortsat er hæmmet af barrierer for udveksling af varer og især tjenesteydelser på tværs af grænserne. Jo længere tid der går, før EU får opbygget et reelt indre marked, des større bliver konsekvenserne for vores velfærd på længere sigt. En realisering af det indre marked for tjenesteydelser er en klar forudsætning for, at EU kan opfylde Lissabon-målsætningerne.

Dansk Handel & Service støtter derfor servicedirektivet med oprindelseslandsprincippet og hjemlandsprincippet som bærende elementer. Desværre har debatten været domineret af skrækscenarier, der bl.a. forudser social dumpning, hvis direktivet gennemføres. Men alene det forhold – som desværre overses i debatten – at udstationeringsdirektivet står over servicedirektivet, er et klart argument imod dette. En gennemførelse af servicedirektivet vil være en klar gevinst for Danmark.

## **Finansrådet**

Finansrådet er overordnet enig i formandskabets vurdering af dansk og international økonomi, om end vi dog nærer en lidt større tiltro til opsvingets styrke. Det er vores vurdering, at eksporten i de kommende år vil bidrage mere end forventet af formandskabet.

Finansrådet deler til gengæld fuldt ud formandskabets vurdering af situationen på arbejdsmarkedet. Kapacitetsgrænsen er nær og mangel på arbejdskraft vil på såvel kort som længere sigt lægge en begrænsning på væksten i økonomien. Finansrådet har tidligere peget på, at det vil være fornuftigt at gennemføre en række arbejdsmarkedsreformer i indeværende konjunkturopsving. En kortere dagpengeperiode er - som formandskabet beskriver det - en oplagt mulighed.

Finansrådet er også enig med formandskabet i, at tiden er inde til at påbegynde en indfasning af de langsigtede strukturreformer givet den gode økonomiske situation. Der er hårdt brug for reformer, der øger arbejdsstyrken, og vi ser frem til Velfærdskommissionens forslag. Vi kan kun opfordre regeringen til at tage fat hurtigst muligt i det nye år.

Endnu engang har formandskabet valgt at behandle boligbeskatningen. Der lægges ikke skjul på, at årsagen ikke mindst skal findes i de store kapitalgevinster, som de højere boligpriser har medført. Synspunktet er, at tilfældigheder ofte afgør, hvornår det enkelte individ træder ind og ud af boligmarkedet og dermed om pågældende vinder i "boliglotteriet". Dertil kommer, at udviklingen i boligpriser-

ne har bidraget til at øge uligheden. Sådan forholder det sig imidlertid også med andre typer aktiver. Når udviklingen i boligpriserne primært er kommet personer med høje indkomster til gode – så er det fordi denne gruppe har investeret mest i fast ejendom. Og omvendt hvis priserne falder. Nøjagtig som op og nedture på aktiemarkedet berører aktionærer.

Det høje prisniveau bør derfor ikke være bevæggrunden for ændret beskatning – og slet ikke i en situation, hvor større beskatning - med formandskabets egne ord - vil medføre prisfald på boligmarkedet, der kan betyde, at udsatte boligejere vil komme i likviditetsproblemer. Argumentet bør i stedet være, at beskatning af boliger er at foretrække frem for beskatning af mobile skatteobjekter – herunder ikke mindst beskatning af arbejdsindkomst. Finansrådet vil derfor også gerne støtte formandskabets bemærkning om, at højere skat på boliger kan finansiere lavere skat på arbejde. Finansrådet ser fx gerne en gradvis ophævelse af skattestoppet på boligbeskatning, såfremt denne går hånd i hånd med en sænkning af marginalskatten. Finansrådet finder i øvrigt også gode argumenter for en ophævelse af særreglerne for pensionister og boligejere, der har købt bolig før 1. juli 1998.

Finansrådet finder imidlertid formandskabets forslag om en hævnning af ejendomsværdiskatten til et såkaldt neutralt niveau på 1,65 pct. for problematisk. Det neutrale niveau stiller i en teoretisk verden afkastet på investering i bolig lig afkastet på anbringelser på kapitalmarkedet. Det er imidlertid svært at fastlægge en "korrekt" sats. Formandskabet beregning af de 1,65 pct. bygger på en lang rente på 5 pct. og en skattesats på 33 pct. for negativ kapitalindkomst. Med fx en rente på 4 pct. og en skattesats på 25 pct., som formandskabet selv tidligere har foreslået, ville den neutrale ejendomsværdiskat faktisk svare til den nuværende beskatning på 1 pct.

I diskussionsoplægget drøftes muligheden af en kapitalgevinstbeskatning på boliger. Finansrådet vil her pege på bare et enkelt element, der gør kapitalgevinstbeskatning på boligmarkedet stærkt problematisk, nemlig risikoen for, at boliger i givet fald ville blive handlet til to priser – en lav officiel pris, der beskattes, og så en højere uofficiel pris. Det er set i fx Spanien.

Finansrådet tager til gengæld skarpt afstand fra formandskabets forslag om beskatning af kapitalgevinster efter den såkaldte saldometode. Forslaget indebærer en omlægning af beskatning af kapitalgevinster, der ikke kun omfatter beskatning af gevinster på bolig, men også for eksempel værdipapirer og indskud i pengeinstitutter. Saldometoden vil gøre skatteberegningen for den enkelte ekstrem uigennemskuelig – og det gælder ikke kun boligejere. Forslaget vil i vores øjne indebære en betydelig risiko for en slags paralleløkonomi uden om skattesyste-

met. Dertil kommer, at man kan forestille sig en række uheldige afledte incitamenter afhængigt af et sådant forslags udmøntning. Endelig vil de administrative omkostninger ved saldometoden være voldsomme. At omlægge hele kapitalbeskatningen med et snuptag for at rette en skævhed i boligbeskatningen minder om at skyde gråspurve med kanoner.

Finansrådet vil gerne kvittere for, at formandskabet tager spørgsmålet om konkurrenceproblemer og konkurrencepolitik op. Det er et relevant emne, og ingen kan være uenig i vigtigheden af en effektiv konkurrence som forudsætning for en effektiv ressourceudnyttelse.

Det er imidlertid særdeles problematisk, at analysen ikke "kommer hele vejen rundt" og i stedet bygger sine konklusioner på tvivlsomme analyser. I såvel beregningen af mark-up som lønpræmier er der så betydelige udeladelser, at beregningerne er direkte misvisende og efterlader læseren med et helt forkert billede af konkurrencesituationen i dansk erhvervsliv.

Formandskabet gør selv opmærksom på, at beregningerne er mangelfulde men konkluderer alligevel på opgørelserne og er dermed med til at placere sektorer som havende konkurrenceproblemer, hvor dette ikke er tilfældet.

Den finansielle sektor oplever i dagligdagen en intensiv konkurrence fra både indenlandske og internationale aktører. En konkurrence, der strækker sig ned til de enkelte markedsprodukter, og har resulteret i en betydelig innovation af finansielle produkter. Når sektoren i disse år har en høj indtjening, hænger det sammen med en betydelig stigning i volumen og ikke med en høj mark-up på de enkelte produkter.

Formandskabets beregninger af mark-up er ikke dækkende i og med, at finansielle aktiver ikke indgår som en del af kapitalapparatet i estimationen. Det er specielt – som formandskabet også påpeger – et helt særligt problem for den finansielle sektor, da en ikke uvæsentlig del af vores aktiver jo netop er finansielle. Beregningen af mark-up er derfor betydeligt overvurderet for den finansielle sektors vedkommende.

Også lønpræmien anser Finansrådet for værende et yderst tvivlsomt mål på konkurrencen. Formandskabet medgiver retfærdigvis, at flere relevante forhold ikke er medtaget i analysen. Der er således hverken taget højde for omfanget af intern efteruddannelse eller for individuelle produktivitetsforskelle, ligesom der ikke er taget højde for, om der gennem lønnen kompenseres for overarbejde. En korrektion herfor ville i alle ovennævnte tilfælde trække i retning af en lavere lønpræ-

mie for den finansielle sektors vedkommende, hvorfor vi også må tage afstand fra at konkludere på baggrund af disse beregninger.

Med hensyn til uddannelse skævvrides billedet yderligere af det tilfældighedsprincip, der afgør, om uddannelse tæller med eller ej. Mens de uddannelser, der er bekendtgørelsesdækket indgår, er det ikke tilfældet for fx Forsikringsakademiet, da der ikke er søgt offentlige tilskud til uddannelse. Tilsvarende er de pengeinstitutsansatte, der tidligere tog den 2-årige videregående bankuddannelse fortsat registreret som ufaglærte, da denne var privat betalt. Her straffes vi så at sige på konkurrencemålet for selv at anvende betydelige ressourcer på uddannelse.

Det er endvidere ingen hemmelighed, at den finansielle sektor anvender relativt store beløb på efteruddannelse af de ansatte, hvoraf en stor del foregår internt. Mens den finansielle sektor i gennemsnit anvender 3 kr. og 20 øre pr. præsteret arbejdstime er landsgennemsnittet omkring 1 kr. og 40 øre. En virksomhed i den finansielle sektor anvender således 125 pct. mere på uddannelse sammenlignet med en gennemsnitlig dansk virksomhed. Mangel på korrektion heraf skævvrider naturligvis billedet af lønpræmien som indikator for konkurrence.

Hertil kommer forhold som arbejdskraftens forhandlingsstyrke samt fx det forhold, at der er mangel på arbejdskraft i den finansielle sektor. Her genererer netop konkurrencen et lønpres.

Finansrådet kan derfor ikke genkende det billede formandskabet tegner af konkurrencesituationen i den finansielle sektor. Det er ikke den virkelighed, vi lever i. Vi vil derfor gerne opfordre til, at der tages behørigt hensyn til ovennævnte forhold, såfremt man fortsat ønsker at anvende mark-up, lønpræmier mv. som konkurrencemål. Det er afgørende, at billedet af konkurrenceintensiteten i dansk erhvervsliv bliver så korrekt som muligt, så politikerne ikke ved lov regulerer markedsfejl, der ikke er der. Som formandskabet påpeger er der i dag en betydelig markedsregulering, der imidlertid typisk fører til en forværring af konkurrencesituationen.

Finansrådet er til gengæld på linje med formandskabet, hvad angår betydningen af international konkurrence og vigtigheden af fri markedsadgang. Det havde været interessant, om formandskabet havde suppleret analysen med en vurdering af adgangsbarrierer. Udenlandske aktører har på det finansielle område let adgang til vores marked. Samtidig er det relativt billigt at få adgang til vores infrastruktur. Og i sammenligning med vore nabolande kan udenlandske institutter relativt nemt og hurtigt udbyde en bred vifte af produkter herhjemme.

Der er ingen tvivl om, at der på det finansielle område er en betydelig international konkurrence. Vores medlemmer mærker dagligt en stigende konkurrence fra institutter, der opererer fra udlandet. Også hvad angår direkte etableringer har vi oplevet en større konkurrenceintensitet de senere år.

Slutteligt kommer formandskabet med forslag om, at ændre Konkurrencerådets sammensætning. Det er vores opfattelse, at Konkurrencerådet har fungeret udmærket med deltagelse af erhvervsrepræsentanter, som bl.a. har kunnet berige diskussionerne med praktisk indsigt i erhvervslivets forhold. Vi finder derfor ikke grundlag for at lave om på denne ordning.

Endelig finder vi ikke, at der er påvist behov for at indføre regler om kollektive søgsmål efter amerikansk forbillede. Forbrugerombudsmanden har allerede i dag mulighed for at føre gruppesøgsmål på "opt-in"-basis.

Finansrådet kan derimod tilslutte sig tanker om en strafabatordning for kartelvirksomhed. Et konkret forslag herom må dog nærmere analyseres med henblik på de retssikkerhedsmæssige aspekter.

## **Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd**

### **Økonomisk politik**

FTF er enig i Formandskabets positive beskrivelse af den økonomiske situation i Danmark og i at offentlige overskud primært skal bruges til at nedbringe den offentlige gæld for at sikre den finanspolitiske holdbarhed.

Men for FTF vil det være naturligt, at en begrænset del af de ekstraordinære overskud i 2004 og 2005, anvendes til de ekstraordinære udgifter, som kommunalreformen giver anledning til, for at undgå, at disse udgifter tages fra den daglige drift og derved presser velfærdsydelseerne.

### **Boligmarkedet og boligbeskatning**

FTF ser i lighed med Formandskabet med bekymring på regeringens skattestop, der koster 8 mia. kr. om året i skatteindtægter og primært belønner de bedre lønede, som regeringens egne beregninger viser.

FTF ser gode muligheder i og kan støtte, at der i højere grad skal ske en beskatning af de immobile skatteobjekter, altså ejerboligerne.

Det kan efter FTF's opfattelse være med til at finansiere lettelse af skatten på beskæftigelse, så beskatningen af den enkelte familie i realiteten holdes neutral.

FTF har beregnet, at vore nyuddannede medlemmer har problemer med at få fodfæste på boligmarkedet. Man kan på sigt risikere, at der vil være områder i Danmark, fx hovedstadsområdet, hvor de nyuddannede ikke har mulighed for at bosætte sig med deraf følgende mangel på fx sygeplejersker, folkeskolelærere, pædagoger mv.

### **Arbejdsmarked**

Det er dybt beklageligt, at Formandskabet gør sig til fortaler for, at man kan løse problemet med mangel på kvalificeret arbejdskraft ved at stramme yderligere på rådigheden og anvendelsen af sanktioner. I den nuværende situation bør der i stedet sættes målrettet ind på at tilføre de ledige de kvalifikationer virksomhederne efterspørger, til gavn for virksomheder, samfundsøkonomi og de ledige.

Det stiller krav til det politiske system om en styrket og velstruktureret overvågning, tidlige og jobfokuseret indsats med frit redskabsvalg. Og det stiller krav til virksomhederne om at komme med klare udmeldinger om hvilke kvalifikationer de efterspørger – og i hvilket omfang.

Virksomhederne bør påtage sig ansvaret for, at oprette et passende antal lærepladser, så de unge - uanset etnisk baggrund – får muligheden for en uddannelse, som et realistisk alternativ til en ledighed der er baseret på utilstrækkelige kvalifikationer. Det er naturligvis langt nemmere blot at sætte sin lid til, at man ved at straffe de ledige pludselig får den slags arbejdskraft som arbejdsmarkedet efterspørger. Men det er både naivt og urealistisk.

At løse den nuværende og kommende mangel på kvalificeret arbejdskraft kræver både indsats og investeringer. Klappjagt på de ledige og forringelse af dagpengenes niveau eller varighed vil vise sig lige så uegnet til at øge beskæftigelsen, som loftet over kontanthjælpen har været.

Det kan undre, at Formandskabet ikke indser, at yderligere forringelse af dagpengesystemet sætter den ellers så højt besungne flexicurity-model under pres. Uden balance smuldre modellen med et mere stift arbejdsmarked til følge.

### **Servicedirektivet**

FTF ser positivt på, at man får mindsket nogle af barriererne for serviceydelser i det indre marked, men har dog nogle betænkeligheder ved udformningen af forslaget til servicedirektiv.

Først og fremmest mener FTF, at kerneområder i den offentlige sektor, såsom fx uddannelse, sundhed og det sociale område, der er så vigtige for vores indretning af velfærdssamfundet, ikke skal være omfattet af direktivets anvendelsesområde.

FTF er betænkelig ved om vi i Danmark kan opretholde det samme kvalitetsniveau på serviceydelser, når godkendelsen af leverandører af serviceydelser sker i en række meget forskellige lande, hvor kravene til autorisation mv. ikke har samme standard som i Danmark. FTF er derfor betænkelig ved, hvis man skulle gennemføre servicedirektivet med oprindelseslandsprincippet som det bærende element.

Dertil kommer at FTF frygter at servicedirektivet kombineret med udstationeringsdirektivet, kan betyde social dumping med meget negative konsekvenser for det danske arbejdsmarked. FTF er derfor heller ikke enig i den fortolkning af udstationeringsdirektivet som Formandskabet giver udtryk for i diskussionsoplægget.

Det er rigtigt, at vi i Danmark ikke har en lovbefalet mindsteløn. Det hænger sammen med, at vi i Danmark har indrettet os således, at løn og øvrige ansættelsesvilkår ikke er et lovgivningsanliggende for regering og Folketing, men et anliggende for de forhandlings- og aftaleberettigede organisationer i Danmark, den såkaldte danske model.

Imidlertid er det således, at kollektive overenskomster om fx mindstelønninger mv. er ligeså bindende, som var det lovgivning, og at overtrædelse af de kollektive overenskomster indebærer sanktionering enten ved en voldgiftsret eller ved Arbejdsretten.

Konsekvensen er således, at når medarbejdere udfører arbejde i Danmark, så skal det udføres i henhold til de gældende kollektive overenskomster, der dækker arbejdspladsen eller området hvilket indebærer, at også arbejdskraft, der kommer fra andre lande, skal have de samme løn og øvrige ansættelsesvilkår, som gælder for danske arbejdere i henhold til danske kollektive overenskomster og aftaler.

Dette indebærer, at aftalte mindstelønninger også vil gælde for denne arbejdskraft.



## **Arbejderbevægelsens Erhvervsråd**

### **Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik**

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AERådet) deler overordnet set Formandskabets vurdering af den økonomiske udvikling, nemlig at vi i år og næste år vil få vækst over middel, hvorefter økonomien vil bevæge sig svarende til den langsigtede udvikling.

AERådet er enige med Formandskabet i, at boligbeskatningen er lempelig, og at det følger ikke er hensigtsmæssigt at lempe den yderligere gennem skattestoppets de facto nedsættelse af ejendomsværdiskattesatsen. Provenutabet ved skattestoppets udhuling af ejendomsværdiskattesatsen ville have været bedre anvendt på lettelser af skatten på arbejde.

AERådet er overordnet set enig i Formandskabets betoning af vigtigheden af reformer på arbejdsmarkedet. Det skal dog med hensyn til de kortsigtede hensyn bemærkes, at strukturelle tiltag på arbejdsmarkedet mv. har et trægt gennemslag. AERådet mener videre, at et vist pres på arbejdsmarkedet er nødvendigt for at få sat gang i de processer og bevægelser på arbejdsmarkedet, som skaber efterspørgsel efter de svageste. Samtidigt er det af hensyn til det effektive arbejdsudbud vigtigt at fastholde alle elementerne i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Svækkes et af elementerne, risikerer vi at skylle en succes ud med badevandet.

AERådet er meget enig i Formandskabets advarsel imod, at et eventuelt råderum i en kommende 2015-plan ikke anvendes, før reformerne er gennemført og virkningen er konstateret.

### **Aspekter af konkurrence**

AERådet konstaterer med tilfredshed, at en række af de forslag, som Formandskabet peger på i relation til opnåelse af en bedre konkurrence, svarer til de anbefalinger, som AERådet gav i vores høringssvar af 7. september 2004 til forslag til ny konkurrencelov, men som ikke blev medtaget i den nye konkurrencelov, der trådte i kraft 1. januar 2005. Det drejer sig om: Strafrabatordning, tærskelværdi ved fusion, bødeniveau samt muligheden for kollektiv søgsmål.

AERådet støtter Formandskabets anbefaling af øget brug af økonomiske og statistiske analyser i forbindelse med håndhævelsen af konkurrencereglerne. AERådet kan også støtte Formandskabets anbefaling af, at Konkurrencestyrelsen og de relevante dele af Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet sammenlægges.

AERådet mener ikke, at vismændenes præmis om, at energiudvinding er et erhverv med en specielt høj risiko, er korrekt. Det understøttes af flere analyser herunder Økonomi- og Erhvervsministeriets ”Rentabilitetsanalyser af olie- og gasaktiviteterne i den danske del af Nordsøen”, okt. 2003.

AERådet er imidlertid - men på baggrund af andre analyser end dem Formandskabet har vist - enige i konklusionen om, at kulbrinteproducenterne i den danske del af Nordsøen får en væsentlig overnormal profit, og at man med en anderledes (strammere) udformning af beskatningen kunne have sikret sig en større andel af den såkaldte ressourcerente. AERådet er i den sammenhæng stærkt kritisk overfor Nordsøaftalens kompensationsklausul, idet den de facto umuliggør en stramning af beskatningsvilkårene – uanset hvor højt det overnormale afkast bliver og uanset om andre lande omkring os (f.eks. af den grund) strammer deres kulbrintebeskatning. En sådan klausul findes da heller ikke i koncessionsvilkårene for olie-selskaberne i de lande, vi normalt sammenligner os med.

AERådet ser meget positivt på, at Formandskabet har valgt at kigge nærmere på konkurrencesituationen på elmarkedet. Der er efter AERådets opfattelse en udtalt mangel på uafhængige eksperters analyser og vurderinger af de voldsomme ændringer af den danske energisektor, der sker i disse år.

AERådet er enig med Formandskabet i, at de mange fusioner centreret omkring DONG vil medføre konkurrenceproblemer og er problematiske. AERådet mener, at DONGs gaslagre, udlandsforbindelser, søledninger og distributionsnet bør lægges over i Energinet Danmark, ligesom transmissionsforbindelser til udlandet skal udvides. Desuden bør Energitilsynets ressourcer, magt og uafhængighed styrkes markant.

## **Særlig sagkyndig, Finn R. Førsund**

### **Elmarkedet under stadig udvikling**

Det er vigtigt med en effektiv elektrisitetssektor både fra et ressursrssynspunkt og fra et miljøsynspunkt. Sektoren bruker energibærere som finnes i endelige mængder, og utslipp gir miljøproblemer som suetr nedbør og global oppvarming. De nordiske land (unntatt Island) har en internasjonalt sett unik organisering av engro-markedet for elektrisitet med et felles spot-marked styrt etter markedsøkonomiske prinsipper. Norge startet en kraftbørs etter deregulering i 1991, Nord Pool, som Sverige sluttet seg til i 1996, Finland i 1997, Danmark Vest i 1999 og Danmark Øst i 2002.

Dette tiltaket er et eksempel på hva som kan vinnes ved et internasjonalt samarbeid om elektrisitetsmarkedet. Danmark er godt tjent med Nord Pool. Med et isolert Danmark ville sasting på vindkraft være atskillig mer kostbart mht bygging av reservekapasitet enn når en slik reserve kan kjøpes på Nord Pool. Vind går meget smidig sammen med vannkraft da produksjonsendring kan gjøres nesten momentant og kostnadsfritt. Dette er ikke tilfelle med termisk kraft. I tillegg kan rikelig dansk kullkraftkapasitet selges til Norge og Sverige i tørrår og dermed være en økonomisk tørrårssikring. Det er også en god økonomi med en systematisk kraftutveksling over døgnet med eksport av den mest effektive kullkraft fra Danmark omm natten når prisen bliver lav, og en reesport av vannkraft omdagen slik at dyrere kullkraft ikke behøver å brukes.

Det er en tendens til å kople markedsliberalisering sammen med privatisering. Men en overgang til et markedsbasert system for el-omsetning bør ikke blandes sammen med privatisering av produksjonen. Det kan lett oversees at den offentlige eierandel av produksjonen i Norge var og er ca. 85%. Liberalisering og offentlig eie er ingen motsetning hvis incentivstrukturen hos produksjonsenhetene legges til rette. Det er ikke opplagt at privat produksjon er mer effektiv enn offentlig. Dette avhenger av selskapenes incentivstruktur. Dette kan være verd å merke seg mht debatten om privatisering av DONG.

Et problem som nevnes i kapitlet er at man ennå ikke har sett at det markedsbaserte system gir tilstrekkelig incentiv til investeringer i ny kapasitet. En forklaring er at vi arvet overskuddskapasitet fra planleggingsperioden slik at tiden ennå ikke er inne til å se hva markedet vil komme frem med. Men man skal være klar over reelle farer her. En enkelt investering i elproduksjon (atomkraftverk i Finland, et kullkraftverk i Danmark) kan være så stor at det er vanskelig for investor ikke å innse virkningen på prisen. Videre vil en tilstrekkelig stor investering kreve koordinering med kapasiteten til transmisjonsnett. Dette er et naturlig monopol og er under offentlig kontroll ved eie eller regulering.

Et markedssystem må overvåkes kontinuerlig for å hindre fremvekst av markedsrett. Men det trengs ikke så mange aktører før markedsmakten ikke er noe problem. Allerede 2 aktører gir en annen løsning enn 1. El er et homogent produkt. Det er generelt ingen fysisk kopling mellom en spesifikk produsent og en spesifikk forbruker. Et problem i elsektoren er at det ikke er så lett å identifisere bruk av markedsrett. I kapitlet nevnes muligheten for en produsent innenfor et importområde til å øke prisen når det oppstår flaskehals i transmisjonsnett. Imidlertid vil det være slik at prisen i et importområde *skal* være høyere enn systemprisen utenfor i en samfunnsøkonomisk optimal situasjon.

Et integrert markedssystem for el gjør det lettere å innføre en kostnadseffektiv miljøpolitikk. Bruk av enhetlige avgifter på utslipp av vil gi et kostnadseffektivt incitament over hele Nord Pool området til å redusere produksjon fra produksjonsenheter som slipper ut CO<sub>2</sub> i forhold til CO<sub>2</sub> innhold per kWh. Men den politiske interesse for grønne sertifikater kan skygge for det faktum at vindmøller subsidieres. Det samfunnsøkonomisk korrekte investeringsincitament bør kun gis ved at vindmøller ikke vil betale noen CO<sub>2</sub> avgift. Subsidier må begrunnes på en annen måte.

## **Særlig sagkyndig, Niels Thygesen**

I de seneste år er den danske økonomi blevet betraktet som relativt vellykket og udramatisk i forbindelse med vurderinger fra internasjonale organisationer. Den blev undertiden betegnet som "to-procents økonomien", for fire vigtige indikatorer syntes at stabilisere sig omkring dette tal: den reale vækst, overskuddet på de offentlige finanser, overskuddet på betalingsbalancens løbende poster og inflationen. Det var et imponerende præstationsniveau, navnlig sammenlignet med de fleste europæiske lande. Men i 2005 har de internationale økonomiske kommentatorer måttet spærre øjnene op, for Danmark har i dette år haft en tre-procents økonomi mht. den reale vækst og de to overskud. Heldigvis er inflationen ikke fulgt med op, og denne kombination af indikatorer er helt opsigtsvækkende i et sammenlignende perspektiv. At væksten har kunnet øges samtidig med stigende overskud på de offentlige finanser og på betalingsbalancen og med en stabilt moderat prisstigningstakt har ikke mange sidestykker i vor egen historie eller sammenlignet med andre lande. Kapacitetsgrænsen bliver hårdt testet i 2005-06; Danmark har udsigt til, i konkurrence med den stærkt ophedede islandske økonomi, at få det største pres på sine ressourcer – målt ved størrelsen af afstanden mellem faktisk og "potentielt" nationalprodukt, jfr. OECD's netop offentliggjort Economic Outlook – af noget industriland i 2006. Formandskabet har i øvrigt været nøgternt i sine vurderinger; den nævnte OECD oversigt har væksttal for Danmark i 2006-07, der ligger op imod en halv procent højere i såvel 2006 som 2007, men også lidt hurtigere vækst for de øvrige industrilande.

Den forståelige glæde over disse meget positive træk af den danske økonomiske situation bør suppleres af to overvejelser:

- (1) Har vi, selvom det foreløbig er gået godt, bragt os i en situation med for store risici for overophedning? Herunder kunne formandskabet have fulgt op på diskussionen i rapporterne fra efteråret 2004 og foråret 2005 ved at på ny at spørge om det var påkrævet at stimulere økonomien så kraftigt som det skete ved de i 2004 gennemførte skattelettelser. Formandskabet

argumenterede dengang – med rette – at der allerede var et markant opsving i gang og ikke noget behov for at vække finanspolitikken. Et tilbageblik på denne diskussion ville have været nyttigt.

- (2) Gøres der tilstrækkeligt til at hæve kapacitetsgrænsen i dansk økonomi? Dette er til gengæld et centralt tema i begge rapportens to kapitler, og det er meget svært at være uenig med formandskabet i, at der bør gennemføres yderligere initiativer for at øge arbejdsudbuddet gennem lettelser af skatten på arbejde og afkortning eller gradvis nedtrapning af dagpengene samt mindske risikoen for hurtigere prisstigninger gennem skærpet konkurrence.

Kapitel 1 indeholder en grundig og værdifuld undersøgelse af beskatningen af ejerboliger, der påviser dels at denne beskatning har et væsentligt lavere niveau end afkastet af andre formuegoder, dels at den skaber meget betydelige kapitalgevinster, som er meget skævt fordelt mellem forskellige indkomstgrupper samt geografisk. Af de to foreslåede metoder til at bringe beskatningen af ejerboliger op i et nogenlunde neutralt niveau, må nok forhøjelsen af den løbende beskatning fra det i dag observerede på kun ca. 0,6% af værdien foretrækkes frem for den mere komplicerede beskatning af realiserede kapitalgevinster – selv om formandskabet har gjort en god indsats ved at skitsere beskatning efter en saldometode, som burde fjerne de fleste betænkeligheder ved en ny skat af denne karakter. Der foreligger i øvrigt også en del udenlandske erfaringer med kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger, som kunne inddrages i den fremtidige danske analyse af forslaget.

Kapitel 2 om konkurrencens betydning for vækst er godt på linie med såvel nyere akademisk litteratur som de anbefalinger OECD i det seneste par år har rettet til medlemslandene på dette område, herunder til Danmark i foråret 2005. Danmark er tydeligvis ikke et af de lande der har størst problemer med at sikre effektiv konkurrence i de mere afskærmede sektorer, ligesom den danske markedsbaserede tjenesteydelsektor lade til at fungere ganske godt i international sammenligning. Alligevel er det velmotiveret at rapporten ser kritisk på såvel de institutionelle rammer for dansk konkurrencepolitik (og begrundet forslag om en svækelse af de erhvervmæssige interesser i Konkurrencerådet og en skærpelse af sanktionerne i kartelsager med mulighed for "leniency" for virksomheder, der samarbejder med myndighederne) samt den danske defensive holdning til den liberalisering af handel med og etableringsret for tjenesteydelser, som Europakommissionen har foreslået. Der vil i høj grad være brug for de yderligere ressourcer af tjenesteydelser i dansk økonomi i de nærmest kommende år og det aftagende pris- og lønpres, som gennemførelsen af Direktivet om tjenesteydelser kunne medføre.

## ENGLISH SUMMARY

### Chapter I: The Danish Economy

The upturn in the Danish economy has continued at an undiminished and indeed increased pace during 2005. As a result, GDP growth rate this year will reach 2¾ per cent. Next year's growth is expected to be slightly lower, but still well above normal growth rates for Denmark. The current boom is likely to lose momentum during 2007, and in 2008 growth is expected to return to a more normal pace of 1¾ per cent per year. As a result of the positive economic outlook for the current and coming years, the unemployment rate is expected to be very low during the entire forecast period.

The high Danish growth rates are primarily driven by domestic demand, especially private consumption. However, export growth also contributes to the rise in GDP, resulting from the overall positive outlook in the international economy.

The currently high rate of international growth is driven to a considerable extent by the USA and China, while growth in Europe and Japan is more modest. In the years to come international growth is expected to continue to be relatively high, although there are several uncertainties regarding the world economy.

Although the oil price has increased significantly, the impact on inflation and growth has been surprisingly small, especially in Europe. Normally, there is a time lag before higher oil prices affect overall inflation, and until now the oil price increase has only influenced European consumer prices to a small extent. Future trends in the oil price and their impact on the international economy are significant uncertainties.

Global imbalances are still present in the world economy. The imbalances show up most clearly as a large deficit on the US current account, which corresponds to current account surpluses in several Asian countries. The US external

deficit has been driven by strong domestic demand fuelled by expansionary monetary and fiscal policy. Restoration of balance may be achieved in different ways, for instance by a decrease in American consumption, by a depreciation of the dollar or by a higher US interest rate. A slow adjustment in the imbalances is assumed in the forecast. It is however uncertain how and when the adjustment will take place.

The global imbalances are related to the international interest rate, which has been surprisingly low in recent years. The low interest rate is a result of a savings surplus in Asia, particular China, as well as demographic changes in western economies and in parts of Asia. Furthermore, reduced inflation expectations caused by the stabilisation objectives of monetary policies have lowered the interest rate. Besides these factors, which will continue to keep down interest rates for several years into the future, the long interest rate is currently affected by temporary factors such as abundant liquidity in the financial markets due to expansionary monetary policy. Uncertainty regarding future changes in interest rates results in uncertainty with respect to the projection for the international economy, in part because interest rates are a key factor in determining movements in international house prices.

The low interest rates have also contributed to a steep increase in Danish house prices. Accordingly, the rise in house prices is expected to be approximately 15 per cent this year. Next year, the increase in interest rates will work towards reducing house prices. As a result, the growth rate in house prices is expected to gradually slow down, starting from 2006. There is no expectation of an actual fall in house prices during the forecast period.

Growth in private consumption will be approximately 4¼ per cent in 2005. Consumption is the main contributor to the substantial growth in domestic demand. The high growth rate in consumption is due to the increase in income resulting from lower unemployment and rising house prices. The high level of house prices also contributes to continued investment in residential housing, so that the current high level of house purchases will be maintained in the coming

year. As a result of the positive economic outlook and low interest rates, fixed business investment will grow at a reasonable rate in 2005. In 2006 the contribution from business investments to growth in domestic demand is expected to increase further.

The significant growth in domestic demand, especially consumption, will induce a considerable increase in imports. However, export growth will also be substantial, and the surplus on the current account is expected to be more or less unchanged in 2005 and 2006. During 2007 and 2008 exports are expected to resume growing at a somewhat higher rate than imports, resulting in a small increase in the current account surplus.<sup>1</sup>

Last year employment rose only modestly, despite a high overall growth rate. During 2005 the upturn has had an indisputable positive effect on employment. The employment increase is expected to continue in the remaining part of 2005 and well into 2006. However, the upturn is expected to lose momentum after that. At the same time, the first signs of the future demographic challenges will most likely be manifested in the form of a small decrease in the labour force. Thus, a small drop in employment is predicted in 2007 and 2008.

The increased employment in 2005 has also led to a considerable decrease in unemployment, despite an increase in the labour force, as a result of the positive economic outlook. The number of unemployed persons is expected to be about 150,000 by the end of 2005, which translates into an unemployment rate of just over 5 per cent of the labour force (national definition). In 2006 the decrease in unemployment will continue, but at a diminished rate. Thus, it is predicted that the number of unemployed persons will approach the level of unemployment witnessed during the winter of 2001-02, which was the lowest level of unemployment seen in Denmark since the beginning of the 1970s. In addition,

1) The statistics underlying the assessment of the current account balance are presently being restructured. Thus, there is a significant degree of uncertainty concerning the balance of the current account.



the number of people participating in different labour market activation schemes has fallen since 2001-02. These people are not officially counted in the unemployment statistics, but they nonetheless constitute an extra labour reserve. In conclusion, the forecast presents a picture of a labour market under severe pressure.

Consumer prices will increase by just over 2 per cent this year. The relatively high inflation rate is primarily a result of the increase in the oil price, which has induced rising consumer prices throughout 2005. The effects of the oil price increases have been somewhat delayed, which is why the inflation rate is expected to remain above 2 per cent in 2006 as well. In the absence of any additional increases in the oil price, the inflation rate is expected to decrease to a level just below 2 per cent per annum in 2007-08.

In contrast to the increasing rate of consumer price inflation, the increases in the Danish wages have been subdued, yielding a wage rate inflation of just above 3 per cent in 2005. However, the decrease in unemployment during the current and the next year will induce greater wage increases. The prediction is that wage rate inflation will exceed 4 per cent per annum by the end of the forecast period. This is a relatively high rate of wage inflation, but it is comparable to the historical wage increases between 1998 and 2003.

Table 1 Short-term outlook for the Danish economy

	Current	Per cent	Percentage change, volume				
	prices DKK bn.	of GDP	2004	2005	2006	2007	2008
Private consumption	710.1	48.6	4.0	4.3	2.7	2.0	2.0
Public consumption	388.7	26.6	2.0	1.2	0.7	0.7	0.7
Gross fixed capital formation	284.8	19.5	3.2	3.6	5.7	2.3	1.8
consisting of:							
Residential investments	73.4	5.0	10.9	5.2	6.4	2.6	1.9
Business fixed investments	190.3	13.0	-0.4	3.9	5.9	2.2	1.7
Public investments	25.1	1.7	11.6	-3.5	2.0	2.0	2.0
Stockbuilding <sup>a)</sup>	3.5	0.2	0.1	-0.2	0.1	0.0	0.0
Total domestic demand	1,387.1	95.0	3.3	3.1	2.9	1.7	1.6
Exports of goods and services	667.3	45.7	3.3	7.5	4.4	3.4	3.3
Imports of goods and services	594.0	40.7	6.5	8.7	5.6	3.4	3.3
GDP	1,460.4	100.0	2.0	2.8	2.4	1.8	1.7
<b>Key indicators</b>							
Consumer prices, percentage change <sup>b)</sup>			1.5	2.1	2.2	1.8	1.9
Unemployment, per cent <sup>c)</sup>			6.1	5.5	4.9	5.0	5.1
Current account, DKK bn.			35.8	34.0	30.0	31.4	35.4
Current account, per cent of GDP			2.5	2.2	1.9	1.9	2.0
General government financial balance, DKK bn.			16.2	40.7	31.9	25.7	22.6
General government fin. balance, per cent of GDP			1.1	2.7	2.0	1.5	1.3
Hourly wage costs, percentage change			3.1	3.1	3.8	4.1	4.1
Terms of trade, percentage change			0.4	-0.3	0.3	-0.1	0.3

a) The percentage changes are calculated as real changes in stock-building relative to real GDP in the previous year.

b) Implicit private consumption deflator.

c) Percentage of the total labour force. National definition.

Note: The DKK/USD exchange rate is taken as 5.99 in 2004, 5.95 in 2005 and 6.09 in 2006-08.

Sources: Statistics Denmark, *National Accounts* and own estimates.

## **The housing market and the taxation of houses**

Danish house prices have doubled on average in real terms since 1993. In the Copenhagen metropolitan area house prices have increased even more strongly, and the higher house prices have led to significant capital gains, which have primarily benefited the highest income groups.

In Denmark, the taxation of housing is low compared to the taxation of other sources of capital income. The imputed rent of owner-occupied houses is taxed at a nominal rate of 1 per cent of the assessed value of the house (“ejendomsværdiskatten”). However, special discounts apply to the elderly, and to people who bought their houses prior to 1998. In addition to these discounts, the so-called tax freeze means that the taxation on the imputed rent is fixed in nominal terms at its 2001 level. With increasing house prices, this causes the effective tax rate to fall. The combined effect of the tax freeze and the discounts means that the effective tax rate on housing is less than 0.6 per cent of the assessed value of the house.

The low tax on imputed rent means that investments in owner-occupied housing receive an implicit subsidy. If housing were to be taxed at par with other sources of capital income, a tax rate of around 1½ per cent should apply. The difference between the current tax rate of 0.6 per cent and this “neutral” tax rate of 1½ per cent gives rise to an implicit subsidy to owner-occupied housing of around DKK 20 billion or 1¼ per cent of GDP per year.

It is recommended that taxation on housing should be increased. This would make the tax system more neutral in relation to the taxation of the various sources of capital income, and it would make room for cuts in other more distortionary taxes, e.g. tax on labour income.

At the very least, the effective tax rate should be increased from the current 0.6 per cent to 1 per cent of the assessed value of the house. This could be done by “unfreezing” property taxes and gradually abolishing the special dis-

counts. An increase of the property tax to 1 per cent would yield extra revenue of some DKK 8 billion.

The full step to a level of taxation that does not favour investment in housing could be made either by increasing the property tax rate further to 1½ per cent or by introducing a capital gains tax to supplement the property tax of 1 per cent.

One motivation for introducing a capital gains tax is that the fluctuating house prices cause major redistributions of real income between individuals entering and exiting the housing market at different points in time. Very often the exact timing of buying or selling a house is determined by factors which are not fully controlled by the individual, e.g. births, divorces, change of jobs, etc. Favourable timing on the housing market could mean more for lifetime consumption than many years of savings out of hard-earned and taxed income. Another motivation for introducing a capital gains tax is that it could raise substantial revenue, which could be used to reduce more distortionary taxes. With an inflation rate of 2 per cent, real house price increases of 1 per cent, and a tax rate of 33 per cent (the rate at which other capital income is taxed for those in the lowest income bracket), a tax on nominal capital gains could yield some DKK 20 billion per year on average. For comparison, the revenue from the “top-skat” (a tax of 15 per cent levied on the highest income bracket) is around DKK 16 billion.

However, several arguments have been put forward against capital gains taxes on owner-occupied housing. If the capital gains tax were to be based on realization, serious locking-in effects could arise. On the other hand, if the capital gains tax were to be levied on an accrued basis, there would be serious valuation problems. Also, one could argue that a capital gains tax could increase the volatility of house prices.

This report proposes a capital gains tax scheme that avoids these drawbacks. The proposed tax scheme treats capital gains and losses symmetrically and provides an equal treatment to gains on different types of assets, e.g. housing,

stocks and bonds. The tax scheme taxes capital gains when they are transformed into consumption, whether that is after realization or if the consumption is financed by mortgaging equity. On the other hand, capital gains which are not consumed are not taxed. This means that capital gains that are realized by selling a house but reinvested in another house (or in bonds or stocks) are not taxed. Therefore, the proposed tax scheme does not lead to locking-in effects. Furthermore, the proposed tax scheme is based on actual buying and selling prices, and thus the scheme does not have the valuation problems associated with traditional capital gains taxes on an accrued basis. An additional advantage of the scheme is that the tax becomes due when people are actually holding the money in their hands. In this respect, the taxation on capital gains might be conceived as less abstract than the taxation on the imputed rent.

### **Policy Recommendations**

The current pressure on the labour market means that the Danish economy is operating at close to full capacity. Thus, labour shortages will limit the growth potential of the economy, in both the short and the long run.

In the light of the tight labour market situation and the current positive outlook for economic growth, it seems prudent to identify policy instruments which could increase the production capacity of the Danish economy. In this context it must be considered a positive development that a review of the rules governing the effective availability of unemployed labour has been announced by the government. Even if it is not possible to significantly tighten up the formal rules concerning, for example, geographic mobility, at the very least it is natural to assess whether the enforcement of the rules could be tightened up. It is essential that the municipalities and the public employment agencies fulfil their commitments concerning dialogue with the unemployed and the drawing up of job plans, etc. The requirements for active job search should always be supported by sanctions taken if an unemployed person does not fulfil those requirements. In addition, the labour market might profit from a shift in policy focus towards more direct employment counselling and increased job search requirements, and away from checking

the labour market availability of the unemployed through activation measures.

The present economic conditions with rising employment and decreasing unemployment are ideal for implementing reforms designed to increase labour market flexibility. Specifically, it is recommended that the duration of unemployment benefit payments be shortened from the existing maximum of four years to, say, three years. Another possibility is a restructuring of the unemployment benefit scheme in such a way that the longer the spell of unemployment, the lower the level of benefit. A gradual reduction in the level of unemployment benefit will increase the financial incentives for the unemployed to apply for jobs and to widen their job search criteria. This proposal would create a smoother transition from the relatively high level of unemployment benefit to the more modest level of social security benefit, which is the last resort after the discontinuation of unemployment benefits. The proposal would not jeopardize the 'flexicurity' aspect of the unemployment benefit scheme, as the compensation rate would remain unaltered during shorter spells of unemployment, e.g. spells of less than 6 months. Such additional use of financial incentives, primarily directed at individuals in stronger positions, should be supplemented by an increased effort to assist marginal groups among the unemployed. More attention should be aimed at aiding job search or suggesting relevant courses of education to these groups. Obviously, a shorter period of unemployment benefits or a reduced compensation rate of the benefits would increase the importance of speedy and effective counselling by the public employment agencies.

The present positive economic outlook is also favourable to commencing more long-term reforms to increase the size of the labour force and thereby the growth potential of the Danish economy. However, a swift implementation of some reforms may conflict with a wish to take citizens' long term planning horizons and adjustment periods into consideration. This has been stated as a case for postponing the abolition of the voluntary early retirement scheme (VERP). A sensible alternative to postponing the implementation of

reforms for several years is to initiate the reforms now and include a set of transitional schemes. The current upturn clearly makes the latter approach preferable. As an example, the abolition of the VERP could be done by gradually raising the age limit over the period 2006-15. This is preferable to announcing today a halt to entry to the scheme by 2010. A step by step rise in the age limit of the scheme starting today will encourage an increase the labour force in the near future, when demand for labour is expected to be considerable.

Reforms are necessary in order to ensure the long term fiscal sustainability of the Danish welfare state in facing the challenges of both an ageing population and a continuing process of globalization. Increasing the labour force is the best way to meet these challenges, as this will simultaneously contribute to decreasing public transfers and to raising tax revenue. At the top of the list are measures which will increase the effective retirement age, lower the graduation age for higher education, and improve the employability of immigrants and their descendents. The analyses and recommendations of the Welfare Commission are the natural starting point regarding the exact composition of such welfare reforms.

Nevertheless, ensuring long-term fiscal sustainability should not be the only motivation for economic reform. The chairmen of the Danish Economic Council have previously suggested various ways of reorganising the public sector and reforming fiscal policy in order to raise the general level of welfare. These suggestions do not necessarily focus on improving fiscal sustainability. The recommendations include changes in the education system in order to reduce the number of people without an education that qualifies them for a job (see *Danish Economy, spring 2003*). The chairmen have also recommended that increased attention be directed at research and development in order to increase the Danish potential for growth (*Danish Economy, autumn 2003*). Another area of concern is reforming the tax system in order to meet the challenges of an increasingly globalized world and to reduce existing distortions in the system (*Danish Economy, spring 2001*). A third example is the introduction of

mandatory savings accounts for social insurance. These accounts would shift a part of the financing of the public transfers from distortionary taxes to less distortionary mandatory savings (*Danish Economy, spring 2005*).

The Danish government has announced a revision of the medium-term fiscal plan, the 2010 plan, to be renamed the 2015 plan. It is positive that the government continues to heed medium-term goals which are in accordance with the long-term goals of fiscal sustainability. On the other hand, a 2015 plan should not only contain the goals, but also outline the necessary policy measures to achieve the goals. An important limitation of the existing 2010 plan is the absence of specific policy initiatives. Increasing structural employment by 60,000 persons by 2010 is an important goal in the existing plan. Nonetheless, it is deemed unlikely that this goal will be achieved, and this is primarily due to the lack of specific policy initiatives within the plan.

In all likelihood the new 2015 plan will include new goals, e.g. an increase in the labour force. The realization of such goals will contribute to improving fiscal sustainability, and might create additional 'room for manoeuvre' for fiscal policy, i.e. scope for tax cuts or increased public expenditure on the basis of expected future revenue and expenditure. In this context, a strong warning must be issued against using expected future flexibility to implement unfinanced tax cuts or increased public expenditure today. This is particularly the case if the 2015 plan does not specify the means for achieving the goals. Even if the plan does contain specific policy measures, the potential room for manoeuvre should not be used before the measures are implemented and the effects apparent. In addition, the current economic circumstances with a very low level of unemployment do not invite unfinanced tax cuts or increased public expenditure. Not only are expansionary fiscal policies not needed in the current situation; they would be downright harmful.

In addition to goals regarding the increase in the labour force, it would seem obvious to include goals for increasing public sector productivity. Public productivity growth could



finance enhanced expenditure in selected areas within the public sector, or it could contribute to financing tax cuts.

However, if productivity growth in one area is to finance tax cuts or added expenditure in other areas, the prerequisite will generally be staff cutbacks in the branch which achieves the extra productivity growth. The health care sector is an example illustrating the difficulty of transferring the fruits of productivity growth between sectors. Productivity growth in health care typically takes the form of more effective treatments, which in turn can be cost reducing. Even so, pursuing this cost reduction with the intention of using the revenue for tax cuts, for example, also implies that at least a part of the potential for improving the general health inherent in the new treatments must be renounced. Thus, expected future productivity growth in the public sector should not in advance be transformed into tax cuts or extra expenditure in key areas.

## **Chapter II: Competition problems and competition policy**

Effective competition is necessary for a market economy to achieve an optimal allocation of resources. The existence of a market economy, however, does not necessarily ensure the existence of sufficient competition. Companies and their owners can reduce competition and thereby increase their profits if there are only few companies in a market or if, for example, they coordinate prices. This results in a loss to society.

The best way to ensure effective competition is by ensuring free entry to the market for both domestic and foreign companies. The analyses in Chapter II indicate that international trade increases competition. Other studies indicate that the entry of new companies into the market increase productivity. It is therefore important to remove barriers that hinder the entry of new companies into a market. Such barriers can be caused by public regulation introduced for reasons not connected with competition. They can also result from dominant firms abusing their market power in order to keep

competitors out of the market. The focus of Danish competition policy is – and should also be in the future – on the removal of barriers.

The OECD finds that compared to other countries, Denmark has low barriers to entrepreneurship, a low degree of state control and average barriers for trade and investments. There are nevertheless significant competition problems in Denmark. The Danish Competition Authority identifies sectors with competition problems. Analyses in the chapter show that these sectors comprise more than 20 per cent of the gross value added in the private sector. Danish prices are 6 per cent higher than prices in other EU countries, and the Danish Competition Authority estimates that 2.5 percentage points of the difference stems from insufficient competition.

There is no single indicator that adequately measures the intensity of competition. The assessment of the intensity of competition must therefore be based upon several indicators. The following indicators are calculated in the chapter: excessive profit (markup), return on equity, and excessive wages (wage premium) that may be caused by insufficient competition. The results are summarized in table 2.

Table 2 *Overview of competition problems*

	<b>Markup</b>	<b>Return on equity</b>	<b>Wage premium</b>
Agriculture	-	•	-
Extraction of coal, oil and gas	•	++	++
Petroleum refineries	-	•	++
Electricity, gas and district heating	++	•	+
Food manufacturing	+	-	-
Beverage industry and tobacco manufacturing	++	++	-
Suppliers of construction materials	+	-	-
Manufacturing of metal Products	-	-	-
Transport equipment industry	+	-	-
Manufacturing of chemicals, etc.	+	+	+
Miscellaneous manufacturing industries	+	-	+
Construction industry	-	+	-
Trade	-	-	-
Ocean and costal water Transport	-	-	-
Miscellaneous transport	+	-	+
Banking and financial Institutions	++	+	++
Miscellaneous services	+	++	-

Note: + and - mean that the indicator points to competition problems above and below average levels respectively. ++ means that the sector is among the three sectors with the largest competition problems measured by that indicator.

Source: Own calculations.

On the basis of these indicators, there seem to be competition problems in several sectors. There are substantial problems in extraction of energy, in electricity, gas and district heating, and in the financial sector, in which there are ex-

cessive earnings and excessive wages.<sup>2</sup> A high markup is also found in the beverages industry and tobacco manufacturing sector, though the wage premium is limited in this case.

The economic benefits of increasing the level of competition in Denmark can be calculated using a new economic simulation model developed by the IMF. The calculations show that there would be benefits of around 2 per cent of GDP in the long term from improving competition in the product markets. In the analysis, the calculated Danish markups are reduced a level corresponding to that prevailing in the United States. The benefits to Denmark would comprise approximately 5½ per cent of GDP if all EU countries improved competition and increased flexibility in the labour market to the levels prevailing in the United States.

*Table 3 Changes in Danish GDP following increased competition and increased labour market flexibility*

	<b>5 years</b>	<b>10 years</b>	<b>Long term</b>
	----- Per cent change -----		
Danish product market reforms in isolation			
GDP	0.9	1.6	2.2
Employment <sup>a)</sup>	0.7	1.0	1.2
Product and labour market reforms in Denmark and the EU			
GDP	1.9	3.7	5.6
Employment <sup>a)</sup>	1.5	2.2	2.8

a) Measured by total working hours.

Source: IMF simulations using the Global Economy Model (GEM).

2) In extraction of energy, the problem may be captured resource rent rather than lack of competition.

Reforms of competition policy carried out by Denmark independently would increase the total of working hours by approximately one per cent within the next 10 years. This corresponds to around half of the increase in employment that is necessary to ensure a sustainable fiscal policy according to the 2010 plan.

### **Public regulation**

Several kinds of regulation create barriers to competition. The regulation may involve, for example, public ownership, sole rights and other public limitations on the number of suppliers or authorisation licenses. There are exceptions from the competition law, e.g. resale price maintenance, or other kinds of regulation such as regulation of advertising. Resale price maintenance should in general not be allowed, but other kinds of regulation may in specific cases be necessary, for example to ensure consumer safety.

The Danish authorities should examine public regulations such as authorisation licenses, limitations on numbers of suppliers and sole rights in order to assess whether they are still necessary or whether they could be reformed in order to hamper competition less.

Limitations on the numbers of suppliers, e.g. for taxis, comprise significant barriers to entry. They can often be substituted by other types of regulation that limit competition less. The granting of sole rights should be avoided; it can, however, be necessary to accept sole rights in cases of natural monopolies, such as shuttle busses. It is in such a situation crucial to create competition in the allocation of the sole rights agreements. Authorisation licenses may be acceptable, but each situation should be examined carefully, especially when licences are combined with limitations on the number of suppliers.

As a part of the Lisbon strategy, the EU Commission has proposed a “Services Directive”. The purpose of the directive is to remove barriers to international trade in services and to the establishment of service providers in other EU countries. The directive simplifies access to markets in

other EU countries, and significant socio-economic gains can be expected in Denmark if the directive is enacted.

The Services Directive is connected to the Posting of Workers Directive ((96/71/EC). The Posting of Workers Directive states that it is the rules of the country in which the work is carried out that apply with respect to working hours, statutory minimum wages, job security, equal treatment, etc. This is not changed by the Services Directive.

There is no statutory minimum wage in Denmark. The Services Directive could therefore cause pressure for wage reduction in certain branches. This might be a disadvantage to specific groups of employees, but the total real income to society would increase, as several services would be cheaper. It must be expected that the increased competition created by the Services Directive would build up only slowly. In the longer term, it is expected that the wages in the new EU countries will increase towards the level of the old EU countries. This process will be speeded up if the Services Directive is enacted.

On the basis of the analyses of public regulation, it is recommended that:

- The Services Directive should be enacted in a version close to that proposed by the EU Commission.
- Limitations of numbers, sole rights and authorisation licenses should be examined in order to assess whether they are still necessary or whether they could be reformed to hamper competition less.

The electricity market has been liberalised, and the reform has largely been successful. The Energy Agreement (March 29. 2004) has further improved the situation with respect to regulation. There is, however, still heavy regulation in the sector. Regulation is necessary, but the level of competition is still insufficient and there are signs of abuse of market power. Regulation could thus still be improved upon.

The major Danish state-owned natural gas provider DONG is proposing to merge with the electricity producer Elsam. The merger will turn DONG into a dominant electricity

producer, and the concentration of suppliers in the electricity market will become very high. The merger is a disadvantage to society and should be blocked. The high concentration of suppliers will create competition problems, and the merger will create vertical integration which will contribute further to those competition problems. The problems will increase even more if DONG is privatised. The Competition Authorities should accept the merger only if electricity production, gas production and electricity distribution are separated into different companies. This would have the added advantage of facilitating a future privatisation of the companies.

The capacity for international electricity transmission should be increased to secure effective competition. It may be necessary to establish transmission capacity that would not be considered cost-effective on a private market basis.

The regulation of heat production in small-scale combined heat and power plants is still not fully effective, and specific improvements are suggested in the chapter. The regulation of the distribution companies has been improved, but it is still unnecessarily complicated and could be improved further.

The liberalisation of the electricity market has largely been a success but it is recommended that:

- Sufficient international transmission capacity to ensure competition in electricity production should be established.
- DONG should be separated into different companies for production of natural gas, electricity production and electricity distribution. This should be required by the competition authorities in order for them to accept the proposed merger.
- The regulation of small-scale combined heat and power plants and distribution companies should be further improved.

## **The competition law**

The most recent change to the competition law was in early 2005. There is, however, still room for improvement. The institutional setup of the Competition Authorities should also be changed.

Today, the membership of the Competition Council includes representatives from industry and other interested groups. The Competition Council should only include independent legal and economic experts with specific knowledge about competition and insight into the businesses with which the Council is concerned. The Competition Authorities and the section of the office of the Public Prosecutor for Serious Economic Crime that deals with violations of the competition law should be merged. This would make the enforcement of the competition law more effective, as investigations would not be duplicated by different authorities. Consideration should be given to establishing a special court for competition, as in Great Britain. This court would be able to build up sufficient expertise to deal with complicated competition cases.

It is recommended that a leniency programme be introduced for members of cartels who cooperate with the Competition Authorities in revealing and documenting the existence of a cartel. Denmark is among the few EU countries that have not introduced a leniency programme. A leniency programme would improve the chances of proving the existence of cartels and prosecuting them. It could also prevent establishment of new cartels. The punishment reduction would have to be substantial – probably full exemption from punishment.

The threshold values in the Danish merger rules are still higher than in most other EU countries. The fines for abusing the competition law are significantly below the levels in several other EU countries. The latest change to the Danish competition law increased the Danish penalty limits, but developments in court practice should be monitored and a further increase considered. Higher fines would also make the leniency programme more effective.



Further, consideration should be given to the introduction of the possibility for class actions, where a person or a public institution can act as a party in an action for damages on behalf of other persons or institutions.

The competition authorities have increased the use of economic and statistical analyses during the past 10-20 years. This use should be further increased, as economic and statistical methods can be used as circumstantial evidence in legal competition cases and can set guidelines for the authorities' conduct. This can facilitate international cooperation among national competition authorities that may have very different legal traditions.

The competition law has been improved, but the improvements are not sufficient. It is recommended that:

- The Competition Council only should consist of independent legal and economic experts with specific knowledge about competition and insight into the businesses concerned.
- The Danish Competition Authorities should be merged with the section of the office of the Public Prosecutor for Serious Economic Crime that deals with competition cases
- A special court should be established for competition cases
- A leniency programme should be introduced for cartel members who reveal the existence of a cartel to the authorities
- Economic and statistical material should be used more widely as circumstantial evidence in legal competition cases.