



DET HANDLER OM VELSTAND OG VELFÆRD

SLUTRAPPORT

PRODUKTIVITETS
KOMMISSIONEN //

**PRODUKTIVITETS
KOMMISSIONEN //**

Produktivitetskommissionen
Bredgade 38, 1.
1260 København K
Tlf.: 5077 5680

E-mail: post@produktivitetskommissionen.dk
www.produktivitetskommissionen.dk

Oplag: 500

Dato: Marts 2014

Forsidefoto: Julie Marx/Produktivitetskommissionen

Portrætfotos: Anders Find/Finds Photo

Design: Slotsholm

Tryk: Rosendahls

ISBN: 978-87-996902-5-1

// SLUTRAPPORT

Det handler om
velstand og velfærd

Indhold

FORORD	5
KAPITEL 1 OVERBLIK	7
1.1 Danmark har et produktivetsproblem	10
1.2 Mange årsager til Danmarks produktivetsproblem	12
1.3 Styrk konkurrence, dynamik og internationalisering	14
1.4 Styrk kvaliteten af uddannelserne og deres værdi for arbejdsmarkedet	21
1.5 Skab gode rammer for nye løsninger og effektivitet i det offentlige	27
1.6 Hvor hurtigt virker forslagene? Og hvem skal gennemføre dem?	37
KAPITEL 2 KONKURRENCE, DYNAMIK OG INTERNATIONALISERING	41
2.1 Dynamik fremmer produktivetsvækst	43
2.2 Styrk konkurrencelovgivningen	44
2.3 Begræns brugen af arbejdsmarkedsklausuler	45
2.4 Øg internationaliseringen	46
2.5 Fjern uhensigtsmæssig regulering	48
KAPITEL 3 INFRASTRUKTUR	53
3.1 Investér i de projekter, der giver størst samfundsøkonomisk afkast	54
3.2 Brug betaling til at reducere trængsel i trafikken	58
3.3 Skab rammerne for en velfungerende digital infrastruktur	60
3.4 En omkostningseffektiv energiproduktion og -distribution	62
KAPITEL 4 UDDANNELSE OG INNOVATION	75
4.1 Dårlige resultater i uddannelsessystemet	76
4.2 Kompetente lærere er afgørende	80
4.3 Behov for gennemgribende eftersyn af uddannelsessystemet	81
4.4 Uddannelsesinstitutionerne: Styring, tilskyndelser og kvalitet	81
4.5 De studerende: Tilskyndelser og information	82
4.6 Mere gennemsigtighed og mere viden	84
4.7 Innovation og innovationspolitik	85

KAPITEL 5		
DE OFFENTLIGE UDGIFTER OG ØKONOMISK VÆKST		93
5.1	Danmark har en stor offentlig sektor	96
5.2	Det økonomiske rationale bag offentlige udgifter	98
5.3	Den offentlige sektor har betydning for væksten	99
5.4	Empiriske studier af den offentlige sektors størrelse og væksten	101
5.5	Der er potentiale for at øge produktiviteten i det offentlige	104
5.6	Der ligger ikke guld på gaden	106
5.7	Langsigtede effekter af højere produktivitet i den offentlige sektor	108
KAPITEL 6		
SKAT		113
6.1	Skattestruktur og produktivitet	114
6.2	Erhvervsbeskatning og produktivitet	118
6.3	Arbejdsindkomstbeskatning og produktivitet	125
KAPITEL 7		
STYRING, LEDELSE OG MOTIVATION I DEN OFFENTLIGE SEKTOR		131
7.1	Giv flere frihedsgrader i opgaveløsningen	132
7.2	Mål på og styr efter resultater for borgerne	136
7.3	Økonomisk styring der fremmer effektivitet og samarbejde	139
7.4	Tydelig ledelse og motiverede medarbejdere	141
7.5	Administrative og politiske reformer	144
KAPITEL 8		
OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE		147
8.1	Hvad menes med offentlig-privat samarbejde?	148
8.2	Konkurrence om flere offentlige opgaver øger produktiviteten	149
8.3	Mere effektiv konkurrence giver en lavere pris	153
8.4	Lave udbudsmkostninger og godt købmandskab øger gevinsten	157
8.5	Samarbejde og partnerskaber kan fremme innovationen	159
8.6	Brug for mere viden og bedre udnyttelse af erfaringer	160
LITTERATURLISTE		163

Forord

I foråret 2012 nedsatte regeringen Produktivitetskommissionen. Som et uafhængigt ekspertudvalg blev vi bedt om at undersøge årsagerne til den dårlige udvikling i dansk produktivitet og komme med forslag til, hvordan man kan styrke produktiviteten i det private erhvervsliv og i den offentlige sektor. Slutrapporten sammenfatter kommissionens arbejde og markerer afslutningen på vores virke.

Slutrapporten består af otte kapitler, hvor det første kapitel giver et overblik over kommissionens hovedanbefalinger. De resterende kapitler opsummerer analyser og konkrete forslag fra de seks analyserapporter, der blev offentliggjort i 2013-14. Der er også nye analyser af skat, de offentlige udgifter og energi.

Der er 25 hovedanbefalinger og mere end 100 konkrete forslag. Det afspejler, at der skal sættes ind over en bred kam for at bringe dansk produktivitet tilbage på niveau med de bedste lande. Men er der vilje til at handle, kan Danmark vende udviklingen. Det er vigtigt – det handler om velstand og velfærd.

God læselyst.

Peter Birch Sørensen

Kapitel 1

Overblik

Produktivitet skaber velstand og velfærd. Jo højere produktivitet, desto flere muligheder får danskerne. Når Danmark igennem et halvt århundrede frem til midten af 1990'erne udviklede sig til at være et af verdens mest velstående lande, skyldtes det, at den danske produktivitet udviklede sig stærkt.

Det gør den ikke længere. Fra midten af 1990'erne har Danmark tabt terræn med en vækst i produktiviteten på under én procent om året. Det er lavt sammenlignet med andre vestlige lande.

Hvis den danske produktivitet havde fulgt den amerikanske, ville samfundet i 2013 have været 360 milliarder kroner rigere. Det svarer til, at en gennemsnitlig LO-medarbejder ville få 3.000 kroner mere i løn per måned. Efter skat. Og det offentlige ville kunne købe billigere ind og dermed have et ekstra råderum svarende til fx otte nye supersygehuse om året eller en fordobling af antallet af lærere i 1. til 4. klasse.

Den svage udvikling i produktiviteten betyder, at Danmark er gået glip af en række muligheder. Bliver der ingenting gjort, vil Danmark sakke yderligere bagud de kommende år, og vores velstand og velfærd vil fortsætte med at blive forringet i forhold til de lande, vi helst vil sammenligne os med.

Regeringen bad Produktivitetskommissionen om at undersøge årsagerne til den dårlige produktivitetsudvikling og komme med forslag til, hvordan man kan styrke produktiviteten i erhvervslivet og den offentlige sektor. I denne slutrapport – den sidste af i alt syv rapporter – er kommissionens væsentligste resultater samlet. Rapporten indeholder Produktivitetskommissionens anbefalinger til, hvordan den danske produktivitet igen kan komme på niveau med de bedste lande.

Regeringen har en målsætning om at øge væksten frem mod 2020 med i alt 20 milliarder kroner gennem tiltag, der forbedrer virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne. Initiativerne i Vækstplan DK, der blev vedtaget sidste år, skønnes at bidrage hertil med omtrent seks milliarder kroner. Der udestår altså fortsat initiativer, der kan hæve produktiviteten i den private sektor med ca. 14 milliarder kroner. Derudover har regeringen som mål at forbedre produktiviteten i den offentlige sektor, så der kan frigøres ressourcer svarende til 12 milliarder kroner til nye initiativer frem mod 2020. Hvis disse mål skal nås med den forsinkelse, hvormed mange tiltag virker, så skal der gennemføres væsentlige reformer hurtigt.

Produktivitetskommissionens analyser viser, at det danske produktivetsproblem blandt andet skyldes, at konkurrencen og dynamikken i dele af dansk økonomi er for svag. Det gælder især i en række servicebrancher, der retter sig mod hjemmemarkedet. Produktivitetskommissionens analyser viser også, at der er meget væsentlige svagheder ved det danske uddannelsessystem, som hæmmer produktiviteten. Der er problemer med kvaliteten i uddannelserne, og der er ikke tilstrækkeligt fokus på at sikre, at de færdiguddannede har de kompetencer, som der er brug for på arbejdsmarkedet. Endelig er der en række rammebetingelser for den offentlige sektor, der hæmmer mulighederne for at løse opgaverne effektivt med udgangspunkt i borgernes behov.

Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at der sættes ind på tre områder:

- Styrk konkurrence, dynamik og internationalisering
- Styrk kvaliteten af uddannelserne og deres værdi for arbejdsmarkedet
- Skab gode rammer for nye løsninger og effektivitet i det offentlige

Produktivitetskommissionen fremlægger i denne rapport 25 hovedanbefalinger på disse tre områder og mere end 100 konkrete forslag, som kan styrke produktiviteten i dansk økonomi.

En økonomi med høj vækst kommer ikke af sig selv. Høj vækst forudsætter, at aktørerne i både den private og den offentlige sektor kan og vil udnytte de muligheder, der hele tiden opstår i form af ny teknologi, viden, demografi og markedsforhold i ind- og udland. Det forudsætter vilje til forandring. Forsøg på at bevare status quo vil helt sikkert betyde fortsat tilbagegang i Danmarks produktivitet i forhold til omverdenen.

Der findes ingen løsning, som med et snuptag kan få den danske produktivitet frem i førerfeltet blandt de mest produktive lande i verden. Det vil kræve en vedvarende indsats over en bred front. Der er brug for at sætte markant ind på en lang række forskellige områder i både den private og den offentlige sektor. Selv hvis der bliver gennemført ambitiøse reformer, vil det tage tid, før Danmark igen kan komme tæt på produktivitetsniveauet i de mest produktive lande, sådan som det var tilfældet i midten af 1990'erne.

En realistisk overgrænse for, hvor meget vi kan hæve den gennemsnitlige produktivitetsvækst i Danmark over den kommende tiårs periode, ligger formentlig omkring ½ procentpoint om året. Et løft i produktivitetsvæksten på ½ procentpoint vil give den enkelte dansker markant flere muligheder i livet, men vil også kræve gennemgribende reformer.

Produktivitetskommissionen fremlægger i denne afsluttende rapport en bred vifte af konkrete forslag, som kan styrke produktiviteten i både den private og den offentlige sektor. Det er kommissionens vurdering, at den langsigtede effekt af de samlede forslag i form af øget produktivitet og dermed velstand og velfærd for danskerne vil være meget store.

Hovedanbefalinger

Produktivitetskommissionens vigtigste anbefalinger er angivet i boksen nedenfor og bliver uddybet i dette kapitel. Den samlede liste af anbefalinger kan findes på kommissionens hjemmeside, og hver enkelt anbefaling kan findes i de relevante kapitler i denne slutrapport. I forhold til de hidtidige analyserapporter er der helt nye anbefalinger vedrørende skattepolitikken, udgiftspolitikken og klima- og energipolitikken.

Produktivitetskommissionen fokuserer på, hvordan væksten i den danske produktivitet kan styrkes, som vi er blevet bedt om i kommissoriet. I mange tilfælde vil hensynet til produktivitet ikke stå i modsætning til andre politiske hensyn og mål. Men nogle gange vil der være modstridende hensyn, hvilket kommissionen er fuldt opmærksom på. I de tilfælde er det op til politikerne at afveje produktivitetshensynet overfor andre vigtige hensyn.

Nogle af kommissionens forslag vil virke på kort sigt, mens andre vil virke på længere sigt. De fleste forslag kan vedtages af politikerne på Christiansborg. Andre vil skulle vedtages i kommunalbestyrelser eller regionsråd, og nogle vil kræve initiativer fra ledere og medarbejdere i landets offentlige institutioner. Dette uddybes sidst i kapitlet. Hvis politikerne ønsker at realisere målsætningen om at øge væksten betydeligt frem mod 2020, anbefaler Produktivitetskommissionen, at regering og Folketing hurtigt gennemfører de forslag, som kan vedtages ved lov.

PRODUKTIVITETSKOMMISSIONENS 25 HOVEDANBEFALINGER //

STYRK KONKURRENCE, DYNAMIK OG INTERNATIONALISERING

- Fjern regulering, der afskærmer hjemmemarkedet og begrænser konkurrencen
- Styrk mobiliteten af varer, serviceydelser, investeringer, viden og arbejdskraft over landegrænserne
- Styrk konkurrencelovgivningen, så den kommer på niveau med bedste praksis i EU
- Begræns brugen af konkurrence-, kunde- og jobklausuler gennem skærpet lovgivning
- Prioriter de offentlige udgifter med blik for, hvordan de påvirker produktiviteten
- Brug skattepolitikken til at styrke produktiviteten, bl.a. ved at omlægge fra skatter på indkomst til skatter på ejendom og ved at fjerne overbeskatning af aktiv erhvervsindkomst
- Invester kun i infrastruktur, når det er samfundsøkonomisk rentabelt
- Brug betaling til at reducere trængslen i trafikken
- Sørg for at energi- og klimapolitikken fremmer omkostningseffektivitet i energiproduktion og -distribution

STYRK KVALITETEN AF UDDANNELSERNE OG DERES VÆRDI FOR ARBEJDSMARKEDET

- Giv de videregående uddannelsesinstitutioner langt stærkere tilskyndelser til at levere uddannelser med høj studieintensitet og efterfølgende høj beskæftigelse og løn
- Giv de videregående uddannelsesinstitutioner bedre mulighed for at udbyde kortere og mere praktisk orienterede uddannelser, der afspejler arbejdsmarkedets behov
- Giv de uddannelsessøgende væsentligt stærkere økonomiske tilskyndelser til at vælge uddannelser med gode beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder
- Giv de uddannelsessøgende nem adgang til sammenlignelige nøgletal for uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet
- Evaluér gymnasireformen og efterfølgende - når erhvervsuddannelsesreformen er gennemført – ungdomsuddannelserne under ét. Vurdér på den baggrund, om der er behov for en mere gennemgribende reform af ungdomsuddannelserne
- Fortsæt med at styrke det faglige niveau i folkeskolen, herunder især i dansk og matematik, ved at styrke læreruddannelsen og skabe gennemsigtighed om skolernes resultater i form af bl.a. eksamensresultater og elevernes videre uddannelse

SKAB GODE RAMMER FOR NYE LØSNINGER OG EFFEKTIVITET I DET OFFENTLIGE

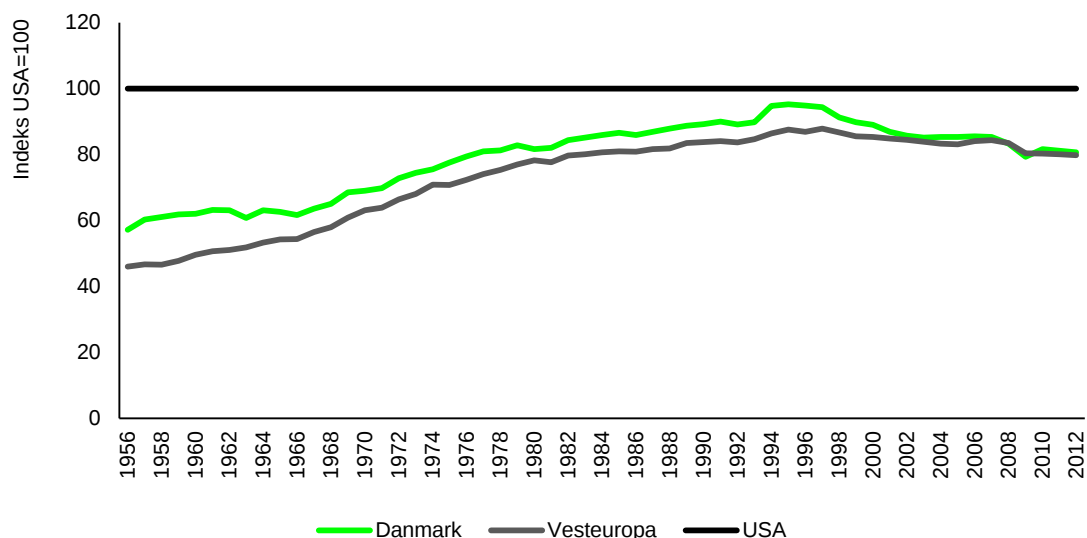
- Arbejd systematisk med afbureaukratisering og regelforenkling
- Indgå brede og fleksible offentlige overenskomster
- Mål på og styr efter resultater for borgerne
- Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel
- Skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn
- Skab konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til det
- Gør det attraktivt at byde på offentlige opgaver
- Inddrag private virksomheder, medarbejdere og brugere i at udvikle og nytænke den offentlige opgaveløsning
- Indret den økonomiske styring, så den fremmer langsigtet planlægning og effektiv udnyttelse af udgiftsrammen
- Indret afregningsordninger mellem myndigheder, så de understøtter samarbejde og tilskynder til en effektiv arbejdsdeling

I afsnit 1.1 og 1.2 bliver Danmarks produktivetsproblem uddybet. I afsnit 1.3, 1.4 og 1.5 følger en gennemgang og uddybning af hovedanbefalingerne fordelt på de tre indsatsområder, der særligt kan bidrage med produktivetsgevinster. I afsnit 1.6 bliver det belyst, hvordan anbefalingerne kan føres ud i livet, og om anbefalingerne virker på kort eller lang sigt. Kapitlet rundes af med kommissionens vurdering af, hvor meget den danske produktivitet realistisk set kan hæves.

1.1 Danmark har et produktivetsproblem

Danmark har sammen med en række andre europæiske lande et produktivetsproblem i forhold til USA, men Danmark er hårdere ramt end de fleste andre europæiske lande, jf. figur 1. Fra et produktivetsniveau blandt de førende nationer i EU i midten af 1990'erne ligger Danmark nu omkring gennemsnittet. Og der er ikke tegn på bedring. Produktiviteten har stået i stampe i den private sektor siden 2010.

FIGUR 1: TIMEPRODUKTIVITET I DANMARK I FORHOLD TIL USA OG VESTEUEuropa, 1956-2012



Note: Vesteuropa dækker her over, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Tyskland og Østrig.

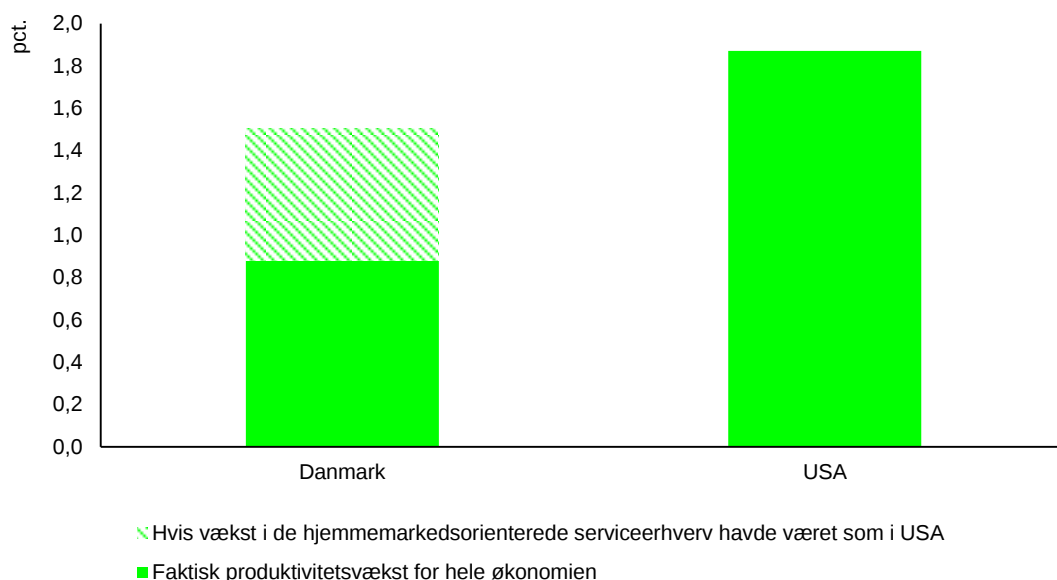
Kilde: Conference Board Total Economy-Database og egne beregninger.

Produktiviteten i dansk økonomi under ét er kun vokset med 0,9 procent om året fra 1995-2012. I samme periode voksede produktiviteten i USA med knap 1,9 procent. En del af forskellen på 1 procent opvejes af, at Danmark til gengæld har opnået en forbedring i vores internationale bytteforhold svarende til 0,2 procent om året. Priserne på de varer og tjenester, vi eksporterer, er med andre ord steget hurtigere end priserne på det, vi importerer. Det er en gevinst, der ikke tælles med i opgørelserne af produktivitet, men ikke desto mindre udgør bytteforholdsgevinsten en velstandsforbedring.

Produktivitetskommissionens analyser viser, at produktiviteten især halter i de private servicebrancher, der er rettet mod hjemmemarkedet. Faktisk ville en meget stor del af produktivitetsgabet mellem Danmark og de lande, vi gerne vil sammenligne os med, være lukket, hvis væksten i disse brancher havde fulgt med USA, jf. figur 2. Af produktivitetsgabet til USA på 0,8 procent står de hjemmemarkedsorienterede servicebrancher for tre fjerdedele.

Andre brancher har klaret sig langt bedre. Servicebrancher som fx søfart, der er udsat for international konkurrence, har haft en vækst i produktiviteten svarende til de bedste lande. Industriens produktivitetsvækst har været på linje med de bedste i Europa, men under USA's. Siden 2010 er industriens produktivitet vokset med fem procent om året. For landbruget, bygge- og anlægsbranchen og den offentlige sektor er de foreliggende nationalregnskabstal ikke egnede til at give et klart billede af produktivitetsudviklingen.

FIGUR 2: EN STOR DEL AF PRODUKTIVITETSPROBLEMET LIGGER I SERVICEERHVERVENE



Note: Det skraverede område svarer til den ekstra vækst i timeproduktiviteten (gennemsnitlig årlig vækstrate i timeproduktiviteten 1995-2012), som Danmark ville have haft, hvis de private serviceerhverv havde forbedret deres produktivitet i samme takt som de tilsvarende erhverv i USA i perioden 1995-2012.

Kilde: Data for Danmark er taget fra Danmarks Statistik. Værditilvækst og beskæftigelsesdata for USA er taget fra BEA. Antallet af arbejdstimer per beskæftiget i USA er taget fra KLEMS (1995-98) og fra STAN herefter.

1.2 Mange årsager til Danmarks produktivetsproblem

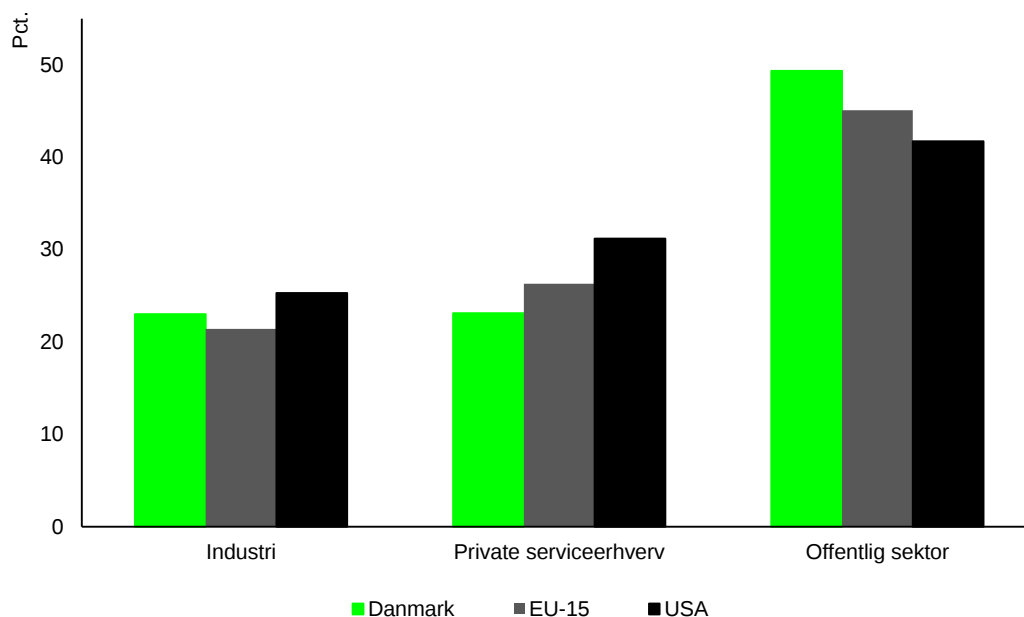
Produktivitetskommissionens analyser viser, at der ikke er én enkelt årsag til det danske produktivetsproblem. Der er derfor heller ikke ét enkelt svar på problemet. Kommissionens arbejde dækker mange områder, hvor der kan sættes ind med tiltag, der kan øge produktiviteten. Som nævnt i indledningen er der især tre områder, hvor der er behov for at sætte ind.

For det første viser kommissionens analyser af den svage produktivetsudvikling i en række servicebrancher, der ikke er udsat for international konkurrence, at der er behov for at styrke konkurrence, dynamik og internationalisering af erhvervslivet. Produktivitetsefterslæbet begyndte i midten af 1990'erne, hvor Danmarks produktivitet næsten var på højde med USA's. En medvirkende årsag til, at produktiviteten begyndte at halte efter udviklingen i USA netop på det tidspunkt, kan være, at it-revolutionen for alvor begyndte at slå igennem. Talrige studier har peget på, at erhvervslivets evne til at udnytte it er en væsentlig årsag til, at produktiviteten i USA er vokset hurtigere end i Europa. En veluddannet arbejdsstyrke og et dynamisk erhvervsliv er særligt vigtigt i en situation, hvor der opstår nye teknologiske muligheder, der skal gribes.

Her kan det spille en væsentlig rolle, at den private sektor i Danmark aftager færre kandidater med videregående uddannelser end i andre lande. I USA havde 34 procent af de ansatte i servicesektoren fx en videregående uddannelse i 2010. I Danmark var tallet 23 procent. Et simpelt regnestykke viser, at hvis andelen af højtuddannede i servicesektoren havde været på amerikansk niveau, ville produktiviteten i de private servicebrancher have været godt ti procent højere. Det svarer rundt regnet til en fjerdedel af det samlede produktivetsgab til USA, målt ved bruttonationalproduktet per arbejdstime.

For det andet er der meget væsentlige svagheder ved det danske uddannelsessystem, som uden tvivl hæmmer produktiviteten. Danske børn og unge klarer sig middelmådigt i internationale sammenligninger af færdigheder, og alt for få får en uddannelse, der giver høj produktivitet og dermed gode indtjeningsmuligheder på arbejdsmarkedet. Skal produktivetsproblemet løses, er der behov for gennemgribende reformer i store dele af uddannelsessystemet.

FIGUR 3: ANDEL AF BESKÆFTIGEDE MED VIDERE GÅENDE UDDANNELSE, 2010



Note: I figuren er den offentlige sektor afgrænset på samme måde i Danmark, EU15 og USA. Således dækker kategorien over offentlig administration, uddannelse, sundhedsvæsen og socialforsorg, også selvom dele af de sektorer ligger i privat regi i USA. Uddannelsessammensætningen i de tre brancher i USA 2005 er fremskrevet til 2010 ved hjælp af stigningen i det gennemsnitlige uddannelsesniveau. Fremskrivningen er ikke afgørende for resultaterne.

Kilde: Eurostat, EU KLEMS og US Census.

Endelig viser Produktivitetskommissionens analyser, at der er særlige udfordringer ved at sikre en høj produktivitet i den offentlige sektor.

For langt de fleste områder i den private sektor kan vi måle, hvor produktiv Danmark er i forhold til andre lande, og hvordan produktiviteten har udviklet sig de sidste mange år. Der er også forskningsmæssigt belæg for at sige noget om, hvad der driver produktiviteten i den private sektor – fx konkurrence og en veluddannet arbejdsstyrke.

Den offentlige sektor er grundlæggende anderledes end den private sektor, da ydelserne typisk stilles til rådighed for borgerne uden direkte betaling. Da ydelserne ikke bliver prissat på et marked, er det meget svært at måle værdiskabelsen i den offentlige sektor. På de fleste områder kan vi ganske vist måle, hvor meget der bliver produceret – fx antal behandlinger på sygehusene – hvilke resultater der kommer ud af det – om patienterne bliver raske – og hvad det koster. Men vi kan ikke på samme måde som i den private sektor måle, hvor meget borgerne faktisk er villige til at betale for de mange forskellige serviceydelser, det offentlige leverer. På nogle områder ville de måske være villige til at betale mere, end ydelserne koster at producere; på andre områder ville de måske ikke være villige til at betale så meget. Dermed er det svært at måle, hvor meget de offentlige ydelser egentlig er værd for borgerne. Og derfor er det svært at måle, om produktiviteten stiger eller falder.

I stedet for markedsmekanismen er aktiviteterne i den offentlige sektor underlagt politisk styring og prioritering. Det betyder, at mulighederne og tilskyndelserne for ledere og medarbejdere til at effektivisere er markant anderledes i den offentlige sektor.

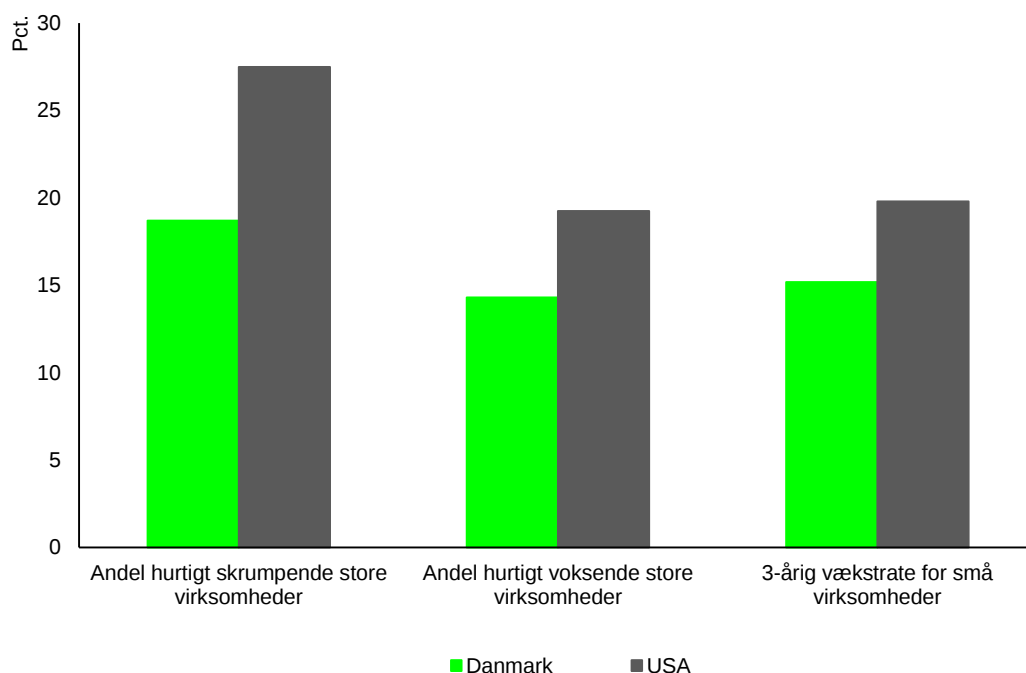
I de følgende afsnit gennemgås Produktivitetskommissionens hovedanbefalinger.

1.3 Styrk konkurrence, dynamik og internationalisering

Halvdelen af den samlede danske produktivitetsvækst kommer fra dynamik i erhvervslivet, hvor de mere produktive virksomheder vokser på bekostning af de mindre produktive. Et dynamisk erhvervsliv er derfor helt afgørende for den danske produktivitet. Det skal være let for nye, innovative virksomheder at etablere sig. Konkurrencen skal være skarp, så virksomhederne tilskyndes til at yde deres bedste, og ineffektive virksomheder udkonkurreres. Og det offentlige skal sørge for, at den regulering af erhvervslivet, der måtte være nødvendig, ikke står i vejen for nytænkning, viden og konkurrence udefra.

Dynamikken sikrer, at samfundets ressourcer bliver ledt derhen, hvor de kan anvendes mest produktivt og dermed skabe den største værdi. Men dynamikken i erhvervslivet er et område, hvor Danmark og resten af Europa har et væsentligt potentiale for forbedring i forhold til USA, jf. figur 4.

FIGUR 4: DYNAMIKKEN I DANSK ERHVERVSLIV HALTER



Note: Figuren viser, at der er mere virksomhedsdynamik i USA end i Danmark. I USA er der mange virksomheder, der vokser hurtigt, og mange der skrumper hurtigt. Og små virksomheder vokser sig hurtigere store. Store virksomheder er virksomheder med mere end ti ansatte. Små virksomheder er virksomheder med under ti ansatte. Vækst er målt på antal ansatte. Hurtigt voksende (skrumpende) virksomheder er virksomheder, der i gennemsnit vokser (skrumper) med mere end ti pct. årligt over tre år. Data er for perioden 2002-2005.

Kilde: Bravo-Biosca (2010).

I Danmark er dynamikken svagest i de servicebrancher, der primært er orienteret mod det danske marked og ikke udsat for international konkurrence. Mens dynamikken bidrager med op imod 1½ procentpoint til den årlige produktivitetsvækst i industrien, er bidraget under ½ procentpoint i de hjemmemarkedsorienterede servicebrancher. Den svage dynamik tyder på, at markedskræfterne ikke i tilstrækkelig grad tilskynder virksomhederne til at effektivisere og være innovative – og at konkurrencen ikke er stærk nok til at sikre, at de mest produktive virksomheder vinder hurtigt frem.

Der er flere veje at gå, hvis produktiviteten skal vokse mere i erhvervslivet, end den gør i dag. De ni vigtigste anbefalinger er gennemgået nedenfor. Anbefalingerne spænder bredt og vil have betydning for hele erhvervslivet.

STYRK KONKURRENCE, DYNAMIK OG INTERNATIONALISERING //

- Fjern regulering, der afskærmer hjemmemarkedet og begrænser konkurrencen
- Styrk mobiliteten af varer, serviceydelser, investeringer, viden og arbejdskraft over landegrænserne
- Styrk konkurrencelovgivningen, så den kommer på niveau med bedste praksis i EU
- Begræns brugen af konkurrence-, kunde- og jobklausuler gennem skærpet lovgivning
- Prioriter de offentlige udgifter med blik for, hvordan de påvirker produktiviteten
- Brug skattepolitikken til at styrke produktiviteten, bl.a. ved at omlægge fra skatter på indkomst til skatter på ejendom og ved at fjerne overbeskatning af aktiv erhvervsindkomst
- Invester kun i infrastruktur, når det er samfundsøkonomisk rentabelt
- Brug betaling til at reducere trængslen i trafikken
- Sørg for at energi- og klimapolitikken fremmer omkostningseffektivitet i energiproduktion og -distribution

Fjern regulering, der afskærmer hjemmemarkedet og begrænser konkurrencen //

På mange områder er det nødvendigt at regulere erhvervslivet. Offentlig regulering er typisk indført for at fremme vigtige samfundsmæssige mål som forbrugerbeskyttelse eller hensyn til miljø og sikkerhed. Bagsiden af reguleringen er, at den kan hæmme produktiviteten – i hvert fald hvis den er uhensigtsmæssigt udformet og unødigt restriktiv. Det er derfor nødvendigt løbende at holde de oprindelige målsætninger bag reguleringerne op mod produktivitetshensynet og overveje, om reguleringen kan gøres mere smidig eller eventuelt er blevet overflødiggjort af den teknologiske og markeds-mæssige udvikling.

Eksempelvis kan ejerskabsrestriktioner – det vil sige begrænsninger på, hvem der må eje og drive virksomheder – direkte skærme brancher mod, at udenlandske og indenlandske konkurrenter træder ind på markedet. Det samme kan anden regulering eller standarder, der er særlige for Danmark. Hvis danske regler eksempelvis afviger fra de tyske, vil det være vanskeligere for en tysk virksomhed at operere på det danske marked.

Ud over at begrænse konkurrencen kan uhensigtsmæssig regulering også drive erhvervslivets omkostninger unødigt i vejret. Det kan være restriktioner på, hvilken teknologi erhvervslivet må bruge – fx restriktioner på størrelsen af lastbiler på vores veje.

Danmark har reduceret omfanget af erhvervsregulering i 1990'erne. Men vi har stadig en omfattende regulering i mange forskellige afskygninger, der hver især kan synes ubetydelige, men som tilsammen har stor betydning for produktiviteten i erhvervslivet.

Produktivitetskommissionen anbefaler en gennemgang af hele den branchespecifikke regulering med henblik på at forenkle og lempe erhvervsreguleringen på alle de punkter, hvor der ikke er tungtvejende hensyn, der taler i mod.

Det følgende er nogle få eksempler på områder, hvor reguleringen kan lempes til gavn for produktiviteten:

- *Ejerskabsrestriktioner*: I dag er det fx kun farmaceuter, der kan eje apoteker, og danske advokater, der kan eje advokatvirksomheder. Produktivitetskommissionen anbefaler, at den slags restriktioner fjernes i videst muligt omfang.
- *Reguleringen inden for netværksbrancher – blandt andet tog, taxi og post*: Kommissionen anbefaler en række ændringer, der kan fremme konkurrencen. Eksempelvis så togdriften i højere grad kan sendes i udbud.
- *Planlovens bestemmelser om placering og størrelse af nye butikker*: Produktivitetshensyn tilsiger, at disse bestemmelser lempes væsentligt. Større butikker giver højere produktivitet gennem blandt andet skalaeffekter og bedre udnyttelse af it.

Styrk mobiliteten af varer, serviceydelser, investeringer, viden og arbejdskraft over landegrænser //

Danmark har opnået sin status som et velstående land i tæt samspil med omverdenen. Langt de fleste af de ideer og teknologier, der ligger til grund for danske virksomheders produktionsprocesser, er oprindeligt udtænkt uden for Danmark. Ved at være åben over for verden omkring os har vi draget nytte af andre landes teknologiske fremskridt.

Internationalisering styrker produktiviteten på flere måder. Konkurrencen øges, og virksomhederne kan betjene flere markeder og dermed lettere opnå stordriftsfordele. Produktionen i de enkelte lande kan blive specialiseret i det, som de lokale virksomheder har særlige forudsætninger for at producere, fx på baggrund af erfaringer eller adgang til råvarer.

Virksomheder, der drager fordel af internationalisering via eksport eller import, er mere produktive end virksomheder, der ikke gør. Ligeledes er udenlandsk ejede virksomheder i Danmark mere produktive end deres dansk ejede konkurrenter. Øget internationalisering kan løfte den samlede produktivitet i Danmark enten ved, at disse virksomheder vokser sig større, udenlandske virksomheder kommer til, eller ved at flere danske virksomheder træder ud på de internationale markeder.

Hvilke håndtag kan der drejes på for at øge internationaliseringen?

Produktivitetskommissionen anbefaler, at man i den branchespecifikke erhvervsregulering så vidt muligt undgår danske særregler, der afviger fra reglerne hos vores vigtigste handelspartnere. Det vil blandt andet sige, at danske produktstandards så vidt muligt erstattes af internationale standarder.

Danmark kan også skubbe på i EU-regi for en liberalisering af handel med lande uden for EU og for en bedre implementering af servicedirektivet, der skal sikre fri handel med serviceydelser inden for EU.

Dette er blot nogle redskaber. Der er mange større eller mindre tiltag, der tilsammen kan styrke mobiliteten af varer, serviceydelser, investeringer, viden og arbejdskraft over grænser. Noget kan danske politikere selv gøre, andet skal gøres i fællesskab med andre lande. Internationalisering er en af de vigtigste drivkræfter for produktivitetsvækst, og Produktivitetskommissionen anbefaler, at området får høj prioritet.

Styrk konkurrencelovgivningen, så den kommer på niveau med bedste praksis i EU //

Som nævnt tidligere er konkurrence en fundamental drivkraft for vækst i produktiviteten. Derfor er der behov for at styrke konkurrencen i dansk økonomi. En effektiv konkurrencelovgivning har væsentlig betydning for konkurrencen og dermed for produktiviteten.

Dansk konkurrencelovgivning har i en årrække haltet efter udlandet. Det såkaldte forbudsprincip – at det er forbudt for virksomheder at misbruge deres dominerende stilling og indgå aftaler, der begrænser konkurrencen – blev først indført i 1998 i dansk lovgivning, længe efter de fleste andre vestlige lande. Den svage danske konkurrencelovgivning har utvivlsomt svækket den faktiske konkurrenceintensitet i dansk økonomi i mange år og har formentlig sat sig spor i konkurrencekulturen i dansk erhvervsliv generelt.

Siden 1998 har en række lovændringer sikret, at den danske konkurrencelovgivning på de fleste punkter er kommet på niveau med bedste praksis i EU-landene. Der er dog stadig nogle punkter, hvor vi halter efter. Blandt andet er det ikke alle overtrædelser af konkurrenceloven, der kan straffes.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at konkurrencelovgivningen bringes på niveau med bedste praksis blandt EU-landene.

En effektiv konkurrencelovgivning gør det ikke alene. Lovgivningen skal også *håndhæves* effektivt. De nuværende institutionelle rammer for konkurrence og forbrugermyndighederne svækker deres muligheder for at fremme konkurrencen.

Kommissionen anbefaler, at der nedsættes et udvalg, der skal udarbejde forslag til, hvordan de institutionelle rammer for konkurrence- og forbrugermyndighederne kan styrkes, så myndighedernes gennemslagskraft og uafhængighed øges.

Begræns brugen af konkurrence-, kunde- og jobklausuler gennem skærpet lovgivning //

Det er en vigtig forudsætning for virksomhedernes dynamik, at arbejdskraften bliver ansat der, hvor der drages størst mulig nytte af dens kvalifikationer og færdigheder – altså der hvor arbejdskraften er mest produktiv. Forskning peger på, at klausuler i ansættelseskontrakter sænker mobiliteten på arbejdsmarkedet og derigennem hæmmer innovation, iværksætteri og produktivitet.

Der er flere typer klausuler. Konkurrence- og jobklausuler forhindrer ansatte i én virksomhed i at søge arbejde i en konkurrerende virksomhed eller i selv at starte virksomhed. Kunde-klausuler forhindrer ansatte, der får job i en anden virksomhed, i at have kontakt med kunder hos deres tidligere arbejdsgiver.

For den enkelte virksomhed kan det særligt give mening at anvende klausuler over for den øverste ledelse, der typisk har stor indsigt i virksomhedens forretningsgange og har en tæt kontakt med kunderne. Når lavere rangerende medarbejdere også bindes af klausuler, drejer det sig formentlig om, at virksomhederne forsøger at hindre deres konkurrenter i at få adgang til kvalificeret arbejdskraft.

I forskningen argumenteres der blandt andet for, at årsagen til, at Silicon Valley ligger i Californien og ikke i fx Massachusetts, hvor mange af de førende it-virksomheder var placeret indtil 1980'erne, netop er, at disse typer af klausuler har været forbudt i Californien siden 1872.

Produktivitetskommissionen vurderer, at udbredelsen af arbejdsmarkedsklausuler er en barriere for mobilitet og vidensspredning på det danske arbejdsmarked – og dermed også en barriere for innovation, iværksætteri og produktivitet. Kommissionen anbefaler, at lovgivningen skærpes, så danske virksomheders muligheder for at bruge arbejdsmarkedsklausuler begrænses væsentligt.

Prioriter de offentlige udgifter med blik for, hvordan de påvirker produktiviteten //

Den offentlige sektor opkræver skatter og stiller en lang række ydelser til rådighed for virksomheder og borgere gratis eller til en lav betaling. Det er der mange gode grunde til. Samfundsmæssigt er der store fordele ved en sammenhængende og velfungerende infrastruktur, adgang til uddannelse med et højt kvalitetsniveau, og at der bliver stillet sundhedsydelser til rådighed for de borgere, der har behov.

I mange tilfælde vil gevinsten ved at tilbyde ydelserne være større for samfundet som helhed end gevinsten for den enkelte borger eller virksomhed. Det er eksempelvis tilfældet, når det offentlige finansierer grundforskning og på forskellig vis sørger for, at den forskningsmæssige viden spredes til alle, der har gavn af den. Hvis den samfundsmæssige værdi af en given ydelse er større end værdien for den enkelte borger eller virksomhed, vil der blive investeret for lidt, hvis borgerne eller virksomhederne selv skal betale fuldt ud for disse ydelser.

Mange offentlige udgifter tager form af indkomstoverførsler, der skal skabe et socialt sikkerhedsnet. Op til et vist punkt kan et socialt sikkerhedsnet fremme dynamikken i samfundet ved at gøre den enkelte mere villig til at omstille sig og løbe en risiko. Men hvis satserne i overførselssystemet bliver for høje, kan det svække tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet og yde en ekstra indsats.

En stor del af de offentlige udgifter kan altså gavne den økonomiske vækst. Men kun til en vis grænse. Gevinsten ved yderligere offentlige udgifter vil aftage, efterhånden som udgifterne stiger. Og udgifterne skal finansieres af skatter, der kan skade dynamikken i erhvervslivet og på arbejdsmarkedet, hvis de får borgere eller virksomheder til at ændre adfærd, fx ved at gøre det mindre attraktivt at gå på arbejde, mindske gevinsten ved at tage en uddannelse eller giver mindre tilskyndelse til at investere og starte egen virksomhed.

Det har altså både betydning for produktiviteten, hvor store de offentlige udgifter er, og hvordan de er sammensat. Den eksisterende viden giver ikke grundlag for at sige, om de offentlige udgifter i Danmark er for høje eller for lave, hvis målsætningen er at opnå størst mulig økonomisk vækst. Men den internationale forskning peger på, at velovervejede offentlige investeringer i uddannelse, sundhed og infrastruktur er vigtige for den økonomiske vækst. Et veltilrettelagt socialt sikkerhedsnet kan som nævnt også være gavnligt for væksten, men høje udgifter til overførsler, der fortrænger udgifter til centrale offentlige serviceydelser, kan omvendt hæmme væksten.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at de offentlige udgifter bliver prioriteret med blik for, hvordan de påvirker produktiviteten. Det er særligt vigtigt at sikre en høj kvalitet af centrale ydelser indenfor uddannelse, sundhed og infrastruktur.

Brug skattepolitikken til at styrke produktiviteten, bl.a. ved at omlægge fra skatter på indkomst til skatter på ejendom og ved at fjerne overbeskatning af aktiv erhvervsindkomst //

Nogle skatter er mere skadelige for produktiviteten end andre. Derfor er det vigtigt at indrette skattepolitikken, så den ikke unødigt hæmmer dynamikken i erhvervslivet og på arbejdsmarkedet.

Det er ikke ligegyldigt, om virksomhedernes og borgernes indkomster beskattes, eller om ejendomme og jord beskattes. Forskning viser, at selskabsskatten og den personlige indkomstskat er mere hæmmende for produktiviteten end skatter på forbrug og ejendom.

Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at skatterne gradvis bliver omlagt, så der lægges mere vægt på skatter på jord og fast ejendom og mindre vægt på beskatning af virksomheders og personers indkomst. Det kan blandt andet ske ved at ophæve fastfrysningen af ejendomsværdiskatten, der gradvis udhuler de offentlige indtægter.

Det er vigtigt for produktiviteten, at erhvervsbeskatningen ikke er højere end i de omkringliggende lande, da den har betydning for, om Danmark kan tiltrække internationale virksomheder og deres investeringer. En stigende international skattekonkurrence har medført et mærkbart fald i selskabsskatterne i EU. Det er en udvikling, som Danmark har fulgt. Vores selskabsbeskatning er ikke højere end selskabsskatten i vores nabolande. Hvis produktiviteten skal være i top, er det vigtigt, at det forbliver sådan.

Som erhvervsbeskatningen er indrettet nu, beskattes iværksættere, der driver virksomhed som et aktieselskab, hårdere end lønmodtagere med samme indkomst. Også selvstændige erhvervsdrivende, der driver deres egen virksomhed, bliver i nogle tilfælde beskattet hårdere end en lønmodtager med samme indkomst. Derfor anbefaler Produktivitetskommissionen, at der nedsættes et ekspertudvalg, der kan komme med forslag til, hvordan man bedst undgår at overbeskatte aktiv erhvervsindkomst.

Invester kun i infrastruktur, der er samfundsøkonomisk rentabel //

En velfungerende infrastruktur er et vigtigt fundament for en stærk produktivitetsudvikling. Infrastrukturen er de netværk, der binder samfundet sammen og kobler Danmark til de omkringliggende lande. Det gælder den digitale infrastruktur (fx bredbånd) eller transportinfrastrukturen (fx veje og jernbaner). Andre vigtige eksempler kan findes på forsyningsområdet (fx elektricitets- og kloaknettet).

Infrastruktur er ofte forbundet med store etableringsomkostninger, og det er op til det offentlige at beslutte, om der skal bruges skatte kroner på at udbygge den, eller om man vil overlade det til private aktører.

I Danmark udbygges den digitale infrastruktur af private virksomheder uden offentligt tilskud. Produktivitetskommissionen anbefaler, at dette princip fastholdes. Danmark har i international sammenhæng en veludbygget digital infrastruktur, hvor virksomheder selv sørger for at skaffe sig den bredbåndshastighed, som de har brug for. De gør det, fordi det kan betale sig for dem selv.

Transportinfrastruktur udbygges derimod for offentlige midler, da der her er væsentlige samfundsøkonomiske gevinster, som et privat marked ikke vil tilvejebringe. Men ikke alle veje, broer og letbaner er samfundsøkonomisk rentable. I flere tilfælde overstiger omkostningerne gevinsterne for samfundet.

Siden 2002 har hvert femte danske transportprojekt, som Produktivitetskommissionen har set på, haft en samfundsøkonomisk gevinst, der er så lav eller endog negativ, at de fra et produktivitetssynspunkt ikke burde være gennemført. Flere af disse projekter er tilmed store. Hele 40 procent af de samlede anlægsomkostninger er gået til projekter med et lavt eller direkte negativt afkast. Samfundets tab som følge af urentable projekter, der er gennemført siden 2002, beløber sig samlet til omtrent 21 milliarder kroner.

Der er en række hensyn ud over de samfundsøkonomiske, som har betydning, når der træffes beslutning om infrastruktur. Fx hensynet til fremkommeligheden i de dele af landet, hvor der ikke er så meget trafik. Det er politikernes opgave at afveje, hvilke projekter der skal sættes i værk. Men hvis produktiviteten skal fremmes, er det vigtigt, at der bliver lagt mere vægt på de samfundsøkonomiske analyser, når der skal investeres i transportinfrastruktur.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der kun investeres i infrastruktur, der er samfundsøkonomisk rentabel.

Reducer trængslen i trafikken med brugerbetaling //

Danmark har store og stigende trængselsproblemer. Alene i Hovedstadsområdet spildes der mere end ni millioner timer årligt, fordi københavnere sidder i kø. Også i Østjylland og på visse andre strækninger, fx Limfjordstunnelen, er der trængsel. Trængsel har en direkte effekt på produktiviteten, fordi den forlænger rejsetiden.

I den kollektive trafik er der store forskelle på, hvor meget kapaciteten bliver udnyttet – det afhænger af rejsetidspunktet. I myldretiden er der flest passagerer på togene, og kapaciteten bliver udnyttet fuldt ud, mens det ikke er tilfældet uden for myldretiden. Kommer der flere passagerer i myldretiden, betyder det, at der skal købes flere tog ind. Det gør togdriften dyrere, end den kunne være, hvis nogle kunne tage toget på et andet tidspunkt.

Inden for luftfarten tager flyselskaberne højere billetpriser på strækninger og tidspunkter, hvor der er mange passagerer. Det tilskynder dem, der har mindst behov for at rejse i myldretiden, til at vælge et andet rejsetidspunkt. På samme måde kunne man i den kollektive transport bruge differentierede billetpriser, så det bliver dyrere at rejse i myldretiden og billigere udenfor. Det kan få borgere, der ikke er afhængige af at transportere sig i myldretiden til at benytte den kollektive transport i timerne midt på dagen og dermed skabe bedre plads til pendlerne. Og i vejtrafikken kunne man bruge roadpricing til at sikre, at vejene i myldretiden benyttes af dem, som har det største behov.

For at sikre at den eksisterende infrastruktur bliver brugt bedst muligt, inden der bygges eller købes nyt, anbefaler Produktivitetskommissionen, at brugerbetaling skal spille en vigtigere rolle i trafikken, end det er tilfældet i dag.

Sørg for at energi- og klimapolitikken fremmer omkostningseffektivitet i energi-produktion og -distribution //

Den danske energiforsyning omfatter en række virksomheder, der producerer og distribuerer elektricitet, naturgas og fjernvarme til brug internt i Danmark og til eksport. Energi spiller en central rolle i næsten al økonomisk aktivitet. Produktiviteten i den danske energisektor har derfor betydning for resten af økonomien – både for den enkelte forbruger og for erhvervslivet.

Det er vigtigt, at produktionen og distributionen af energi – herunder den grønne omstilling af Danmarks energisektor – sker til de lavest mulige omkostninger. Produktivitetskommissionen vurderer, at der er et væsentligt potentiale for at tilrettelægge energi- og klimapolitikken, så den i højere grad tilgodeser hensynet til en omkostningseffektiv energiforsyning.

Anvendelsen af fossile energikilder i energiproduktionen udleder drivhusgasser, hvilket har en negativ effekt på klimaet. Det er derfor politisk besluttet at reducere udslippet af drivhusgasser fra energiproduktionen både i Danmark og i resten af verden.

I 2013 blev der udbetalt 4.762 mio. kr. i tilskud til miljøvenlig el-produktion gennem den såkaldte PSO-støtteordning. Gennem støtten til miljøvenlig el-produktion ydes der bl.a. tilskud til landvindmøller, havvindmøller og el-produktion baseret på biomasse. Der gives også tilskud til de såkaldte decentrale anlæg, der bl.a. anvender naturgas i produktionen. I 2012 blev der i alt udbetalt 3.763 mio. kr. i tilskud til miljøvenlig el-produktion, hvilket dermed er 999 mio. kr. lavere end i 2013.

De seneste års energiaftaler indebærer en øget produktion af vedvarende energi. Dermed vil det samlede støttebehov stige givet den nuværende el-pris og de nuværende PSO-tilskudssatser.

Danmark har på nuværende tidspunkt en stærk forsyningssikkerhed. Indpasningen af mere vind i el-forsyningen og udfasningen af de kul- og naturgasfyrede el-producerende værker vil dog formentlig kræve fokus på den danske elforsyningssikkerhed på længere sigt.

Danmark har valgt nogle klimapolitiske målsætninger, der er mere ambitiøse, end de internationale aftaler forpligter os til. Det kan fordyre den danske energiproduktion – især på kort sigt. Virkningen på længere sigt vil blandt andet afhænge af den teknologiske udvikling og prisen på fossile brændsler og CO₂-kvoter.

Der er stor forskel på, hvor meget de forskellige vedvarende energiteknologier modtager i støtte. Støtten til vindmøller på land forventes i gennemsnit at blive 8,7 øre/kWh over en tyveårig periode, mens støtten til fx biogasanlæg og havvindmølleparker forventes at blive henholdsvis 41 øre/kWh og 25,1 øre/kWh over en tyveårig periode.

Den nuværende regulering af energidistributionen understøtter heller ikke på alle punkter en høj omkostningseffektivitet. Fx giver den nuværende regulering af el-netselskaberne ikke de rette incitamenter til at foretage optimale investeringer og derigennem effektivisere driften.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at energi- og klimapolitikken indrettes, så den fremmer omkostningseffektivitet både i energidistribution og selve energiproduktionen, herunder i forhold til indpasningen af mere vedvarende energi.

Et element i en mere omkostningseffektiv energi- og klimapolitik kan blandt andet være at opstille flere vindmøller på land fremfor at anvende andre mere omkostningsfulde vedvarende teknologier som fx biogas, solcelleanlæg og havvindmøller. Andre elementer kan være at tilrettelægge kommende udbud af havvindmølleparker, så der ikke stilles unødigt restriktive krav til blandt andet tidspunktet for færdiggørelse, og så mølleparkernes størrelse og beliggenhed understøtter lave omkostninger. Og et element kan være at ændre reguleringen af el-netselskaberne, så selskaberne får de rette incitamenter til at gennemføre investeringer, der effektiviserer driften.

Det vil herudover være hensigtsmæssigt at undersøge, om Danmark med fordel kan indgå på det svensk-norske marked for grønne certifikater eller på anden vis skabe teknologineutralitet i forhold til at støtte vedvarende energi. Det vil også være hensigtsmæssigt at vurdere fordele og ulemper ved at fastholde en vis energiproduktion baseret på gas på længere sigt. Og det vil være hensigtsmæssigt at undersøge, om den nuværende PSO-støtteordning med fordel kan omlægges, så finansieringen ikke påhviler forbrug af vedvarende energi, og så støtten indgår på de årlige finanslove på linje med andre offentlige udgifter og indtægter.

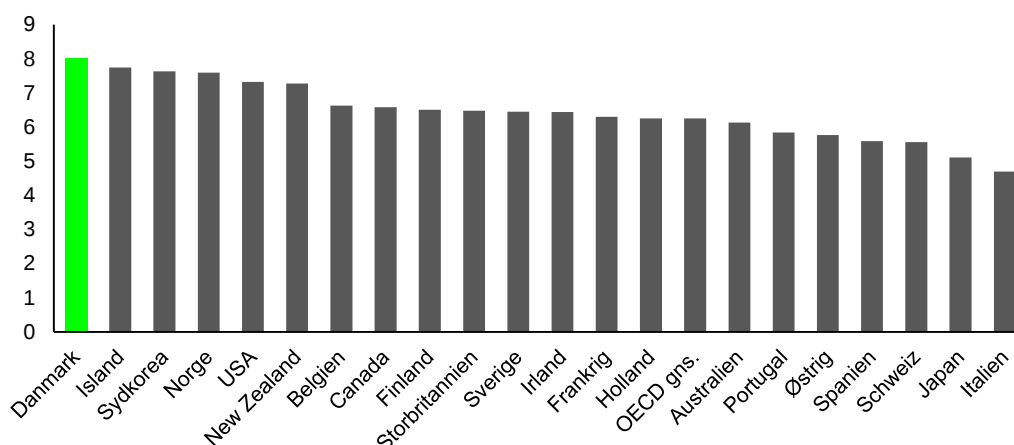
1.4 Styrk kvaliteten af uddannelserne og deres værdi for arbejdsmarkedet

Danmark er et af de lande i verden, der bruger flest penge på at uddanne børn og unge. I 2010 var vi det land i OECD, der brugte den største andel af vores nationalprodukt på uddannelse.

Uddannelse har mange vigtige formål, blandt andet at fremme elevernes og de studerendes personlige udvikling og hjælpe dem til at blive aktive medborgere i et demokratisk samfund. International forskning viser, at en god uddannelse er meget vigtig for, hvordan den enkelte klarer sig senere i livet. Forskningen viser også, at et godt uddannelsessystem er afgørende for væksten i produktiviteten. Derfor er det et problem, at resultaterne i det danske uddannelsessystem slet ikke står mål med udgifterne. Uddannelsessystemet i Danmark er ikke indrettet, så det i tilstrækkelig grad bidrager med viden og kompetencer, der giver jobmuligheder på arbejdsmarkedet og høj produktivitet. Løn og produktivitet følges ad – i hvert fald på det private arbejdsmarked.

Eleverne i folkeskolen klarer sig gennemgående middelmådigt i centrale fag, og mange består ikke afgangsprøven. Erhvervsskolerne har europarekord i frafald, og mange unge får aldrig eller først meget sent en ungdomsuddannelse. Derudover har mange studenter ikke de kompetencer, der kræves for at starte på en videregående uddannelse, og de søger i stigende grad mod de uddannelser, der giver de dårligste beskæftigelsesmuligheder og den laveste løn. Det faglige niveau er under pres mange steder, og mange uddannelser tilbyder kun ganske få undervisningstimer. Og erhvervslivet aftager relativt få kandidater med en videregående uddannelse, mens den offentlige sektor aftager mange.

FIGUR 5: UDGIFTER TIL UDDANNELSE SOM ANDEL AF BNP, 2010



Note: Både offentlige og private udgifter er medtaget. Studiestøtte til studerende mv. er ikke inkluderet. Figuren dækker alle de OECD-lande, hvor data foreligger på nær Chile, Israel, Mexico og landene i Østeuropa, der dog alle ligger under det danske niveau. Data for Tyskland mangler, men i 2005 lå udgifterne i Tyskland betydeligt under det danske niveau.

Kilde: OECD (2013), tabel B2.1.

Det er ikke muligt at sætte et præcist tal på, hvor meget det betyder for produktiviteten, at uddannelsessystemet ikke er bedre til at give studerende kompetencer, der kan skabe høj værdi på arbejdsmarkedet. Men Produktivitetskommissionen vurderer, at det er en væsentlig årsag til Danmarks produktivetsproblem – og at der derfor er behov for vidtgående reformer på uddannelsesområdet.

Resultater er et nøgleord, hvis uddannelserne skal bidrage til at styrke Danmarks produktivitet. I folkeskolen og gymnasiet er det et væsentligt resultat, at eleverne opnår de færdigheder, der er nødvendige for at gennemføre videre uddannelse med et højt fagligt niveau. For erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser er det væsentligste resultat fra et produktivetsperspektiv, at dimittenderne får kompetencer, der sikrer dem gode jobmuligheder og høj løn på arbejdsmarkedet.

Kvalitet er et andet nøgleord. I mange år har uddannelsespolitikken fokuseret på at give så mange som muligt en uddannelse. Der har fx været en målsætning om, at 60 procent af en ungdomsårgang skal have en videregående uddannelse. Det mål vil formentlig være nået et af de nærmeste år. Produktivitetskommissionen vurderer, at målsætningen til dels er opnået på bekostning af kvaliteten.

Kommissionen anbefaler, at undervisnings- og uddannelsespolitikken fremover sigter mod at hæve elevernes og de studerendes faglige niveau og give brugbare kompetencer på arbejdsmarkedet. Kort sagt et øget fokus på kvalitet – målt på de resultater, uddannelsesinstitutionerne leverer.

Kapitel 4 indeholder Produktivitetskommissionens anbefalinger på uddannelses- og innovationsområdet. De vigtigste gennemgås her.

STYRK KVALITETEN I UDDANNELSERNE OG DERES VÆRDI FOR ARBEJDSMARKEDET //

- Giv de videregående uddannelsesinstitutioner langt stærkere tilskyndelser til at levere uddannelser med høj studieintensitet og efterfølgende høj beskæftigelse og løn
- Giv de videregående uddannelsesinstitutioner bedre mulighed for at udbyde kortere og mere praktisk orienterede uddannelser, der afspejler arbejdsmarkedets behov
- Giv de uddannelsessøgende væsentligt stærkere økonomiske tilskyndelser til at vælge uddannelser med gode beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder
- Giv de uddannelsessøgende nem adgang til sammenlignelige nøgletal for uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet
- Evaluér gymnasireformen og efterfølgende - når erhvervsuddannelsesreformen er gennemført - ungdomsuddannelserne under ét. Vurdér på den baggrund, om der er behov for en mere gennemgribende reform af ungdomsuddannelserne
- Fortsæt med at styrke det faglige niveau i folkeskolen, herunder især i dansk og matematik, ved at styrke læreruddannelsen og skabe gennemsigtighed om skolernes resultater i form af bl.a. eksamensresultater og elevernes videre uddannelse

Giv de videregående uddannelsesinstitutioner langt stærkere tilskyndelser til at levere uddannelser med høj studieintensitet og efterfølgende høj beskæftigelse og løn //

Det danske uddannelsessystem giver en alt for svag tilskyndelse til at fokusere på kvalitet og arbejdsmarkedets behov i uddannelserne – det gælder både for institutionerne og for de studerende. Hvis den danske produktivitet skal styrkes, er det afgørende at sætte ind her.

I dag opretter uddannelsesinstitutionerne stadig flere pladser på de uddannelser, hvor dimittenderne er mere arbejdsløse og får en lavere løn. Og de studerende søger derhen. Produktionen af kandidater fra humaniora er i perioden fra 1991 til 2011 vokset dobbelt så meget som fx kandidatproduktionen fra samfundsvidenskaberne, selvom arbejdsløsheden i hele perioden har været omtrent dobbelt så høj inden for humaniora.

De videregående uddannelser modtager et tilskud for hver studerende, der gennemfører en uddannelse – også kaldet taxametersystemet. Hvis den studerende gennemfører uddannelsen hurtigt, er tilskuddet større. Målt på kvantitet – antallet af studerende – har systemet været en succes, fordi det tilskynder til at give så mange et eksamensbevis så hurtigt som muligt. Men taxametersystemet giver ikke tilskyndelse til at levere høj kvalitet. Tværtimod. Tilskuddet er det samme, uanset hvor meget, de studerende lærer, og uanset om de studerende kan finde job til en ordentlig løn eller ej.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at uddannelsesinstitutionerne får en væsentligt stærkere tilskyndelse til at levere uddannelser, der indebærer høj studieintensitet – det vil sige et tilstrækkeligt antal undervisningstimer – og sikrer dimittenderne gode indtjeningsmuligheder. Det vil kræve en radikal gentænkning af styrings- og finansieringsmodellerne for de videregående uddannelser.

Giv de videregående uddannelsesinstitutioner bedre mulighed for at udbyde kortere og mere praktisk orienterede uddannelser, der afspejler arbejdsmarkedets behov //

Det vil styrke produktiviteten, hvis uddannelsesinstitutionerne får bedre mulighed for at sammensætte længde og indhold af uddannelserne, så der er en tæt sammenhæng mellem de kompetencer, dimittenderne træder ind på arbejdsmarkedet med, og de opgaver de kommer til at varetage.

Op mod en fjerdedel af en ungdomsårgang går på universitetet, og langt de fleste afslutter med en femårig teoretisk orienteret kandidatgrad. Men det kan være, at en treårig bacheloruddannelse for mange er tilstrækkelig i forhold til det job, de kommer til at varetage. Eller at nogle kunne have gavn af at høste erfaringer på arbejdsmarkedet efter bacheloruddannelsen og så vende tilbage efter nogle år og tage en praktisk orienteret ét- eller toårig kandidatuddannelse.

Ingeniører er et fagområde med et velfungerende arbejdsmarked for både bachelorer og kandidater i Danmark. Nogle ingeniørjobs er af praktisk karakter, hvor en bachelor er fyldestgørende, mens andre kræver en dybere faglig viden og dermed en kandidatgrad eller måske en ph.d.-grad.

Der er behov for at tænke nyt på uddannelsesinstitutionerne og blandt arbejdsgiverne. Måske skal der være flere, der afslutter uddannelsen med en bachelorgrad, som det sker i mange andre lande? Skal systemet med toårige kandidatuddannelser gøres mere fleksibelt, så det fx bliver muligt at læse til kandidat på deltid? Og skal institutionerne kunne udbyde kandidatuddannelser af kortere varighed end to år og med et mere praktisk sigte?

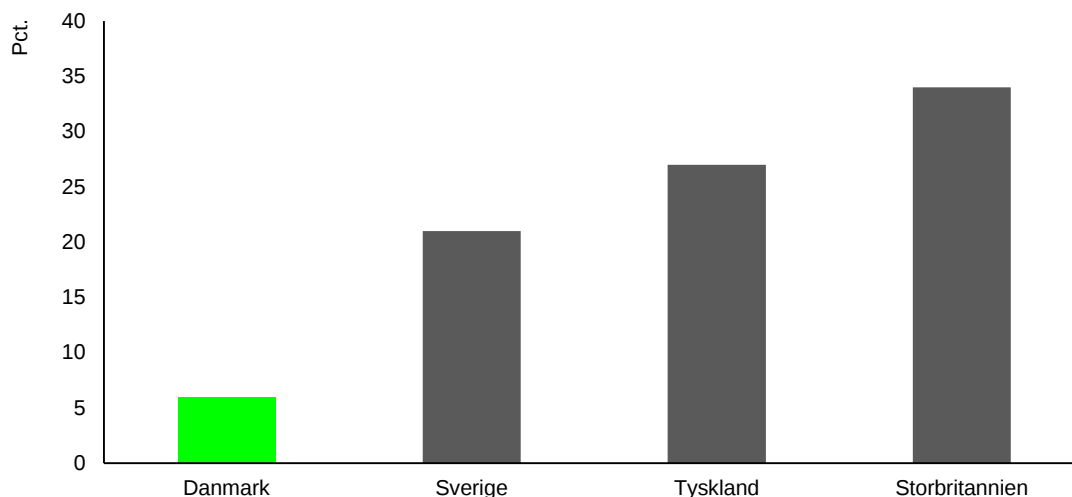
Kommissionen anbefaler, at det undersøges om opbygningen af de videregående uddannelser med fordel kan ændres, så der bliver bedre muligheder for at tilpasse uddannelsernes længde og indhold til arbejdsmarkedets behov.

Giv de uddannelsessøgende væsentligt stærkere økonomiske tilskyndelser til at vælge uddannelser med gode beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder //

Hvis de unge selv efterspørger uddannelser, der giver gode jobmuligheder og høj løn, vil det automatisk tilskynde uddannelsesinstitutionerne til at holde fokus på uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet. Men sådan er virkeligheden ikke. Søgningen – og optaget – er vokset mest på de uddannelser, der giver de dårligste jobmuligheder og den laveste løn. Det er et problem for dem, der har svært ved at finde et job, hvor de kan bruge deres uddannelse. Men den stigende søgning til uddannelser med relativ lav løn og beskæftigelse svækker også produktivitetsudviklingen, da løn afspejler produktivitet – i hvert fald på det private arbejdsmarked.

I Danmark har kun godt fem procent af de studerende valgt studie på baggrund af forventet indkomst og beskæftigelse. I Storbritannien er tallet over 30 procent. Det siger noget om, at andre hensyn vejer væsentligt tungere, når danske unge skal vælge uddannelse.

FIGUR 6: KUN FÅ DANSKERE VÆLGER STUDIE UD FRA FORVENTET INDKOMST OG BESKÆFTIGELSE



Note: Baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt nystartede studerende. Figuren viser andelen af de adspurgte, som har svaret, at deres studievalg blev truffet på baggrund af "lav arbejdsløshed" eller "mulighed for høj indkomst".

Kilde: DEA (2013).

Danske studerende får gratis uddannelse og verdens suverænt højeste studiestøtte. Det betyder, at omkostningen ved at studere er lav for den enkelte. SU-stipendiet er fx det dobbelte af det norske og det tredobbelte af det svenske. De samlede udgifter til SU i Danmark er på 20 milliarder kroner hvert år.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at studiesøgende får væsentligt stærkere økonomiske tilskyndelser til at vælge uddannelser med gode muligheder for beskæftigelse og høj løn. Det kan fx ske ved at omlægge en del af SU'en til statsgaranterede lån eller ved at indføre en vis brugerbetaling på uddannelserne.

Giv de uddannelsessøgende nem adgang til sammenlignelige nøgletal for uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet //

Økonomiske tilskyndelser gør det ikke alene. De studiesøgende skal også have det rette informationsgrundlag at træffe deres videregående uddannelsesvalg på. Det er nabolande som Storbritannien, Norge og Tyskland bedre til at give de studerende end Danmark.

De fleste studiesøgende herhjemme har nok en idé om, at læger tjener mere end sygeplejersker, og at advokater tjener mere end historikere. Men de færreste har formentlig et klart billede af, hvor meget det drejer sig om. Og når unge har hundredevis af uddannelser at vælge imellem, er der ingen, der har et klart overblik over beskæftigelsesmuligheder og undervisningskvalitet på dem alle.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at de uddannelsessøgende får et bedre grundlag at træffe deres valg på. Det kan ske ved, at uddannelserne offentliggør sammenlignelige nøgletal, der beskriver kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet. Især er tal for arbejdsløshed, beskæftigelse og løn efter endt uddannelse vigtige. Nøgletallene kan offentliggøres på de enkelte uddannelsesinstitutioners hjemmeside og centralt fx i uddannelsesguiden og på optagelse.dk. De kan endvidere anvendes i ungdomsuddannelsernes studievejledning, og studiesøgende kan med fordel blive præsenteret for nøgletallene for den uddannelse, de søger, gennem ansøgningsproceduren.

Evaluér gymnasireformen og efterfølgende - når erhvervsuddannelsesreformen er gennemført - ungdomsuddannelserne under ét. Vurdér på den baggrund, om der er behov for en mere gennemgribende reform af ungdomsuddannelserne //

Erhvervsuddannelserne er i krise. Søgningen er på få år halveret, og af dem, der bliver optaget, falder næsten hver anden fra. Mange tager to ungdomsuddannelser, hvilket er et ressourcepild, der løber op i 1,4 milliarder kroner om året. Udviklingen er uholdbar, og fortsætter den, vil der komme til at mangle faglært arbejdskraft.

Den faldende søgning til erhvervsuddannelserne er blevet modsvaret af en stigende søgning til gymnasiet. I 1991 var det lige under hver tredje af de 20-24 årige, der havde en studentereksamen. Nu er det hver anden. Stigningen lægger i sig selv pres på det faglige niveau, da flere fagligt svage optages. Samtidigt er karaktergennemsnittet ved studentereksamen steget i de seneste år. Tilsammen peger de to forhold på, at det kræver mindre at bestå en studentereksamen i dag end tidligere. Gymnasireformen fra 2005 kan have medvirket, men vi ved det ikke med sikkerhed. Produktivitetskommissionen anbefaler, at gymnasireformen evalueres for at finde ud af, hvad konsekvensen har været for det faglige niveau.

For nylig blev der opnået politisk enighed om en reform af erhvervsuddannelserne, hvor der blandt andet indføres adgangskrav i dansk og matematik og skabes en enklere struktur i uddannelserne. Kommissionen anbefaler, at reformen evalueres – så snart det er muligt – og at det undersøges, om der er behov for en mere gennemgribende reform af hele ungdomsuddannelsessystemet for at imødegå tendensen til, at stadigt færre søger ind på erhvervsuddannelserne og for at sikre det faglige niveau på både de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne.

Fortsæt med at styrke det faglige niveau i folkeskolen, herunder især i dansk og matematik, ved at styrke læreruddannelsen og skabe gennemsigtighed om skolernes resultater i form af bl.a. eksamensresultater og elevernes videre uddannelse //

Der kan spores en direkte sammenhæng mellem kvaliteten af folkeskolen og velstandsudviklingen. Lande, der scorer højt på det ene, scorer også højt på andet. På den baggrund er det bekymrende, at Danmark klarer sig skidt i internationale sammenligninger af færdigheder, og at næsten hver femte elev ikke består folkeskolens afgangseksamen i dansk og matematik.

For at vende udviklingen er der vedtaget en reform af læreruddannelsen, der trådte i kraft i 2013, og en reform af folkeskolen, der træder i kraft i efteråret 2014. Sidstnævnte indebærer blandt andet mere undervisning i dansk og matematik og flere undervisningstimer for at hæve det faglige niveau.

Den nye folkeskolereform rummer derudover en lang række tiltag, som Produktivitetskommissionen ser positivt på, men det anbefales, at effekterne af reformen bliver evalueret, så snart erfaringsgrundlaget tillader det. Samtidigt anbefaler kommissionen, at skolerne øger fokus på elevernes faglige resultater, herunder de nationale tests, eksamens karakterer og progression i uddannelsessystemet efter eksamen. Resultaterne kan offentliggøres i en årlig rapport på skolernes hjemmeside, hvor de kan sammenlignes med andre skolers resultater og med udviklingen over tid.

Kompetente skolelærere er en afgørende forudsætning for en god folkeskole. Eleverne lærer simpelthen mere, hvis de bliver undervist af dygtige lærere. Produktivitetskommissionens analyse har vist, at undervises børn af en lærer, der har én karakter højere gennemsnit ved studentereksamen, så opnår eleverne 0,2 karakter højere eksamensresultat.

Hovedsigtet med reformen af læreruddannelsen var at styrke fagligheden. Det skal blandt andet ske ved højere adgangskrav og øget studieintensitet. De lærerstuderende modtager i gennemsnit 13 timers undervisning om ugen. I 1986 modtog de 25 timer.

Som et led i reformen blev det et krav, at kvote-1-ansøgere til læreruddannelsen skal have syv i gennemsnit fra gymnasiet. Som følge af det krav er kvote-2-optaget imidlertid steget til over 50 procent. Så selvom karaktergennemsnittet for lærerstuderende er steget, ligger det stadig en halv karakter under gennemsnittet for alle studenter.

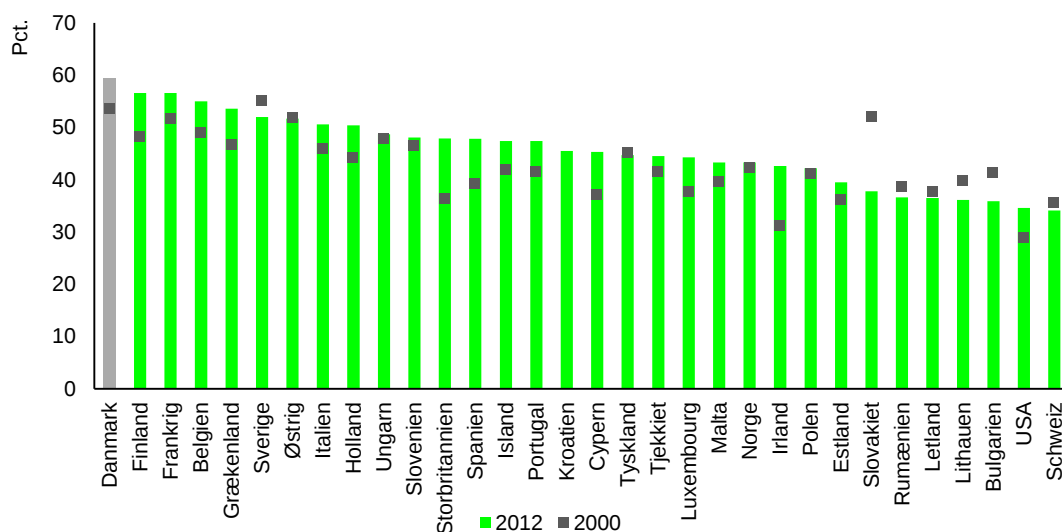
Produktivitetskommissionen anbefaler, at reformen af læreruddannelsen gøres mere vidtgående, og at implementeringen skærpes betydeligt. Der er behov for at sikre, at karaktergennemsnittet for langt størstedelen af de optagne overstiger syv, og at studieintensiteten øges, så uddannelsen svarer til et fuldtidsstudium.

Kommissionen anbefaler også at åbne mere for alternative læreruddannelser. Herunder kan det overvejes at give universiteterne lov til at tilbyde en kandidatuddannelse som folkeskolelærer, der giver undervisningskompetence i de fag, de studerende har læst på deres bacheloruddannelse.

1.5 Skab gode rammer for nye løsninger og effektivitet i det offentlige

Den danske offentlige sektor er stor. Faktisk er Danmark det land i OECD, der bruger den største andel af BNP på offentligt forbrug. Figur 7 viser, at de offentlige udgifter udgør næsten 60 procent af det danske BNP, og at de er større i dag end i 2000. En effektiv offentlig sektor er derfor vigtig for at sikre høj produktivitet i den samlede økonomi.

FIGUR 7: OFFENTLIGE UDGIFTER SOM ANDEL AF BNP, 2000 OG 2012



Note: De offentlige udgifter omfatter generelle offentlige tjenester, forsvar, offentlig orden og sikkerhed, økonomiske anliggender, miljøbeskyttelse, boliger og offentlige faciliteter, sundhedsvæsen, fritid, kultur og religion, undervisning og social beskyttelse.
Kilde: Eurostat og Bureau of Economic Analysis.

Mens der i de senere år har været fokus på at høste besparelser i den offentlige sektor, er politikere, ledere og medarbejdere i stigende grad begyndt at fokusere på, hvordan man kan opnå bedre *resultater* for borgerne for de ressourcer, der er til rådighed. Produktivitet og effektivitet er kommet på dagsordenen i både stat, regioner og kommuner.

For at få et indtryk af effektiviseringspotentialer har kommissionen fået foretaget en analyse, der sammenligner produktiviteten på tværs af offentlige enheder som folkeskoler, plejehjem og daginstitutioner.

For de dele af sektoren, hvor der er brugbare data, tyder analysen på, at der er et potentiale for at øge produktiviteten med omkring ti procent, hvis de mindre effektive enheder over en årrække hæver deres produktivitet op på niveau med de bedste sammenlignelige enheder. Det er dog næppe realistisk, at alle enheder kan nå op på samme høje produktivetsniveau som de bedste sammenlignelige enheder.

Realisering af potentialet vil kræve aktive tiltag af en lang række aktører, herunder politikere, de offentlige ledere og medarbejdere og deres fagforeninger. Til gengæld kan selv de bedste enheder hen ad vejen blive mere effektive – blandt andet ved at indføre ny teknologi, ny viden og bedre arbejdsgange. Undersøgelsen tyder altså på, at effektiviseringspotentialet i den offentlige sektor er betydeligt, især på længere sigt.

Men der ligger ikke guld på gaden, som blot venter på at blive samlet op. Der er grundlæggende forskel på de rammevilkår, som ledere og medarbejdere i den offentlige og i den private sektor arbejder under. Det offentlige er fx forpligtet til at sikre borgerne lige adgang til offentlige ydelser. Der er typisk ikke noget pres fra konkurrerende leverandører. De mere effektive enheder i det offentlige kan ikke automatisk ekspandere på bekostning af de mindre effektive enheder, som det sker på det private marked. Og offentlige overenskomster kan undertiden begrænse mulighederne for at tilrettelægge arbejdsopgaverne, så ressourcerne bliver anvendt bedst muligt.

Innovation er vigtig, når produktiviteten og effektiviteten skal i vejret. Innovation er derfor et gennemgående tema i Produktivitetskommissionens rapporter om den offentlige sektor.

Mere bruger- og medarbejderdrevet innovation kan øge produktiviteten i den offentlige sektor ved bl.a. at øge fokus på resultaterne for borgerne, ved at give mere frihed til at løse de offentlige opgaver og ved at sikre tydelig ledelse.

Private virksomheders viden og erfaring kan også bidrage til at øge produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor. Det kan ske ved, at myndighederne skaber konkurrence om de egnede opgaver og giver plads til, at private virksomheder kan tænke nyt, når de byder på offentlige opgaver.

Kapitel 9 og 10 handler begge om den offentlige sektor. Kapitel 9 indeholder Produktivitetskommissionen anbefalinger om, hvordan bedre ledelse, styring og motivation kan øge produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor. Kapitel 10 indeholder anbefalinger om mere og bedre offentlig-privat samarbejde til gavn for produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor.

De ti vigtigste anbefalinger er gengivet i boksen nedenfor. Alle anbefalinger om den offentlige sektor findes i kapitel 7 og 8.

SKAB GODE RAMMER FOR NYE LØSNINGER OG EFFEKTIVITET I DET OFFENTLIGE //

- Arbejd systematisk med afbureaukratisering og regelforenkling
- Mål på og styr efter resultater for borgerne
- Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel
- Indgå brede og fleksible offentlige overenskomster
- Skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn
- Skab konkurrence om alle egnede offentlige opgaver
- Gør det attraktivt at byde på offentlige opgaver
- Inddrag private virksomheder, medarbejdere og brugere i at udvikle og nytænke den offentlige opgaveløsning
- Indret den økonomiske styring, så den fremmer langsigtet planlægning og effektiv udnyttelse af udgiftsrammen
- Indret afregningsordninger mellem myndigheder, så de understøtter samarbejde og tilskynder til en effektiv arbejdsdeling

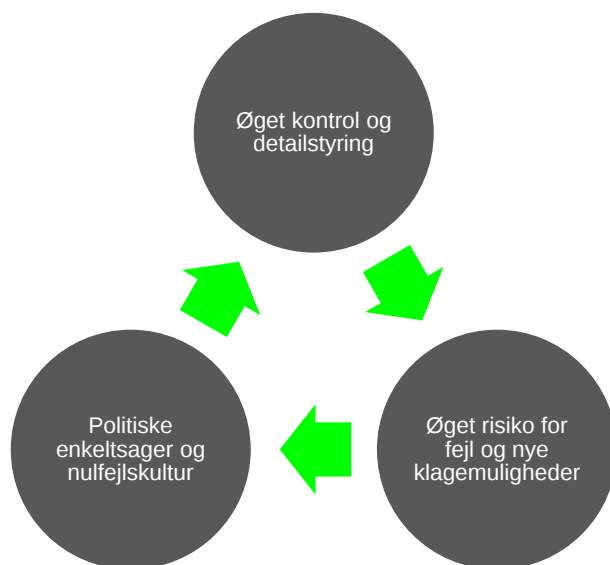
Arbejd systematisk med afbureaukratisering og regelforenkling //

Et vigtigt arbejdsredskab for en politiker er at udstede nye regler. Nye regler kan være nødvendige for at følge samfundsudviklingen, og regler kan være et middel til at markere politiske holdninger og prioriteringer.

I en politisk styret organisation vil enkeltsager, der giver negativ omtale i medierne, ofte give anledning til øget kontrol og detailstyring, for at politikerne kan demonstrere ansvarlighed og handlekraft.

Når nye regler indføres, bliver de ofte lagt oven på de gamle frem for at erstatte dem. Men risikoen for fejl og klager stiger med stadig flere komplekse regler, der undertiden afspejler modsatrettede mål og krav. Det øger risikoen for nye enkeltsager, og på den måde er der en iboende tendens til, at bureaukrati avler mere bureaukrati.

FIGUR 8: BUREAUKRATI AVLER BUREAUKRATI



Kilde: Produktivitetskommissionen.

Kontrol og detailstyring tager ikke kun ressourcer fra kerneydelsen. Det demotiverer også medarbejderne, hæmmer skræddersyede løsninger til borgerne og forringer i sidste ende kvaliteten af velfærdsydelserne.

Undersøgelser viser, at de offentligt ansatte ofte har begrænset tid til at varetage kerneydelsen. En sagsbehandler på integrationsområdet bruger fx kun omkring 20 procent af sin tid på opgaver, der er direkte relateret til borgerne.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at alle de myndigheder, der kan udstede regler, forpligtes til at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, der er unødigt snærende. I den forbindelse kan man blandt andet bruge erfaringerne fra frikommuneforsøgene og udfordringsretten.

Fredensborg Kommune har fx brugt sin frikommunestatus til at søge om lov til at fravige de fastsatte krav til indholdet i folkeskolens kvalitetsrapport. Hvis erfaringerne er gode, kan Undervisningsministeriet med fordel overveje, om nogle af kravene til indholdet i rapporten er unødvendige.

I nogle tilfælde har den politiske detailstyring ført til et kompliceret styringssystem, der er flettet så tæt sammen, at det er svært at lave om på. Her anbefaler Produktivitetskommissionen, at lovgivningen bliver skrevet om fra bunden for at sikre, at reglerne ikke spænder ben for produktiviteten. Kommissionen anbefaler også, at nye dokumentationskrav skal være mere direkte relateret til kerneydelsen, så medarbejderne oplever kravene som understøttende frem for kontrollerende.

Mål på og styr efter resultater for borgerne //

En afbureaukratisering vil kræve, at man fokuserer mindre på at formulere krav til de offentlige institutioners arbejdsprocesser og mere på at styre dem efter de resultater, de skaber for borgerne.

På beskæftigelsesområdet vil et øget fokus på resultaterne blandt andet betyde, at jobcentrene primært bliver målt på – og belønnet efter – om de får folk i arbejde. Fokus på, om medarbejderne har afholdt et bestemt antal møder med den ledige og iværksat et bestemt antal aktiveringsforløb kan med fordel mindskes.

Øget frihed til at løse de offentlige opgaver er vigtig for at styrke produktiviteten. Friheden bør modsvares af, at de offentlige ledere holdes ansvarlige for nogle få konkrete mål og resultatkrav, der er direkte relateret til kerneydelsen.

I nogle tilfælde kan disse krav indgå i resultatkontrakter og lignende aftaler. Produktivitetskommissionen anbefaler dog, at det i enhver konkret situation overvejes, om det er hensigtsmæssigt at forankre kravene i en kontrakt, eller om styring efter resultater kan tilrettelægges på en enklere og mindre ressourcekrævende måde.

Offentlige ledere og medarbejdere mangler ofte tydelige mål for deres resultater, information om de vigtigste omkostningsdrivere og viden om sammenhængen mellem indsats og resultat. Hermed vil de ofte også mangle viden om, hvor der er potentiale for at gøre det bedre.

Hvordan kan de offentlige ledere fx indrette arbejdsgangene mere effektivt, hvis de mangler indsigt i, hvad de forskellige dele af opgaveløsningen koster? Og hvordan kan en myndighed vurdere, om en privat virksomhed kan tilbyde en bedre og/eller billigere løsning på en given opgave uden tilstrækkelig information om egne omkostninger og resultater?

Det er ikke fordi, der mangler data i den offentlige sektor. Ofte bliver de blot ikke udnyttet optimalt. Produktivitetskommissionen anbefaler, at arbejdet med at indsamle og offentliggøre sammenlignelige data for brugen af ressourcer, produktion og resultater i offentlige institutioner opprioriteres væsentligt. Og kommissionen anbefaler, at der bliver gennemført og offentliggjort systematiske benchmarkinganalyser af produktivitet og effektivitet i sammenlignelige offentlige enheder. Kommissionen har i sin analyserapport 3 givet eksempler på, hvordan sådanne analyser kan udføres.

Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel //

Størstedelen af de offentlige opgaver er personlige serviceydelser. Man taler derfor om, at det offentlige har en høj arbejdskraftintensitet. Det betyder, at medarbejdernes viden, faglige ekspertise og personlige kompetencer er helt afgørende for, at de offentlige opgaver bliver løst effektivt og innovativt.

Offentlige ledere, der inddrager deres medarbejdere og lykkes med at skabe et arbejdsmiljø med god motivation og trivsel, kan således opnå bedre resultater end institutioner med mindre fokus på anerkendelse og personaleledelse. Eksempelvis giver god hospitalsledelse lavere dødelighedsrater, lavere udgifter per indlæggelse og bedre patienttilfredshed. Og god skoleledelse giver bedre trivsel og læring blandt eleverne.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ledere giver medarbejderne ret til at udfordre stive regler for, hvordan opgaverne skal udføres, og samtidigt inddrager medarbejderne i at fastsætte de mål, enheden skal styre efter. Det anbefales også, at opkvalificeringen af de offentligt ansatte fortsætter, men i højere grad anvendes strategisk og målrettes efter de konkrete behov på den enkelte arbejdsplads.

For at udløse medarbejdernes potentiale er det vigtigt, at lederne har de rette personalemæssige kompetencer og har *tilskyndelser* til at prioritere personaleledelse. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at de offentlige topledere holdes ansvarlige for at sikre god ledelse i deres organisation, og at opkvalificeringen af de offentlige ledere fortsætter.

Indgå brede og fleksible offentlige overenskomster //

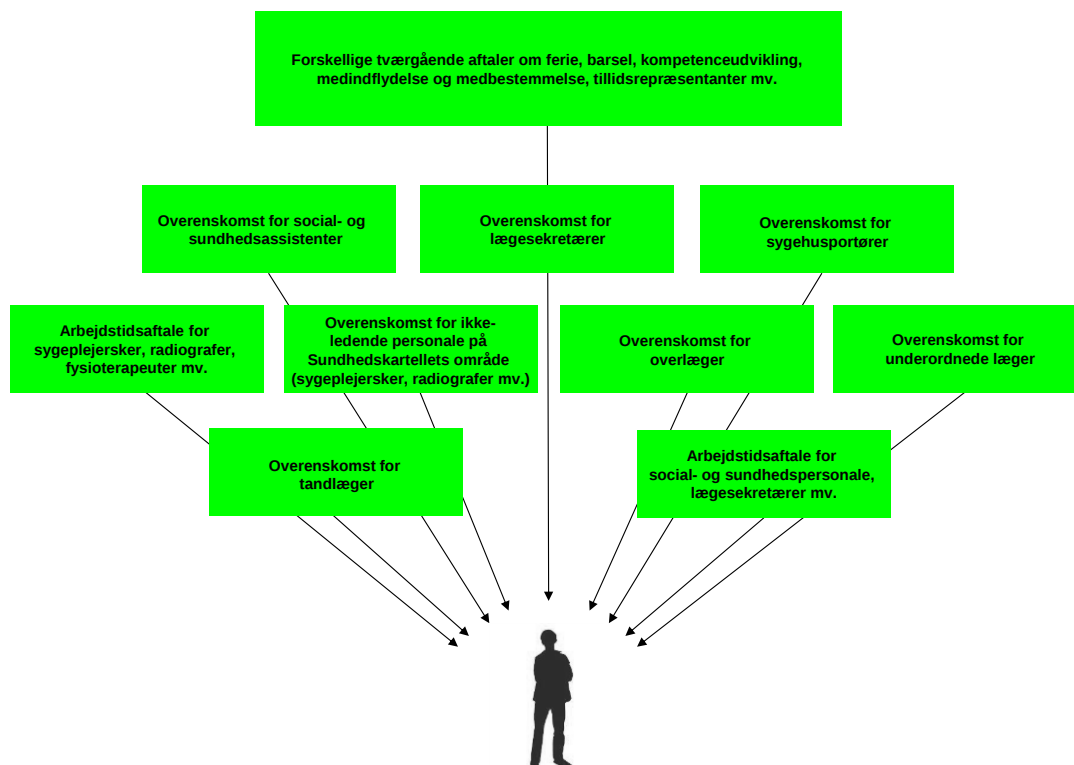
Det er afgørende for produktiviteten i den offentlige sektor, at medarbejdernes ressourcer bliver brugt bedst mulig. Men fleksibiliteten i tilrettelæggelsen af opgaverne kan undertiden blive hæmmet af de offentlige overenskomster. Sammenlignet med private overenskomster lægger offentlige overenskomster i mindre omfang op til lokale tilpasninger af fx arbejdstidsregler, som giver mulighed for at udnytte ressourcerne mere effektivt.

Det offentlige overenskomstsystem er på trods af forskellige tværgående regelsæt også mere faggruppeopdelt end private overenskomster. Det kan besværliggøre en effektiv planlægning fx af arbejdstid på tværs af faggrænser.

Sygehusområdet er et eksempel på et område, der i disse år gennemgår en udvikling, hvor indhøstning af gevinsterne ved effektiviseringstiltag blandt andet forudsætter et tættere samarbejde på tværs af faggrupper. På akutområdet etableres der fx i stigende grad fælles akutmodtagelser, hvor skadestuer slås sammen med de øvrige enkeltafdelingers akutmodtagelser på en fælles fysisk lokalitet.

Akutmodtagelserne er bemandet med læger, sygeplejersker og andet personale. Ideen er, at der kun skal være én indgang til sygehuset for patienterne i tilfælde af akut sygdom eller skade, så der bliver bedre mulighed for at samarbejde om akutte patienter på tværs af specialer for at skabe et sammenhængende patientforløb. Det kan derfor være problematisk, når ledelsen på et sygehus samlet set skal administrere et forholdsvis kompliceret overenskomstmæssigt regelsæt for mange faggrupper. Det er forsøgt illustreret i figur 9, der viser, hvor mange forskellige overenskomster en sygehusleder skal forholde sig til.

FIGUR 9: KOMPLICEREDE OFFENTLIGE OVERENSKOMSTER



Note: Fremstillingen omfatter ikke alle overenskomster og aftaler på sygehusområdet.

Kilde: Produktivitetskommissionen baseret på baggrund af Danske Regioners OK-portal.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår mere rammeprægede overenskomster, der giver mulighed for større fleksibilitet til at løse de offentlige serviceopgaver. Konkret anbefaler kommissionen, at der indgås bredere overenskomster for større grupper af ansatte, og at lederne, medarbejderne og de lokale tillidsrepræsentanter får større muligheder for at lave lokale aftaler om at udnytte arbejdstiden bedre.

Skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn //

Det er individuelt, hvad der motiverer den enkelte medarbejder. Nogle bliver motiveret af løn. For andre er et godt samarbejde med kollegerne eller gode muligheder for faglig udvikling og efteruddannelse afgørende – for blot at nævne nogle få af de forhold, der er med til at motivere os i vores arbejde. Ledere i både det private erhvervsliv og i det offentlige har derfor brug for at kunne trække på en bred palette af ledelsesværktøjer, herunder løn- og personalegoder, der kan tilskynde medarbejderne til at yde deres bedste.

I det private erhvervsliv forhandles størstedelen af lønnen på de enkelte virksomheder. Det skaber en direkte kobling mellem løn, kompetencer og præstationer. Erfaringerne fra det private viser, at brugen af præstationsafhængig løn har en gunstig effekt på sygefravær, medarbejdertilfredshed og effektivitet.

Erfaringerne fra erhvervslivet kan ikke overføres til det offentlige uden forbehold. Der kan nemlig være forskel på, hvad der motiverer medarbejdere i private virksomheder og i det offentlige. Undersøgelser peger på, at mange offentligt ansatte i høj grad motiveres af at gøre noget godt for andre mennesker og for samfundet som helhed. Der er dog også tegn på, at præstationsafhængig løn virker motiverende. I staten vurderer seks ud af ti ansatte fx, at en lønstigning, der gives for egen eller teamets præstation, er mere motiverende end generelle lønstigninger.

Både ledere og medarbejdere i den offentlige sektor peger på, at de lokale lønforhandlinger er administrativt tunge, og at der kun er få midler til at dele ud til enkelte afdelinger eller medarbejdere. Størstedelen af de offentlige lønmidler bliver nemlig ofte givet i form af de samme procentvise lønstigninger til alle ansatte.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at parterne på det offentlige arbejdsmarked arbejder for, at de offentlige overenskomster skaber en tættere kobling mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn. Det kan fx ske ved at, en større del af lønmidlerne bringes i spil til individuelle lønforhandlinger og belønninger til medarbejdere eller hold af medarbejdere, der har gjort en særlig indsats. Og det kan ske ved at sikre enkle og mere fleksible individuelle lønforhandlinger.

Skab konkurrence om alle egnede offentlige opgaver //

Konkurrence er en afgørende drivkraft for produktivitet. Konkurrence holder leverandører på tæerne og tilskynder til at introducere ny teknologi, optimere arbejdsgange og investere i tiltag, der kan reducere omkostningerne. Og konkurrence sikrer, at de mest effektive virksomheder kan vinde markedsandele fra de mindre effektive.

Visse opgaver ligger naturligt i den offentlige sektor og er decideret uegnede til konkurrenceudsættelse. Det gælder fx myndighedsopgaver som politi, forsvar og domstole. Men de fleste offentlige serviceydelser kan produceres i både offentligt og privat regi. Alligevel er det kun en fjerdedel af de samlede offentlige serviceydelser, der bliver skabt konkurrence om. Det offentlige bruger i omegnen af 290 milliarder kroner på at producere serviceydelser uden at afprøve, om private virksomheder kan tilbyde bedre og/eller billigere løsninger.

Her er det vigtigt at understrege, at det ikke er afgørende for gevinsten ved at udbyde offentlige opgaver, om opgaven bliver udliciteret til en privat virksomhed, eller om den offentlige myndighed ender med selv at fastholder opgaven. Det afgørende er, at der bliver skabt konkurrence om opgaven.

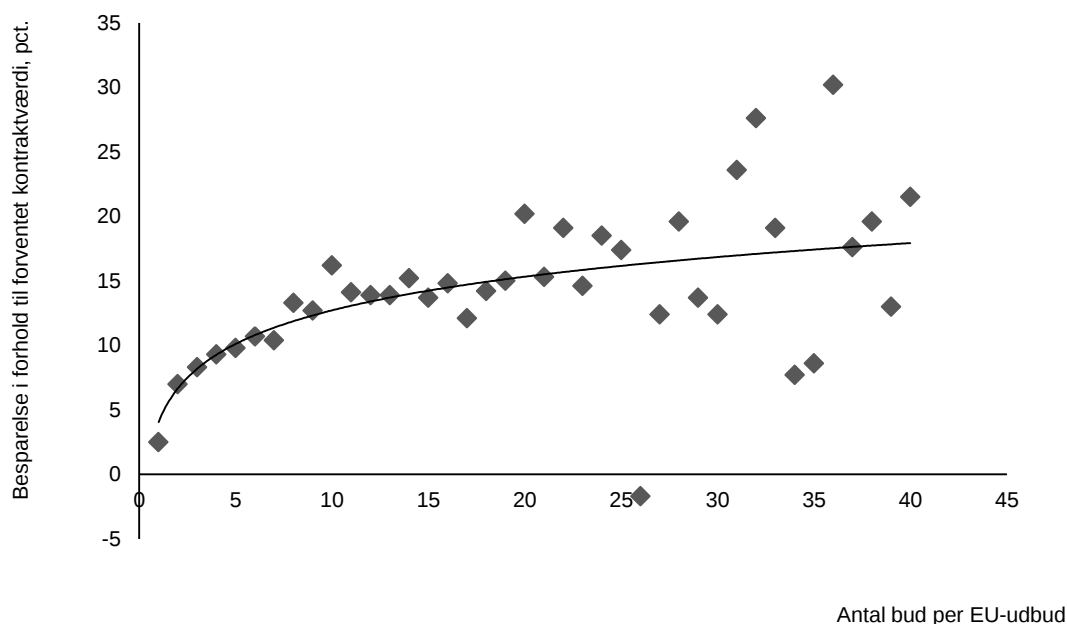
Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige myndigheder udbyder alle offentlige opgaver, der egner sig til konkurrence. Og at myndighederne med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan udbydes.

Lovgivning står nogle gange i vejen for, at offentlige opgaver kan komme i udbud, selvom myndigheden selv vurderer, at udbud kunne give en billigere og/eller bedre opgaveløsning. Produktivitetskommissionen anbefaler, at beslutningen om at skabe konkurrence om en given opgave kan tages af den enkelte myndighed – beslutningen bør ikke forhindres af regler. Kommissionen anbefaler således at fjerne lovgivning, der forhindrer udlicitering af skolefritidsordninger, ungdomsskoler og musikskoler.

Gør det attraktivt at byde på offentlige opgaver //

Jo flere kvalificerede bud på en opgave, desto mere konkurreres prisen ned. Det offentlige kan med andre ord høste økonomiske besparelser ved at gøre udbuddet attraktivt for mange. En undersøgelse af godt 13.000 EU-udbud viser, at flere bud giver større besparelse i forhold til den udgift, man forventede – i hvert fald op til en vis grænse, jf. figur 10.

FIGUR 10: MANGE BUD GIVER ØKONOMISKE GEVINSTER



Note: Besparelsen er beregnet som forskellen mellem den forventede og den endelige kontraktværdi set i forhold til den forventede kontraktværdi. Myndighederne indrapporterer en forventet kontraktværdi, når EU-udbud offentliggøres i TED-databasen. Vurderingen kan fx være baseret på de omkostninger, som myndighederne selv har haft ved at varetage opgaven. Men vurderingen kan også være baseret på de udgifter, som andre kommuner har haft ved lignende udbud eller ikke-bindende bud på opgaven fra private leverandører.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2009).

Unødigt detaljerede krav fra det offentlige til, hvordan en opgave skal løses, risikerer at begrænse antallet af virksomheder, der byder på opgaven. Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere laver udbudsmaterialet, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører at byde som muligt – herunder udenlandske leverandører.

I nogle tilfælde kan offentlige myndigheder blive fristet til at stille særlige krav i et udbud i forsøg på at løse problemer, der ikke har noget med opgaven at gøre. Det sker eksempelvis, når der bliver stillet krav om, at der skal oprettes et bestemt antal elevpladser i forbindelse med et offentligt byggeri – også kaldet sociale klausuler. Det sker også, hvis leverandøren deler kontrakterne op i små bidder for at gøre det nemmere for lokale leverandører at byde på opgaven.

Den slags krav kan udelukke nogle virksomheder fra at byde. Det begrænser konkurrencen og forhindrer, at den offentlige myndighed opnår den laveste pris. Erhvervspolitiske hensyn eller sociale målsætninger kan opfyldes mere effektivt gennem målrettede politiske tiltag. Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere undgår at bruge sociale klausuler og undgår at tage særlige hensyn til lokale leverandører.

Inddrag private virksomheder, medarbejdere og brugere i at udvikle og nytænke den offentlige opgaveløsning //

Konkurrence om offentlige opgaver kan føre til nye bud på, hvordan opgaven kan tilrettelægges. Det kan skabe innovation og udvikling. Med projekt *Ren Velværelse* ønsker Kolding Kommune eksempelvis at gennemføre et funktionsudbud af en innovativ badeværelsesløsning til brug i opførelsen af et nyt plejecenter.

I Danmark har den offentlige sektor kun i begrænset omfang arbejdet systematisk med at bruge offentlig-privat samarbejde til at fremme innovationen. Tilskyndelsen for de offentlige ledere er generelt svag, og nulfejlskultur og detailstyring kan hæmme lysten til at tænke nyt.

Nulfejlskulturen og detailstyring kommer eksempelvis til udtryk, når offentlige ordregivere inkluderer krav om bestemte aktiviteter eller meget specifikke produktkrav i udbudsmaterialet for at sikre en bedre styring af den måde, opgaven bliver løst på. Kravene betyder, at de offentlige ordregivere reelt beskriver, *hvordan* den private leverandør skal løse opgaven – fremfor i højere grad at fokusere på det ønskede resultat. Dermed risikerer myndigheden at gå glip af en gevinst, fordi leverandøren måske vil kunne løse opgaven på en bedre eller billigere måde ved selv at tilrettelægge arbejdet.

I Kolding Kommune har man indgået et offentlig-privat partnerskab, hvor en række private aktører skal opføre et plejehjem og drive det i 20 år. Kommunens hensigt er at udvikle nye løsninger på et helt centralt velfærdsområde. I stedet for et traditionelt udbud valgte kommunen at specificere kravene til det nye plejecenter gennem 12 hverdagsfortællinger om *Det gode ældreliv* på plejecenter. Fortællingerne var blevet til i dialog med blandt andet beboere, pårørende og medarbejdere og dannede rammerne for kravene til plejecentrets indretning og funktionalitet. Herefter var det op til de private tilbudsgivere at komme med de innovative løsninger. Eksemplet viser, at det kan lade sig gøre at udvikle den offentlige sektor gennem nye former for samarbejde mellem det offentlige og det private.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at de offentlige myndigheder skaber gode rammer i deres udbud for, at private leverandører kan tænke nyt og finde på nye og bedre løsninger af de offentlige opgaver. Myndighederne kan med fordel erstatte aktivitets- eller produktkrav med funktionskrav, når det er muligt.

Indret den økonomiske styring, så den fremmer langsigtet planlægning og effektiv udnyttelse af udgiftsrammen //

Et centralt element i den økonomiske styring af den offentlige sektor er budgetstyringen – herunder budgetloven, der skal sikre, at de offentlige myndigheder holder sig inden for deres budgetter. De senere år har der været stramme overordnede økonomiske rammer for den økonomiske styring, blandt andet som følge af krisen. Budgetstyringen er blevet understøttet af lovbestemte sanktioner, hvis kommuner eller regioner overskrider den fastlagte ramme for serviceudgifterne.

Budgetloven gør, at de offentlige udgifter kan styres mere effektivt. Men loven indeholder også visse elementer, der kan svække tilskyndelsen til – og mulighederne for – at foretage investeringer, der på kort sigt kan betyde øgede udgifter, men som kan betale sig på bare lidt længere sigt.

Den stramme økonomiske styring risikerer herudover at tilskynde myndighederne til unødvendigt brug af ressourcer af frygt for, at det fremtidige budget vil blive skåret ned, hvis ikke alle de tildelte midler forbruges her og nu – det der også kaldes for "benzinafbrænding".

Produktivitetskommissionen anbefaler, at den økonomiske styring bliver indrettet, så offentlige myndigheder kan planlægge langsigtet og får råderum til at investere og spare op. Det vil sikre, at udgiftsrammerne bliver udnyttet bedre. Eksempelvis anbefaler Produktivitetskommissionen, at kommuner, regioner og ministerier inden for budgetlovens rammer eksperimenterer med interne opsparings- og låneordninger, og at budgetloven indrettes, så der er mulighed for en vis overførsel af midler mellem årene. Lempelser af den nuværende budgetlov forudsætter dog, at udgifterne holder sig inden for budgetlovens fireårige udgiftsramme, at lempelsen ikke svækker muligheden for at afstemme finanspolitikken efter konjunktursituationen, og at Danmark er kommet i en situation, hvor der er en betydelig sikkerhedsafstand til Finanspagtens grænser for det offentlige budgetunderskud.

Indret afregningsordninger mellem myndigheder, så de understøtter samarbejde og tilskynder til en effektiv arbejdsdeling //

Udover budgetloven og generel rammestyring indeholder den økonomiske styring af den offentlige sektor en lang række afregningsordninger mellem myndigheder. Eksempler er takstfinansiering i sundheds- og uddannelsessektoren og den kommunale medfinansiering i sundhedssektoren. Tanken bag takstfinansieringen er at tilskynde til et højt aktivitetsniveau.

De gældende afregningsordninger kan undertiden hæmme samarbejdet mellem fx kommuner og regioner, som har opgaver, der skal løses i fællesskab. Tendensen til flere ældre og kronisk syge blandt patienterne i sundhedsvæsenet skaber fx mange og vekslende behov for koordinerede tilbud på sygehusene, i den almene lægepraksis og i den kommunale sundheds- og ældrepleje.

Under de gældende afregningsordninger er der risiko for, at den enkelte enhed har fokus på sit eget ressourceforbrug frem for de samlede ressourcer, der bliver brugt i forløbet. I de tilfælde understøtter arbejdsdelingen mellem de offentlige enheder i kommuner, regioner og stat ikke, at de offentlige ressourcer bliver udnyttet effektivt.

Fokus på et højt aktivitetsniveau kan også tilskynde til at nedprioritere hensynet til kvalitet i opgaveløsningen, hvis afregningen ikke tager hensyn til kvaliteten i ydelsen.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at de interne afregningsordninger indrettes, så de understøtter samarbejde og tilskynder til en effektiv arbejdsdeling mellem offentlige enheder. Fx kunne man give regioner og kommuner mulighed for at indgå aftaler om egne regler for indbyrdes afregning, hvis den centralt fastlagte afregning ikke understøtter samarbejdet mellem dem.

1.6 Hvor hurtigt virker forslagene? Og hvem skal gennemføre dem?

Produktivitetskommissionen har fremlagt mange og meget forskelligartede anbefalinger. Det afspejler, at produktiviteten afhænger af et væld af forskellige faktorer. På tværs af anbefalingerne tegner der sig det billede, at:

- Nogle tiltag virker nu – andre først på længere sigt
- Der må sættes ind over en bred front
- Ikke alle forslag kan gennemføres ved lovgivning

Nogle tiltag virker nu – andre først på længere sigt

Mange af Produktivitetskommissionens forslag vil styrke produktiviteten forholdsvis hurtigt, når de først er gennemført. For den private sektor gælder det især følgende forslag:

- Fjern regulering, der afskærmer hjemmemarkedet og begrænser konkurrencen
- Styrk konkurrencelovgivningen, så den kommer på niveau med bedste praksis i EU
- Begræns brugen af konkurrence-, kunde- og jobklausuler gennem skærpet lovgivning
- Fjern overbeskatningen af aktiv erhvervsindkomst
- Brug betaling til at reducere trængslen i trafikken

For den offentlige sektor vil følgende forslag især kunne få forholdsvis hurtig effekt, når de vel at mærke er blevet gennemført:

- Skab konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til det
- Gør det attraktivt at byde på offentlige opgaver
- Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel
- Indgå brede og fleksible offentlige overenskomster
- Skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn
- Mål på og styr efter resultater for borgerne

At en gennemførelse af ovennævnte forslag relativt hurtigt vil påvirke produktiviteten, betyder dog ikke nødvendigvis, at deres fulde virkning vil slå igennem inden for få år. Flere af tiltagene vil givetvis først få fuldt gennemslag efter en årrække.

Andre af kommissionens forslag vil først få mærkbar indvirkning på produktiviteten i det lange løb. Det gælder først og fremmest anbefalingerne vedrørende uddannelse, da en højere kvalitet i uddannelserne først slår igennem på produktiviteten i takt med, at de nye årgange af færdiguddannede træder ind på arbejdsmarkedet. Til gengæld vurderer kommissionen, at en gennemførelse af anbefalingerne på uddannelsesområdet har potentiale til at løfte Danmarks produktivitet markant i det lange løb.

Der må sættes ind over en bred front

Produktivitetskommissionens analyser viser, at der ikke findes en enkel forklaring på det danske produktivetsproblem. Derfor findes der heller ikke en enkel løsning. For at få den danske produktivitet tilbage på sporet, er der behov for en lang række initiativer.

Nogle af de anbefalede tiltag har stor effekt inden for en enkelt branche, men vil i sig selv have mindre effekt på den samlede produktivitet. Det gælder eksempelvis kommissionens anbefaling i analyserapport 2 om at tillade større og tungere lastbiler på dele af vejnettet. Hvis anbefalingen følges, vil det mærkbart kunne øge produktiviteten i landtransporten. Da transport er et input i mange andre brancher, vil den samlede effekt være større end i landtransport isoleret set. Tilsammen vil den slags tiltag kunne få en mærkbar effekt på den samlede produktivitet, selvom det enkelte tiltag kun har beskeden virkning i forhold til samfundsøkonomien.

I nogle tilfælde er det vigtigt at gennemføre flere af de anbefalede tiltag som en samlet pakke. Hvis Produktivitetskommissionens anbefalinger til at mindske bureaukratiet i den offentlige sektor skal have effekt, er det en god start at fjerne eller forenkle stive regler for arbejdsprocesser, der begrænser medarbejdernes muligheder for at løse opgaven effektivt. Men skal problemet løses mere permanent, må styringen i den offentlige sektor i højere grad rettes mod de resultater, myndighederne skaber for borgerne, frem for at fokusere på krav til arbejdsprocesser. Og de offentlige ledere må have bedre forudsætninger for at bruge ressourcerne så effektivt som muligt, herunder mere fleksible og rammeprægede overenskomster.

Produktivitetskommissionen peger også på vigtige områder, hvor der er brug for mere viden. Det gælder eksempelvis på uddannelsesområdet, hvor kommissionen anbefaler, at først gymnasireformen og efterfølgende – når erhvervsuddannelsesreformen er gennemført – ungdomsuddannelserne under ét evalueres med henblik på at vurdere, om der er brug for mere gennemgribende reformer. Anbefalinger om nye evalueringer må ikke undervurderes og er lige så vigtige som de øvrige anbefalinger – hvis politikerne følger handlekraftigt op.

Ikke alle tiltag kan gennemføres ved lovgivning

Produktivitetskommissionen har haft fokus på at foreslå tiltag, der kan besluttet af politikerne. Det er fx politikerne på Christiansborg, der skal blive enige om at gennemføre nye skatteregler, der fremmer dynamikken i erhvervslivet. Og det er dem, der fastlægger rammerne for den økonomiske styring i den offentlige sektor.

Andre anbefalinger er mere målrettet politikere i kommunerne og regionerne. Det gælder fx anbefalingen om at skabe konkurrence om alle egnede offentlige opgaver og om at gøre det attraktivt at byde på offentlige opgaver. Det er nemlig ikke mindst lokalpolitikere, der skal tage initiativ til at styrke samarbejdet med den private sektor. Og det er dem, der skal tilrettelægge de offentlige udbud sådan, at mange virksomheder får mulighed for at byde ind, og at der skabes rum for nytænkning af opgaveløsningerne.

På andre områder er de danske politikere afhængige af politikere i andre lande, eksempelvis i forbindelse med at styrke mobiliteten på tværs af grænser. Det gælder især politikerne i EU.

Mange af de forslag, der vedrører den offentlige sektor, kræver ikke blot politiske beslutninger, men også aktiv medvirken og opbakning fra andre aktører. Det er fx de offentlige topledere, der i praksis skal sikre, at der bliver arbejdet med god og tydelig ledelse på de offentlige arbejdspladser. Det er også de offentlige ledere, der skal fremme en proces, hvor private virksomheder, medarbejdere og brugere bliver inddraget i at udvikle og nytænke den offentlige opgaveløsning. Og arbejdet med at skabe mere fleksible og rammeprægede offentlige overenskomster involverer parterne på det offentlige arbejdsmarked. Dialog, involvering og samarbejde er således vigtige forudsætninger, hvis alle Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende den offentlige sektor skal gennemføres i praksis.

Hvor meget kan produktiviteten hæves?

Det er ikke muligt at udarbejde præcise kvantitative skøn over effekten af de over 100 forskellige anbefalinger, Produktivitetskommissionen har fremlagt. De kvantitative virkninger vil afhænge af den præcise udformning af de forskellige tiltag, som politikerne vælger, og for mange af de foreslåede tiltag gælder, at der under alle omstændigheder er stor usikkerhed om størrelsen af effekterne.

Det er dog muligt at sige noget om den realistiske størrelsesorden af den vækstacceleration, der *maksimalt* kan forventes som følge af produktivitetsfremmende tiltag. Som vist tidligere haledes Danmark systematisk ind på det amerikanske produktivetsniveau i en lang årrække frem til midten af 1990'erne, hvor vi nåede tæt på det amerikanske niveau. Produktivitetskommissionen vurderer, at det er muligt igen at nå op i nærheden af det amerikanske produktivetsniveau, hvis den politiske vilje til at gennemføre reformer er til stede.

Hvis Danmark igen begynder at hale ind på det amerikanske produktivetsniveau med en gennemsnitlig hastighed svarende nogenlunde til situationen før midten af 1990'erne, vil det betyde, at arbejdsproduktiviteten over det kommende tiår vil vokse med cirka ½ procent mere om året end ellers.¹ Det er et ganske markant løft i produktivetsvæksten og må betragtes som en "overligger" for, hvor meget der realistisk kan opnås gennem en ambitiøs, produktivetsfremmende reformpolitik på mellemlangt sigt.

En stigning i produktivetsvæksten på ½ procent om året i de kommende år ville betyde, at det danske BNP i 2020 ville være ca. 60 milliarder kroner større end ellers. Det vil imidlertid stille store krav, hvis man gennem politiske tiltag hurtigt skal løfte produktivetsvæksten med ½ procentpoint om året. På den anden side vurderer Produktivitetskommissionen, at det politiske mål om at hæve det strukturelle BNP med 14 milliarder kroner gennem nye tiltag til fremme af produktiviteten i den private sektor er realistisk, hvis man følger kommissionens anbefalinger. På længere sigt kan der ventes en betydeligt større effekt af forslagene, ikke mindst hvis det lykkes at hæve kvaliteten i uddannelsessystemet.

Tilsvarende vurderer kommissionen, at målsætningen om at frigøre ressourcer for 12 milliarder kroner frem mod 2020 gennem effektiviseringsfremmende tiltag i den offentlige sektor også kan nås, hvis man følger kommissionens anbefalinger. Denne vurdering bygger blandt andet på den analyse af effektiviseringspotentialer i den kommunale service, som omtales i rapportens kapitel 5.

Det må dog understreges, at effekterne af produktivetsfremmende politiske initiativer typisk er meget svære at måle og kvantificere. Det gælder især i den offentlige sektor. Heraf følger, at det ikke er hensigtsmæssigt at disponere over forventede effektiviseringsgevinster, før der er klare indikationer på, at gevinsterne faktisk er høstet.

Højere produktivitet forudsætter omstillingsvilje – men gevinsterne for samfundet er store

Et samfund med høj produktivetsvækst er et samfund i konstant forandring. Et samfund hvor nye virksomheder løbende kommer til, og andre virksomheder går ud af markedet, hvor teknologier og organisationsformer konstant udvikles, og hvor den enkelte lønmodtager er indstillet på undertiden at skifte job og hele tiden udvikle sine kompetencer. Hvis vi ønsker en høj vækst, kan vi ikke fastholde status quo.

På en række punkter vil Produktivitetskommissionens forslag indebære betydelige ændringer i forhold til i dag. Det må derfor ventes, at de vil møde modstand blandt andet fra de særinteresser, som i dag nyder godt af fx at være afskærmet fra effektiv konkurrence. Men det er kommissionens vurdering, at det er nødvendigt med reformer på mange områder, hvis det skal lykkes at øge produktiviteten væsentligt.

Til gengæld vil de langsigtede gevinster – i form af øget velstand og velfærd – være store.

¹ Dokumentationen for disse beregninger kan findes i Produktivitetskommissionens baggrundsnotat "Vækstacceleration: Hvor er overliggeren?", der er tilgængelig på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

Kapitel 2

Konkurrence, dynamik og internationalisering

Det er vigtigt for Danmarks produktivitet, at virksomheder, der effektiviserer og tænker nyt, let kan vokse sig store, og at de mindst produktive skalerer ned eller lukker. Populært sagt – at Danmark har et dynamisk erhvervsliv. Den dynamik sikrer, at ressourcerne bliver brugt der, hvor de skaber mest værdi.

En sammenligning med USA viser, at dynamik er et punkt, hvor der i Danmark og i resten af Europa er et væsentligt potentiale for forbedring. I USA er der fx flere virksomheder, der vokser eller nedskalerer hurtigt for at tilpasse produktionen til aktuelle markedsforhold. Og nye virksomheder, der overlever, bliver hurtigere store i USA. Dermed kan de hurtigere få gavn af stordriftsfordele.

Dynamikken i erhvervslivet kan styrkes ved tiltag, der styrker konkurrencen og øger internationaliseringen af dansk økonomi. Konkurrence og internationalisering er blandt de vigtigste drivkræfter for produktivitet i den private sektor.

Velfungerende markeder, hvor virksomhederne konkurrerer om kunderne på lige vilkår, tilskynder virksomhederne til at være innovative og effektive og gør det muligt for de dygtigste virksomheder at vokse på bekostning af de mindre dygtige. Udformning af offentlig regulering kan have betydelig indflydelse på produktiviteten via dens effekt på konkurrenceintensiteten og på virksomhedernes omkostninger.

For at styrke konkurrencen anbefaler kommissionen en række tiltag. Herunder at den danske konkurrencelovgivning bliver bragt i overensstemmelse med bedste praksis i EU, og at offentlige regulering, der begrænser konkurrencen eller fordyrer produktionen unødigt, fjernes.

Øget internationalisering af dansk økonomi vil sikre, at ny viden bliver bragt til Danmark. Enten gennem de danske virksomheder, der handler med oververdenen, eller af de udlændinge og udenlandske virksomheder, der etablerer sig og bringer ny teknologi og nye forretningskoncepter med sig. Denne form for videndeling er særlig vigtig i et lille land som Danmark.

Ud over at fremme overførsel af viden mellem lande medvirker internationalisering til at øge konkurrencepresset i økonomien, hvilket også fremmer produktiviteten. Hvis der er en høj grad af internationalisering i erhvervslivet kan virksomhederne betjene flere markeder og dermed lettere opnå stordriftsfordele. Produktionen i de enkelte lande kan endvidere blive specialiseret i det, som de lokale virksomheder har særlige forudsætninger for at producere, fx på baggrund af erfaringer eller adgang til råvarer.

Danske virksomheder, der drager fordel af internationalisering via eksport eller import, er mere produktive end virksomheder, der ikke gør. Ligeledes er udenlandsk ejede virksomheder i Danmark mere produktive end deres danske konkurrenter. Øget internationalisering kan løfte den samlede produktivitet i Danmark enten ved, at disse virksomheder vokser sig større, eller ved at flere danske virksomheder træder ud på de internationale markeder.

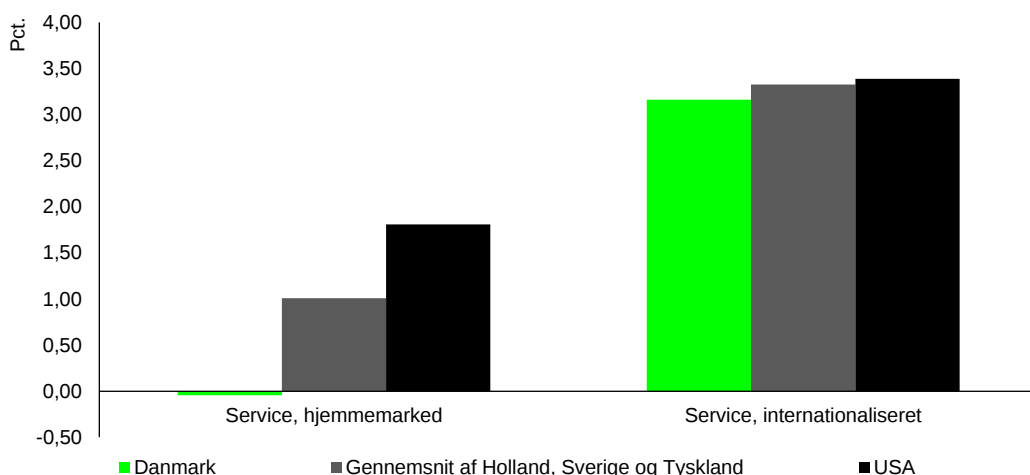
For at øge internationaliseringen anbefaler kommissionen bl.a., at vi skal presse på i EU-regi for øget samhandel, og at vi i Danmark skal sørge for at vores regulering ikke adskiller sig fra vores samhandelspartnere, og at vi giver udenlandske virksomheder gode muligheder for at etablere sig.

Hovedanbefalingerne i kapitlet er:

- Fjern regulering, der afskærmer hjemmemarkedet og begrænser konkurrencen
- Styrk mobiliteten af varer, serviceydelser, investeringer, viden og arbejdskraft over landegrænserne
- Styrk konkurrencelovgivningen, så den kommer på niveau med bedste praksis i EU
- Begræns brugen af konkurrence-, kunde- og jobklausuler gennem skærpet lovgivning

Når kommissionen især har fokus på servicebrancherne skyldes det, at potentialet for at hæve produktiviteten er særligt stort her. Figur 11 viser, at mens den del af servicebranchen, der er udsat for international konkurrence, har haft en produktivitsudvikling siden 1995 på linje med de bedste lande, så har produktivitsudviklingen i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv været svag.

FIGUR 11: PRODUKTIVITETSVÆKST I SERVICEERHVERVENE 1995-2012



Note: Gennemsnitlig årlig realvækst i timeproduktiviteten. At en underbranche i servicesektoren er internationaliseret dækker over, at mindst 25 pct. af branchens værditilvækst i Danmark sker i udenlandsk ejede virksomheder, eller at mindst 25 pct. af produktionen eksporteres.

Kilde: Eurostat, Bureau of Economic Analysis og egne beregninger.

Dette kapitel inddrager de analyser, som kommissionen enten selv har foretaget, eller som er blevet bestilt udefra i forbindelse med kommissionens arbejde.

DOKUMENTATION OG BAGGRUND FOR KOMMISSIONENS ANBEFALINGER

Dette kapitel er et sammendrag af Produktivitetskommissionens analyserapport 2 om *Konkurrence, internationalisering og regulering*. Kapitlet inddrager også:

- Baggrundsnotater fra Copenhagen Economics om *Barriers to productivity growth in business services*, *Barriers to productivity growth in the retail sector*, *Productivity gains in Danish network services* og *Regulation and productivity in the private service sectors*.
- Indspil fra centrale aktører i servicebrancherne.

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

2.1 Dynamik fremmer produktivitetsvækst

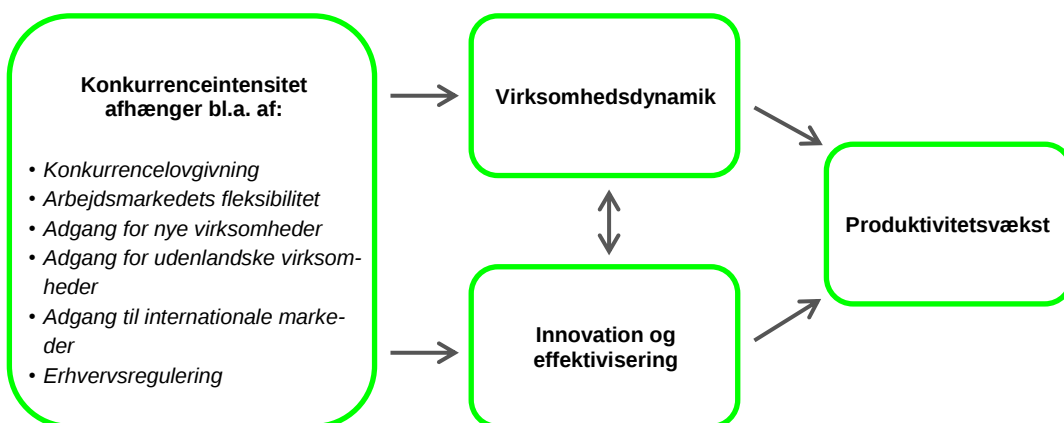
Virksomhedsdynamik – eller kreativ destruktion – er en af hjørnestenene i en sund markedsøkonomi. Begrebet dækker over, at øget produktivitet og økonomiske fremskridt i et samfund sker i en proces, hvor nogle virksomheder vokser mere end andre virksomheder, fordi de er dygtigere. Eller nogle virksomheder lukker, mens andre opstår.

En anden del af samfundets produktivitetsvækst kommer fra *intern vækst*, hvor de eksisterende virksomheder bliver mere produktive gennem innovation og effektivisering.

Konkurrence er en hoveddrivkraft bag virksomhedsdynamik, innovation og effektiviseringer. Konkurrence tilskynder virksomhederne til hele tiden at forbedre sig. Alternativet er at blive udkonkurreret. De virksomheder, der ikke er produktive nok, vil ikke kunne klare sig i konkurrencen. Det fører til, at de taber markedsandele og til sidst må lukke. Dermed kan arbejdskraften og kapitalen anvendes mere produktivt af andre virksomheder.

Konkurrenceintensiteten afhænger en lang række faktorer, jf. figur 12. Succesfulde virksomheder skal kunne skaffe kapital og arbejdskraft, når de vokser, og regler skal ikke stå i vejen. Endelig er det vigtigt at sikre nye konkurrenter let adgang til markedet – både nystartede danske virksomheder og virksomheder fra udlandet. Ikke mindst fordi de mest vidtgående innovationer ofte kommer fra iværksættere eller fra udenlandske selskaber.

FIGUR 12: KONKURRENCE DRIVER PRODUKTIVITETSVÆKST

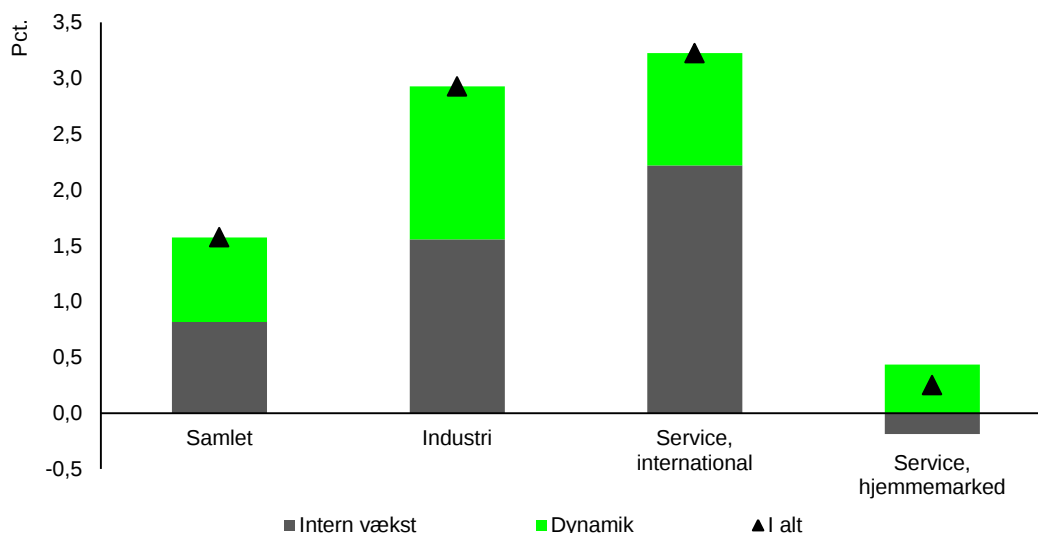


Kilde: Produktivitetskommissionens egen fremstilling.

Produktivitetskommissionens anbefalinger i dette kapitel fokuserer på konkurrencelovgivning, arbejdsmarkedsklausuler, internationalisering og regulering, som har stor betydning for konkurrenceintensiteten.

Som det fremgår af figur 13, kommer halvdelen af den samlede danske produktivitetsvækst fra virksomhedsdynamik. I industrien og de servicebrancher, der er udsat for international konkurrence, er der et betydeligt bidrag til produktivitetsudviklingen fra både intern vækst i virksomhederne og fra virksomhedsdynamik. Den interne vækst i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv er negativ, mens bidraget fra virksomhedsdynamikken er meget beskedent. Det tyder på, at markedskræfterne ikke i tilstrækkelig grad har tilskyndet virksomhederne til at effektivisere og være innovative, og at konkurrencen ikke har været stærk nok til at sikre, at de mest produktive virksomheder vinder frem.

FIGUR 13: PRODUKTIVITETSVÆKST OG VIRKSOMHEDSDYNAMIK 2001-2009



Note: Den gennemsnitlige reale vækst i værditilvæksten per beskæftiget er her opdelt i to dele: i) intern vækst, der er produktivitetsvækst inden for virksomheden, og ii) virksomhedsdynamik, der er den produktivitetsvækst som følger af, at ressourcerne flytter mellem lav- og højproduktive virksomheder.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og OECD (STAN). Se analyserapport 2 for en beskrivelse af data.

2.2 Styrk konkurrencelovgivningen

Et velfungerende marked er karakteriseret ved, at der er tilstrækkeligt mange virksomheder på markedet til, at konkurrence mellem dem er effektiv. Det er samtidig afgørende, at nye virksomheder let kan etablere sig på markedet.

Tilstedeværelsen af mange virksomheder er ikke i sig selv en garanti for, at konkurrencen på et marked er effektiv. Virksomhederne kan eksempelvis være tilbageholdende med at konkurrere om kunderne, hvis de i højere grad ser sig selv som kollegaer end som konkurrenter. Virksomhederne kan også direkte begrænse konkurrencen ved fx at danne et kartel. Et kartel er en gruppe af konkurrerende virksomheder, der fx aftaler hvilke priser, de vil tage over for kunderne, eller at dele markedet mellem sig. Karteller sætter konkurrencen ud af kraft.

Karteller er ulovlige. Konkurrenceloven forbyder også, at virksomhederne på anden vis begrænser konkurrencen ved at indgå ulovlige aftaler eller "misbruge deres dominerende stilling". En effektiv konkurrencelov, der også håndhæves effektivt, er således afgørende for at opretholde en effektiv konkurrence.

Konkurrencelovgivningen i Danmark var indtil for nylig betydeligt mere lempelig end i andre vestlige lande. Gennem de senere år er den blevet strammet væsentligt og er nu på niveau med bedste praksis på de fleste – men ikke alle – punkter.

Bl.a. skal der i Danmark mere til, før at en overtrædelse af konkurrenceloven er strafbar. Overtrædelsen skal nemlig være begået forsætligt eller groft uagtsomt for at kunne straffes. Hovedreglen i sammenlignelige EU-lande og Europa-Kommissionen er, at en overtrædelse er strafbar, hvis der er udvist såkaldt simpel uagtsomhed.

Dermed er der en række overtrædelser af konkurrenceloven, som typisk kan og bliver straffet i vores nabolande, men som ikke straffes i Danmark.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke helt samme adgang til at foretage kontrolundersøgelser som bl.a. Europa-Kommissionen og andre sammenlignelige lande. De danske konkurrencemyndigheder har heller ikke adgang til at udstede såkaldte strukturelle påbud (som fx kan indebære frasalg eller funktionel separation). I praksis vil strukturelle påbud formentlig sjældent komme på tale, men muligheden må formodes i sig selv at styrke efterlevelsen af reglerne.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at den danske konkurrencelov bringes på niveau med bedste praksis i EU-landene på de områder, hvor det ikke er tilfældet i dag.

Produktivitetskommissionen vurderer derudover, at de nuværende institutionelle rammer for de danske konkurrence- og forbrugermyndigheder kan svække myndighedernes muligheder for at fremme en effektiv konkurrence og velfungerende markeder. Svaghederne beror især på, at alle opgaver uden for den snævert afgrænsede håndhævelse af bl.a. konkurrenceloven samt prioriteringen af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ressourceanvendelse sker under ministeransvar og dermed principielt er underlagt politisk styring.

Med udgangspunkt i ovenstående forhold anbefaler Produktivitetskommissionen derfor, at der nedsættes et udvalg, der skal udarbejde forslag til styrkede institutionelle rammer for konkurrence- og forbrugermyndighederne med henblik på at øge myndighedernes gennemslagskraft og uafhængighed.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem styrket konkurrence anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Den danske konkurrencelov bringes på niveau med bedste praksis blandt EU-landene på de områder, hvor det ikke er tilfældet i dag.
- Der nedsættes et udvalg, der skal udarbejde forslag til styrkede institutionelle rammer for konkurrence- og forbrugermyndighederne med henblik på at øge myndighedernes gennemslagskraft og uafhængighed.

2.3 Begræns brugen af arbejdsmarkedsklausuler

Konkurrenceloven omfatter ikke løn- og arbejdsforhold, der er aftalt som led i et ansættelsesforhold. Klausuler i ansættelseskontrakter kan bremse arbejdskraftens bevægelighed og dermed hæmme produktivitetsvæksten. Det er en vigtig forudsætning for virksomhedsdynamik, at arbejdskraften bliver ansat der, hvor den er mest produktiv.

I praksis kan arbejdskraftens mobilitet blive hindret af klausuler i ansættelseskontrakterne. Der er flere typer. Konkurrence- og jobklausuler forhindrer ansatte i en virksomhed i at søge arbejde i en konkurrerende virksomhed eller i selv at starte en virksomhed op. Kunde-klausuler forhindrer ansatte, der får job i en anden virksomhed, i at have kontakt med kunder hos deres tidligere arbejdsgiver.

For den enkelte virksomhed kan det særligt give mening at anvende klausuler over for den øverste ledelse, der typisk har stor indsigt i virksomhedens forretningshemmeligheder og har en tæt kontakt med kunderne. Men når lavere rangerende medarbejdere også bindes af klausuler, drejer det sig formentlig også om, at virksomhederne forsøger at forhindre, at deres konkurrenter får adgang til kvalificeret arbejdskraft.

En række amerikanske studier har vist, at arbejdsmarkedsklausuler kan være en betydelig hindring for iværksætteri og produktivitetsvækst. Der argumenteres bl.a. for, at årsagen til, at Silicon Valley ligger i Californien og ikke i fx Massachusetts, hvor mange af de førende it-virksomheder var placeret indtil 1980'erne, netop er, at disse typer af klausuler har været forbudt i Californien siden 1872.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at udbredelsen af arbejdsmarkedsklausuler er en barriere for mobilitet og vidensspredning på arbejdsmarkedet – og dermed også for iværksætteri og produktivitet. Kommissionen anbefaler derfor, at lovgivningen skærpes, så danske virksomheders muligheder for brug af arbejdsmarkedsklausuler begrænses væsentligt.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere mobilitet på arbejdsmarkedet anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Lovgivningen om arbejdsmarkedsklausuler (fx konkurrence-, kunde- og jobklausuler) skærpes, således at virksomhedernes mulighed for brug af sådanne klausuler begrænses væsentligt.

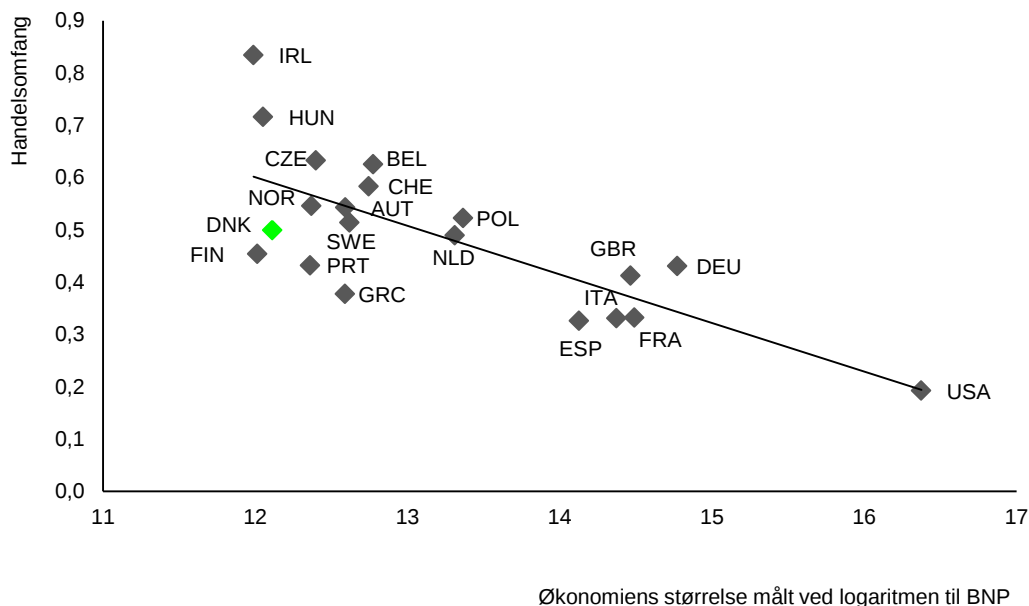
2.4 Øg internationaliseringen

Mens de fleste typer af varer i stort omfang handles på tværs af grænser, er mange serviceerhverv ikke udsat for international konkurrence. Når der ikke er udenlandske konkurrenter, vil antallet af konkurrerende virksomheder som udgangspunkt være lavere, ikke mindst i et lille land som Danmark. Handel med udlandet er derfor vigtig for at sikre en effektiv konkurrence på det danske marked.

Internationalisering styrker ikke kun produktiviteten gennem et øget konkurrencepres fra udenlandske virksomheder. Det virker også gennem specialisering af produktionen, læring og stordriftsfordele.

Små lande som Danmark handler typisk mere med udlandet end store lande. Det skyldes hovedsageligt, at udlandet er tættere på. Desuden bevirker Danmarks beskedne størrelse, at vi ikke kan have ekspertise i produktion i alle de typer af varer og tjenester, som efterspørges, men gennem handel og globalisering kan vi bytte os til varer og tjenester, som vi ikke selv producerer. Som det fremgår af figur 14, er der indikationer på, at omfanget af vores handel med udlandet ligger i den lave ende sammenlignet med andre små lande. Ligeledes er andelen af udenlandske videnarbejdere i hovedstadsregionen mindre end i tilsvarende regioner i en række andre lande.

FIGUR 14: LANDESTØRRELSE OG HANDELSOMFANG 2011



Note: Handelsomfang er målt som summen af importens og eksportens værditilvækst som andel af BNP.
Kilde: OECD.

Det afgørende er, at mere internationalisering vil være gavnligt – uanset udgangspunktet. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor at styrke mobiliteten af varer, serviceydelser, investeringer, viden og arbejdskraft over landegrænserne.

I den forbindelse er der en række håndtag, som danske politikere kan dreje på – enten alene eller sammen med andre politikere i EU-regi. Det drejer sig fx om eksportfremmeindsats, importkvoter og toldsatser for handel med varer eller ikke-toldmæssige barrierer som forskelle i produktstandards på tværs af lande.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at Danmark i EU-regi arbejder for, at reglerne for handel med lande uden for EU liberaliseres. Samtidigt anbefaler Produktivitetskommissionen, at Danmark også i EU-regi arbejder for, at servicedirektivet, der skal sikre fri handel med serviceydelser i EU, implementeres bedre.

Generelt er barriererne for handel med varer reduceret betydeligt i de seneste årtier. Til gengæld er der givetvis et stort potentiale for at reducere barriererne for handel med serviceydelser. Her spiller offentlig regulering en væsentlig rolle. Offentlig regulering dækker over en lang række branchespecifikke regler. En del af disse regler gør det mindre attraktivt for udenlandske virksomheder at afsætte deres serviceydelser på det danske marked, eksempelvis som følge af krav om særligt danske autorisationer eller ejerskabsrestriktioner. Det er fx kun tilladt for danske advokater at eje danske advokatvirksomheder.

Ud over det samlede omfang af regulering spiller forskelligheden i regulering på tværs af lande en rolle for omfanget af handel med varer og serviceydelser og direkte investeringer. For et lille land er det særligt vigtigt, at reguleringen ikke unødigt adskiller sig fra vores nabolande og dermed gør det mindre attraktivt for udenlandske leverandører at betjene det danske marked. Eller gør det svært for succesfulde danske virksomheder at starte eksport. I Danmark har vi mange specielle standarder. Fx er den typiske danske stikkontakt anderledes end i Tyskland, og trappetrin i danske typehuse anderledes end i Sverige.

Derfor anbefaler Produktivitetskommissionen, at nationale produktstandarter så vidt muligt erstattes af internationale standarder, og at erhvervsreguleringen gennemgås for at undersøge, om den unødigt afviger fra reguleringen hos vores vigtigste samhandelspartnere.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem internationalisering anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Nationale produktstandarter så vidt muligt erstattes af internationale standarder.
- Der nedsættes et udvalg, der skal fremlægge forslag til en mere effektiv organisering og koordinering af den samlede danske eksportfremmeindsats.
- Den branchespecifikke erhvervsregulering gennemgås systematisk for at vurdere, om den unødigt hæmmer produktiviteten og unødigt afviger fra den regulering, der eksisterer hos vores vigtigste handelspartnere. I den forbindelse anbefales bl.a., at ejerskabsrestriktioner i videst muligt omfang fjernes.
- Danmark i EU-regi arbejder for, at importkvoter og toldsatser på import fra ikke-EU-lande fjernes.
- Danmark i EU-regi arbejder for, at servicedirektivet implementeres bedre på tværs af EU.

2.5 Fjern uhensigtsmæssig regulering

Regulering er et instrument til at rette op på markedsfejl og til at fremme politiske målsætninger, eksempelvis i relation til miljø, forbrugerbeskyttelse eller trafiksikkerhed. I mange tilfælde er det muligt at tilrettelægge reguleringen sådan, at den tilgodeser disse mål uden at skade konkurrencen eller produktiviteten. I nogle tilfælde kan det dog være umuligt at tilgodesese alle hensyn på én gang, og i så tilfælde er der brug for at foretage en politisk afvejning mellem de forskellige relevante hensyn.

Danmark har i lighed med andre europæiske lande lempet reguleringen siden midten af 1990'erne. Det har gjort markederne mere velfungerende. Der er imidlertid stadig en omfattende regulering inden for en række brancher, og Produktivitetskommissionen ser et potentiale for at styrke produktivitetsudviklingen gennem en mere hensigtsmæssig regulering. Produktivitetskommissionen anbefaler på den baggrund, at den branchespecifikke erhvervsregulering systematisk gennemgås for at vurdere, om den unødigt hæmmer produktiviteten. Opfordringen er kort sagt at fjerne regulering, der skærmer hjemmemarkedet og begrænser konkurrencen.

Regulering kommer i mange afskygninger, der hver især kan synes ubetydelige, men som tilsammen har stor betydning. I det følgende gives en række eksempler på områder, hvor ændret regulering kan styrke produktiviteten.

Detailbranchen er en stor branche i den danske servicesektor, og den er påvirket af en række reguleringsbestemmelser. Den væsentligste er planloven, der bl.a. har til formål at sikre et varieret udbud af butikker i bymidterne. Men planloven hæmmer samtidigt produktiviteten i detailbranchen.

Planloven sætter snævre grænser for størrelse og placering af butikker. Store butikker er mere produktive end små. Det afspejler, at større butikker har mulighed for at høste en række stordriftsfordele, fx færre administrative medarbejdere, nemmere lagerstyring, et mindre areal til administration, indgangspartier og betalingsanlæg. Den danske detailbranche er karakteriseret ved mange små butikker, og planloven er en barriere for, at det ændrer sig. Desuden betyder planlovens bestemmelser om placering, at butikker ikke altid kan etableres der, hvor de kan skabe den største værditilvækst.

Endelig bidrager planloven til at afskærme de eksisterende butikker fra konkurrence fra nye aktører, hvilket hæmmer dynamikken. En undersøgelse viser, at den svenske detailbranches produktivitet er øget markant efter indtræden af nye, større aktører. Ud over i sig selv at være mere produktive tilskynder de nye butikker også de eksisterende butikker til at effektivisere.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at planlovens bestemmelser om placering og størrelse af nye butikker lempes, så der gives tilladelse til at etablere væsentligt større butikker, og at reglerne for placering af butikkerne også lempes væsentligt.

Apotekerbranchen er en anden branche, som er underlagt en omfattende regulering. Der er god grund til at regulere distributionen af medicin ud fra sundheds- og forsyningsmæssige hensyn og for at sikre alle borgere nogenlunde lige og nem adgang til medicin. Men den nuværende regulering udelukker stort set enhver form for konkurrence. Reguleringen udelukker tilgang af nye aktører til markedet, den forhindrer priskonkurrence og mindsker apotekernes tilskyndelse til innovation og til at konkurrere på service.

Den nuværende regulering indebærer bl.a., at det kun er farmaceuter, der kan eje apoteker, og hver apoteker må højst eje fire apoteker. Tilskyndelsen for den enkelte apoteker til at dygtiggøre sig og effektivisere forretningen hæmmes af, at det hverken er muligt at konkurrere på prisen eller høste stordriftsfordele og imødekomme forbrugernes behov ved fx at åbne en hel kæde af apoteker.

Regulering styrer det konkrete antal og placeringen af apoteker. Resultatet er bl.a., at Danmark har færre apoteker per indbygger end en række andre EU-lande.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at reguleringen af apotekerbranchen liberaliseres, så der bl.a. indføres fri etableringsret kombineret med krav til farmaceutisk uddannet personale. Der synes ikke at være sundheds- eller forsyningsmæssige problemer forbundet med at give materialister, supermarkeder og andre aktører lov til at ansætte farmaceutisk personale og sælge receptpligtig medicin. I flere tilfælde ville dette kunne ske via udnyttelse af allerede eksisterende butikker.

Også inden for netværksservicebrancherne er der et potentiale for at styrke produktiviteten. Netværksservicebrancherne telekommunikation, posttjenester, bus- og taxikørsel, jernbanedrift og luftfart er karakteriseret ved, at de anvender en form for netværk i produktionen. Det kan være jernbanenettet. De fleste af brancherne var for år tilbage en del af den offentlige sektor, men er nu for en dels vedkommende drevet af private aktører.

Siden 1990'erne er netværksservicebrancherne blevet afreguleret i betydelig grad i de europæiske lande. Afreguleringen har skabt mulighed for, at nye virksomheder kan etablere sig og har dermed givet forbrugerne et valg mellem flere udbydere. Det har medført mere konkurrence, lavere priser og højere produktivitet.

Produktiviteten i brancherne er vigtig, dels af hensyn til forbrugerne, men også fordi branchernes produktion i stort omfang bruges som input i produktionen i de andre brancher i økonomien. En høj produktivitet i netværksservicebrancherne reducerer således andre virksomheders omkostninger, eksempelvis til transport eller kommunikation.

Der er flere håndtag, der kan drejes på for at styrke konkurrencen og dynamikken i netværksservicebrancherne. Det er afgørende, at markedet er åbent for tilgang af nye virksomheder, og at forbrugerne har mulighed for frit at vælge deres foretrukne leverandør. I nogle af brancherne deles operatørerne om et fælles netværk. Det gælder eksempelvis jernbanenet-tet. Branchernes særlige struktur nødvendiggør et vist omfang af offentlig regulering.

For at sikre en sund konkurrence er det vigtigt at sikre alle operatører en lige adgang til netværket, og at prisen for at anvende netværket afspejler omkostningerne ved at drive det. Reguleringen skal desuden tilrettelægges, så den tilskynder virksomhederne til at være så effektive som muligt og konkurrere om kunderne.

Produktivitetskommissionen anbefaler bl.a. at togdriften på flere regionale og intercity-jernbanelinjer sendes i udbud, og at antalsrestriktioner og geografiske begrænsninger for taxikørsel fjernes.

Branchen for landtransport er en vigtig sektor – særligt for industrien og handelsbranchen, der er afhængige af effektiv transport af varer. Reguleringen på området tager bl.a. hensyn til miljø, arbejdsmiljø og belastning af vejnettet. Danmark har i flere henseender en mere restriktiv lovgivning på området end i vores nabolande, og Produktivitetskommissionen anbefaler, at regulering, der bl.a. forhindrer udnyttelse af stordriftsfordele inden for landtransport og transportrelaterede aktiviteter, lempes under hensyntagen til arbejdsmiljø og sikkerhed.

Det indebærer bl.a., at grænserne for lastbilers totalvægt og akseltryk forøges. Større lastbiler vil styrke transportvirksomhedernes produktivitet, fordi den samme mængde gods kan transporteres med færre vognture, færre chaufførtimer og mindre brug af brændstof. Ifølge Vejdirektoratet vil det både være til gavn for miljøet og medføre færre trafikulykker som følge af mindre trængsel på vejene.

Kommissionens sidste anbefalinger i dette kapitel vedrører bygge- og anlægsbranchen, der fylder meget i dansk økonomi og leverer et vigtigt input til alle øvrige brancher.

Sagsbehandlingstider for ansøgninger om byggetilladelser varierer betydeligt på tværs af kommuner. Virksomheder, der ønsker at opføre den samme type af byggeri i forskellige kommuner, skal søge om særskilt tilladelse hertil i hver enkelt kommune. Det øger omkostningerne ved behandling af byggesager både for den private og offentlige sektor og hæmmer mulighederne for at indhøste stordriftsfordele i byggeriet. På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at behandlingen af byggesager strømlines.

Endelig anbefales det, at lovgivningen for autorisationer på el-, vvs- og kloakområdet moderniseres. Det indebærer bl.a., at fleksibiliteten for autorisationer på el-, vvs- og kloakområdet øges, så der åbnes op for delautorisationer til mere snævre og rutineprægede opgaver. I tilknytning hertil anbefales udvikling af modulopbyggede håndværkeruddannelser med henblik på at opbløde stive faggrænser.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem bedre regulering anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Den branchespecifikke erhvervsregulering gennemgås systematisk for at vurdere, om den unødigt hæmmer produktiviteten og unødigt afviger fra den regulering, der eksisterer hos vores vigtigste handelspartnere. I den forbindelse anbefales bl.a., at:
 - ♦ Der gives generel tilladelse til at etablere væsentligt større butikker i Danmark.
 - ♦ Reglerne omkring placering af butikker lempes væsentligt.
 - ♦ Der sikres effektive og ubureaukratiske kvikskranker, hvor potentielle investorer i detailbranchen – herunder udenlandske aktører – kan få al relevant vejledning og information om regulering mv.
 - ♦ Kommunerne forpligtiges til at inddrage konkurrencemæssige hensyn i forbindelse med planlægningen af detailhandel.
 - ♦ Det undersøges, om der i forbindelse med en lempelse af planloven kan foretages et samtidigt internationalt udbud af et antal områder til etablering af hypermarkeder, baseret på frivillig deltagelse af interesserede kommuner.
- Apotekerloven liberaliseres, så der indføres fri etableringsret, krav om farmaceutejerskab ophæves, og der gives mulighed for udnyttelse af eksisterende butikker (tilladelse til butik-i-butik løsninger).
- Reguleringen af netværksservicebrancherne ændres for at sikre en mere effektiv konkurrence. I den forbindelse anbefales, at
 - ♦ Togdriften på flere regionale og intercity-jernbanelinjer sendes i udbud.
 - ♦ Der sikres fuld gennemsigtighed om omkostningerne ved togdrift på de forskellige dele af banenettet, og der sikres ensartede vilkår for adgang til nøglefaciliteter som billetsystemer, stationer mv., så alle potentielle konkurrenter i togdriften ligestilles.
 - ♦ Kontrakter ved udbud af busdrift udformes, så busselskaberne tilskyndes til at levere høj kvalitet og sikre, at formålet med den kollektive forsyning opfyldes. Det kan fx indebære øget anvendelse af "nettokontrakter", hvor busselskaberne får lov til at beholde merindtægterne ved større passagertal, og kontrakter hvor selskaberne i større grad får lov til at tilrettelægge køreplanerne.
 - ♦ Antalsrestriktioner for taxilicenser og geografiske begrænsninger for taxikørslen fjernes. Endvidere indføres effektiviseringskrav i reguleringen af priserne i taxibranchen.
 - ♦ For at sikre lige konkurrencevilkår for alle aktører på postmarkedet undersøges muligheden for at henlægge administrationen af adresseoplysninger til et uafhængigt selskab.

- ♦ Reguleringen af telekommunikationssektoren udformes, så hensynet til lave priser på engrosmarkedet og effektiv konkurrence får tilstrækkelig vægt overfor hensynet til at sikre tilskyndelsen til investering i ny infrastruktur.
- Regulering, der bl.a. forhindrer udnyttelse af stordriftsfordele inden for landtransport og transportrelaterede aktiviteter, lempes under hensyntagen til arbejdsmiljø og sikkerhed. Det indebærer, at
 - ♦ Grænserne for lastbilers totalvægt og akseltryk forøges. Forsøget med modulvogntog udvides og gøres permanent. Staten investerer de fornødne ressourcer i at opgradere vejnettet.
 - ♦ De danske krav vedrørende konstruktion af fx 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.
- Behandlingen af byggesager strømlines, og lovgivningen for autorisationer på el-, vvs- og kloakområdet moderniseres. Det indebærer, at
 - ♦ Ansøgning om byggetilladelse skal foregå efter et kvikskrankeprincip, så virksomhederne kun skal henvende sig ét sted i kommunen for at indhente alle fornødne tilladelser.
 - ♦ Der indføres et "indre marked" for dansk byggeri: Hvis en bestemt type byggeri er blevet godkendt til opførelse i én kommune, så er den automatisk godkendt til opførelse i en anden kommune, forudsat den ikke strider mod de relevante lokalplaner og deklarationer.
 - ♦ Der indføres en maksimalgrænse for, hvor lang tid kommunerne må bruge på at behandle en byggesag. Grænsen sættes lavere for ukompliceret byggeri, fx parcelhuse, og højere for kompliceret byggeri, fx erhvervsbyggeri.
 - ♦ Der åbnes for, at Fødevarestyrelsens og Beredskabsstyrelsens godkendelser af byggeplaner kan gives på forhånd på baggrund af plantegninger.
 - ♦ Fleksibiliteten for autorisationer på el, vvs- og kloakområdet øges, så der åbnes op for delautorisationer til mere snævre og rutineprægede opgaver. I tilknytning hertil anbefales udvikling af modulopbyggede håndværkeruddannelser med henblik på at opløse stive faggrænser.

Kapitel 3

Infrastruktur

En velfungerende infrastruktur er et vigtigt fundament for en stærk produktivitetsudvikling. Infrastruktur er en samlet betegnelse for de netværk, der binder vores samfund sammen. Det gælder eksempelvis transportinfrastrukturen, der består af veje, jernbaner, broer, tunneler, lufthavne, havne og kombiterminaler til omladning af gods fra vej til jernbane. Andre vigtige infrastrukturer findes på forsyningsområdet, fx i form af elektricitets- eller kloaknettet.

I de senere år er der kommet stadig større fokus på den digitale infrastruktur, der understøtter tjenester som fastnets- og mobiltelefoni, kabel-tv og bredbånd. Især udbredelsen af bredbånd har de senere år haft betydning for den måde, erhvervslivet og den offentlige sektor producerer sine varer og tjenester.

Tidligere har udbygningen af infrastrukturen primært været en opgave for den offentlige sektor. Det er stadig tilfældet på store dele af transportområdet som fx anlæg af veje og jernbaner. I modsætning dertil er det i dag private virksomheder, der står for udbygningen af den digitale infrastruktur. TDC er langt den største ejer af digital infrastruktur, men energiselskaberne har i de senere år investeret betydelige midler i at udrulle fibernet for at kunne tilbyde bredbåndstjenester med høj hastighed.

Produktivitetskommissionen kommer i dette kapitel med en række anbefalinger vedrørende transportinfrastrukturen, den digitale infrastruktur og energiforsyningen.

På transportområdet er anbefalingerne i høj grad centreret om, hvordan den offentlige sektor bedst prioriterer på tværs af forskellige typer af investeringer. Konkret anbefales det, at investeringerne prioriteres efter samfundsøkonomisk afkast.

Det samfundsmæssige afkast af en given infrastruktur afhænger i stort omfang af, hvordan den anvendes. Eksempelvis kan trængsel på vejnettet føre til spildtid med negative konsekvenser for produktiviteten. Ligeledes vil en stor variation i benyttelsen af den kollektive trafik over døgnet øge det nødvendige antal busser og tog og dermed omkostningerne. Anvendelsen af infrastrukturen afhænger i høj grad af den betaling, som pålægges brugerne. På den baggrund kommer Produktivitetskommissionen med en række anbefalinger om, hvordan brugerbetalingen kan indrettes med henblik på at reducere trængslen.

Da den digitale infrastruktur udbygges på privat initiativ, er det her i højere grad de overordnede rammevilkår, der er i fokus. Produktivitetskommissionen anbefaler at fastholde de nuværende principper om, at den digitale infrastruktur udbygges på markedsvilkår, og at det offentlige som udgangspunkt ikke søger at fremme udbredelsen af bestemte teknologier fremfor andre. Omvendt er der grund til at se nærmere på, om konkurrencesituationen på bredbåndsmarkedet kan forbedres.

Det er politisk besluttet at reducere udslippet af drivhusgasser fra energiproduktionen i både Danmark og resten af verden. Af hensyn til produktiviteten i energisektoren er det vigtigt, at produktionen og distributionen af energi, herunder den grønne omstilling, sker til de lavest mulige omkostninger. Produktivitetskommissionen vurderer, at der er et væsentligt potentiale for at tilrettelægge energi- og klimapolitikken, så den i højere grad tilgodeser hensynet til en omkostningseffektiv energiforsyning. Det kan eksempelvis være, at der opstilles flere vindmøller på land fremfor at anvende andre mere omkostningsfulde vedvarende teknologier.

Helt kort kan kapitlets hovedbudskaber opsummeres således:

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

Dette kapitel inddrager de analyser, som kommissionen har foretaget i forbindelse med analyserapport 5.

DOKUMENTATION OG BAGGRUND FOR KOMMISSIONENS ANBEFALINGER

Dette kapitel er et sammendrag af Produktivitetskommissionens analyserapport 5 om *Infrastruktur*. Kapitlet inddrager også baggrundsnotatet om *Energisektoren*.

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

3.1 Investér i de projekter, der giver størst samfundsøkonomisk afkast

En velfungerende transportinfrastruktur har stor betydning for produktiviteten. For produktionsvirksomhederne er det vigtigt at kunne transportere varer og halvfabrikata nemt og hurtigt, mens det for mange servicevirksomheder er vigtigt at kunne komme ud til kunderne. Uden et effektivt transportsystem vil folk desuden ikke have mulighed for at komme hurtigt til og fra arbejde, ligesom transportsystemet gør det muligt for folk at have et aktivt fritidsliv.

Transportinfrastrukturen er desuden nødvendig for at binde Danmark sammen med omverdenen, eksempelvis via havne, lufthavne og godsterminaler. Derved medvirker infrastrukturen til at sikre Danmarks position i en stadig mere globaliseret verden.

I de kommende år bliver der investeret betydeligt i transportinfrastruktur, jf. figur 15. Samlet set har staten været med til at igangsætte investeringer for 142 mia. kr. i veje og jernbaner for perioden 2014-2020.² Når der investeres så mange penge, er det vigtigt, at midlerne anvendes bedst muligt for samfundsøkonomien. Det er derfor nødvendigt at prioritere mellem projekter. For at understøtte sådanne prioriteringer har samfundsøkonomiske analyser været anvendt gennem mange år. Finansministeriet anbefaler, at projekter kun vedtages, hvis nutidsværdien af gevinsterne er større end omkostningerne set over projektets tidshorisont. Det gælder for projekter, hvor afkastet er over fire pct.

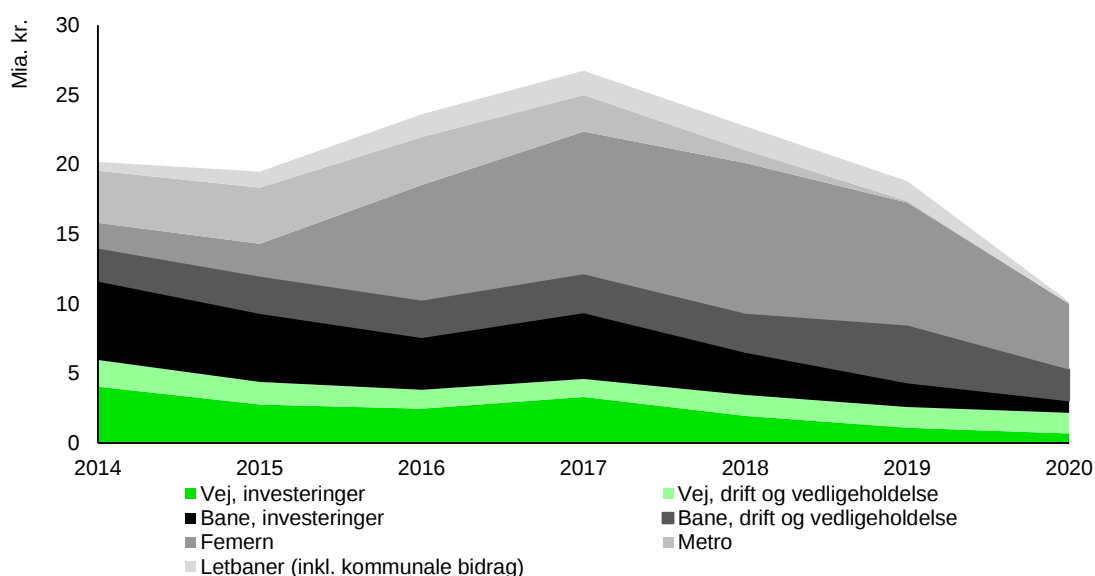
De samfundsøkonomiske analyser sammenligner gevinsterne ved de enkelte projekter med omkostningerne og indeholder faktorer som tidsbesparelser, miljøpåvirkninger, anlægs- og driftsomkostninger mv.

Analyserne indeholder dynamiske effekter af ændret arbejdsudbud. Pendlere vil omsætte en del af tidsbesparelsen ved kortere rejsetid til at arbejde mere, og for nogle personer, der før en given forbedring af transportinfrastrukturen ikke havde incitament til at tage et arbejde, vil det nu kunne betale sig at tage et.

² Inkluderer ikke investeringer i Togfonden DK til 28,5 mia. kr., da det blev politisk vedtaget efter, at analyserapport 5 udkom.

Men analyserne indeholder ikke effekter af agglomeration. Det dækker over at produktiviteten er højere, når virksomheder og mennesker placerer sig nær hinanden. Den samme effekt kan komme af at forbedre infrastrukturen, så rejsetiden reduceres. Agglomeration medfører højere produktivitet fordi, der er bedre grundlag for videndeling og fordi virksomhederne får adgang til et større arbejdsmarked, der giver mulighed for et bedre match mellem virksomhedernes behov og arbejdskraftens evner og kompetencer.

FIGUR 15: PLANLAGTE STATSLIGE INVESTERINGER I TRANSPORTINFRASTRUKTUR 2014-2020



Kilde: Produktivitetskommissionens analyserapport 5.

Produktivitetskommissionen anbefaler dels, at der altid udarbejdes samfundsøkonomiske analyser i forbindelse med transportinfrastrukturprojekter (under hensyntagen til at omkostningerne ved analysen står mål med projektets størrelse), og dels, at der løbende sker metodeudvikling. Det indebærer bl.a., at der fortsat arbejdes for at inkludere dynamiske effekter.

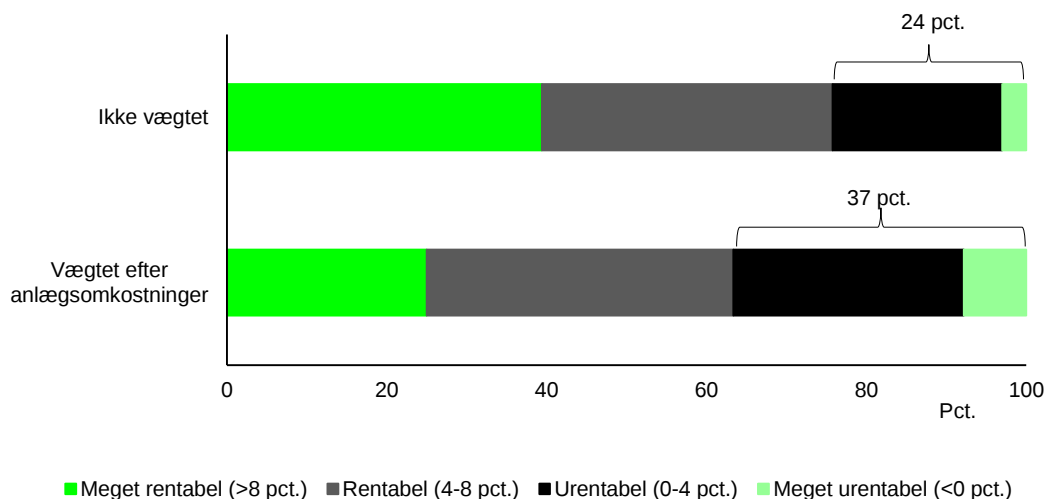
Produktivitetskommissionen har gennemgået de tilgængelige samfundsøkonomiske analyser, der er blevet lavet på transportområdet de sidste ti år. Det er gjort for at undersøge, hvilken type af investeringer, der systematisk giver et bedre afkast. I alt drejer det sig om knap 100 analyser af transportinfrastrukturprojekter med over 300 forskellige varianter, der er ligeligt fordelt på kollektive infrastrukturprojekter og vejprojekter. Analyserne er alle udført i perioden 2002-2013.

På baggrund af de eksisterende analyser tegner der sig nogle mønstre. Bl.a. viser det sig, at det samfundsøkonomiske afkast generelt er størst, når der investeres i infrastruktur, hvor der er trængsel og i korridorer med meget trafik. Desuden findes der en række mindre investeringer, der har et højt afkast. Det omfatter eksempelvis investeringer i intelligente trafikssystemer, ITS, eller kryds med trængsel. ITS dækker bl.a. over optimering af lyskryds og elektroniske tavler på motorvejen, der regulerer, om der må køres i nødsporet.

Ud af de 100 infrastrukturprojekter, der er analyseret, er det politisk besluttet at anlægge en del af dem. Af disse projekter var 24 pct. ikke samfundsøkonomisk rentable, da de blev besluttet, jf. figur 16. Et projekt skal have et afkast på mere end fire pct. for at være samfundsøkonomisk rentabelt.

De urentable projekter er desuden i højere grad dyre projekter. Når projekterne vægtes efter anlægsomkostninger, viser det sig, at 37 pct. ikke har haft et tilstrækkeligt samfundsøkonomisk afkast. Det er vist i figur 16. Det betyder, at samfundets afkast af investeringerne i transportinfrastruktur kunne have været højere, hvis der var foretaget en bedre prioritering af projekterne. Samfundets tab som følge af, at det offentlige har besluttet urentable projekter i perioden 2002-2013, beløber sig til 21 mia. kr. opgjort som nutidsværdi i 2013-priser.

FIGUR 16: **BESLUTTEDE PROJEKTER 2002-2013, FORDELT PÅ SAMFUNDSØKONOMISK AFKAST**



Note: 'Ikke vægtet' er en simpel summering. I 'Vægtet efter anlægsomkostninger' er der taget højde for, at de urentable projekter har relativt højere anlægsomkostninger end de rentable projekter.

Kilde: Produktivitetskommissionens analyserapport 5.

Produktivitetskommissionen anbefaler generelt, at investeringer i transportinfrastruktur prioriteres efter samfundsøkonomisk afkast. Hvis der er tale om projekter med et lavt samfundsøkonomisk afkast, anbefaler Produktivitetskommissionen, at politikerne får anvist alternative med højere afkast, som opfylder omtrent samme formål. Eksempelvis kan afkastet ved en såkaldt højklasset busløsning og en letbane angives i samme beslutningsgrundlag. Ligeledes skal de samfundsøkonomiske konsekvenser af at udelade delelementer af et større projekt så vidt muligt belyses. Det er bl.a. gjort i analysen af elektrificering af det danske banenet, hvor elektrificeringen blev opgjort på enkeltstrækninger.

En række af investeringerne i små projekter og investeringer i bedre udnyttelse af infrastrukturen, der giver et højt samfundsøkonomisk afkast, ligger på det kommunale vejnet. I de kommuner, hvor trafikken på det kommunale vejnet primært består af borgere fra andre kommuner, er der ikke tilstrækkelige incitamenter for kommunerne til at reducere trængslen.

For at forbedre incitamenterne anbefaler Produktivitetskommissionen, at der etableres en statslig pulje, der medfinansierer kommunale investeringer i mindre projekter, der reducerer trængslen på vejnettet. Vejdirektoratet har udpeget et strategisk vejnet med de vigtigste statslige og kommunale veje på baggrund af bl.a. trængselsniveauet. En statslig pulje til medfinansiering af kommunale tiltag kan målrettes de veje, der er inkluderet i det strategiske vejnet. Den kan finansieres ud fra den samlede ramme til transportinfrastrukturprojekter.

De forskellige transportformer er forbundet af terminaler som lufthavne, havne og kombiterminaler.³ Effektive terminaler gavner virksomhedernes produktivitet ved at reducere transportomkostningerne, og de er vigtige forbindelsesled til udlandet. Der anlægges sjældent nye terminaler, og udvidelser af de eksisterende terminaler finansieres ofte af private eller kommunale ejere. Statslige investeringer i baglandsinfrastruktur er imidlertid vigtige for anvendelsen, ligesom rammebetingelserne spiller en rolle for de private aktører, der investerer i vedligeholdelse eller udbygning af terminalerne.

I dag findes der ikke en samlet strategi for prioritering af de statslige investeringer i terminalerne og deres baglandsinfrastruktur. Der er udarbejdet en række strategier og redegørelser for havne, lufthavne og kombiterminaler, men de anviser ikke, hvilke terminaler der bør prioriteres fra statslig side.

I EU har man udpeget et *core network* af terminaler, som er afgørende for den internationale transportinfrastruktur, og et større *comprehensive network*, der sikrer, at hele EU er forbundet. De udvalgte terminaler bliver prioriteret fremover ved, at de nemmere kan få støtte fra EU. Det sikrer en målrettet indsats af investeringerne. I Danmark er havneterminalerne i København og Aarhus samt Københavns Lufthavn med i *core*-netværket.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der udarbejdes en sammenhængende strategi for prioritering af de statslige og offentlige investeringer i de internationale forbindelser inklusive terminaler og den tilhørende baglandsinfrastruktur. Formålet med strategien er at sikre, at investeringerne i de internationale forbindelser samt terminalerne og deres baglandsinfrastruktur sker ud fra en samlet prioritering på tværs af området. Terminaler spiller en vigtig rolle for konkurrencen om at bruge infrastrukturen. Fx kan høje eller diskriminerende priser på brug af terminaler reducere konkurrencen om brug af infrastrukturen. Det anbefales derfor, at konkurrencehensyn indgår i strategien.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem en hensigtsmæssig udbygning af transportinfrastrukturen anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Der udarbejdes samfundsøkonomiske analyser på alle infrastrukturprojekter under hensyn til, at omkostningerne ved at udføre analyserne står i rimeligt forhold til projektets størrelse.
- Der sker en fortsat udvikling af metoden til samfundsøkonomisk projektvurdering. Det indebærer bl.a., at der fortsat arbejdes for bedre opgørelser af omkostningerne ved trængsel og inklusion af dynamiske effekter.
- Tilbageløb fra ubrugte reserver ikke per automatik går til nye infrastrukturprojekter. I de tilfælde, hvor de gør, skal det ske ud fra en samfundsøkonomisk prioritering.
- Investeringer prioriteres efter samfundsøkonomisk afkast. Det betyder en prioritering af
 - Investeringer i områder med trængsel og i korridorer med meget trafik.
 - Investeringer, der øger sammenhængen i og mellem områder med stor koncentration af økonomisk aktivitet.

³ På en kombiterminal omlastes gods fra bane- til vejtransport eller omvendt.

- Investeringer i intelligente trafiksystemer (ITS), kørsel i nødspor, rampedosering, etc.
- Investeringer i udvidelser af jernbaner og veje med lave anlægsomkostninger.
- Politikerne, når de forelægges samfundsøkonomiske analyser af projekter med lavt samfundsøkonomisk afkast, får anvist alternativer med højere afkast, som opfylder omtrent samme formål. Eksempelvis kan afkastet ved en højklasset busløsning og en letbane angives i samme beslutningsgrundlag.
- Samfundsøkonomiske konsekvenser af at udelade delelementer af et større projekt så vidt muligt belyses.
- Der etableres en statslig pulje, som medfinansierer kommuners arbejde med trængselsreducerende tiltag, fx optimering af signalanlæg i lyskryds.
- Der udarbejdes en sammenhængende strategi for prioritering af de offentlige investeringer i internationale forbindelser inklusive terminaler og den tilhørende baglandsinfrastruktur.

3.2 Brug betaling til at reducere trængsel i trafikken

De store omkostninger ved etablering og udbygning af infrastrukturen understreger vigtigheden af, at den anvendes bedst muligt. I den forbindelse kan brugerbetaling for at anvende infrastrukturen spille en vigtig rolle, da den påvirker, hvordan kollektiv trafik og broer mv. bliver benyttet.

Eksempler på brugerbetaling for infrastruktur er broafgifterne på Storebæltsforbindelsen, billetter i den kollektive trafik og en eventuel fremtidig roadpricing. Højere priser betyder, at færre benytter infrastrukturen, mens lavere priser betyder, at flere benytter den. Dermed kan priser bruges til at påvirke efterspørgslen efter infrastruktur på forskellige tidspunkter af dagen og ugen. Formålet med det kan fx være at reducere trængslen i myldretiden og øge udnyttelsesgraden uden for myldretiden.

Vejnettet er en vigtig del af den danske transportinfrastruktur. Det er afgørende for produktiviteten, idet 92 pct. af den samlede godsmængde, der har start- og slutdestination i Danmark transporteres med lastbil. For en stor del af danskerne er vejene desuden den væsentligste kilde til mobilitet.

Trængsel på vejene er et stigende problem. Det hæmmer produktiviteten, fordi det øger transporttiden og dermed de samlede transportomkostninger.

Problemet er størst i hovedstadsområdet og i Østjylland. Alene i hovedstaden er forsinkelsestiden opgjort til 9,3 mio. timer i 2012. Trængslen kan afhjælpes ved investeringer i infrastruktur, men det vil kræve endog meget store investeringer for at holde trængslen nede på det nuværende niveau. Trængselkommissionen vurderer, at deres samlede strategi for investeringer reducerer trængslen i hovedstadsområdet i 2025 fra 18,4 mio. til 15,6 mio. trængselstimer til en pris på mellem 32 og 42 mia. kr. Selv ved så store investeringer vil trængslen stige i forhold til i dag.

På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at der laves forsøg med km-baseret roadpricing.

På nogle broer og visse tunneler er der allerede begyndt at opstå trængsel. Problemerne vil her blive forstærket i takt med den generelle vækst i trafikken. Da det er dyrt at bygge broer og tunneller vil det ofte kunne betale sig samfundsøkonomisk at indføre betaling i trængselsperioderne. Det kan udskyde behovet for ny kapacitet og dermed frigøre midler til anden infrastruktur. Samtidig er prisen for at passere Storebælt og Øresundsbroen uden for myldretiden væsentlig højere end omkostningerne til at drift og vedligeholdelse. Der betyder, at forbindelserne ikke udnyttes optimalt.

Kommissionen anbefaler derfor, at der indføres brugerbetaling på større broer og tunneler i perioder med trængsel. På Storebælts- og Øresundsbroerne, hvor der allerede er brugerbetaling anbefales det, at priserne sænkes i perioder uden trængsel.

Passagertransport med jernbane er kendetegnet ved, at det er markant dyrere at fragte én ekstra passager i myldretiden end uden for myldretiden. DSB, Arriva og andre togoperatører tilpasser så vidt muligt længden af togene og i visse tilfælde antallet af afgang, så det passer med det forventede antal passagerer. I myldretiden, hvor der er mange passagerer, kører togoperatørerne derfor med lange tog, hvor flere togsæt er koblet sammen, mens de uden for myldretiden, hvor der er færre passagerer, kører med korte tog. En generel stigning i passagertallet betyder derfor typisk, at togoperatøren skal indsætte flere togsæt i driften.

Togoperatørens beholdning af togsæt er tilpasset behovet i de travleste perioder, så alle togsæt (fraregnet reserver) er ude at køre på skinnerne i myldretiden. Flere passagerer i myldretiden betyder derfor som udgangspunkt, at operatøren skal indkøbe flere togsæt. Omvendt vil operatøren godt kunne transportere flere passagerer uden for myldretiden med den eksisterende beholdning af togsæt.

Driftsomkostningen ved at transportere ét yderligere togsæde én km kan være dobbelt så høj i myldretiden som uden for myldretiden. Det faktiske forhold mellem driftsomkostningerne i og uden for myldretiden afhænger af strækningsspecifikke forhold omkring bl.a. myldretidens længde, passagerfordelingen, typen af togmateriel, og om en forøgelse af kapaciteten kan tilvejebringes ved at indsætte længere tog, eller om det kræver et øget antal afgang. Hvis togoperatøren eksempelvis uden for myldretiden kører med mange tomme sæder, så vil en stigning i passagertallet uden for myldretiden stort set ikke udløse flere omkostninger.

Forudsat indkøb af ekstra togmateriel kan togene gøres større og dermed rumme betydeligt flere passagerer. Banenettet indeholder derfor en stor kapacitetsreserve. Hvis en stigning i passagertallet i myldretiden på et tidspunkt udløser behov for flere togafgang, end banekapaciteten kan klare, kan omkostningerne til udvidelse af infrastrukturen blive særdeles betydelige. Trafikstyrelsen anslår fx, at en udvidelse af kapaciteten på Københavns Hovedbanegård med ti ekstra tog i timen koster over to mia. kr. i anlæg afhængigt af den valgte løsning. Måltrettet brug af differentierede priser kan bidrage til at reducere behovet for investeringer og samtidigt forbedre kapacitetsudnyttelsen uden for myldretiden. Produktivitetskommissionen anbefaler, at staten tilskynder til, at priserne i den kollektive transport i større udstrækning differentieres i forhold til efterspørgslen.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem en hensigtsmæssig anvendelse af transportinfrastrukturen anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Der laves forsøg med km-baseret roadpricing.
- Der indføres brugerbetaling i myldretiden for at køre over større broer og tunneler i perioder med trængsel.
- Priserne sænkes på Storebælts- og Øresundsforbindelsen i perioder uden trængsel.
- Staten tilskynder til, at priserne i den kollektive transport i større udstrækning differentieres i forhold til efterspørgslen.

3.3 Skab rammerne for en velfungerende digital infrastruktur

Udbredelsen af tjenester, som kræver en veludbygget digital infrastruktur, er vokset betydeligt i løbet af de seneste par årtier. Hvor den digitale infrastruktur frem til 1980'erne primært blev benyttet til at understøtte almindeligt fastnettelefoni, danner infrastrukturen i dag grundlag for en stor mængde elektronisk kommunikation via bredbånd og tv.

I starten blev internettet primært brugt til at sende e-mails og til at få adgang til informationer og nyheder. Adgangen til nettet fandt sted via såkaldte dial-up-forbindelser med stærkt begrænset kapacitet sammenlignet med nutidens bredbåndsforbindelser. I takt med den teknologiske udvikling har internetadgang fået stadig større betydning for husholdninger og virksomheder. I dag foregår en stor del af borgernes kontakt til det offentlige eksempelvis over nettet, ligesom den del af husholdningernes forbrug, der finder sted som e-handel, er stigende.

Virksomhederne har ligeledes taget bredbånd til sig, og i dag har de fleste virksomheder eksempelvis en hjemmeside. Hjemmesiderne bruges bl.a. til at markedsføre virksomhedernes produkter, men også fx i forbindelse med rekruttering af nye medarbejdere og service af kunder. Virksomheder bruger også bredbånd mere direkte i produktionen, eksempelvis til kommunikation mellem medarbejdere og mellem enheder med forskellig geografisk lokalisering og med andre virksomheder. I lighed med husholdninger spiller bredbåndsbaseret kommunikation desuden en stor rolle i forbindelse med virksomhedernes kontakt med det offentlige.

Mange anvendelser af internettet stiller ikke store krav til den bredbåndskapacitet, der er til rådighed. I de senere år har den teknologiske udvikling imidlertid givet basis for en lang række nye tjenester. Blandt de vigtigste er transmission af billeder og lyd, ligesom cloud computing i stigende grad vinder indpas. Disse tjenester har begge potentiale til at styrke virksomhedernes produktivitet.

I Danmark er udbygningen af den digitale infrastruktur baseret på to hovedprincipper, nemlig at den skal være markedsbaseret, og at reguleringen skal være teknologineutral. Princippet om markedsbaseret betyder, at infrastrukturen udbygges af private virksomheder uden offentligt tilskud. Princippet om teknologineutral regulering betyder, at reguleringen ikke søger at fremme bestemte teknologier.

Danmark har en veludbygget digital infrastruktur sammenlignet med de fleste lande. Selvom infrastrukturen generelt er veludbygget, er der væsentlige forskelle i de kapaciteter, der er til rådighed i forskellige dele af landet. Det har primært betydning for husholdninger og mindre virksomheder, mens større virksomheder typisk selv etablerer den kapacitet, som de har behov for. Det gør de, fordi det kan betale sig.

Regeringen har en målsætning, der specificerer en minimumskapacitet, som infrastrukturen skal kunne understøtte i hele landet i 2020. Målsætningen indebærer en væsentlig opgradering af infrastrukturen i dele af landet.

Der synes at være en modsætning mellem princippet om markedsbaseret udbygning og målsætningen om en landsdækkende minimumskapacitet. I nogle dele af landet vil omkostningerne ved at opgradere infrastrukturen med hurtigt bredbånd til alle givetvis være så høje, at de ikke kan dækkes af brugerne. I disse mere tyndt befolkede dele af landet vil de potentielle produktivitetseffekter desuden være meget små sammenlignet med omkostningerne. Målsætningen kan derfor ikke begrundes ud fra produktivitetshensyn, men afspejler primært lokal- og regionalpolitiske hensyn.

Produktivitetskommissionen anbefaler at fastholde principperne om, at udbygningen af den digitale infrastruktur skal være markedsbaseret, og at reguleringen skal være teknologineutral. Derved kommer kapaciteten til at afhænge af den faktiske efterspørgsel, ligesom den teknologineutrale regulering tilskynder til, at de enkelte teknologier udnyttes bedst muligt.

Når en virksomhed får hurtigt bredbånd, er det primært en gevinst for virksomheden selv. De få eksisterende studier af sammenhængen mellem bredbåndskapacitet og produktivitet tyder ikke på, at der er væsentlige gevinster at hente for andre – det økonomer kalder eksterne effekter. Ud fra samfundsøkonomiske hensyn er det derfor ikke velbegrundet at investere skatte kroner i hurtigere bredbånd til alle.

Der kan være lokal- og regionalpolitiske hensyn, der tilsiger, at den digitale infrastruktur bør kunne understøtte en fastsat minimumskapacitet på tværs af landet uanset ovenstående overvejelser. Det er en politisk vurdering, hvor tungt disse hensyn bør veje. I det omfang, der ønskes en udbygning ud over, hvad der kan opnås på markedsvilkår, er det vigtigt for omkostningseffektiviteten, at udbygningen foregår gennem veltilrettelagte offentlige udbud.

I dag er TDC langt den betydeligste ejer af digital infrastruktur i Danmark. Derudover er en del af infrastrukturen ejet af forskellige energiselskaber. De øvrige teleselskaber har adgang til at udbyde tjenester på TDC's infrastruktur på vilkår, der er reguleret af Erhvervsstyrelsen. Ud over at eje størstedelen af infrastrukturen har TDC imidlertid selv en stærk position på detailmarkedet for bredbåndstjenester. De øvrige selskaber har en mindre markedsandel i Danmark end nye udbydere i en række andre lande.

Konkurrence er en vigtig drivkraft bag produktivitsudviklingen i den private sektor. Det gælder også på bredbåndsområdet. Da bredbånd indgår som en vigtig teknologi i de fleste virksomheders produktion, vil et mere velfungerende bredbåndsmarked kunne øge produktiviteten i økonomien generelt. Regeringen forventes at offentliggøre en analyse af konkurrencesituationen på bredbåndsmarkedet i 2014. Produktivitetskommissionen anbefaler, at denne analyse bliver så bred som muligt.

De konkurrencemæssige udfordringer på bredbåndsmarkedet udspringer i høj grad af, at selskaberne anvender hinandens infrastruktur, og specielt at TDC's ejerskab af en række infrastrukturer kan svække konkurrenternes muligheder for at være konkurrencedygtige. Det vil derfor bl.a. være relevant at undersøge, i hvilket omfang funktionel separation af TDC's aktiviteter vil understøtte højere produktivitet via styrket konkurrence. Ved funktionel separation lægges de dele af en virksomhed, der har karakter af et naturligt monopol, det vil sige infrastrukturen, over i et selvstændigt selskab.

Endelig anbefaler Produktivitetskommissionen, at staten i samarbejde med kommunerne definerer krav om samgravning, og den digitale infrastruktur i højere grad indtænkes i planlægningsfasen ved etablering af nye bolig- og erhvervsområder.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem en hensigtsmæssig udbygning og anvendelse af den digitale infrastruktur anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Udbygningen af den digitale infrastruktur fortsat baseres på principperne om teknologineutralitet og markedsbaseret udbygning.
- Staten i samarbejde med kommunerne definerer krav om samgravning, og den digitale infrastruktur i højere grad indtænkes i planlægningsfasen ved etablering af nye bolig- og erhvervsområder, eksempelvis ved nedgravning af tomrør.
- Den kommende analyse af konkurrencesituationen på bredbåndsmarkedet og mulighederne for at forbedre denne bliver så bred som muligt og bl.a. adresserer, hvorvidt funktionel separation vil understøtte højere produktivitet gennem forbedret konkurrence.

3.4 En omkostningseffektiv energiproduktion og -distribution

Den danske energiforsyning omfatter en række virksomheder, der producerer og distribuerer elektricitet, naturgas og fjernvarme til brug internt i Danmark eller til eksport. Da energi er et input i næsten al økonomisk aktivitet, har produktiviteten i energisektoren betydning for resten af økonomien, både for erhvervslivet og husholdningerne.

Anvendelsen af fossile energikilder i energiproduktionen udleder drivhusgasser, hvilket har en negativ effekt på klimaet. Det er derfor politisk besluttet at reducere udslippet af drivhusgasser fra energiproduktionen både i Danmark og i resten af verden. Af hensyn til produktiviteten i sektoren er det vigtigt, at produktionen og distributionen af energi, herunder den grønne omstilling, sker til de lavest mulige omkostninger.

Produktivitetskommissionen har ikke haft mulighed for at udarbejde en tilbundsående analyse af energisektoren indenfor den givne tidsramme. Det følgende bygger på en overordnet gennemgang og analyse af udvalgte forhold, der vurderes at have stor betydning for produktiviteten i den danske energisektor. Produktivitetskommissionen har valgt at sætte særligt fokus på el-sektoren, da el-sektoren er den største og blandt andet derfor har stor betydning for produktiviteten i energisektoren under ét.

BOKS 1: VIDEN OM ENERGI- OG KLIMAPOLITIK OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger om energi- og klimapolitikken tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Anvendelsen af fossile energikilder i energiproduktionen udleder drivhusgasser, hvilket har en negativ effekt på klimaet. Det er politisk vedtaget at reducere udslippet af drivhusgasser både i Danmark og i resten af verden.
- I 2013 blev der udbetalt 4.762 mio. kr. i tilskud til miljøvenlig el-produktion gennem den såkaldte PSO-støtteordning. Landvindmøller, havvindmøller og el-produktion baseret på biomasse mv. fik udbetalt 3.476 mio. kr. i PSO-tilskud i 2013. Gennem det såkaldte grundbeløb, der gives frem til og med 2018, udbetales der også PSO-støtte til decentrale kraftvarmeværker, der blandt andet kan anvende naturgas i produktionen. Der blev udbetalt 1.136 mio. kr. i tilskud til de decentrale anlæg i 2013.

- De seneste energiaftaler indebærer en øget produktion af vedvarende energi i de kommende år. Dermed vil det samlede støttebehov stige givet den nuværende el-pris og de nuværende PSO-tilskudssatser.
- Der er i øjeblikket en relativt lav engrospris på elmarkedet, hvilket kan dæmpe incitamenterne til at investere i el-produktionskapacitet. Det gælder både for vedvarende energiteknologier og for konventionelle teknologier.
- En stigende mængde vindenergi kan forstærke et nedadgående pres på engrosprisen på el. I givet fald vil det betyde, at PSO-støtten stiger per kWh el produceret af vedvarende energiteknologier, fordi en del af disse er garanteret en fast afregningspris uanset markedsprisen. Støtten til de decentrale kraftvarmeværker vil også stige, når el-prisen falder under et vist niveau.
- Danmark har på nuværende tidspunkt en stærk forsyningssikkerhed. Indpasningen af mere vind i el-forsyningen og udfasningen af de kul- og naturgasfyrede el-producerende værker vil formentlig kræve fokus på den danske elforsyningssikkerhed på længere sigt.
- Der er relativt stor forskel på produktionsomkostningerne for forskellige typer af vedvarende energiteknologier. Der er dermed også stor forskel på, hvor meget de forskellige energiteknologier modtager i støtte. Fx forventes støtten til vindmøller på land at blive i gennemsnit 8,7 øre/kWh over en tyveårig periode. Tilsvarende forventes den gennemsnitlige støtte til biogas og havvindmøller at blive henholdsvis 41,0 øre/kWh og 25,1 øre/kWh over en tyveårig periode.
- Danmark har valgt nogle klimapolitiske målsætninger, der er mere ambitiøse, end de internationale aftaler forpligtiger os til. Det kan fordyre den danske energiproduktion – især på kort sigt. Om det fortsat vil være dyrere på længere sigt vil afhænge af den teknologiske udvikling på markedet, udviklingen i prisen på fossile brændsler og CO₂-kvoter mv.
- Naturgas kan bidrage til fleksibilitet og stabilitet i elforsyningen. Naturgas udleder omtrent 40 pct. mindre CO₂ i forhold til kul. Øget udbud af naturgas fx gennem indvinding af skifergas vil kunne skabe et nedadgående pres på naturgasprisen. Fx har indvindingen af skifergas medført et fald i gasprisen i USA. Det er dog fortsat meget usikkert, hvilken effekt en evt. produktion af skifergas i Europa vil have på den europæiske gaspris.
- Den nuværende regulering af netselskaberne giver ikke netselskaberne de rette incitament til at foretage optimale investeringer og dermed effektivisere driften.
- Energinet.dk og fjernvarmeselskaberne er underlagt en såkaldt hvile-i-sig-selv regulering, som ikke direkte pålægger selskaberne effektiviseringskrav. Forbrugerejede selskaber og offentlige selskaber har dog et incitament til at effektivisere driften, da gevinsten vil komme hhv. el- og varmekunderne til gode i form af lavere priser.

Produktivitetskommissionen vurderer, at der er et væsentligt potentiale for at tilrettelægge energi- og klimapolitikken, så den i højere grad tilgodeser hensynet til en omkostningseffektiv energiforsyning.

ANBEFALINGER //

For at øge produktiviteten gennem energi- og klimapolitikken anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Energi- og klimapolitikken indrettes, så den fremmer omkostningseffektivitet både i energidistributionen og i selve energiproduktionen, herunder i forhold til indpasningen af mere vedvarende energi. Elementer i en mere omkostningseffektiv energi- og klimapolitik kan bl.a. være, at
 - Der opstilles flere vindmøller på land og i mindre omfang anvendes andre mere omkostningsfulde vedvarende teknologier som fx biogas, solcelleanlæg og havvindmøller.
 - Kommende udbud af havvindmølleparker tilrettelægges, så der ikke stilles unødigt restriktive krav til tidshorisonten og finansielle garantier, og at mølleparkernes størrelse og beliggenhed understøtter lave omkostninger.
 - Reguleringen af el-netselskaberne ændres, så selskaberne får de rette incitamenter til at gennemføre optimale investeringer, der effektiviserer driften.

Produktivitetskommissionen anbefaler herudover, at undersøge:

- Om Danmark med fordel kan indgå på det svensk-norske marked for grønne certifikater eller på anden vis sikre teknologineutralitet i forhold til støtte af vedvarende energi.
- Fordele og ulemper ved at fastholde en vis energiproduktion baseret på gas over en længere periode.
- Om den nuværende PSO-støtteordning med fordel kan omlægges, så finansieringen ikke påhviler forbrug af vedvarende energi, og så støtten indgår på de årlige finanslove på linje med andre offentlige udgifter og indtægter.

Energiforsyningen i Danmark

Den danske energiforsyningssektor består overordnet set af tre delsektorer: Elsektoren, gassektoren og varmesektoren. De tre sektorer omsatte i 2011 for i alt 114 mia. kr. og havde knap 10.000 fuldtidsansatte, jf. tabel 1.

TABEL 1: OVERBLIK OVER ENERGIFORSYNINGSEKTOREN

	FULDTIDSANSATTE	OMSÆTNING (MIO. KR.)
Elsektoren	8.040	77.001
Gassektoren	544	15.635
Varmesektoren	1.270	21.458
Energisektoren i alt	9.854	114.094

Note: Tallene er fra 2011. Her betragtes alene energiforsyningen, dvs. råstofindvinding og brændstof til transport er ikke medtaget.
Kilde: Danmarks Statistik.

En stor del af selskaberne i energisektoren er helt eller delvist offentligt ejede. En del af selskaberne er ikke underlagt fuld offentlig kontrol, men er ofte heller ikke styret af privatøkonomiske interesser. Styreformen i selskaberne kan have væsentlig betydning for selskabernes drift, herunder produktiviteten. Produktivitetskommissionen vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at iværksætte en undersøgelse, som kan belyse denne problemstilling nærmere.

Produktiviteten inden for indvindingsindustrien, der primært dækker indvinding af olie og gas fra Nordsøen, har udviklet sig relativt stærkt i Danmark.⁴ Energiforsyningen har derimod haft en mere afdæmpet produktivitsudvikling i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med. Konkret er produktiviteten i den danske energiforsyningssektor vokset med knap 0,4 pct. om året i perioden 1995-2012.⁵

I 2012 udgjorde energiproduktion baseret på de fossile brændsler, dvs. olie, naturgas, kul og koks, ca. 75 pct. af det samlede bruttoenergiforbrug. Energiproduktion baseret på vedvarende energiformer, fx vind, udgjorde ca. 23 pct.⁶

Den igangværende omstilling af energiproduktionen til mere vedvarende energi er ikke forsøgt før. Der findes derfor heller ikke sikker forskningsmæssig viden om, hvordan denne omstilling vil påvirke produktiviteten i økonomien som helhed. Omstillingen vil kræve fokus på forsyningssikkerheden på længere sigt. Der er forskningsmæssigt belæg for, at forsyningssikkerheden har betydning for produktiviteten.

Politiske målsætninger om klima og vedvarende energi

Forbrug af energi fra fossile energikilder, fx kul, er forbundet med udledning af CO₂. Den globale udledning påvirker klimaet, og der er generel enighed om, at der er behov for politiske indgreb for at begrænse denne udledning. Derfor har EU vedtaget en række energi- og klimapolitiske målsætninger for medlemslandene, jf. boks 2. I forhold til omfanget og tempoet for omstillingen af energiforsyningen har Danmark valgt at være mere ambitiøs, end hvad de internationale aftaler forpligter os til.

BOKS 2: DE ENERGI- OG KLIMAPOLITISKE MÅLSÆTNINGER

Der er etableret et europæisk marked for handel med CO₂-kvoter. Formålet med kvotemarkedet er at begrænse udledningen af CO₂. Gennem dette marked fastsættes en pris for udledning af CO₂ i den såkaldte kvotesektor, der omfatter fx kraftværker, stål-, cement- og papirproduktion. Udledningen af CO₂ fra kvotesektoren i EU styres af antallet af kvoter, der reduceres efter en fast plan.

Et mindre forbrug af CO₂-kvoter i Danmark muliggør større forbrug af kvoter i andre EU-lande, så længe kvoteantallet er uændret i hele EU.

Der er endvidere opstillet en række danske og internationale målsætninger for udledning af CO₂ og indfasning af vedvarende energi, jf. tabel 2. EU har som helhed den målsætning for 2050 at reducere den overordnede drivhusgasudledning med 80-95 pct. i forhold til niveauet i 1990. Den danske regering har den langsigtede målsætning, at energiforsyningen er baseret fuldstændig på vedvarende energi i 2050, mens de øvrige sektorer, fx landbruget, har markant lavere udledning af drivhusgasser end i dag.

⁴ Eurostat.

⁵ Se baggrundsnotatet om "Energisektoren".

⁶ Derudover udgør energiproduktion baseret på ikke-bionedbrydeligt affald ca. 10 pct.

På mellemlangt sigt har EU på nuværende tidspunkt ingen konkrete målsætninger. Den danske regering har en målsætning om 100 pct. vedvarende energi i el og varmesektoren i 2035.

På kort sigt har Danmark via EU-samarbejdet forpligtet sig til at indpasse 30 pct. vedvarende energi i energiforsyningen i 2020. Med energiaftalen er denne forpligtigelse skærpet, da det er aftalt at indpasse mindst 35 pct. vedvarende energi.

TABEL 2: UDDRAG AF KLIMAMÆSSIGE MÅLSÆTNINGER OG FORPLIGTIGELSER

	Målsætning for 2050 ¹	
	EU som helhed	Dansk målsætning
Drivhusgasudledning og vedvarende energi	80-95 pct. reduktion i samlet udledning ift. 1990	100 pct. VE i energiforsyningen og markant lavere udledning i de øvrige sektorer
	Målsætning for 2035	
	EU som helhed	Dansk målsætning
Vedvarende energi	Ingen konkrete målsætninger	100 pct. VE i el- og varmesektoren ²
	Forpligtigelser i 2020	
	Forpligtigelse ift. EU	Den danske energiaftale (2012)
Vedvarende energi	30 pct. VE i energiforsyningen	Mindst 35 pct. VE i energiforsyningen

¹ Målsætningerne for 2050 er endnu ikke vedtaget som bindende hverken i EU eller i Danmark.

² Den danske VE-målsætning for 2035 fremgår af Regeringen (2011).

Kilde: Klima-, Energi- og Bygningsministeriet (2012).

For at øge andelen af vedvarende energi i energiforsyningen ydes der tilskud til produktion af vedvarende energi i Danmark. Støtten til de vedvarende energiteknologier finansieres gennem det såkaldte PSO-gebyr, som opkræves af virksomheder og husholdninger. I 2013 blev der gennem den såkaldte PSO-ordning udbetalt 4.762 mio. kr. til produktion af såkaldt miljøvenlig energi, jf. tabel 3. Landvindmøller, havvindmøller og el-produktion baseret på biomasse mv. fik i 2013 udbetalt et samlet tilskud på 3.476 mio. kr. De decentrale anlæg, der bl.a. kan anvende naturgas i el-produktionen, modtog 1.136 mio. kr. i tilskud i løbet af 2013. Udover tilskud til produktion af miljøvenlig energi afholdes der som en del af PSO-ordningen også omkostninger til bl.a. forskning og udvikling.

PSO-tilskudssatserne er fastsat i lov om elforsyning og lov om fremme af vedvarende energi. Der gælder forskellige satser for forskellige typer decentrale kraftvarmeværker, forskellige typer vindmøller osv.⁷ Energinet.dk, der er ansvarlig for bl.a. transmission af el i Danmark, beregner og udbetaler støtten til ejerne af de vedvarende produktionsanlæg mv.⁸ PSO-støtten indgår ikke på finansloven, som de øvrige statslige udgifter.

⁷ Lov om fremme af vedvarende energi og Lov om elforsyning.

⁸ Lov om fremme af vedvarende energi.

Med energiaftalen fra 2008 om bl.a. Anholt havmøllepark og energiaftalen fra 2012 om bl.a. at bygge nye havvindmølleparker og øge mængden af vindmøller på land samt solcelleaftalerne fra 2012 og 2013 vil mængden af vedvarende energi blive øget betydeligt i løbet af de kommende år. Dermed vil det samlede støttebeløb stige givet den nuværende el-pris og de nuværende PSO-tilskudssatser.

TABEL 3: TILSKUD TIL PRODUKTION AF MILJØVENLIG ENERGI, HERUNDER VEDVARENDE ENERGI

FORDELING AF PSO-MIDLER	2012 MIO. KR.	2013 MIO. KR.
Tilskud til landvindmøller	1.007	1.102
Tilskud til havvindmøller	851	1.705
Tilskud til biomasse mv.	458	669
Tilskud til decentrale anlæg	1.228	1.136
Kompensation for CO ₂ -afgift	219	150
I alt	3.763	4.762

Kilde: Energinet.dk (2013b): 59.

Behovet for støtte til vedvarende energiteknologier afhænger af udviklingen på markedet. Udviklingen i prisen på fossile energikilder, prisen på CO₂-kvoter samt den teknologiske udvikling har stor betydning for, hvornår vedvarende energiteknologier bliver konkurrencedygtige med energiteknologier baseret på fossile brændsler. Fx har indvendingen af skifer-gas i USA medført lave gaspriser, hvilket har reduceret kulforbruget i USA og dermed bidraget til at presse prisen på kul ned globalt. Den relativt lave pris på kul og den nuværende lave pris på CO₂-kvoter gør dermed kulfyrede værker konkurrencedygtige set i forhold til andre teknologier.

På den anden side forventes omkostningerne til fx havvindmølleparker på sigt at falde betydeligt set i forhold til andre energiteknologier, hvor med de bliver mere konkurrencedygtige.⁹ Nye vindmøller med en større MW kapacitet, lavere omkostninger til fundamenter og højere benyttelsestider som følge af især højere tårne med længere vinger vil i kombination med en øget industrialisering og standardisering af både produktionen og anlægsprocessen kunne reducere omkostninger til havvindmøller væsentligt. Landvindmøller forventes dog fortsat at være den billigste vedvarende teknologi i en årrække fremover.

Der er generelt relativt stor forskel på, hvor meget støtte de forskellige typer af vedvarende teknologier modtager. Fx forventes støtten til vindmøller på land i gennemsnit at blive 8,7 øre/kWh over en tyveårig periode. Tilsvarende forventes den gennemsnitlige støtte til biogas og havvindmøller at blive henholdsvis 41,0 øre/kWh og 25,1 øre/kWh over en tyveårig periode.¹⁰

⁹ Energistyrelsen (2014) og DONG Energy (2013).

¹⁰ Energistyrelsen, Sammenligning af støtteomkostninger til el-produktion på vedvarende energi, 2013. Prisen for havvindmøller bliver typisk fastsat gennem udbud. Der er regnet med en pris på 90 øre/kWh i løbet af de første 12 år.

Differentierede støtteordninger til forskellige typer af vedvarende teknologier kan begrundes ved, at nye teknologier støttes mere i deres opstartsfasen således, at de på sigt kan blive konkurrencedygtige med de mere etablerede vedvarende energiteknologier. En sådan strategi kan dog indebære en risiko for, at de samlede omkostninger til den grønne omstilling bliver højere, fordi der støttes teknologier, der også på længere sigt vil være relativt omkostningsfulde. Omvendt er det gennem et sådant støttesystem principielt muligt løbende at justere de forskellige støtteordninger, således at forskellige vedvarende energiteknologier ikke får mere støtte end nødvendigt. Skatteministeriet har i samarbejde med bl.a. Energistyrelsen igangsat en afgifts- og tilskudsanalyse på energiområdet, der forventes offentliggjort i løbet af 2014.

Norge og Sverige har etableret et fælles marked for grønne certifikater, der understøtter udbredelsen af vedvarende energiteknologier. Vedvarende energiteknologier opnår dermed generelt den samme støtte per MWh el produceret. Hermed er støtteordningen til vedvarende energiteknologier i Norge og Sverige teknologineutral, og der er derfor konkurrence mellem de forskellige teknologityper om at levere vedvarende energi til markedet.¹¹

El-sektoren

Elektricitet transporteres typisk fra el-producenterne gennem transmissionsnettet og derefter videre gennem distributionsnettet til forbrugerne, det vil sige virksomheder og husholdninger. El-producenterne sælger el på engrosmarkedet til detailhandelsselskaberne, der sælger den videre til forbrugerne.

Engrosmarkedet for el

Den danske el-produktionskapacitet består primært af vindmøller og de såkaldte kraftvarmeværker, der producerer el og varme samtidigt. Vindmøller har relativt høje etableringsomkostninger i forhold til el-produktionen fra møllerne. Når vindmøllerne først er blevet etableret, har de relativt lave omkostninger ved at producere el i forhold til andre teknologier. Vindmøllers marginale produktionsomkostninger er tæt på nul, da vind er et gratis input i produktionen. For at producere el skal kraftvarmeværker anvende CO₂-kvoter og fx kul.

Kraftvarmeværkerne har væsentligt højere marginale produktionsomkostninger end vindmøller ved produktion af el. Kraftvarmeværker kan dog også opnå indtægter gennem salg af varme og de såkaldte systemydelse, der anvendes til at skabe balance i el-systemet.

På det nordiske engrosmarked for el er konkurrencen så velfungerende, at udbuddet af el til en vis grad er bestemt af marginalomkostningerne af forskellige produktionsteknologier.

Der har traditionelt været mange timer i løbet af året, hvor de danske kraftvarmeværker har leveret el til markedet. Øget kapacitet på transmissionsforbindelser til Norge og Sverige samt en mere velfungerende indretning af det nordiske engrosmarkedet har øget udvekslingen af elektricitet mellem Danmark og Norden.

Relativt billig vandkraft og atomkraft fra Sverige, Norge og Finland bidrager til at presse engrosprisen på el ned i Danmark. Derudover har den økonomiske krise dæmpet den økonomiske aktivitet og energiforbruget, hvilket igen har reduceret engrosprisen. Den øgede indpasning af vind vil ligeledes bidrage til at presse engrosprisen for el nedad. Udviklingen i elprisen i Danmark er dermed i høj grad påvirket af forhold i vores nabolande. Den danske engrospris er ofte den samme som i andre områder fx Sverige og Norge, men svinger dog med årstider og vindforhold mv.

¹¹ Concito (2014) og Copenhagen Economics (2013).

Samlet set vil det nedadgående pres på engrosprisen betyde, at PSO-støtten stiger per kWh el produceret.¹² Det skyldes bl.a., at en stor andel af danske vedvarende el-produktionsteknologier er garanteret en fast afregningspris, uanset markedsprisen.¹³ Det gælder b.a. Anholt havmøllepark, der er garanteret en fast pris per kWh el for de første 20 TWh el produceret fra havmølleparken. Tilskuddet til de decentrale kraftvarmeværker, der som nævnt modtager støtte i form af det såkaldte grundbeløb, vil også stige, når engrosprisen på el falder under et vist niveau.

Det nedadgående pres på el-prisen vil derudover betyde, at der vil være færre timer i løbet af døgnet, hvor de danske kul-, og naturgasfyrede kraftvarmeværker leverer el til markedet. Hermed presses økonomien på de danske kul- og naturgasfyrede kraftvarmeværker, hvilket har resulteret i at flere kraftværksblokke uden et såkaldt varmegrundlag (varmekontrakt med et varmeselskab om salg af fjernvarme) er blevet taget ud af markedet i løbet af de seneste år.

Indpasningen af mere vind i el-forsyningen og udfasningen af de kul- og naturgasfyrede kraftvarmeværker vil kræve fokus på den danske elforsyningssikkerhed på længere sigt. Med meget vind er der dels behov for fleksibel el-produktionskapacitet, som fx kraftvarmeværker og gasturbiner, der kan aktiveres i perioder uden vind og dels behov for velfungerende udlandsforbindelser med høj kapacitet, da det på nuværende tidspunkt ikke er økonomisk rentabelt at oplagre elektricitet i store mængder. De centrale og decentrale kraftvarmeværker har dog mulighed for at oplagre varmt vand i store tanke, således at varmen ikke behøver at blive afsat præcist på samme tidspunkt, som den bliver produceret. Der forventes også i de kommende år væsentlige investeringer i store varmepumper i fjernvarmesektoren, hvorved fjernvarmenettet kan fungere som varmelager for el-produktionen fra vindmøller. Derudover vil fleksibelt el-forbrug også kunne bidrage til at opretholde den danske forsyningssikkerhed, hvis forbrug rykkes fra timer med et lavt udbud af el til timer med et højt udbud af el.

Ifølge Energinet.dk¹⁴, der bl.a. har ansvaret for el-systemet, er den danske forsyningssikkerhed fortsat stærk på trods af, at der er blevet lukket flere kraftværksblokke ned i løbet af de seneste år. Det skyldes, at der har været overkapacitet på markedet.

Energinet.dk er i øjeblikket ved at udbygge kapaciteten på transmissionskablerne til vores nabolande. Transmissionskablerne vil bl.a. kunne sikre en øget import af elektricitet i perioder med et lavt udbud af el i den danske elforsyning fx grundet en lav el-produktion fra vindmøller. Hermed vil transmissionsforbindelserne altså kunne bidrage til at sikre den danske forsyningssikkerhed.

I forlængelse af energiforliget fra marts 2012, har Energistyrelsen og Energinet.dk iværksat analyser af henholdsvis el-nettes funktionalitet og energiscenarier for 2020, 2035 og 2050. Analyserne forventes offentliggjort i løbet af 2014.

Ifølge Energinet.dk og Energistyrelsen kan det på længere sigt blive nødvendigt at etablere en støtteordning til fleksibel el-produktionskapacitet for dermed at opretholde en høj forsyningssikkerhed. Givet den nuværende stærke danske forsyningssikkerhed og planerne for udbygning af transmissionsforbindelserne vurderer Energinet.dk, at dette dog ikke vil være nødvendigt før efter 2020, forudsat at de planlagte investeringer i infrastruktur bliver gennemført.

¹² Energistyrelsen vurderer, at et fald i elprisen på 1 øre medfører en stigning i PSO på ca. 0,5 øre.

¹³ Energinet.dk, Årsrapport for 2013,2014.

¹⁴ Energinet.dk (2013a).

For at fremme en høj produktivitet i el-produktionen er det centralt, at el-produktionskapaciteten tilvejebringes omkostningseffektivt og så vidt muligt på markedsvilkår. Eventuelle støtteordninger kan med fordel udarbejdes i tæt koordination med vores nabolande, således at støtteordninger ikke forvrider konkurrencen på tværs af nationale grænser, og så forsyningssikkerheden i et givet område bliver opnået billigst muligt.

Landvind har relativt lave omkostninger

Vindmøller på land har generelt lavere gennemsnitlige produktionsomkostninger end fx biogasanlæg, solceller og havvindmøller.¹⁵ Nye vindmøller, der etableres på land i 2020, forventes blandt centrale aktører at være konkurrencedygtige med andre nye el-produktionsanlæg, herunder også nye kulkraftværker og gasturbiner.¹⁶

Af hensyn til omkostningseffektiviteten i energisektoren kan det derfor være en fordel i højere grad at udnytte de lavere omkostninger fra vindmøller på land relativt til andre vedvarende energiteknologier.¹⁷

Vindmøller på land modtog 1.102 mio. kr. i støtte i 2013.¹⁸ Hvis vindmøller på land på sigt kan klare sig uden støtte, vil dette således være en betydelig besparelse på de samlede energiomkostninger for virksomheder og husholdninger.

Der er i øjeblikket en relativt lav engrospris på elmarkedet, hvilket kan dæmpe incitamentene til at investere i el-produktionskapacitet. Det gælder både for vedvarende energiteknologier og for konventionelle teknologier. Der kan dog være et større incitament til at investere i kraftvarmeanlæg, hvis anlægget har et tilstrækkeligt varmegrundlag.

Derfor er det ikke umiddelbart klart, om en omfattende udbredelse af vindmøller på land vil forekomme uden støtte. Derudover er der visse barrierer for opsætning af vindmøller på land, herunder modstand fra naboer og afstandskrav til veje og bygninger

Der er truffet en politisk beslutning om inden 2020 at etablere to nye havvindmølleparker med en samlet kapacitet på 1.000 MW samt to-tre kystnære havvindmølleparker med en samlet kapacitet på 500 MW. Støtteordninger til havvindmølleparker bliver typisk fastsat gennem udbud. Udbuddet for Anholt vindmøllepark indeholdt en række betingelser, der formentlig unødigt øgede omkostningerne ved at etablere parken.¹⁹

Der er afsat 12 mio. kr. til at styrke Energistyrelsens arbejde med at forbedre konkurrencen omkring de kommende udbud af havvindmølleparkerne ved Kriegers Flak og Horns Rev.²⁰ Energistyrelsen har i 2013 gennemført en international markedsføringskampagne og har været i intensiv dialog med potentielle tilbudsgivere. Det forventes, at udbudsbetingelserne understøtter konkurrence omkring de kommende udbud af havvindmølleparker bedre, end det var tilfældet for Anholt Vindmøllepark.

¹⁵ Se fx Energistyrelsen (2014) og Dansk Energi og Dansk Fjernvarme (2013).

¹⁶ Se fx Concito (2014) og DONG Energy (2013).

¹⁷ Centrale aktører i branchen har fremhævet, at det ikke vil være muligt at indfri de danske klimapolitiske målsætninger uden omfattende brug af andre teknologier som fx havvindmølleparker.

¹⁸ *Energinet.dk* (2013b): 59.

¹⁹ Deloitte (2011).

²⁰ *Energiaftalen af 22. marts 2012*.

Centrale aktører i branchen vurderer, at der gennem en relativt lang etableringsperiode og en øget udnyttelse af stordriftsfordele formentligt kan være et potentiale for at reducere etableringsomkostninger for nye havvindmølleparker, for hvilke der endnu ikke er påbegyndt en udbudsproces. Derudover kan det være væsentligt mere omkostningsfuldt at etablere en havvindmøllepark på relativt dybt vand fremfor relativt lav vand, da omkostninger til fundamenter mv. stiger med vanddybden.²¹ En placering af havmøllerne på lavere vand vil således også kunne reducere omkostninger ved de nye havmølleparker.

Et effektivt marked for transport af el

Netselskaberne har monopol på at transportere el i hvert deres netbevillingsområde. Netselskaberne er derfor ikke underlagt et stærkt markedsmæssigt pres for at effektivisere driften sammenlignet med virksomheder på konkurrenceudsatte markeder. Som følge heraf er netselskaberne underlagt en økonomisk regulering. Den økonomiske regulering af netselskaberne består af tre overordnede elementer: i) indtægtsrammer, ii) forrentningsloft og iii) benchmarking.

Indtægtsrammereguleringen lægger et loft over den omsætning, som et netselskab må opnå gennem drift af el-distributionsnet. Indtægtsrammerne reguleres på baggrund af en årlig benchmarking af netselskabernes effektivitet. Derudover lægger forrentningsloftet et loft over, hvor stort et netselskabs overskud må være set i forhold til selskabets samlede netaktiver.

Det vurderes, at den økonomiske regulering af netselskaberne ikke nødvendigvis giver netselskaberne de rette incitamenter til at gennemføre de mest hensigtsmæssige investeringer og derigennem effektivisere driften på længere sigt. Fx kan den økonomiske regulering af netselskaberne give et større incitament til at investere i forstærkninger af el-nettet frem for de såkaldte smart grid investeringer, der kan spare fremtidige investeringer i nettet og dermed øge omkostningseffektiviteten i sektoren.

Derudover kan forrentningsloftet reducere netselskabernes incitament til at gennemføre investeringer i deres distributionsnet, da forrentningsloftet begrænser aflønningen af kapital. Hvis netselskaberne kan gennemføre investeringer, der reducerer omkostningerne og samtidigt *ikke* fører til højere betaling for transport af el for el-kunderne, vil det være samfundsøkonomisk fordelagtigt – uanset om netselskaberne dermed opnår en højere forrentning.

Produktivitetskommissionen vurderer, at der er et væsentligt potentiale for at forbedre reguleringen, så den i højere grad fremmer produktiviteten i el-distributionen.

Energinet.dk er ansvarlig for transmissionen af el og gas og reguleres efter hvile-i-sig-princippet. Det overordnede sigte med reguleringen er, at Energinet.dk skal optimere driften ud fra samfundsøkonomiske principper frem for selskabsøkonomiske. Energitilsynet har ansvaret for at sikre et uafhængigt tilsyn, og dermed sikre, at Energinet.dk kun indregner nødvendige omkostninger i priserne, og at eventuelle differencer udlignes over de kommende års tariffer. Dette sker blandt andet via deltagelse i internationale benchmarks.²² Energinet.dk er ikke underlagt en regulering, der pålægger løbende effektiviseringskrav som fx netselskaberne, men Energinet.dk's bestyrelse sætter løbende effektivitetsmål.²³

²¹ Energistyrelsen (2014).

²² Se de europæiske regulatorers analyse af el-transmissionsvirksomhedernes omkostningseffektivitet i benchmarkingen "E3Grid" fra september 2013 her: <http://energitilsynet.dk/om-energitilsynet/nyheder/enkelt-nyhed/artikel/benchmark-analyse-energinetdk-er-effektiv>.

²³ Energinet.dk's bestyrelses effektivitetsmål blev i forbindelse med Energiaftalen i 2012 indlagt i de såkaldte billiggørelsestillag, som frem mod 2020 skal stabilisere el- og gastarifferne. Nettoeffekten af disse billiggørelsestillag på tariffundlaget er fastlagt til 1.085 mio. kr. i 2020.

Regeringen har nedsat udvalget for el-reguleringseftersynet, som bl.a. skal vurdere, om der er behov for at ændre på henholdsvis Energinet.dk's og netselskabernes økonomiske regulering for derigennem at sikre en omkostningseffektiv drift af de danske transmissions- og distributionsnet.

Gassektoren

Naturgas dækker i dag en femtedel af det samlede danske bruttoenergiforbrug. Gas anvendes til individuel opvarmning af bygninger, til produktion af el og varme i små og store kraftvarmewærker og til procesvarme i fremstillingsindustrien. Omkring halvdelen af den danske befolkning får dækket deres varmemeforbrug enten direkte (eget gasfyr) eller indirekte (fjernvarme) via naturgas.

Gas er en fleksibel energikilde, der kan lagres, og gasinfrastrukturen er allerede veludbygget. Derudover udleder naturgas 40 pct. mindre CO₂ i forhold til kul. Opgraderet biogas – såkaldt VE-gas – som der forskes i, vil være udledningsfri.²⁴ Gas kan dermed yde et væsentligt bidrag til at sikre den danske forsyningssikkerhed og til den grønne omstilling af den danske energisektor.

Naturgassystemet vil også kunne fungere med VE-gas, som på langt sigt giver mulighed for at gøre systemet fri for CO₂-udledning. Der forskes i at anvende overskydende vindmøllestrøm til at producere VE-gasser, der kan anvendes i vindstille perioder.

Inden for de seneste år er det blevet teknisk muligt at indvinde den såkaldte skifergas, der er sværere tilgængeligt naturgas i skiferlag i undergrunden. Det er endnu uvist, hvorvidt der overhovedet er gas i de danske skiferlag, som det vil være rentabelt at indvinde, men enkelte usikre estimater har peget på muligheden for meget store forekomster i Danmark. Tilførslen af store naturgasressourcer til det amerikanske marked fra indvinding af skifergas har over de senere år presset gasprisen ned i USA.

Det er dog fortsat meget usikkert, hvilken effekt en evt. produktion af skifergas i Europa vil have på den europæiske gaspris.²⁵ Fx kan skifergas på land blive mere omkostningsfuldt at indvinde i Europa sammenlignet med i USA på grund af en højere befolkningstæthed. Bl.a. dette forhold taler for, at en indvinding af skifergas ikke vil have den samme effekt på den europæiske gaspris som i USA.

Et øget udbud af gas fx gennem indvinding af skifergas i Europa vil kunne medføre et nedadgående pres på gaspriserne i Europa. Der er i øjeblikket to efterforskninger i gang i Danmark i henholdsvis Nordjylland og Nordsjælland. Viser efterforskningerne, at der er skifergas i tilstrækkelige mængder i den danske undergrund, er det centralt, at den potentielle indvinding foregår under hensyntagen til miljøet. Dertil er det vigtigt, at denne ekstra omkostning afspejler risikoen korrekt, så en indvinding ikke bliver urentabel for potentielle investorer, hvis det samfundsøkonomisk kan svare sig.

I forlængelse af energiforliget fra marts 2012, har Energistyrelsen og Energinet.dk iværksat en analyse af gassystemets funktionalitet. Analysen forventes offentliggjort i løbet af 2014.

²⁴ Biogas kan ikke sendes direkte i naturgasnettet, da det indeholder CO₂ og har en lavere brændværdi end naturgas. Ved at anvende brint til at omdanne CO₂ til metan, kan denne opgraderede biogas erstatte naturgas. To forskningsprojekter på Renseanlæg Avedøre skal demonstrere, hvordan strøm fra vindkraft og vand omdannes til brint, der sammen med mikroorganismer kan omdanne CO₂ i biogas til metan, så biogassen dermed opgraderes til biometan, der kan sendes ud til naturgasforbrugerne (se fx: www.energinet.dk/DA/FORSKNING/Nyheder/Sider/Overskydende-vindkraft-bliver-til-groen-gas-i-Avedore.aspx). Energistyrelsen vurderer, at VE-gas på langt sigt vil kunne indgå som energikilde i transportsektoren, fremstillingsindustrien og som energikilde i hurtigt regulerende el-produktionsanlæg, der skal stabilisere el-systemet.

²⁵ Energinet.dk (2013a).

Fjernvarmesektoren

Ca. 1,6 mio. husstande har fjernvarme, hvilket svarer til godt 60 pct.²⁶ Varmeproducenterne, som fx kraftvarmeverkerne, producerer fjernvarme og sælger det videre til fjernvarmedistributionsselskaberne. Nogle fjernvarmeselskaber varetager både produktion og distribution af fjernvarme til forbrugerne. Der er 617 fjernvarmeselskaber, der er reguleret af Energitilsynet.²⁷

Som det er tilfældet med el- og gasnettet, er det ikke samfundsøkonomisk rentabelt at have parallelle konkurrerende distributionsnet. Fjernvarmeselskaberne har derfor monopol på distribution af fjernvarme.

Fjernvarmeselskaberne er underlagt en såkaldt hvile-i-sig-selv regulering. Hvile-i-sig-selv reguleringen pålægger ikke direkte fjernvarmeselskaberne at mindske deres omkostninger ved salg af fjernvarme til varmekunderne. Forbrugerejede selskaber og offentlige selskaber har dog incitament til at effektivisere driften, da gevinsten vil komme varmekunderne til gode i form af lavere varmepriser.

Det er ikke umiddelbart klart, hvor stor et effektiviseringspotentiale der er i sektoren, og om der vil være effektivitetsgevinster forbundet med en øget konsolidering, så produktion og distribution af fjernvarme samles i færre, større selskaber. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis dette undersøges nærmere.

Regeringen har nedsat en arbejdsgruppe, der skal undersøge effektiviseringspotentialet i sektoren. Derudover skal arbejdsgruppen vurdere, om der er behov for at ændre regulering i fjernvarmesektoren for dermed bl.a. at tilskynde til en mere effektiv fjernvarmeforsyning. I forbindelse med dette arbejde kan potentialet for effektiviseringer gennem en øget konsolidering og en eventuel udmelding af effektiviseringskrav med fordel undersøges.

²⁶ Dansk Fjernvarme (2012).

²⁷ Oplyst af Energitilsynet.

Kapitel 4

Uddannelse og innovation

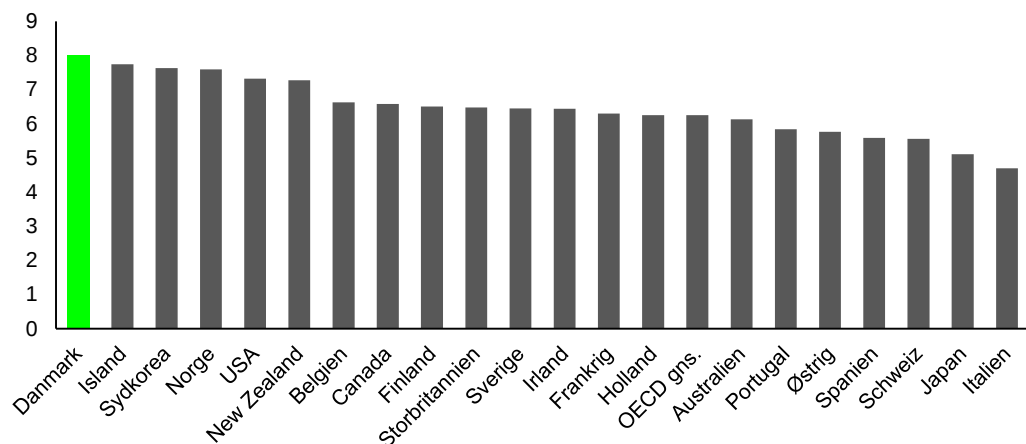
Produktivitet er viden anvendt i praksis. Skal Danmark blive mere produktiv, er det en forudsætning, at befolkningen har den fornødne viden og formår at omsætte den til praksis. Det kræver, at uddannelsessystemet i højere grad bidrager med viden og kompetencer, der giver høj produktivitet på arbejdsmarkedet. Og at samfundet giver endnu bedre betingelser for, at iværksættere, produktudviklere og forskere kan innovere. Hvordan det kan ske, er temaet for dette kapitel.

Som det ses af figur 17, ligger Danmark internationalt helt i top målt på, hvor mange midler vi bruger på uddannelsesområdet. Danmark lever også op til den internationale målsætning om at bruge tre pct. af nationalproduktet om året på forskning og udvikling, og der er omfattende støtteordninger til erhvervslivets innovation. Den lave produktivitetsvækst skyldes ikke, at vi bruger færre ressourcer på uddannelse og innovation end andre lande. Tværtimod.

Produktivitetskommissionens analyser viser, at det er gået den forkerte vej med uddannelsessystemet, og der er behov for at vende udviklingen. Skal Danmarks produktivetsproblem løses, er der behov for gennemgribende reformer i store dele af uddannelsessystemet. Kvaliteten af uddannelserne lige fra grundskole til universiteter skal hæves og sikre, at unge efterfølgende opnår høj beskæftigelse og høj løn.

Der kan være en sammenhæng mellem uddannelse og produktivitetsvæksten i de danske servicebrancher, jf. kapitel 1. Når der fx er relativt få højtuddannede i disse brancher sammenlignet med andre lande, kan det således være en af årsagerne til, at produktiviteten er vokset særligt langsomt i disse brancher siden 1995. Højtuddannede er hyppigere innovative og er dygtige til at anvende nye teknologier inden for fx it.

FIGUR 17: UDGIFTER TIL UDDANNELSE SOM PCT. AF BNP, 2010



Note: Både offentlige og private udgifter er medtaget. Studiestøtte til studerende mv. er ikke inkluderet. Figuren dækker alle de OECD-lande, hvor data foreligger på nær Chile, Israel, Mexico og landene i Østeuropa, der dog alle ligger under det danske niveau. Data for Tyskland i 2010 foreligger ikke, men i 2005 lå udgifterne i Tyskland betydeligt under det danske niveau.
Kilde: OECD (2013), tabel B2.1.

Hovedanbefalingerne i kapitlet er:

- Giv de videregående uddannelsesinstitutioner langt stærkere tilskyndelser til at levere uddannelser med høj studieintensitet og efterfølgende høj beskæftigelse og løn
- Giv de videregående uddannelsesinstitutioner bedre mulighed for at udbyde kortere og mere praktiske orienterede uddannelser, der afspejler arbejdsmarkedets behov
- Giv de uddannelsessøgende væsentligt stærkere tilskyndelser til at vælge uddannelser med gode beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder
- Giv de studerende nem adgang til sammenlignelige nøgletal for uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet
- Evaluér gymnasireformen og efterfølgende – når erhvervsuddannelsesreformen er gennemført – ungdomsuddannelserne under ét. Vurder på den baggrund, om der er behov for en mere gennemgribende reform af uddannelserne
- Fortsæt med at styrke det faglige niveau i folkeskolen, herunder især i dansk og matematik, ved at styrke læreruddannelsen og skabe gennemsigtighed om skolernes resultater i form af bl.a. eksamensresultater og elevernes videre uddannelse

Analyserne i kapitlet viser endvidere, at støtteordninger til forskning og innovation kan indrettes mere hensigtsmæssigt, men også at tilskud ikke gør det alene. Innovationspolitik skal opfattes bredere end blot som støtteordninger.

Dette kapitel inddrager de analyser, som kommissionen har foretaget i forbindelse med analyserapport 4.

DOKUMENTATION OG BAGGRUND FOR KOMMISSIONENS ANBEFALINGER

Dette kapitel er et sammendrag af Produktivitetskommissionens analyserapport 4 om *Uddannelse og innovation*. Kapitlet inddrager også:

- Det tekniske baggrundsnotat om *Lærernes gymnasiekarakterer og elevernes eksamensresultater*.
- Det tekniske baggrundsnotat om *Undervisningstimer på universitet*.
- Det tekniske baggrundsnotat om *Søskendes uddannelsesvalg og indkomst*.
- Baggrundsrapporten om *Skat og produktivitet*.

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

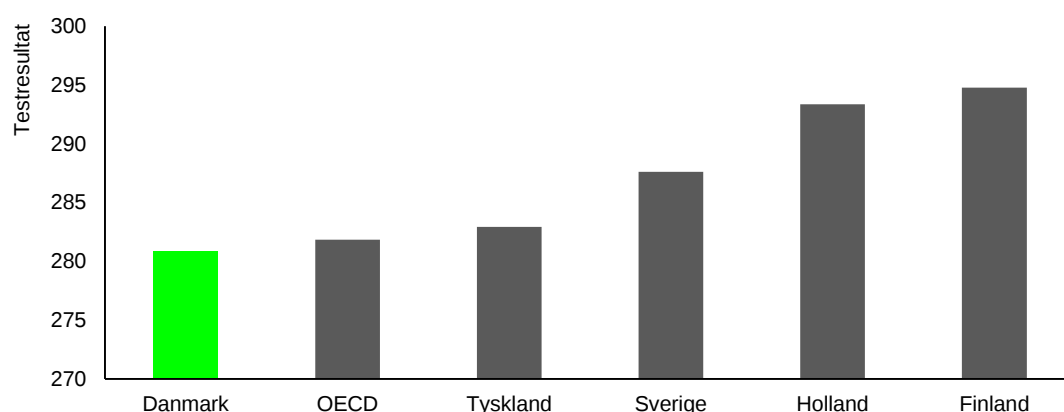
4.1 Dårlige resultater i uddannelsessystemet

17 pct. af folkeskolens afgangselever dumpede i 2012 eksamen i enten dansk eller matematik eller begge dele. Internationalt set klarer skolebørn i Danmark sig middelmådigt i tests af færdigheder, til trods for at Danmark er et af de lande, der bruger flest penge på folkeskolen. Den seneste PISA-undersøgelse bekræftede det billede. Danmark lå i 2012 omkring gennemsnittet i OECD, hvad angår læsning og skrivning, og en smule over i matematik.

Men OECD-gennemsnittet trækkes ned af lande som Chile, Mexico og Tyrkiet. Samtidig overvurderes de danske resultater noget, da Danmark udelukker flere elever med indlæringsvanskeligheder fra undersøgelsen end i andre lande, Luxemburg undtaget. En placering omkring gennemsnittet er således ikke prangende. Samtidig viser PISA-undersøgelsen, at folkeskoleelevers færdigheder inden for matematik år for år er faldet i Danmark, siden den første undersøgelse blev lavet i år 2000.

De dårlige resultater i folkeskolen er bekymrende. Forskning viser, at der er en tæt sammenhæng mellem folkeskoleelevers færdigheder og et lands produktivtævekst. For eleverne selv giver manglende færdigheder dårlige forudsætninger for at komme videre i uddannelsessystemet og dermed dårligere beskæftigelses-, karriere- og indtjeningsmuligheder i deres voksenliv. Blandt de afgangselever fra 2001, som ikke bestod dansk eller matematik, havde de 43 pct. endnu ikke gennemført nogen ungdomsuddannelse i 2011. Blandt de elever, der bestod begge fag, var det blot 13 pct.

FIGUR 18: DE 16-24-ÅRIGES FÆRDIGHEDER



Note: Gennemsnit af testresultater inden for læsning, regning og it-færdigheder. Data er indsamlet i 2011-2012. Forskellene mellem Danmark, OECD og Tyskland er ikke statistisk signifikante, mens Sverige, Holland og Finland klarer sig signifikant bedre.
Kilde: PIAAC.

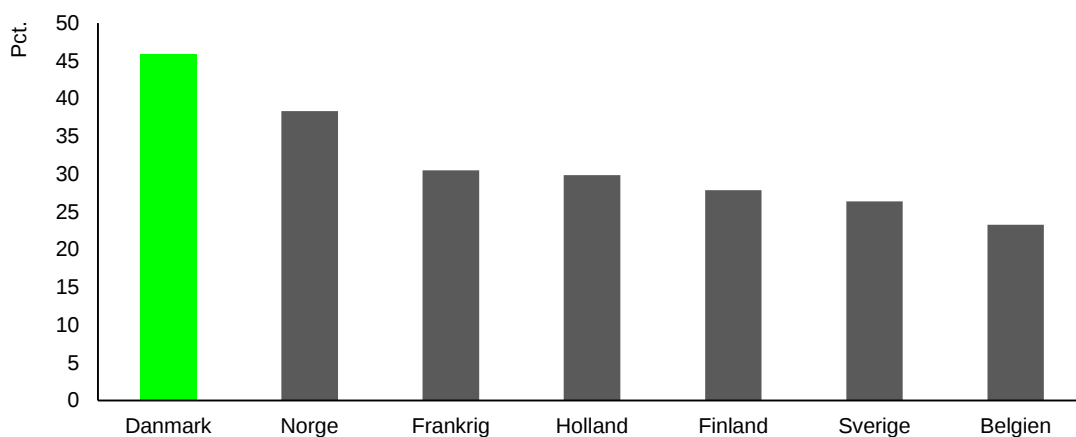
I en pendant til PISA-undersøgelsen har OECD fornyligt sammenlignet voksnes færdigheder i en række lande. Som det ses af figur 18, klarede de 16-24-årige i Danmark sig middelmådt i alle tre kategorier, der blev undersøgt (it-, læse- og talfærdigheder). Det indikerer, at problemerne i folkeskolen går igen på ungdomsuddannelserne og på de videregående uddannelser.

Erhvervsuddannelserne er i alvorlige vanskeligheder. Som det ses i figur 19, er frafaldet i Danmark det største blandt de lande, hvor OECD indsamler data. Der mangler praktikpladser, og gennemsnitsalderen for dem, der gennemfører, er 28 år. Årsagen er bl.a., at mange i Danmark tager mere end én ungdomsuddannelse. Det er dyrt. En ny undersøgelse viser, at unges dobbeltuddannelse koster samfundet 1,4 mia. kr. om året plus tabte skatteindtægter.

Problemerne på erhvervsuddannelserne er en væsentlig årsag til, at søgningen til gymnasierne gennem en lang årrække er steget markant. Det kan være uheldsmæssigt, hvis det fører til mangel på faglærte. Samtidig betyder den udvikling, at flere bogligt svage elever fra folkeskolen kommer i gymnasiet. Det sætter det faglige niveau under pres, og når dumpeprocenterne alligevel er lavere i dag end for 20 år siden, kan det tyde på, at kravene for at bestå en studentereksamen er faldet.

Den nye gymnasiereform og den nye karakterskala har formentlig bidraget til den udvikling, men det er svært at sige med sikkerhed. For der er i forbindelse med reformen ikke lavet nogen systematiske undersøgelser af, hvad den har betydet for elevernes færdigheder og kompetencer.

FIGUR 19: FRAFALD PÅ ERHVERVSUDDANNELSERNE

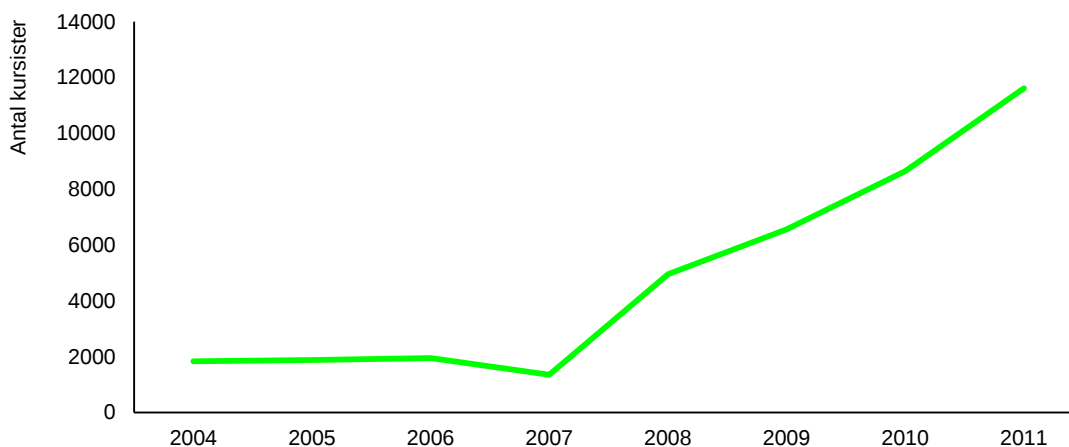


Note: Frafald er her defineret som andelen af elever, der ikke har færdiggjort uddannelsen to år efter normeret tid. Data er ikke indberettet fra flere lande.

Kilde: OECD.

Figur 20 viser en betragtelig stigning i antal studenter, som tager supplerende kurser i matematik og naturvidenskabelige fag for at opfylde adgangskrav på de videregående uddannelser. Det skyldes bl.a., at adgangskravene på universiteterne er steget, og at fagsammensætningen i gymnasiet ikke har ændret sig tilsvarende. Gymnasiet giver altså ikke i tilstrækkelig grad de studiesøgende de kvalifikationer, de skal bruge for at komme ind på en videregående uddannelse.

FIGUR 20: ANTAL KURSISTER PÅ GYMNASIALE SUPPLERINGSKURSER



Kilde: Danmarks Statistik.

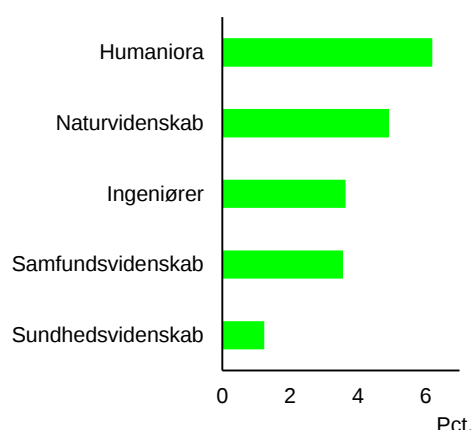
I figur 21 er vist den gennemsnitlige arbejdsløshed for forskellige grupper med en videregående uddannelse. Der er store forskelle på, hvor ofte de højtuddannede er arbejdsløse, og forskellene er vel at mærke vedholdende. Det er de samme uddannelsesgrupper, der i dag har høj beskæftigelse, som det var for 10, 20 og 30 år siden. Beskæftigelsesmønstret går igen i løn og indkomst. Uddannelsesgrupper med høj gennemsnitlig arbejdsløshed tjener mindre end uddannelsesgrupper med høj beskæftigelse. Og løn afspejler produktivitet. I hvert fald i den private sektor, hvor virksomhederne giver medarbejdere mere i løn, hvis de skaber mere værdi for virksomheden. Ellers risikerer virksomheden, at de søger job hos konkurrenten – med tab af kompetencer og indtjening til følge.

Andelen af unge, der får en videregående uddannelse, har været stigende gennem årtier. Men antallet af studiepladser og dimittender er vokset mest på uddannelser, der giver lav produktivitet målt på indkomst og beskæftigelsesgrad. Det ser ud til, at de unge i stor og stigende grad søger mod disse uddannelser, og at uddannelsesinstitutionerne parallelt hermed opretter pladser på de pågældende uddannelser.

Et eksempel er de humanistiske universitetsuddannelser. Selvom kandidater herfra konsekvent har haft højere arbejdsløshed og lavere timeløn end andre universitetsuddannede, er det også den uddannelsesretning, der har haft den største vækst i dimittender. Mellem 1991 og 2011 blev antallet af dimittender fra humaniora tredoblet. Det var primært studier som kommunikation, kunsthistorie, litteraturvidenskab, filmvidenskab og filosofi, der voksede. Det er studier, hvorfra dimittenderne oftere er arbejdsløse end fra andre humanistiske uddannelser.

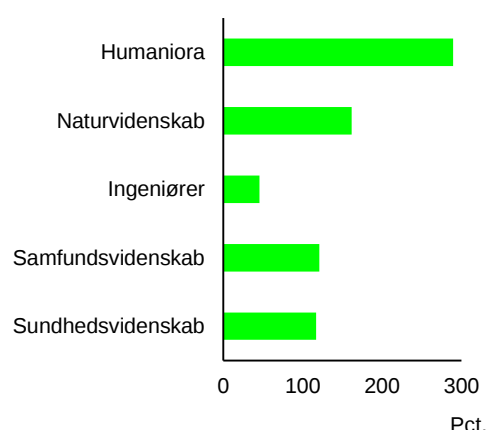
Dimittender fra en række korte og mellemlange uddannelser på det samfunds-faglige og det tekniske område opnår gennem deres uddannelse en højere løn end humanisterne. I det hele taget er der kun lidt sammenhæng mellem de videregående uddannelsers længde og dimittendernes indkomst. Det tyder på, at uddannelsessystemet ikke formår at prioritere de studieretninger, der har den højeste produktivitet. Og at uddannelsessystemet er dårligt til at afstemme længden af uddannelserne med størrelsen af den produktivitetsgevinst, som mere uddannelse kan give. Vi uddanner kort sagt forkert.

FIGUR 21: GENNEMSNITLIG ARBEJDSLØSHED BLANDT AKADEMIKERE 1991-2011



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

FIGUR 22: VÆKST I ANTAL DIMITTENDER FRA KANDIDATUDDANNELSER 1991-2011



Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Der undervises meget lidt på mange videregående uddannelser. På en række universitetsuddannelser modtager de studerende under ti timers undervisning om ugen (inklusive vejledning). Få undervisningstimer er ikke et problem, hvis studieintensiteten er høj som følge af fx hjemmeopgaver og høje faglige krav. Men en international undersøgelse har vist, at studerende, der modtager lidt undervisning, ikke arbejder mere hjemme end andre. Få undervisningstimer er derfor ofte ensbetydende med lav studieintensitet, og studieintensiteten betyder noget for, hvor meget de studerende lærer. Det bekræftes af Produktivitetskommissionens egen analyse. Den viser, at studerende, der har modtaget mere undervisning, har en betydeligt højere indkomst efter endt uddannelse.

4.2 Kompetente lærere er afgørende

Også på professionshøjskolerne er der eksempler på uddannelser med lav studieintensitet. Tag fx læreruddannelsen, der er en fuldtidsuddannelse. De studerende modtog i 2011 i gennemsnit 13 timers undervisning om ugen og brugte yderligere omtrent ti timer på at forberede sig. 23 timer i alt. I 1980'erne modtog lærerstuderende 25 timers undervisning ugentligt og skulle i tillæg bruge tid på at forberede sig. Lærerstuderende i Danmark bruger også mindre tid på at studere, end de gør i udlandet.

Det er særligt bekymrende, hvis lærerne gennem deres uddannelse ikke opnår tilstrækkelige kompetencer til at ruste den næste generation af folkeskoleelever til at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse med et højt fagligt niveau. At lærernes kompetencer er vigtige dokumenteres i en række internationale studier. Det bekræftes også af Produktivitetskommissionens egen analyse, som viser, at folkeskoleelever får højere karakterer til deres afgangseksamen, hvis de bliver undervist af lærere med høje gymnasiekarakterer. Har læreren én karakter højere gennemsnit, opnår eleverne 0,2 karakter højere eksamensresultat.

På trods af, at der med den nye reform af læreruddannelsen (indført med virkning fra 2013) er indført et karakteradgangskrav på læreruddannelsen på 7, havde den gennemsnitlige optagne i 2013 et karaktergennemsnit fra gymnasiet på 6,6. Vel at mærke efter det er blevet ganget op med bonusser for højniveaufag og hurtig start. Dermed lå de lærerstuderendes karakterer en halv karakter under landsgennemsnittet ved studentereksamen i 2013. Det skyldes, at kvote 2-optaget er steget til over 50 pct.

Tankerne bag den nye lærerreform er gode, men Produktivitetskommissionen anbefaler, at reformen af uddannelsen gøres mere vidtgående, og at implementeringen skærpes betydeligt. Det gælder særligt med hensyn til at håndhæve adgangskravet på uddannelsen, så karaktergennemsnittet for langt størstedelen af de optagne overstiger 7, at hæve karakterkravene for at komme ind på undervisningsfag og at hæve studieintensiteten, så læreruddannelsen svarer til et fuldtidsstudium. Kommissionen anbefaler også, at åbne op for alternative læreruddannelser. Herunder kan det overvejes at give universiteterne lov til at tilbyde en kandidatuddannelse som folkeskolelærer, der giver undervisningskompetence i de fag, de studerende har læst på deres bacheloruddannelse.

Læreruddannelsen er et eksempel på en uddannelse, som retter sig direkte mod job i den offentlige sektor. Sundheds- og pædagoguddannelserne er andre eksempler. Over 40 pct. af de højtuddannede i Danmark er uddannet inden for professioner rettet mod offentlig ansættelse. Hertil kommer, at kandidaterne fra en række universitetsuddannelser også primært finder beskæftigelse i den offentlige sektor. Det gælder fx engelsk (70 pct. ansat i den offentlige sektor), idræt (74 pct.), sociologi (74 pct.) og, ikke overraskende, offentlig administration (91 pct.).

Det placerer Danmark i toppen blandt OECD-lande, hvad angår andelen af højtuddannede, der finder beskæftigelse i den offentlige sektor. Det er formentlig en årsag til, at Danmark har relativt få højtuddannede i den private sektor. 48 pct. af de beskæftigede højtuddannede er privatansatte, mens det i EU er 60 pct., og i USA endnu mere.

De mange højtuddannede i den offentlige sektor afspejler i høj grad en politisk prioritering. Danskerne vil gerne have offentlig service af høj kvalitet, og en måde at opnå det på er at sikre, at de rette kompetencer er til stede hos de offentligt ansatte. Men i den prioritering kan også ligge en omkostning. Hvis den forringer virksomheders adgang til dygtige medarbejdere, kan det gå ud over produktiviteten i den private sektor.

4.3 Behov for gennemgribende eftersyn af uddannelsessystemet

Det er svært at sætte et præcist tal på, hvor meget det har betydet for produktiviteten, at uddannelsessystemet ikke er bedre til at give studerende kompetencer, der kan skabe høj værdi på arbejdsmarkedet. Men Produktivitetskommissionen vurderer, at det er en væsentlig årsag til Danmarks produktivetsproblem, og at der er behov for vidtgående reformer.

Noget er sket de senere år. Der er kommet en folkeskolereform, der bl.a. indebærer mere undervisning i dansk og matematik og flere undervisningstimer for at hæve det faglige niveau. Produktivitetskommissionen ser positivt på folkeskolereformen og anbefaler at fortsætte med at styrke det faglige niveau, herunder især i dansk og matematik. For nylig blev der også opnået politisk enighed om en reform af erhvervsskolerne, hvor der indføres adgangs-krav i dansk og matematik og skabes en enklere struktur i uddannelserne.

Kommissionen ser fortsat et behov for, at der foretages et gennemgribende eftersyn af hele uddannelsessystemet – fra daginstitutioner til universiteter – og kommer med en lang række anbefalinger til forbedringer. Et overblik over anbefalingerne kan findes sidst i dette kapitel. De næste tre afsnit er en opsummering af de overordnede linjer.

Et nøgleord er resultater. Hvordan sørger vi for, at uddannelsessystemet leverer de resultater, der er ønskværdige i et produktivetsperspektiv? I folkeskolen og i gymnasiet er det væsentligste resultat, at eleverne opnår de færdigheder, der er nødvendige for at gennemføre videre uddannelse med et højt fagligt niveau. For erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser er det væsentligste resultat, at dimittenderne gennem uddannelsen opnår kompetencer, der sikrer dem høj beskæftigelse og høj løn på arbejdsmarkedet.

Fokus i uddannelsespolitikken har i mange år været på at give så mange så muligt en uddannelse. Der har fx været en målsætning om, at 60 pct. af en ungdomsårgang skal have en videregående uddannelse. Det mål vil formentlig være nået et af de nærmeste år, og Produktivitetskommissionen anbefaler, at undervisnings- og uddannelsespolitikken fremover sigter mod at hæve elevers og studerendes faglige niveau og på at give kompetencer, der er anvendelige på arbejdsmarkedet. Kort sagt på kvalitet – målt på de resultater, uddannelsesinstitutionerne leverer.

I 1990 var det blot 35 pct. af en ungdomsårgang, der fik en videregående uddannelse. Når det om få år er 60 pct., er produktivetsgevinsten ved at fokusere på kvalitet af uddannelserne større end nogensinde før.

4.4 Uddannelsesinstitutionerne: Styling, tilskyndelser og kvalitet

En hovedårsag til problemerne i uddannelsessystemet er efter Produktivitetskommissionens vurdering, at der er alt for svage tilskyndelser til at fokusere på kvalitet. De utilstrækkelige tilskyndelser gælder både for uddannelsesinstitutionerne og for de studerende. Det er her, der skal sættes markant ind for at vende udviklingen.

Ungdomsuddannelser og videregående uddannelser udbydes som regel af selvejende institutioner, der langt hen ad vejen har frihed til selv at vælge, hvilke uddannelser de udbyder, størrelsen på optag, fagligt indhold osv. Samtidig er institutionerne finansieret ved hjælp af det såkaldte taxametersystem, der belønner dem for at uddanne mange studerende. Men det belønner dem ikke for, at de studerende efterfølgende opnår viden og kompetencer, der kan omsættes til høj beskæftigelse og løn.

Kombinationen af selveje og taxametersystemet er uheldig. Det har formentlig medvirket til, at flere får en uddannelse, men også til at for mange dimittender står med dårlige beskæftigelsesmuligheder bagefter. Enten fordi det faglige niveau på uddannelsen har været lavt, fordi omfanget af undervisningen har været utilstrækkeligt, fordi pensum ikke giver kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, eller fordi arbejdsmarkedet simpelthen er mættet.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at uddannelsesinstitutionerne gives væsentligt stærkere tilskyndelser til at levere uddannelser, der indebærer høj studieintensitet og sikrer dimittenderne gode indtjeningsmuligheder. Det vil kræve en radikal gentænkning af styrings- og finansieringsmodellerne for de videregående uddannelser.

I et produktivitetsperspektiv er det samtidigt vigtigt, at uddannelsessystemets opbygning bidrager til en tæt sammenhæng mellem de kompetencer, dimittender træder ind på arbejdsmarkedet med, og de opgaver, de kommer til at varetage.

Studerende der optages på et universitet har ret til at gennemføre en bacheloruddannelse (tre år) efterfulgt af en kandidatuddannelse (to år). I praksis slutter de fleste universitetsstuderende med en kandidatuddannelse. I dag er det mere end en fjerdedel af en ungdomsårgang, der går på universitetet. Det er et ressourcespild, hvis alle højtuddannede inden for et bestemt fagområde har en femårig kandidatuddannelse, selvom en bacheloruddannelse er tilstrækkelig til at varetage mange af de stillinger, faggruppen besætter. Ingeniørerne er et eksempel på et fagområde, hvor der er et velfungerende arbejdsmarked for både bachelorer og kandidater. Men på mange fagområder er kandidatuddannelser normen. Og her adskiller Danmark sig fra andre lande, hvor mange universitetsuddannelser afsluttes efter tre eller fire år.

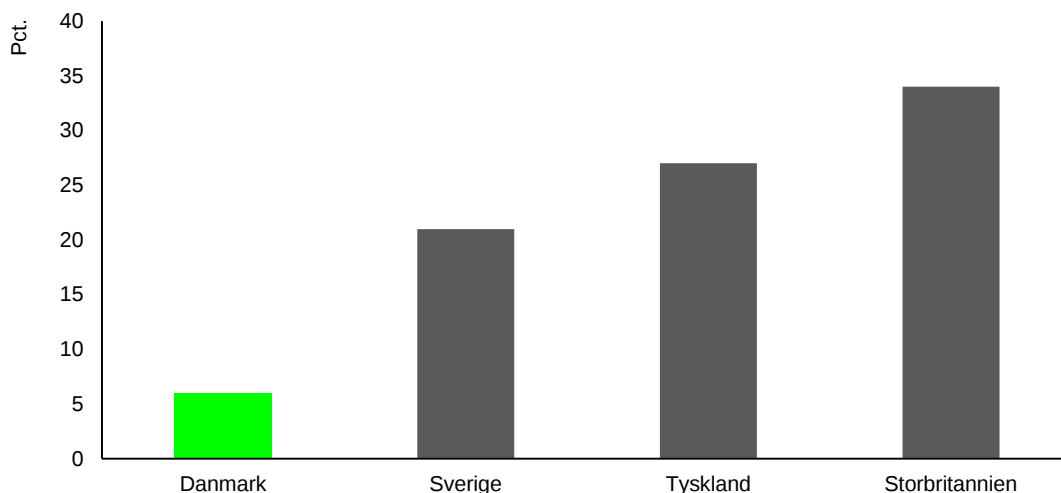
Produktivitetskommissionen anbefaler, at der igangsættes en undersøgelse af, om opbygningen af de videregående uddannelser sikrer dimittenderne uddannelser med optimal længde og indhold i forhold til det arbejdsmarked, de skal ud på. Det kan bl.a. overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt, hvis flere universitetsstuderende afsluttede deres uddannelse med en bachelorgrad, og om der med fordel kan indføres alternativer til de nuværende toårige kandidatuddannelser i form af kortere, mindre teoretisk orienterede overbygningsuddannelser. Undersøgelsen kan også give svar på, om der bør gives mulighed for at læse kandidatuddannelser på deltid på samme vilkår, hvad angår egenbetaling og offentlig finansiering, som på fuldtidsuddannelser.

4.5 De studerende: Tilskyndelser og information

Det manglende fokus på kvalitet hos uddannelsesinstitutionerne ville være et mindre problem, hvis de studiesøgende selv i højere grad efterspurgte uddannelser, der giver gode beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder.

Indkomst er en af mange faktorer, unge tager i betragtning, når de vælger uddannelse. Men i Danmark har vi indrettet os på en måde, så andre hensyn end indkomst vægter tungere. Direkte adspurgte er det også, hvad de studerende giver udtryk for, som det fremgår af figur 23.

FIGUR 23: ANDEL AF NYOPTAGNE STUDERENDE, DER HAR VALGT STUDIE PÅ BAGGRUND AF ARBEJDSMARKEDSSITUATIONEN



Note: Baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt nystartede studerende. Figuren viser andelen af de adspurgte, som har svaret, at deres studievalg blev truffet på baggrund af "lav arbejdsløshed" eller "mulighed for høj indkomst".

Kilde: DEA (2013).

Studerende i Danmark får gratis uddannelse og verdens suverænt højeste studiestøtte. SU-stipendiet er fx det dobbelte af det norske, og det tredobbelte af det svenske. Det er til trods for, at begge lande også støtter meget i en international sammenhæng.²⁸ Gratis uddannelse og høj studiestøtte gør omkostningen ved at studere lav. Lave omkostninger gør de studiesøgende mindre tilbøjelige til at lægge vægt på, om uddannelserne giver en høj indkomst. Samtidig betyder høje indkomstskatter og universelle velfærdsydelser, at forskellene på rådighedsbeløbene, dimittender fra forskellige uddannelsesretninger kan opnå efter endt uddannelse, er langt mindre end bruttoindkomstforskellene. Og bruttoindkomstforskellene afspejler produktivitet.

På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at studiesøgende gives væsentligt stærkere økonomiske tilskyndelser til at vælge uddannelser med gode muligheder for beskæftigelse og høj indkomst. Det kan fx ske ved at omlægge SU'en til statsgaranterede lån eller ved at indføre en vis brugerbetaling på studierne. Kapitel 6 beskriver nærmere, hvordan beskatningen kan påvirke de unges beslutning om at tage en uddannelse samt valget af uddannelsesretning.

Økonomiske tilskyndelser gør det ikke alene. De studiesøgende skal også have det rette informationsgrundlag at træffe deres uddannelsesvalg på. Her er en række af Danmarks nabolande, herunder Storbritannien, Norge og Tyskland, kommet meget længere med at offentliggøre sammenlignelige nøgletal for de videregående uddannelser. De fleste studiesøgende herhjemme har nok en idé om, at læger tjener mere end sygeplejersker, og at advokater tjener mere end historikere. Men de færreste har formentlig et klart billede af, hvor meget det drejer sig om. Og når unge har hundredevis af uddannelser at vælge imellem, er der ingen, der har et klart overblik over beskæftigelsesmuligheder og undervisningskvalitet på dem alle.

²⁸ Det er kompliceret at sammenligne støttesystemerne i forskellige lande. Stipendiet i Sverige er fx skattefrit, men udbetales kun i 40 uger om året. Samtidig er bundfradraget for erhvervsindkomst mindre, og reglerne for erhvervsarbejde anderledes. Teksten tager udgangspunkt i årlig støtte efter skat.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at de uddannelsessøgende får et bedre grundlag at træffe deres valg på. Det kan ske ved at offentliggøre sammenlignelige nøgletal, der beskriver uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet. Især er tal for arbejdsløshed, løn efter endt uddannelse, og hvor dimittenderne finder beskæftigelse, vigtige. Nøgletallene skal være let tilgængelige og kan offentliggøres på de enkelte uddannelsesinstitutioners hjemmeside og centralt i fx Uddannelsesguiden og på optagelse.dk. Studiesøgende kan endvidere blive præsenteret for nøgletallene for den uddannelse, de søger, gennem selve ansøgningsproceduren.

4.6 Mere gennemsigtighed og mere viden

Det er ikke kun de studiesøgende, der vil have gavn af at have mere viden om, hvad uddannelserne kan føre til. Princippet om mere gennemsigtighed gælder hele uddannelsessektoren. Er der et ønske om mere kvalitet, er det nødvendigt at have fokus på de resultater, sektoren leverer.

En ny analyse viser fx, at de nationale tests i folkeskolen har bidraget til at styrke elevernes færdigheder og til at forbedre evalueringskulturen i folkeskolen. Internationale undersøgelser har vist, at åbenhed omkring elevers færdigheder har en positiv effekt på skolers kvalitet. Det samme gør sig formentlig gældende for andre typer uddannelsesinstitutioner.

Kommissionen anbefaler, at de resultater, uddannelsesinstitutionerne leverer, systematisk offentliggøres på en sammenlignelig måde, så det bliver let at vurdere, hvor kvaliteten er høj. Resultater i folkeskolen og i gymnasiet omfatter prøvekarakterer og progression i uddannelsessystemet, og for erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser omfatter resultater beskæftigelse og indkomst efter endt uddannelse.

Herved får ansatte i sektoren bedre mulighed for at vurdere, om andre gør tingene på en bedre måde end dem selv. Børn, unge og forældre får bedre mulighed for at vælge det bedste uddannelsesstilbud, og politikerne får et bedre grundlag at træffe uddannelsespolitiske beslutninger på.

Sidstnævnte er noget, Produktivitetskommissionen vurderer, at politikere kan blive bedre til i Danmark. Reformen er ofte blevet gennemført uden at være solidt forankret i viden om deres konsekvenser. Et eksempel er gymnasireformen, der trådte i kraft i 2005. Den ændrede både fagstrukturen og undervisningen mærkbart. Man vidste meget lidt om konsekvenserne af reformen, da den blev indført, og der foreligger endnu ikke nogen systematisk viden om, hvilke konsekvenser reformen har haft for gymnasieelevernes færdigheder og studiekompetencer. Produktivitetskommissionen anbefaler at evaluere gymnasireformen, og når reformen af erhvervsskolerne er gennemført, undersøge, om der er behov for en mere gennemgribende reform af hele ungdomsuddannelsessystemet for at imødegå tendensen til, at stadig færre søger ind på erhvervsuddannelserne og for at sikre det faglige niveau på både de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne.

Uden sikker viden om, hvad der virker i uddannelsespolitikken, har politikerne ikke et solidt grundlag at træffe de rigtige beslutninger på. Kommissionen anbefaler derfor, at der gøres mere for at indsamle konkret viden om, hvad der virker i uddannelsespolitikken. Her er især kvantitative effektmålinger vigtige. Kvantitative effektmålinger er analyser, der på grundlag af systematisk indsamlede repræsentative data direkte måler de resultater, man gennem et tiltag søger at opnå. Resultater kan fx være færdigheder i matematik i folkeskolen eller indkomst efter endt uddannelse.

Det anbefales også, at dataindsamling og effektmåling af nye uddannelsesreformer tænkes ind som element i reformerne, når de besluttet. Det gør det muligt hurtigt at foretage justeringer for at imødegå eventuelle utilsigtede effekter. Og det vil bidrage med værdifuld viden om, hvordan vi generelt kan forbedre uddannelsessystemet.

4.7 Innovation og innovationspolitik

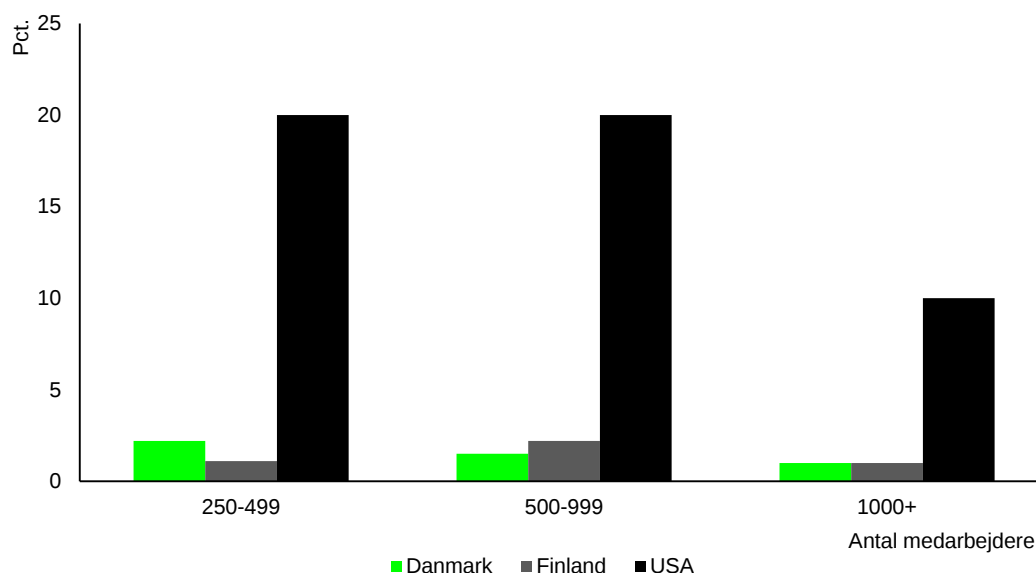
Innovation og produktivitet hænger tæt sammen. Innovation i en virksomhed sker, når den anvender ny eller eksisterende viden til at forbedre fx produkter, arbejdsgange eller organisering. Er innovationen en succes, vil den ofte bidrage til at hæve virksomhedens produktivitet.

Den lave produktivitetsvækst i Danmark gennem en lang årrække kan således være et udtryk for manglende succesrig innovation. Den tolkning understøttes af en undersøgelse, der viser, at danske virksomheder udfører mindre produkt- og procesinnovation end virksomheder i Finland, Holland og Sverige. Der er også tegn på, at danske og andre europæiske innovative iværksættere har mindre succes end de amerikanske. 20 pct. af amerikanske virksomheder med mere end 250 ansatte er under ti år gamle. I Danmark er det kun en tiendedel så mange, nemlig omkring to pct.

Noget af forskellen kan skyldes, at det amerikanske marked er betydeligt større end det danske, og amerikanske virksomheder har derfor et større kundegrundlag. Men når forskellene er så store, som det er tilfældet, peger det imidlertid også på, at innovative iværksættere har bedre vilkår i USA.

Danmark støtter innovation med anselige beløb. Det sker gennem tilskudsordninger til erhvervslivets innovation, forskning og udvikling. Der findes et stort antal af den slags ordninger, og det kan være svært at danne sig et overblik. Et rådgivende organ for Europa-Kommissionen har således betegnet det danske innovationssystem som en jungle. Samtidig foreligger der begrænset viden om, hvilke ordninger, der virker, og hvilke der ikke gør. Der er gjort fremskridt, hvad angår effektmåling de senere år, men Produktivitetskommissionen anbefaler, at indsatsen opprioriteres væsentligt.

FIGUR 24: ANDEL STORE VIRKSOMHEDER, DER ER UNDER 10 ÅR GAMLE



Note: For Danmark og Finland er kategorien 'mere end 1000 ansatte' under én pct. De amerikanske og finske tal er justeret for fusioner mv. Det har ikke været muligt med de danske data, hvorfor virksomheder, der på opstartsdatoen havde mere end 50 ansatte, er udeladt af analysen. Der er desuden databrud for de danske data i 1999. De danske tal er derfor kun et estimat.
Kilde: Nordic Entrepreneurship Monitor 2010.

Mange forskningsmidler tildeles landets universiteter. I et produktivitetsperspektiv er det væsentligt, da det er en forudsætning for, at de studerende kan blive undervist af forskere, der er bekendt med den nyeste viden.

Samarbejde mellem virksomheder og forskere ved landets universiteter kan også være en kilde til innovation. En effektiv arbejdsdeling mellem offentlig og privat forskning forudsætter dog, at universiteterne fokuserer på grundforskning og generel anvendelsesorienteret forskning, der ikke kan forventes at blive finansieret privat, jf. kapitel 6. På den måde minimeres risikoen for, at offentligt finansieret forskning fortrænger privat finansieret forskning uden at øge den samlede forskningsaktivitet.

De nuværende regler for samarbejdet mellem universiteterne og virksomhederne gør ofte samarbejdet til en meget kompliceret affære. Kommissionen anbefaler, at lovgivningen om universiteternes vidеноverførsel ændres væsentligt med henblik på at forenkle og smidiggøre de juridiske rammer.

Innovationspolitik er ikke begrænset til tilskudsordninger. Tværtimod skal innovationspolitik ses som alt, der påvirker virksomhedernes muligheder for, og tilskyndelser til, at være innovative. En højtuddannet arbejdsstyrke er fx en forudsætning for omfattende og succesrig innovation, og uddannelsespolitikken er således også en del af innovationspolitikken. Rammevilkår er også vigtige. Her spiller overdreven regulering, manglende internationalisering og manglende konkurrence en væsentlig rolle, jf. kapitel 2. Måden, den offentlige sektors indkøbs- og udbudspolitik er skruet sammen på, kan også påvirke innovationsaktiviteten, jf. kapitel 8.

I kølvandet på den finansielle krise er det blevet vanskeligere at fremskaffe kapital til finansiering af innovative investeringer. Vanskelighederne er bl.a. søgt imødegået ved oprettelsen af investeringsfonden Dansk Vækstkapital, ved at give Vækstfonden mulighed for at tilbyde nye låneinstrumenter og gennem et lovforslag om forbedring af de juridiske rammer for etablering af et marked for erhvervsobligationer med sikkerhed i lån til mindre virksomheder. Produktivitetskommissionen tilslutter sig den indsats.

Erhvervsbeskatningen i Danmark er i dag indrettet på en måde, der mindsker tilskyndelsen til at investere i innovative aktiviteter. En virksomhed beskattes af sit overskud, som mere eller mindre svarer til indtægten fra salg minus omkostningerne til produktion. I en traditionel virksomhed sker salget kort efter, produktionen er fundet sted, og virksomhedens overskud svarer nogenlunde til forskellen mellem udgifter og indtægter i et givent år.

Fordi udvikling af nye produkter tager tid, kan der gå flere år mellem det tidspunkt, hvor nye innovative virksomheder afholder omkostninger til udvikling, og til at produktet er salgbart. De kører derfor ofte med underskud i en årrække, før investeringen i innovation begynder at give afkast.

Hvis små innovative virksomheder skal beskattes på lige fod med traditionelle virksomheder, hvor omkostninger og indtægter falder i samme år, skal beregningen af deres skattemæssige overskud tage højde for denne tidsforskydning. I dag kan kun 60 pct. af tidligere års underskud, der overstiger 7,5 mio. kr., fradrages i årets skattepligtige overskud. Konsekvensen er, at innovationsaktiviteter i mindre virksomheder beskattes hårdere end almindelig produktion. Produktivitetskommissionen anbefaler, at begrænsningen på retten til at fradrage underskud ophæves. Som det bliver beskrevet nærmere i kapitel 6, vil det skabe bedre symmetri i erhvervsbeskatningen og dermed bedre vilkår for investering i innovation.

Produktivitetskommissionen kommer med mere end 50 anbefalinger vedrørende uddannelse og innovation. Anbefalingerne er gengivet på de følgende sider.

ANBEFALINGER

TVÆRGÅENDE I UDDANNELSESSYSTEMET:

- Kommissionen anbefaler, at de resultater, uddannelsesinstitutionerne leverer, systematisk offentliggøres på en sammenlignelig måde, så det bliver let for borgerne at vurdere, hvor kvaliteten er høj. Vigtige resultater i folkeskolen og i gymnasiet er resultater i nationale tests, prøvekarakterer og progression i uddannelsessystemet. På erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser er vigtige resultater beskæftigelse og indkomst efter endt uddannelse.
- Kommissionen anbefaler, at styringen af uddannelsesinstitutionerne i højere grad sigter mod at sikre høj kvalitet målt på bl.a. elevernes præstationer og på studerendes indkomst efter endt uddannelse.
- Kommissionen anbefaler, at reformer af uddannelsessystemet fremover sigter mod at hæve elevers og studerendes faglige niveau, og at der fokuseres på de kompetencer, der er anvendelige på arbejdsmarkedet.
- Kommissionen anbefaler, at uddannelsespolitikken i højere grad baserer sig på konkret viden, herunder på kvantitative forskningsresultater. På områder, hvor der ikke foreligger entydig evidensbaseret viden om, hvad der sikrer læring i undervisningen, anbefaler Kommissionen, at forskningsindsatsen opprioriteres.
- Kommissionen anbefaler, at systematisk dataindsamling og kvantitativ evaluering tænkes ind i reformer af uddannelsessystemet, så erfaringerne fremover kan bruges til at forbedre undervisnings- og uddannelses tilbuddene.

FOLKESKOLEN OG DAGTILBUD:

- Kommissionen ser positivt på den nye folkeskolereform, men anbefaler, at den evalueres grundigt og så hurtigt, som erfaringsindsamling gør det muligt.
- Kommissionen anbefaler, at det undersøges, hvordan indsatsen i dagtilbuddene for at stimulere børns læring kan intensiveres. Der kan fx være behov for at opstille klare målsætninger for, hvad børn skal kunne, når de når skolealderen, og at måle institutionerne på, hvorvidt de målsætninger nås.
- Tankerne bag den nye læreruddannelse er gode, men kommissionen anbefaler, at reformen af uddannelsen gøres mere vidtgående, og at implementeringen skærpes betydeligt. Det gælder særligt med hensyn til at:
 - Håndhæve adgangskravet på uddannelsen, så karaktergennemsnittet for langt størstedelen af de optagne overstiger 7. Det kan ske ved at sætte en lav grænse for, hvor stort kvote 2-optaget må være i forhold til det samlede optag.
 - Hæve karakterkravene for at komme ind på undervisningsfag.
 - Hæve studieintensiteten, så læreruddannelsen svarer til et fuldtidsstudium.
- Basere undervisningen på solid evidens for, hvilke pædagogiske metoder der sikrer, at eleverne i folkeskolen lærer mest muligt.
- At undersøge om de kompetencemål, lærerstuderende skal opnå gennem uddannelsen, er tilstrækkelige.

- At undersøge om det nuværende system med de mange små lærerseminarer er hensigtsmæssigt.
- Kommissionen anbefaler at åbne mere op for alternative læreruddannelser. Herunder kan det overvejes at give universiteterne lov til at tilbyde en kandidatuddannelse som folkeskolelærer, der giver undervisningskompetence i de fag, studerende har læst på deres bacheloruddannelse.
- Kommissionen anbefaler, at skolerne øger fokus på elevernes faglige resultater, herunder de nationale tests, eksamenskarakterer og progression i uddannelsessystemet efter folkeskolens afgangseksamen. Konkret anbefaler kommissionen, at resultaterne offentliggøres i en årlig rapport på skolernes hjemmeside, hvor resultaterne kan sammenlignes med andre skolars og med udviklingen over tid.
- Kommissionen anbefaler, at skoleledere og lærere i højere grad belønnes for at bidrage til gode resultater.
- Kommissionen anbefaler, at den enkelte lærers præstationer evalueres systematisk med udgangspunkt i elevernes resultater, og at der arbejdes mere målrettet med at hæve lærernes kompetenceniveau gennem efteruddannelse på områder, hvor der er konkrete behov.
- Kommissionen anbefaler, at der fremskaffes mere systematisk viden om, hvordan it kan forbedre indlæringen i folkeskolen. Her kan man bl.a. inddrage erfaringer fra pionérskoler i fx USA.

UNGDOMSUDDANNELSER

- Kommissionen anbefaler, at der foretages et gennemgribende eftersyn af ungdomsuddannelserne for at vurdere, hvordan man i fremtiden sikrer, at udbuddet og indholdet af uddannelserne stemmer overens med de kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet og med de faglige krav, der stilles på de videregående uddannelser. Kommissionen anbefaler at fokusere på:
 - Om optaget på det almene gymnasium er blevet for stort i forhold til optaget på erhvervsuddannelserne og på de erhvervsgymnasiale uddannelser.
 - Om det vil være mere hensigtsmæssigt at have de forskellige ungdomsuddannelser integreret på samme institution, eller om en anden styringsform end selvejende institutioner kan bidrage til bedre koordinering mellem uddannelsesinstitutionerne.
 - At evaluere gymnasireformen systematisk for at fastslå hvad konsekvensen har været for studenternes faglige niveau. Det kan fx ske ved at undersøge, om reformstuderenter klarer sig anderledes end andre, når de har deltaget i samme eksamen på en videregående uddannelse. Frafald på uddannelserne og løn efter endt uddannelse kan også sammenlignes.
 - Om det faglige niveau på de gymnasiale uddannelser bør være højere.
 - Hvordan gymnasiet indrettes på en måde, så der skabes en bedre sammenhæng til de videregående uddannelser. Herunder hvordan flere opnår et adgangsgivende niveau i matematik og de naturvidenskabelige fag.
 - Hvordan det undgås, at unge tager flere ungdomsuddannelser.

- Hvordan det sikres, at unge får en ungdomsuddannelse, mens de stadig er teen-agere. Herunder kan det være nyttigt at præcisere målsætningen om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse, med at det skal ske, inden de fylder 21.
- Om det vil være hensigtsmæssigt at gentænke styrings- og finansieringsmodellerne for ungdomsuddannelserne.
- Kommissionen anbefaler, at et eftersyn af ungdomsuddannelsesområdet ikke medfører, at arbejdet med en reform af erhvervsuddannelserne forsinkes.

STUDERENDE OG UDDANNELSESSØGENDE

- Kommissionen anbefaler, at uddannelsessøgende får et bedre grundlag at træffe deres valg af uddannelse på. Det kan ske ved at offentliggøre sammenlignelige nøgletal, der beskriver uddannelsernes kvalitet og relevans på arbejdsmarkedet. Især er tal for arbejdsløshed, beskæftigelsesområde og løn efter endt uddannelse vigtige. Nøgletallene bør offentliggøres på de enkelte uddannelsesinstitutioners hjemmeside og centralt i fx uddannelsesguiden og på optagelse.dk. De kan endvidere anvendes i ungdomsuddannelsernes studievejledning, og studiesøgende kan med fordel blive præsenteret for nøgletallene for den uddannelse, de søger, gennem ansøgningsproceduren.
- Kommissionen anbefaler, at studiesøgende gives væsentligt stærkere økonomiske tilskyndelser til at vælge uddannelser med gode muligheder for beskæftigelse og høj løn. Det kan fx ske ved at omlægge en del af SU'en til statsgaranterede studielån, ved at give lavere SU til studier med høj og vedvarende arbejdsløshed, eller ved at indføre en vis brugerbetaling på uddannelserne.
- Kommissionen anbefaler, at en mere direkte styring af optag på uddannelser, hvorfra dimittenderne systematisk klarer sig dårligt på arbejdsmarkedet, overvejes.

STYRING OG FINANSIERING AF VIDEREGÅENDE UDDANNELSER

- Kommissionen anbefaler, at uddannelsespolitikken fokuserer på målsætninger for uddannelsernes kvalitet og for deres anvendelighed på arbejdsmarkedet.
- Kommissionen anbefaler, at uddannelsesinstitutionerne gives væsentligt stærkere tilskyndelser til at levere uddannelser, der indebærer høj studieintensitet og sikrer dimittenderne gode indtjeningsmuligheder. Det vil kræve en radikal gentænkning af styrings- og finansieringsmodellerne for de videregående uddannelser. Her er vigtige målsætninger, at:
 - Finansieringssystemet indrettes, så uddannelsesinstitutionerne får klare tilskyndelser til at udbyde uddannelser, der giver dimittenderne høj beskæftigelse og løn.
 - Det sikres, at omfanget af undervisning og hjemmearbejde på alle fuldtidsstudier (60 ECTS/semester) indebærer, at de studerende studerer i et omfang, der svarer til minimum 37 timer om ugen.
 - Økonomiske tilskyndelser til hurtig færdiggørelse primært lægges på de studerende. Færdiggørelsesbonusen i taxametersystemet og i studietidsmodellen afskaffes, da de giver institutionerne uhensigtsmæssige tilskyndelser til at sænke det faglige niveau.

- Styringen af uddannelsesinstitutionerne sikrer, at nye uddannelser kun oprettes, fordi der er et reelt behov på arbejdsmarkedet og ikke som en konsekvens af forskelle på taxametersatser.
- For at mindske bureaukrati og holde fokus på resultater anbefaler kommissionen, at der løbende foretages kvalitetsvurdering og evaluering af uddannelser på baggrund af kvantitative nøgletal, herunder dimittendernes indkomst og beskæftigelsessituation.
- Kommissionen anbefaler, at det undersøges, om antallet af forskellige uddannelsesretninger med fordel kan beskæres. Undersøgelsen kan bl.a. se på, hvad de mange uddannelser betyder for gennemsigtigheden, kvaliteten og omkostningerne i det danske uddannelsessystem, samt for dimittendernes indkomst på arbejdsmarkedet.

DE VIDEREGÅENDE UDDANNELSERS OPBYGNING

- Kommissionen anbefaler en undersøgelse af, om opbygningen af de videregående uddannelser sikrer dimittenderne uddannelser med optimal længde og indhold i forhold til det arbejdsmarked, de skal ud på. Det kan bl.a. overvejes:
 - Om det vil være hensigtsmæssigt, hvis flere universitetsstuderende afsluttede deres uddannelse med en bachelorgrad.
 - Om der med fordel kan indføres alternativer til de nuværende toårige kandidatuddannelser i form af kortere, mindre teoretisk orienterede overbygningsuddannelser.
 - Om der bør gives mulighed for at læse kandidatuddannelser på deltid på samme vilkår, hvad angår egenbetaling og offentlig finansiering, som på fuldtidsuddannelser.
 - Om der er behov for en målrettet indsats for at undgå, at studerende overuddanner sig. Mulige tiltag inkluderer en ændring af uddannelsesinstitutionernes tilskyndelser til at holde studerende i uddannelse, brugerbetaling på overbygningsuddannelser og dimensionering af antallet af pladser på overbygningsuddannelserne.

SAMARBEJDE MELLEM UNIVERSITETER OG ERHVERVSLIV

- Kommissionen anbefaler, at resultaterne af universiteternes arbejde med viden- og teknologioverførsel måles primært på omfanget af deres samarbejde med virksomhederne om forsknings- og udviklingsaktiviteter, mens antallet af patenter, licensaftaler og spin-off virksomheder tillægges mindre betydning.
- Kommissionen anbefaler, at lovgivningen om universiteternes videnovertførsel ændres væsentligt med henblik på at forenkle og smidiggøre de juridiske rammer. I den forbindelse anbefales det, at
 - Undersøge om man indenfor EU-rettens rammer kan erstatte retningslinjernes uhåndterlige krav om salg 'på markedsvilkår' med en mere operationel regel om, at priserne på universiteternes forskningsresultater og forskerydelser til virksomhederne skal fastsættes ud fra universiteternes marginale omkostninger ved ydelserne, evt. baseret på standardtakster eller andre skabelonagtige regler.

- Lægge op til brug af enklere samarbejdsmodeller, herunder fx en model hvor universiteterne mod et engangsbeløb ved opstart af fælles projekter fraskriver sig alle rettigheder til efterfølgende kommerialisering af eventuelle opfindelser, der måtte udspringe af samarbejdet med virksomhederne, uden at universiteterne derved afskæres fra fortsat forskning inden for det pågældende område.
- Kommissionen anbefaler, at den netop vedtagne evaluering af indsatsen for viden-samarbejder følges hurtigt op af et udvalgsarbejde, der efter de ovennævnte principper kan fremlægge konkrete forslag til ændringer i de dele af den nationale lovgivning og de deraf afledte regelsæt, som skønnes at hæmme videnoverførslen fra universiteterne. Udvalget kan bl.a. vurdere:
 - Hvordan reglerne for prisfastsættelse af universiteternes forskningsresultater og forskerydelser kan forenkles, og hvor stort et spillerum der kan gives for gratis overdragelse af forskningsresultater.
 - Om der kan være en fordel ved at supplere de lokale tech-trans-enheder med en national enhed, der kan yde juridisk og anden relevant faglig bistand til de lokale enheder og hjælpe med at løfte projekter ud af universiteterne, når de er modnet til et vist stadie.

INNOVATIONSOMRÅDET

- Kommissionen anbefaler, at indsatsen for at måle effekterne af ordningerne i innovationssystemet opprioriteres væsentligt. Opstilling af systematiske effektkæder bruges som værktøj til at evaluere og sikre logisk sammenhæng i ordningerne. Effektmålinger bruges aktivt og kritisk til at vurdere, om virkemidler skal stoppes, revideres eller videreføres og eventuelt udvides.
- Kommissionen anbefaler, at for at mindske risikoen for støttespild nedsættes tilskudsprocenten i en støtteordning, hvis ordningen til stadighed har væsentligt flere kvalificerede ansøgere, end der er midler til at støtte. Alternativt kan den samlede udgiftsramme for de særligt populære ordninger udvides, hvis effektmålinger viser, at de har en stor produktivitetsfremmende effekt.
- Kommissionen anbefaler, at de igangværende bestræbelser på at fokusere innovationssystemet på færre, større ordninger videreføres, bl.a. med henblik på at undgå unødigt overlap mellem konkurrerende ordninger i statsligt og regionalt og kommunalt regi.
- Kommissionen anbefaler, at der skabes bedre symmetri i skattesystemet og dermed bedre vilkår for investering i innovation ved at fjerne den såkaldte 60-procents regel for begrænsning af selskabers ret til fradrag for underskud.
- Kommissionen anbefaler, at vækstfondens mulighed for at tilbyde de såkaldte Vækstlån til mindre virksomheder videreføres efter udløbet af den nuværende ordning i 2015, hvis situationen på kapitalmarkederne til den tid fortsat gør det vanskeligt for mindre virksomheder med vækstpotentiale at skaffe finansiering.

Kapitel 5

De offentlige udgifter og økonomisk vækst

Er der en sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og den økonomiske vækst? Hvad betyder sammensætningen af de offentlige udgifter for væksten? Og hvad betyder det for samfundsøkonomien og for udviklingen i den offentlige service, hvis produktiviteten vokser langsommere i den offentlige end i den private sektor? I dette kapitel diskuterer vi disse spørgsmål.

Den offentlige sektor opkræver skatter og stiller en lang række serviceydelser til rådighed for borgerne uden eller med reduceret betaling. Det er der mange gode grunde til, herunder at det kan understøtte produktiviteten.

Samfundsmæssigt er der store fordele ved at sikre, at der er en sammenhængende og vel-fungerende infrastruktur, at der er lige adgang til uddannelse med et højt kvalitetsniveau, og at der bliver stillet sundhedsydelser til rådighed for de borgere, der har behov for det. I mange tilfælde vil gevinsten for samfundet som helhed være større end gevinsten for den enkelte borger. Dermed er der risiko for, at der ikke bliver investeret nok set ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv, hvis borgerne selv skal betale fuldt ud for disse ydelser.

De offentlige indkomstoverførsler kan også forsikre borgerne mod sociale begivenheder på områder, hvor de private forsikringsmarkeder ikke kan sikre en samfundsmæssigt optimal risikodækning. Det kan gøre borgerne mere villige til at omstille sig og løbe en erhvervsmæssig risiko, hvilket kan fremme produktiviteten.

Der er altså gode grunde til at forvente, at visse offentlige udgifter kan fremme den økonomiske vækst. Men kun til en vis grænse. Offentlige udgifter skal nemlig finansieres, og det sker typisk gennem skatter og afgifter. Skatter skader væksten, hvis de får borgere eller virksomheder til at ændre adfærd i en retning, der hæmmer produktiviteten. Det kan fx være ved at gøre det mindre attraktivt at yde en ekstra indsats på arbejdet, mindske gevinsten ved at tage en uddannelse eller give mindre tilskyndelse til at investere og starte egen virksomhed. De fleste skatter er nemlig det, man kalder *forvridende*, dvs. at de får borgerne og virksomhederne til at handle anderledes, end de ellers ville have gjort. Det kan mindske dynamikken i erhvervslivet og lægge en dæmper på produktivitetsudviklingen.

Hertil kommer, at produktiviteten i den offentlige sektors serviceproduktion alt andet lige bliver svækket af, at der som udgangspunkt ikke er nogen virksomhedsdynamik, hvilket er en afgørende drivkraft for produktivitetsvæksten i det private erhvervsliv (jf. kapitel 2). I den offentlige sektor kan de mest produktive enheder typisk ikke vinde markedsandele fra de mindre produktive og helt nye virksomheder kan ikke uden videre træde ind på markedet.

Ved lave udgiftsniveauer må en stigning i de offentlige udgifter forventes at stimulere væksten. Men på et tidspunkt vil gevinsten ved at øge de (skattefinansierede) offentlige udgifter ikke længere kunne opveje det tab, der følger af de forvridende skatter. Hvis målet er en høj velstand på langt sigt, kan den offentlige sektor altså blive "for stor". Ud fra et produktivitetsperspektiv er det ønskeligt, at den offentlige sektor er lige netop så stor, at det vil svække produktiviteten, både hvis de offentlige udgifter og skatterne stiger, og hvis de falder.

Desværre er det meget vanskeligt – for ikke at sige umuligt – at sige noget om, hvor Danmark befinder sig i forhold til denne idealsituation. Den empiriske litteratur giver ikke noget svar på spørgsmålet om, hvorvidt det vil skade eller gavne væksten, hvis de offentlige udgifter og skatterne i Danmark blev større eller mindre. Svaret afhænger nemlig både af, hvad skattekroneerne bliver brugt på, og hvordan skattekroneerne bliver opkrævet.

Svaret vil også afhænge af, hvordan vi i Danmark har indrettet os sammenlignet med andre lande. Danmark er en lille åben økonomi, der er stærkt afhængig af at kunne handle med omverdenen og være integreret i den globale økonomi. Det betyder også, at der er mindre rum til, at beskatningen i Danmark kan overstige beskatningen i andre lande, uden at det vil skade væksten og dermed det langsigtede indkomstniveau.

Og endelig vil svaret afhænge af, hvordan de offentligt finansierede serviceydelser bliver produceret. Fordi det er en gevinst for samfundet, at det offentlige finansierer visse serviceydelser, er det ikke ensbetydende med, at det i alle tilfælde er mest effektivt, at det offentlige også selv producerer ydelserne.

Selvom den empiriske litteratur ikke kan give et entydigt svar, kan to ting dog siges med ret stor sikkerhed.

For det *første* er en stor del af de offentlige ydelser af en sådan natur, at efterspørgslen efter dem stiger, når indkomsten stiger. Jo rigere borgerne er, jo flere ydelser vil de efterspørge (fx behandling for flere sygdomme), og jo højere kvalitet i ydelserne vil de ønske (fx uddannelse og pasningstilbud). Samtidig kan der være en tendens til, at mange offentlige serviceydelser over tid bliver dyrere sammenlignet med andre varer og serviceydelser, fordi de er relativt arbejdskraftintensive. Produktivitetsudviklingen i arbejdsintensive erhverv er sædvanligvis svagere end i mere kapitalintensive erhverv. Samlet set vil det føre til et stigende pres på de offentlige budgetter i en periode, hvor den demografiske udvikling også betyder stigende udgifter til fx ældrepleje og sundhed.

For det *andet* har Danmark en stor offentlig sektor og et af verdens højeste skattetryk. Alt andet lige begrænser det mulighederne for at finansiere nye offentlige ydelser, uden at det risikerer at skade væksten. Hvis der er et politisk ønske om at understøtte et højt velstandsniveau, vil stigende skatter ikke være en langsigtet løsning på det stigende budgetpres, selvom man kan gøre meget for at indrette skattesystemet, så forvridningen bliver så begrænset som muligt.

En måde at imødekomme det stigende budgetpres på er gennem højere produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. Analyser foretaget i forbindelse med Produktivitetskommissionens arbejde tyder på, at der er et betydeligt potentiale for at øge produktiviteten i den offentlige sektor, hvis de mindst effektive offentlige enheder over årene bringes på niveau med de mest effektive sammenlignelige enheder. Men der ligger ikke ”guld på gaden”, der bare venter på at blive samlet op.

Det er ikke muligt uden videre at bringe de mindst effektive enheder på niveau med de bedste. Helt parallelt er der også betydelige forskelle på produktiviteten i sammenlignelige virksomheder inden for samme branche i den private sektor. En realisering af en del af potentialet for den offentlige sektor vil kræve aktive tiltag af en lang række aktører, herunder politikerne, de offentlige ledere og medarbejderne og deres fagforeninger. Samtidig kan en række rammevilkår give mindre tilskyndelse til og færre muligheder for at hæve produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor. Til gengæld kan også de mest effektive enheder hen ad vejen blive mere effektive, og effektiviseringspotentialet vil derfor være større på længere sigt.

BOKS 3: VIDEN OM SAMMENHÆNGEN MELLEM DEN OFFENTLIGE SEKTORS STØRRELSE OG DEN ØKONOMISKE VÆKST

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende de offentlige udgifter tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Danmark har en stor offentlig sektor. De offentlige udgifter udgør næsten 60 pct. af BNP, og næsten en tredjedel af alle beskæftigede er offentligt ansatte.
- De offentlige udgifter må op til et vist niveau forventes at bidrage positivt til den økonomiske vækst. Ved et vist udgiftsniveau bliver de nødvendige skatter så høje, at yderligere stigninger i udgifter og skatter samlet set vil hæmme væksten.
- Det er yderst vanskeligt at sige, hvor Danmark befinder sig i forhold til dette udgiftsniveau. Det afhænger både af, hvordan skatterne bliver opkrævet, og hvordan de offentlige udgifter er sammensat.
- Den demografiske udvikling og udviklingen i den gennemsnitlige levestandard må forventes at føre til stigende efterspørgsel efter offentlige serviceydelser.
- Det høje skattetryk i Danmark betyder, at den stigende efterspørgsel efter offentlige serviceydelser ikke kan finansieres gennem højere skatter, uden at det på et tidspunkt skader den økonomiske vækst.
- Hvis produktiviteten i den offentlige sektor stiger, vil omfanget og kvaliteten af de offentlige serviceydelser kunne stige, uden at det indebærer højere offentlige udgifter og dermed højere skatter.
- Særlige rammevilkår for den offentlige sektor og en høj arbejdskraftintensitet giver grund til at forvente, at produktivitetsvæksten vil være mindre i det offentlige end i det private.
- På langt sigt vil en svagere produktivitetsvækst i det offentlige sammenlignet med det private betyde, at borgerne oplever, at det offentlige serviceniveau ikke følger med udviklingen i den private levestandard, selvom de offentlige udgifter stiger.
- Der er et betydeligt potentiale for at øge produktiviteten i den offentlige sektor.

Fra et vækstperspektiv er det hensigtsmæssigt at prioritere de offentlige udgifter så de med størst mulig sandsynlighed påvirker produktiviteten positivt.

ANBEFALING //

For at understøtte Danmarks produktivitet via udgiftspolitikken anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- De offentlige udgifter prioriteres med blik for, hvordan de påvirker produktiviteten.

Dette kapitel inddrager de analyser, som kommissionen enten selv har foretaget, eller som er blevet bestilt udefra i forbindelse med kommissionens arbejde.

DOKUMENTATION OG BAGGRUND FOR KOMMISSIONENS ANBEFALINGER

Dette kapitel inddrager Produktivitetskommissionens publikationer vedrørende udfordringerne ved at måle produktivitet i den offentlige sektor, som kommissionen udarbejdede i forbindelse med analyserapport 1 *Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?*. Kapitlet inddrager også det materiale, som Produktivitetskommissionen lancerede i forbindelse med dens deltagelse i folkemødet på Bornholm i 2013. For yderligere dokumentation og baggrund for kommissionens anbefalinger henvises derfor til:

- Debatoplægget om *Fokus på resultater i den offentlige sektor*.
- Arbejdsnotatet om *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?*.
- Baggrundsrapporten om *Måling af produktivitet i den offentlige sektor*.
- Baggrundsrapporten om *Produktivitet, konkurrenceevne og beskæftigelse*.
- Tekniske notater om kommunal benchmarking fra KORA Service og produktivitet i 94 kommuner og *Kommunale serviceniveauer og produktivitet*.
- Faktaarket om *Effektiviseringspotentialet i den offentlige sektor*.
- Teknisk notat fra DREAM modelgruppen om *Produktiviteten i den offentlige sektor*.

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

5.1 Danmark har en stor offentlig sektor

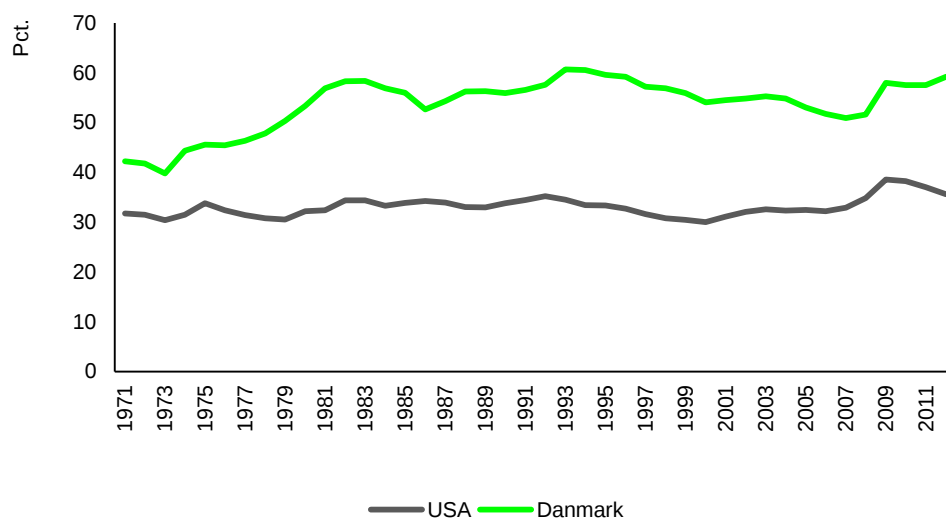
Danmark har en stor offentlig sektor sammenlignet med andre lande (jf. figur 5). Man kan derfor spørge, om de store offentlige udgifter er en af forklaringerne på den beskedne produktivitetsudvikling i Danmark relativt til USA siden midten af 1990'erne. Produktivitetskommissionen har ikke foretaget en tilbundsgående analyse af dette spørgsmål, som er meget vanskeligt at belyse. Ud fra udviklingen i de offentlige udgifters størrelse og sammensætning sammenholdt med udviklingen i produktiviteten vurderer kommissionen, at der umiddelbart ikke er tegn på, at størrelsen af de offentlige udgifter er en væsentlig faktor i forhold til Danmarks produktivetsproblem.

Figur 25 viser, at de danske offentlige udgifter steg betydeligt især op gennem 1970'erne, hvor den offentlige sektor blev udbygget. Siden starten af 1980'erne har de offentlige udgifter i både Danmark og USA udgjort en forholdsvis konstant andel af BNP. Størrelsesforholdet mellem den danske og amerikanske offentlige sektor har altså været forholdsvis konstant både i perioden fra starten af 1980'erne og op til 1995, hvor den danske timeproduktivitet nærmede sig det amerikanske produktivetsniveau, og i perioden efter 1995, hvor Danmark begyndte at tabe terræn til USA. Stigningen i de danske offentlige udgifter afspejles naturligt nok ved et stigende skattetryk frem til midten af 1980'erne, jf. figur 26. Det danske skattetryk er således steget i forhold til det amerikanske. Udviklingen skal dog tolkes med forsigtighed, idet USA i denne periode har opbygget en stor offentlig gæld.

Figur 27 viser, at de offentlige udgifter til uddannelse, sundhed og infrastruktur har udgjort en forholdsvis konstant andel af BNP siden midten af 1980'erne, mens der blev foretaget store offentlige investeringer i infrastruktur og institutionsbyggerier op gennem 1970'erne. Uddannelse, sundhed og infrastruktur er nogle af de offentlige udgiftsposter, som den empiriske litteratur oftest finder, er positivt relateret til økonomisk vækst. Hvis disse udgifter havde udgjort en faldende andel af BNP, på trods af et konstant eller stigende samlet udgiftsniveau, kunne det muligvis have bidraget til en forklaring af Danmarks produktivetsproblem.

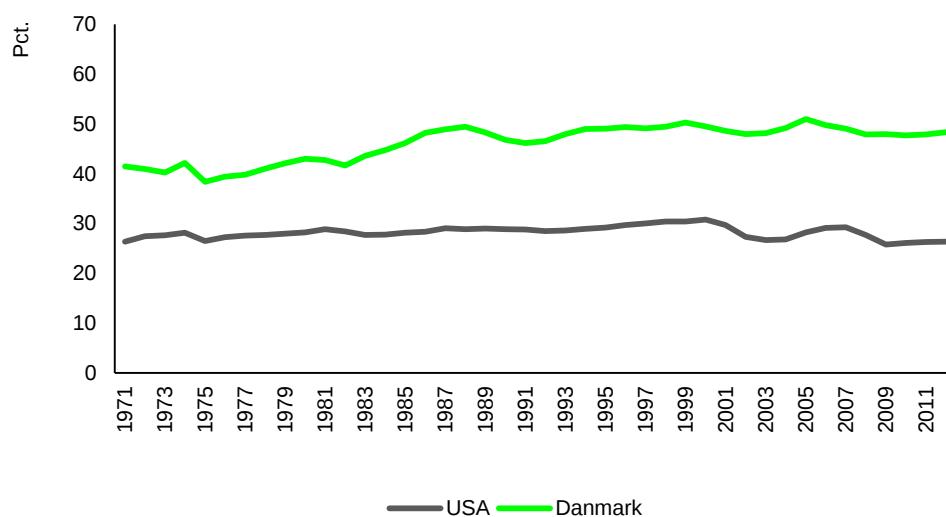
På det foreliggende grundlag kan det dog ikke fuldstændigt udelukkes, at udvidelsen af den offentlige sektor op gennem 1970'erne og det stigende skattetryk frem til midten af 1980'erne kan have påvirket produktivitetsvæksten – både positivt og negativt. Effekterne af disse ændringer slår måske først igennem på væksten med en betydelig forsinkelse.

FIGUR 25: OFFENTLIGE UDGIFTER SOM ANDEL AF BNP I USA OG DANMARK, 1971-2011



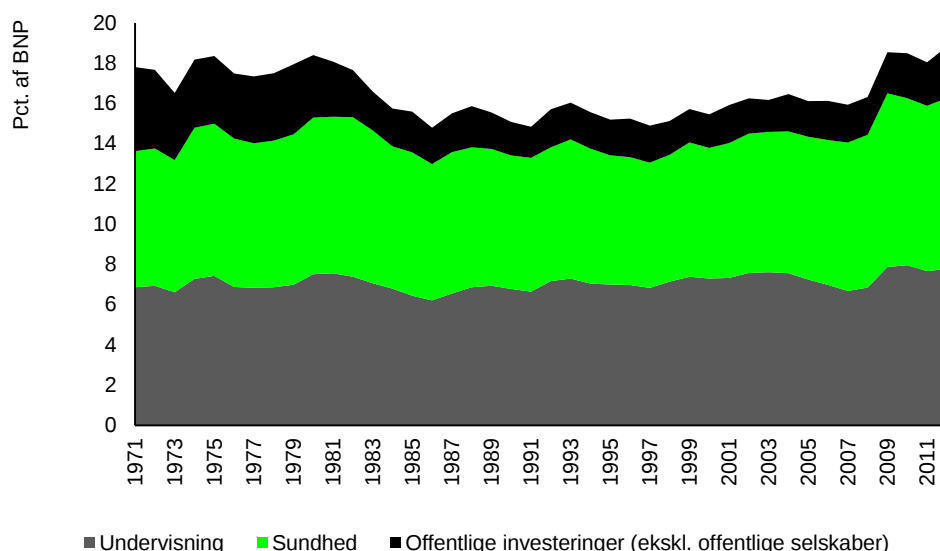
Note: De offentlige udgifter omfatter generelle offentlige tjenester, forsvar, offentlig orden og sikkerhed, økonomiske anliggender, miljøbeskyttelse, boliger og offentlige faciliteter, sundhedsvæsen, fritid, kultur og religion, undervisning og social beskyttelse.
Kilde: Eurostat og Bureau of Economic Analysis.

FIGUR 26: SAMLET SKATTETRYK I USA OG DANMARK, 1971-2012



Note: Skattetrykket er målt som de samlede offentlige indtægter som andel af BNP og tager derfor ikke højde for forskelle i sammensætningen i skatterne.
Kilde: Eurostat og Bureau of Economic Analysis.

FIGUR 27: UDVALGTE OFFENTLIGE UDGIFTER SOM ANDEL AF BNP, 1971-2011



Note: De offentlige investeringer indeholder ikke de offentlige selskaber, da data for de offentlige selskabers investeringer først er tilgængelige fra 1993.

Kilde: Statistikbanken.

5.2 Det økonomiske rationale bag offentlige udgifter

Der er potentielt mange argumenter for et ønske om en større eller mindre offentlig sektor. I dette afsnit fokuseres der alene på de *økonomiske* argumenter for offentligt finansierede ydelser, der tager udgangspunkt i eksistensen af offentlige goder og såkaldte eksternaliteter.

Et offentligt gode er karakteriseret ved, at den enkelte borgers forbrug af godet ikke forhindrer andre borgere i at nyde tilsvarende godt af godet. De ydelser, der produceres af retsvesenet, politiet og forsvaret, er klassiske eksempler på offentlige goder. Grundforskning kan også opfattes som et offentligt gode, da forskningsresultaterne kan gøres frit tilgængelige for alle. Mange former for infrastruktur (fx en bro eller en vej) har ligeledes karakter af offentlige goder, så længe der ikke er så meget trængsel, at den enkelte persons brug af infrastrukturen forhindrer andre i at bruge den i samme omfang.

En eksternalitet opstår, når en persons eller virksomheds aktivitet har en direkte virkning på andre personers velfærd eller andre virksomheders produktionsmuligheder, og disse virkninger ikke prissættes i markedet og dermed ikke indgår (tilstrækkeligt) i beslutningerne hos dem, der forårsager dem. Forurening er et klassisk eksempel på en negativ eksternalitet, der forringer andre personers velfærd eller andre virksomheders produktionsmuligheder. Et eksempel på en aktivitet, der medfører positive eksternaliteter, er vaccinationer mod smitsomme sygdomme, som ikke kun gavner den, der bliver vaccineret, men også reducerer risikoen for, at andre får sygdommen.

Borgere og virksomheder, der producerer offentlige goder eller udfører aktiviteter, der medfører positive eksternaliteter og modvirker negative eksternaliteter, kan som regel ikke opkræve fuld betaling for alle de fordele, som deres aktiviteter giver for andre. Det privatøkonomiske afkast af aktiviteterne vil da være mindre end det samfundsøkonomiske afkast, og derfor vil samfundet blive underforsynet med en række vigtige goder, hvis ikke det offentlige træder til. Det kan enten ske ved, at det offentlige selv producerer goderne eller betaler private virksomheder for at gøre det. Under alle omstændigheder er der et økonomisk argument for at afholde offentlige udgifter på områder, hvor det samfundsmæssige afkast af en aktivitet overstiger det private. Som følge af asymmetrisk information og andre markedsfejl kan det i visse tilfælde også være billigere at tilvejebringe ydelser i offentligt regi fremfor privat.

Udover spørgsmålet om, hvordan de offentlige udgifter og skatter påvirker velstanden i samfundet, spiller fordelingspolitiske overvejelser en væsentlig rolle for de politiske beslutninger om den offentlige sektors størrelse. Det er fx en grundtanke bag den skandinaviske velfærdsstat, at alle borgere skal have lige adgang til basale goder som sundhed, uddannelse, børneomsorg og ældrepleje. Dette fordelingspolitiske princip ændrer dog ikke ved, at der politisk skal tages stilling til, hvor højt et offentligt finansieret serviceniveau, borgerne skal have adgang til på disse områder. Fordelingspolitiske hensyn er også tungtvejende, når det gælder niveauet for overførselsindkomster.

Som samfundet udvikler sig, ændrer efterspørgslen efter offentlige serviceydelser sig. For en lang række serviceydelser vil det således også være både historisk og politisk betinget, om det offentlige finansierer ydelserne eller ej. Frem til 1919 var al børnepasning fx privat og uden offentlige tilskud. Herefter begyndte det offentlige at yde tilskud til daginstitutioner, og i 1976 forsvandt de sidste private daginstitutioner. I dag er der indført ret til tilskud til både private og kommunale pasningstilbud. Det offentlige tilskud til børnepasning skal bl.a. ses i lyset af, at mange kvinder trådte ud på arbejdsmarkedet, så udbuddet af arbejdskraft steg. Det havde en positiv effekt på væksten.

Til gengæld er der ingen tvivl om, at efterspørgslen efter offentlige serviceydelser vil stige de kommende år. Langt de fleste offentlige ydelser har nemlig en karakter, der betyder, at borgerne vil efterspørge en større mængde eller kvalitet af dem, efterhånden som de bliver rigere. Det drejer sig fx om nye behandlingsformer og ny medicin, og det drejer sig om hurtigere behandling på landets sygehuse. Denne effekt kan forstærkes af, at de offentlige ydelser bliver tilbudt uden eller med reduceret betaling.

Hvis man ønsker at opretholde en god offentlig service fremover, uden at vi danskere skal arbejde mere og uden en større grad af brugerbetaling, kan efterspørgslen efter flere og bedre offentlige ydelser imødekommes enten gennem stigende udgifter og skatter eller ved at hæve produktiviteten i den offentlige opgavevaretagelse. Som det fremgår af det næste afsnit, er der grænser for, hvor meget skatterne kan stige, uden at det skader produktiviteten.

5.3 Den offentlige sektor har betydning for væksten

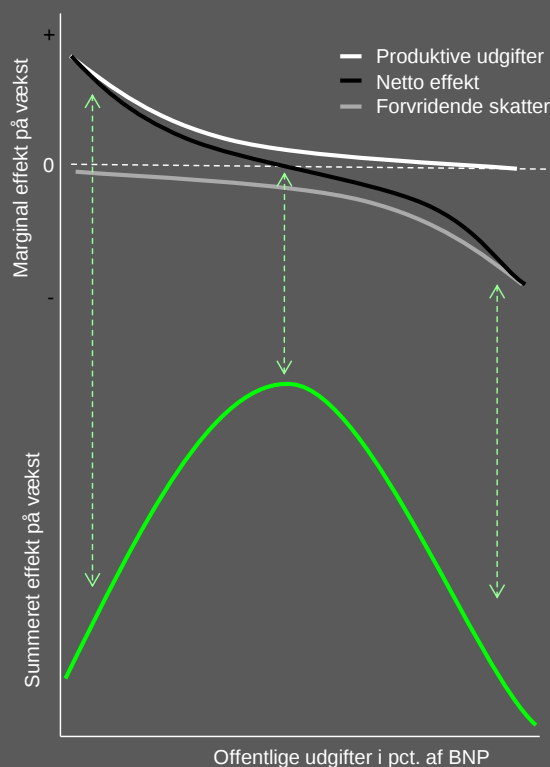
Som beskrevet ovenfor er der en række offentlige udgifter, der kan styrke den økonomiske vækst. Men øgede offentlige udgifter er ikke en "gratis omgang" samfundsøkonomisk set. Selv hvis de offentlige udgifter er økonomisk velbegrundede, er der en øvre grænse for, hvor langt udgiftstrykket – og dermed skattetrykket – kan øges, uden at det går ud over produktiviteten. Generelt må der ventes at være en omvendt "u-formet" sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og den økonomiske vækst. Ved lave udgiftsniveauer vil en forøgelse af udgifterne styrke væksten som konsekvens af deres produktive indflydelse på økonomien, alt imens forvridningen fra skatterne er beskeden.

Men i takt med at udgifterne øges, aftager den samfundsøkonomiske gevinst ved den næste investering. For eksempel er den samfundsøkonomiske gevinst ved at anlægge den første jernbaneforbindelse mellem et lands to største byer langt større end gevinsterne ved nye jernbanestrækninger, når landets største byer først er forbundet. Samtidigt vil de samfundsøkonomiske omkostninger ved investeringerne forøges som en konsekvens af et stigende skattetryk. På et tidspunkt vil øgede offentlige udgifter kunne sænke væksten (se boks 4).

BOKS 4: SAMMENHÆNGEN MELLEM OFFENTLIGE UDGIFTER OG VÆKST

Afkastet af offentligt finansierede serviceydelser, hvor det samfundsøkonomiske afkast overstiger det private, må forventes være positivt og højt ved et lavt offentligt forbrug, men afkastet er faldende. Det er vist ved den hvide linje. Forvridningen ved at opkræve skatter er begrænset, når skattetrykket er lavt, men den bliver større, efterhånden som der skal opkræves mere i skat.²⁹ Det er vist ved den grå linje i den øverste halvdel af figuren. Ved lave offentlige udgifter er nettoeffekten således positiv og høj, men den falder, efterhånden som afkastet falder, og forvridningseffekterne af de stigende skatter bliver stærkere. På et tidspunkt vil stigende skatter skade væksten og på langt sigt medføre et lavere indkomstniveau.

FIGUR 28: SAMMENHÆNG MELLEM OFFENTLIGE UDGIFTER OG ØKONOMISK VÆKST



Kilde: Baseret på New Zealand Treasury (2011).

²⁹ Hvis skattetrykket i udgangspunktet er fx 10 pct., vil en stigning i indkomstskatten på 1 procentpoint kun reducere indkomsten efter skat med $1/90=1,1$ pct. Hvis skattetrykket i stedet er 50 pct. i udgangspunktet, vil en stigning på 1 procentpoint derimod reducere indkomsten efter skat med $1/50=2,0$ pct. Det er bl.a. derfor, en skattestigning er mere skadelig for de økonomiske incitamenter, jo højere skattetrykket i forvejen er. Se eksempelvis Barro og Sala-i-Martin (2003) for en uddybning.

Det er i praksis ikke muligt at sige nøjagtigt, hvor "balancepunktet" mellem den produktive effekt af offentlige udgifter og den forvridende effekt af skatteopkrævningen ligger. Placeringen afhænger af, hvordan de offentlige udgifter bliver brugt, og hvordan skatterne bliver opkrævet. "Balancepunktet" vil derfor variere fra land til land og over tid. Balancepunktet for Danmark vil også afhænge af, om beskatningen i Danmark adskiller sig mere eller mindre fra beskatningen i andre lande jf. tidligere. Globaliseringen og den deraf følgende økonomiske integration på tværs af lande kan betyde, at balancepunktet over tid rykker indad, hvis andre lande har lavere offentlige udgifter og skatter end Danmark.

5.4 Empiriske studier af den offentlige sektors størrelse og væksten

Der er en omfattende empirisk litteratur, der undersøger sammenhængen mellem økonomisk vækst og den offentlige sektors størrelse, hvor den offentlige sektors størrelse oftest er defineret som de samlede offentlige udgifters andel af BNP. Langt de fleste studier undersøger sammenhængen for en lang række lande, hvor der samtidigt tages højde for, at andre faktorer også kan påvirke væksten i landet. Der er en række udfordringer forbundet med denne tilgang.

Den første udfordring består i, at der er ufuldstændig viden om, hvilke faktorer der påvirker den økonomiske vækst ud over de offentlige udgifter. Dermed er der risiko for, at vigtige forklaringsfaktorer bliver udeladt. Hvis en af de udeladte forklaringsfaktorer også påvirker de offentlige udgifter, vil den empiriske sammenhæng mellem væksten og de offentlige udgifter også afspejle effekten af den udeladte variabel på væksten.

Et eksempel kan illustrere problemet. Lande med en stor offentlig sektor har måske også en høj grad af tillid indbyggerne imellem, hvilket er vanskeligt at måle præcist. Hvis tillid sænker transaktionsomkostningerne for erhvervslivet, vil det samtidig gøre erhvervslivet mere dynamisk og gavne væksten. Hvis tillid således ikke indgår i analysen, eller blot er ufuldstændigt målt, vil sammenhængen mellem den offentlige sektors størrelse og væksten både fange den direkte sammenhæng mellem de to variable og den indirekte positive sammenhæng mellem vækst og tillid. I dette tilfælde overvurderes effekten.³⁰ Hvis den offentlige sektors størrelse er negativt korreleret med en udeladt vækstfaktor, der har en positiv effekt på væksten, vil effekten undervurderes.

Hvor stort er dette problem? Det er selvsagt vanskeligt at udtale sig om. Men at den offentlige sektors størrelse hænger tæt sammen med en bred vifte af kendte vækstfaktorer er vel etableret via studier, der undersøger, hvilke strukturelle karakteristika der kan anses for at være robust statistisk korreleret med økonomisk vækst.³¹ Disse studier finder, at størrelsen af den offentlige sektor ikke altid hænger sammen med økonomisk vækst, når andre vækstfaktorer også inddrages i analysen.

Resultatet kan ikke fortolkes sådan, at størrelsen af den offentlige sektor intet betyder for væksten i et land. Derimod indikerer resultatet, at den offentlige sektors størrelse i praksis også hænger sammen mange andre faktorer, der har betydning for væksten, hvilket gør det vanskeligt at foretage et præcist skøn over den direkte effekt.

³⁰ Berg og Bjørnskov (2011) argumenterer, at samfund med (historisk set) tillidsfulde indbyggere i gennemsnit også er samfund med en stor offentlig sektor i dag. Knack and Keefer (1997) og Tabellini (2010) finder en positiv effekt af tillid på økonomisk vækst.

³¹ Se fx Sala-i-Martin (1997), Doepelhofer m.fl. (2003) og Ciccone og Jarocinsky (2010).

En *anden* udfordring består i, at en eventuel sammenhæng mellem de offentlige udgifter og væksten kan tilskrives effekten af økonomisk vækst på den offentlige sektors størrelse – ikke omvendt. Den offentlige sektors størrelse måles *som andel* af BNP i langt de fleste empiriske studier. I en periode med høj vækst vil de offentlige udgifters andel af BNP i mange tilfælde falde. Forklaringen er, at mens de offentlige udgifter erfaringsmæssigt vokser med øget indkomst, er stigningen mindre end én til én.³² Derfor vil forholdet mellem de offentlige udgifter og indkomsten have en tendens til at stige, når indkomsten stiger.

Dette problem kan i princippet håndteres ved at undersøge sammenhængen mellem væksten i en given periode og størrelsen af den offentlige sektor forud for perioden. Men det er ofte ikke det metodiske valg i litteraturen.

En *tredje* udfordring er, at man også vil forvente en negativ sammenhæng mellem vækst og den offentlige sektors størrelse, fordi den offentlige sektor per definition ikke udviser nogen produktivitetsvækst, som sektorens produktivitetsudvikling traditionelt set er blevet gjort op i nationalregnskabet.³³ Den offentlige sektor vil derfor mekanisk optræde som et "produktivitetsdræn" i økonomien. Det gør det vanskeligt at fortolke en eventuel negativ sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og produktivitetsvæksten.

Løsningen på dette problem kan være, at man i stedet studerer sammenhængen mellem produktivitetsvæksten i den *private* sektor og størrelsen af den offentlige sektor. Men langt de fleste publicerede studier følger ikke denne strategi.

I lyset af disse udfordringer kan det måske ikke overraske, at der i den empiriske litteratur ikke er enighed om sammenhængen mellem størrelsen af den offentlige sektor og økonomisk vækst. Et studie af Nijkamp og Poot (2004), der opsummerer resultater på tværs af 41 publicerede studier, viser således, at 29 pct. af studierne finder en negativ sammenhæng mellem offentlig forbrug og vækst, 17 pct. finder en positiv sammenhæng, mens de resterende studier ikke finder robuste resultater.³⁴

I en nyere oversigtsartikel af Bergh og Henrekson (2011) undersøger forfatterne studier af vækst og størrelsen af den offentlige sektor. Forfatterne fokuserer på studier, der alle opfylder følgende kriterier: (i) de er publiceret efter år 2000, (ii) de måler på offentlige udgifter (som andel af BNP), (iii) informationsgrundlaget involverer både observationer på tværs af lande og over tid, (vi) de omhandler lande i OECD området, og (v) de undersøger sammenhængen mellem den offentlige sektors størrelse og væksten i BNP per indbygger.

Forfatterne konkluderer, at de udvalgte studier finder en statistisk (robust) negativ sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og den økonomiske vækst. Som beskrevet ovenfor er fortolkningen af denne negative sammenhæng dog uklar. Dels fordi en negativ sammenhæng kan opstå som resultat af måden, hvorpå den offentlige sektors produktion opgøres i nationalregnskabet, dels fordi det generelle spørgsmål om årsag og virkning står uløst tilbage.³⁵

³² Se Brückner, Chong og Gradstein (2012).

³³ I baggrundsrapporten om "Måling af produktivitet i den offentlige sektor" beskrives det, hvordan Danmarks Statistik er begyndt at bruge en ny metode til at opgøre produktiviteten i den offentlige sektor (den såkaldt output-baserede metode). Ved den nye metode er der mulighed for produktivitetsvækst i den offentlige sektor. Den eksisterende empiriske litteratur bygger dog fortsat på nationalregnskabstal, der er baseret på den gamle metode (den såkaldt input-baserede metode).

³⁴ Det bør nævnes, at det omtalte studie ikke alene omfatter studier på tværs af lande, men også inddrager information fra analyser, der undersøger sammenhængen mellem offentlig forbrug og vækst på regional niveau.

³⁵ Forfatterne gør også selv opmærksom på dette problem (s. 844): "The lack of good instruments for government size means the issue of causality has not yet been completely settled and is perhaps not likely to ever do so". For en kritik af metoden, der typisk anvendes i denne type studier for at afklare årsag og virkning, se Deaton (2010).

De senere års empiriske forskning på området har bevæget sig bort fra at studere sammenhængen mellem *samlede* udgifter og vækst. I stedet undersøges betydningen af *sammensætningen* af de offentlige udgifter og vækst.³⁶ To forhold motiverer dette skift i fokus.

For det *første* er der i den empiriske litteratur mere enighed om den empiriske sammenhæng mellem visse offentlige *udgiftstyper* og vækst, end når det gælder sammenhængen mellem de *samlede* offentlige udgifter og vækst. Nijkamp og Poot (2004) finder fx, at mere end tre ud af fire studier finder en positiv sammenhæng mellem offentlige investeringer i infrastruktur eller offentlige udgifter til uddannelse og væksten.

For det *andet* giver denne tilgang mulighed for at få et mere direkte skøn over sammenhængen mellem en bestemt udgiftstype og væksten. Finansieringen af nye store offentlige investeringer i infrastruktur eller stigende offentlige udgifter til uddannelse har i sig selv betydning for væksten. Hvis finansieringen ikke inddrages i analysen, bliver estimater af sammenhængen mellem fx uddannelsesudgifter og økonomisk vækst mindre pålidelige, da sammenhængen både afspejler effekten af udgiften på væksten og effekten af finansieringen.

Det gennemgående resultat i disse studier er, at større vægt på særligt offentlige udgifter til uddannelse og infrastruktur har en positiv sammenhæng med økonomisk vækst, mens der er en (moderat) negativ sammenhæng mellem udgifter til overførsler og økonomisk vækst. Nogle studier finder også en positiv sammenhæng mellem offentlige udgifter til sundhed og økonomisk vækst. Overordnet er disse resultater konsistente med forventningen om, at udgifter til ydelser, hvor det samfundsmæssige afkast overstiger det private, gavner produktiviteten. Uddannelse, infrastruktur og sundhed anses almindeligvis at opfylde denne betingelse.

Resultaterne skal dog fortolkes med en vis forsigtighed. Ganske som det gjaldt det samlede offentlige forbrug kan sammensætningen af offentlige udgifter være bestemt af andre faktorer, der selv påvirker produktiviteten. Kendte faktorer indbefatter ifølge Shelton (2007) bl.a. graden af samhandel med omverdenen og befolkningstallet. Desuden kan resultaterne være udtryk for, at væksten har indflydelse på udgiftsstrukturen, snarere end den anden vej rundt. Hvis efterspørgslen efter nogle typer af offentlige udgifter hænger mere sammen med væksten end andre, vil stigende indkomst (vækst) lede til ændringer i de relative udgifter og dermed i sammensætningen af det samlede offentlige forbrug. Det er almen praksis i litteraturen at forsøge at håndtere disse problemer efter bedste evne, men den anvendte fremgangsmåde har mødt betydelig kritik.³⁷

Selvom den empiriske litteratur ikke kan give entydige svar på, hvordan de offentlige udgifter påvirker væksten, kan det med ret stor sikkerhed slås fast, at der er størst sandsynlighed for en positiv sammenhæng mellem de offentlige udgifter og væksten, når:

- Den offentlige regulering og de offentlige institutioner understøtter et dynamisk og effektivt erhvervsliv. I kapitel 2 pegede Produktivitetskommissionen på, hvordan reguleringen af erhvervslivet kan indrettes, så den i højere omfang fremmer konkurrence og internationalisering.
- Offentlige investeringer i infrastruktur er samfundsøkonomisk rentable og foretages så omkostningseffektivt som muligt. Kapitel 3 indeholder derfor kommissionens anbefalinger til, hvordan offentlige infrastrukturprojekter i højere grad kan tilrettelægges, så de har en gavnlig effekt på produktiviteten.

³⁶ Kneller m.fl. (1999) er tilsyneladende en af de første og mest citerede bidrag inden for denne del af litteraturen. Efterfølgende studier omfatter Bleaney m.fl. (2001), Gemmel m.fl. (2011) og Gemmel m.fl. (2012) samt Acosta-Ormaechea og Morozumi (2013).

³⁷ Se Deaton (2010).

- Offentlige udgifter til uddannelse er indrettet, så de imødekommer arbejdsmarkedets behov, og så resultaterne står mål med ressourceforbruget. Kapitel 4 indeholder derfor en række anbefalinger til, hvordan der kan komme mere kvalitet i uddannelserne hele vejen fra folkeskolen og til de videregående uddannelser, og hvordan uddannelsessystemet i højere grad kan indrettes, så det giver de studerende gode beskæftigelses- og indtjeningsmuligheder.
- Innovationspolitikken indrettes på en sådan måde, at viden fra grundforskning og offentligt finansieret forskning spredes mest muligt og billigst muligt. Kapitel 4 undersøger, hvordan den danske innovationsindsats kan indrettes, så samfundet får mere ud af indsatsen.
- Skatterne er sammensat, så de forvrider tilskyndelserne til at arbejde, uddanne sig, investere og starte virksomhed mindst muligt. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at skattepolitikken bruges til at styrke produktiviteten, bl.a. ved at omlægge fra skatter på indkomst til skatter på ejendom og ved at fjerne overbeskatning af aktiv erhvervsindkomst. Kapitel 6 indeholder Produktivitetskommissionens mere konkrete anbefalinger vedrørende skattepolitikken.
- De offentlige udgifter er sammensat på en måde, så de understøtter væksten, dvs. at de er rettet mod de ydelser, hvor det samfundsøkonomiske afkast er større end det private. Produktivitetskommissionen anbefaler, at de offentlige udgifter bliver prioriteret med blik for vigtigheden af at sikre en høj kvalitet af centrale ydelser indenfor uddannelse, sundhed og infrastruktur.

I de kommende år er der udsigt til et stigende pres på de offentlige udgifter som følge af den demografiske udvikling. For at undgå, at dette fører til forringet service eller et stigende skatetryk, som hæmmer produktivitsudviklingen, er det derfor vigtigt at gennemføre tiltag, der kan hæve produktiviteten i den offentlige sektor. Dette er temaet for de følgende afsnit.

5.5 Der er potentiale for at øge produktiviteten i den offentlige

Mens der i de senere år har været fokus på at høste besparelser i den offentlige sektor, er politikere, ledere og medarbejdere i stigende grad begyndt at fokusere på, hvordan man kan opnå bedre resultater for borgerne for de ressourcer, der er til rådighed. Produktivitet og effektivitet er dermed kommet på dagsordenen i både stat, regioner og kommuner.

Som beskrevet i baggrundsrapporten om *Måling af produktivitet i den offentlige sektor* er det yderst vanskeligt – for ikke at sige umuligt – at måle produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor på baggrund af tallene i nationalregnskabet. Dermed er det også vanskeligt at sige noget om, hvor produktive de offentlige enheder er og at sammenligne dem med private virksomheder eller offentlige enheder i andre lande.

En måde at anskue potentialet for produktivitsforbedringer i den offentlige sektor er at stille spørgsmålet: Hvor meget kan der spares uden at ændre serviceniveauet, hvis alle offentlige enheder bliver lige så produktive som den mest produktive enhed af samme slags?

Produktivitetskommissionen har bedt KORA³⁸ om at set nærmere på dét spørgsmål for det kommunale område. Det er et kompliceret spørgsmål at besvare, for kommunerne prioriterer udgifterne forskelligt og indretter deres serviceydelser derefter. Nogle kommuner har også vanskeligere vilkår for serviceproduktionen end andre, bl.a. på grund af forskelle i befolkningssammensætning.

³⁸ Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

KORA anvender en metode, som tager højde for den slags forskelle.³⁹ Folkeskolerne i én kommune bliver fx kun sammenlignet med skolerne i kommuner, der prioriterer på samme måde. Analysen tager også højde for, at sociale og geografiske forskelle påvirker kommunernes udgiftsbehov.

Til gengæld kræver metoden, at der foreligger tal for, hvor meget og hvor god service, kommunerne leverer til borgerne, og det er en stor udfordring. Ikke kun for kommunerne, men for hele den offentlige sektor. Specielt er der udfordringer med at måle kvaliteten af ydelserne. Det er også nødvendigt, at kommunernes udgifter bliver indberettet på en sammenlignelig måde. Hvis en kommune fx bogfører udgifterne til et handicaphjem under ældreområdet, selvom ikke alle beboerne er alderspensionister, så vil ældreområdet se ud, som om det har flere udgifter, end det rent faktisk har. Og derved ser det ud, som om kommunen er mindre produktiv på ældreområdet, end det rent faktisk er tilfældet. På de fleste kommunale serviceområder er der i dag kun sparsomme data for kvaliteten af den leverede service, og der kan være væsentlige forskelle i kommunernes konteringspraksis.

På folkeskoleområdet, hvor de bedste data er til rådighed, tyder KORA's analyse på, at der er et effektiviseringspotentiale på ca. 12 pct. svarende til godt fem mia. kr., hvis alle kommuner, der ligner hinanden, kom op på niveau med de kommuner, der driver deres skoler mest effektivt. Dette skøn skal tages med en række forbehold, herunder at det kan være vanskeligt at måle alle relevante aspekter af kvaliteten i skolevæsenet.

På områder som daginstitutioner og ældrepleje tyder analysen på, at der er potentiale for produktivetsforbedringer i størrelsesordenen 10 pct. På de to områder er tallene dog noget mere usikre, fordi der kan være forskelle på kommunernes regnskabspraksis. På andre områder er der så få og usikre data for kommunernes resultater eller hvor mange ressourcer, de bruger, at det ikke er muligt at give et seriøst bud på størrelsen af effektiviseringspotentialet.

Analysen af effektiviseringspotentialet dækker altså kun en begrænset del af den offentlige sektor. Det er heller ikke realistisk, at alle sammenlignelige offentlige institutioner kan blive lige effektive. I den private sektor er der også store forskelle i produktivetsniveauet mellem virksomhederne inden for samme branche, selvom de private virksomheder er udsat for et konkurrencepres for at være så effektive som muligt. Det trækker i retning af, at effektiviseringspotentialet i det offentlige er mindre end de nævnte ti pct.

Til gengæld vil selv de bedste offentlige enheder hen ad vejen kunne blive endnu mere effektive ved at indføre ny teknologi og nye organisationsformer. På langt sigt kan effektiviseringspotentialet således tænkes at være større end ti pct.

Produktivetskommisionen drager to konklusioner af dette:

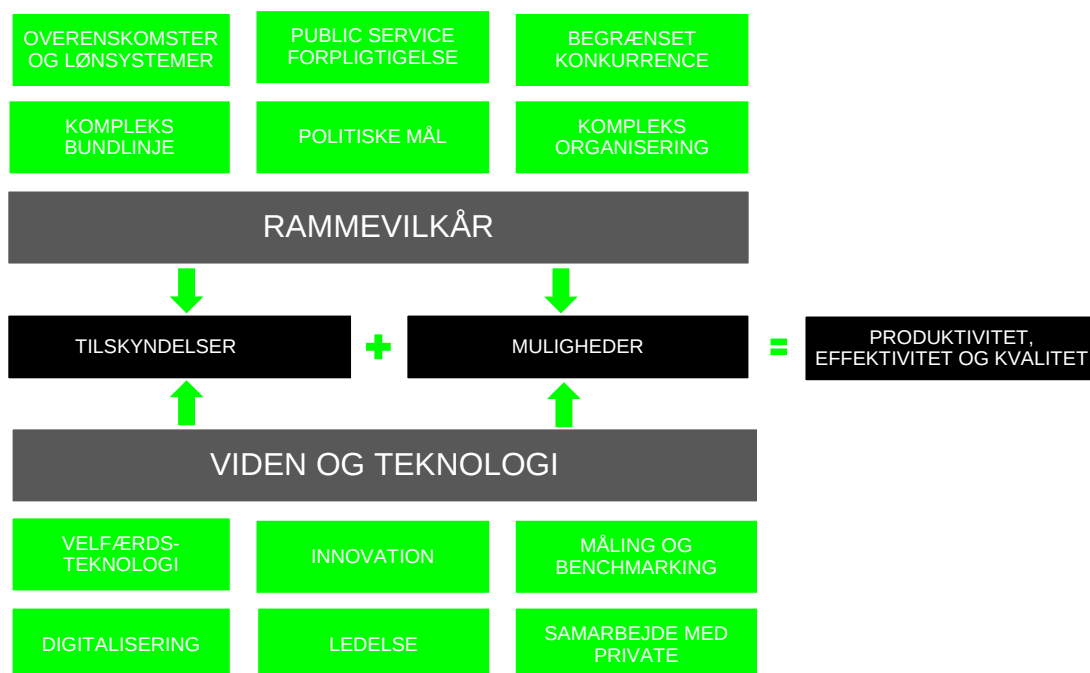
1. Det er særdeles svært at opgøre effektiviseringspotentialet i den offentlige sektor på grundlag af de eksisterende data, men meget tyder på, at potentialet er betydeligt, især på længere sigt.
2. En realisering af potentialet vil kræve aktive tiltag af en lang række aktører, herunder politikerne, de offentlige ledere og medarbejdere og deres fagforeninger. Der ligger således ikke "guld på gaden", der bare venter på at blive samlet op. Udfordringen er, at gevinsterne kan være svære at indhøste på grund af sektorens særlige rammevilkår, som bliver beskrevet i næste afsnit.

³⁹ Resultaterne er nærmere beskrevet i Produktivetskommisionens arbejdsnotat "Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?". En grundig gennemgang af data, metode og resultater fra KORA's analyse kan findes i baggrundsnotatet "Kommunale serviceydelser og produktivitet" samt i et mindre teknisk appendiks i Produktivetskommisionens analyserapport 3.

5.6 Der ligger ikke guld på gaden

Produktivitetsvækst skabes grundlæggende på samme måde i det offentlige og i det private. Ny teknologi, god ledelse og bedre samarbejdsformer vil fx bidrage positivt til produktiviteten i begge sektorer. Den offentlige sektor er til gengæld underlagt en række rammevilkår, som kan give ledere og medarbejdere mindre tilskyndelse til og ringere muligheder for at effektivisere og innovere end i det private. Nogle af de centrale rammevilkår er en kompleks bundlinje, public service forpligtelse, begrænset konkurrence, offentlige overenskomster og lønsystemer, politiske mål og kompleks organisering, jf. figur 29.

FIGUR 29: TILSKYNDELSER OG MULIGHEDER I DEN OFFENTLIGE SEKTOR



Kilde: Produktivitetskommissionen.

Kompleks bundlinje

Private virksomheders primære opgave er som udgangspunkt at skabe et så stort overskud som muligt til gavn for ejerne. Offentlige organisationer har typisk til opgave at levere en politisk bestemt ydelse med så stor effekt for borgerne som muligt inden for en given bevilgning og de lovgivningsmæssige rammer. I praksis kan det være en udfordring at nedbryde det overordnede succeskriterium i mere konkrete, operationelle og dækkende mål.

Samtidig gør fraværet af et marked det vanskeligt at måle, om værditilvæksten i de offentlige enheder er høj eller lav. Det kan gøre det vanskeligt at holde offentlige ledere ansvarlige for deres resultater og belønne gode resultater. Det kan også gøre det vanskeligt at vurdere, om private leverandører vil kunne tilbyde en bedre og/eller billigere opgaveløsning.

Public serviceforpligtelser

Den offentlige sektor er forpligtet til at tilstræbe lige behandling af alle borgere. Det betyder eksempelvis, at der også skal sikres offentlig infrastruktur, kloakering og vandforsyning i tyndtbefolkede yderområder. Samtidig betyder den offentlige sektors public service forpligtelse, at kommunerne undertiden også skal etablere servicetilbud (fx dagtilbud og skoler) i tyndtbefolkede områder eller transport over lange afstande.

Krav om lige behandling er i mange sammenhænge afgørende for borgernes retssikkerhed og velfærd. Men det kan også presse de offentlige budgetter ved at begrænse mulighederne for at omprioritere ressourcerne og fordyre de offentlige arbejdsgange. Udbudsreglerne har fx til formål at sikre ensartethed i udbudsprocessen på tværs af offentlige myndigheder og at sikre lige konkurrencevilkår for alle kvalificerede tilbudsgivere. Risikoen er imidlertid, at udbudsreglerne opleves uklare og ufleksible og ender med at blive en del af det bureaukrati og den detailstyring, der hæmmer produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor.

Politiske mål

Fraværet af entydige mål for de offentlige myndigheder og institutioner er en stor udfordring i sig selv. Men udfordringen bliver yderligere skærpet, hvis den politiske ledelse har svært ved at fastholde et langsigtet strategisk sigte. Det betyder, at der ikke altid er overensstemmelse mellem de vedtagne målsætninger, som den administrative ledelse styrer efter, og de målsætninger, som den politiske ledelse forfølger i praksis. Det kan også betyde, at offentlige ledere arbejder ud fra mange forskellige, og undertiden også modsatrettede, faktiske succeskriterier. Problemet kan blive forstærket, hvis der er en uklar adskillelse af den politiske og administrative ledelse, så kortsigtede overvejelser og enkeltsager kommer til at indvirke på den daglige drift.

Begrænset konkurrence

I den private sektor drives produktivitetsudviklingen bl.a. af skift i markedsandele fra lavproduktive til højproduktive virksomheder samt af tilgangen af nye og mere produktive virksomheder. Konkurrencepresset betyder, at ineffektive virksomheder på sigt ikke kan opretholde deres position på markedet, og at de mindst effektive enheder i yderste konsekvens må lukke. Offentlige enheder og institutioner er ikke underlagt et tilsvarende direkte konkurrencepres. Offentlige enheder vokser sjældent, hvis de øger produktiviteten, ligesom lavproduktive offentlige enheder også sjældent lukker.

Overenskomster og lønsystemer

I de sidste 20-30 år har det private overenskomstsystem udviklet sig i en mere decentral retning end det offentlige, hvor løn og arbejdstid fortsat i høj grad aftales centralt. Kollektive overenskomster og arbejdstidsaftaler kan hæmme ledernes muligheder for at effektivisere og tilrettelægge arbejdet på den mest hensigtsmæssige måde. Samtidig vil mange offentlige ledere have begrænsede muligheder for at belønne en ekstra indsats og sikre, at der er en klar kobling mellem medarbejdernes løn, kompetencer og præstationer.

Kompleks organisering og styring

De fleste offentlige myndigheder er inddelt i forskellige enheder med hver deres budget og ansvarsområde. Organiseringen af den offentlige sektor kan i nogle tilfælde medføre uhenigtsmæssig kassetænkning og give mindre tilskyndelse til at tilrettelægge arbejdsdelingen mellem stat, region og kommune med udgangspunkt i borgerens behov og en effektiv resourceudnyttelse.

Der er hele vejen gennem styringskæden fra folketing til det yderste udførende niveau et incitament til at pålægge styringstiltag, målsætninger og proceskrav, mens incitamenterne til at afskaffe, afvikle og holde igen med disse ikke er synderligt stærke. Styringsmekanismerne vil derfor også have betydning for mulighederne for og tilskyndelserne til at optimere driften, og her vil overdreven central styring med detaljerede proceskrav kunne virke demotiverende og hæmmende for de decentrale ledere og deres medarbejdere.

5.7 Langsigtede effekter af højere produktivitet i den offentlige sektor

De anderledes rammevilkår i det offentlige sammenlignet med det private giver grund til at forvente, at produktivitetsvæksten i det offentlige i gennemsnit vil ligge under produktivitetsvæksten i det private.

Hertil kommer, at den offentlige sektor er en ren servicesektor og således er mere arbejdskraftintensiv end den private sektor, der består af både primære erhverv, fremstillingsvirksomhed og service. Det betyder, at i hvert fald en del af den private sektor kan have bedre muligheder for at udnytte teknologiske fremskridt (via fx automatisering) end det offentlige. På den måde kan den private sektor øge produktiviteten og holde enhedsomkostningerne nede, selvom lønningerne stiger.

På grund af reguleringsordningen har den offentlige sektor stort set samme lønudvikling som den private sektor. Hvis den offentlige sektor har en lavere produktivitetsvækst end den private sektor, men har samme lønudvikling, vil enhedsomkostningerne i den offentlige sektor stige over tid. At enhedsomkostningerne i den offentlige sektor vokser hurtigere end den i den private sektor er udtryk for den såkaldte *Baumol's omkostningssyge*. Som en konsekvens heraf vil borgerne opleve, at det offentlige serviceniveau ikke kan følge med udviklingen i den private levestandard, selvom de offentlige udgifter får lov at stige lige så hurtigt som udgifterne til privat forbrug.

Hvis det imidlertid lykkes at hæve produktivitetsvæksten i den offentlige sektor, står politikerne med nye valgmuligheder. Hvis der er et politisk ønske om at blive ved med at bruge samme andel af BNP på offentlige ydelser, kan stigningen i produktiviteten omsættes til en stigning i det offentlige serviceniveau, fordi der kan produceres flere og/eller bedre offentlige ydelser for de samme ressourcer. Hvis der i stedet er et politisk flertal for at sænke skatterne, og holde det offentlige serviceniveau uændret, vil privatforbruget stige.

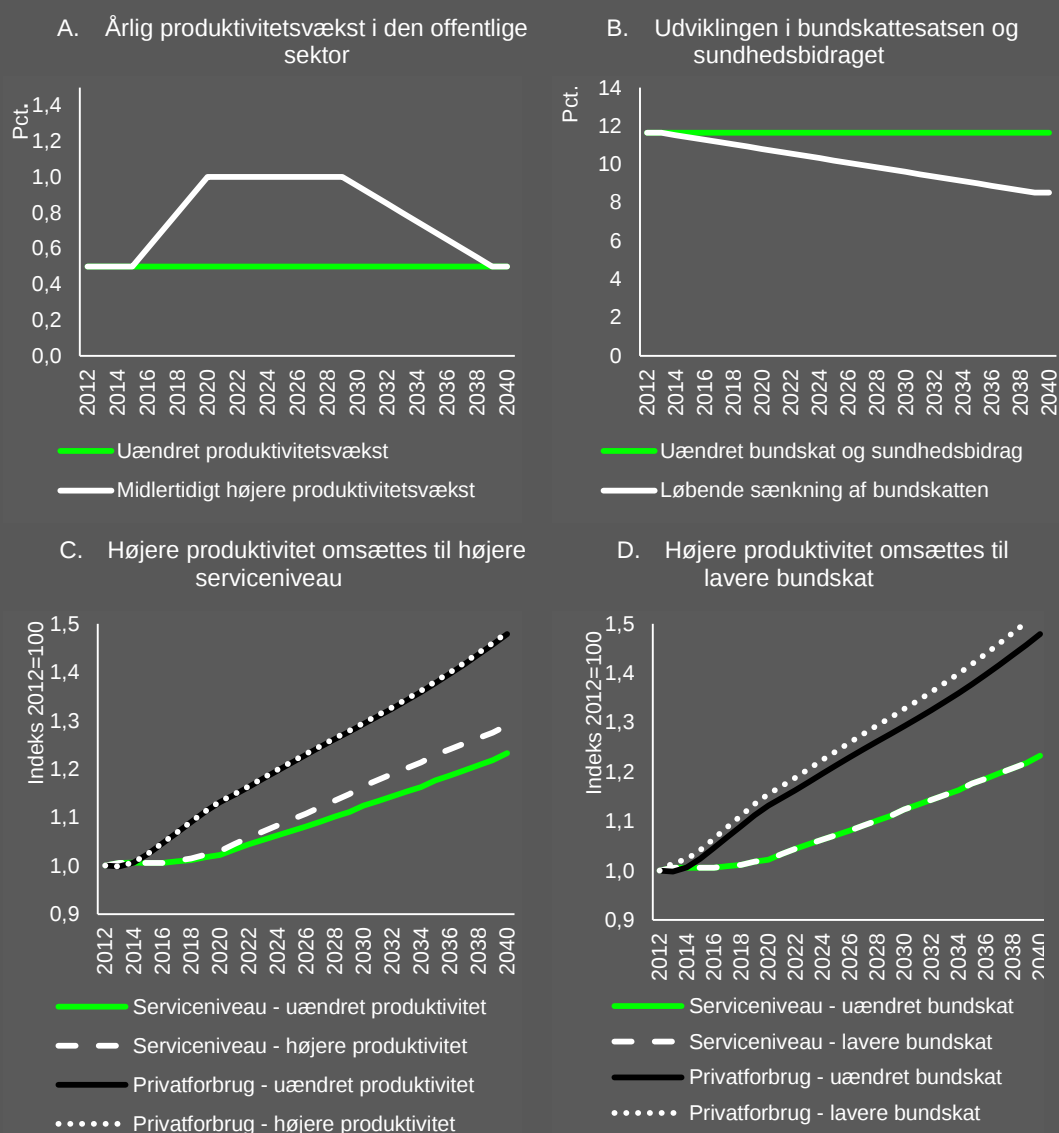
Det er to scenarier, som Produktivitetskommissionen har fået lavet beregninger af i en makroøkonomisk model af den danske økonomi (den såkaldte DREAM model), der tager højde for den demografiske udvikling og andre strukturelle forhold i økonomien. Modellen kan ikke belyse de kortsigtede konjunkturudsving i økonomien, men bliver ofte brugt til at beregne de langsigtede effekter af forskellige politiske reformforslag. Flere modelberegninger og tekniske detaljer kan findes i et baggrundsnotat fra DREAM modelgruppen, der er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

Konsekvenserne af Baumol's omkostningssyge og resultaterne af en stigning i den offentlige sektors produktivitetsvækst er illustreret i boks 5. De to nederste figurer i boksen viser bl.a. udviklingen i det offentlige serviceniveau under forskellige antagelser om produktivitsudviklingen i det offentlige.

BOKS 5: FREMSTILLING AF VALGMULIGHEDER I EN ØKONOMISK MODEL

I grundforløbet i den økonomiske model (DREAM) antages den årlige produktivitetsvækst i den offentlige sektor at være 0,5 pct. Hvis det i årene 2014-20 lykkes at hæve produktivitetsvæksten til én pct. frem mod 2030, hvorefter produktivitetsvæksten gradvis falder tilbage til 0,5 pct. frem mod 2040, kan politikerne vælge at omsætte gevinsten til et højere serviceniveau i den offentlige sektor (panel C) eller til en lavere bundskat (panel D).

FIGUR 30: MODELBEREGNINGER AF FORSKELLIGE SCENARIER FOR OFFENTLIG PRODUKTIVITET



Note: Panel B afspejler både bundskatten og sundhedsbidraget, fordi sundhedsbidraget lægges over i bundskatten i 2019.
Kilde: Teknisk notat fra DREAM om "Produktiviteten i den offentlige sektor" og egne beregninger.

Serviceniveauet er opgjort som forholdet mellem den offentlige serviceproduktion og den demografisk betingede efterspørgsel efter offentlig service – det såkaldte demografiske træk. Det demografiske træk beregnes ved at antage, at den offentlige serviceudgift for en person med en given alder, køn og etnisk herkomst skal holdes uændret i faste priser på de forskellige serviceområder såsom børnepasning, ældrepleje, undervisning, fritid og kultur osv.

På sundhedsområdet beregnes det demografiske træk på lignende vis, idet der dog tages hensyn til, at en del af sundhedsydelseerne til den enkelte kan udskydes uden negative konsekvenser for serviceniveauet, når restlevetiden stiger ("sund aldring"). Kort sagt er det demografiske træk altså udtryk for den serviceproduktion, der er nødvendig for at opretholde en uændret offentlig service for alle danskere. Hvis den faktiske offentlige serviceproduktion stiger mere end det demografiske træk, er det således udtryk for, at det gennemsnitlige offentlige serviceniveau er steget.

I regneeksemplerne i boks 5 er det i alle scenarier antaget, at de offentlige udgifter følger et "neutralt" forløb, hvor de udgør en nogenlunde konstant andel af BNP, dog med visse udsving som følge af demografiske forskydninger, der ændrer det demografiske træk.⁴⁰ I alle scenarier antages tillige, at produktiviteten i den private sektor vokser med gennemsnitligt 1,5 pct. om året, svarende nogenlunde til den faktisk observerede produktivitetsvækst i Danmark i perioden 2001-2010. De sorte og grønne kurver i de to nederste figurer i boksen beskriver et grundforløb, hvor produktiviteten i den offentlige sektor forudsættes at vokse med gennemsnitligt 0,5 pct. om året. Det svarer til den offentlige sektors gennemsnitlige årlige produktivitetsvækst i perioden 2001-2010, når produktiviteten beregnes ud fra den såkaldte output-baserede metode i nationalregnskabet.⁴¹

I alle modelkørslerne i boks 5 stiger det private forbrug nogenlunde i takt med BNP. Den primære drivkraft bag væksten i begge størrelser er den underliggende produktivitetsvækst. Væksten i det offentlige serviceniveau halter derimod betydeligt efter udviklingen i privatforbruget. De offentlige udgifter får ganske vist lov til at stige nogenlunde i takt med BNP og dermed i takt med udgifterne til privat forbrug, men den relativt lave produktivitetsvækst i det offentlige betyder, at enhedsomkostningerne ved at producere de offentlige serviceydelser stiger hurtigere end priserne på private forbrugsgoder. Dermed udhules det offentlige serviceniveau i forhold til den private levestandard. Når der trods alt sker en vis stigning i serviceniveauet i grundforløbet, er det fordi, der er antaget en vis vækst i den offentlige sektors produktivitet, som mere end opvejer tendensen til stigende demografisk træk på de offentlige ydelser.

Boks 5 viser også et alternativt regneeksempel, hvor produktivitetsvæksten i det offentlige antages at stige gradvis til én pct. om året frem mod 2020, hvorefter den holder sig på dette niveau frem til 2030, hvor den gradvis begynder at falde tilbage, så den fra 2040 igen er 0,5 pct. om året. Disse antagelser skal ses på baggrund af, at den gennemsnitlige årlige produktivitetsvækst i den samlede private servicesektor var ca. 1,25 pct. i perioden 2001-2010, mens den var ca. 0,7 pct. i den hjemmemarkedsorienterede del af servicesektoren. En stigning i den offentlige sektors produktivitetsvækst til 1 pct. om året må således betragtes som et meget ambitiøst scenario, der givetvis vil kræve en lang række effektiviserings tiltag, hvis det skal realiseres.

⁴⁰ Antagelsen om de offentlige udgifters størrelse svarer til de antagelser, der ligger til grund for DREAM-modelgruppens seneste langsigtede fremskrivning for dansk økonomi.

⁴¹ Som tidligere nævnt vurderer Produktivitetskommissionen ikke, at de gængse internationalt anvendte målemetoder i nationalregnskabet er egnede til at give et sikkert billede af produktivitetsudviklingen i det offentlige. Her antages det dog for eksemplets skyld, at nationalregnskabet giver et korrekt billede af de senere års faktiske udvikling i den offentlige sektors produktivitet.

Figuren nederst til venstre i boksen viser udviklingen i privatforbruget og den offentlige service, hvis politikerne vælger at holde de offentlige udgifter uændrede i forhold til grundforløbet. Med de lavere enhedsomkostninger som følge af den højere produktivitet kan der leveres en bedre offentlig service for de samme penge. Resultatet bliver, at serviceniveauet stiger. For at opnå den samme serviceforbedring i en situation, hvor produktivitetsvæksten *ikke* forøges, ville det i regneeksemplet kræve, at de offentlige udgifter blev forøget med seks mia. kr. i 2020 regnet i dagens pris- og lønniveau. I 2030 ville den nødvendige udgiftsforøgelse være 32 mia. kr., og i 2040 ville den være 52 mia. kr. Med en midlertidig stigning i produktivitetsvæksten fra 0,5 pct. til 1 pct. årligt vil serviceforbedringer af dette betydelige omfang altså kunne opnås uden at hæve de offentlige udgifter og dermed uden at øge skattetrykket.

I figuren nederst til højre i boks 5 er det alternativt antaget, at politikerne holder det offentlige serviceniveau uændret og i stedet vælger at omsætte gevinsten ved højere offentlig produktivitet til skattelettelser ved at sænke bundskatten. Konkret betyder dette, at det offentlige gradvis reducerer sit personaleforbrug, og at en større del af arbejdsstyrken finder beskæftigelse i den private sektor. Ikke overraskende indebærer dette scenario en stigning i det private forbrug, som i årene 2020, 2030 og 2040 beløber sig til henholdsvis 24 mia., 31 mia. og 41 mia. kr. i forhold til grundforløbet.⁴² Forløbet indebærer som vist, at gabet mellem udviklingen privatforbruget og det offentlige serviceniveau bliver større.

De omtalte scenarier er som nævnt blot regneeksempler og ikke prognoser eller skøn over den faktiske effekt af Produktivitetskommissionens forslag til fremme af produktiviteten i den offentlige sektor. Eksemplerne illustrerer alligevel, at Baumol's omkostningssyge har ganske markante effekter på længere sigt, hvis nationalregnskabet giver et nogenlunde korrekt billede af den faktiske forskel i produktivitetsvækst mellem den private og den offentlige sektor. Som vist i den nederste venstre figur i boks 5, så vil selv en fordobling af produktivitetsvæksten i den offentlige sektor ikke kunne forhindre, at det offentlige serviceniveau på sigt vil sakke væsentligt bagud i forhold til det private forbrug, hvis man vil undgå en stigning i de offentlige udgifters andel af BNP – og dermed en stigning i skattetrykket.

Dette understreger vigtigheden af tiltag, der kan styrke produktiviteten i den offentlige sektor. Kapitel 7 indeholder Produktivitetskommissionens anbefalinger til, hvordan bedre ledelse, styring og motivation i den offentlige sektor kan give bedre resultater for borgerne med de givne ressourcer. I kapitel 8 har kommissionen fokus på, hvordan en bedre arbejds- og vindingdeling mellem den offentlige og private sektor kan fremme produktiviteten og effektiviteten.

⁴² Når privatforbruget allerede i 2020 stiger så meget som anført, skyldes det, at forbrugerne i DREAM-modellen "tager forskud på glæderne" og opjusterer deres forbrug i forventning om de fremtidige skattelettelser.

Kapitel 6

Skat

Mange af de vigtigste drivkræfter for produktivitet påvirkes af skattepolitikken. Skattereglerne er nemlig med til at bestemme, hvor meget den enkelte borger og virksomhed får ud af forskellige aktiviteter. Virksomhedernes beslutning om at investere i fysisk kapital afhænger fx af selskabsbeskatningen og reglerne for beskatning af personers kapitalafkast. Borgernes tilskyndelse til at investere i uddannelse, efterspørge uddannelser, der matcher arbejdsmarkedets behov, og søge arbejde over længere afstande afhænger især af beskatningen af arbejdsindkomst. Og iværksætteres udbytte af at starte egen virksomheder afhænger både af selskabs- og personbeskatningen.

Dette kapitel kommer med anbefalinger til, hvordan skattesystemet kan indrettes, så det i højere grad understøtter drivkræfterne for produktivitet – eller i det mindste ikke hæmmer produktivitetsvæksten unødigt. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at skatterne ikke blot har til formål at sikre finansieringen af de offentlige udgifter. De medvirker også til den omfordeling af indkomster, som der politisk er ønske om.

På visse områder er det muligt at omlægge skattepolitikken, så den i højere grad understøtter den økonomiske vækst uden at svække de fordelingspolitiske hensyn. Men ønsket om omfordeling via fx en progressiv indkomstskat betyder typisk, at der er en mindre tilskyndelse til at foretage aktiviteter, der driver produktiviteten fremad. Det bliver mindre attraktivt at uddanne sig, at flytte for at få et højere betalt arbejde og at starte egen virksomhed. Derfor vil der som regel være behov for en politisk afvejning mellem ønsket om at føre en omfordelende skattepolitik og ønsket om at stimulere væksten via skattereglerne.

Analyserne i dette kapitel peger på, i hvilke retninger skattepolitikken kan ændres, hvis der er et politisk ønske om at opprioritere væksthensynet. Kapitlet inddrager både analyser af, hvad skatteindtægternes sammensætning betyder for den økonomiske vækst, og hvordan selskabs- og personbeskatningen indvirker på produktivitetsvæksten.

Kapitlets anbefalinger skal ses i sammenhæng med det forgående kapitel, der forklarer, hvordan den samlede effekt af skat på væksten ikke kun afhænger af den førte skattepolitik. Effekten afhænger også af, hvordan det offentlige anvender de opkrævede skattekrone. Eksistensen af et socialt sikkerhedsnet kan fx bevirke, at borgerne i landet bliver mere villige til at kaste sig ud i risikable innovative iværksætterinitiativer. Som det fremgår af dette kapitel, vil det dog for en given anvendelse af de offentlige udgifter blive sværere at skabe høj produktivitetsvækst, hvis der lægges meget vægt på indkomstskatter frem for andre skatter, og jo stærkere progressionen i indkomstbeskatningen er.

Effekten af skatterne afhænger også af skattepolitikken i andre lande. Med fri bevægelighed af varer, serviceydelser, kapital og arbejdskraft over grænser vil investeringer og produktion have en tendens til at søge hen, hvor afkastet er højest. Det betyder, at et lands skattepolitik ikke kan afvige betydeligt fra den første skattepolitik i andre lande uden, at det vil have konsekvenser for, hvor attraktivt det er for virksomheder at investere og arbejdskraft at bosætte sig i landet.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem en mere hensigtsmæssig beskatning anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- De løbende skatter på fast ejendom gradvis øges for at lette skatterne på indkomst.
- Grundskylden bevares og om muligt tillægges større vægt i den samlede beskatning.
- Det fortsat sikres, at den effektive selskabsbeskatning i Danmark ikke er højere end i vores nabolande.
- Det undgås at overbeskatte aktiv erhvervsindkomst.
- Der skabes bedre symmetri i erhvervsbeskatningen, og dermed bedre vilkår for investering i innovation ved at fjerne den såkaldte 60 pct.-regel for begrænsning af selskabers ret til fradrag for underskud.
- Der nedsættes et sagkyndigt udvalg, som skal udrede, hvordan der kan skabes et mere neutralt og symmetrisk regelsæt for beskatning af erhvervsindkomst og kapitalafkast, så kapitalen ledes derhen, hvor det samfundsøkonomiske investeringsafkast er størst.
- De senere års bestræbelser for at nedbringe marginalskatterne og antallet af topskatteydere fortsættes, hvis det nødvendige finanspolitiske råderum kan tilvejebringes. Behovet for personskattelettelser må dog løbende afvejes over for det behov for lettelse i selskabsbeskatningen, som den internationale skattekonkurrence måtte medføre.

I det følgende uddybes anbefalingerne og begrundelserne for dem. Kapitel inddrager de analyser, som kommissionen enten selv har foretaget, eller som er blevet bestilt udefra i forbindelse med kommissionens arbejde.

DOKUMENTATION OG BAGGRUND FOR KOMMISSIONENS ANBEFALINGER

Dette kapitel er et sammendrag af Produktivitetskommissionens baggrundsrapport om *Skat og produktivitet*. Herudover inddrager kapitlet materiale fra nogle af kommissionens tidligere rapporter. Det drejer sig om:

- Kapitel 11 i analyserapport 4 om *Uddannelse og innovation*, hvor tilskyndelserne til at tage en uddannelse diskuteres.
- Kapitel 18 i analyserapport 4 om *Uddannelse og innovation*, hvor mulighederne for at fremme innovation diskuteres.

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

6.1 Skattestruktur og produktivitet

Skattestrukturen – det vil sige skatteindtægternes sammensætning på de forskellige typer af skatter – har betydning for et lands økonomiske vækst. Ved et uændret skattetryk kan en omlægning fra én type af skat til en anden påvirke væksten i BNP per indbygger. Forskning peger på, at det især er selskabs- og indkomstskatter, der hæmmer væksten, og at dette bl.a. sker ved, at disse skatter bremser produktivitetsvæksten.

BOKS 6: VIDEN OM SAMMENHÆNGEN MELLEM SKATTESTRUKTUR OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende skattestrukturen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Selskabsskatten og den personlige indkomstskat er mere hæmmende for den økonomiske vækst end skatter på forbrug og ejendom.
- Ejendomsskatter omfatter skatter på fast ejendom samt transaktionsskatter såsom stempelafgifter og arveafgifter. Løbende skatter på fast ejendom er mindre forvridende og mindre væksthæmmende end andre beskatningsformer.
- En skat på grundværdier som den danske grundskyld er i modsætning til andre skatter ikke forvridende.
- Den danske ejendomsværdiskat ligger noget under det "neutrale" niveau, der kan opveje indkomstskattesystemets favorisering af ejerboliginvesteringer.
- Fastfrysningen af ejendomsværdiskatten i kroner og øre (nominalprincippet) betyder, at provenuet fra denne skat på længere sigt vil blive udhulet. En fastholdelse af nominalprincippet for ejendomsskatten vil altså betyde, at der på sigt skal opkræves et mærkbart større provenu fra andre skatter, der er mere forvridende og mere hæmmende for produktivitetsvæksten.
- Den manglende kobling mellem de aktuelle ejendomsværdi- og grundskatter og de aktuelle ejendoms- og grundpriser forstærker udsvingene på bolig- og ejendomsmarkedet.
- Skatter på fast ejendom, der følger den løbende udvikling i ejendomspriserne, kan øge den makroøkonomiske stabilitet. Der er tegn på, at dette kan øge den langsigtede økonomiske vækst.

Fra et vækstperspektiv er det hensigtsmæssigt at sammensætte skatterne, så de ikke hæmmer produktiviteten unødigt.

ANBEFALINGER //

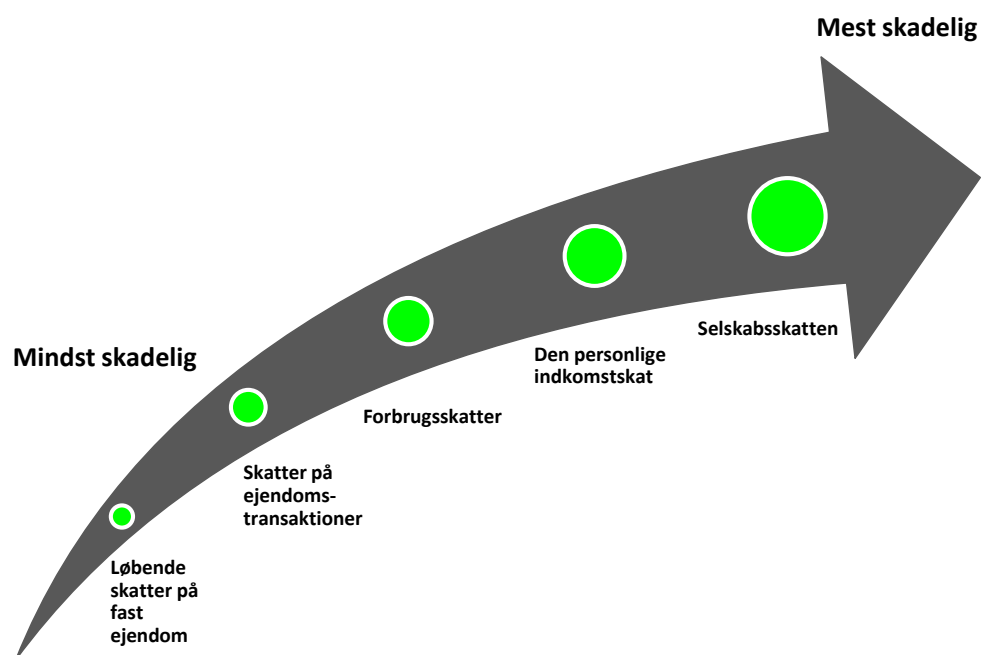
For at øge Danmarks produktivitet gennem en mere hensigtsmæssig skattestruktur anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- De løbende skatter på fast ejendom gradvis øges for at lette skatterne på indkomst. Det kan fx ske ved, at
 - Nominalprincippet for ejendomsværdiskatten ophæves.
 - Ejendomsværdiskatten gradvis hæves til det niveau, der neutraliserer skattefordelen ved rentefradraget.
- Grundskylden bevares og om muligt tillægges større vægt i den samlede beskatning. Konkret anbefales det, at
 - Der sikres en øget præcision i ejendoms- og grundvurderingerne.

- Der sikres en tættere kobling mellem de udskrevne skatter på jord og fast ejendom og de aktuelle grund- og ejendomsværdier.
- Der sikres en hurtig løbende tilpasning af de afgiftspligtige grund- og ejendomsvurderinger til de aktuelle markedspriser. Regler om loft over den årlige stigning i ejendomsskatterne kan erstattes af adgang for skatteyderne til at få indefrosset en del af skattebetalingen med et realistisk rentetillæg.

Set ud fra et vækstperspektiv er nogle skatter som sagt mere skadelige end andre. Resultaterne fra nyere empiriske forskningsstudier af skattestrukturens betydning for den økonomiske vækst er opsummeret i figur 31.

FIGUR 31: RANGORDNING AF FORSKELLIGE SKATTERS EFFEKT PÅ VÆKSTEN



Kilde: Produktivitetskommissionen baseret på Johansson m.fl. (2008) og Arnold m.fl. (2011).

De empiriske studier finder således, at:

- *Løbende skatter på fast ejendom* (herunder boligskatter) er den beskatningsform, der har den mindst skadelige effekt på væksten. Det skyldes bl.a., at de fleste OECD-lande (herunder Danmark) subsidierer ejerboliginvesteringer fx via rentefradragsret og undtagelse fra kapitalgevinstbeskatning. Disse skattefordele kan bevirke, at opsparing kanaliseres over i ejerboliginvesteringer på bekostning af mere produktive investeringer i andre dele af økonomien. Skatter på fast ejendom kan modvirke denne tendens og dermed fremme produktiviteten. Samtidig er det samlede udbud af jord fast. Skatter på jordværdi er dermed ikke-forvridende, i modsætning til skatter på produktionsfaktorer som kapital og arbejdskraft, hvor udbuddet som regel falder, hvis beskatningen øges. Denne sammenhæng er nærmere belyst i afsnit 6.3.

- *Skatter på ejendomstransaktioner*, der udløses ved salg af ejendom (herunder stempelafgifter og kapitalgevinstskatter), er mere hæmmende for væksten end løbende ejendomsskatter. Godt nok kan disse skatter ligesom løbende ejendomsskatter modvirke den subsidiering af ejerboliginvesteringer, der følger af rentefradragsretten. Men transaktions-skatter kan gøre det mindre attraktivt at købe og sælge ejendomme. Det kan forhindre, at ejendommene bliver brugt til det mest produktive formål, og det kan nedsætte mobiliteten på arbejdsmarkedet.
- *Forbrugsskatter* som moms og punktafgifter udhuler reallønnen ved at hæve forbrugerpriserne. Forbrugsskatter virker derfor som indirekte skatter på arbejdsindkomst og kan dermed hæmme arbejdsudbuddet. En del af forbrugsskatterne betales imidlertid af personer uden for arbejdsstyrken (fx pensionister), og denne del af beskatningen må antages at være ikke-forvridende. Forbrugsskatter beskærer heller ikke afkastet af opsparing og investering.
- *Den personlige indkomstskat* er mere forvridende og væksthæmmende end generelle forbrugsskatter. Det skyldes dels, at den reducerer afkastet af opsparing og investering, og dels at progressiv indkomstbeskatning mindsker afkastet af at tage en uddannelse.
- *Selskabsskatten* anses ofte for at være den mest væksthæmmende af de nævnte beskatningsformer, fordi den svækker indenlandske og internationale virksomheders tilskyndelse til at investere i indlandet frem for i udlandet, og fordi den diskriminerer mod finansiering med egenkapital, som er en vigtig kilde til finansiering af investeringer i produktivitetsfremmende innovation. Disse sammenhænge er nærmere belyst i afsnit 6.2.

Skatter på fast ejendom er altså mindst forvridende og dermed den mest attraktive beskatningsform set ud fra et produktivitetshensyn. Faktisk kan de fremme væksten ved at modvirke den favorisering af investeringer i ejerboliger, der ligger i indkomstbeskatningen. I Danmark omfatter skatter på fast ejendom primært ejendomsværdiskatten og den kommunale grundskyld.

Ejendomsværdiskat

Bisgaard Larsen (2014) og De Økonomiske Råd (2005) skønner, at ejendomsskatten ligger væsentligt under det niveau, der vil være nødvendigt for at sikre en skattemæssig neutral behandling af ejerboliginvesteringer. Det vil sige en samlet beskatning, der hverken begunstiger eller straffer opsparing i ejerbolig sammenlignet med almindelig fri opsparing. Produktivitskommissionen anbefaler derfor, at de løbende skatter på fast ejendom gradvis øges for at lette skatten på indkomst.

Det kan eksempelvis ske ved, at det såkaldte *nominalprincip* for ejendomsværdiskatten ophæves. Nominalprincippet betyder, ejendomsværdiskatten i kroner og ører er fastfrosset og ikke følger den økonomiske udvikling i samfundet som helhed. Ifølge beregninger i Finansministeriet (2013) forventes provenuet fra ejendomsværdiskatten således kun at stige svagt med ca. én pct. om året, hvilket klart er mindre end den forventede gennemsnitlige vækst i det nominelle BNP. En fastholdelse af nominalprincippet for ejendomsskatten vil altså betyde, at der på sigt skal opkræves et mærkbart større provenu fra andre skatter, der er mere forvridende og mere hæmmende for produktivitsvæksten.

Samtidigt betyder nominalprincippet, at ejendomsværdibeskatningen ikke får lov til at stige, når boligpriserne går op, og ej heller får lov til at falde, når boligpriserne går ned. Dam m.fl. (2011b) finder, at denne effekt af nominalprincippet øger udsvingene på boligmarkedet og dermed i samfundsøkonomien generelt. Og ifølge Ramey og Ramey (1995) og Loayza og Hnatkovska (2004) har økonomisk ustabile lande ofte en lavere gennemsnitlig vækstrate.

Det kan også ske ved, at man på længere sigt tilnærmer ejendomsværdiskatten til et neutralt niveau, der modsvarer boligejernes skattefordel ved rentefradraget, og at merprovenuet fra en højere ejendomsværdiskat anvendes til at sænke de marginale skattesatser på indkomst.

Som nærmere diskuteret af De Økonomiske Råd (2011) er det ved en forøgelse af ejendomsværdiskattesatsen muligt at udforme en lempelig overgangsordning, der øjeblikkeligt genskaber den stabiliserende effekt af en kobling mellem skattebetalingen og boligpriserne udvikling og samtidigt sikrer, at boligejernes samlede udgift til ejendomsværdiskatten kun langsomt forøges.

Grundskyld

Grundskylden er en kommunal skat, der opkræves som en promille af grundværdien af alle faste ejendomme, hvor der er foretaget en værdiansættelse. Ansættelsen af grundværdierne foretages normalt hvert andet år i forbindelse med de offentlige ejendomsvurderinger. På grund af problemer med kvaliteten af ejendoms- og grundvurderingerne i 2011 besluttede Folketinget imidlertid at udskyde vurderingen, indtil der er indført et nyt vurderingssystem.

Indenfor kategorien af ejendomsskatter, der som tidligere nævnt er mindre væksthæmmende end andre skatter, er grundskylden set fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt en meget attraktiv skat. Skatteyderen kan ikke selv påvirke skattegrundlaget, og derfor forvrider grundskylden ikke incitamentet til at foretage produktivitetsfremmende investeringer i realkapital, uddannelse, innovation osv.

På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at grundskylden bevares og om muligt tillægges større vægt i den samlede beskatning.

En øget vægt på grundskyld som offentlig indtægtskilde forudsætter dog en høj kvalitet i vurderingen af grundværdierne, så man undgår vilkårligheder i skatteudskrivningen. I den forbindelse er det et problem, at udskrivningen af grundskyld ifølge Skatteministeriet (2013) kun i ringe grad følger den aktuelle udvikling i grundpriserne.

Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at man i forbindelse med den kommende reform af vurderingssystemet tilstræber at sikre en tættere sammenhæng mellem udskrivningen af såvel grundskyld som ejendomsværdiskat og udviklingen i de aktuelle grund- og ejendomspriser.

Kommissionen er opmærksom på, at indførelsen af loftet over den årlige stigning i grundskylden var motiveret af et ønske om at skabe større tryghed for den enkelte boligejer. Problemet er imidlertid, at loftet har bidraget til at øge udsvingene på boligmarkedet, hvad der i sig selv skaber utryghed. Hvis ejendomsskatterne i højere grad følger den aktuelle udvikling i ejendomspriserne, vil det som påvist af Dam m.fl. (2011b) kunne dæmpe prisudsvingene og dermed mindske behovet for en skatteloftsregel.

Kommissionen anerkender, at en mærkbar stigning i ejendomsskatten kan skabe et likviditetsproblem og dermed en utryghed for den enkelte. Et sådant likviditetsproblem kan dog afhjælpes ved at tillade indefrysning af den skyldige ejendomsskat som en offentlig prioritet i ejendommen. Dermed udløses skattebetalingen først, når ejendommen omsættes, og skatteyderen derfor har likviditeten til at betale skatten. For at undgå, at indefrysningen af skatten hæmmer mobiliteten på bolig- og arbejdsmarkedet ved at tilskynde til at udskyde afhændelsen af ejendommen, er det vigtigt, at den udskudte skat opskrives med et realistisk rentetillæg.

6.2 Erhvervsbeskatning og produktivitet

Investeringer i nyt kapitaludstyr og fremkomsten af nye, innovative virksomheder er nogle af kilderne til vækst i arbejdsproduktiviteten. Mulighederne for og tilskyndelsen til at foretage nye investeringer og starte egen virksomhed afhænger bl.a. af reglerne for beskatning af aktiv erhvervsvirksomhed. Dette kapitel ser derfor nærmere på beskatningen af selskaber og aktive ejere i Danmark og diskuterer, hvordan erhvervsbeskatningen kan indrettes, så den ikke unødigt hæmmer produktivitetsudviklingen. Afsnittets vigtigste konklusioner og anbefalinger er samlet i boksene nedenfor.

BOKS 7: VIDEN OM SAMMENHÆNGEN MELLEM PRODUKTIVITET OG ERHVERVSBE-SKATNING

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende erhvervsbeskatningen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Selskabsskatten påvirker virksomhedernes beslutning om, i hvilket land de vil investere, og hvor meget de vil investere i det land, hvor de vælger at lokalisere sig. Disse beslutninger afhænger både af den formelle selskabsskattesats og af reglerne for opgørelsen af selskabernes skattepligtige overskud.
- Selskabsskatten tilskynder virksomhederne til at finansiere sig med gæld frem for egenkapital, fordi der er fradragsret for renteudgifter, men ikke for omkostningen ved fremskaffelse af egenkapital. Tilskyndelsen til at bruge gæld frem for egenkapital er større, jo højere den formelle selskabsskattesats er.
- Den formelle selskabsskattesats påvirker også multinationale selskabers tilskyndelse til at omplacere deres skattepligtige overskud mellem lande ved at manipulere med deres interne afregningspriser og ved at omplacere koncernens gæld.
- En skærpet selskabsbeskatning svækker produktiviteten, og en stor del af skattebyrden overvæltes på lønmodtagerne via en lavere realløn.
- Den effektive selskabsbeskatning i Danmark ligger nogenlunde på niveau med beskatningen i vore nabolande.
- Den skærpede internationale skattekonkurrence har medført et mærkbart fald i den gennemsnitlige effektive selskabsskattesats i EU siden slutningen af 1990'erne. Udviklingen i Danmark har på dette punkt nogenlunde fulgt udviklingen i EU.
- I Danmark dobbeltbeskattes selskabsindkomst som følge af kombinationen af selskabsskatten og den personlige skat på aktieindkomst. Det medfører, at iværksættere, der driver virksomhed i aktieselskabsform, beskattes hårdere end lønmodtagere med samme arbejds- og formueindkomst.
- Skattesystemets begrænsninger i retten til fradrag for underskud skaber en asymmetri, der svækker tilskyndelsen til at foretage risikofyldte investeringer i innovation.
- Kildeskatten på aktieudbytter udbetalt til udenlandske institutionelle porteføljeinvestorer forstærker skattesystemets diskrimination mod egenkapitalfinansiering og kan øge danske virksomheders kapitalomkostninger.
- Den progressive beskatning af positiv nettokapitalindkomst tilskynder i kombination med den lempelige ejendomsværdibeskatning til, at personer med positiv nettoformue investerer i ejerboliger frem for i aktiv erhvervsvirksomhed.

I dette afsnit beskrives nogle forslag til, hvordan man kan opnå et mere neutralt skattesystem, så der skabes bedre symmetri i erhvervsbeskatningen og et mere neutralt skattesystem, der ikke begunstiger bestemte former for investering og ikke overbeskatter indkomst fra aktiv erhvervsvirksomhed. Det vil bidrage til at sikre, at investeringerne foretages dér, hvor de giver det største afkast til samfundet. Det vil sige dér, hvor afkastet før skat er størst. Produktivitetskommissionens anbefalinger kan findes i nedenstående boks.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere hensigtsmæssige regler for erhvervsbeskatning anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Det fortsat sikres, at den effektive selskabsbeskatning i Danmark ikke er højere end i vores nabolande.
- Der skabes bedre symmetri i erhvervsbeskatningen og dermed bedre vilkår for investering i innovation ved at fjerne den såkaldte 60 pct.-regel for begrænsning af selskabers ret til fradrag for underskud.
- Der nedsættes et sagkyndigt udvalg, som skal udrede, hvordan der kan skabes et mere neutralt og symmetrisk regelsæt for beskatning af erhvervsindkomst og kapitalafkast, så kapitalen ledes derhen, hvor det samfundsøkonomiske investeringsafkast er størst. Udvalget kan bl.a. vurdere
 - Om der med fordel kan indføres et fradrag for en normalforrentning af selskabers egenkapital, og hvordan beregningen og administrationen af et sådant fradrag i givet fald kan gennemføres.
 - Hvordan beskatningen af selskabsindkomst kan integreres med beskatningen af personers aktieindkomst på en måde, der hverken indebærer overbeskatning eller underbeskatning af indkomst optjent i selskaber i forhold til anden indkomst.
 - Hvordan beskatningen af personligt ejede virksomheder kan indrettes, så der så vidt muligt sikres skattemæssig ligestilling mellem lønmodtagere og selvstændige og mellem personligt ejede virksomheder og selskaber.
 - Om der med fordel kan indføres en separat proportional beskatning af personers kapitalindkomst med en relativt lav sats, og hvordan eventuelle uønskede fordelingsvirkninger af et sådant system kan imødegås.
 - Om der kan være behov for at mindske eller fjerne kildebeskatningen af udenlandske institutionelle porteføljeinvestorer.

Forskelle i selskabsbeskatningen mellem lande påvirker virksomhedernes adfærd

De effektive gennemsnitlige selskabsskattesatser i EU-området har været faldende over en årrække som følge af stigende international skattekonkurrence. Danmark har fulgt med i denne udvikling uden dog at være førende, og den formelle selskabsskattesats såvel som den effektive gennemsnitlige og den effektive marginale selskabsskattesats ligger i dag nogenlunde på niveau med de tilsvarende satser i vore nabolande og i det gennemsnitlige EU-land.⁴³

Flere andre lande, herunder Sverige og Storbritannien, har for nylig gennemført eller besluttet at gennemføre yderligere selskabsskattesænkninger. Danmark har også besluttet en gradvis sænkning af den formelle selskabsskattesats og skattesatsen på opsparet overskud i virksomhedsskatteordningen fra 25 til 22 pct. fra 2016. Den effektive selskabsbeskatning i Danmark vil dermed fortsat ligge omtrent på niveau med beskatningen i vore nabolande.

⁴³ Se det tekniske baggrundsrapport: "Skat og produktivitet", der kan findes på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

Der er gode grunde til at sikre, at den effektive danske selskabsbeskatning ikke afviger for meget fra vores nabolande. En række forskningsresultater tyder nemlig på, at:⁴⁴

- Selskabsskatten påvirker virksomhedernes beslutning om, i hvilket land de vil investere. En høj selskabsbeskatning sammenlignet med nabolandene kan skræmme potentielle investorer væk, så der bliver etableret færre udenlandske virksomheder i indlandet, og så det bliver mindre attraktivt at opkøbe indenlandske virksomheder. Begge dele har en skadelig effekt på produktiviteten, fordi det bl.a. hæmmer konkurrencen på det indenlandske marked, begrænser indenlandske virksomheders adgang til udenlandsk kapital og giver anledning til mindre overførsel af viden mellem virksomhederne.
- Selskabsskatten hæmmer virksomhedernes lyst til at foretage nye investeringer i indlandet, hvilket hæmmer virksomhedernes produktivitet. Faldet i virksomhedernes investeringer betyder, at lønmodtagerne får mindre kapitaludstyr at arbejde med, og det får arbejdsproduktiviteten og hen ad vejen også reallønnen til at falde. En stor del af byrden ved selskabsskatten overvælttes derfor på lønmodtagerne.⁴⁵
- Selskabsskatten tilskynder virksomhederne til at omplacere deres skattepligtige overskud fra datterselskaber i højskattelande til datterselskaber i lavskattelande. Hermed går en del af virksomhedernes ressourcer til uproduktive formål som at dokumentere og legitimere de anvendte interne afregningspriser og finansielle transaktioner. Skattemyndighederne skal også bruge ressourcer på at kontrollere disse priser og transaktioner. Dertil kommer de ressourcer, som eventuelle retstvister mellem virksomheder og myndigheder lægger beslag på.

Set i det lys, og i lyset af den skærpede internationale skattekonkurrence, forekommer det velbegrundet, at et flertal i Folketinget i 2013 vedtog en gradvis sænkning af selskabsskatten. Produktivitetskommissionen anbefaler, at Danmark også fremover undgår at have et højere niveau for selskabsbeskatningen end vores nabolande.

På områder, hvor virksomhederne kan tjene "overnormale" profitter ved at investere i Danmark – som det fx er tilfældet ved udvindingen af olie og gas i Nordsøen – er der dog ikke grund til at antage, at selskabsskatten medfører alvorlige forvriddinger. Ved eventuelle fremtidige reduktioner i den generelle selskabsskattesats er der derfor god grund til at fastholde en uændret samlet beskatning af olie- og gasaktiviteterne i Nordsøen, som det også var tilfældet, da den seneste selskabsskattesækning blev vedtaget.

Selskabsskatten diskriminerer mod egenkapitalfinansiering

Selskabsskatten tilskynder virksomhederne til at finansiere deres investeringer ved at benytte sig af lån frem for egenkapital. Det skyldes, at virksomhederne har mulighed for at fradrage deres renteudgifter, når de opgør det skattepligtige selskabsoverskud, hvorimod der ikke er fradragsret for omkostningerne ved at fremskaffe egenkapital. En høj gældskvote gør virksomhederne mere sårbare over for konjunkturedgange og kan skade produktiviteten, hvis fokus på kortsigtet likviditetsstyring for at servicere gælden begrænser ledelsens opmærksomhed på virksomhedens langsigtede strategi og udvikling.

I et produktivitetsperspektiv er selskabsskattens diskrimination mod finansiering med egenkapital også u hensigtsmæssig, fordi nystartede virksomheder, der tilfører markederne ny dynamik, og virksomheder, der ønsker at igangsætte produktivitetsfremmende, men risikabel innovation, typisk er særligt afhængige af adgangen til risikovillig egenkapital.

⁴⁴ Se oversigten i De Mooij og Ederveen (2008) samt baggrundsrapport "Skat og produktivitet".

⁴⁵ Produktivitetskommissionens analyserapport 1 viser en tæt sammenhæng mellem udviklingen i timeproduktiviteten og den reale timeløn på længere sigt. Baggrundsrapport "Skat og produktivitet" indeholder referencer til en lang række empiriske studier, der tyder på, at en væsentlig del af byrden ved selskabsskatten sænker arbejdsproduktiviteten ved at drive en del af selskabernes investeringer til udlandet.

Den skattemæssige forskelsbehandling af gæld og egenkapital kan i princippet afskaffes på to måder: Enten kan man ophæve selskabernes ret til at fradrage deres renteudgifter, eller også kan man tillade dem at fradrage en normal forrentning af deres egenkapital, på samme måde som de kan fradrage renten af deres gæld.

Ud over at ligestille gældsfinansiering og egenkapitalfinansiering vil en ophævelse af virksomhedernes fradrag for renteudgifter have den fordel, at selskabsskattebasen udvides væsentligt, hvilket kan muliggøre en mærkbar sænkning af skattesatsen. Til gengæld vil et bortfald af rentefradraget øge kapitalomkostningen ved gældsfinansiering og skabe store problemer for mange selskaber med høj gæld. For at undgå dobbeltbeskatning vil det endvidere være nødvendigt at afskaffe (eller mærkbart reducere) beskatningen af rente- og aktieindtægter hos personlige skatteydere, da den underliggende indkomst allerede er beskattet i selskabet. Dermed må man af symmetrihensyn også afskaffe rentefradragsretten i personbeskatningen. Afskaffelse af rentebeskatning og rentefradrag giver særlige udfordringer ved beskatningen af banker, hvis indtægter jo i stort omfang består af forskellen mellem renteindtægter og renteudgifter.

Ophævelse af virksomhedernes rentefradragsret vil altså have vidtrækkende konsekvenser og medføre store overgangsproblemer. Af disse grunde har ingen lande endnu ophævet virksomhedernes rentefradragsret fuldstændigt. Men en række lande (herunder Danmark) har i de senere år indført visse begrænsninger på selskabernes mulighed for at fratrække renteudgifter for at hindre misbrug af rentefradragsretten.

En anden mulig vej til skattemæssig ligestilling af gæld og egenkapital kunne være at indføre et egenkapitalfradrag i selskabsbeskatningen, så selskaberne får mulighed for at fradrage en normal rente af deres egenkapital på samme måde, som de kan fradrage renter af gæld. For at begrænse provenutabet kan fradraget eventuelt begrænses til kun at gælde for nyinvesteringer.

Et sådant egenkapitalfradrag kunne også afhjælpe det problem, at aktive ejere af aktieselskaber, der løbende udlodder deres overskud, beskattes hårdere end lønmodtagere med samme arbejds- og formueindkomst. Som det bliver beskrevet nedenfor, kan denne merbeskatning, der er en følge af dobbeltbeskatningen af selskabsindkomst, hæmme iværksætteraktiviteten i Danmark. Der er dog en række skattetekniske forhold, som må afklares, inden man eventuelt beslutter at indføre et egenkapitalfradrag.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der nedsættes et sagkyndigt udvalg, som kan udrede, hvordan der kan skabes et mere neutralt og symmetrisk regelsæt for beskatning af erhvervsindkomst og kapitalafkast, så kapitalen ledes derhen, hvor det samfundsøkonomiske investeringsafkast er størst. Udvalget kan bl.a. vurdere, om der med fordel kan indføres et fradrag for en normalforrentning af selskabers egenkapital, og hvordan beregningen og administrationen af et sådant fradrag i givet fald kan gennemføres. Nedenfor fremsættes yderligere forslag til, hvad udvalget herudover kan undersøge.

Iværksættere beskattes ofte hårdere end lønmodtagere

Skattesystemet kan påvirke tilskyndelsen til at drive selvstændig erhvervsvirksomhed ad flere kanaler. Den populære opfattelse er, at et højere skatteniveau i et land hæmmer lysten til at blive iværksætter. Forskningslitteraturen har dog peget på faktorer, der kan trække i modsat retning:

- Sammenlignet med lønmodtagere har selvstændige ofte lettere ved at omgå eller unddrage sig beskatning, fx ved at bogføre udgifter til privat forbrug som driftsomkostninger i virksomheden eller ved at undlade at selvangive dele af virksomhedsindkomsten. Det kan gøre det mere fordelagtigt at arbejde som selvstændig end som lønmodtager, når skatte trykket og marginalsatterne stiger, jf. fx Kesselman (1998) og Pestieau og Possen (1991).

- Høje skattesatser mindsker risikoen ved at drive erhvervsvirksomhed, når der er gode muligheder for at fradrage tab, fordi udsvingene i nettoindkomsten derved formindskes. Den lavere risiko kan gøre det mere attraktivt at drive selvstændig virksomhed, jf. Bruce (2000) og (2002) samt Cullen og Gordon (2007). Omvendt kan begrænsninger på adgangen til tabsfradrag kombineret med høje marginalsatser på positiv virksomhedsindkomst gøre risikofyldt iværksættervirksomhed mindre attraktiv, som nærmere diskuteres nedenfor.

En række empiriske studier har søgt at belyse, hvordan forskellige elementer i skattesystemet påvirker omfanget af selvstændig erhvervsvirksomhed og iværksætteraktivitet. Resultaterne er ikke entydige, bl.a. på grund af forskelle i metoder og datagrundlag på tværs af de forskellige studier.

Gurley-Calvez og Bruce (2013) har gennemført en omfattende analyse, der søger at råde bod på en række metodeproblemer ved tidligere studier. De finder som et robust resultat, at en højere marginalsat på indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed reducerer omfanget af selvstændig virksomhed, hvorimod en højere marginalsat på lønindkomst øger tilgangen af selvstændige erhvervsdrivende.

Tilgangen af selvstændige ser ud til at reagere kraftigere på en ændring i marginalsatten på indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed end på en ændring i marginalsatten på lønindkomst. Det kan skyldes, at en lavere marginalsat har større effekt på den gennemsnitlige indtjening for de selvstændige, fordi de rammes særligt hårdt af høje marginalsatser i "gode" år, hvor indtjeningen er ekstraordinært høj.⁴⁶

Der er således tegn på, at incitamentet til at blive selvstændig afhænger af forskellen i beskattningen af selvstændige og lønmodtagere. Produktivitetskommissionen har bedt Finansministeriet om at foretage nogle beregninger, der belyser, hvordan selvstændige erhvervsdrivende og aktive ejere af aktieselskaber i Danmark beskattes i forhold til lønmodtagere. Beregningerne kan findes i baggrundsrapporten om *Skat og produktivitet*.

Beregningerne peger på, at iværksættere, der driver deres virksomhed som et aktieselskab, beskattes hårdere end lønmodtagere med samme arbejds- og formueindkomst. Det gælder især, når formueindkomsten fra virksomheden har en betydelig størrelse. Årsagen til merbeskatningen af den aktive ejer er, at selskabsindkomst dobbeltbeskattes: Først skal der betales selskabsskat af selskabets overskud. Når det resterende overskud udloddes som udbytte (eller når aktionæren realiserer den aktiekursgevinst, der opstår, hvis selskabet tilbageholder overskuddet), skal der dernæst betales aktieindkomstskat. Lønmodtageren derimod skal kun betale kapitalindkomstskat (svarende nogenlunde til aktieindkomstskatten) af sin renteindtægt.

Beregningerne peger også på, at iværksættere, der driver en personligt ejet virksomhed, i nogle situationer bliver beskattet lidt hårdere end lønmodtagere med samme arbejds- og formueindkomst. Igen gælder dette især, når formueindkomsten har en vis størrelse. Baggrunden er, at den del af den selvstændiges virksomhedsoverskud, der beskattes som kapitalindkomst, kun udgør to pct. af virksomhedens egenkapital, svarende til den såkaldte kapitalafkastssats i virksomhedsskatteordningen. Resten af virksomhedsindkomsten beskattes progressivt som arbejdsindkomst (personlig indkomst), hvor den øverste marginalsat er højere end for kapitalindkomst. Lønmodtageren får derimod hele sit renteafkast af formuen beskattet som kapitalindkomst.

⁴⁶ Det skal dog holdes for øje, at en registreret forøgelse af antallet af selvstændige eller af deres indkomst ikke nødvendigvis betyder, at der er sket en tilsvarende forøgelse af iværksætteraktiviteten. Den kan til en vis grad dække over, at nogle personer har skiftet status fra lønmodtagere til selvstændige, men reelt fortsætter med at udføre de samme aktiviteter som før.

Asymmetrien i beskattningen af lønmodtageren og den selvstændige kan siges at ligge i, at hele renten på risikable fordringer med relativt høje rentesatser beskattes som kapitalindkomst. En væsentlig del af den risikopræmie, der indgår i den selvstændiges formueafkast, beskattes til gengæld som arbejdsindkomst, fordi kapitalafkastsatsen i virksomhedsskatteordningen kun indeholder en beskeden risikopræmie.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der foretages en vurdering af, hvordan beskattningen af selskabsindkomst kan integreres med beskattningen af personers aktieindkomst på en måde, der hverken indebærer overbeskatning eller underbeskatning af indkomst optjent i selskaber i forhold til anden indkomst. Det anbefales også, at der foretages en vurdering af, hvordan beskattningen af personligt ejede virksomheder kan indrettes, så der så vidt muligt sikres skattemæssig ligestilling mellem lønmodtagere og selvstændige og mellem personligt ejede virksomheder og selskaber.

Skatterne kan forvride opsparingens niveau og sammensætning

Der kan også være grund til at foretage en nærmere analyse af de forvridninger af opsparingens niveau og sammensætning, der følger af den nuværende progressive beskattning af kapitalindkomst og aktieindkomst. Ved en nominel rente på fx fire pct. og en inflationsrate på to pct. er den effektive skattesats på det reale renteafkast i dag 84 pct. for en skatteyder med positiv nettokapitalindkomst ud over 40.800 kr. Det skyldes, at marginalsatten på 42 pct. pålægges hele den nominelle renteindtægt inklusive den del, der blot skal kompensere for inflationens udhuling af fordringens realværdi.

Med en så hård beskattning kan der være en stor tilskyndelse til at placere opsparingen i pensionsformue eller fast ejendom frem for at foretage almindelig "fri" opsparing i finansielle aktiver. Det kan hæmme en effektiv kapitalformidling, der leder opsparingen derhen, hvor det samfundsøkonomiske afkast er størst. På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at der foretages en vurdering af, om der med fordel kan indføres en separat proportional beskattning af personers kapitalindkomst med en relativt lav sats (såkaldt dual indkomstbeskattning), og hvordan eventuelle uønskede fordelingsvirkninger af et sådant system kan imødegås. Sådant en beskattningsform er kendt fra de andre nordiske lande, hvor man tilstræber at beskatte al kapitalindkomst med en relativt lav, proportional sats.

Begrænset fradrag for tab kan hæmme investeringer i innovation

Frem til 2012 havde virksomheder mulighed for at trække tidligere års underskud fuldt ud fra i senere års skattepligtige overskud. Som nævnt i Produktivitetskommissionens analyserapport 4 om *Uddannelse og innovation* blev den såkaldte 60 pct.-regel indført i 2012. Den nye regel betyder, at tidligere års underskud kun kan modregnes fuldt ud i skattepligtig selskabsindkomst op til 7,5 mio. kr., mens et resterende underskud højst kan nedbringe den resterende skattepligtige selskabsindkomst med 60 pct. Underskud ud over den nævnte 60 pct.-regel kan dog fortsat fremføres uden tidsbegrænsning til fradrag i senere års overskud, indtil hele underskuddet er "opbrugt".

For selskaber, der videreføres, betyder 60 pct.-reglen således alene en vis likviditetsbelastning, idet en del af skattelettelsen som følge af de fremførte underskud udskydes til senere. Men selskaber, der lukker ned, før hele underskuddet er "opbrugt", mister retten til hidtil ubenyttede fradrag for underskud. Staten tager således en andel af gevinsten svarende til skatteprocenten, hvis investeringen går godt, men virksomheden opnår ikke nødvendigvis en tilsvarende skattelettelse, hvis projektet giver underskud og lukker.

Som nærmere forklaret i Produktivitetskommissionens analyserapport 4 vil ventureselskaber typisk blive ramt hårdere af den nye 60 pct.-regel på grund af den særlige forretningsmodel, de arbejder efter. Mere generelt vil den nye regel ramme særligt risikable investeringer, hvor der er en vis risiko for, at selskabet går ned, hvis investeringerne slår fejl. Da det især er innovative projekter, der er forbundet med stor risiko, vil den type asymmetri i beskattningen kunne hæmme innovationen i Danmark.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der skabes bedre symmetri i erhvervsbeskatningen og dermed bedre vilkår for investering i innovation ved at fjerne den såkaldte 60 pct.-regel for begrænsning af selskabers ret til fradrag for underskud.

Beskatning af udenlandske porteføljeinvestorer

Når udenlandske selskaber trækker aktieudbytte ud fra deres datterselskaber i Danmark, skal de som hovedregel ikke betale udbytteskat til Danmark.

Når den udenlandske investor er en såkaldt *porteføljeinvestor*, det vil sige at investoren ejer mindre end ti pct. af aktierne i det danske selskab, opkræver Danmark derimod som udgangspunkt en kildeskat på 27 pct. af udbyttet. Hvis investoren er hjemmehørende i et land, som Danmark har indgået en dobbeltbeskatningssaftale med, kan investoren dog typisk søge om at få refunderet en del af skatten, så den nedsættes til 15 pct. Hvis investoren er en personlig skatteyder eller et almindeligt selskab, vil den betalte danske kildeskat normalt også blive godtgjort ved beregningen af den endelige skat af udbyttet, som investoren skal betale til sit hjemland. I disse tilfælde vil kildeskatten ikke give mindre tilskyndelse til at investere i Danmark.

En stor del af de udenlandske porteføljeinvesteringer bliver imidlertid foretaget af pensions-selskaber eller investeringsinstitutter (institutionelle investorer), der typisk ikke kan få godtgørelse for den danske kildeskat. Den form for selskaber betaler nemlig typisk ikke selv skat af deres udbytte. Udbyttet bliver betalt af den privatperson, der modtager et afkast på sin pensionsordning eller investeringsindskud i et investeringsinstitut. For disse investorer udgør den danske kildeskat en ekstra omkostning, der giver mindre tilskyndelse til at investere i Danmark og forstærker skattesystemets diskrimination mod egenkapitalfinansiering.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der foretages en vurdering af, om der kan være behov for at mindske eller fjerne kildebeskatningen af udenlandske institutionelle porteføljeinvestorer.

6.3 Arbejdsindkomstbeskatning og produktivitet

Beskatningen af arbejdsindkomst kan påvirke produktivitsudviklingen på flere måder, fx via sin indvirkning på tilskyndelsen til at tage en uddannelse, der giver gode indtjeningsmuligheder på arbejdsmarkedet, og via sin virkning på tilskyndelsen til at bevæge sig fra jobs med dårligere indtjening til jobs med bedre indtjeningsmuligheder. Mere generelt kan der være en effekt på produktiviteten som følge af, at arbejdsindkomstskatten påvirker incitamentet til at yde en ekstra indsats.

I dette afsnit diskuteres disse effekter. Afsnittet fremlægger også nogle overvejelser om, hvordan man kan følge op på de senere års reformer af arbejdsindkomstbeskatningen, hvis man ønsker at opprioritere produktivitetshensynet i skattepolitikken. Afsnittets konklusioner og anbefalinger er sammenfattet i boksene nedenfor.

BOKS 8: VIDEN OM SAMMENHÆNGEN MELLEM PRODUKTIVITET OG ARBEJDSINDKOMSTBESKATNING

Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende arbejdsindkomstbeskatningen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Sammenligninger af arbejdsindkomstbeskatningen på tværs af lande må tage højde for forskelle i både den personlige indkomstskat, obligatoriske socialbidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere samt forbrugsskatter.
- Hvis obligatoriske socialbidrag opfattes som egentlige skatter, er de gennemsnitlige og marginale skattesatser på arbejdsindkomst i Danmark ikke højere end i de fleste af vores nabolande. Det gælder også, når der tages hensyn til de høje danske forbrugsskatter. Generelt er progressionen i beskatningen af arbejdsindkomst heller ikke specielt hård i Danmark sammenlignet med andre nordeuropæiske lande.
- Dog er topskattegrænsen i Danmark lav i international sammenhæng. Det betyder, at forholdsvis mange danske skatteydere løber ind i høje marginalskatte. Marginalskatten for højtlønnede ligger også noget højere i Danmark end i OECD-landene som helhed.
- Der er tegn på, at en hårdere progression i beskatningen af arbejdsindkomst hæmmer den økonomiske vækst. Det kan bl.a. skyldes, at højere marginalskatte svækker tilskyndelsen til at vælge uddannelser, der giver gode indtjeningsmuligheder på arbejdsmarkedet, og til at bevæge sig fra mindre produktive til mere produktive jobs.
- Beskatningen af højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft i Danmark sammenlignet med andre lande har også betydning for de danske virksomheders muligheder for at tiltrække den type arbejdskraft.
- Det kan ikke udelukkes, at en sænkning af topskattesatsen i Danmark vil kunne finansiere sig selv. Det samme er mindre sandsynligt ved en forhøjelse af topskattegrænsen, fordi de skatteydere, der ligger over den nye topskattegrænse, ikke får forbedret deres incitament til at yde en ekstra indsats, mens de alligevel får en skattelettelse.

I forbindelse med de seneste danske skattereformer er topskattegrænsen blevet hævet. Selv efter de vedtagne forhøjelser vil topskattegrænsen i Danmark dog stadig ligge forholdsvis lavt på indkomstskalaen set i international sammenhæng. Produktivitetskommissionens anbefalinger i dette afsnit skal således ses i lyset af, at der fortsat vil være et relativt stort antal skatteydere, der rammes af den højeste marginalskat.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere hensigtsmæssige regler for arbejdsbeskatning anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- De senere års bestræbelser for at nedbringe marginalskatte og antallet af topskatteydere fortsættes, hvis det nødvendige finanspolitiske råderum kan tilvejebringes. Behovet for personskattelettelser må dog løbende afvejes overfor det behov for lettelser i selskabsbeskatningen, som den internationale skattekonkurrence måtte medføre.

Kommissionen peger samtidigt på, at eventuelle uønskede fordelingsvirkninger af lavere topskat vil kunne imødegås gennem en skærpelse af ejendomsbeskatningen, fx gennem en ophævelse af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten.

Anbefalingen om at nedbringe marginalskatte og antallet af topskatteydere, hvis der er finanspolitisk råderum til det, skal også ses i sammenhæng med kommissionens øvrige anbefalinger til ændringer i skattepolitikken.

En reduktion af topskattesatsen vil i høj grad komme de højeste indkomster til gode og således øge uligheden i samfundet. Sådanne uønskede fordelingsvirkninger kan eventuelt imødegås ved at hæve ejendomsbeskatningen, fx ved at ophæve nominalprincippet for ejendomsværdiskatten som beskrevet tidligere. Analyser foretaget af Dam m.fl. (2011a) og De Økonomiske Råd (2011) viser nemlig, at fastfrysningen af ejendomsværdiskatten især har omfordelt indkomst til fordel for skatteydere med høje indkomster.

Produktivitetskommissionens anbefaling i analyserapport 4 om *Uddannelse og innovation* om at omlægge en del af SU'en til statsgaranterede lån vil også kunne bidrage til at modvirke uønskede fordelingsvirkninger af en lavere topskat. Baggrunden er, at SU'en især gavner personer, der i kraft af deres uddannelse har udsigt til at opnå relativt høje livsindkomster. Hvis marginalskatte sænkes, vil der endvidere ikke være behov for så høje SU-satser for at understøtte incitamentet til uddannelse.

Danmark har høje marginalskatte for de højtlønnede

Det er ikke nogen let sag at sammenligne marginalskatte på tværs af lande. Kunne man nøjes med at sammenligne de personlige indkomstskatter, ville alt være fint. De personlige indkomstskatter udgør en langt større del af de samlede indkomstskatter i Danmark end i andre OECD-lande, hvor obligatoriske sociale bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere spiller en betydelig rolle. Hertil kommer de skatter på lønsum og beskæftigelse, som mange lande opkræver hos arbejdsgiverne.

Det kan diskuteres, om de sociale bidrag fuldt ud er en skat, fordi der typisk er en vis sammenhæng mellem, hvad en person indbetaler, og personens muligheder for at modtage overførsler i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom og pension. De sociale bidrag kan således i et vist omfang opfattes som en slags forsikringspræmier frem for egentlige skatter. Det er dog særdeles kompliceret at beregne, hvor stor en del af de sociale bidrag, der er egentlige skatter, og de sociale bidrag indregnes derfor som almindelige skatter i internationale statistikker. Det vil i visse tilfælde betyde, at skattetrykket i andre lande kommer til at se højere ud, end det reelt er.

Med disse forbehold in mente viser beregninger i baggrundsrapporten om skat, at en gennemsnitlig dansk lønmodtager samlet betaler lidt mindre i skat end en arbejder i de fleste af vores nabolande. En typisk dansk lønmodtager har også i gennemsnit en lavere marginalskat. Det gælder også, når der tages højde for de høje danske forbrugsskatter (moms og punktafgifter), der udhuler lønnens købekraft og dermed reducerer den disponible realindkomst.

Billedet ser lidt anderledes ud, hvis man sammenligner beskatningen af lønmodtagere med en løn noget over gennemsnittet. Beregningerne viser, at marginalskatten for de højtlønnede er højere i Danmark end i mange andre EU lande. Endvidere er topskattegrænsen i Danmark lav set i international sammenhæng. Det betyder, at relativt mange danske skatteydere bliver pålagt den højeste marginalskat. Som det fremgår af næste afsnit, kan høje marginalskatter have negative konsekvenser for tilskyndelsen til at gøre en ekstra indsats.

Høje marginalskatte kan hæmme den økonomiske vækst

Høje marginalskatte på arbejdsindkomst kan mindske produktiviteten ved at hæmme mobiliteten på arbejdsmarkedet, svække incitamentet til uddannelse og opkvalificering og mindske tilskyndelsen til at vælge de uddannelser, der giver de bedste indtjeningsmuligheder på arbejdsmarkedet.

Der kan også være andre produktivitetshæmmende effekter af høje marginalskatte, fx hvis de giver mindre tilskyndelse til at en større indsats på arbejdet i håb om at opnå en lønforhøjelse eller forfremmelse, eller hvis de hæmmer innovative iværksætteraktiviteter.

Beskatning og uddannelsesinvesteringer.

Hvis skatten på arbejde udgør en fast andel af indkomsten (proportional skat), og den mistede arbejdsindkomst er den eneste omkostning ved at tage en uddannelse (fordi man ikke samtidigt kan være på arbejdsmarkedet), vil indkomstskatten ikke påvirke tilskyndelsen til at tage en uddannelse. Gevinsten ved at tage en uddannelse er nemlig den samme både før og efter skat (se regneeksempel i baggrundsrapporten om *Skat og produktivitet*). Men hvis den merindkomst, som uddannelsen giver, bliver pålagt en højere marginalskat (progressiv skat), vil gevinsten ved at tage en uddannelse efter skat være lavere end gevinsten før skat. Det vil svække incitamentet til at tage en uddannelse.

To forhold trækker dog i den anden retning. Hvis alternativet til at investere i uddannelse er at investere i fysisk eller finansiel kapital, vil kapitalbeskatningen kunne udligne en vis progression i beskatningen af arbejdsindkomst ved at ligestille de forskellige investeringsformer.

Men uddannelse er ikke kun en investering for den enkelte. Uddannelse er også et forbrugsgode, der giver mulighed for at lære nyt og fordybe sig i noget, man interesserer sig for, og for at møde nye, interessante mennesker. Uddannelse kan også give højere social status. Disse ting har værdi for enkelte, og denne værdi bliver ikke beskattet. Et højt skattetryk på arbejdsindkomst kan derfor tilskynde til at tilbringe længere tid i uddannelsessystemet frem for at søge ud på arbejdsmarkedet. Dette er et andet forhold, som kan modvirke den negative effekt af progressiv indkomstbeskatning på omfanget af investering i uddannelse.

Indkomstskatten kan dog ikke kun påvirke beslutningen om, hvorvidt man vil investere i uddannelse eller ej. Indkomstskatten kan også påvirke valget af uddannelse, fordi elementet af "forbrugsgode" frem for "investeringsgode" er forskelligt for de forskellige typer af uddannelse. Omkostningen (velfærdstab) ved at vælge uddannelser, der har mindre karakter af forbrugsgode, er ikke fradragsberettiget, og værdien af forbrugsgodeelementet i en uddannelse er som nævnt skattefrit. Dermed tilskynder skattesystemet de studiesøgende til at give højere prioritet til uddannelser med et stort forbrugsgodeelement frem for uddannelser, der giver høj indkomst på arbejdsmarkedet.

Den eksisterende empiriske viden om størrelsesordenen af skatternes indvirkning på uddannelsesinvesteringer er stærkt begrænset. Baggrundsrapporten om skat opsummerer nogle af de få eksisterende studier. Overordnet set er der tegn på, at ændringer i skatter og andre økonomiske incitamenter kan have meget forskellige virkninger på investeringer i uddannelse og opkvalificering på tværs af forskellige uddannelses- og aldersgrupper.

Beskatning og mobilitet på det danske arbejdsmarked.

I kapitel 2 fremgik det, at omtrent halvdelen af den gennemsnitlige årlige produktivitetsvækst i Danmark skyldes, at mere produktive virksomheder vokser på bekostning af mindre produktive virksomheder. For at denne produktivitetsfremmende virksomhedsdynamik kan finde sted, kræver det, at de mere produktive virksomheder kan tiltrække arbejdskraft fra de mindre produktive. Det sker ofte ved at tilbyde en højere løn. Det er derfor vigtigt for produktivitetsvæksten, at lønmodtagerne er villige til at flytte sig derhen, hvor de kan opnå den højeste løn.

Som regel vil der være forskellige typer af omkostninger forbundet med at skifte job, ikke mindst hvis det kræver geografisk mobilitet. Hvis marginalskatte på arbejdsindkomst er høje, vil det mindske den stigning i indkomsten efter skat, som lønmodtageren får ud af at skifte til et bedre lønnet job. Dermed er der øget risiko for, at gevinsten ikke står mål med omkostningerne ved jobskiftet. Høje marginalskatte vil derfor have en tendens til at hæmme arbejdskraftens mobilitet og derved hæmme produktivitetsvæksten.

Gentry og Hubbard (2000) fandt ved brug af data for USA, at højere skattesatser og stærkere progression i indkomstskatten faktisk fører til lavere arbejdskraftmobilitet. I et nyligt dansk studie baseret på registerdata for hele den danske befolkning finder Kreiner m.fl. (2012) ligeledes evidens for, at højere marginalsatser hæmmer mobiliteten på arbejdsmarkedet.

Beskatning og international mobilitet på arbejdsmarkedet.

Det kan styrke Danmarks produktivitet, hvis højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft kommer hertil for at arbejde. Indretningen af den danske velfærdsstat, hvor de erhvervsaktive betaler en forholdsvis høj skat for at finansiere serviceydelser og indkomstoverførsler til børn, unge og ældre uden for arbejdsmarkedet, kan hæmme mulighederne for at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft fra udlandet, som måske ikke er i landet i de faser af livsløbet, hvor man især nyder godt af velfærdsstatens ydelser.

For at råde bod på det problem indførte man i 1991 den såkaldte forskerskatteordning. Ordningen betyder, at de omfattede personer betaler en lavere indkomstskat i en periode på indtil fem år, hvorefter de overgår til almindelig beskatning. Kleven m.fl. (2014) finder, at forskerskatteordningen har ført til en betydelig forøgelse af indvandringen af højt kvalificeret arbejdskraft til Danmark, og at en del af gevinsten ved ordningen er kommet arbejdsgiverne til gode i form af en lavere løn før skat for den pågældende arbejdskraft. Forfatterne konkluderer derudover, at skattesatsen under forskerskatteordningen har et nogenlunde passende niveau, hvis formålet er at maksimere de omfattede personers skattebidrag til de danske offentlige kasser.

En sænkning af topskatten kan være selvfinansierende

Lavere marginalsatser vil sænke skattegrundlaget. Men samtidig vil de produktivitsfremmende effekter af lavere marginalskat beskrevet ovenfor også slå ud i højere indkomster og dermed i et øget skattegrundlag. Beregninger i Produktivitetskommissionens baggrundsrapport om skat viser, at det ikke kan udelukkes, at en lavere topskattesats samlet set vil være selvfinansierende.

Til gengæld er det mindre sandsynligt, at en forhøjelse af topskattegrænsen vil kunne finansiere sig selv. Årsagen er, at de skatteydere, der ligger over den nye topskattegrænse, ikke får forbedret deres incitament gennem en sænkning af marginalskatten, men alligevel får en lettelse i skatten på den del af deres indkomst, der ligger mellem den gamle og den nye topskattegrænse. I modsætning hertil vil en sænkning af topskattesatsen forbedre incitamenterne for alle de skatteydere, der får del i skattelettelsen. Samlet set må det forventes, at stigningen i skattegrundlaget som følge af de produktivitsfremmende effekter af lavere marginalsatser vil være større, hvis topskattesatsen sænkes, end hvis topskattegrænsen forhøjes.

På den anden side må en lavere topskattesats formodes at give en større stigning i uligheden end en højere topskattegrænse, fordi en lavere topskattesats i højere grad vil komme de højeste indkomster til gode.

Kapitel 7

Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor

Den offentlige sektor er stor i Danmark – næsten en tredjedel af alle beskæftigede er offentligt ansatte.⁴⁷ Hvis de offentlige ansatte kan få bedre muligheder for og større tilskyndelse til at styrke produktiviteten, er der et stort potentiale for at øge velstanden og velfærden i Danmark.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at der kan frigøres mere tid til kerneydelsen og opnå bedre resultater for borgerne ved at give ledere og medarbejdere flere frihedsgrader i opgaveløsningen. Det betyder fx, at de regeludstedende myndigheder afskaffer eller omskriver uhensigtsmæssige regler. Det betyder også, at arbejdsmarkedets parter indgår brede og fleksible offentlige overenskomster, så opgaven kan tilrettelægges bedst muligt.

For at politikerne kan føle sig trygge ved at skru ned for kontrollen og detailstyringen, må flere frihedsgrader modsvares af, at der formuleres nogle få konkrete mål og resultatkrav relateret til kerneydelsen, som offentlige ledere skal stå til ansvar for. Politikerne må også have tiltro til, at de offentlige ledere kan løfte opgaven. Derfor er det vigtigt at holde konstant fokus på at fremme tydelig ledelse i den offentlige sektor og at give lederne gode muligheder for at udfylde deres ledelsesopgave. Som i det private har offentlige ledere behov for at kunne trække på en bred palette af motivationsfaktorer som løn- og personalegoder for at tilskynde medarbejderne til at yde deres bedste. Hvis de får bedre mulighed for at skabe sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn, vil det fremme produktiviteten.

Det er også Produktivitetskommissionens vurdering, at der i højere grad er behov for at indrette den økonomiske styring, så den understøtter produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. Det betyder fx, at offentlige myndigheder skal have gode muligheder for at spare op og foretage langsigtede investeringer i innovationsfremmende tiltag. Det betyder også, at de økonomiske afregningsmodeller (fx takstfinansieringen, den kommunale medfinansiering og den mellemkommunale udligningsordning) skal indrettes, så de understøtter sammenhængende forløb for borgerne og sikrer høj kvalitet i opgaveløsningen. Kort sagt, at de har borgeren i centrum.

Hovedanbefalingerne i dette kapitel er derfor:

- Arbejd systematisk med afbureaukratisering og regelforenkligning
- Indgå brede og fleksible offentlige overenskomster
- Mål på og styr efter resultater for borgerne
- Øg fokus på tydelig ledelse, motivation og trivsel
- Skab bedre sammenhæng mellem medarbejdernes kompetencer, præstationer og løn
- Indret den økonomiske styring, så den fremmer langsigtet planlægning og effektiv udnyttelse af udgiftsrammen
- Indret afregningsordninger mellem myndigheder, så de understøtter samarbejde og tilskynder til en effektiv arbejdsdeling

⁴⁷ Danmarks Statistik, tabel RASA11.

Dette kapitel beskriver, hvordan bedre styring, ledelse og motivation kan bidrage til at øge den offentlige sektors produktivitet. Dette kapitel inddrager de analyser, som kommissionen enten selv har foretaget, eller som er blevet bestilt udefra i forbindelse med kommissionens arbejde.

DOKUMENTATION OG BAGGRUND FOR KOMMISSIONENS ANBEFALINGER

Dette kapitel er et sammendrag af Produktivitetskommissionens analyserapport 3 om *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor* samt arbejdsnotatet om *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?* Kapitlet inddrager nogle af de effektiviseringsiltag, som er beskrevet i casesamlingen *Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor*, som blev offentliggjort i forbindelse med analyserapport 3. Herudover trækker kapitlet på analyser og baggrundsmateriale, som Produktivitetskommissionen har rekvireret udefra:

- Baggrundsnotatet *Kommunale serviceniveauer og produktivitet* af Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA).
- Baggrundsnotatet *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor* af Carsten Greve og Niels Ejersbo.
- Baggrundsnotatet *Arbejdsdelingen mellem politikere og embedsmænd* af Jørgen Grønnegård Christensen.
- Præsentationer på Produktivitetskommissionens konference *Ledelse, motivation og produktivitet i den offentlige sektor*, der fandt sted i december 2012.
- Baggrundsnotatet *Styring af den offentlige sektor: Incitament, motivation og normer* af Lotte Bøgh Andersen.

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

7.1 Giv flere frihedsgrader i opgaveløsningen

Hvis produktiviteten i den offentlige sektor skal styrkes, forudsætter det fleksibilitet i opgaveløsningen, så ressourcerne kan blive anvendt bedst muligt. Flexibiliteten påvirkes i høj grad af de lovgivningsmæssige og overenskomstmæssige rammer for opgaveløsningen.

Skiftende regeringer har gennem tiden forsøgt at afbureaukratisere den offentlige sektor.⁴⁸ Baggrunden for de mange afbureaukratiseringstiltag har været, at den offentlige administration er vokset, og at offentligt ansatte i stigende grad har givet udtryk for, at overdreven kontrol og detaljstyring tager tid fra kerneydelsen og virker demotiverende.

Som led i kvalitetsreformen indledte den tidligere regering et afbureaukratiseringsprogram, der havde til formål at give medarbejdere på de centrale velfærdsområder mere tid til omsorg og service ved at mindske den tid, der bruges på administration. En kortlægning og måling af arbejdspladser og medarbejders administrative opgaver viser, at de offentlige kernemedarbejdere anvender en stor del af deres tid på opgaver, der ikke er direkte relaterede til borgerne. Figur 32 viser, at kernemedarbejderne på plejehjemmene anvender 71 pct. af deres effektive arbejdstid på direkte brugerrettede opgaver, mens denne andel kun er 49 pct. for folkeskolelærerne og helt ned til 20 pct. for sagsbehandlere på integrationsområdet.⁴⁹

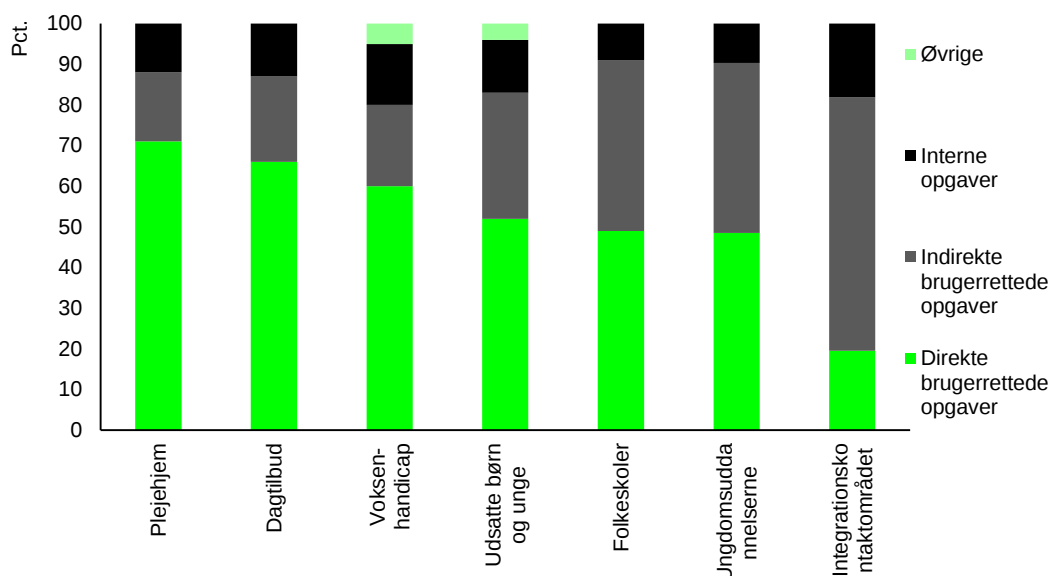
Der er ikke tegn på, at de mange moderniseringstiltag gennem de seneste 30 år har betydet, at medarbejderne har fået mere tid til at varetage deres kerneydelse. For som Økonomi- og Indenrigsministeren har udtrykt det:

⁴⁸ Se baggrundsnotatet "Udviklingen i styringen af den offentlige sektor" af Carsten Greve og Niels Ejersbo.

⁴⁹ Effektiv arbejdstid er eksklusiv pauser, sygedage, feriedage mv.

// Hvad nytter det, at vi fjerner regler med en pincet, når der samtidig smides nye på med en skovl? //

FIGUR 32: TIDSANVENDELSEN FOR KERNEMEDARBEJDERE, PCT. AF EFFEKTIV ARBEJDSSTID



Note: Kernemedarbejdere er social- og sundhedshjælpere for plejehjem, pædagoger for dagtilbud, lærere for folkeskoler, vejledere for ungdomsuddannelserne, sagsbehandlere for integrationskontaktområdet, pædagoger for udsatte børne- og ungeområdet samt medarbejdere i botilbud for voksen-handicap. Effektiv arbejdstid er eksklusiv pauser, sygedage, feriedage mv.

Kilde: Plejehjem: Deloitte (2009b), Dagtilbud: Deloitte (2009c), Voksen-handicap: Rambøll (2009a), Udsatte børn og unge: Rambøll (2009b), Folkeskoler: Rambøll (2009c), Ungdomsuddannelserne: Deloitte (2009d), Integrationskontaktområdet: Deloitte (2009a).

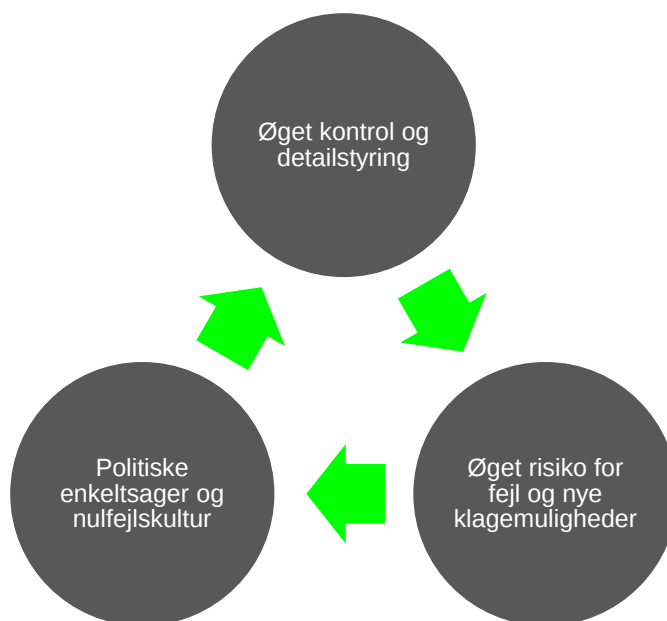
De dårlige erfaringer tyder på, at der ikke findes en simpel løsning. En af udfordringerne ved at afskaffe eksisterende love og bekendtgørelser er nemlig, at reglerne i langt de fleste tilfælde forekommer velbegrundede, når man ser på dem hver for sig. Samtidig er den centrale procesregulering ofte begrundet i, at man for at ligestille borgerne ikke ønsker for store forskelle i opgavevaretagelsen ude i kommuner og regioner.

Man skal også huske, at et stigende antal love og bekendtgørelser ikke nødvendigvis altid er tegn på *unødigt* bureaukrati. Nogle gange kan nye love og bekendtgørelser virke afbureaukratiserende, hvis de sammenfatter og klargør eksisterende love og regler og deres rette forvaltning.

Men den vigtigste grund til, at der til stadighed kommer nye love og regler, er, at der er en iboende tendens i den offentlige sektor til, at bureaukrati avler mere bureaukrati. Der er hele vejen gennem styringskæden fra Folketing til det yderste udførende niveau et incitament til at pålægge styringstiltag, målsætninger og proceskrav for, at politikerne kan kontrollere, om skatteborgernes penge bliver brugt rigtigt. Incitamenterne til at afskaffe, afvikle og holde igen er derimod ikke synderligt stærke.

I en politisk drevet organisation vil enkeltsager, der giver negativ omtale i medierne, ofte give anledning til øget kontrol og detailstyring, for at politikerne kan demonstrere handlekraft. Med mange, komplekse og til tider modsatrettede mål og proceskrav stiger risikoen for fejl, klager fra borgerne og negativ omtale i medierne. På den måde er de forskellige regler og styringstiltag blevet lagt til lag på lag, så de i dag udgør et meget komplekst system, som er meget vanskeligt at lave om på, jf. figur 33.

FIGUR 33: BUREAUKRATI AVLER MERE BUREAUKRATI



Kilde: Produktivitetskommissionen.

Overdreven kontrol og uhensigtsmæssige detailkrav tager ressourcer fra kerneydelsen, demotiverer medarbejderne, hæmmer skræddersyede løsninger til borgerne og forringer i sidste ende kvaliteten af velfærdsydelserne. Dokumentationskrav til de offentlige institutioner og deres ansatte, der er direkte relateret til kerneydelsen, og som giver de enkelte medarbejdere spillerum til at udøve selvstændige faglige skøn, vil derimod understøtte produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor frem for at give anledning til unødigt bureaukrati.

Nogle af de seneste politiske initiativer til regelforenkling og afbureaukratisering, herunder frikommuneforsøgene og udfordringsretten, udfordrer løbende de eksisterende regler. Men der er behov for at udvide initiativerne.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at udfordringsretten udvides til hele den offentlige sektor, herunder statslige institutioner. Kommissionen anbefaler også, at regeludstedende instanser i stat, regioner og kommuner forpligtes til løbende at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende. Myndighederne forpligtes også til at bruge erfaringerne fra udfordringsretten og frikommuneforsøgene til at afskaffe eller forenkle eksisterende regler og procedurer. På nogle områder (fx beskæftigelsesområdet) kan det overvejes, om lovningen med fordel kan skrives om fra grunden.

Uhensigtsmæssige detailkrav og regler i de offentlige overenskomster kan også begrænse ledelsens og medarbejdernes muligheder for at tilrettelægge arbejdet fleksibelt og effektivt. Offentlige overenskomster er i højere grad end private overenskomster karakteriseret ved centralt aftalte regler, der begrænser mulighederne for lokale tilpasninger af fx arbejdstidsregler. Dermed begrænser de offentlige overenskomster også mulighederne for at udnytte ressourcerne effektivt. Det offentlige overenskomstsystem er også mere opdelt i faggrupper end det private, hvilket kan besværliggøre en effektiv planlægning af fx arbejdstid på tværs af faggrænser.

Det anbefales, at parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår mere rammeprægede overenskomster, der giver mulighed for større fleksibilitet i løsningen af de offentlige serviceopgaver. Det forudsætter både bredere overenskomster for større grupper af ansatte og en højere grad af lokale aftaler. I den forbindelse er det en væsentlig forudsætning, at de offentlige ledere påtager sig ledelsesansvaret og rent faktisk sikrer, at muligheder for øget fleksibilitet udmøntes i en bedre anvendelse af ressourcerne.

På Det Kongelige Teater tilpassede man tilbage i 1997 arbejdstilrettelæggelsen til teatrets forestillinger. Komplicerede sceneopsætninger betød, at der var store gevinster at hente ved at lade de samme sceneteknikere følge den samme forestilling hele spilleperioden. En mere fleksibel overenskomst blev indført for en toårig prøveperiode, men efter to år blev den endeligt godkendt med overvældende flertal, fordi medarbejderne følte, at de havde fået mere indflydelse på planlægningen af deres arbejdsopgaver.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem afbureaukratisering og en mere fleksibel opgaveløsning i den offentlige sektor anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Udfordringsretten udvides til at omfatte alle offentlige institutioner, inklusive de statslige. Alle offentlige institutioner får hermed ret til med regelmæssige mellemrum at søge om fritagelse fra regelsæt, dokumentations- og proceskrav og specifikke lovbestemmelser, som de finder unødigt snærende.
- Alle regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune forpligtes til løbende at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende. Konkret anbefales det, at
 - Arbejdet med afbureaukratisering og regelforenkling bliver systematiseret, og at alle de regeludstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune bliver forpligtet til løbende at tage stilling til, om nogle af de eksisterende regler kan undværes eller bør omskrives.
- Alle regeludstedende instanser forpligtes til at bruge erfaringer fra udfordringsretten og frikommuneforsøgene til at afskaffe overflødige regler eller omskrive regler, som er unødigt snærende. Det forudsætter, at arbejdet med evaluering af erfaringerne opprioriteres, og at ansvaret for evalueringen ikke kun hviler på den enkelte kommune.
- Det vurderes, om lovgivningen på visse områder med fordel kan skrives om fra grunden med sigte på en fundamental forenkling.
- Parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår mere rammeprægede overenskomster, der giver mulighed for større fleksibilitet i løsningen af de offentlige serviceopgaver. Konkret anbefales det, at
 - Parterne på det offentlige arbejdsmarked indgår bredere overenskomster for større grupper af ansatte, så der skabes mulighed for en mere fleksibel opgavetilrettelæggelse på tværs af fagområder.
 - Kompetencen til at indgå lokale aftaler om bedre udnyttelse af arbejdstiden decentraliseres, så lederne, medarbejderne og de lokale tillidsrepræsentanter får bedre muligheder for at indgå sådanne aftaler.

7.2 Mål på og styr efter resultater for borgerne

Den offentlige sektor har nogle helt andre rammevilkår end den private sektor (jf. kapitel 5). Ydelserne stilles typisk til rådighed for borgerne uden direkte betaling, og fraværet af en markedsmekanisme gør, at der i stedet kræves politisk styring og prioritering. Den politiske styring kan resultere i mange og modsatrettede mål, der kan være svære at forene. Hertil kommer målsætninger fra andre led i styringskæden – fx regions- og byråd. Tilsammen giver de mange mål en kompleks bundlinje for de offentlige institutioner.

Hvis man ønsker at styrke hensynet til produktivitet og effektivitet, må styringen af den offentlige sektor – både den politiske og økonomiske styring – indrettes derefter. Produktivitetskommissionens anbefalinger til principper for styring i den offentlige sektor er sammenfattet i boks 9.

BOKS 9: PRINCIPPER FOR STYRING I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Produktivitetskommissionen anbefaler, at styringen af den offentlige sektor udformes så

- Der er en klar arbejdsdeling mellem de offentlige ledere og deres politiske opdragsgivere, og lederne får tilstrækkelige frihedsgrader til at realisere de overordnede mål, som politikerne fastlægger.
- Der er en høj grad af troværdighed og stabilitet i den økonomiske styring, så de centrale ledere har tiltro til, at de udmeldte økonomiske spilleregler vil blive overholdt.
- Offentlige ledere på alle niveauer holdes ansvarlige for deres resultater – systematiske benchmarking-analyser og evalueringer kan give bedre ledelsesinformation.
- Resultatkontrakter indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven og effekter for borgerne frem for mange mål og detaljerede proceskrav.
- Resultatkontrakter i højere grad bygger bro mellem overordnede mål og operationelle drifts- og udviklingsaktiviteter, så kontrakterne opleves som nyttige styringsredskaber af såvel de offentlige ledere som deres politiske opdragsgivere.
- Opgaveløsningen på områder, der kræver et samarbejde mellem forskellige led i den offentlige sektor (fx kommuner og regioner), tilrettelægges med udgangspunkt i borgernes behov for sammenhængende forløb, og finansieringssystemerne gennemgås med henblik på at eliminere incitamenter til "kassetænkning".

Der er tegn på, at produktivitetshensynet sjældent indgår som et væsentligt element i topembedsmændenes rådgivning af den politiske ledelse. Hvis politikerne giver topprioritet til overholdelse af budgetter og regler for arbejdsgange og til at undgå fejl for enhver pris, så er det højst sandsynligt det, som de offentlige ledere og medarbejdere lægger vægt på at leve-re til de politiske opdragsgivere.

For at sikre, at der bliver skabt så stor effekt for borgerne som muligt, er det derfor vigtigt, at krav om høj produktivitet og effektivitet formuleres som et klart politisk mål over for topembedsmænd i stat, regioner og kommuner, og at det krav forplanter sig ned gennem hele styringskæden i den offentlige sektor.

Systematisk måling og benchmarking af de offentlige institutioners præstationer kan bruges som redskaber til at opnå dette, forudsat at der findes tilstrækkeligt gode data for produktivitet og effektivitet. Bliver målingerne gjort offentlige, vil det betyde, at politikerne i højere grad står til ansvar over for vælgerne, og at de offentlige ledere bedre kan holdes ansvarlige for deres resultater af politikerne og offentligheden. Det vil øge tilskyndelsen til at opprioritere hensynet til produktivitet i styringen af den offentlige sektor.

Problemet i dag er ikke nødvendigvis mangel på måling i den offentlige sektor. Problemet er, at vi i mange tilfælde måler de forkerte ting.

Ofte fokuserer vi på at måle og registrere, om arbejdsprocesserne i det offentlige er blevet udført på en bestemt måde frem for at fokusere på, om man har opnået den ønskede effekt for borgerne. Og i det omfang vi faktisk måler den producerede mængde og kvalitet af serviceydelsen og/eller effekten for borgerne, så sættes disse mål ofte ikke i forhold til de anvendte ressourcer. Dermed kan vi ikke måle, om vi får et tilfredsstillende resultat i lyset af de ressourcer, vi sætter ind.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der sker en væsentlig opprioritering af arbejdet med at indsamle og offentliggøre gode data for produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor. Kommissionen anbefaler endvidere, at en eller flere uafhængige institutioner med dokumenterede kompetencer inden for denne type af analyser gennemfører og offentliggør systematiske benchmarking-analyser af produktivitet og effektivitet i opgaveløsningen i sammenlignelige enheder. For at opnå så høj kvalitet som muligt, er det vigtigt, at den kommunale konteringspraksis harmoneres, og at indikatorerne afspejler effekter for borgerne eller, hvis effekter er svære at måle, at produktionsmål justeres for kvalitet. Det er også vigtigt, at de kvantitative analyser suppleres med viden om, hvordan de mest effektive og produktive enheder har opnået deres gode resultater.

Derudover anbefaler kommissionen, at de offentlige ledere holdes ansvarlige for deres resultater med regelmæssige mellemrum. Kontrakter er ét blandt flere midler til at styre efter resultater. Et departement og en styrelse kan fx indgå en resultatkontrakt. Kontraktstyring blev indført i staten i løbet af 1990'erne. Den oprindelige tanke bag kontraktstyringen var, at en konsekvent styring efter resultater skulle ledsages af stor frihed for de enkelte offentlige enheder til at bestemme, hvordan de bedst kunne løse de givne opgaver.

I praksis har kontraktstyringen ikke levet op til de oprindelige formål og forventninger. Med tiden er der typisk blevet indarbejdet stadig flere forskellige mål og proceskrav i kontrakterne. Dermed bliver det uklart, hvad der er det overordnede mål for kerneydelsen, og institutionernes frihed til at vælge "skræddersyede" opgaveløsninger svækkes. Produktivitetskommissionen anbefaler, at det til enhver tid overvejes, om kontraktstyringen af den offentlige sektor er hensigtsmæssig, eller om styring efter resultater kan ske på en enklere og mindre ressourcetrækvende måde. Det anbefales også, at resultatkontrakter og lignende aftaler indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven.

En konsekvent styring efter resultater for borgerne vil kræve et langt bedre datagrundlag, end vi har til rådighed i dag. Det er også vigtigt at anerkende, at en række væsentlige samfundsmæssige mål for de offentlige institutioners resultater hverken kan eller bør sammenfattes i kvantitative indikatorer. Kvantitative resultatmål vil derfor typisk skulle suppleres med relevante kvalitative målsætninger.

Hvis resultatstyring anvendes for mekanisk, er der risiko for, at styringen kommer til at fokusere for ensidigt på de faktorer, der er lettest at måle. Aftaler om resultatstyring kan således ikke erstatte behovet for sund dømmekraft og fagligt og etisk funderede professionelle skøn, når der skal foretages vanskelige afvejninger mellem forskellige hensyn.

Endelig er det vigtigt, at det nødvendige arbejde med at måle de offentlige institutioners resultater ikke fører til, at der bliver mindre tid tilovers til udførelsen af kerneopgaverne. Produktivitetskommissionens anbefalinger om en mere konsekvent styring efter resultater for borgerne skal derfor ses i tæt sammenhæng med kommissionens anbefalinger om afbureaukratisering og fleksibel opgaveløsning, der bl.a. har til formål at frigøre mere tid til kerneopgaverne.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere fokus på resultater for borgerne, anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Arbejdet med at indsamle og offentliggøre sammenlignelige data for ressourceanvendelse, produktion og resultater i offentlige institutioner opprioriteres væsentligt.
- En eller flere uvildige instanser gennemfører og offentliggør systematiske benchmarking-analyser af produktivitet og effektivitet i opgaveløsningen i sammenlignelige offentlige enheder. For at opnå så høj kvalitet som muligt, er det vigtigt, at
 - Den kommunale konteringspraksis harmoniseres, så de bogførte udgifter på de forskellige serviceområder bliver fuldt sammenlignelige.
 - Der indsamles gode indikatorer for effekterne for borgerne af den offentlige service – hvor disse effekter er specielt svære at måle, indsamles gode indikatorer for de offentlige enheders produktion, så vidt muligt justeret for kvalitet.
 - Der indsamles gode eksempler på innovation og effektivisering i de enheder, der ser ud til at klare sig bedst.
- Offentlige ledere på alle niveauer holdes ansvarlige for deres resultater med regelmæssige mellemrum.
- Resultatkontrakter og lignende aftaler ved udløb følges systematisk op ud fra forudbestemte kriterier for at vurdere, om de opstillede mål er blevet opfyldt.
- Resultatkontrakter og resultataftaler indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven. Konkret anbefales det, at resultatkontrakterne og resultataftalerne bliver formuleret, så de
 - Tager højde for opgavens karakter og indeholder få og tydelige mål relateret til kerneopgaven og effekter for borgerne.
 - I højere grad bygger bro mellem overordnede mål og operationelle drifts- og udviklingsaktiviteter, så kontrakterne opleves som nyttige styringsredskaber af såvel de offentlige ledere som deres politiske opdragsgivere.
- Det overvejes i enhver konkret situation, om kontraktstyring er hensigtsmæssig, eller om styring efter resultater kan tilrettelægges på en enklere og mindre ressourcekrævende måde.
- Der indsamles viden om effekterne af kontraktstyring i kommunerne og regionerne.

7.3 Økonomisk styring der fremmer effektivitet og samarbejde

Et centralt element i styringen af den offentlige sektor er den økonomiske styring. De senere år har der været stramme overordnede økonomiske rammer bl.a. som følge af krisen. Budgetstyringen er blevet understøttet af lovbestemte sanktioner, hvis kommuner eller regioner overskrider den fastlagte ramme for serviceudgifterne. Med den nye budgetlov bliver sanktionerne videreført, og størstedelen af de samlede serviceudgifter bliver fra 2014 omfattet af fireårige udgiftslofter. Her fastsættes hvert år en udgiftsramme for et nyt fjerdeår.

Budgetloven gør en mere effektiv styring af de samlede offentlige udgifter mulig. Men loven indeholder også visse elementer, der kan svække muligheden for en hensigtsmæssig økonomistyring i de enkelte offentlige enheder. Det er bl.a. vigtigt, at økonomistyringen af stat, kommuner og regioner indrettes, så der er tilskyndelse til og mulighed for at foretage investeringer, der på kort sigt kan betyde øgede udgifter, men som tjener sig hjem på lidt længere sigt. Det gælder på det overordnede niveau såvel som i de enkelte offentlige institutioner.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at kommuner, regioner og ministerier inden for budgetlovens rammer eksperimenterer med interne opsparings- og låneordninger, der giver mulighed for at foretage omkostningsbesparende eller produktivitetsfremmende investeringer. Desuden anbefales det, at budgetloven justeres, så sanktioner alene baseres på den aftalte udgiftsramme, og så der er mulighed for en vis overførsel af forbrug mellem årene inden for budgetlovens fireårige udgiftsramme i situationer, hvor der er en betydelig sikkerhedsafstand til Finanspaktens grænser for det offentlige budgetunderskud.

Det er ligeledes vigtigt, at den økonomiske styring ikke tilskynder til unødvendigt forbrug af midler af frygt for, at det fremtidige budget vil blive skåret ned, hvis ikke alle de tildelte midler forbruges her og nu – det der sommetider bliver kaldt for *benzinafbrænding*. Hensynet til produktivitet og effektivitet taler for, at den faktiske udgiftsstyring i både stat, kommuner og regioner giver gode muligheder for langsigtet planlægning, og Produktivitetskommissionen anbefaler, at dette tænkes ind ved den årlige fastsættelse af et nyt fjerdeår for budgetlovens udgiftslofter.

Udover budgetloven og generel rammestyring indeholder den økonomiske styring af den offentlige sektor en lang række andre ordninger. Eksempler er takstfinansiering i sundheds- og uddannelsessektoren, kommunal medfinansiering i sundhedssektoren, den mellemkommunale udligningsordning mv.

De gældende finansieringssystemer kan undertiden hæmme samarbejdet mellem fx kommuner og regioner om sammenhængende opgaveløsninger med udgangspunkt i borgernes behov. Det sker, hvis den enkelte enhed har fokus på sit eget ressourceforbrug frem for de samlede ressourcer, der bliver brugt i forløbet. Den aktivitetsbaserede takstfinansiering kan også give et utilsigtet incitament til at nedprioritere hensynet til kvalitet i opgaveløsningen, hvis afregningen ikke tager hensyn til kvaliteten i ydelsen.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at regler for afregning og refusion mellem myndigheder i højere grad udformes, så de understøtter gode resultater for borgeren og tilskynder til at sikre samfundsøkonomisk effektivitet frem for optimering af egne ressourcer. Konkret anbefaler kommissionen, at takstfinansieringssystemet på sundhedsområdet gøres mere fleksibelt, så enheder i regioner og kommuner kan aftale egne indbyrdes afregningsformer, hvis den centralt fastlagte afregning ikke understøtter samarbejdet mellem dem. Det anbefales også, at den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet koncentrerer sig om de områder, hvor kommunerne har en reel mulighed for at yde en forebyggende indsats.

Ud over den økonomiske styring kan andre faktorer også virke hæmmende for det tværgående samarbejde i den offentlige sektor. Produktivitetskommissionen anbefaler, at investeringer i nye it-systemer i højere grad integreres med eksisterende systemer og understøtter tværgående samarbejde. Det anbefales også, at der gives gode muligheder for at dele data mellem offentlige myndigheder, så eksisterende love og regler ikke blokerer for samarbejde.

ANBEFALINGER //

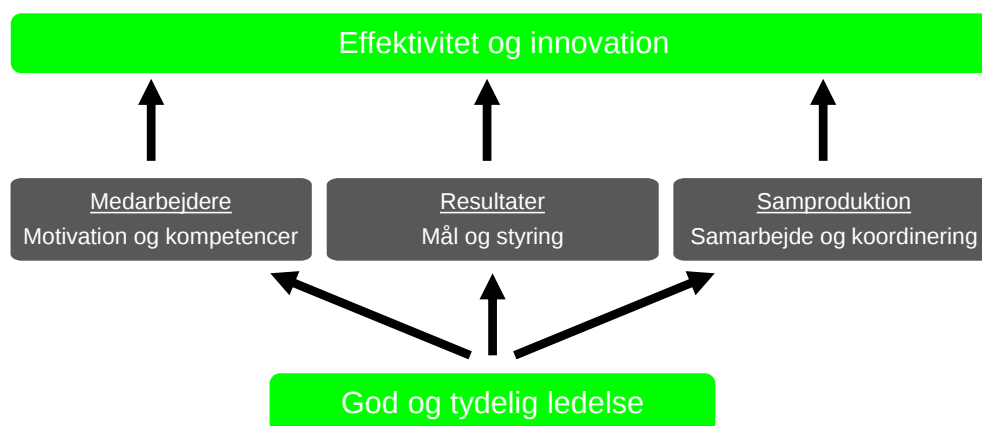
For at øge Danmarks produktivitet gennem økonomisk styring, der fremmer effektivitet og samarbejde, anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Kommuner, regioner og ministerier inden for budgetlovens rammer fortsat eksperimenterer med interne opsparings- og låneordninger, der sikrer, at de enkelte institutioner har mulighed for at foretage omkostningsbesparende og produktivitetsfremmende investeringer.
- Udgiftsstyringen i både stat, kommuner og regioner indrettes, så der er gode muligheder for langsigtet planlægning, og at dette tænkes ind ved den årlige fastsættelse af et nyt fjerdeår for budgetlovens udgiftslofter.
- Budgetloven justeres, så sanktioner alene baseres på den aftalte udgiftsramme, og så der er mulighed for en vis overførsel af forbrug mellem årene i situationer, hvor der er et betydeligt økonomisk råderum. Konkret anbefales det, at
 - Udmåling af sanktioner for overskridelse af udgiftsloftet i kommunernes og regionernes regnskaber alene baseres på den udgiftsramme, der er aftalt med staten.
 - Kommuner og regioner får mulighed for en vis overførsel af midler mellem årene inden for budgetlovens fireårige udgiftsramme, forudsat at Danmark er kommet i en situation, hvor der er en betydelig sikkerhedsafstand til Finanspagtens grænser for det offentlige budgetunderskud.
- Regler for afregning og refusion mellem offentlige myndigheder i højere grad bliver udformet, så de understøtter gode resultater for borgeren. Konkret anbefales det, at
 - Offentlige myndigheder får tilskyndelse til at sikre samfundsøkonomisk effektivitet frem for optimering af egne ressourcer.
 - Takstfinansieringssystemet fremmer og understøtter effektivt tværgående samarbejde om opgaveløsningen, der i højere grad tager udgangspunkt i borgernes behov.
 - Takstfinansieringssystemet indrettes så fleksibelt, at offentlige enheder i regioner og kommuner får mulighed for at indgå aftaler om egne regler for afregning imellem sig, hvis den centralt fastlagte afregning ikke understøtter samarbejdet mellem dem.
- Den kommunale medfinansiering af sundhedsvæsenet fokuserer på de områder, hvor kommunerne har en reel mulighed for at yde en forebyggende indsats. Konkret anbefales det, at
 - Den kommunale medfinansiering på sygehusområdet begrænses til at omfatte de patienter, hvor kommunerne reelt har mulighed for at påvirke sundhedstilstanden og forebygge sygdom.
- Investeringer i nye it-systemer i højere grad integreres med eksisterende systemer og understøtter tværgående samarbejde, hvor der er behov for det.
- Der gives gode muligheder for at dele data mellem offentlige enheder, så eksisterende love og regler ikke blokerer for tværgående samarbejde i den offentlige sektor.

7.4 Tydelig ledelse og motiverede medarbejdere

Ud over afbureaukratisering har god ledelse været et gennemgående tema i de seneste 30 års moderniseringsprogrammer. Figur 34 viser, hvordan god og tydelig ledelse kan understøtte effektivitet og innovation.

FIGUR 34: GOD OG TYDELIG LEDELSE UNDERSTØTTER EFFEKTIVITET OG INNOVATION



Kilde: Produktivitetskommissionen.

Den høje arbejdskraftintensitet betyder, at medarbejdernes viden og kompetencer er vigtige drivkræfter for effektivitet og innovation i den offentlige sektor. Offentlige ledere, der lykkes med at skabe et arbejdsmiljø med god trivsel og motivation, vil således kunne opnå bedre resultater end andre institutioner med mindre fokus på god personaleledelse. På Øsby Plejehjem i Haderslev Kommune søsatte ledelsen tilbage i 2000 en række initiativer for at forbedre trivslen blandt personalet og øge medarbejdernes stolthed over at arbejde på plejehjemmet. Nøgleordene var tillid og nærvær fra ledelsen. Et af resultaterne blev et fald i sygefraværet og lavere vikarudgifter.⁵⁰

Effektiv opgaveudførelse kræver også, at ledere og medarbejdere har konstant fokus på resultater. Det betyder, at økonomiske styringsredskaber (fx budgetstyring, resultatkontrakter og løn) og arbejdsplanlægningen har fokus på kerneopgaven og den overordnede strategi. Ledere med tydelige mål, viden om de vigtigste omkostningsdrivere i driften og forståelse for sammenhængen mellem indsats og resultat har bedre mulighed for at effektivisere og skabe økonomisk råderum til innovation. På Næstved Sygehus er man fx blevet i stand til at gennemføre én operation mere om dagen på den centrale operationsgang ved at udnytte ressourcerne bedre og mindske ventetid og flaskehalse.⁵¹

Det er også de offentlige ledere, der sætter rammerne for samproduktion i den offentlige sektor. Samarbejde på tværs i den offentlige sektor og involvering af borgerne i opgaveløsningen kan give en bedre brugeroplevelse og mobilisere nye ressourcer. Arbejdsskadestyrelsen etablerede fx Fastholdelsescentret i 2008 for at øge kvaliteten af sagsbehandlingen i komplekse sager, hvor skadesramte borgere er i fare for at miste tilknytningen til arbejdsmarkedet. Centret bidrog til at bryde barrieren mellem de to spor, der er i en arbejdsskadesag: Sygedagpengesagen i kommunen og arbejdsskadesagen hos Arbejdsskadestyrelsen.

⁵⁰ For flere eksempler henvises til Kristensen (2010).

⁵¹ Se case 18 i i casesamlingen "Innovation, effektiv ledelse og produktivitet i den offentlige sektor".

Resultatet har været, at sagerne bliver afgjort hurtigere, fordi de to myndigheder samarbejder frem for at vente på hinandens afgørelser.

For offentlige topledere ligger der en yderligere opgave i at rådgive politikerne og håndtere politiske processer. Der er tegn på, at produktivitetshensynet ikke indgår som et væsentligt element i embedsmændenes rådgivning af den politiske ledelse: Der er tilsyneladende ringe efterspørgsel efter det, og der er svage tilskyndelser til, at embedsmændene selv trækker det ind i deres rådgivning. Dermed kan der også være risiko for, at toplederne orienterer sig mere mod toppen end mod driften og medarbejderne, og at den politiske dagsorden fortrænger langsigtede problemstillinger af afgørende betydning for driften.

I det politiske system har der gennem tiden været en stigende anerkendelse af betydningen af god ledelse, og ledere i den offentlige sektor har fået en mere central placering. Specielt for de decentrale ledere bliver ledelse i stigende grad opfattet som en profession for sig og er ikke længere snævert koblet til en bestemt fagdisciplin. Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at der er behov for at skærpe fokus på god offentlig ledelse yderligere, bl.a. fordi ledelsesudfordringen i det offentlige er blevet større i takt med, at de offentlige budgetter er blevet strammere. I boks 10 har kommissionen formuleret nogle principper for god og tydelig ledelse i den offentlige sektor.

BOKS 10: PRINCIPPER FOR GOD OG TYDELIG LEDELSE I DET OFFENTLIGE

- Gode offentlige ledere formulerer klare mål for effekten af organisationens arbejde og følger op på, om målene bliver nået, så medarbejderne aldrig er i tvivl om formålet med deres indsats.
- Den gode offentlige leder er opmærksom på vigtigheden af trivsel på arbejdspladsen som en kilde til at motivere medarbejderne, bl.a. ved at give de enkelte medarbejdere mulighed for at udøve selvstændige faglige skøn og give dem systematisk tilbagemelding på deres resultater. Den gode offentlige leder er samtidig opmærksom på vigtigheden af at sætte konkrete og tydelige mål for indsatsen, så arbejdet med at skabe trivsel bliver et middel til at sikre effektivitet og kvalitet i opgaveudførelsen.
- Gode offentlige ledere skaber mest mulig værdi for de offentlige midler. God offentlig ledelse er således karakteriseret ved resultatorientering, god økonomistyring, fokus på kerneopgaven, borgerfokus, medarbejderudvikling og – involvering, samarbejde og systematisk evaluering af de opnåede resultater.

I forbindelse med Kvalitetsreformen blev der for første gang afsat midler til at opkvalificere de offentlige ledere (specielt de decentrale ledere), og der blev oprettet to nye lederuddannelser. De offentlige ledere vurderer, at lederuddannelserne har styrket deres personlige og kommunikative kompetencer. Uddannelserne har også styrket ledernes kompetencer inden for forandrings- og personaleledelse. Men uddannelserne har været mindre fokuserede på at uddanne lederne i at effektivisere og optimere den daglige drift.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at opkvalificeringen af de offentlige ledere fortsætter, men med større vægt på at udbrede kendskabet til forskellige effektiviserings- og økonomistyringsredskaber. Det anbefales også, at der på toplederniveau kommer større fokus på at forankre lederuddannelserne i det daglige arbejde og at målrette og anvende opkvalificeringen strategisk på den enkelte arbejdsplads.

I sidste ende er det toplederens ansvar at sikre god og tydelig ledelse, og det anbefales, at toplederne i højere grad holdes ansvarlige for at udvikle lederkompetencer i deres organisation, fx gennem ledelsesevalueringer, feedback og konkrete mål i resultatkontrakter. På den måde bliver god ledelse i højere grad en del af bundlinjen i den offentlige sektor.

Kompetente og motiverede medarbejdere er en afgørende forudsætning for høj kvalitet i løsningen af de offentlige institutioners kerneopgaver. Medarbejdernes viden, faglige ekspertise og personlige kompetencer kan med fordel inddrages i arbejdet med at effektivisere den offentlige sektor. Det anbefales derfor, at opkvalificeringen af de offentligt ansatte fortsættes.

Ved at give medarbejderne mulighed for at udøve selvstændige faglige skøn og ret til at udfordre stive regler for arbejdets udførelse kan de offentlige ledere fx inddrage medarbejderne i arbejdet med at afbureaukratisere den offentlige sektor. Og ved at inddrage medarbejdernes erfaringer fra det daglige møde med borgerne i tilrettelæggelsen af arbejdet og udformningen af mål for enheden kan man komme tættere på borgernes behov og dermed sikre, at højere produktivitet også medfører højere effektivitet.

Forskellige medarbejdere motiveres af forskellige forhold. Nogle bliver motiverede af anerkendelse i form af højere løn, mens andre især værdsætter medindflydelse på jobbet, spændende arbejdsopgaver og kompetenceudvikling. Det er derfor vigtigt, at de offentlige ledere har adgang til en bred palette af ledelsesredskaber til at skabe et godt arbejdsmiljø, hvor den enkelte medarbejder føler sig værdsat og anerkendes for at yde en god indsats.

Sammenlignet med den private sektor spiller decentrale og individuelle lønforhandlinger en meget beskeden rolle i det offentlige. Produktivitetskommissionen opfordrer parterne på det offentlige arbejdsmarked til at skabe en tættere kobling mellem medarbejdernes kompetencer og præstationer og deres løn.

Det vil kræve, at en større del af lønmidlerne bringes i spil til individuelle lønforhandlinger og ekstraordinære bonusudbetalinger til enkeltpersoner eller en gruppe af medarbejdere, der har ydet en særlig indsats. Det vil også kræve, at rammerne for de individuelle lønforhandlinger gøres mere enkle og fleksible. I den forbindelse er det vigtigt, at den daglige leder har medbestemmelse, så der sker en reel kobling mellem den enkelte medarbejders løn og indsats, og så lønforhandlingerne opleves som fair.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem tydelig ledelse og motiverede medarbejdere anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Opkvalificeringen af de offentlige ledere fortsætter, men med større vægt på at udbrede kendskabet til forskellige effektiviserings- og økonomistyringsredskaber.
- Topledere i den offentlige sektor holdes ansvarlige for at sikre god og tydelig ledelse i deres organisation. Konkret anbefales det, at
 - Topledere i den offentlige sektor holdes ansvarlige for at opbygge gode ledelseskompetencer i deres organisation, fx gennem ledelsesevalueringer, feedback og konkrete mål i resultatkontrakter.
 - Der på toplederniveau kommer større fokus på, at lederuddannelse forankres solidt i den daglige praksis og afspejles i den løbende ledelsesmæssige dialog.
 - Der iværksættes en undersøgelse af, hvordan der i praksis arbejdes med udvikling af ledelseskompetencer i den offentlige sektor med det formål at udbrede bedste praksis og sikre, at investeringer i lederuddannelse i højere grad forankres i den daglige drift.
- Opkvalificeringen af de offentligt ansatte fortsætter, men i højere grad målrettes og anvendes strategisk på den enkelte arbejdsplads. Det indebærer bl.a., at

- Offentlige ledere anvender kompetenceudvikling af deres medarbejdere systematisk og strategisk, både gennem det daglige arbejde og ved deltagelse i videre- og efteruddannelse, og at kompetenceudvikling i høj grad er relateret til medarbejderens konkrete arbejdsopgaver og institutionens behov.
- Arbejdsmarkedets parter arbejder for at sikre, at de offentlige midler til kompetenceudvikling bliver anvendt der, hvor behovet og effekten skønnes at være størst.
- De offentlige ledere giver deres medarbejdere mulighed for at udøve selvstændige faglige skøn inden for de overordnede rammer, der er gældende inden for de respektive fagområder.
- De offentlige ledere inddrager medarbejdernes viden og kompetencer i arbejdet med at afbureaukratisere og effektivisere den offentlige sektor. Herunder kan lederne give medarbejderne ret til at udfordre stive regler for arbejdets udførelse.
- Medarbejderne får medindflydelse på, hvilke mål enheden skal styre efter.
- Parterne på det offentlige arbejdsmarked arbejder for, at der i den praktiske anvendelse af de offentlige overenskomster skabes en tættere kobling mellem medarbejdernes kompetencer og præstationer og deres løn. Det kan ske ved, at
 - En større del af lønmidlerne bringes i spil til individuelle lønforhandlinger. Hvis lønmidlerne fra reguleringsordningen og de centrale lønforhandlinger i højere grad fordeles på de enkelte institutioner, og udmøntningen sker lokalt, kan der skaffes flere midler til lokal løndannelse.
 - Der skabes bedre muligheder for individuelle lønforhandlinger, så rammerne for tilrettelæggelse og afholdelse af individuelle lønforhandlinger på den enkelte arbejdsplads bliver enklere og gøres mere fleksible.
 - En god indsats i højere grad belønnes ekstraordinært – fx ved at en enkelt medarbejder eller en gruppe af medarbejdere modtager en bonus efter et tilfredsstillende resultat.
- Lade den daglige leder have stor medbestemmelse i lønforhandlingerne, så der sker en reel kobling mellem den enkelte medarbejders løn og præstation, og så lønforhandlingerne opleves som fair.

7.5 Administrative og politiske reformer

Hvis man vil opprioritere produktivitetshensynet i den offentlige sektor, er det selvsagt vigtigt, at den politiske og administrative organisering af sektoren er indrettet på det. På den baggrund foreslår Produktivitetskommissionen evalueringer af styringen i stat og kommuner.

I staten er der behov for mere viden om, hvorvidt den eksisterende koncernledelsesstruktur mellem departementer og styrelser sikrer et tilstrækkeligt fokus på hensynet til produktivitet og effektivitet.

Der er også behov for en kritisk evaluering af de politiske styreformer i kommunerne. De nuværende politiske styreformer kan indimellem medføre en uklar politisk ansvarsfordeling, der kan gøre det vanskeligt for borgerne at finde ud af, hvem der er ansvarlige for den førte politik. Styreformerne kan også i nogle tilfælde hæmme den tværgående prioritering og økonomistyring og dermed effektiviteten i opgaveløsningen. Magistratsstyreformen og det såkaldte mellemformstyre i de store byer er desuden mere administrations- og omkostnings-tunge end udvalgsstyreformen. Udvalgsstyret har været stort set uforandret siden starten af 1970'erne og kan dermed også trænge til et serviceeftersyn.

Administrative fællesskaber mellem offentlige enheder kan være en måde, hvorpå man kan spare ressourcer og øge produktiviteten gennem udnyttelse af stordriftsfordele og fælles it-systemer mv. Denne samarbejdsform kan dog rejse det problem, at det kan blive uklart, hvor det politiske ansvar for opgaveløsningen ligger. Produktivitetskommissionen anbefaler at undersøge mulighederne for yderligere udbredelse af administrative fællesskaber under hensyntagen til behovet for en klar politisk ansvarsfordeling.

Mere generelt er der på alle niveauer i den offentlige sektor behov for at sikre en klar arbejdsdeling mellem politikere og offentlige ledere, hvor politikerne fastlægger de overordnede mål for de offentlige institutioners virke og de tilhørende budgetter, men hvor lederne får tilstrækkelige frihedsgrader til at realisere de opstillede mål på den mest effektive måde.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem administrative og politiske reformer af den offentlige sektor anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Koncernstyreformen i centraladministrationen evalueres for at afdække, om den i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til produktivitet og effektivitet.
- Den politiske styreform i kommunerne evalueres for at afdække, om den i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til produktivitet og effektivitet.
- Det undersøges, om der er muligheder for at effektivisere den offentlige administration ved at etablere yderligere administrative fællesskaber mellem offentlige enheder samtidigt med, at der sikres en klar placering af det politiske ansvar for opgaveløsningen.
- Der i styringen af den offentlige sektor er en klar arbejdsdeling mellem de offentlige ledere og deres politiske opdragsgivere, og at lederne får tilstrækkelige frihedsgrader til at realisere de overordnede mål, som politikerne fastlægger.

Kapitel 8

Offentlig-privat samarbejde

Offentlig-privat samarbejde er en samlet betegnelse for en række forskellige former for samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder. For de fleste samarbejdsformer er formålet at skabe konkurrence om opgaven. På den måde kan private virksomheder inddrages sammen med medarbejdere og brugere i at udvikle og nytænke den offentlige opgaveløsning.

Konkurrence er en afgørende drivkraft for produktivitet i både den private og offentlige sektor. Når der er konkurrence, får leverandørerne fx tilskyndelse til at introducere ny teknologi, optimere arbejdsgange og investere i omkostningsbevarende tiltag. På den måde kan udbud af offentlige opgaver, der egner sig til det, give en bedre og/eller billigere opgaveløsning, hvis der er mange leverandører, der konkurrerer om at vinde opgaven. Udbud af offentlige opgaver giver også mulighed for at inddrage de private virksomheders viden og erfaringer i opgaveløsningen – hvis udbudsmaterialet altså ikke begrænser pladsen til nytænkning og innovation.

Det er ikke afgørende for gevinsten ved at udbyde offentlige opgaver, om opgaven ender med at blive udliciteret til en privat virksomhed, eller om den offentlige myndighed selv fastholder opgaven. Det afgørende er, at der bliver skabt konkurrence om opgaven.

Hovedanbefalingerne i dette kapitel er derfor:

- Skab konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til det
- Gør det attraktivt at byde på offentlige opgaver
- Inddrag private virksomheder, medarbejdere og brugere i at udvikle og nytænke den offentlige opgaveløsning

I dette kapitel diskuterer Produktivitetskommissionen, hvordan bedre og mere offentlig-privat samarbejde bidrager til at øge Danmarks produktivitet. Dette kapitel inddrager de analyser, som kommissionen enten selv har foretaget, eller som er blevet bestilt udefra i forbindelse med kommissionens arbejde.

DOKUMENTATION OG BAGGRUND FOR KOMMISSIONENS ANBEFALINGER

Dette kapitel er et sammendrag af Produktivitetskommissionens analyserapport 6 om *Offentlig-privat samarbejde*. Kapitlet inddrager også:

- Udvalgte eksempler på offentlig-privat samarbejde fra casesamlingen *Offentlig-privat samarbejde om velfærd*, som blev offentliggjort i forbindelse med analyserapport 6.
- Oplysninger om frit valg på dagtilbudsområdet, som kommissionen indsamlede i forbindelse med en studietur til Sverige.
- Indlæg fra interessenter i forbindelse med analyserapport 6.

Baggrundsmaterialet er tilgængeligt på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

8.1 Hvad menes med offentlig-privat samarbejde?

Offentlig-privat samarbejde opstår, når private virksomheder leverer varer og serviceydelser til borgerne, som bliver betalt af det offentlige. Det sker fx, når en privat virksomhed sælger et høreapparat til en ældre borger med nedsat hørelse, og hvor borgeren modtager et tilskud fra det offentlige. Det sker også, når et privat rengøringsfirma yder praktisk hjælp, fx støvsugning og vinduespudding, til en borger, der har fået tildelt et antal timers rengøringshjælp af kommunen.

I begge tilfælde har borgeren frit valg mellem forskellige private leverandører. Borgeren kan selv bestemme hvilket høreapparat, der bedst dækker hans behov. Overstiger prisen på høreapparatet det offentlige tilskud, kan borgeren vælge selv at betale forskellen. Borgeren kan også selv bestemme, hvem der skal hjælpe med rengøringen i hans hjem. Og har borgeren behov for det, kan han betale den private virksomhed for at levere ekstra rengøring.

Der er en vigtig forskel mellem høreapparater og rengøringshjælp. Det offentlige producerer ikke selv høreapparater, mens den kommunale hjemmepleje i mange år har hjulpet med rengøringen i ældre borgeres hjem som en del af den offentlige service. Borgeren kan således vælge mellem den kommunale hjemmepleje og private leverandører af rengøringshjælp.

I Danmark finansierer og producerer det offentlige en lang række serviceydelser til gavn for borgerne. Det drejer sig fx om uddannelse, ældrepleje og børnepasning. Besøg hos en praktiserende læge er også betalt af det offentlige, men bliver leveret af en privat praksis. Tandpleje bliver til gengæld fortrinsvis betalt af borgeren selv og leveres af en privat tandlæge. Arbejdsdelingen mellem den offentlige og private sektor afspejler en historisk udvikling i Danmark.

Den offentlige sektor brugte i 2012 omtrent 385 mia. kr. på serviceydelser til borgerne. Omkring en fjerdedel af serviceydelserne bliver leveret af private leverandører. Det sker fx ved, at den offentlige myndighed vælger at udbyde en opgave og efterfølgende udliciterer opgaven til en privat virksomhed, fordi den har det bedste tilbud. Det sker også ved, at borgerne vælger en privat leverandør på områder, hvor der er frit valg mellem offentlige og private leverandører.

Men mange offentligt finansierede serviceydelser, der i princippet kunne varetages af private leverandører, bliver aldrig udsat for konkurrence. Myndighederne kan derfor ikke være sikre på, at de får den bedste løsning til prisen. Der er ikke krav i lovgivningen om, at de offentlige serviceydelser skal sendes i udbud, og de offentlige myndigheder kan vælge selv at levere disse ydelser til borgerne. Det er i sidste ende en politisk beslutning, i hvilket omfang der skal skabes konkurrence om offentlige serviceydelser. Men når opgaverne sendes i udbud, skal de offentlige myndigheder overholde udbudsreglerne.

Offentlig-privat samarbejde opstår også, når offentlige myndigheder køber varer og serviceydelser hos private leverandører til deres eget brug. Det drejer sig fx om kuglepenne, computere og kontormøbler, som bruges i den offentlige administration. Det drejer sig også om bleer til de kommunale daginstitutioner, stomiposer til de offentlige hospitaler og materiel til forsvaret. Og det drejer sig om forskellige former for konsulent- og rådgivningsydelser og om udvikling af nye it-systemer, der fx kan bidrage til digitaliseringen af den offentlige sektor.

Offentlige indkøb dækker derudover over køb af større bygge- og anlægsopgaver hos private leverandører. Det kan være en ny skole, en motorvej eller et nyt sygehus. I nogle tilfælde kan det være en fordel at organisere indkøbet som et offentlig-privat partnerskab (OPP), hvor den offentlige myndighed udbyder en langvarig kontrakt, der dækker alle projektets faser fra anlæg over til den efterfølgende drift og vedligeholdelse.

Den offentlige sektor købte samlet set ind for omtrent 300 mia. kr. i 2012. For store indkøbsaftaler og bygge- og anlægsopgaver er der krav i lovgivningen om, at de offentlige myndigheder skal sende opgaverne i udbud. Men det er op til den offentlige myndighed at sikre, at udbudsmaterialet bliver udformet på en måde, så der også reelt set bliver skabt effektiv konkurrence om opgaven. At der er mange tilbudsgivere, der konkurrerer prisen ned.

Konkurrence om offentlige opgaver kan også medvirke til, at de private virksomheder bruger deres erfaring og viden til at give nye bud på, hvordan opgaven kan tilrettelægges. Det kan skabe innovation og udvikling. Den offentlige myndighed kan skabe gode rammer for innovation og udvikling ved at udforme udbudsmateriale, der i højere grad har fokus på resultatet for borgerne frem for måden, hvorpå opgaven bliver løst (fx udbud med funktionskrav frem for aktivitetskrav). Det kan også ske ved, at offentlige myndigheder og private virksomheder arbejder sammen om at finde og udvikle løsninger på vigtige samfundsmæssige udfordringer.

8.2 Konkurrence om flere offentlige opgaver øger produktiviteten

Formålet med offentlig-privat samarbejde er ofte at afprøve, om markedet kan tilbyde en bedre og/eller billigere løsning end den eksisterende. På den måde kan der skabes konkurrence mellem offentlige og private leverandører om at levere serviceydelser til borgerne, og private virksomheder kan konkurrere om offentlige indkøbsaftaler.

Konkurrence er en afgørende drivkraft for produktivitet. Når der er konkurrence på et marked, har leverandørerne fx tilskyndelse til at introducere ny teknologi, optimere arbejdsgange og investere i omkostningsbevarende tiltag. På den måde kan højproduktive virksomheder vinde markedsandele fra lavproduktive virksomheder.

Private virksomheder kan også varetage opgaver for offentlige myndigheder, når de har en bedre og/eller billigere løsning. Det får den samlede produktivitet i samfundet til at stige, og det giver en bedre arbejdsdeling mellem den offentlige og private sektor. Samtidig kan offentlig-privat samarbejde give anledning til overførsel af viden fra den offentlige sektor til private virksomheder, som dermed har et grundlag for at udvikle nye løsninger med afsætningsmuligheder både hjemme og på eksportmarkederne.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.

Mål for udbud af offentlige serviceydelser kan være med til at skabe politisk fokus på konkurrence som en del af effektiviseringen af den offentlige sektor og til at holde offentlige ledere ansvarlige for deres resultater. Mål kan også signalere til de private leverandører, at der er politisk vilje til at udbyde nye opgaver. Produktivitetskommissionen anbefaler, at den enkelte offentlige myndighed sætter kvantitative mål for, hvor stor en del af deres serviceydelser der skal udbydes. Målene sammenholdes med den faktiske udvikling, revideres mindst hvert andet år og offentliggøres med en begrundelse.

Det er ikke afgørende for gevinsten, om opgaven ender med at blive udliciteret til en privat virksomhed, eller om den offentlige myndighed selv fastholder opgaven. Det afgørende er, at der bliver skabt konkurrence om opgaven.

Offentlig-privat samarbejde er ikke en snupe-tagsløsning, der hurtigt og mekanisk kan rulles ud på alle områder i den offentlige sektor. Nogle opgaver ligger helt naturligt i den offentlige sektor. Det drejer sig fx om myndighedsopgaver som politi, forsvar og retsvæsen. For andre opgaver er der måske ikke private leverandører nok til at sikre, at der her og nu kan skabes effektiv konkurrence, hvis de offentlige myndigheder vælger at udbyde opgaven. Det kan fx være tilfældet for mange bløde velfærdsområder, hvor mange års offentligt monopol har gjort det vanskeligt for private leverandører at etablere sig på markedet.

Der kan også være situationer, hvor det er uhensigtsmæssigt at udlicitere en bestemt serviceydelse, fordi det gør det vanskeligt at sikre den nødvendige sammenhæng i opgaveløsningen på tværs af forskellige serviceområder, fordi det offentlige risikerer at miste vigtige kompetencer, eller fordi der er væsentligt højere tilsynsomkostninger, når opgaven ligger hos en privat leverandør.

Men for en lang række offentlige opgaver står der private virksomheder klar til at byde ind på opgaverne. Det drejer sig især om de mere tekniske områder som dagrenovation og vedligeholdelse af veje, hvor nogle kommuner skaber konkurrence om en stor del af deres opgaver, mens andre kommuner i højere grad varetager opgaven selv uden at afprøve markedet for en billigere og/eller bedre løsning. Men det drejer sig også om de bløde velfærdsydelser, som flere offentlige myndigheder har held med at udbyde med gode resultater.

I 2013 indgik Region Sjælland et partnerskab med en række privathospitaler.⁵² Hospitalet Valdemar overtog fx driften af smerteklinikken på Næstved Sygehus. Andre privathospitaler leverer fx hjerte- og lungemedicinske undersøgelser. En fleksibel model betyder, at regionen kan skrue på kapaciteten alt efter borgernes behov – og at regionen kun betaler for de patienter, den henviser til privathospitalerne. Det gavner økonomien. Men det er ikke kun økonomiske besparelser, der er formålet med samarbejdet. De private leverandører bidrager også med uddannelse og ideer til, hvordan mere komplekse behandlingsforløb kan tilrettelægges bedst muligt.

Men konkurrenceudsættelse af bløde velfærdsydelser kan også være en kompliceret og kontroversiel sag. Det skyldes, at det kan være særdeles kritisk for borgernes velfærd, hvis leverancen eller kvaliteten af ydelsen svinger. Både ved offentlig og privat produktion af bløde velfærdsydelser er der behov for tilsyn, men private virksomheder kan have større tilskyndelse til at slække på kvaliteten af ydelserne og tjene flere penge, hvis den fx er truet af konkurs eller blot tænker kortsigtet.

Desværre viser flere uheldige sager, at der heller ikke er nogen garanti for, at alt går godt, hvis opgaven varetages af en offentlig institution. Det afgørende er, at opgaven er tilstrækkeligt godt beskrevet, at der er en god og ansvarlig ledelse, og at der føres et effektivt løbende tilsyn med kvaliteten i opgaveløsningen – uanset om ydelsen leveres af det offentlige selv eller af en privat virksomhed.

Det anføres undertiden som et argument mod udlicitering, at en privat leverandør typisk vil have højere kapitalomkostninger end en offentlig myndighed, hvilket vil fordyre serviceproduktionen. Kapitalomkostningerne vil dog være afspejlet i den tilbudte pris, så hvis den private leverandør har en bedre og/eller billigere opgaveløsning end den offentlige, vil det stadig kunne betale sig at udlicitere opgaven.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at regioner og kommuner med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan sendes i udbud. Det anbefales også, at der afsættes statslige ressourcer til at støtte offentlige myndigheder i at udbyde flere af deres serviceydelser.

Ressourcerne kan fx bruges til at fortsætte arbejdet med at indsamle og offentliggøre eksempler på udbud af offentlige ydelser, specielt bløde velfærdsydelser. Ressourcerne kan også bruges til at tilbyde gratis potentialeafklaringer og implementeringsplaner til myndigheder, der har svært ved at nå deres mål for udbud af offentlige serviceydelser. Og ressourcerne kan bruges til at yde tilskud til juridisk bistand og anden ekstern rådgivning til offentlige myndigheder, der ønsker at udbyde offentlige serviceydelser på nye områder.

⁵² Se case 3 i casesamlingen "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

Der er i de senere år blevet iværksat forskellige tiltag, som kan betyde, at de lovgivningsmæssige rammer for offentlig-privat samarbejde fremover opleves som mere fleksible og gennemskuelige. Der er fx blevet udformet nye EU-udbudsdirektiver, der åbner op for mere fleksibilitet i udbudsprocessen, og regeringen har nedsat et udvalg, der skal sikre, at den større fleksibilitet også bliver omsat i en dansk udbudslov.

Der er også blevet ophævet særregler på ældreområdet, som har gjort det nemmere for kommunerne at udbyde serviceydelser på ældreområdet uden at risikere at miste muligheden for selv at fortsætte som leverandør. Der er endvidere blevet bedre muligheder for at inddrage private virksomheder i almen praksis, når kommunerne har svært ved at tiltrække og fastholde praktiserende læger.

På nogle områder er der også blevet gennemført tiltag, som har gjort det mere attraktivt for private leverandører at træde ind på markedet. På dagtilbudsområdet er det fx blevet muligt for private virksomheder at tjene penge på deres forretning, hvis de har en sund økonomi og kan levere et pasningstilbud, der er attraktivt for forældrene. Private virksomheders mulighed for at skabe et afkast på deres investeringer er en helt grundlæggende forudsætning for, at der kan skabes konkurrence på et marked.

På andre områder udgør lovgivningen fortsat en barriere for at udbyde opgaverne. Lovgivningen begrænser fx de offentlige myndigheders muligheder for at udlicitere driften af folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler, musikskoler, erhvervsskoler og gymnasier. Produktivitetskommissionen anbefaler, at det undgås, at lovgivning begrænser de offentlige myndigheders muligheder for at udbyde opgaver på områder, hvor myndigheden vurderer, at udbud kunne give en bedre og/eller billigere opgaveløsning.

Konkret anbefales det, at lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af driften af skolefritidsordninger, ungdomsskoler og musikskoler fjernes, så de kommuner, der ønsker at skabe konkurrence om disse serviceydelser, får mulighed for det. Det anbefales også, at der igangsættes en undersøgelse af fordele og ulemper ved at fjerne lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af driften af folkeskoler, gymnasier og erhvervsuddannelser.

Samtidig er der for nogle opgavetyper uklarhed om, hvorvidt opgaven må udbydes eller ej. Dette var tilfældet, da Horsens Kommune i 2009 indgik et samarbejde med Falck Jobservice om sagsbehandling af kommunens sygedagpengesager.⁵³ Kommunens oprindelige partnerskabsaftale med Falck blev underkendt af Ankestyrelsen, efter at en række borgere havde klaget over, at det var Falck og ikke Horsens Kommune, der behandlede deres sygedagpengesager. Derfor måtte kommunen og Falck ændre vilkårene i deres partnerskabsaftale, så Falck-medarbejderne blev ansat i kommunen.

Afgørelsen betød, at 229 afsluttede sygedagpengesager måtte gå om. Heraf blev én sag omgjort. Det anbefales derfor, at der skabes større klarhed om hvilke opgaver, der kan udbydes uden særskilt lovhjemmel, ved at tydeliggøre, hvor grænsen mellem myndighedsopgaver og serviceydelser går (fx inden for sagsforberedelse samt tilsyn og kontrol).

⁵³ Se case 1 i casesamlingen "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere offentlig-privat samarbejde anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.
- Den enkelte statslige, regionale og kommunale myndighed sætter kvantitative mål for, hvor stor en del af deres serviceydelser der skal udbydes. Målene sammenholdes med den faktiske udvikling, revideres mindst hvert andet år og offentliggøres med en begrundelse.
- Regioner og kommuner med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan udbydes.
- Der afsættes statslige ressourcer til at støtte offentlige myndigheder i at udbyde flere af deres serviceydelser. Konkret anbefales det, at
 - Arbejdet med at indsamle og offentliggøre eksempler på udbud af offentlige serviceydelser (herunder bløde velfærdsydelser) fortsættes, men med øget fokus på at skaffe viden om, hvad der sker med produktiviteten ved udlicitering.
 - Regionale og kommunale myndigheder, der har svært ved at nå deres mål for udbud af offentlige serviceydelser, får tilbudt en gratis potentialeafklaring og implementeringsplan mod, at materialet bliver offentliggjort og diskuteret på det politiske niveau.
 - Offentlige myndigheder, der ønsker at udbyde offentlige serviceydelser på områder, hvor der endnu ikke er et modent marked, eller hvor der endnu ikke er erfaring med offentlig-privat samarbejde, kan søge om tilskud til juridisk bistand og anden ekstern rådgivning.
- Det undgås, at lovgivning begrænser de offentlige myndigheders muligheder for at udbyde opgaver på områder, hvor myndighederne vurderer, at udbud kunne give en billigere og/eller bedre opgaveløsning, herunder driften af folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler, musikskoler, gymnasier og erhvervsuddannelser. Konkret anbefales det, at
 - Lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af driften af skolefritidsordninger, ungdomsskoler og musikskoler fjernes, så de kommuner, der ønsker at skabe konkurrence om disse serviceydelser, får mulighed for det.
 - Der igangsættes en undersøgelse af fordele og ulemper ved at fjerne lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af driften af folkeskoler, gymnasier og erhvervsuddannelser.
 - Der skabes større klarhed om hvilke opgaver, der kan udbydes uden særskilt lovhjemmel, ved at tydeliggøre, hvor grænsen mellem myndighedsopgaver og serviceydelser går (fx inden for sagsforberedelse samt tilsyn og kontrol).

8.3 Mere effektiv konkurrence giver en lavere pris

For at høste gevinsterne ved offentlig-privat samarbejde skal der være effektiv konkurrence. Figur 35 viser, at når der er mange kvalificerede bud, konkurreres prisen ned, så den indgåede kontrakt bliver billigere end ventet for den offentlige myndighed – i hvert fald op til en vis grænse. Når der er flere om budet, kan den offentlige myndighed bedre sikre, at den får markedets bedste kombination af pris og kvalitet.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører at byde som muligt, herunder udenlandske leverandører.

Når et større antal tilbud skal sammenlignes, betyder det dog også, at transaktionsomkostninger for den offentlige ordregiver bliver større, hvilket gør den endelige nettogevinst mindre. Det gælder derfor om at sikre, at mange kvalificerede leverandører har mulighed for og tilskyndelse til at afgive tilbud, men ikke om at maksimere antallet af tilbud for enhver pris.

Sociale klausuler, unødigt detaljerede krav og særlige hensyn til lokale leverandører inden for lovens rammer kan begrænse antallet af bud og gør det uklart, om ordregiver får den laveste pris. Det har norske myndigheder fx måttet sande, da de i 2013 skulle købe nye politibiler. Et udbudsmateriale med i alt 150 krav (herunder et krav om, at bilen i sin helhed skulle bygges i Norge) har betydet, at bilen blev kaldt en fantasibil.

Kun én leverandør – Volkswagen – kunne imødekomme alle krav, selvom flere af de store bilproducenter leverer politibiler til andre europæiske lande. Prisen endte på 883.000 norske kroner per bil. Det er omtrent 200.000 norske kroner mere, end den svenske stat betaler for en politibil, der er næsten tilsvarende.

Samfundsmæssige udfordringer (fx miljømæssige prioriteringer, erhvervspolitiske hensyn og sociale målsætninger) løses mest effektivt gennem målrettede politiske tiltag. Hvis man fx ønsker at fremskaffe flere praktikpladser, kunne man øge Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag, der finansierer tilskud til uddannelsespladser. Eller man kunne lave et særskilt udbud, hvor man lader arbejdsgiverne konkurrere om, hvem der er villig til at oprette ekstra praktikpladser med det lavest mulige offentlige tilskud.

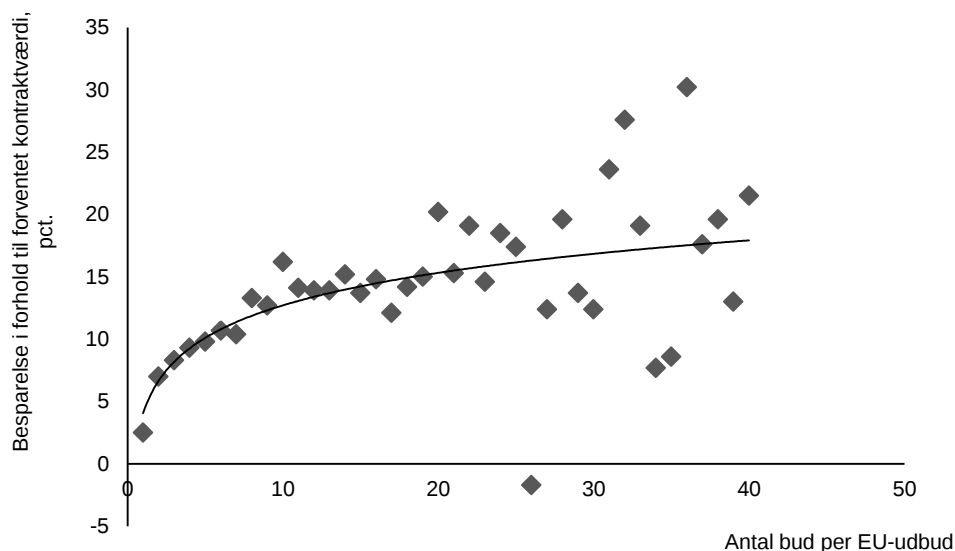
Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere undgår at tage særlige hensyn til lokale leverandører i udbudsprocessen og undgår at bruge sociale klausuler i offentlige kontrakter og indkøbsaftaler.

For nogle typer af varer og serviceydelser kan de offentlige myndigheder gøre det attraktivt for kvalificerede leverandører at komme med et bud ved at udbyde større kontrakter. Indkøb hos færre leverandører og et mindre sortiment kan i mange tilfælde betyde, at leverandørerne kan tilbyde mængderabatter. Det kan fx ske ved, at offentlige myndigheder indgår centrale indkøbsaftaler gennem forskellige former for indkøbsfællesskaber og indkøbscentraler.

Offentlige myndigheder kan også gøre det mere attraktivt at byde på offentlige opgaver ved at sikre, at potentielle leverandører, herunder udenlandske leverandører, har viden om indkøbene i god tid, så udbuddet kan indgå i virksomhedens planlægning. Det er specielt vigtigt, når det offentlige indgår i offentlig-private partnerskaber (OPP) om store bygge- og anlægsprojekter. I en OPP-kontrakt skal konkurrence nemlig ikke kun sikre den laveste pris på ydelsen. Konkurrence skal også sikre, at forskellige risici prissættes rigtigt i markedet og fordeles mest effektivt mellem den offentlige myndighed og de private aktører.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der udarbejdes en liste med besluttede OPP-projekter af et passende omfang for flere år ad gangen med henblik på at skabe et stabilt marked for OPP-projekter.

FIGUR 35: MANGE BUD GIVER ØKONOMISKE GEVINSTER



Note: Besparelsen er beregnet som forskellen mellem den forventede og den endelige kontraktværdi set i forhold til den forventede kontraktværdi. Myndighederne indrapporterer en forventet kontraktværdi, når EU-udbud offentliggøres i TED-databasen. Vurderingen kan fx være baseret på de omkostninger, som myndighederne selv har haft ved at varetage opgaven. Men vurderingen kan også være baseret på de udgifter, som andre kommuner har haft ved lignende udbud eller ikke-bindende bud på opgaven fra private leverandører.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2009).

Også på de store velfærdsområder, hvor borgerne ofte har frit valg mellem forskellige leverandører, kan myndighederne gøre det attraktivt for kvalificerede leverandører at træde ind på markedet, så der bliver skabt mere effektiv konkurrence. På fritvalgsordningerne skal den løbende konkurrence mellem leverandørerne nemlig sikre, at borgerne kan få leverandørerne til at levere serviceydelser, der både har høj kvalitet og afspejler borgernes behov. Det vil gavne produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor.

Effektiv konkurrence forudsætter, at der er lave omkostninger forbundet med at blive godkendt som leverandør. Effektiv konkurrence forudsætter også, at der er så lige konkurrence mellem offentlige og private leverandører som muligt, herunder at borgerne har gode muligheder for at sammenligne kvaliteten af de forskellige tilbud og modtager objektiv rådgivning fra de offentlige myndigheder om private alternativer. Nacka Kommune i Sverige offentliggør fx en lang række kvalitetsindikatorer (fx forældretilfredshed, sygefravær, andel pædagogisk personale i institutionen) for både de kommunale og private institutioner for at understøtte forældrenes valg af daginstitution.⁵⁴ Samtidig indgår disse informationer også i kommunernes tilsyn med de private institutioner.

For at sikre mere lige konkurrence mellem offentlige og private leverandører er det blevet foreslået, at offentlige myndigheder skal have mulighed for at sælge ekstra ydelser til de borgere, de i forvejen servicerer under fritvalgsordningen. Dette emne vender vi tilbage til i afsnit 8.6.

⁵⁴ Case 11 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

Produktivitetskommissionen anbefaler, at fritvalgsordningerne indrettes, så lave transaktionsomkostninger og så lige konkurrence som muligt gør det attraktivt for private leverandører at etablere sig på markedet.

Forudsætningerne for at skabe et løbende konkurrencepres på leverandørerne er ikke altid til stede. Det kan især være en udfordring på områder, hvor der ikke er et modent privat marked, og hvor det ikke er attraktivt for nye leverandører at træde ind på markedet.

På ældreområdet er der fx tegn på, at det private marked for levering af personlig pleje har udviklet sig langsomt, så borgerne mange steder ikke har et reelt frit valg mellem alternative leverandører. Nogle særregler for udbud på ældreområdet har tidligere stået i vejen for udbud af opgaver, fordi kommunerne risikerede at miste retten til selv at kunne fortsætte som leverandør efter et udbud. Det fik langt de fleste kommuner til at fravælge udbud og i stedet give frit valg mellem alle leverandører, der lever op til kommunernes servicekrav. Men et spinkelt og usikkert kundegrundlag har mange steder betydet, at det ikke har været attraktivt for nye leverandører at træde ind på markedet.

Under de nu gældende udbudsregler kan kommunerne udbyde opgaverne og samtidig forbeholde sig ret til selv at fortsætte som leverandør. Kommunerne giver efterfølgende borgerne frit valg mellem de udvalgte leverandører (minimum to leverandører). Kommunerne vurderer, at de ændrede regler vil kunne bidrage til at effektivisere den offentlige sektor. Gribskov Kommune er i færd med at udnytte nogle nye udbudsregler på ældreområdet til at gennemføre danmarkshistoriens største udbud på social- og sundhedsområdet. Udbuddet går på tværs af forskellige sektorområder og inddrager nyere udbudsformer (fx udbud med funktionskrav og markedsdialog). Projektet modtager derfor støtte fra Markedsmodningsfonden, der har øremærket to mio. kr. til at forberede og nytænke indholdet i udbuddet.⁵⁵

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markedsdækkende forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne.

En indkøbsafdeling i en privat virksomhed må indhente lige så mange tilbud, som den ønsker, når den skal købe en vare eller en serviceydelse. Indkøbsfolkene opvejer selv, hvornår det ikke længere kan betale sig at indhente flere tilbud for at få et billede af, hvad markedet kan tilbyde af pris og kvalitet. Og potentielle tilbudsgivere vurderer selv, om sandsynligheden for at vinde en opgave er stor nok til, at det kan svare sig at byde på opgaven.

Udbudsreglerne sætter derimod retningslinjer for, hvordan offentlige indkøb skal gennemføres i praksis. Udbudslovgivningen har overordnet til formål at 1) begrænse den offentlige sektors omkostninger ved at skabe gode betingelser for konkurrence om indkøbene og 2) mindske risikoen for korruption eller favorisering af bestemte leverandører ved at sikre en lige og gennemsigtig konkurrence om de offentlige opgaver.

Hertil kommer tilbudsloven, der er en dansk særlov, som regulerer offentlige indkøb under tærskelværdien for EU-udbud. Tilbudsloven begrænser antallet af bud ved bygge- og anlægsopgaver, offentlige myndigheder må indhente og forhandle om. Det holder transaktionsomkostningerne nede for både ordregiver og tilbudsgiver. Men det kan også begrænse konkurrencen og betyde, at den offentlige myndighed ikke kan være sikker på at opnå den laveste pris.

⁵⁵ Case 5 i "Offentlige-privat samarbejde om velfærd".

Produktivitetskommissionen anbefaler, at tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver, fjernes. Det anbefales også, at tilbudslovens regler afskaffes for køb af varer, og serviceydelser under EU-direktivets tærskelværdier afskaffes (se næste afsnit).

Inden for rammerne af den gældende lovgivning kan de offentlige myndigheder i mange tilfælde bidrage til, at der bliver skabt effektiv konkurrence om en opgave ved, at der er mange kvalificerede tilbudsgivere, der konkurrerer prisen ned. De offentlige myndigheder kan også bidrage til at skabe effektiv konkurrence ved at sikre mere løbende konkurrence om opgaven. Det kan fx ske ved at indgå indkøbsaftaler og rammekontrakter med kortere løbetid.

I nogle tilfælde kan det dog være en fordel at indgå langvarige kontrakter. Det kan fx være tilfældet ved mere komplekse udbud, hvor transaktionsomkostningerne for ordregiver og tilbudsgiver er høje. Det kan også være tilfældet i situationer, hvor leverandøren har brug for en længere periode til at implementere produktivitsfremmende tiltag og høste stordriftsfordele. Og det kan være tilfældet for OPP-projekter, hvor der kan være gevinster forbundet med at sammentænke anlæg og drift. Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere skaber hyppig og dynamisk konkurrence om en opgave under hensyntagen til, at der kan være gevinster ved at indgå langvarige kontrakter med private leverandører.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere effektiv konkurrence anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører at byde som muligt, herunder udenlandske leverandører.
- Offentlige ordregivere undgår at tage særlige hensyn til lokale leverandører og undgår at bruge sociale klausuler i offentlige kontrakter og indkøbsaftaler.
- Offentlige myndigheder løbende overvejer, hvor indkøbs- og udbudsopgaverne løses mest effektivt, herunder om opgaverne skal løses lokalt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.
- Centrale aftaler indrettes, så de understøtter produktiviteten i den offentlige sektor. Konkret anbefales det, at
 - Centrale aftaler indgås for varer og serviceydelser, hvor behovene og/eller indkøbsprocesserne er ens og mulige at standardisere, og hvor der er tilstrækkelig konkurrence i markedet.
 - Centrale aftaler, som indgås på vegne af tilsluttede myndigheder, udformes, så de er attraktive for brugerne både med hensyn til pris, kvalitet og valgmuligheder.
 - Offentlige ledere på alle niveauer sikrer høj grad af aftaleoverholdelse, så gevinsterne ved centrale aftaler høstes. Det gælder både i forhold til de aftaler, som myndighederne i kommuner og regioner er forpligtet til at overholde og i forhold til de aftaler, som myndighederne på overordnet niveau selv har valgt at deltage i.
- Der udarbejdes en liste med besluttede OPP-projekter af et passende omfang for flere år ad gangen med henblik på at skabe et stabilt marked for OPP-projekter.

- Fritvalgsordningerne indrettes, så lave transaktionsomkostninger og så lige konkurrence som muligt gør det attraktivt for private leverandører at etablere sig på markedet. Konkret anbefales det, at
- Reglerne for kommunernes beregninger af fritvalgspriser forenkles med henblik på at gøre det mindre omkostningsfyldt for kommunerne og skabe større gennemsigtighed for leverandørerne.
- Offentlige myndigheder, der vælger at skabe frit valg gennem en godkendelsesmodel, holder transaktionsomkostningerne for de private leverandører lave, fx ved at ensrette godkendelsesprocesserne og udforme mere standardiseret materiale til godkendelsesprocessen på tværs af myndigheder.
- Kommuner og regioner sikrer, at borgerne har adgang til sammenlignelige og opdaterede kvalitetsindikatorer på fritvalgsområderne.
- Offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markedsræssige forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne.
- Tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver, fjernes.
- Offentlige ordregivere skaber hyppig og dynamisk konkurrence om en opgave under hensynstagen til, at der kan være gevinster ved at indgå langvarige kontrakter med private leverandører.

8.4 Lave udbudsomkostninger og godt købmandskab øger gevinsten

I nogle tilfælde oplever de offentlige myndigheder og de private virksomheder, at der er høje omkostninger forbundet med at udbyde en opgave. Det fremføres undertiden, at udbudsreglerne (herunder EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven) gør det tidskrævende og risikobetonet at gennemføre offentlige udbud, fordi myndighederne finder dem uklare og ufleksible. Offentlige ordregivere er også usikre på mulighederne for at indgå i dialog med de private tilbudsgivere. Det gør det vanskeligt at afsøge markedet og tilrettelægge udbudsprocessen effektivt.

Regeringen har nedsat et udvalg, der skal udarbejde et udkast til et samlet dansk regelsæt, der implementerer EU's udbudsdirektiv i dansk lov. Produktivitetskommissionen anbefaler, at den kommende udbudslov skaber klarhed og fleksibilitet i udbudsprocessen, herunder vedrørende brugen af udbud med funktionskrav og mulighederne for at indgå i dialog med tilbudsgivere.

Tilbudsloven er også med til at øge kompleksiteten af udbudsreglerne i Danmark og til at øge udbudsomkostningerne i forhold til de relativt små kontraktsummer. Som en del af arbejdet med at afbureaukratisere den offentlige sektor anbefales det, at tilbudslovens regler for køb af varer og serviceydelser under EU-direktivets tærskelværdier afskaffes, så der er bedre overensstemmelse mellem kontraktsum og udbudsomkostninger.

Når offentlige myndigheder udbyder bygge- og anlægsprojekter, skal de løbende anlægsudgifter finansieres kontant. I OPP-projekter falder betalingen ofte først efter ibrugtagning. For at ligestille de to samarbejdsformer finansieringsmæssigt er myndigheden forpligtet til at deponere et beløb, der svarer til den fulde anlægssum. Regeringen og KL/Danske Regioner har i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger aftalt, at der afsættes midler gennem de såkaldte deponeringspuljer, hvor kommuner og regioner kan søge om at blive fritaget for at deponere det fulde beløb. Formålet er at tilskynde kommuner og regioner til OPP og derved opnå flere erfaringer med samarbejdsformen.

Kommunerne og regionerne finder, at deponeringsreglerne udgør en af de største barrierer for OPP. Produktivitetskommissionen anbefaler, at tildelingsproceduren for deponeringsfritagelse gøres hurtigere og mere gennemsigtig, så omkostningerne reduceres for offentlige myndigheder, der ønsker at indgå OPP projekter.

Offentlig-privat samarbejde bidrager først til at øge produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor, når der indgås attraktive aftaler, der er dækkende for brugernes behov, så brugerne har tilskyndelse til at bruge aftalerne. Samtidig er det vigtigt at sikre, at besparelser her og nu ikke realiseres på bekostning af højere omkostninger på længere sigt. Det kan nemlig være dyrt at købe billigt. I 2012 vandt Odense Kommune prisen for Danmarks bedste udbud. Udbuddet drejede sig om inkontinensbleer, hvor Odense Kommune ud fra en betragtning om totalomkostninger valgte at indkøbe dyrere bleer af højere kvalitet, fordi det samtidigt betød mindre tøjvask og mindre skiftning. Samlet set sparede kommunen penge.⁵⁶

Det anbefales, at offentlige myndigheder har fokus på totaløkonomien frem for kortsigtede besparelser, når de køber ind, fx ved at stille krav til totalomkostninger, når der er store omkostninger forbundet med at bruge, vedligeholde og/eller bortskaffe varen eller serviceydelsen efter købet.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem lave udbudsomkostninger for ordregiver og godt købmandskab anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Den kommende udbudslov skaber klarhed og fleksibilitet i udbudsprocessen, herunder vedrørende brugen af udbud med funktionskrav og mulighederne for at indgå i dialog med tilbudsgivere.
- Tilbudslovens regler for køb af varer og serviceydelser under EU-direktivets tærskelværdier afskaffes, så der er bedre overensstemmelse mellem kontraktsum og udbudsomkostninger.
- Tildelingsproceduren for deponeringsfritagelse i forbindelse med OPP-projekter gøres hurtigere og mere gennemsigtig.
- Offentlige myndigheder og indkøbscentraler har fokus på totaløkonomien frem for kortsigtede besparelser, når de køber ind. Det kan fx ske ved at stille krav til totalomkostninger, når der er store omkostninger forbundet med at bruge, vedligeholde og/eller bortskaffe varen eller serviceydelsen efter købet.

⁵⁶ Selvom et totalomkostningsperspektiv er sund fornuft, så kan det i praksis være mindre ligefremt at anvende i udbud. Beregningsmetoderne skal være kendte og kan være vanskelige at konstruere på områder, hvor der ikke eksisterer bredt anvendte og anerkendte metoder.

8.5 Samarbejde og partnerskaber kan fremme innovationen

Konkurrence om offentlige opgaver kan føre til nye bud på, hvordan opgaven kan tilrettelægges. Det kan skabe innovation og udvikling. Innovation er en fundamental kilde til produktivitetsvækst.

Historisk set har der i Danmark kun i begrænset omfang været arbejdet systematisk med at bruge offentlig-privat samarbejde til at fremme innovationen. Tilskyndelsen for de offentlige ansatte er generelt svag, og nulfejlskultur og detaljstyring hæmmer ligeledes lysten til at tænke nyt.

Det kommer bl.a. til udtryk, når offentlige ordregivere inkluderer krav om bestemte aktiviteter eller meget specifikke produktkrav i udbudsmaterialet for dermed at få en bedre styring af opgaveløsningen. De mange krav kan fx afspejle den styring, som de selv er underlagt fra centralt hold. Men mange aktivitets- eller produktkrav betyder, at de offentlige ordregivere reelt set beskriver, hvordan den private leverandør skal løse opgaven. Dermed risikerer den offentlige myndighed at gå glip af en gevinst, hvis den private leverandør kan tilbyde en bedre og/eller billigere måde at løse opgaven på.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere så vidt muligt erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation. Kolding Kommune har fx indgået et OPP om anlæg og drift af et plejecenter.⁵⁷ Her besluttede man, at udbuddet ikke skulle være traditionelt med en lang række specifikke krav. I stedet er der arbejdet ud fra kommunens designvision, og en centrale del af udbudsmaterialet endte med at blive 12 hverdagsfortællinger om *Det gode ældreliv på plejecenter*. Fortællingerne blev til i en brugdrevet innovationsproces, der involverede beboere, pårørende, lokalsamfundet, politikere, interesseorganisationer og medarbejdere på tværs af kommunen.

Den svage tilskyndelse til innovation kommer også til udtryk ved, at der er få erfaringer med såkaldte innovationsfremmende offentlige indkøb. Innovationsfremmende offentligt indkøb kan være alt lige fra, at offentlige myndigheders almindelige udbud sker på en innovationsvenlig måde, til længerevarende samarbejdsformer. Internationale undersøgelser tyder på, at der i nogle tilfælde kan opnås positive effekter ved at bruge offentlige midler til at understøtte udviklingen af innovative løsninger. Også i Danmark er der iværksat initiativer i stat, regioner og kommuner, der har til formål at afprøve mulighederne for innovationsfremmende offentlige indkøb, men initiativerne fremstår spredte og ukoordinerede.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at en central kompetenceenhed får ansvaret for at udbrede erfaringerne med innovationsfremmende indkøb og for at yde bistand til de kommuner, regioner og statslige institutioner, som gerne vil anvende innovationsfremmende offentlige indkøb og offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) som en del af deres effektiviseringsindsats.

⁵⁷ Case 2 i casesamlingen "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem innovationsfremmende offentlig-privat samarbejde anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige ordregivere så vidt muligt erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation.
- En central kompetenceenhed får ansvar for at udbrede erfaringerne med innovationsfremmende indkøb og for at yde bistand til kommuner, regioner og statslige institutioner, der gerne vil anvende innovationsfremmende offentlige indkøb og offentlig-private innovationspartnerskaber som en del af deres effektiviseringsindsats.

8.6 Brug for mere viden og bedre udnyttelse af erfaringer

Der er kun begrænset systematisk viden om effekterne af de forskellige former for offentlig-privat samarbejde. Produktivitetskommissionen anbefaler, at der igangsættes en række undersøgelser, som skal indsamle mere viden om erfaringerne og bidrage til, at erfaringerne udnyttes bedre.

Det har gennem længere tid været debatteret, om det vil være hensigtsmæssigt at give offentlige myndigheder lov til at udbyde såkaldte tilkøbsydelser. Tilkøbsydelser er beslægtet med de serviceydelser, der stilles gratis til rådighed for borgerne, og kan produceres af den samme leverandør – fx den kommunale hjemmehjælper – men finansieres fuldt ud af borgerne selv. Det kan fx være, at en ældre borger ønsker at få hjælp til støvsugning, gulvvask og vinduespuddning, mens kommunen kun ønsker at betale for de to første ydelser. Under de nuværende regler kan den kommunale hjemmepleje kun tilbyde støvsugning og gulvvask, mens en privat leverandør kan tilbyde alle serviceydelserne.

Ud fra et produktivitetshensyn kan der være både fordele og ulemper ved at tillade tilkøbsydelser. Samproduktionen af skattefinansierede grundydelser og egenfinansierede tilkøbsydelser kan give produktivitetsfordele for de offentlige leverandører. Det vil også stille de offentlige udbydere mere lige i konkurrencen med de private leverandører.

På den anden side kan der være risiko for, at offentlige leverandører udkonkurrerer private leverandører, selvom disse tilbyder mere omkostningseffektive ydelser. Når offentlige myndigheder ikke kan gå fallit, og dermed tvinges til at prissætte deres ydelser så de indregner alle faste omkostninger, aflønning af kapital m.v., kan der være risiko for, at de sætter prisen for lavt. Denne udfordring bliver forstærket af, at de offentlige regnskabssystemer på nuværende tidspunkt ikke giver mulighed for præcist at identificere alle de omkostninger, som vil skulle medregnes. Dette vil have negativ effekt på såvel produktiviteten som de offentlige finanser.

Som led i frikommuneforsøgene har en række kommuner fået mulighed for at tilbyde tilkøbsydelser på visse fritvalgsområder. De enkelte frikommuner er lovmæssigt forpligtede til at foretage en evaluering af erfaringerne med deres frikommuneforsøg.

Spørgsmålet om tilkøbsydelser er af principiel karakter, og en eventuel udbredelse af sådanne ydelser kan have væsentlige langsigtede konsekvenser for produktivitetsudviklingen. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at erfaringerne fra frikommuneforsøgene med tilkøbsydelser også evalueres samlet af en uafhængig central instans, som er specialiseret i økonomiske effektivvurderinger på længere sigt.

I en sådan evaluering bør bl.a. indgå en vurdering af de potentielle fordele ved samproduktion af serviceydelser over for ulempen ved risikoen for krydssubsidiering af offentligt producerede tilkøbsydelser. En evaluering bør således vurdere, hvordan de berørte kommuner har prissat de udbudte ydelser i forhold til de samlede faktiske omkostninger, herunder samtlige faste omkostninger samt aflønning af kapital, og hvilke foranstaltninger der i øvrigt er sat i værk for at undgå nogen form for krydssubsidiering, herunder klare retningslinjer for "konkurs", hvis aktiviteterne er underskudsgivende.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere viden om effekterne af offentlig-privat samarbejde og bedre udnyttelse af erfaringerne anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Der igangsættes en evaluering af frit valg, hvor det bl.a. undersøges, hvilke effekter ordningerne har haft på den offentlige sektors produktivitet og effektivitet, kvaliteten i ydelsen og konkurrencen i markedet.
- Erfaringerne fra frikommuneforsøgene med tilkøbsydelser evalueres af en uafhængig central instans, der bl.a. vurderer de potentielle fordele ved samproduktion af serviceydelser over for risikoen for krydssubsidiering af tilkøbsydelser leveret af offentlige myndigheder. En evaluering bør således vurdere, hvordan de berørte kommuner har prissat de tilbudte ydelser i forhold til de samlede faktiske omkostninger, herunder samtlige faste omkostninger samt aflønning af kapital, og hvilke foranstaltninger der i øvrigt er sat i værk for at undgå nogen form for krydssubsidiering, herunder klare retningslinjer for "konkurs", hvis aktiviteterne er underskudsgivende.
- Der igangsættes en undersøgelse af, om der er potentiale for at gøre indkøb gennem de offentlige indkøbscentraler mere effektive. Konkret anbefales det, at
 - Indkøbscentralerne løbende evaluerer deres indkøbsaftaler, samt at evalueringerne gøres offentligt tilgængelige. Evalueringerne kan med fordel undersøge, hvilken markedsindflydelse den offentlige sektor opnår ved at samle sine indkøb, brugertilfredsheden, graden af aftaleoverholdelse samt aftalernes totaløkonomiske besparelser.
 - Det undersøges, om organiseringen af de nuværende indkøbscentraler, herunder SKI og SI, kan styrkes med henblik på at øge fokus på at høste produktivitetsgevinster.
- OPP-projekter alene anvendes som en samarbejdsform, der kan give en mere effektiv opgaveløsning, og ikke som finansieringsmodel, der giver et mere fordelagtigt bilde af de offentlige gældsforpligtelser.
- De danske OPP-kompetencer styrkes og samles centralt i et center med praktisk erfaring, der kan indsamle viden om og erfaringer med OPP samt yde bistand til offentlige myndigheder, der ønsker at iværksætte OPP-projekter.
- Regeringens kommende undersøgelse af OPP inddrager relevant erfaring fra sammenlignelige lande.
- Evaluering af OPP-projekter tænkes ind fra starten, så der kommer et evidensbaseret grundlag at bruge modellen på.

Litteraturliste

- Acosta-Ormaechea, S., & Morozumi, A. (2013). *Can a government enhance long-run growth by changing the composition of public expenditure?* International Monetary Fund.
- Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schweltnus, C., & Vartia, L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth. *The Economic Journal* 121, s. 59–80.
- Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (2003). *Economic growth*.
- Bergh, A., & Bjørnskov, C. (2011). Historical trust levels predict the current size of the welfare state. *Kyklos* 64 (1), s. 1-19.
- Bergh, A., & Henrekson, M. (2011). Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys* 25(5), s. 872-897.
- Bisgaard Larsen, R. (2014). Ejendomsskattegrundlaget. *Notat til Krakas Finanskrisekommission*.
- Bleaney, M., Gemmell, N., & Kneller, R. (2001). Testing the endogenous growth model: Public expenditure, taxation, and growth over the long run. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 34(1), s. 36-57.
- Bravo-Biosca, A. (2010). Growth Dynamics - Exploring business growth and contraction in Europe and the US. *Nesta*.
- Bruce, D. (2000). Effects of the United States tax system on transitions into self-employment. *Labour Economics* 7(5), s. 545-574.
- Bruce, D. (2002). Taxes and entrepreneurial endurance: Evidence from the self-employed. *National Tax Journal* 55(1), s. 5-24.
- Brückner, M., Chong, A., & Gradstein, M. (2012). Estimating the permanent income elasticity of government expenditures: Evidence on Wagner's law based on oil price shocks. *Journal of Public Economics* 96(11), s. 1025-1035.
- Ciccone, A., & Jarociński, M. (2010). Determinants of economic growth: will data tell? *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(4), s. 222-246.
- Concito. (2014). *Grønne Certifikater*.
- Concito. (2014). *Skatter og afgifter som instrument i klimapolitikken*.
- Copenhagen Economics. (2013). *Danmark er et grøntcertifikatmarked*.
- Cullen, J., & Gordon, R. (2007). Taxes and entrepreneurial risk-taking: Theory and evidence for the U.S. *Journal of Public Economics* 91, s. 1479-1505.
- Dam, N., Hvolbøl, T. S., Pedersen, E., Sørensen, P., & Thamsborg, S. (2011a). Udviklingen på ejerboligmarkedet i de senere år – Kan boligpriserne forklares? *Danmarks Nationalbank, Kvartaloversigt, 1. Kvartal 2011, Del 2*, s. 1-80.
- Dam, N., Hvolbøl, T. S., Pedersen, E., Sørensen, P., & Thamsborg, S. (2011b). Kan udsvingene i boligpriserne dæmpes? *Danmarks Nationalbank, Kvartaloversigt, 1. Kvartal 2011, Del 2*, s. 81-119.
- Dansk Energi og Dansk Fjernvarme. (2013). *Biomasse til energi*.
- Dansk Fjernvarme. (2012). *Årsberetning*.
- De Mooij, R., & Ederveen, S. (2008). Corporate tax elasticities: A reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy* 24(4).
- De Økonomiske Råd. (2011). *Dansk Økonomi, Efterår 2011*.
- DEA. (2013). *Motivation og studieintensitet hos universitetsstuderende*.
- Deaton, A. (2010). Instruments, randomization, and learning about development. *Journal of Economic Literature* 48, s. 424-455.
- Deloitte. (2009a). Kortlægning og måling af administrative opgaver på integrationskontraktområdet. *På vegne af Finansministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samt KL*.
- Deloitte. (2009b). Kortlægning og måling af administrative opgaver i plejeboliger m.v. *På vegne af Finansministeriet, Velfærdsministeriet og KL*.

- Deloitte. (2009c). Kortlægning og måling af administrative opgaver på dagtilbudsområdet. På vegne af Finansministeriet, Velfærdsministeriet og KL.
- Deloitte. (2009d). Kortlægning og måling af administrative opgaver i Ungdommens Uddannelsesvejledning. På vegne af Finansministeriet, Undervisningsministeriet og KL.
- Deloitte. (2011). *Analyse vedrørende fremme af konkurrence ved etablering af store vindmølleparker i Danmark.*
- Det Økonomiske Råd. (2005). *Dansk Økonomi, Efterår 2005.*
- Dong Energy. (2013). *Ansvarlighedsrapport.*
- Doppelhofer, G., Miller, R., & Sala-i-Martin, X. (2003). Determinants of long-term growth: A bayesian averaging of classical estimates (BACE) approach. *American Economic Review* 94(4), s. 813-835.
- Energinet.dk. (2013a). *Systemplan.*
- Energinet.dk. (2013b). *Årsrapport.*
- Energistyrelsen. (2014). *Teknologikatalog.*
- Finansministeriet. (2013). *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 308 af 15. maj 2013.*
- Gemmel, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2012). Does the composition of government expenditure matter for economic growth? *Manuscript, University of Nottingham.*
- Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2011). The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: Evidence from OECD countries. *The Economic Journal* 121, s. 33-58.
- Gentry, w. M., & G, H. R. (2000). Tax policy and entrepreneurial entry. *American Economic Review*, 90, s. 183-287.
- Gurley-Calvez, T., & Bruce, D. (2013). Do tax rate cuts encourage entrepreneurial entry? *Journal of Entrepreneurship and Public Policy* 2, s. 178 – 202.
- Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., & Vartia, L. (2008). Tax and economic growth. *OECD Economics Department Working Papers* 620.
- Kesselman, J. (1998). Income tax evasion: An intersectoral analysis. *Journal of Public Economics* 38, s. 137-182.
- Kleven, H. J., Landais, E. M., Saez, E., & Schultz, E. S. (2014). Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics* 129, s. 333-378.
- Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. (2012). Regeringens klima- og energipolitiske mål – og resultaterne af energiaftalen i 2020. Faktaark.
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics* 112(4), s. 1251-1288.
- Kneller, R., Bleaney, M. F., & Gemmell, N. (1999). Fiscal policy and growth: Evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics* 74(2), s. 171-190.
- Konkurrencestyrelsen. (2009). *Konkurrenceredegørelsen 2009.*
- Kreiner, C. T., Munch, J. R., & Whitta-Jacobsen, H. J. (2012). Taxation and the long run allocation of labor. *CEPR Discussion Paper* 9275.
- Kristensen, T. S. (2010). *Trivsel og produktivitet - to sider af samme sag.* HK/Danmark.
- Loayza, N., & Hnatkovska, V. V. (2004). Volatility and growth. *World Bank Policy Research Working Paper* 3184.
- New Zealand Treasury. (2011). *Government and economic growth: Does size matter?*
- Nijkamp, P., & Poot, J. (2004). Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth. *European Journal of Political Economy* 20(1), s. 91-124.
- OECD. (2013). *Education at a glance.*
- Pestieau, P., & Possen, U. (1991). Tax evasion and occupational choice. *Journal of Public Economics* 45, s. 107-125.
- Rambøll. (2009a). Kortlægning og måling af administrative opgaver - Voksen-handicap. På vegne af Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet samt KL.
- Rambøll. (2009b). Kortlægning og måling af administrative opgaver - Udsatte børn og unge. På vegne af Indenrigs- og Socialministeriet, Finansministeriet og KL.
- Rambøll. (2009c). Kortlægning og måling af administrative opgaver på folkeskoleområdet. På vegne af Undervisningsministeriet, KL og Finansministeriet.

- Ramey, G., & Ramey, V. (1995). Cross-country evidence on the link between volatility and growth. *American Economic Review* 85, s. 1138-1151.
- Regeringen. (2011). *Vores energi*.
- Sala-i-Martin, X. X. (1997). I just ran two million regressions. *The American Economic Review* 82(2), s. 178-183.
- Shelton, C. A. (2007). The size and composition of government expenditure. *Journal of Public Economics* 91(11), s. 2230-2260.
- Skatteministeriet. (2013). *Provenu fra ejendomsbeskatning. Notat af 9. oktober 2013*.
- Tabellini, G. (2010). Culture and institutions: Economic development in the regions of Europe. *Journal of the European Economic Association* 8(4), s. 677-716.

Produktivitetskommissionens medlemmer



Formand: Peter Birch Sørensen, professor, Københavns Universitet //



Carl-Johan Dalgaard, professor, Københavns Universitet //



Agnete Gersing (tilforordnet), direktør, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen //



Hans Nikolaisen, kommunaldirektør, Randers Kommune //



Agnete Raaschou-Nielsen, bestyrelsesmedlem i en række danske virksomheder //



Philipp Schröder, professor, Aarhus Universitet //



Jan Rose Skaksen (tilforordnet), direktør, KORA //



Birgitte Sloth, prodekan, professor, Københavns Universitet //



Anders Sørensen, professor, Copenhagen Business School //

Læs mere om Kommissionens medlemmer på www.produktivitetskommissionen.dk //

