

Produktivitetskommissionen
Att.: Peter Birch Sørensen

1. oktober 2012

Den krise, vi i dag står i, er ikke blot et forbigående chok, men også et udtryk for, at produktivtetsvæksten over en længere årrække har været lav. En økonomisk nedtur ville have ramt Danmark, hvad enten finanskrisen var indtruffet eller ej. At få løftet produktivtetsvæksten er én af de faktorer, der skal til, hvis vi fremover skal have højere BNP-vækst. Produktivitetskommissionens arbejde er vigtigt, og vi takker for denne mulighed for at komme med input til kommissionen.

1. Generel produktivitet

Der har igennem de senere år med god grund været en del diskussion om årsagerne til den lave stigningstakt i produktiviteten. Det afgørende er naturligvis hvilke årsager, der ligger bag, samt at formulere policy-initiativer, der kan forbedre udviklingen. Forud for dette ligger dog et arbejde med at forbedre målingerne af produktivtetsudviklingen i både den private sektor og den offentlige sektor.

Indkomstskat

De danske skatter er et helt afgørende element i erhvervslivets rammevilkår. På grund af denne sammenhæng mellem beskatning og produktivitet, bør dette aspekt også inddrages i kommissionens arbejde. Ikke mindst skatteniveauets betydning for dynamikken er et interessant aspekt.

Politisk diskuteres indkomstskatteniveauet ofte som havende betydning for arbejdsudbuddet, mens betydningen for produktiviteten sjældent nævnes. Der er flere aspekter af denne sammenhæng, det vil være passende at se på. Skattekommissionen (2008-09) dokumenterede i sin rapport¹, at en høj øverste marginalsat går ud over produktiviteten, fordi der opstår såkaldte "skatteklir". Den høje marginalsat gør det mere fordelagtigt at udføre lavproduktivt gør-det-selv arbejde i stedet for at udnytte uddannelse og erhvervserfaring på det ordinære arbejdsmarked til glæde for resten af samfundet. Gevinsten ved at tage job med ansvar og risiko bliver dæmpet, og mobiliteten på arbejdsmarkedet hæmmes. Samtidig svækkes tilskyndelsen til at uddanne sig, til at vælge uddannelser med størst samfundsøkonomisk afkast og til at færdiggøre videregående uddannelser på normeret tid.

Uddannelse

At flere uddannes længere har i lang tid stået højt på den politiske dagsorden, og en lang række undersøgelser viser også, at personer med højere uddannelse er mere produktive. Efter Dansk Erhvervs opfattelse er det dog afgørende, at fokus flyttes fra *mere* uddannelse i retning af *hvilke* uddannelser og *kvaliteten* af disse uddannelser. Der er så store forskelle mellem uddannelser af samme længde og på samme formelle uddannelsesniveau, at dette ikke bør ignoreres.

Forslag til mekanismer, der kan sikre, at uddannelsesmidlerne i højere grad bruges på uddannelser, der dels har høj kvalitet og dels er målrettet det private erhvervslivs behov, kunne derfor pas-

¹ Skattekommissionen (2009): Lavere skat på arbejde – Skattekommissionens forslag til skattereform

² ECB Working Paper Series 1174 / APRIL 2010. M. Trabandt og H. Uhlig, "How fare are we from the slippery slope? The Laffer Curve Revisited"

sende være en del af kommissionens arbejde. I Dansk Erhverv har vi arbejdet med et forslag til en taxametermodel, der belønner de uddannelser, der uddanner til høj beskæftigelse og høj produktivitet.

Indenlandsk uddannelse er ikke den eneste vej til at forbedre virksomhedernes mulighed for at øge humankapitalen. Danske virksomheder skal også have mulighed for at rekruttere højtuddannet udenlandsk arbejdskraft- forskerskatteordningen kan forbedres og dermed medvirke til at øge produktiviteten. Udenlandsk arbejdskraft, kan, udover at bidrage med faglige kompetencer, også medvirke til at åbne attraktive udenlandske markeder for dansk eksport, og derved øge værditilvæksten. Måling af produktivitetseffekten af veluddannet udenlandsk arbejdskraft og udarbejdelse af modeller, der medvirker til at tiltrække den rette udenlandske arbejdskraft, bør derfor også være i fokus for kommissionen.

2. Den private sektor

Måling af produktiviteten i den private sektor er behæftet med store usikkerheder. Det nuværende måleapparat er bygget således op, at det i en række brancher er ganske svært at forbedre den målte produktivitet ved at øge kvaliteten (og derved priserne), fordi en sådan udvikling efterfølgende sløres ved hjælp af prisdeflatoren. De forskellige brancher er naturligvis "ramt" af dette i forskelligt omfang, og en sammenligning mellem brancherne bliver derfor også fejlbehæftet. Det vil derfor være givtigt, hvis kommissionen så på dette måleparadoks.

Det næste skridt er at se på årsager til produktivetsudviklingen og formulere eventuelle policy tiltag, der kunne øge produktiviteten. Tidligere analyser har mundet ud i den konklusion, at årsagen til lav produktivetsvækst er manglende konkurrence. Selvom forklaringen naturligvis ikke kan afvises over en bred kam, har de empiriske argumenter for, at lav konkurrence skulle være primær årsag til ringe produktivetsudvikling, været fraværende. Det er for Dansk Erhverv vigtigt, at kommissionen fokuserer på at komme med forslag, der forbedrer virksomhedernes rammevilkår og dermed virksomhedernes muligheder for at forbedre produktiviteten.

Forøgelse af produktiviteten ved at outsource lav-produktivt arbejde til udlandet er en naturlig og – set med produktivetsøjne – god idé. Det bibringer stor værdi til Danmark, at danske virksomheder deltager i den internationale arbejdsdeling. Opgaven består imidlertid også i at forøge produktivitet på arbejde udført i Danmark. Det er i den sammenhæng også vigtigt, at den økonomiske værdi af beskæftigelse af den mere marginale arbejdskraft medtages i de samlede betragtninger. I takt med at mere marginale grupper inkluderes på arbejdsmarkedet, falder den gennemsnitlige produktivitet, men der er stadig tale om en økonomisk gevinst målt både på BNP og på den offentlige balance. Disse overvejelser er relevante i relation til vurderingen af den samlede økonomiske betydning af forskellige politiske tiltag, men også i forhold til sammenligningen af produktivetsudviklingen brancherne imellem.

Lavere selskabsskat forbedrer kapitalapparat og dermed produktivitet

Ifølge en undersøgelse fra ECB (2010)² er Danmark og Sverige de to eneste EU-lande, der decideret kan reducere deres kapitalskatter uden at det indebærer lavere skatteprovenu. Faktisk er der

² ECB Working Paper Series 1174 / APRIL 2010. M. Trabandt og H. Uhlig, "How fare are we from the slippery slope? The Laffer Curve Revisited"

for Danmarks vedkommende i undersøgelsen en selvfinansieringsgrad på 137 pct. De positive effekter består i, at lavere kapitalskatter øger opsparingen og investeringerne. Det øger kapitalapparatet i virksomhederne og dermed produktiviteten og velstanden. Dette skøn for selvfinansieringsgraden er ganske vist væsentlig højere end både DREAM og Skatteministeriets skøn, men der er ingen tvivl om fortegnet af effekten.

Gode rammevilkår for produktivetsfremmende teknologi

Investeringer i it og produktivetsfremmende arbejdsredskaber, som smartphones o.lign., hæver produktiviteten. Når der iværksættes offentlige investeringspakker, skal rammevilkårene for udbredelsen af den digitale infrastruktur stimuleres og indtænkes. Der er et stort produktivetsmæssigt potentiale inden for eksempelvis telemedicin og elektronisk lægejournal i det offentlige.

På medarbejderniveau bør der ikke stilles hindringer i vejen som fx den nye skat på fri telefon (populært ofte kaldet "smartphone-skat"). Hvis udbredelsen af disse produktivetsfremmende redskaber hindres unødigt, lider Danmark et samfundsøkonomisk tab som følge af lavere output og lavere produktivitet. It, multimedier og kommunikationsteknologi er en veldokumenteret produktivetsforøgende faktor.

Omformning af sektorspecifik erhvervsstøtte til forbedrede generelle rammevilkår

Hvis der tilrettelægges en gradvis omlægning af erhvervsstøtte og øvrige rammevilkår i sektor- og teknologineutral retning, vil det fremme produktiviteten, så relativt uproduktive erhverv over en årrække kan udfases og erstattes af mere konkurrencedygtige erhverv.

Reguleringspres

Den generelle tendens til meget omfattende regulering af danske virksomheder medfører et produktivetsdræn for det private erhvervsliv. I den sammenhæng er det vigtigt at slå fast, at selvom målingen af de administrative byrder (AMVAB) var et påkrævet forsøg på at mindske bureaukratiet, så har det aldrig været en fuldstændig måling af de administrative byrder. Desuden er reguleringsbyrder af ikke-administrativ-karakter, der har større betydning end de administrative byrder, ikke medtaget i beregningerne. Da disse offentligt pålagte byrder grundlæggende er ikke-produktivt arbejde, er det nødvendigt at korrigere for reguleringsbyrder i målingerne, før man kan udtale sig om udviklingen i den bagvedliggende produktivitet. Dette er en vigtig pointe både i relation til måling af, i hvor høj grad produktiviteten øges i virksomhedernes kerneforretning, men også i relation til formulering af eventuelle politiktiltag. Et højt reguleringspres *påvirker ikke blot produktivetsniveauet, men også produktivetsstigningstakten, fordi virksomhedernes udviklingsmuligheder begrænses.*

3. Branchespecifik regulering

De enkelte brancher er reguleret i forskelligt omfang, og ofte er der tale om meget specifik regulering. Det er ikke muligt kort at beskrive den omfattende regulering, men et par eksempler er værd at nævne for at illustrere omfanget og varieteten af reguleringen:

- På transportområdet kan nævnes begrænsning af totalvægt for lastbiler (6-akslede kan hæves fra 48 tons til 50 tons, 7-akslede fra 54 til 56 tons), fartbegrænsning på turistbusser, der er den laveste i EU og kunne hæves fra 80 km/t til 100 km/t på motorvej, samt øget brug af intelligent trafikstyring på vejnettet, der vil mindske transporttiden.
- EU's regulering af revisionsområdet, hvor man ønsker at begrænse revisorvirksomhedernes muligheder for at rådgive de virksomheder, de reviderer. Man mindsker herved muligheden for meget værdifuld og produktivt fremme vejledning fra professionelle rådgivere med indsigt i den pågældende virksomhed.
- Den danske detailhandel administrerer en næsten uoverskuelig række punktafgifter, der kræver, at arbejdskraft anvendes på uproductivt bureaukrati. Dette koster ikke kun i administrativt arbejde. Eksempelvis forårsager fedtafgiften ikke blot administrative byrder, men mindsker også virksomhedernes forretningsmuligheder.
- Det danske apotekermonopol begrænser produktivt udviklingen. En modernisering – i lighed med lande vi normalt sammenligner os med – vil øge konkurrencen i sektoren samt øge tilgængeligheden for borgerne uden at gå på kompromis med ønsket om høj forbruger sikkerhed.

Overimplementering af EU-regler

En del af den regulering, danske virksomheder er omfattet af, er EU-regulering. Det mindsker ikke byrden, at der er tale om EU-regulering, men gør det sværere at ændre i en dansk kontekst. Det man dog kunne se på i denne sammenhæng, er tendensen til dansk overimplementering af EU-regler. Der har i Danmark gennem mange år været en stor politisk interesse i at være et såkaldt foregangsland, hvilket bl.a. udmøntes i indførelse af danske særregler samt en generelt striksere håndhævelse af fælles EU-regler med et øget reguleringspres på danske virksomheder samt tab af konkurrenceevne til følge.

Dette er specielt fremherskende på miljø-området. Danmark fører i forhold til andre EU-lande en restriktiv og aktivistisk miljøpolitik, som pålægger det danske erhvervsliv en række udfordringer og byrder. Dette fører i stigende grad til, at den miljørelaterede afgiftsbyrde vokser i forhold til andre EU-lande og til nye nationale regler på områder, hvor EU allerede har regler eller har regler på vej.

Et eksempel på en dansk fortolkning, der er dyr og ressourcekrævende og omgår bagatelgrænsen, er Reach-direktivets art. 33, der giver forbrugeren ret til at spørge i butikker om forekomsten af SVHC-stoffer (særligt problematiske stoffer) i en vare forud for et køb. Fx skal en dansk butik kunne levere oplysninger om SVHC-stoffer i en skjorteknap og i skjortens sytråd, hvor man i stort set resten af EU kan nøjes med at give oplysningen for hele skjorten.

Konkurrence argumentet

Et ofte fremført argument i produktivt debatten er, at manglende konkurrence i dagligvarehandlen medfører lav produktivt vækst og høje priser. Som beskrevet tidligere er der betydelige problemer med målingen af produktivt i detailhandlen, da værditilvæksten deflateres med prisudviklingen. Vedrørende prisniveauet har specielt KFST meget aktivt ført det synspunkt til torvs, at priserne i Danmark er for høje sammenlignet med seks andre lande. Den anvendte metode er behæftet med en række usikkerheder, såsom valg af lande, estimat af betydning af tilbudskultur, manglende inddragelse af produktudvalg, forskelle i forbrugerregulering, kvalitet og butikspaceringer mv. Dette gør metoden uegnet til at besvare spørgsmålet om, hvorvidt danske

dagligvarepriser er ”for høje”. KFST har dog fremført, at priserne er 5 pct. for høje på dagligvarer i danske detailhandelsbutikker, og at dette skyldes manglende konkurrence.

Det er dog således, at såfremt man i øvrigt anvender KFSTs metode: kontrollerer for dansk tilbudskultur, det danske afgiftstryk (i det omfang det er muligt), men også kontrollerer for lønniveau, så ligger Danmark på gennemsnittet eller lidt under gennemsnittet for de syv lande. KFST lander på et højere niveau, fordi man korrigerer for velstand (BNP per capita) i stedet for lønniveau, men danske lønninger ligger højt i forhold til, hvad det danske BNP tilsiger. I en undersøgelse gennemført af Nielsen Institut af sammenlignelige varer på de faktisk ”bippede priser” (renset for momsniveau) i dagligvarebutikker i 12 europæiske lande, konkluderes det ligeledes, at Danmark befinder sig på gennemsnittet. Der ligger med andre ord intet i priseniveauet, som indikerer, at der skulle være specielt lav konkurrence i den danske detailhandel. Dette understøttes i øvrigt af et OECD-notat fra 2010 (Molnar og Bottini), der på baggrund af en analyse af såkaldte ”mark-ups” i en række lande konkluderer, at konkurrencen er højere i Danmark end i de øvrige lande i analysen.

Den danske detailhandel er i særlig grad underlagt et betydeligt reguleringspres. Af eksempler kan bl.a. nævnes forbrugerregulering, fødevarekontrol og administration førnævnte afgifter. Det vil være interessant, hvis kommissionen fokuserer på, i hvilket omfang tæt og detaljeret regulering hæmmer forretningsdriften og dermed udviklingen af produktiviteten i detailhandlen.

4. Den offentlige sektor

Den offentlige sektor udgør 30 pct. af den danske økonomi, og derfor er det også afgørende at undersøge de potentialer, der er for produktivetsforbedringer i den offentlige service. Dertil kommer, at den offentlige sektor aftager en relativt større andel af den højtuddannede arbejdskraft end den private sektor. Da uddannelsesmidlerne er begrænsede, betyder dette, at den private sektor i mindre grad har mulighed for at øge produktiviteten ved hjælp af øget humankapital, end det ville være tilfældet, hvis andelen af højtuddannede var den samme i de to sektorer.

Konkurrence om serviceopgaver øger produktiviteten

Konkurrence om offentlige serviceopgaver styrker produktivitet og effektivitet i såvel den offentlige som den private sektor. En lang række analyser peger på, at åben pris- og kvalitetskonkurrence om opgaver, i alt fra sundhedsbehandling over rengøring til park- og vejopgaver, fremmer innovation og effektive løsninger. Dansk Erhverv har i 2012, på baggrund af data fra KL’s vidensportal om udbud (dokumentationsdatabasen), vist, at der gennemsnitligt opnås en økonomisk gevinst på 17 pct. ved at skabe konkurrence samtidig med, at kvaliteten som hovedregel forbedres. Analyser fra Udbudsrådet på en række forskellige områder (plejecentre, hjælpemidler, rengøring mv.) peger endvidere på, at der opnås betragtelige økonomiske gevinster. Gevinsterne opnås gennem optimering af arbejdsprocesser, reduktion af sygefravær, nye tilgange til at producere serviceydelser og et stærkere ledelsesfokus på kerneopgaven.

Intelligent offentligt indkøb

Den offentlige sektor indkøber hvert år varer, tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver for 290 mia. kr. Der har over en længere periode været et stigende fokus på laveste pris og et lille fokus på kvalitet og intelligente indkøb. Der er behov for en omlægning af offentlige indkøb således,

at de i langt højere grad bliver målt på innovationsskabende elementer, det offentliges totalomkostninger (fx omkostninger til energi, uddannelse, bortskaffelse mv.) samt sat fokus på funktionsbehov snarere end færdigt definerede løsninger.

Offentlig pris-gennemsigtighed som produktivitetsdynamo i offentlig og privat sektor

Der er på langt de fleste offentlige ydelsesområder en ekstrem dårlig gennemsigtighed i det offentliges omkostninger og priser – og tilsvarende ikke en klar forståelse af produktivitetsbegrebet. Det gælder ikke mindst hele velfærdsområdet, som udgør en meget stor del af den offentlige økonomi. Der er således meget begrænsede data om offentlige priser på fx sociale opholdssteder, plejecentre mv.

Et entydigt og standardiseret sæt af produktivetsmål og –målinger samt fuld prisgennemsigtighed er afgørende for at udvikle produktiviteten i såvel den offentlige som private sektor. Der er nemlig den grundlæggende pointe, at øget gennemsigtighed omkring offentlige priser vil presse den private sektor til at udvikle nye og mere effektive løsninger.

5. Forslag til kommissionens fokus

Dansk Erhverv opfordrer derfor kommissionen til at fokusere på følgende punkter:

- Skat – både indkomst- og selskabsskattens betydning for produktivitet
- Den omfattende regulerings betydning for virksomhedernes produktivetsudvikling
- Spørgsmålet om, hvorvidt uddannelsesmidlerne i tilstrækkelig høj grad kanaliseres i retning af de uddannelser, der forøger humankapitalen, og dermed produktiviteten
- Måling af produktivitet, herunder en mere retvisende måling af produktivetsudviklingen i den private servicesektor og måling af produktivitet i den offentlige sektor
- Fokus på i hvilket omfang øget anvendelse af it, rådgivning og øget offentlig-privat samarbejde kan forbedre produktiviteten i både den offentlige og den private sektor

Med venlig hilsen

Jens Klarskov
Adm. direktør, Dansk Erhverv