

Analyse | kraka

29. juni 2015

Regeringsgrundlaget og Produktivitetskommissionens forslag vedr. konkurrence, infrastruktur og regulering

Af Jens Hauch og Nicolai Kaarsen

En af målsætningerne i Regeringsgrundlaget er en styrkelse af produktiviteten. Denne analyse gør status over hvilke af Produktivitetskommissionens oprindelige forslag, der ikke er indeholdt i de tidligere vækstpakker, og vurderer hvordan regeringsgrundlaget forholder sig til forslagene. Det er ikke en udtømmende liste men en opsummering af en række større tiltag, som har potentiale til at øge produktiviteten. Fokus er på de forslag, der omhandler infrastruktur, konkurrence og regulering. Dermed er Produktivitetskommissionens forslag vedrørende skat, uddannelse og den offentlige sektor ikke inkluderet.

- Planloven lægger begrænsninger på placering af store udsalgsvarebutikker i mindre byer. En ophævelse af disse begrænsninger kan gennem stordriftsfordele og øget brug af ny teknologi medvirke til at øge produktiviteten i detailsektoren – et område hvor Danmark halter bagefter i forhold til lande, vi normalt sammenligner os med. Hensynet til natur og byliv kan opretholdes gennem naturbeskyttelsesloven og lokalplaner. Regeringen lægger op til en lempelse af Planloven. Rent konkret nævnes begrænsningerne vedrørende byggeri i det åbne land og de kystnære områder, men begrænsningerne vedrørende butiksstørrelse nævnes ikke.
- Inden for en række brancher betyder regulering af f.eks. hvem, der må eje virksomheder eller udføre jobs, at konkurrencen og dermed produktiviteten hæmmes u hensigtsmæssigt. En videreførelse af den tidligere regerings bestræbelser på at lempe på reguleringen af f.eks. landinspektører og statikere kan skabe øget konkurrence. Det samme kan en afregulering af taxi-, apotek og advokatbrancherne. Lempelse af branchespecifik regulering, der har til formål at øge konkurrencen, er ikke nævnt i Regeringsgrundlaget.
- Produktivitetskommissionen anbefaler at infrastrukturprojekter helt generelt prioriteres ud fra foregående analyser, der fastlægger gevinster og omkostninger ved alle potentielle projekter, og prioriterer de projekter, hvor det samfundsmæssige afkast er højest. Et andet centralt forslag er indførelse af road pricing. Den tidligere regering har ikke fulgt dette forslag, og det er ikke nævnt i det nuværende regeringsgrundlag

- Flere udbud af passagertog for at mindske DSB's monopol og ændringer af reguleringen af busdrift kan medvirke til at øge konkurrencen og dermed produktiviteten i transportsektoren. Regeringen planlægger at øget omfanget af konkurrenceudsættelse i regioner og kommuner, men nævner ikke transportsektoren specifikt.
- På innovationsområdet eksisterer i dag en lang række puljer og erhvervsstøtteordninger. Som udgangspunkt kan det virke produktivetsfremmende at støtte udviklingen af ny teknologi. Men der brug for mere viden om, hvordan de forskellige støtteordninger virker. I tråd med denne anbefaling planlægger Regeringen at gennemføre et eftersyn af de forskellige støtteordninger for at forenkle og fokusere midlerne.

Kontakt

Vicedirektør
Jens Hauch
Tlf. 3140 7715
E-mail jeh@kraka.org

Økonom, Ph.D.
Nicolai Kaarsen
Tlf. 4297 9626
E-mail nk@kraka.org

Opfølgning på Produktivitetskommissionens arbejde

1. Baggrund

Det er lidt over et år siden, Produktivitetskommissionen afleverede en slutrapport, der opsummerede mere end 1,5 års arbejde med at afdække hvilke initiativer, der kan øge produktiviteten i Danmark. I sidste sommer fulgte politikerne op på kommissionens anbefalinger med "Aftale om en vækstpakke 2014", som indeholdt en række politiske tiltag, der sigtede mod at øge produktiviteten. Det seneste udspil på området er den tidligere regerings plan "Vækst 2015" som præciserede nogle af forslagene fra "Aftale om en vækstpakke 2014", og tilføjede en række nye forslag, der sigter mod at øge væksten.

Anbefalinger og regeringsgrundlaget

Denne analyse gør status over hvilke anbefalinger, der ikke er indeholdt i de to planer og undersøger hvordan regeringsgrundlaget, der netop har som målsætning at øge produktiviteten, forholder sig til disse anbefalinger.¹ Det er ikke en fyldestgørende liste, men et forsøg på at skabe et overblik over de vigtigste tiltag, der mangler.

Regulering i den private sektor

Listen tager fortrinsvis udgangspunkt i de typer af tiltag, der omhandler transport regulering, konkurrence og innovation i den private sektor. Dermed produktivitetskommissionens anbefalinger inden for bl.a. skat, uddannelse og den offentlige sektor ikke behandlet i dette notat.

Liberalisering af planloven vigtig for produktivitet

2. Planloven

En af de centrale anbefalinger i Produktivitetskommissionens anden analyse rapport om "Konkurrence, Internationalisering og Regulering" er en liberalisering af Planlovens begrænsninger på placering og størrelse af butikker. Produktivitetsvæksten inden for detailhandel halter bagefter i Danmark i forhold til bl.a. Sverige og USA. Planlovens begrænsninger på størrelsen bremser produktiviteten, da der er en række stordriftsfordele forbundet med drift af dagligvarebutikker. Større butikker kan betyde bedre mulighed for at anvende ny it-teknologi og moderne lagerstyring. Samtidig har store butikker typisk et bredere sortiment, så flere store forretninger kan også betyde mere konkurrence om produkter som f.eks. tøj, elektronik og bøger.

Medfører lavere priser og/eller højere kvalitet

Derfor har Produktivitetskommissionen foreslået at give tilladelse til at etablere større butikker i Danmark. En lempelse af planloven betyder ikke nødvendigvis, at supermarkeder får mulighed for at bygge overalt, hensynet til omgivelserne kan opretholdes gennem naturbeskyttelsesloven og lokalplaner. En højere produktivitet på detailområdet vil betyde billigere varer med højere kvalitet for forbrugerne. Produktivitetskommissionen anslår, at der er potentiale for produktivetsgevinster på op mod 1,6 mia. kr. årligt i dagligvarehandlen gennem lempelse af planloven.

Forrige regering påbegyndt arbejde med lempelse

I "aftale om kommunernes økonomi 2015" blev den forrige regering og kommunerne enige om, at påbegynde et udvalgsarbejde for at se på, om planloven udgør en barriere for vækstinitiativer i kommunerne. I "vækst 2015" foreslog den tidligere regering for det første at det skal være nemmere at etablere erhverv i landzoner. De foreslog også at give "kommunerne friere rammer for at placere store udvalgsarebutikker i bymidterne", at skabe "Øget fleksibilitet og kortere sagsbehandlingstid i kommunernes fysiske planlægning."²

Regeringen vil lempe

I regeringsgrundlaget lægges også op til en lempelse af planloven. Specifikt nævnes bestemmelserne vedrørende det åbne land og de kystnære områder. Derudover indgår en målsætning om at "fjerne loftet over tilladelser til miljømæssige bæredygtige projekter". Ansvaret for planloven skal desuden placeres i Erhvervs- og vækstministeriet.

¹ s. 7 i Regeringens "Regeringsgrundlag - Sammen for fremtiden"

² S. 3 i den tidligere regerings "Bedre vilkår for at drive virksomhed i yder- og landkommunerne".

Men ingen konkrete planer om at fjerne loft på butiksstørrelse

Selvom regeringsgrundlaget lægger op til lempelser af planloven, nævnes ingen konkrete planer om f.eks. at fjerne loftet over butiksstørrelse. En sådan lempelse vil, som nævnt, være et vigtigt bidrag til at styrke konkurrencen og produktiviteten i detailsektoren.

Restriktioner på ejerskab og erhverv kan hæmme vækst

3. Branchespecifik regulering

Hvis der er restriktioner på hvem, der må eje en virksomhed eller hvem, der må arbejde med et bestemt erhverv, betyder det mindre konkurrence, hvilket skader produktiviteten. Restriktioner på hvem, der må eje en virksomhed, kan eksempelvis forhindre dygtige forretningsfolk og udenlandske investorer i at gå ind i brancher.³ Hvis et erhverv kræver autorisationer, der er vanskelige at opnå, kan det mindske konkurrencen.

Særlig udbredt i forretningservice

Branchespecifik regulering er særlig udbredt blandt privat forretningservice som f.eks. advokater, revisorer og landinspektører, og produktivitetsvæksten har været særlig lav inden for dette område. Derfor har Produktivitetskommissionen anbefalet, at den branchespecifikke regulering gennemgås systematisk, for at vurdere om den unødigt hæmmer produktiviteten.

Nogle restriktioner er lempet, vigtigt at fortsætte arbejdet

I 2013 nedsatte den daværende regering en taskforce om lovregulerede erhverv, der havde til formål at undersøge hvilke erhverv, som med fordel kan afreguleres. Det udmøntede sig bl.a. i en lempelse af autorisations- og uddannelseskraav til en række mindre erhverv, bl.a. translatører, tolke og dispachører, som blev aftalt i "Aftale om en vækstpakke 2014". "Vækst 2015" indeholdt også tiltag, der sigter mod at afregulere forskellige brancher. Bl.a. at gøre det nemmere at blive anerkendt som statiker – et job, der består i at lave beregninger ved store byggerier som f.eks. opførelsen af sportshaller, indkøbscentre og etagebyggerier. Den indeholdt også et forslag om at afskaffe ejerskabsrestriktionerne for landinspektører, således at landinspektører ikke skal være ansat i et landinspektørsfirma for at udføre en opgaver som f.eks. udstykning af grunde og opdeling af ejerlejligheder.⁴ Det er vigtigt for konkurrencen og produktiviteten, at den nye Regering fortsætter arbejdet med at afregulere disse brancher.

Potentiale: Advokater, apoteker og taxier

Af konkrete produktivitetsfremmende forslag nævner Produktivitetskommissionen liberalisering af reguleringen af apoteker, taxikørsel, og advokatvirksomhed.⁵ Med "aftale om en vækstpakke 2014" blev der igangsat en analyse, som skal undersøge mulighederne for at opnå mere konkurrence mellem advokater, men analysen er ikke færdig endnu.

Branchespecifik regulering ikke nævnt i regeringsgrundlag

I Regeringsgrundlaget lægges op at lempe på en række afgifter og skatter for virksomheder – bl.a. punktafgifter og beskatningen i forbindelse med overdragelse af familieejede virksomheder.⁶ Derudover er der lagt op til at lette erhvervslivets administrative byrder med op mod 3 mia. kr. frem mod 2020. Imidlertid foreligger ingen konkrete planer om at afregulere eksempelvis advokat-, apoteker- eller taxibranchen. Lempelser af den branchespecifikke regulering til fordel for konkurrencen er heller ikke nævnt. Her er der altså fortsat et potentiale for produktivitetsforbedrende tiltag, som har den fordel sammenlignet med lempelser af skatter og afgifter, at de som oftest ikke koster statskassen penge.

³ I mange tilfælde er reguleringen indført af hensyn til forbrugerbeskyttelsen. F.eks. er det rart at vide, at ens læge har modtaget den rette undervisning og træning, før man modtager behandling i privat praksis. Men dette er ikke et argument for, at den klinik skal være ejet af en læge, kun at det er en læge, der har ansvar for og behandler patienterne.

⁴ Disse tiltag er beskrevet nærmere i den tidligere regerings notat "Konkurrence og regulering i advokatbranchen".

⁵ I rapporten "Konkurrence og regulering i advokatbranchen" udarbejdet for Advokatsamfundet og Danske Advokater konkluderer Copenhagen Economics, at der overordnet set ikke er store gevinster at høste ved at afregulere advokatbranchen sammenlignet med de potentielle samfundsmæssige omkostninger.

⁶ Som nævnt ovenfor er Produktivitetskommissionens forslag vedr. skat ikke dækket i nærværende analyse, derfor diskuteres disse forslag ikke.

4. Transport

Kommissionens grundlæggende principper

Produktivitetskommissionens infrastrukturrapport opstiller tre helt grundlæggende principper, der danner udgangspunkt for anbefalingerne på infrastrukturuområdet: Investér i de projekter, der giver størst samfundsøkonomisk afkast. Brug betaling til at reducere trængslen. Skab rammer for en velfungerende digital infrastruktur.

Kommissionens detaljerede anbefalinger

Disse grundprincipper fører til en række mere detaljerede forslag, fx:

- Prioritering af investeringer i områder med trængsel samt prioritering af investeringer med lave anlægsomkostninger samt en sammenhængende strategi for prioritering af investeringer i internationale forbindelser. Investeringer i ITS og trængselsreducerende tiltag. Differentiering af priserne i kollektiv trafik.
- Forsøg med kilometerbaseret road pricing. Brugerbetaling i myldretiden for større broer og tunneler og lavere priser på Storebælt og Øresund i perioder uden trængsel.
- Bredere brug af samfundsøkonomiske analyser, herunder metodeudvikling og præsentation af alternativer.
- Tilbageløb fra ubrugte reserver går ikke pr. automatik til nye infrastrukturinvesteringer.

Regeringsgrundlaget

I regeringsgrundlaget nævnes, at der ved investering i nye infrastrukturprojekter skal gives prioritet til investeringer, der har et højt samfundsøkonomisk afkast, hvilket er i tråd med Produktivitetskommissionens anbefalinger. Road pricing og trængselsafgifter mere generelt er ikke nævnt i regeringsgrundlaget.

3 konkrete infrastrukturprojekter

Samtidig vil Regeringen igangsætte undersøgelser af tre konkrete infrastrukturprojekter: En ny midtjysk motorvej på strækningen Give-Billund-Lunderskov, forbedring af fremkommeligheden på den østjyske motorvej E45 og en havnetunnel i København. Alle projekter er i områder, hvor der i forvejen er høj trafiktæthed, og derfor er det sandsynligt at der vil være samfundsøkonomiske gevinster forbundet med projekterne.

Behov for bredere vifte

Det kan ikke udelukkes, at der er infrastrukturprojekter med højere afkast end de tre ovennævnte. Hvis Regeringen skal leve op til sin egen ambition og PK's anbefaling om at prioritere projekter med højest afkast, er det derfor vigtigt at inddrage en bredere vifte af projekter i en systematisk sammenligning af samfundsmæssige afkast.

PK's anbefalinger vedr. landtransport

I Produktivitetskommissionens rapport om Konkurrence, internationalisering og regulering anbefales, at regulering, der forhindrer udnyttelsen af stordriftsfordele inden for landtransport, lempes under hensyntagen til arbejdsmiljø og sikkerhed, hvilket indebærer:

- Grænserne for lastbilers totalvægt og akseltryk forøges. Forsøget med modulvogntog udvides og gøres permanent og om nødvendigt opgraderes vejnettet.
- Konstruktionen af højlagre bringes i overensstemmelse med vores nabolandes
- Regler til registrering og håndtering af farligt gods i godsterminaler og havne harmoniseres med reguleringen af transport af farligt gods

Aftalen om vækstpakke 2014

I "Aftale om vækstpakke 2014" indgår flg. elementer i relation til infrastruktur:

- Forhøjelse af totalvægten for 7-akslede vogntog, forlænge forsøgsordningen med modulvogntog og udvidelse af vejnettet til kørsel med modulvogntog
- Harmonisering af brandkrav i højlagre

- Udvidelse af kredsen af kommuner i yderområderne, hvor man kan modtage befodringsfradrag
- Lånepulje til udbredelse af bredbånd
- Lavere færgetakster for godstransport til småøer.

God overensstemmelse

Bortset fra befodringsfradraget i yderområder og de lavere færgetakster for godstransport til småøer er aftalen i god overensstemmelse med Produktivitetskommissionens anbefalinger.

Tiltag der øger konkurrencen inden for netværksservice

Ifølge Produktivitetskommissionen omfatter netværksservice brancherne telekommunikation, posttjenester, bus- og taxikørsel, jernbanetransport og luftfart.⁷ Anbefalingerne går primært ud på at øge konkurrencen i de forskellige undersektorer. Dels ved at ændre på reguleringen, så der er mere lige muligheder for at konkurrere, dels ved at sende flere af de ydelser, der er offentligt finansierede, i privat udbud.

Behov for udbud af drift af passagertog

Produktivitetskommissionen foreslog at øge omfanget af udbud af driften af passagertog. Idet DSB i 2013 stod for omtrent 85 pct. af driften, er der et betragteligt potentiale for øget konkurrenceudsættelse. Samtidig viser tidligere erfaringer, at produktiviteten øges, når driften sættes i udbud. I "Aftale om passagertogtrafik i Danmark 2015-2024" blev den daværende regering, SF og Enhedslisten enige om ikke at øge omfanget af udbud med henvisning til, at der de kommende 10 år sker store investeringer i jernbanenettet med deraf følgende risiko for driftsforstyrrelser, som kan komplicere gennemførelsen af udbud. Til gengæld blev aftaleparterne enige om, at igangsætte en analyse af en masterplan for udbud samt en analyse af DSB's organisering. Den forrige regering indgik også en 10-årig kontrakt med DSB om togdrift, som dog rummer visse muligheder for opsigelse før tid.

Potentiale inden for post og busser

Kommissionen foreslog også at man undersøger mulighederne for at oprette et uafhængigt selskab, der administrerer adresselister indbyggere og virksomheder, fremfor at disse oplysninger indsamles af Post Danmark, som det er i dag. Det kan skabe mere lige muligheder for konkurrence, idet private omdelingsselskaber får nemmere adgang til adressedata. Derudover foreslog Produktivitetskommissionen, at betalingen til busselskaber i højere grad skal afhænge af billetindtægterne, hvilket vil forbedre incitamenterne til at levere en bedre kvalitet. Disse forslag indgår ikke nogle af de tidligere vækstpakker.

Regeringsgrundlaget

Regeringsgrundlaget lægger i generelle vendinger op til øget brug af konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner. Derimod nævnes det statslige område ikke, og der nævnes heller ikke mere specifikke planer om at øge konkurrencen inden for de enkelte områder af netværksservice.

Evalueringsordninger vigtig

Produktivitetskommissionens anbefalinger, der omhandler innovationsområdet, er beskrevet i Kapitel 18 i "Analyserapport 4 - Uddannelse og Innovation". I dag er der en skov af mindre støtteordninger i statsligt, regionalt og kommunalt regi, og vi ved meget lidt om, hvordan de virker. En central anbefaling er derfor, at indsatsen for at måle effekten af mange tilskudsordninger i innovationssystemet opprioriteres væsentligt.

⁷ Kapitel 5 i Produktivitetskommissionens analyserapport 5.

Regeringen planlægger eftersyn

I regeringsgrundlaget planlægges i tråd med PK's anbefaling et "eftersyn af erhvervsfremmeindsatsen for at forenkle og fokusere midlerne".⁸ Det er selvfølgelig vigtigt at eftersynet rummer en systematisk og tværgående effektevaluering af de forskellige ordninger.

⁸ S. 11 i Regeringsgrundlaget. I "Aftale om kommunernes økonomi for 2015" blev den daværende regering og Kommunernes Landsforening i øvrigt enige om at styrke evalueringen af kommunernes erhvervsfremmeindsats gennem fælles udvalgsarbejde. Bortset fra dette har det indtil videre været småt med tiltag på dette område.