

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 2¾ 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 1¾ 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 beskeden 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.

Kraftig stigning i huspriserne ventes dæmpet

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.

Det private forbrug og investeringer bidrager til væksten

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.

Overskuddet på betalingsbalancen falder lidt

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.

Beskæftigelsen stiger...

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.

... og ledigheden falder

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

	2004	2005	2006	2007	2008
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 proventet 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 skatte-kilder – 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 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 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 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 produktivitetstigninger, 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 produktivitetstigninger 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

produktivitetstveksten. 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.¹ 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 ^{a)}	0,7	1,0	1,2
Produkt- og arbejdsmarkedsreformer i Danmark og EU			
BNP	1,9	3,7	5,6
Beskæftigelse ^{a)}	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, 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, 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 distributionselskaberne 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 distributionselskaber 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 undgå. 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:

- S 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 strafretordening for kartelvirksomheder, der afslører kartellet for myndighederne.
- Økonomisk og statistisk materiale i højere grad anvendes som indicier i konkurrencesager.