



# KONKURRENCE, INTERNATIONALISERING OG REGULERING

ANALYSERAPPORT 2



**PRODUKTIVITETS  
KOMMISSIONEN //**

Produktivitetskommissionen  
Bredgade 38, 1.  
1260 København K

**Tlf.:** 5077 5680

**E-mail:** [post@produktivitetskommissionen.dk](mailto:post@produktivitetskommissionen.dk)  
[www.produktivitetskommissionen.dk](http://www.produktivitetskommissionen.dk)

**Oplag:** 100

**Dato:** August 2013, revideret udgave

**Forsidefoto:** Scanpix, Jonner

**Portrætfotos:** Anders Find/Finds Photo

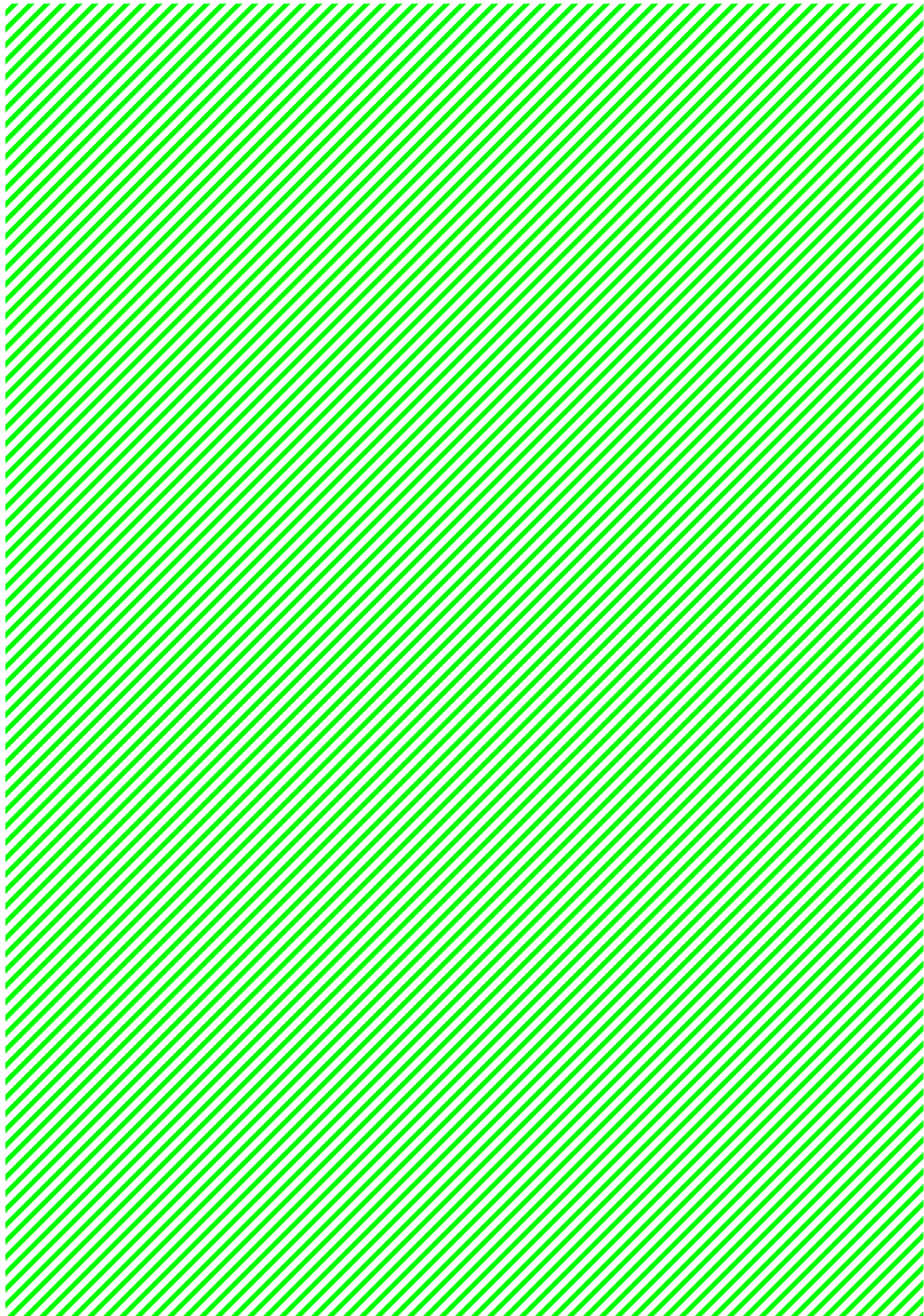
**Design:** Slotsholm

**Tryk:** Rosendahls

**ISBN:** 978-87-995669-4-5

# Konkurrence, internationalisering og regulering

---



# Indhold

---

<b>KAPITEL 1</b>		
<b>OVERBLIK</b>		<b>11</b>
1.1	Velfungerende markeder	14
1.2	Internationalisering	15
1.3	Offentlig regulering	16
1.4	Effekt på produktiviteten	17
<b>DEL 1: KONKURRENCE</b>		
<b>KAPITEL 2</b>		
<b>KONKURRENCE SOM DRIVKRAFT</b>		<b>21</b>
2.1	Forudsætninger for konkurrence	22
2.2	Virksomhedsdynamik	23
2.3	Innovation og effektivisering	24
<b>KAPITEL 3</b>		
<b>VIRKSOMHEDSDYNAMIK</b>		<b>27</b>
3.1	Betydning for produktivitetsvæksten	29
3.2	Virksomhedernes produktivitet	32
3.3	Effektiv fordeling af arbejdskraften	33
3.4	Hvad er karakteristika for den produktive virksomhed?	36
3.5	Vedvarende lav- og højproduktive virksomheder	38
<b>KAPITEL 4</b>		
<b>KONKURRENCEINTENSITETEN I DANMARK</b>		<b>41</b>
4.1	Markedsstudier af konkurrenceintensiteten	42
4.2	Konkurrencekulturen	43
4.3	Den danske konkurrencelovgivning har været mangelfuld	45
4.4	Konkurrence og virksomhedsdynamik	45
4.5	Priserne er relativt høje i Danmark	46
4.6	Prisen i forhold til omkostningerne	48
4.7	Koncentration	49
<b>KAPITEL 5</b>		
<b>KONKURRENCELOVEN OG -MYNDIGHEDERNE</b>		<b>53</b>
5.1	Den danske konkurrencelovgivning	54
5.2	De institutionelle rammer	56
5.3	Arbejdsmarkeds klausuler	58

---

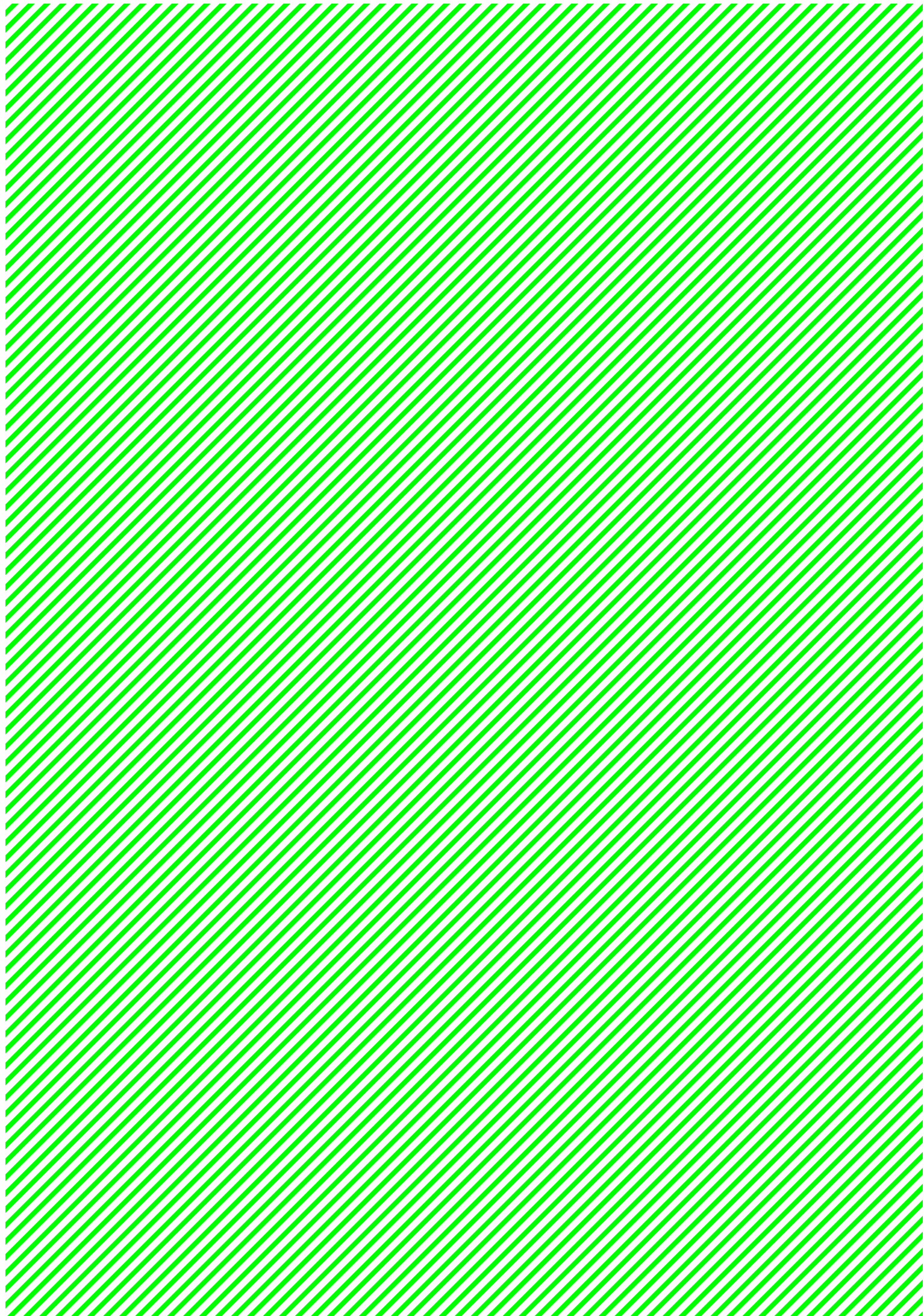
## **DEL 2: INTERNATIONALISERING**

<b>KAPITEL 6</b>		
<b>INTERNATIONALISERING OG PRODUKTIVITET</b>		<b>63</b>
6.1	Effekter af internationalisering	63
6.2	Det europæiske produktivitetsefterslæb	65
6.3	Danmark i den globale økonomi	65
<b>KAPITEL 7</b>		
<b>INTERNATIONAL HANDEL</b>		<b>67</b>
7.1	Danmarks udenrigshandel	68
7.2	Handel og velstand	69
7.3	International handel og produktivitet i virksomhederne	70
7.4	Konkurrence og erhvervsstruktur	73
7.5	International handel og arbejdsstyrkens sammensætning	74
7.6	Barrierer for handel	76
7.7	Eksportfremme	77
7.8	Politikovervejelser	78
<b>KAPITEL 8</b>		
<b>HANDEL MED SERVICEYDELSER</b>		<b>81</b>
8.1	Hvad er handel med serviceydelser?	82
8.2	Danmarks handel med serviceydelser	82
8.3	Gevinster ved handel med serviceydelser	85
8.4	Potentialet for handel med serviceydelser	86
8.5	Barrierer for handel med serviceydelser	87
<b>KAPITEL 9</b>		
<b>INTERNATIONALE DIREKTE INVESTERINGER</b>		<b>91</b>
9.1	FDI og produktivitet	91
9.2	Udadgående FDI	93
9.3	Produktivitet og udenlandsk ejerskab	93
9.4	Spredningseffekter	95
9.5	Politik vedrørende FDI	96
<b>KAPITEL 10</b>		
<b>INTERNATIONAL MOBILITET AF PERSONER</b>		<b>99</b>
10.1	Udenlandsk arbejdskraft i Danmark	99
10.2	Tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft til Danmark	101

---

## **DEL 3: REGULERING**

<b>KAPITEL 11</b>		
<b>OFFENTLIG REGULERING</b>		<b>105</b>
11.1	Regulering i den danske servicesektor	107
11.2	Produktivitetspotentiale	108
<b>KAPITEL 12</b>		
<b>DETAILBRANCHEN</b>		<b>113</b>
12.1	Detailbranchen i Danmark	115
12.2	Produktivetsudviklingen i detailbranchen	116
12.3	Regulering i detailbranchen	118
12.4	Planloven	119
12.5	Formålet med planlovens detailhandelsbestemmelser	122
12.6	Produktivitetseffekter af planloven	122
12.7	Fremtidens detailhandel	126
12.8	Betydningen af planlovens begrænsninger	128
12.9	Apotekerbranchen	130
<b>KAPITEL 13</b>		
<b>NETVÆRKSSERVICE</b>		<b>133</b>
13.1	Netværksbrancherne	134
13.2	Regulering og produktivitet	135
13.3	Brancherne	137
<b>KAPITEL 14</b>		
<b>BYGGERI OG LANDTRANSPORT</b>		<b>143</b>
14.1	Landtransport	143
14.2	Bygge- og anlægsbranchen	146
<b>LITTERATURLISTE</b>		<b>155</b>

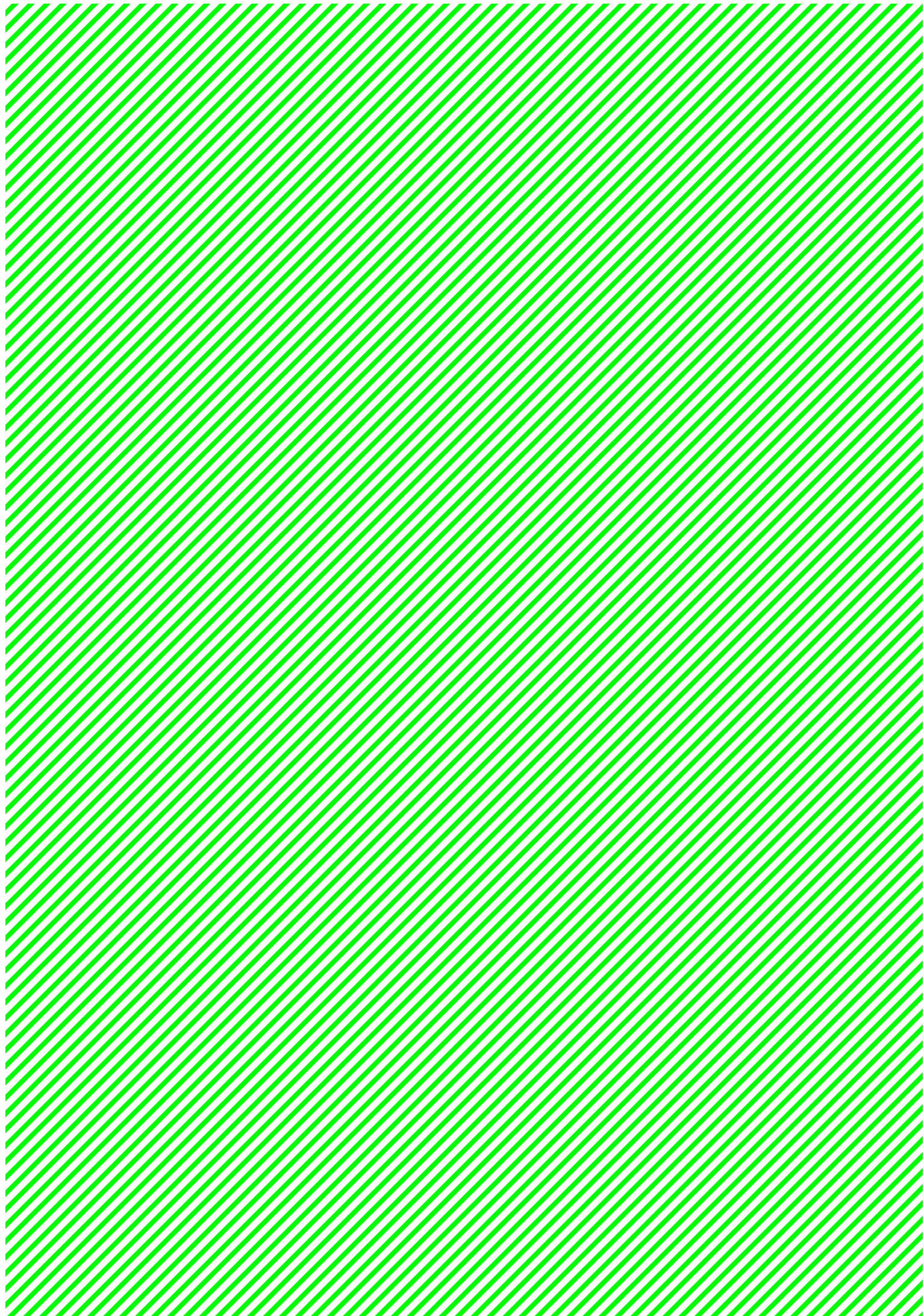




# Revideret udgave

---

Denne rapport er en revideret udgave af den Analyserapport 2 med samme titel, som Produktivitetskommissionen første gang offentliggjorde den 30. maj 2013. I forhold til den oprindelige udgave er der alene foretaget rettelser og ændringer i teksten vedrørende jernbanedrift og postvæsen i kapitel 13 samt enkelte konsekvensrettelser i kapitel 1 og 11.



# Forord

---

I april udgav Produktivitetskommissionen sin første analyserapport *Danmarks Produktivitet – hvor er problemerne?* Der konkluderede vi, at Danmark har et produktivetsproblem, og at det især findes i servicesektoren. Vi pegede desuden på nogle relevante indsatsområder i arbejdet med at løse problemet.

I *Konkurrence, internationalisering og regulering* går Kommissionen i dybden med nogle væsentlige drivkræfter for vækst i produktiviteten. Rapporten indeholder desuden Kommissionens første konkrete anbefalinger.

*Konkurrence, internationalisering og regulering* består af tre sammenhængende dele, der dog kan læses hver for sig.

I første del illustrerer vi, hvor vigtig konkurrence og dynamik er for produktivetsudviklingen. I anden del følger vi op med en analyse af, hvordan Danmark kan drage nytte af øget internationalisering. Den offentlige regulering har stor betydning for konkurrencesituationen og for Danmarks stilling i en stadig mere internationaliseret verden. Rapportens tredje del fokuserer derfor på, om det er muligt at regulere på en måde, der i højere grad end i dag fremmer konkurrence og internationalisering.

Danmark klarer sig på mange områder ikke dårligt sammenlignet med landene omkring os. Alligevel er der en del steder, hvor vi kan gøre det bedre. Der er nogle områder, hvor vi i dag har indrettet vores lovgivning på en unødigt restriktiv måde, der begrænser mulighederne for at udvikle vores velstand og velfærd.

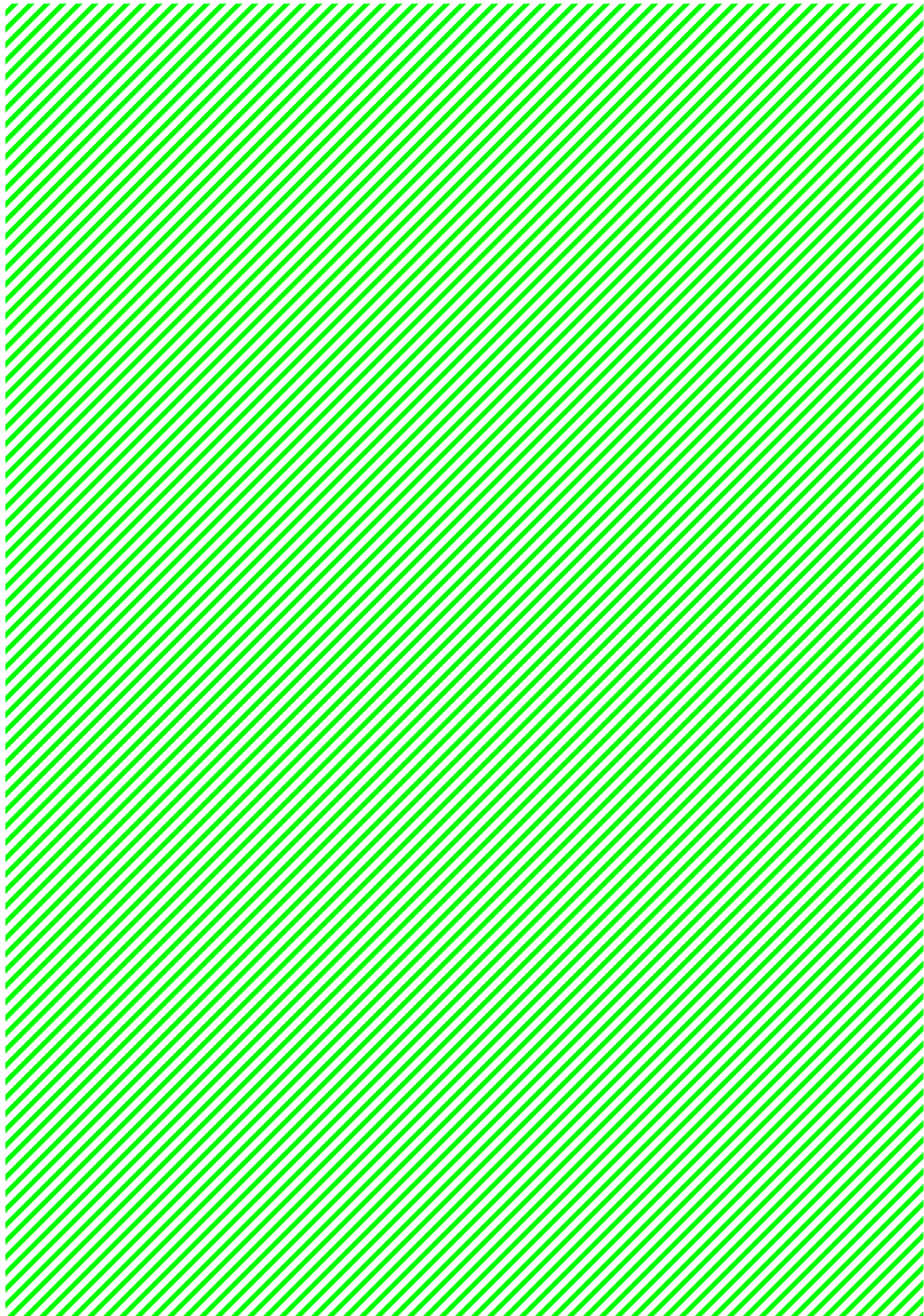
De tiltag, som Produktivitetskommissionen lægger op til i denne rapport, vil ikke radikalt ændre det Danmark, som vi kender. Men de vil medvirke til, at vi får lettere ved at følge med velstandsudviklingen i landene omkring os.

En vigtig pointe i rapporten er, at konkurrence og internationalisering afhænger af mange forhold, som hver især kan synes ubetydelige, men som tilsammen har stor betydning. De konkrete anbefalinger til at fremme konkurrence og internationalisering, som Kommissionen kommer med i denne rapport, er derfor på ingen måde udtømmende.

Anbefalingerne i rapporten har alle til formål at styrke produktivetsudviklingen i den private sektor. I juni følger Produktivitetskommissionen op med anbefalinger til, hvordan vi kan fremme produktiviteten i den offentlige sektor. Og efter sommerferien vil Kommissionen bl.a. give hele vidensområdet et eftersyn. Det gælder fx uddannelse samt forskning, udvikling og innovation, der også er afgørende drivkræfter for produktivetsudviklingen.

God læselyst!

Peter Birch Sørensen  
*Formand for Produktivitetskommissionen*



# Kapitel 1

## Overblik

---

Produktivitetskommissionen viser i sin første analyserapport, at produktiviteten i de danske serviceerhverv gennem en årrække har udviklet sig svagt. Som vist i figur 1 gælder det især i de brancher, der er rettet mod hjemmemarkedet, mens de brancher, der er udsat for international konkurrence, har klaret sig bedre.

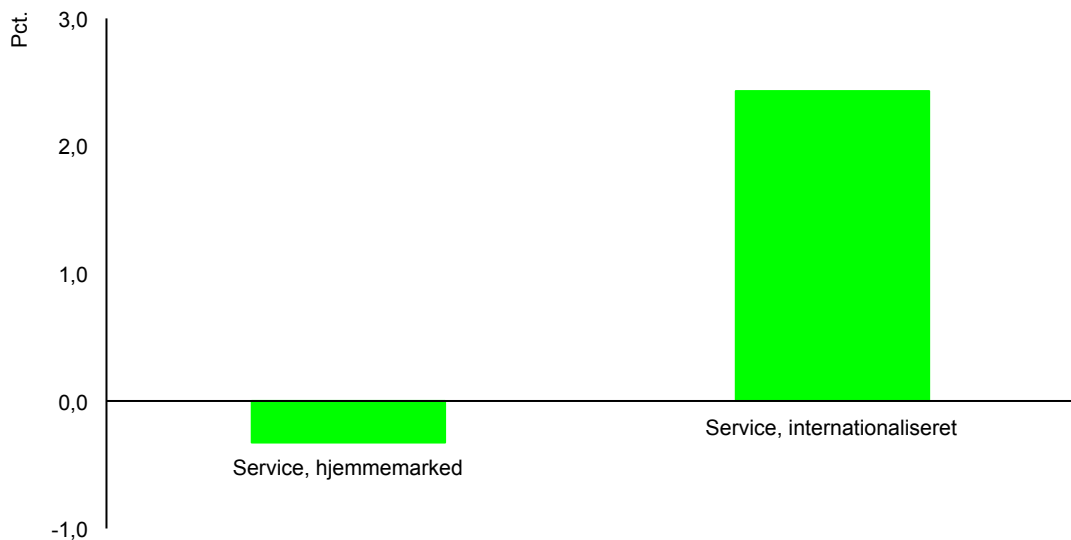
Denne anden analyserapport peger på, at internationalisering og velfungerende markeder for varer og serviceydelser er vigtige drivkræfter for produktivitsudviklingen. Manglende international konkurrenceudsættelse kan sammen med en uhensigtsmæssig udformning af den offentlige regulering have medvirket til den svage produktivitsudvikling i en række servicebrancher. Rapportens hovedkonklusioner er samlet i boks 1.

For et styrke produktiviteten kommer Produktivitetskommissionen med en række anbefalinger, der kan fremme konkurrence og internationalisering. De er samlet i boksen *Anbefalinger*. Det vurderes, at anbefalingerne har et potentiale til at løfte BNP med mindst 10 mia. kr. frem mod 2020 gennem øget produktivitet. De 10 mia. kr. er ikke et engangsbetøb, men det betøb, som BNP hvert år vil være højere, hvis rapportens anbefalinger gennemføres. Dette skøn er behæftet med stor usikkerhed, men det må anses for at være konservativt. Den faktiske effekt kan meget vel være betydeligt større.

---

FIGUR 1: PRODUKTIVITETSVÆKST I SERVICEERHERVENE 1995-2011

---



Note: Gennemsnitlig årlig realvækst i timeproduktiviteten.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

## BOKS 1: HOVEDKONKLUSIONER

Anbefalingerne i denne rapport tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Danmarks dårlige produktivitsudvikling afspejler især en svag udvikling i de hjemmemarkedsorienterede servicebrancher.
- Konkurrence og internationalisering er blandt de vigtigste drivkræfter for vækst i produktiviteten 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.
- Internationalisering styrker konkurrenceintensiteten, fremmer overførsel af viden mellem lande, øger potentialet for stordriftsfordele og gør det muligt for de enkelte lande at specialisere sig i at producere det, de er bedst til.
- Udformningen af den offentlige regulering har en betydelig indflydelse på produktiviteten via dens effekt på virksomhedernes omkostninger og konkurrenceintensiteten.
- Produktivitetskommissionen ser en række muligheder for fra politisk side at fremme konkurrence og internationalisering samt forbedre erhvervsreguleringen i Danmark.
- Produktivitetskommissionen vurderer, at anbefalingerne i denne rapport har et potentiale til at øge værdien af Danmarks samlede produktion med mindst 10 mia. kr. om året gennem øget produktivitet.

## ANBEFALINGER //

Til at styrke Danmarks produktivitet gennem konkurrence, internationalisering og bedre regulering 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.
- Lovgivningen om arbejdsmarkedsklausuler (fx konkurrence-, kunde- og jobklausuler) skærpes, således at virksomhedernes mulighed for brug af sådanne klausuler begrænses væsentligt.
- Nationale produktstandarder så vidt muligt erstattes af internationale standarder.
- 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.
- 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.
  - Planlovens bestemmelser om placering og størrelse af nye butikker lempes væsentligt.
  - Apotekerloven liberaliseres.
  - Reguleringen af netværksservicebrancherne ændres for at sikre en mere effektiv konkurrence.
  - Regulering, der bl.a. forhindrer udnyttelse af stordriftsfordele inden for landtransport og transportrelaterede aktiviteter, lempes under hensyntagen til arbejdsmiljø og sikkerhed.
  - Behandlingen af byggesager strømlines, og lovgivningen for autorisationer på el-, vvs- og kloakområdet moderniseres.

### 1.1 Velfungerende markeder

Velfungerende markeder er hoveddrivkraften bag et dynamisk erhvervsliv. I et velfungerende marked tilskynder konkurrence 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.

Produktivitetsevæksten i økonomien kommer ad to kanaler. En del kommer fra, at de eksisterende virksomheder bliver mere produktive. En anden – og betydelig – del af væksten skyldes, at produktionsressourcerne flytter fra lav- til højproduktive virksomheder. Det kan ske gennem forskydninger af markedsandele på tværs af eksisterende virksomheder, men også ved, at nogle virksomheder lukker, mens andre opstår. Denne form for vækst betegnes i rapporten som virksomhedsdynamik.

I industrien og de servicebrancher, der er udsat for international konkurrence, er der et betydeligt bidrag til produktivitetsevæksten fra både intern vækst i virksomhederne og fra virksomhedsdynamik. Som det fremgår af figur 2, er den interne vækst i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv imidlertid 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.

Et velfungerende marked er karakteriseret ved, at der er tilstrækkeligt mange virksomheder til, at en enkelt virksomhed ikke har en monopollignende stilling. Det er samtidig vigtigt, at markedet er åbent for, at nye virksomheder kan etablere sig.

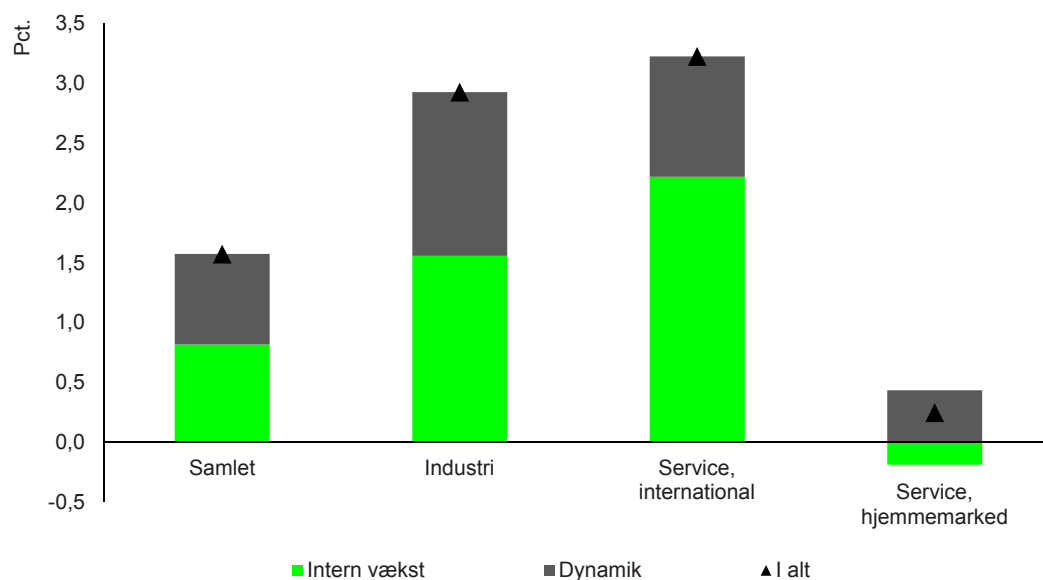
Tilstedeværelsen af mange virksomheder er ikke i sig selv en garanti for, at konkurrencen på et marked er effektiv. Virksomhederne kan eksempelvis være tilbageholdende med at konkurrere om kunderne, hvis de i højere grad ser sig selv som kollegaer end som konkurrenter. I nogle tilfælde går virksomheder i en branche ligefrem sammen og danner et kartel. Et kartel er en gruppe af virksomheder, der fx aftaler hvilke priser, de vil tage over for kunderne, eller hvordan de vil dele markedet mellem sig. Karteller sætter derfor konkurrencen ud af kraft.

Det er ulovligt at indgå et kartel. Det fremgår af konkurrenceloven. En effektiv konkurrencelov er således afgørende for at opretholde velfungerende markeder. Konkurrencelovgivning i Danmark var igennem mange år betydeligt mere lempelig end i andre vestlige lande, men gennem de senere år er den blevet strammet og er nu på niveau med bedste praksis på de fleste – men ikke alle – punkter.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der tages yderligere skridt til at bringe konkurrenceloven i overensstemmelse med den bedste internationale praksis på området. Desuden bør virksomhedernes brug af arbejdsmarkedsklausuler, der svækker arbejdskraftens mulighed for at skifte mellem virksomheder, begrænses.



FIGUR 2: VÆKST OG VIRKSOMHEDSDYNAMIK 2001-2009



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

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata og OECD (STAN). Se kapitel 3 for en beskrivelse af data.

## 1.2 Internationalisering

Mens de fleste typer af varer i stort omfang handles på tværs af grænser, er mange serviceerhverv ikke udsat for international konkurrence. Det betyder, at antallet af konkurrerende virksomheder som udgangspunkt vil være lavere, ikke mindst i et lille land som Danmark. Handel med udlandet har således et potentiale til at styrke konkurrencen på det danske marked.

Internationalisering styrker ikke kun produktiviteten gennem øget konkurrence. Det stigende samkvem mellem lande medvirker også til, at danske virksomheder hurtigere kan drage nytte af den viden, der skabes uden for landets grænser. Desuden muliggør internationalisering, at virksomhederne kan betjene flere markeder og dermed lettere opnå stordriftsfordele. Det muliggør, at produktionen i de enkelte lande kan specialiseres i det, som de har særlige forudsætninger for at producere, fx på baggrund af erfaringer eller adgang til råvarer.

Rapporten behandler tre aspekter af internationalisering. Ud over handel med varer og serviceydelser drejer det sig om internationale direkte investeringer, FDI<sup>1</sup>, og international mobilitet af arbejdskraft.

Det er vanskeligt entydigt at afgøre, om Danmark er "for lidt" internationaliseret. Der er dog indikationer på, at omfanget af vores handel med udlandet ikke er imponerende sammenlignet med andre små lande, både når der ses på varer og serviceydelser. Ligeledes er andelen af udenlandske vidensarbejdere i hovedstadsregionen mindre end i tilsvarende regioner i en række andre lande.

<sup>1</sup> Foreign Direct Investment.

Det afgørende er imidlertid, at uanset udgangspunktet så vil mere internationalisering være gavnligt. I den forbindelse er der en række politikhåndtag, der kan skrues på. Det drejer sig fx om importkvoter og toldsatser for handel med varer eller ikke-toldmæssige barrierer som forskelle i produktstandarder på tværs af lande.

Mens der ingen toldbarrierer er for handel på tværs af EU-landene, kan Danmark i EU-regi med fordel arbejde for, at reglerne for handel med lande uden for EU liberaliseres. Derudover kan de ikke-toldmæssige barrierer reduceres yderligere, både inden for og uden for EU. Generelt er barriererne for handel med varer dog 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.

Ud over det samlede omfang af regulering spiller forskelligheden i regulering på tværs af lande en rolle for omfanget af handel med serviceydelser og FDI. For et lille land er det vigtigt, at reguleringen ikke i unødigt grad adskiller sig fra vores nabolande og dermed gør det uinteressant for udenlandske leverandører at betjene det danske marked.

### 1.3 Offentlig regulering

Offentlig regulering har potentielt stor betydning for konkurrence og virksomhedsdynamik. Eksempelvis er der 115 lovregulerede erhverv i Danmark. For at kunne arbejde inden for et lovreguleret erhverv kræves der en autorisation eller en lignende offentlig godkendelse. Dette er ofte indført af hensyn til forbrugerbeskyttelse eller af hensyn til sikkerhed og miljø. Autorisationskrav kan derfor være velbegrundede, men det er vigtigt, at de ikke er unødigt restriktive, da de medvirker til at skærme de eksisterende virksomheder fra konkurrence fra nye aktører.

Regulering kan desuden drive virksomhedernes omkostninger i vejret ved at stille krav til, hvordan produktionen skal tilrettelægges. Eksempelvis er der regler for hvor store lastbiler, der må køre på vejene. Disse regler kan være gavnlige for trafiksikkerheden, men omkostningen er, at de hindrer virksomhederne i at anvende de mest effektive lastbiler. Ligeledes forhindrer planlovens maksimumgrænser for butiksstørrelser, at de mest produktive butikstyper udbredes, og at de potentielt mest attraktive grunde anvendes til butikksformål.

Det har ofte været påpeget, at USA har været bedre til at udnytte de muligheder, der ligger i anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi ikke mindst i serviceerhvervene. Det er samtidig en mulig forklaring på, at produktiviteten i serviceerhvervene siden midten af 1990'erne, hvor udbredelsen af it for alvor tog fart, har været betydeligt kraftigere i USA end i Europa. En række studier har peget på, at en uhensigtsmæssigt restriktiv regulering har ført til, at de europæiske virksomheder ikke i samme omfang som de amerikanske har formået at omsætte udbredelsen af it til højere produktivitet.<sup>2</sup>

Danmark har i lighed med andre europæiske lande lempet reguleringen siden midten af 1990'erne. Det har øget potentialet for velfungerende markeder. Der er imidlertid stadig en omfattende regulering inden for en række brancher, som enten øger virksomhedernes omkostninger eller svækker konkurrencen i branchen. Produktivitetskommissionen kommer på den baggrund med en række forslag til at forbedre eller fjerne den eksisterende regulering.

---

<sup>2</sup> Se eksempelvis Arnold m.fl. (2008).

#### 1.4 Effekt på produktiviteten

Produktivitetskommissionens forslag i denne rapport har til formål at øge produktiviteten i den private sektor i Danmark. Det er i sidste ende til gavn for os alle. Hvis virksomhederne bliver mere produktive, eller hvis de produktive virksomheder kan vokse sig større, vil det give sig udslag i en højere levestandard. Fremgang i produktiviteten er hovedårsagen til, at danskerne er blevet mere velstående for hver generation, ligesom forskelle i produktivitet på tværs af lande er langt den vigtigste årsag til de store forskelle i levestandard på tværs af kloden.

Hvis Produktivitetskommissionens forslag gennemføres, vil det højne produktiviteten i Danmark. Beregninger viser, at en mere hensigtsmæssig regulering over en årrække kan øge produktiviteten med 1-2 mia. kr. inden for dagligvarehandlen og i størrelsesordenen 2 mia. kr. i netværksservice, der inkluderer brancher som telekommunikation, posttjenester, bus- og taxikørsel, jernbanetransport og luftfart.<sup>3</sup>

Selv om dagligvarehandel og netværksservice er vigtige brancher, udgør de en begrænset del af økonomien. Det samlede potentiale ved en bedre offentlig regulering er derfor betydeligt større. Højere produktivitet i en bestemt branche vil desuden sprede sig til andre brancher. Det skyldes, at de ydelser, der produceres i eksempelvis servicesektoren, ofte efterspørges af virksomheder i andre brancher.

Det er vanskeligt at forudsige størrelsen af de effekter, der vil komme af øget internationalisering, eksempelvis via tilegnelse af viden fra udlandet eller bedre udnyttelse af stordriftsfordele. Produktivitetskommissionen vurderer imidlertid på baggrund af en række danske og internationale studier, at der er et betydeligt potentiale. Desuden er der et potentiale i at styrke konkurrenceloven yderligere.

Danmarks produktivetsproblem er koncentreret i de private serviceerhverv. Hvis vi alene betragter de servicebrancher, hvor vi klarer os dårligere end et gennemsnit af Holland, Sverige og Tyskland, så kan man spørge, hvad der ville være sket, hvis produktiviteten i disse brancher havde udviklet sig *ligesom* gennemsnittet i disse lande. Svaret er, at Danmarks samlede BNP ville have været 200 mia. kr. højere for en uændret arbejdsindsats.<sup>4</sup> Det svarer til omtrent 35.000 kr. pr. dansker.

Tallet ville have været endnu større, hvis Danmark havde lukket hele produktivitetsefterslæbet i alle brancher i dansk økonomi. Produktivitetskommissionen vurderede dog i efteråret 2012, at Danmark kun kan gøre sig håb om at lukke en del af det samlede danske produktivitetsefterslæb. Efter Kommissionens vurdering er den højest opnåelige stigning i den årlige produktivitetsevækst over en tiårs periode 0,4-0,9 procentpoint, hvor det mest realistiske skøn er omkring 0,4 procentpoint.<sup>5</sup>

Hvis overgrænsen er en vækstacceleration på 0,4 procentpoint årligt, er det bedste, som vi kan håbe på, at BNP som følge af Kommissionens forslag om 10 år vil være ca. 4 pct. højere, end hvis produktiviteten havde fortsat sin normale udvikling. Det svarer til omtrent 80 mia. kr.

Denne rapport indeholder kun et udsnit af den samlede liste over anbefalinger, som Produktivitetskommissionen vil fremlægge i løbet af 2013. Anbefalingerne er derfor heller ikke tilstrækkelige til at indfri hele det samlede potentiale på 80 mia. kr. Vurderingen er imidlertid, at en effekt i størrelsesordenen mindst 10 mia. kr. ved en gennemførelse af rapportens anbefalinger absolut er inden for rækkevidde set over en kortere årrække. De 10 mia. kr. er vel

---

<sup>3</sup> Se *Copenhagen Economics (2013d)* og *(2013c)* samt metodebeskrivelserne i boks 24 og 27 af denne rapport.

<sup>4</sup> Se *Copenhagen Economics (2013b)*.

<sup>5</sup> Se *Dalgaard (2012)*.

at mærke ikke et engangsbeløb. Det er derimod det beløb, som BNP hvert år vil være højere.

#### BOKS 2: KORT OM DE NÆSTE RAPPORTER OG KOMMISSIONENS ARBEJDE

Produktivitetskommissionen skal færdiggøre sit arbejde med udgangen af 2013 og vil løbende udgive rapporter.

- I Analyserapport 3 fremlægger Produktivitetskommissionen ny viden om produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor, samt en række anbefalinger på området.
- Analyserapport 3 bliver ledsaget af et inspirationskatalog, der giver konkrete eksempler på arbejdet med produktivitet i forskellige offentlige institutioner.
- Efter sommerferien vil Produktivitetskommissionen give hele vidensområdet et eftersyn. Det gælder fx uddannelse samt forskning og innovation.
- Kommissionen vil efter sommerferien også arbejde videre med emner som infrastruktur, it, arbejdsmarked og skat.
- Følg med på [www.produktivitetskommissionen.dk](http://www.produktivitetskommissionen.dk). Her kan vores kommissorium og debatpublikationen *Det handler om velstand og velfærd* læses.

# Del 1

---

Konkurrence //

---

## Del 1: Konklusioner //

- Konkurrence mellem virksomheder er en af de vigtigste drivkræfter for vækst i produktiviteten.
- Konkurrence tilskynder virksomhederne til at forbedre sig og sørger for, at produktionsressourcerne sluses hen til de dygtigste virksomheder.
- Analyser indikerer, at der er potentiale for at hæve produktivitetsvæksten via øget konkurrence, særligt i de hjemmemarkedsorienterede erhverv.
- En effektiv konkurrencelovgivning, der også håndhæves effektivt, har væsentlig betydning for konkurrenceintensiteten.
- Det er desuden vigtigt, at arbejdsmarkedsklausuler ikke forhindrer arbejdsstyrken i at søge mod de mest produktive virksomheder.

# Kapitel 2

## Konkurrence som drivkraft

---

Et samfunds produktivitet kan stige på to måder. Det kan ske ved, at de enkelte virksomheder bliver mere produktive, fx gennem udvikling af nye produkter og effektiviseringer af arbejdsgangene. Det kan også ske ved, at de mest produktive virksomheder vokser og erobrer markedsandele fra mindre produktive virksomheder. På den måde sikres det, at samfundets ressourcer anvendes bedst muligt. Boks 3 sammenfatter de vigtigste konklusioner om konkurrence som drivkraft.

### BOKS 3: VIDEN OM KONKURRENCE SOM DRIVKRAFT

- Konkurrence er en fundamental drivkraft for produktivitetsvækst.
- Høj konkurrenceintensitet er særligt vigtig for lande som Danmark, der er forholdsvis tæt på de produktivitetmæssigt førende lande.
- Konkurrence tilskynder virksomhederne til at gennemføre innovationer og effektiviseringer, og den fremmer virksomhedsdynamik, hvor de bedste virksomheder vokser sig store, og de dårligste bliver udkonkurreret.
- Konkurrencen på et marked afhænger bl.a. af den offentlige regulering, adgangen for nye virksomheder – ikke mindst udenlandske – og af en effektiv konkurrencelov, der afskrækker konkurrencehæmmende adfærd.

Den første kilde til vækst i produktiviteten – udvikling af nye produkter og effektiviseringer af arbejds gange – vil i det følgende blive betegnet som *innovation og effektivisering*. Det er noget, der sker inden for virksomheden. Den anden kilde – at de mest produktive vokser og erobrer markedsandele fra mindre produktive virksomheder – bliver betegnet som *virksomhedsdynamik*. Det er noget, der sker mellem virksomheder.

For at styrke produktiviteten er det væsentligt at fremme begge kilder. I praksis er begge dele påvirket af mange af de samme faktorer, der kan opsummeres som konkurrenceintensitet. Det er illustreret i figur 3.

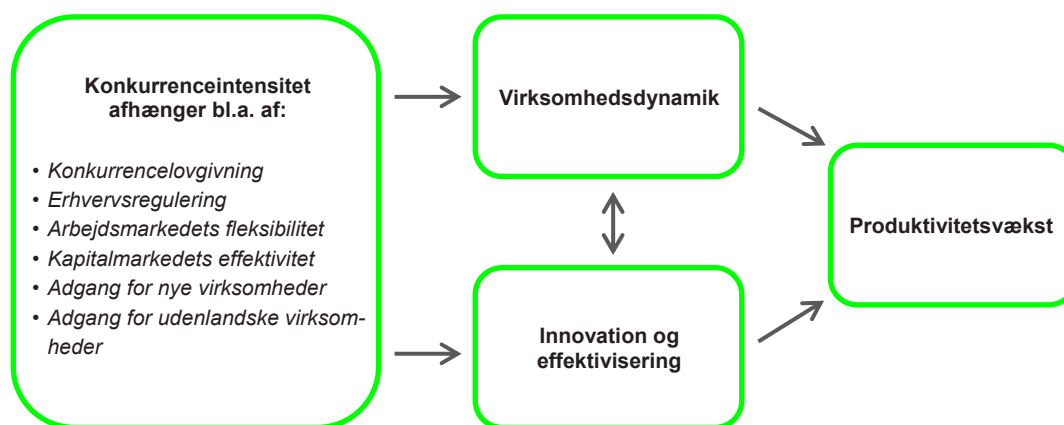
Hensigten med del 1 af denne rapport er at analysere virksomhedsdynamikken og vurdere konkurrenceintensiteten i Danmark og komme med anbefalinger til forbedring heraf. Udgangspunktet er Produktivitetskommissionen (2013), der viste, at efterslæbet i produktiviteten er størst i de dele af økonomien, der er særligt orienteret mod hjemmemarkedet.

Dette kapitel gennemgår, hvordan konkurrence fremmer produktivitetsudviklingen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Produktivitetskommissionen inviterede i efteråret 2012 en række erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationer til at give deres bud på, hvad der kan gøres for at afhjælpe det danske produktivetsproblem. Her pegede flere på øget konkurrence som et middel til at hæve produktiviteten. Se indspil og forslag på Kommissionens hjemmeside. Se også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens publikationer, IMF (2012), OECD (2012), DØRS (2010), Andersen og Spange (2012) m.fl.

FIGUR 3: KONKURRENCE SKABER PRODUKTIVITETSVÆKST



## 2.1 Forudsætninger for konkurrence

Konkurrence er en fundamental drivkraft for produktivtetsudviklingen.<sup>7</sup> Mere produktive virksomheder kan sælge varer af bedre kvalitet, og de kan sælge dem billigere end mindre produktive virksomheder. Det giver dem mulighed for at erobre markedsandele fra konkurrenterne, og derfor vil virksomheder stræbe efter at være produktive. Men det sker kun, hvis virksomhederne har *mulighed* for at konkurrere om kunderne og *tilskyndelse* til at gøre det.

For at kunne erobre markedsandele fra konkurrenterne skal en produktiv virksomhed først og fremmest være i stand til at udvide produktionen. Regulering, der forhindrer en udvidelse, kan derfor hæmme konkurrenceintensiteten og derved hæmme samfundets produktivitet. Der behøver ikke nødvendigvis være tale om et egentligt forbud mod fx at åbne en ny fabrik eller butik. En langsommelig sagsbehandling kan også gøre en udvidelse mindre attraktiv.

En udvidelse kræver også, at virksomheden kan skaffe den fornødne arbejdskraft og kapital. Derfor er det vigtigt, at ineffektive virksomheder, der taber markedsandele, hurtigt kan skaffe sig af med overflødig arbejdskraft og kapital, så de mere effektive virksomheder kan opsuge ressourcerne og vokse. Konkurrenceintensitet er derfor afhængig af et fleksibelt arbejdsmarked og en velfungerende finansiel sektor.

Endelig er det vigtigt at sikre mulige nye konkurrenter let adgang til markedet – både nystartede danske virksomheder og virksomheder fra udlandet. Ikke mindst fordi de mest vidtgående innovationer ofte kommer fra iværksætterne eller fra udenlandske selskaber. Regulering eller andre barrierer, der begrænser opstart af virksomhed eller internationalisering af en branche, kan være ødelæggende for konkurrenceintensiteten. Det er også væsentligt at sikre, at danske virksomheder har adgang til eksportmarkederne, hvor de møder konkurrence fra udenlandske selskaber og indsamler viden og inspiration til at øge produktiviteten. Det vil medvirke til at styrke virksomhedsdynamikken i Danmark.

Gunstige muligheder for at starte virksomhed eller udvide en eksisterende virksomhed er dog ikke nok til at sikre en sund konkurrenceintensitet. Tilskyndelsen til at konkurrere om kunder og markedsandele skal også være til stede. Det er ikke naturgivent, at virksomhederne konkurrerer med hinanden. Det kan fx være fordelagtigt for virksomhederne at aftale at dele markedet imellem sig. Sker det, behøver de ikke frygte at tabe markedsandele. De kan i fællesskab sætte prisen, som de vil, og derved opnå et ekstraordinært stort overskud

<sup>7</sup> Se Syverson (2011) for en gennemgang af konkurrence som drivkraft for produktivitet.



på forbrugernes bekostning. Det var den effekt, der allerede i 1800-tallet fik økonomer til at anbefale konkurrencelovgivning.<sup>8</sup>

Koncurrencelovgivning forbyder bl.a. karteldannelse og anden konkurrencebegrænsende adfærd blandt virksomhederne. Konkurrenceloven forhindrer også, at virksomheder fusionerer, hvis det er til skade for konkurrencen.

## 2.2 Virksomhedsdynamik

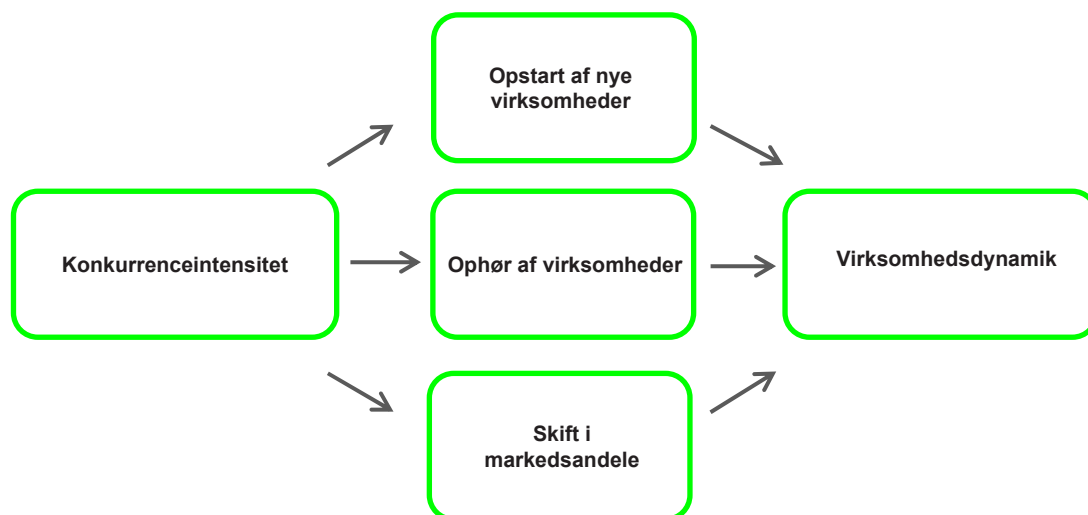
Virksomhedsdynamik – eller kreativ destruktion – er en af hjørnestenene i en sund markedsøkonomi. Begrebet dækker over, at øget produktivitet og økonomiske fremskridt i et samfund sker i en proces, hvor nogle virksomheder erstatter andre, fordi de er dygtigere.

Virksomhedsdynamik er lige så vigtigt i dag, hvor producenter af digitalkameraer fx har udkonkurreret producenter af gammeldags fotofilm, som for 100 år siden, hvor producenter af hestevogne blev udkonkurreret af bilproducenter. På kort sigt er der nogle, der vinder, og nogle der taber. Men set i det lange perspektiv er kreativ destruktion en gevinst for samfundet som helhed.

Virksomhedsdynamik kommer fra tre kanaler. Det er illustreret i figur 4. Den første er, når nye produktive virksomheder træder ind på markedet. Den anden er, når lavproduktive virksomheder udkonkurreres og må forlade markedet. Og den sidste er, når de mere produktive virksomheder vinder markedsandele fra de mindre produktive på markedet.

Som det uddybes i kapitel 3, der analyserer virksomhedsdynamikken i Danmark, så ville den danske produktivitetsvækst i 2001-2009 kun have været halvt så stor, hvis der ikke havde været denne løbende omfordeling af ressourcer.

FIGUR 4: VIRKSOMHEDSDYNAMIK



<sup>8</sup> Konkurrencelovgivning kan føres helt tilbage til Romerriget, se Wilberforce m.fl. (1966), men de første egentlige konkurrencelove blev indført i USA omkring år 1900. Eksempler er the Sherman Act 1890, the Clayton Act 1914 og the Federal Trade Commission Act 1914.

Selvom virksomhedsdynamikken har været med til at trække produktivitetsvæksten, er der tegn på, at den kan bidrage med mere. I Produktivitetskommissionen (2013) viste vi, at virksomhedsdynamikken er meget forskellig i USA og Europa. Europa og ikke mindst Danmark halter efter, hvilket tyder på, at produktivitetsvæksten herhjemme kan hæves, hvis konkurrenceintensiteten forøges.

### 2.3 Innovation og effektivisering

En væsentlig virkning af konkurrence er, at den tilskynder virksomhederne til at øge produktiviteten. Der er tit en omkostning forbundet med at hæve produktiviteten. Det kræver fx arbejde og investeringer at udvikle nye produkter og indføre nye arbejdsgange og ny teknologi. Og omstillingsfasen kan være besværlig for ledere og medarbejdere, hvorfor de måske foretrækker at gøre, som de plejer. Omkostningen ved at hæve produktiviteten skal derfor forstås i en bredere forstand end den rent økonomiske.

For at lette sprogbrugen handler det følgende om innovation, men de beskrevne sammenhænge gør sig også gældende for effektiviseringer mv.

En virksomhed vil kun være innovativ, hvis afkastet på innovativ aktivitet er større end omkostningerne. Omkostningerne afhænger fx af tilstedeværelsen af dygtige vidensmedarbejdere. Sådanne omkostninger kan bl.a. påvirkes af innovations- og uddannelsespolitik. Det er emner, der ligger uden for denne rapport, men som Produktivitetskommissionen vil beskæftige sig med i kommende rapporter.

Innovationsomkostningen påvirkes også af regulering.<sup>9</sup> Studier har påvist, at u hensigtsmæssig regulering af arbejdsmarkedet – både gennem lovgivning og gennem overenskomster – gør det svært for virksomheder at foretage de ændringer i arbejdsgangene, som en ny produktionsmåde kræver.<sup>10</sup> Det kan desuden være omkostningsfyldt at få godkendt et nyt produkt eller få tilladelse til at opføre et nyt produktionsanlæg.

Det er i høj grad konkurrenceintensiteten, der afgør belønningen for at være innovativ og dermed virksomhedernes tilskyndelse til at fremme produktiviteten. Men effekten af konkurrence er kompliceret, og der er ikke altid en entydig sammenhæng mellem konkurrenceintensitet og innovationsgraden i erhvervslivet.

På den ene side tilskynder konkurrence virksomhederne til hele tiden at være innovative. Er det, kan de erobre markedsandele fra konkurrenterne. Samtidig vil en virksomhed, der ikke forny sig, tabe markedsandele og måske gå konkurs. Hvis der ikke er konkurrence, findes den mekanisme ikke. Det gælder fx for monopoler. Steve Jobs, Apples tidligere topchef, formulerede det således: *"Hvad er pointen i at forbedre dit produkt, når den eneste virksomhed, du kan tage markedsandele fra, er din egen?"*<sup>11</sup>

På den anden side kan konkurrence også være hæmmende for investeringer i innovation. Hård konkurrence tvinger virksomheder til at sætte priserne lavt for ikke at blive udkonkurreteret. Det mindsker avancen og dermed også tilskyndelsen til at erobre markedsandele. Samtidig vil der i en situation med stærk konkurrence ofte være mange virksomheder, der kæmper om kunderne, hvilket giver virksomhederne et mindre kundegrundlag til at dække innovationsomkostningerne.

Hvilken af de to effekter, der dominerer, er i høj grad et empirisk spørgsmål. Her viser de fleste studier af vestlige lande, at mere konkurrence er med til at øge produktiviteten på

---

<sup>9</sup> At regulering har en konkret effekt på produktivitetsvæksten er fx dokumenteret i Nicoletti og Scarpetta (2005) og Conway m.fl. (2006).

<sup>10</sup> Det er dokumenteret bl.a. i Gust og Marquez (2004) og Bassanini m.fl. (2009).

<sup>11</sup> Oversat af Produktivitetskommissionen. Kilde: Business Week (2004). Denne effekt er kendt som Arrow's replacement effect.

brancheniveau.<sup>12</sup> I en dansk sammenhæng har blandt andet De Økonomiske Råd (2010) peget på, at konkurrence kan stimulere produktiviteten.<sup>13</sup>

For den enkelte virksomhed er billedet mindre entydigt. De fleste virksomheder vil ganske vist reagere med en øget indsats for at forbedre produktiviteten, når der står nye konkurrenter på spring for at komme ind på markedet. Det kan både være udenlandske virksomheder eller nystartede danske virksomheder. Den blotte trussel om, at en ny konkurrent kan træde ind på markedet, presser de eksisterende virksomheder til at forbedre sig.<sup>14</sup>

Hvis en lavproduktiv virksomhed forventer, at en højproduktiv udenlandsk konkurrent kommer til landet, kan den dog have mindre tilskyndelse til at investere i produktivitsfremme. Det gælder især for investeringer til privat forskning og udvikling eller til nye patenter.<sup>15</sup> Det er tilfældet, hvis den forventer, at dens indsats alligevel ikke kan bringe den på niveau med den nye konkurrent.<sup>16</sup>

Forskning og udvikling udgør kun en del af virksomhedernes samlede innovationsindsats, og den inkluderer fx ikke tiltag til at forbedre produktiviteten gennem effektiviseringer af arbejdsgangene. På samfundsniveau er et eventuelt fald i innovationsaktiviteten hos den eksisterende virksomhed desuden ikke et problem, hvis den udenlandske virksomhed kommer ind på markedet og erobrer markedsandele fra den lavproduktive virksomhed.

Alt i alt er øget konkurrenceintensitet godt for innovations- og effektiviseringsindsatsen i virksomhederne. I hvor høj grad konkurrence stimulerer produktiviteten afhænger af flere forhold.

Et vigtigt forhold er, at der ikke opstilles kunstige barrierer for virksomhedsdynamikken, såsom statsstøtte til ineffektive virksomheder, der ikke kan klare sig på markedsvilkår. I fravær af den slags barrierer vil konkurrencen via en sund virksomhedsdynamik sikre, at de mindst produktive virksomheder i en branche må lukke. Derved bliver produktiviteten i branchens virksomheder mere ens. Studier har vist, at det er fremmende for innovation.<sup>17</sup>

Et andet vigtigt forhold er, hvor høj produktiviteten i et land er i forhold til de mest produktive lande. Jo tættere et land er på de førende lande, des vigtigere bliver konkurrence.

Årsagen er, at en innovation eller effektivisering groft sagt kan øge en virksomheds overskud på to måder: Enten ved at øge avancen – det vil sige forskellen mellem salgsprisen og produktionsomkostningen – eller ved at øge antallet af kunder, hvilket i vid udstrækning sker ved at vinde markedsandele.

På et marked med svag konkurrence vil der ofte kun være et lille potentiale for at øge antallet af kunder. Fx kan en monopolist af gode grunde ikke øge sin markedsandel, fordi han i forvejen dækker hele markedet. For en virksomhed med en dominerende stilling på markedet vil muligheden for at øge afkastet derfor primært afhænge af muligheden for at øge avancen. Men i et forholdsvist produktivt land som Danmark vil det ofte være svært at indføre fx ny teknologi, som kan sænke omkostningerne betydeligt og dermed hæve avancen. Det vil derimod være nemmere i et mindre avanceret land. Her kan man kigge de førende lande over skuldrene og kopiere deres teknologi og arbejdsgange.

---

<sup>12</sup> Nickell (1996) og Blundell m.fl. (1999) viser det for Storbritannien. Aghion m.fl. (2013b) bruger et panel af 15 lande for at vise effekten. Se også Griffith m.fl. (2010).

<sup>13</sup> Samme resultater findes i McKinsey (2010) og Konkurrence- og forbrugerstyrelsen (2010).

<sup>14</sup> I fagsprog kaldes det for escape-entry effekten. Se fx Aghion og Griffith (2005) og Aghion m.fl. (2009). Se også Schmitz (2005) for et konkret eksempel fra jernindustrien i USA og Canada.

<sup>15</sup> Se fx litteraturoversigten i Gilbert (2006).

<sup>16</sup> Se Aghion m.fl. (2009).

<sup>17</sup> Se Aghion m.fl. (2005).

For virksomheder i et forholdsvist produktivt land vil tilskyndelsen til at gennemføre innovationer og effektiviseringer altså være lille på et marked med svag konkurrence. På et marked med stærk konkurrence og en sund virksomhedsdynamik kan en virksomhed, der er innovativ, i højere grad også øge indtjeningen ved at vinde markedsandele.

Derfor er konkurrence vigtigere for innovation i dag, end den var for 50 år siden, hvor vi var meget mindre produktive i forhold til de bedste lande i verden. Danmark er, trods den lave produktivitetsvækst de senere år, stadig tæt på de førende lande. Det peger i retning af, at mere konkurrence fører til mere innovation her i landet.<sup>18</sup>

Alligevel kan der være nogle brancher, hvor konkurrencen kan blive for intens, hvis innovative virksomheder ikke bliver beskyttet. Et eksempel er medicinalindustrien, hvor omkostningerne til udvikling og godkendelse af nye præparater er stor. Hvis konkurrencen var helt fri her, ville et nyt medicinalprodukt kunne kopieres af konkurrenterne så hurtigt, at det ikke kunne betale sig at udvikle.

For at undgå den situation er medicinalprodukter beskyttet af patenter. Et velfungerende patentsystem er derfor vigtigt for innovationsaktiviteten, selv om det i princippet tildeler et firma et midlertidigt monopol. Det er dog stadig væsentligt, at medicinalfirmaer konkurrerer med hinanden om at udvikle nye præparater og derved opnå nye patenter. Kombinationen af patentbeskyttelse og konkurrence er generelt gavnlig for innovation.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Aghion m.fl. (2013a) konkluderer fx at konkurrence er vigtigere for banebrydende innovation end for imitation af andre firmaer. Se også Eichengreen (2008), Acemoglu m.fl. (2006), Aghion m.fl. (2005) samt Aghion og Griffith (2005) for en beskrivelse af mekanismerne og sammenhængen mellem konkurrence og innovation.

<sup>19</sup> Se fx det teoretiske argument i Aghion m.fl. (2013b). Komplementariteten mellem patentlovgivning og konkurrence på produktmarkedet er blevet eftervist empirisk af Qian (2007) og Aghion m.fl. (2013b).

# Kapitel 3

## Virksomhedsdynamik

---

Virksomhedsdynamik – undertiden kaldet kreativ destruktion – er væsentlig for produktivtetsudviklingen. Virksomhedsdynamik betyder, at højproduktive virksomheder udvider produktionen og vinder markedsandele, samtidig med at de lavproduktive indskrænker eller helt lukker og erstattes af virksomheder med højere produktivitet.

Produktivtetskommissionen (2013) påpeger, at virksomhedsdynamikken tilsyneladende er svagere i Danmark og Europa end i USA. I USA er der fx flere virksomheder, der vokser eller nedskaleres 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 stor-driftsfordele.<sup>20</sup>

Detailhandlen er ifølge Produktivtetskommissionen (2013) en af de brancher, hvor der er et forholdsvis stort efterslæb i produktivtetsvæksten i forhold til USA. Et amerikansk studie viser, at næsten al vækst i den amerikanske detailhandel er et resultat af, at enkeltbutikker erstattes af større, mere effektive butikskæder.<sup>21</sup>

Der er altså flere indikationer på, at produktionsressourcerne i USA hurtigere flyttes over til de virksomheder, der får mest ud af dem. Kapitlet belyser dynamikkens betydning for produktivtetsvæksten i Danmark. Formålet er bl.a. at klargøre, i hvilke brancher der især er potentiale for at styrke dynamikken. De vigtigste konklusioner er sammenfattet i boks 4.

### BOKS 4: VIDEN OM VIRKSOMHEDSDYNAMIK I DANMARK

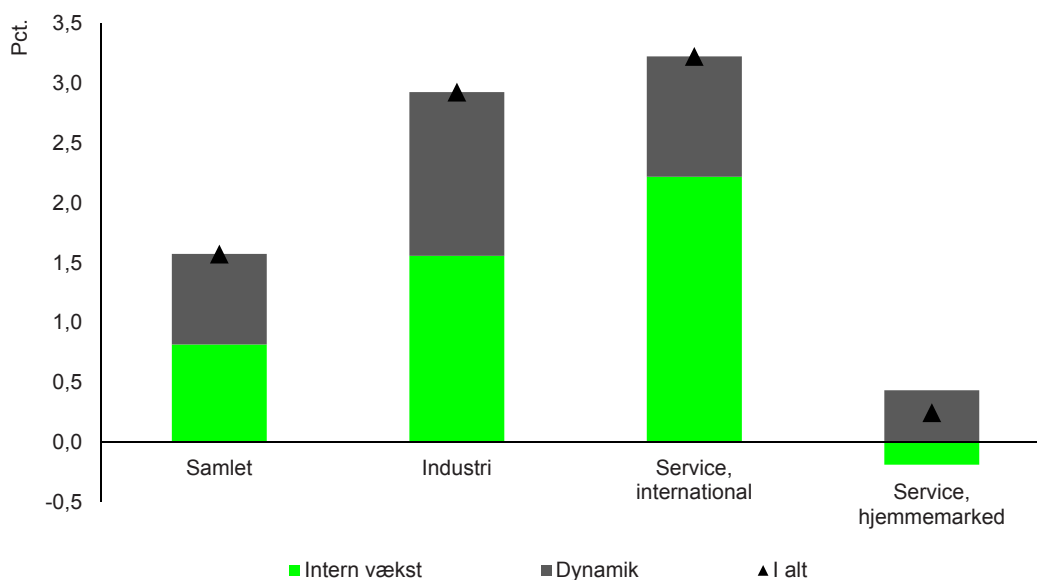
- Knap halvdelen af produktivtetsvæksten i dansk erhvervsliv fra 2001 til 2009 stammer fra virksomhedsdynamik.
- Bidraget fra virksomhedsdynamik er størst inden for industrien og de internationale serviceerhverv. Inden for hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv er bidraget betydeligt mindre. Det indikerer, at konkurrencen i disse erhverv kan blive bedre.
- Der er stor forskel på produktivtetsniveauer for virksomheder i samme branche. Det illustrerer, at der er et uudnyttet produktivtetspotentiale, og at virksomhedsdynamik er vigtig for at sikre, at ressourcerne anvendes bedst muligt.
- Virksomheder med en høj produktivitet er kendetegnet ved at være store og internationaliserede. Derudover gør de intensivt brug af kapital (fx maskiner og it) og har højtuddannede medarbejdere.
- En gruppe virksomheder har år efter år en lav produktivitet uden at blive konkurreret ud af markedet. Kun få lavproduktive virksomheder formår at øge produktiviteten.

---

<sup>20</sup> Se OECD (2003).

<sup>21</sup> Se Foster m.fl. (2006).

FIGUR 5: VÆKST OG VIRKSOMHEDSDYNAMIK 2001-2009



Note: Den gennemsnitlige reale vækst i arbejdsproduktiviteten (værditilvækst per beskæftiget) er her opdelt i to dele: i) intern vækst, der er produktivitsvækst inden for virksomheder, og ii) virksomhedsdynamik, der er den produktivitsvækst, som følge af, at ressourcerne flytter mellem lav- og højproduktive virksomheder. Bygge- og anlægssektoren indgår ikke i analysen, da der er store problemer med at måle produktiviteten i denne sektor, jf. Produktivitetskommissionen (2013).

Kilde: Egne beregninger på registerdata og OECD (STAN).

Som det fremgår af figur 5, ville produktivitsvæksten i Danmark kun være omtrent halvt så stor, hvis der ikke var den virksomhedsdynamik, hvor dygtige og skarpe virksomheder tiltrækker ressourcer på bekostning af de mindre dygtige.

I Produktivitetskommissionen (2013) anvendes data fra nationalregnskaberne. Disse tal er fx gode til at sammenligne branchers og landes vækst. Men de er ikke så gode til at belyse udviklingen *inden for* en branche og belyse den enkelte virksomheds produktivitet. Når man skal beskrive virksomhedsdynamik, er der brug for mere detaljerede data.

Dette kapitel baserer sig derfor på regnskabsoplysninger for virksomheder i dansk erhvervs- liv. Det gør det muligt at belyse, hvilke typer af virksomheder, der klarer sig godt, og hvorledes produktionsressourcerne flyttes rundt blandt virksomhederne inden for en branche. Datagrundlaget er beskrevet nærmere i boks 5.

## BOKS 5: DATABESKRIVELSE

Datagrundlaget omfatter alle aktive virksomheder i de private byerhverv. Virksomheder i primære erhverv samt den finansielle og offentlige sektor indgår ikke.

Virksomheder i en række meget kapitalintensive brancher er frasorteret, herunder indvinding af olie og gas samt forsyningsvirksomheder, fordi deres produktions- og/eller afsætningsforhold afviger markant fra virksomheder i andre brancher. Virksomheder med en negativ værditilvækst er også frasorteret, både i selve året, året før og året efter, da det ofte skyldes rent regnskabstekniske forhold.

Datagrundlaget dækker i udgangspunktet alle virksomheder med minimum én fuldtids-beskæftiget. Virksomhederne står for omkring 73 pct. af den private sektors bruttoværditilvækst.

TABEL 1: DATAGRUNDLAG, 2009

ANTAL VIRKSOMHEDER	ANTAL BESKÆFTIGEDE	VÆRDITILVÆKST	ANDEL AF PRIVATE SEKTORS BRUTTO-VÆRDITILVÆKST
147.600	1,19 mio.	653 mia. kr.	73 pct.

Kilde: Egne beregninger på registerdata og nationalregnskabet.

### 3.1 Betydning for produktivitetsvæksten

Virksomhedsdynamikkens bidrag til produktivitetsvæksten kan opdeles i tre dele: Omfordeling af ressourcer blandt etablerede virksomheder, etablering af nye virksomheder og ophør af virksomheder.

Omfordeling af ressourcer blandt etablerede virksomheder giver et positivt bidrag til produktivitetsvæksten, hvis virksomheder, der har en produktivitet over gennemsnittet, øger antallet af beskæftigede, og hvis virksomheder, der har en produktivitet under gennemsnittet, mindsker antallet af beskæftigede. Tilsvarende giver etablering og ophør af virksomheder et positivt bidrag, hvis de har en produktivitet henholdsvis over og under gennemsnittet.<sup>22</sup>

Som det fremgår af figur 5, steg produktiviteten samlet set med 1,5 pct. årligt fra 2001 til 2009, hvoraf dynamikken stod for knap halvdelen. Resten af væksten, den såkaldte interne vækst, er den vækst, der er skabt af, at virksomhederne hver især øger produktiviteten. Det blev i kapitel 2 kaldt innovation og effektivisering. Særligt i industrien betyder dynamik meget. Her kan 1,4 pct. svarende til halvdelen af produktivitetsvæksten tilskrives virksomhedsdynamik.

Også inden for internationale serviceerhverv (se boks 6) giver omfordeling af produktionsressourcer mellem virksomhederne et betydeligt bidrag (på 1,0 pct.) til produktivitetsvæksten. Det tyder på, at markeds kræfterne og konkurrencen virker stærkere her end inden for de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv, hvor der har været en meget sløj vækst. Virksomhedsdynamik har i disse erhverv givet et svagt positivt bidrag på 0,4 pct., som modvirkes af et svagt negativt bidrag fra den interne vækst på -0,2 pct.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Bidrag til produktivitetsvæksten er beregnet ved hjælp af metoden i Foster m.fl. (2001).

<sup>23</sup> I Produktivitetskommissionen (2013) blev det vist, at de hjemmemarkedsorienterede erhverv havde en gennemsnitlig årlig produktivitetsvækst på -0,3 pct. Perioden der var 1995-2011, mens vi her – hvor datagrundlaget er registerbaseret – ser på perioden 2001-2009. Det kan forklare forskellen. Desuden er der udfordringer med at måle produktiviteten i serviceerhvervene, jf. hovedtek-

## BOKS 6: HJEMMEMARKEDSORIENTEREDE OG INTERNATIONALE SERVICEERHVERV

Internationale serviceerhverv er her defineret som brancher, der enten har en eksportandel på mindst 25 pct. ifølge Danmarks Statistiks input-output-tabeller, eller hvor mindst 25 pct. af virksomhederne er udenlandsk ejede målt på værditilvæksten. Øvrige serviceerhverv kaldes i denne rapport for hjemmemarkedsorienterede.

*Hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv (opgjort på såkaldt to-cifret brancheniveau):*

- Handel med biler og motorcykler og reparation heraf
- Detailhandel (undtagen med biler og motorcykler)
- Landtransport
- Hjælpevirksomhed i forbindelse med transport
- Overnatningsfaciliteter og restaurationsvirksomhed
- Informationstjenester
- Fast ejendom
- Juridisk bistand, bogføring og revision
- Virksomhedsrådgivning mv.
- Arkitekt- og ingeniørvirksomhed; teknisk afprøvning og analyse
- Videnskabelig forskning og udvikling
- Reklame og markedsanalyse
- Andre liberale, videnskabelige og tekniske tjenesteydelser
- Udlejning og leasing
- Arbejdsformidling
- Administrations-, kontor- og anden forretningsservice
- Reparation af computere og varer til personligt brug og husholdningsbrug

*Internationale serviceerhverv*

- Engroshandel (undtagen med biler og motorcykler)
- Skibs- og luftfart
- Post- og kurer-tjenester
- Udgivervirksomhed
- Telekommunikation
- Computerprogrammering, konsulentbistand vedr. it mv.
- Rejsebureauer og rejsearrangører mv.
- Vagt- og sikkerhedstjenester og overvågning
- Serviceydelser i forbindelse med ejendomme samt landskabspleje

Hovedparten af brancherne i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv har haft en positiv vækst i arbejdsproduktiviteten målt i løbende priser, der næsten er på niveau med de internationale serviceerhverv. Men denne vækst har for en række brancher ikke modsvaret prisstigningerne, der hér har været temmelig store. Når der tages højde for nationalregnskabsdata for prisudviklingen, har der således været en negativ real vækst i flere af de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv.

Tabel 2 viser den nominelle og den reale produktivitetsvækst samt prisstigningerne i de fem største hjemmemarkedsorienterede brancher.<sup>24</sup> Blandt disse brancher skiller detailhandlen

---

*sten. Med det in mente skal tallet for den interne vækst på fx -0,2 pct. ikke tages som en eksakt værdi – og i sig selv er en negativ produktivitetsvækst kontraintuitiv. Det robuste resultat er, at produktivitetsvæksten har været markant lavere i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv.*

<sup>24</sup> Målt på værditilvæksten.



sig ud med en positiv real produktivitetsvækst. Det afspejler en relativt beskedne stigning i branchens deflator, der skal opfange prisstigningerne i detalledet og bruges til at omregne fra nominal til real vækst.

I de andre brancher i tabellen har den målte reale produktivitetsvækst derimod været negativ som følge af en høj registreret vækst i deflatoren (prisindekset) for disse branchers produktion. Beregninger for andre perioder giver omtrent tilsvarende resultater. Resultaterne i tabellen er derfor ikke et udtryk for den økonomiske krise, der for alvor tog fart i 2009.

Ved vurderingen af resultaterne i tabel 2 er det vigtigt at holde sig for øje, at der er problemer med at måle produktiviteten i serviceerhvervene, som det fremgik af Produktivitetskommissionen (2013). Det er vanskeligt at opdele nominal produktivitetsvækst i bidrag fra kvalitet, mængde og pris. Den registrerede stigning i deflatorerne for flere af brancherne i tabel 2 har været overraskende høj. Det kan derfor ikke udelukkes, at den reale produktivitetsvækst i disse brancher er undervurderet som følge af vanskelighederne ved at omregne fra nominal til real vækst.

Som dokumenteret i Produktivitetskommissionen (2013) har den registrerede reale produktivitetsvækst siden 1995 i brancher som fx vidensservice og landtransport imidlertid været væsentligt lavere herhjemme end i en række relevante sammenligningslande som Sverige, Holland, Tyskland og USA. Disse forskelle i registreret produktivitetsvækst er så store, at de næppe fuldt ud kan forklares ved målefejl. Det er derfor Produktivitetskommissionens vurdering, at de hjemmemarkedsorienterede servicebrancher i Danmark har haft en svag produktivitetsudvikling i forhold til relevante sammenligningslande.

TABEL 2: DE FEM STØRSTE HJEMMEMARKEDSORIENTEREDE SERVICEERHVERV

ÅRLIG PRODUKTIVITETSVÆKST I PCT. FRA 2001-2009	NOMINEL VÆKST	PRIS-STIGNING	REAL VÆKST	HERAF BIDRAG FRA DYNAMIK
Detailhandel	2,9	1,0	1,9	0,8
Arkitekt- og ingeniørvirksomhed	4,2	6,3	-2,0	-2,6
Juridisk bistand, bogføring og revision	4,6	5,5	-0,9	-1,2
Handel med biler og motorcykler	3,0	3,5	-0,5	-1,0
Landtransport	1,4	5,3	-3,8	-2,7

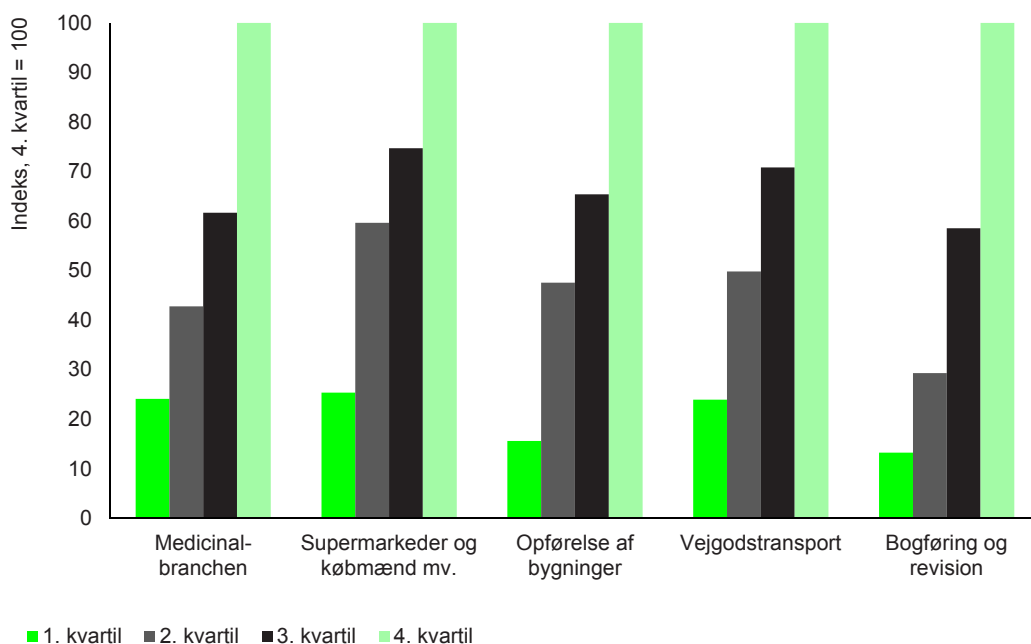
Note: Vækst i arbejdsproduktiviteten (værditilvækst per fuldtidsbeskæftiget). Prisindeksene er opgjort med A-metoder inden for juridisk bistand, bogføring og revision; både A- og B-metoder inden for landtransport; og B-metoder inden for detailhandel, arkitekt- og ingeniørvirksomhed og handel med biler og motorcykler, jf. oversigt over deflateringsmetoder på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

Kilde: Egne beregninger på registerdata og OECD (STAN).

### 3.2 Virksomhedernes produktivitet

Hvis man betragter de enkelte virksomheders produktivitet, viser det sig, at der er en stor forskel i de enkelte virksomheders formåen. Dette er illustreret for fem udvalgte brancher i figur 6. Virksomhederne er blevet rangordnet efter produktivitet og herefter inddelt i fire grupper, hvor den dårligste fjerdedel er i en gruppe for sig (1. kvartil), den næstdårligste fjerdedel for sig (2. kvartil) og så fremdeles. I figuren er vist det gennemsnitlige produktivetsniveau i de fire kvartiler målt i forhold til den gennemsnitlige produktivitet i den øverste kvartil.

FIGUR 6: FORSKELLE I PRODUKTIVITET FOR UDVALGTE BRANCHER 2009



Note: Gennemsnitlig arbejdsproduktivitet (værditilvækst per fuldtidsbeskæftiget) for gruppen af virksomheder i de enkelte kvartiler. De 25 pct. af virksomhederne med den laveste produktivitet er i 1. kvartil, de næste 25 pct. i 2. kvartil og så fremdeles.  
Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Som det fremgår, har den næstbedste fjerdedel af virksomhederne (3. kvartil) i medicinalindustrien en produktivitet, der kun er godt 60 pct. så høj som den bedste fjerdedel.<sup>25</sup> Tilsvarende forskelle kan genfindes i de fire andre viste brancher og i de over 400 brancher, der ikke er plads til at vise.

En stor del af forskellene i værdiskabelsen per beskæftiget skyldes, at der er forskel på, hvor mange produktionsressourcer foruden arbejdskraft, virksomhederne anvender. Virksomheder med et stort kapitalapparat (maskiner og it mv.) og en højt uddannet arbejdsstyrke vil naturligt have en højere arbejdsproduktivitet.

Totalfaktorproduktivitet (TFP) er et mål for virksomhedernes produktivitet, der netop tager højde for kapitalapparat og uddannelsesniveau. Men også når man måler på TFP, er der ganske store produktivitsforskelle inden for brancherne.<sup>26</sup> Den mest produktive fjerdedel af virksomhederne har en produktivitet, der er omtrent 75 pct. højere end den mindst produktive fjerdedel. Det gælder både for serviceerhvervene og for industrien.

I et vist omfang er det naturligt, at der er forskel på virksomhedernes produktivitet. Når en innovativ virksomhed øger produktiviteten ved fx at introducere et nyt produkt eller produktionsmetode, vil der gå et stykke tid, før markedet tilpasser sig. Kunderne skal måske til at ændre vaner og købe et andet produkt, end de plejer. Og de øvrige virksomheder vil blive på markedet i forventning eller håb om, at også de kan øge produktiviteten og dermed konkurrere med den innovative virksomhed. Det betyder, at de høj- og lavproduktive virksomheder kan eksistere side om side – i hvert fald i en periode.<sup>27</sup>

Det er ikke enestående for Danmark, at der er store produktivitsforskelle mellem virksomhederne. Det finder man i alle andre lande, herunder også USA, hvor konkurrencen må formodes at være hårdere end i Danmark.

Tilsyneladende er produktivitsforskellene vokset over de seneste år. Nogle forskere tilskriver det udbredelsen af it, hvor de virksomheder, der har formået at tage it til sig i produktionen, har kunnet høste særdeles store produktivitsgevinster i forhold til andre virksomheder.<sup>28</sup>

### 3.3 Effektiv fordeling af arbejdskraften

De store produktivitsforskelle understreger, at der er et potentiale i at styrke virksomhedsdynamikken i dansk erhvervsliv. De Økonomiske Råd (2010) finder i et studie af udvalgte brancher, at produktiviteten inden for engroshandel og jern- og metalindustri ville stige med 5-7 pct., hvis den mindst produktive halvdel af virksomhederne lukkede, og ressourcerne blev flyttet til den mest produktive halvdel af virksomhederne.

Man kan spørge, hvorfor en omfordeling af produktionsressourcerne til den mest produktive halvdel af virksomhederne ifølge De Økonomiske Råd kun ville løfte den samlede produktivitet med 5-7 pct. i udvalgte brancher, når produktivitsforskellene mellem virksomhederne er langt større. Svaret er, at en stor del af produktionsressourcerne allerede er placeret i de virksomheder, hvor de udnyttes bedst. Med andre ord er de mest produktive virksomheder typisk relativt store.

---

<sup>25</sup> Visse virksomheder eksisterer med det formål at udvikle et produkt for derefter at blive solgt til en anden virksomhed, der kan producere og markedsføre produktet. Dette forekommer særligt i forskningstunge brancher som medicinalbranchen. Der vil derfor i denne branche naturligt være en række virksomheder, der har en forholdsvis lav målt produktivitet i det enkelte år. Det her anvendte datagrundlag fanger ikke den reelle værditilvækst for disse virksomheder, der først realiseres ved salgstidspunktet.

<sup>26</sup> TFP er beregnet ved hjælp af Levinsohn og Pettrins (2003) metode.

<sup>27</sup> Opgørelsen over produktivitetsspredningen kan også være påvirket af, at det er svært at afgrænse et marked. I denne analyse anvendes en forholdsvis detaljeret brancheinddeling, men de enkelte brancher vil typisk indeholde virksomheder, der er aktive på adskilte og ikke-konkurrerende markeder. Derudover er der den mulighed, at den anvendte produktivitsindikator ikke afspejler virksomhedernes sande produktivitet.

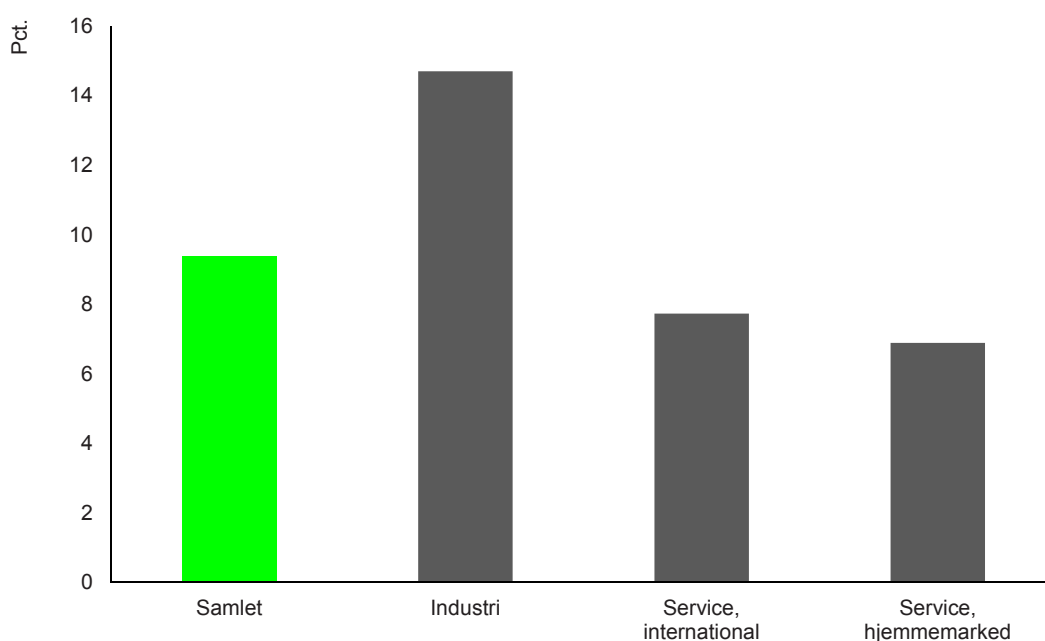
<sup>28</sup> Se bl.a. Bartelsman m.fl. (2010)

En væsentlig produktionsressource er arbejdskraft. Arbejdsmarkedets evne til at sluse arbejdskraften hen i de virksomheder, hvor den anvendes bedst, kan måles ved en indikator, der er vist i figur 7. Denne indikator stiger, når højproduktive virksomheder ansætter flere medarbejdere, eller når lavproduktive beskæftiger færre medarbejdere. Indikatoren er beskrevet i boks 7.

Indikatoren er et udtryk for, hvor meget højere produktiviteten i en branche er sammenlignet med den tænkte situation, hvor alle virksomheder har lige mange beskæftigede. Den større beskæftigelse i høj- frem for lavproduktive virksomheder giver samlet set et produktivetsbidrag på knap 10 pct. i dansk økonomi.<sup>29</sup>

Men der er betydelig forskel på, hvor stort bidraget er i de enkelte sektorer. Beregningerne indikerer, at arbejdskraften er bedre fordelt i industrien end i serviceerhvervene. Indikatoren er således knap dobbelt så stor for industrien. Som det fremgår af boks 8, er det et internationalt fænomen.

FIGUR 7: INDIKATOR FOR EFFEKTIV ANVENDELSE AF ARBEJDSKRAFT 2007-2009



Note: Indikator for effektivitet i anvendelsen af arbejdskraft (se boks 7). Gennemsnit for 2007-2009. Indikatoren fortæller, hvor meget højere arbejdsproduktiviteten i en sektor rent faktisk er, end den ville være i den tænkte situation, hvor alle virksomheder var lige store. Der indgår virksomheder med mindst fem beskæftigede.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

<sup>29</sup> Dette tal er ikke sammenligneligt med tallene i Produktivitetskommissionen (2013). Det skyldes, at der her ikke er inkluderet virksomheder med under fem fuldtidsbeskæftigede, og at arbejdsproduktiviteten her er opgjøret som værditilvækst per fuldtidsbeskæftiget, hvor den i den første analyserapport er opgjøret som omsætning per ansat.

#### BOKS 7: BEREGNING AF INDIKATOR FOR EFFEKTIV ANVENDELSE AF ARBEJDSKRAFT (EAA)

Effektiviteten i anvendelsen af arbejdskraften kan beregnes ved at opdele en branches gennemsnitlige produktivitet,  $P$ , i det simple gennemsnit af virksomhedernes produktivitet,  $\bar{p}$ , og en kovariansfaktor, EAA-indikatoren, der måler, i hvilken grad virksomheder med en højere produktivitet har en større markedsandel målt i antal ansatte:

$$P = \bar{p} + \underbrace{\sum (\theta_i - \bar{\theta})(p_i - \bar{p})}_{EAA-indikator}$$

$\theta_i$  er antallet af ansatte i virksomhed i den pågældende branche,  $\bar{\theta}$  er det gennemsnitlige antal ansatte i virksomhederne i branchen, og  $p_i$  er virksomhed  $i$ 's produktivitet.

Som mål for arbejdsproduktiviteten anvendes logaritmen til arbejdsproduktiviteten beregnet som værditilvækst per ansat. Derfor kan EAA-indikatoren (når den ganges med 100) tolkes som det procentvise bidrag til branchens samlede produktivitet,  $P$ .

## BOKS 8: INTERNATIONAL SAMMENLIGNING

Nedenstående tabel viser effektiviteten i anvendelsen af arbejdskraften for en række lande beregnet af Bartelsman (2013). Det fremgår, at fordelingen af arbejdskraftressourcer generelt er mere effektiv i industrien end i serviceerhvervene.

Danmark ligger ifølge Bartelsmans beregninger skidt i den internationale sammenligning. Inden for service giver fordelingen af arbejdskraft på tværs af virksomheder tilsyneladende et stort negativt bidrag til produktiviteten.

Det ligger dog et stykke fra Produktivitetskommissionens resultater for særligt Danmark, men også for Sverige, hvor Kommissionen har analyseret svenske registerdata.

Uoverensstemmelsen skyldes formentlig, at de to undersøgelser anvender forskellige datagrundlag. Bartelsman anvender stikprøver for de enkelte lande, hvorimod vore egne beregninger inkluderer alle virksomheder i Danmark og Sverige. Bartelsman forholder sig i artiklen selv uforstående over for den kontraintuitivt lave score for Danmark.

Som det fremgår af tabellen, er effektiviteten i anvendelsen af arbejdskraften tilsyneladende større, når virksomheder med færre end fem beskæftigede inkluderes i beregningerne. Det gælder især for servicesektoren. Det skyldes, at indikatoren alt andet lige stiger, når man tilføjer små, uproduktive virksomheder til datagrundlaget. Dette er en uheldig egenskab ved indikatoren, hvorfor vi i denne analyse fokuserer på arbejdskraftens fordeling blandt virksomheder med mindst fem beskæftigede.

TABEL 3: INTERNATIONALE SAMMENLIGNINGER AF EFFEKTIVITET I ARBEJDSKRAFTANVENDELSEN

PCT.	BARTELSMAN		EGNE BEREKNINGER (MINDST FEM BESK.)		EGNE BEREKNINGER (MINDST ÉN BESK.)	
	INDUSTRI	SERVICE	INDUSTRI	SERVICE	INDUSTRI	SERVICE
Danmark	8	-18	14	6	38	45
Sverige	49	19	24	7	-	-
Holland	38	32	-	-	-	-
Tyskland	42	5	-	-	-	-

Note: Gennemsnit for 2003-2009. Bartelsmans beregninger inkluderer ikke it-branchen.

Kilde: Bartelsman (2013), egne beregninger på danske registerdata og DAMVAD's beregninger for Produktivitetskommissionen på svenske registerdata. Adgang til svensk registerdata er opnået via Styrelsen for Forskning og Innovation, der er i færd med at færdiggøre et studie om produktivitetseffekter af forskning, udvikling og innovation i de nordiske lande.

### 3.4 Hvad er karakteristika for den produktive virksomhed?

En virksomheds produktivitet afhænger af en lang række faktorer. Herunder nogle, som der ikke umiddelbart findes oplysninger om i det her anvendte datagrundlag. Fx forretningskoncept, ledelse og markedsføring. Men der er alligevel et tydeligt mønster i, hvilke virksomheder, der har en høj produktivitet, når man kigger i registeroplysningerne.

## BOKS 9: FAKTORER, DER HÆNGER SAMMEN MED EN HØJ PRODUKTIVITET

Virksomhedernes kendetegn hænger ofte sammen. Store virksomheder er fx ofte mere internationaliserede end små virksomheder. For at belyse, hvad der hænger sammen med en høj produktivitet, bør man ved hjælp af statistiske værktøjer tage højde for denne og lignende sammenhænge. Dette er hér gjort ved hjælp af en såkaldt OLS-estimation. Tabellen nedenfor præsenterer resultaterne af denne estimation.

TABEL 4: OLS-ESTIMATION AF SAMMENHÆNGEN MELLEM VIRKSOMHEDERNES PRODUKTIVITET OG DERES KARAKTERISTIKA 2009

	ARBEJDS- PRODUKTIVITET	TOTALFAKTOR- PRODUKTIVITET
1. Antal fuldtidsbeskæftigede	+	+
2. Kapitalapparat per fuldtidsbeskæftiget	+	+
3. Andel højtuddannede medarbejdere	+	+
4. Eksportens andel af omsætningen	+	+
5. Importens andel af virksomhedens samlede forbrug af varer og tjenester	(+)	(+)
6. Udenlandsk ejet	+	+

*Note: Udenlandsk ejerskab er en dummy-variabel for, om virksomheden er udenlandsk ejet. Højtuddannede medarbejdere har en lang videregående uddannelse. Estimationen tager også højde for branchetilhørsforhold. En parentes betyder, at estimatet ikke er signifikant på et fem-procentsniveau. I estimationerne indgår variablene – bortset fra udenlandsk ejerskab – både lineært og kvadreret. For variablene i række 1 og 3-5 gælder, at parameterestimerne er positive for den lineære variabel og negative for den kvadrerede variabel, og for kapitalapparatet er begge parameterestimer positive. Sammenhængen mellem produktiviteten og variablene er monotont positiv inden for observationsområdet.*

*Kilde: Egne beregninger på registerdata.*

En måde at identificere de faktorer, der hænger sammen med en høj produktivitet, er at lave en såkaldt OLS-estimation. Boks 9 viser resultaterne fra denne estimation. Det gennemgående billede er, at de virksomheder, der har en høj produktivitet, er kendetegnet ved:

- At være store (mange beskæftigede).
- At være kapitalintensive (intensivt brug af fx maskiner og it).
- At have et højt uddannelsesniveau blandt medarbejderne.
- At være internationaliserede.

Erhvervs- og Vækstministeriet (2012) har i et studie vist, at særligt virksomhedernes størrelse og internationalisering har stor indflydelse på produktivitsniveauet (målt ved TFP). Omtrænt halvdelen af forskellene i virksomhedernes produktivitsniveau afspejler deres eksport, og hvorvidt de er udenlandsk ejede.

Erhvervs- og Vækstministeriet finder også, at virksomheder, der indgår i koncerner, har en relativt høj produktivitet. Det gælder særligt mindre virksomheder, da de ved at indgå i et koncernfællesskab kan høste en række stordriftsfordele. Ministeriet finder derudover, at koncernstrukturer er forholdsvis udbredte inden for industri og engroshandel (der er en internati-

onalt orienteret branche), mens der er relativt få i en række hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv, herunder detailhandel, hotel og restauration.

Den samvariation mellem produktivetsniveauet og forskellige andre variable, som er dokumenteret i tabel 4, siger dog ikke i sig selv noget om årsagssammenhængene. Fx kan et højt produktivetsniveau sætte en virksomhed i stand til at erobre en stor eksportmarkedsandel. Men det kan også være, at tilstedeværelsen på eksportmarkedet udsætter virksomheden for en mere intensiv konkurrence og dermed tvinger den til at være mere produktiv. Sandsynligvis er der en gensidig vekselvirkning mellem produktivetsniveauet og de forskellige variable, der indgår i tabel 4.

### 3.5 Vedvarende lav- og højproduktive virksomheder

En anden måde at anskue virksomhedsdynamikken på er at se på de enkelte virksomheders produktivitet over tid. Hvordan går det virksomheder, der i et givet år har en forholdsvis høj eller lav produktivitet? Bliver de højproduktive ved med at have en høj produktivitet? Og formår de lavproduktive at øge produktiviteten?

En metode til at besvare disse spørgsmål er at tage udgangspunkt i de virksomheder, der i 2001 – hvor Produktivitetskommissionens datasæt starter – enten var højproduktive eller lavproduktive. *Højproduktiv* dækker her over, at produktiviteten var højere end gennemsnittet inden for samme branche.<sup>30</sup> Gennemsnittet lyder måske ikke af meget, men det er faktisk kun omkring 30 pct. af virksomhederne, der ligger over denne grænse. Det afspejler især, at de mest produktive virksomheder typisk er relativt store. *Lavproduktiv* dækker over virksomheder, der ligger mere end 20 pct. under den gennemsnitlige produktivitet i branchen. Det gør lidt over halvdelen af samtlige virksomheder.

Hvis man følger en højproduktiv virksomhed over tid, er der fire muligheder:

- Den kan forblive højproduktiv.
- Den kan blive lavproduktiv.
- Den kan ende midt i mellem.
- Den kan helt forlade markedet.

For en lavproduktiv virksomhed er der tilsvarende muligheder.

Figur 8 viser, at der er flere lavproduktive end højproduktive virksomheder, der går ud af markedet. To tredjedele af de lavproduktive virksomheder i 2001 eksisterede således ikke længere i 2009. Derimod var det kun knap halvdelen af de højproduktive virksomheder, der forlod markedet.<sup>31</sup>

Det er en forholdsvis lille andel af de lavproduktive virksomheder i 2001, der formår at forbedre produktiviteten betydeligt. Blandt de oprindeligt lavproduktive virksomheder, der fortsat var i markedet i 2009, var kun én ud af ti blevet højproduktiv. Mere end syv ud af ti var fortsat lavproduktive.

Der er altså en stor gruppe virksomheder, som på trods af en ringe produktivitet ikke bliver udkonkurreret. Det tyder på, at der er et utilstrækkeligt omfang af kreativ destruktion. Omkring seks pct. af arbejdskraften i de private byerhverv i 2009 var beskæftiget i virksomheder, der havde været lavproduktive siden 2001.

---

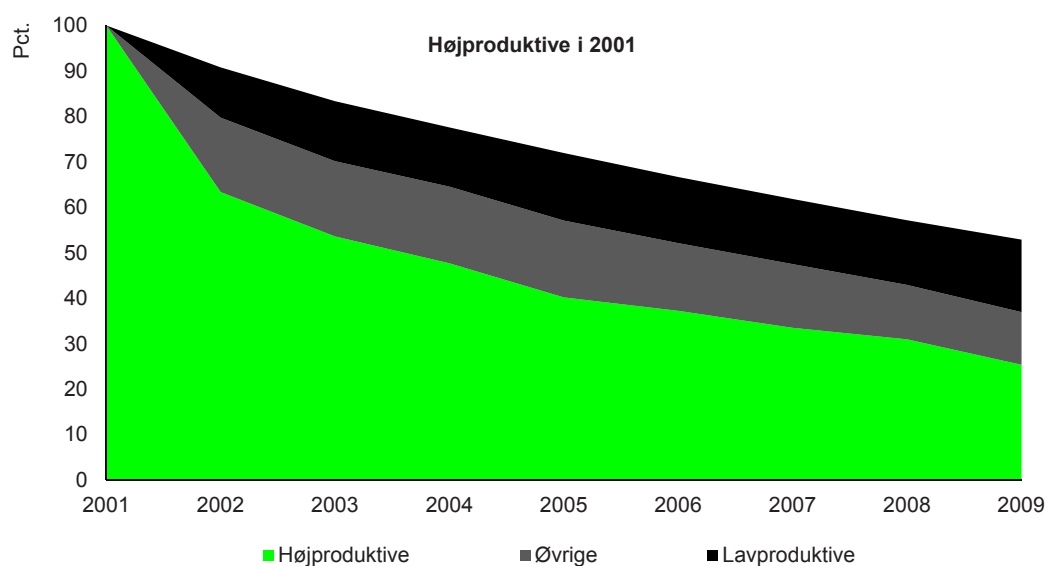
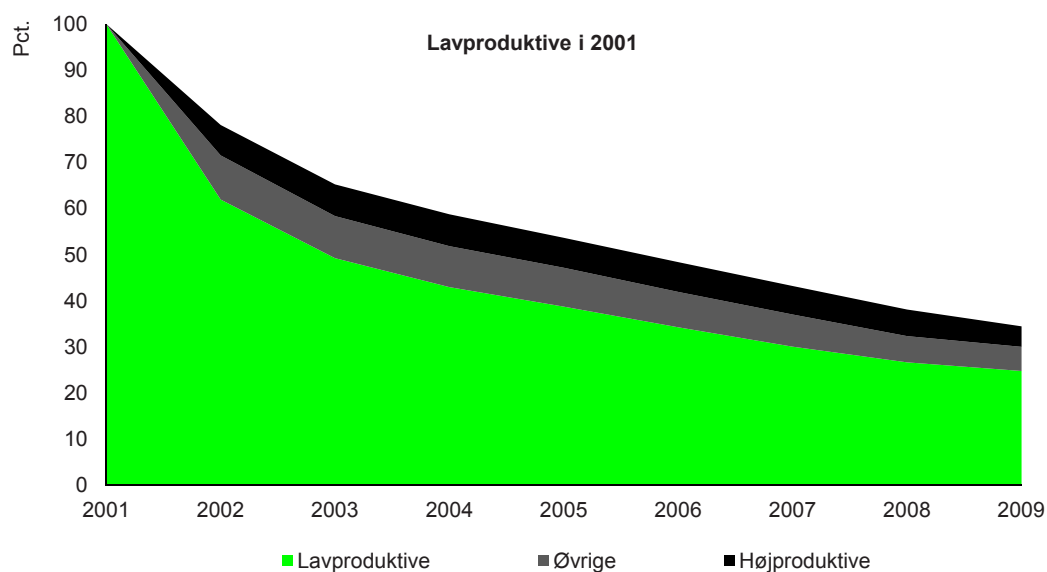
<sup>30</sup> I beregninger anvendes såkaldt trecifret NACE-brancheniveau.

<sup>31</sup> En virksomhed kan forsvinde fra datagrundlaget på to måder: Enten fordi den rent faktisk lukker, eller fordi aktiviteterne i virksomheden fortsætter under nyt cvr-nr. Det sidste kan være tilfældet, hvis virksomheden bliver opkøbt af en anden virksomhed. En opgørelse over reelt lukkede virksomheder viser, at 70 pct. af de højproduktive virksomheder, der forsvinder fra datagrundlaget, er reelle lukninger. Tilsvarende gælder for 77 pct. af de lavproduktive virksomheder, der forsvinder fra datagrundlaget.



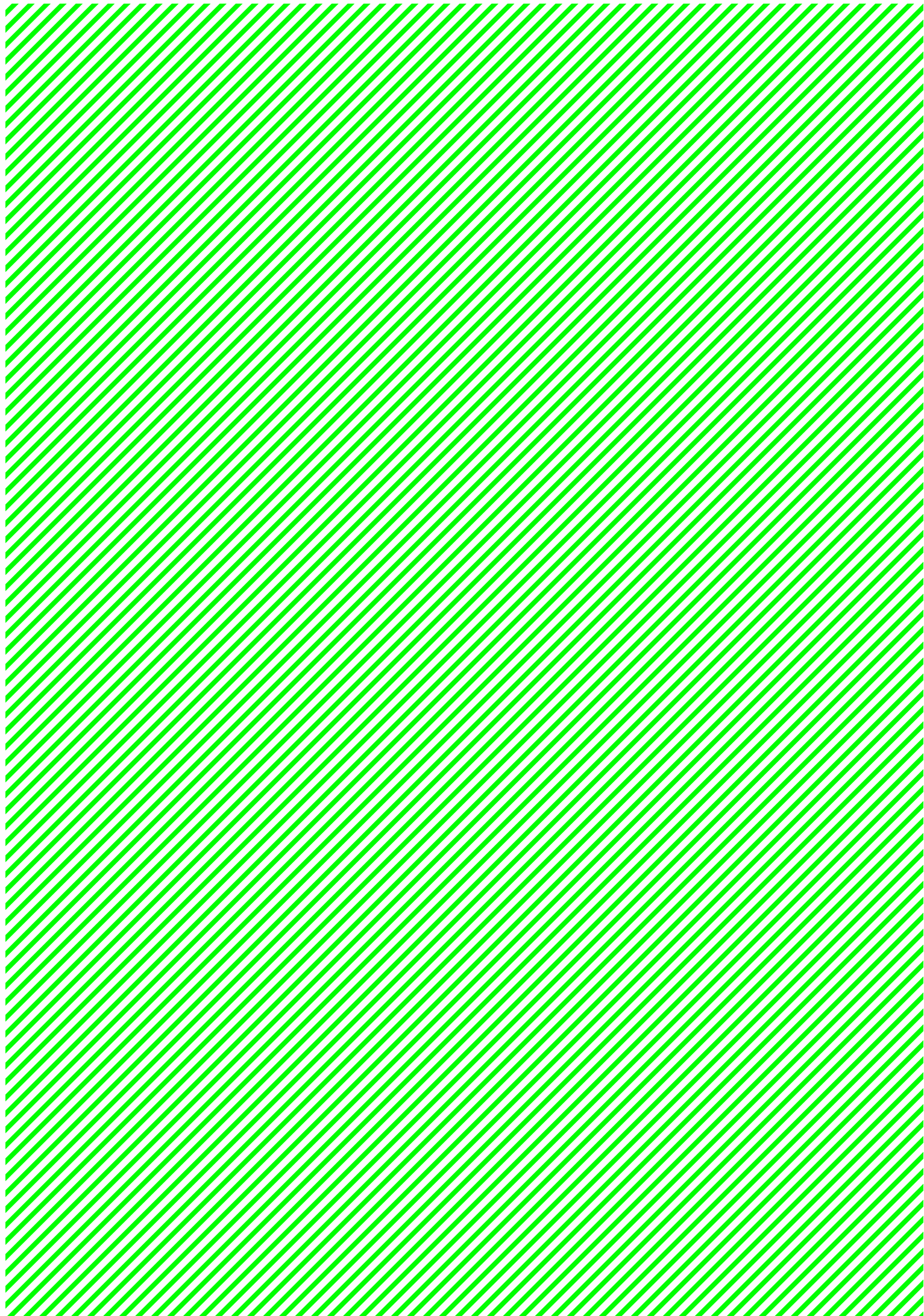
Omvendt er det tilsyneladende sværere at fastholde en position som højproduktiv virksomhed. Blandt de højproduktive virksomheder i 2001 var 48 pct. af de tilbageværende fortsat højproduktive i 2009. Men 30 pct. var blevet lavproduktive. Det understreger, at også de forholdsvis højproduktive virksomheder løbende må bestræbe sig på at øge produktiviteten for ikke at blive overhalet af konkurrenterne.

FIGUR 8: UDVIKLING FOR LAV- OG HØJPRODUKTIVE VIRKSOMHEDER 2001-2009



Note: Figurene viser udviklingen for de virksomheder, der var henholdsvis lavproduktive (arbejdsproduktivitet mindst 20 pct. under gennemsnittet) og højproduktive (arbejdsproduktivitet over gennemsnittet) i 2001.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.



# Kapitel 4

## Konkurrenceintensiteten i Danmark

---

Konkurrence er en væsentlig drivkraft for produktivitet og dermed for vækst og velstand. Konkurrence kan imidlertid ikke måles ved hjælp af en enkelt indikator, og den vurderes bedst på afgrænsede markeder. I dette kapitel gennemgås en række indikatorer og undersøgelser, der hver især bidrager til at give et samlet billede af konkurrenceintensiteten i Danmark. Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at konkurrencen kan forbedres. Boks 10 opsummerer konklusionerne på analyserne i dette kapitel.

### BOKS 10: VIDEN OM KONKURRENCEINTENSITETEN I DANMARK

- Konkurrenceintensiteten kan ikke måles i ét enkelt tal og bør ideelt set vurderes fra marked til marked.
- I et lille land som Danmark er konkurrenceintensiteten på hjemmemarkedet som udgangspunkt lavere end i større lande.
- En række indikatorer tyder på, at konkurrenceintensiteten kan forbedres:
  - Markedsstudier har vist, at der er konkurrenceproblemer flere steder i den danske økonomi.
  - Der er tegn på, at virksomhedernes målsætninger og adfærd er mindre konkurrenceorienteret i Danmark end i andre lande.
  - På en del markeder er forbrugerne ikke særligt aktive og kritiske. Fx er det forholdsvis få forbrugere, der skifter bank.
  - Indførelsen af en effektiv konkurrencelovgivning i Danmark har haltet bagefter udviklingen i de fleste andre rige lande.
  - Flere brancher i Danmark har en svag virksomhedsdynamik – det gælder typisk brancher, der er skærmet fra udenlandsk konkurrence og samtidigt har haft en svag produktivitetsudvikling.
- En række andre indikatorer og undersøgelser giver mindre entydige signaler:
  - Prisniveauet er relativt højt i Danmark, hvilket kunne tyde på manglende konkurrence, men også kan skyldes andre forhold.
  - Indikatorer, der måler markedskoncentration samt priser i forhold til omkostninger (avancer) giver forskellige resultater for forskellige brancher. Et studie viser, at danske avancer er små i forhold til andre OECD-lande.
- Samlet set er det Produktivitetskommissionens vurdering, at konkurrenceintensiteten i dansk økonomi kan forbedres.

I et lille land kan markedernes størrelse typisk kun opretholde forholdsvis få virksomheder. Derfor vil der i et land som Danmark som udgangspunkt være færre konkurrenter – og dermed lavere konkurrenceintensitet – end i et stort land som eksempelvis USA. Det gælder især i de hjemmemarkedsorienterede brancher.

#### 4.1 Markedsstudier af konkurrenceintensiteten

Konkurrenceintensitet afhænger af en lang række faktorer, som hver især bør vurderes, når konkurrencen ønskes belyst. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemfører løbende sådanne analyser af markeder. Tabel 5 sammenfatter hovedkonklusionerne for en række af de studier, som styrelsen har gennemført siden 2009.

Flere markeder er kendetegnet ved, at forbrugerne har svært ved at gennemskue markedet, og at omkostningerne ved at opnå den relevante information til at træffe et fornuftigt forbrugsvalg er relativt høje. Det gælder fx bank-, forsikrings- og mobilmarkederne samt detailmarkedet for el. Desuden har flere markeder problemer med et højt prisniveau og begrænsninger på forbrugernes valgmuligheder. Det drejer sig fx om dagligvare- og fødevaremarkedet, samt markedet for tv-kanaler og markedet for bilservice. Endelig er der flere brancher, hvor offentlig regulering begrænser konkurrencen.

Tabel 5 giver dels et billede af, at konkurrencen kan forbedres i de viste brancher, og dels giver den en praktisk illustration af, at konkurrenceintensitet ikke kan vurderes ud fra ét mål alene. Der skal foretages en grundig analyse for at få det korrekte indblik i det enkelte marked.

Det vil føre for vidt for Produktivitetskommissionen at skulle gennemgå alle markeder, så i resten af kapitel 4 omtales mere overordnede indikatorer og tidligere undersøgelser med henblik på at få et mere generelt billede af konkurrenceforholdene.

TABEL 5: MARKEDSSTUDIER

STUDIE	DATO	PRIMÆRT PROBLEM
Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder	April 2013	Manglende priskonkurrence. Søge- og skifteomkostninger pga. informationsasymmetrier.
Forbrugernes skift af mobil- og forsikringsudbydere	Nov. 2012	Uigennemsigtige markeder med høje søgeomkostninger, hvilket begrænser forbrugermobiliteten.
Forbrugerforhold på markedet for ejendomsmægling	Okt. 2012	Vanskeligt for forbrugerne (sælgerne) at vurdere kvaliteten af ydelsen i forhold til prisen. Omfattende regulering og kompleksitet på markedet. Lav gennemsigtighed.
Autorisationsordningen for bobestyrere	Juni 2012	Flere elementer i autorisationsordningen for bobestyrere begrænser konkurrencen unødvendigt, fx antalsbegrænsning, begrænsede valgmuligheder og begrænset vejledning om valg- og klagemuligheder.
Tilbud i den danske dagligvarehandel	Maj 2012	Høje priser på dagligvarer, selv når der korrigeres for, at mange produkter sælges på tilbud i Danmark.
Detailmarkedet for elektricitet	Dec. 2011	Monopol lignende tilstand på de enkelte markeder, immobile forbrugere samt uhensigtsmæssig regulering.
Distribution af tv-kanaler	Nov. 2011	Begrænsninger for frit valg af tv-kanaler, restriktioner for frit valg af tv-distributør, betydelig koncentration på markedet.
Dagligvaremarkedet	Juni 2011	Høj koncentration, høje priser, lav produktivitet, lovgivningsmæssige barrierer.
Regulering af apotekssektoren	Feb. 2010	Omfattende regulering vedr. ejerskab, antalsregulering, bevillinger mv., der begrænser konkurrencen.
Konkurrencen på detailmarkedet for el	Feb. 2010	Strukturelle forhold (integreret struktur mellem net-selskaber og deres handelsselskaber) kan virke som adgangsbarrierer og kan sløre gennemsigtigheden.
Fødevarepriser - Prisudviklingen på mælk, smør og brød	Juni 2009	Mejerier, supermarkeder og møller har især været årsag til prisstigningerne.
Konkurrenceredegørelse 2009	Juni 2009	Høje priser for bilreparationer- og service.
Bolighandel. Ydelser fra ejendomsmæglere og advokater	Feb. 2009	Begrænsede muligheder for til- og fravalg af tillægsydelser mm. Manglende prisgennemsigtighed.

Kilde: Egen opsummering af udvalgte publikationer på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside.

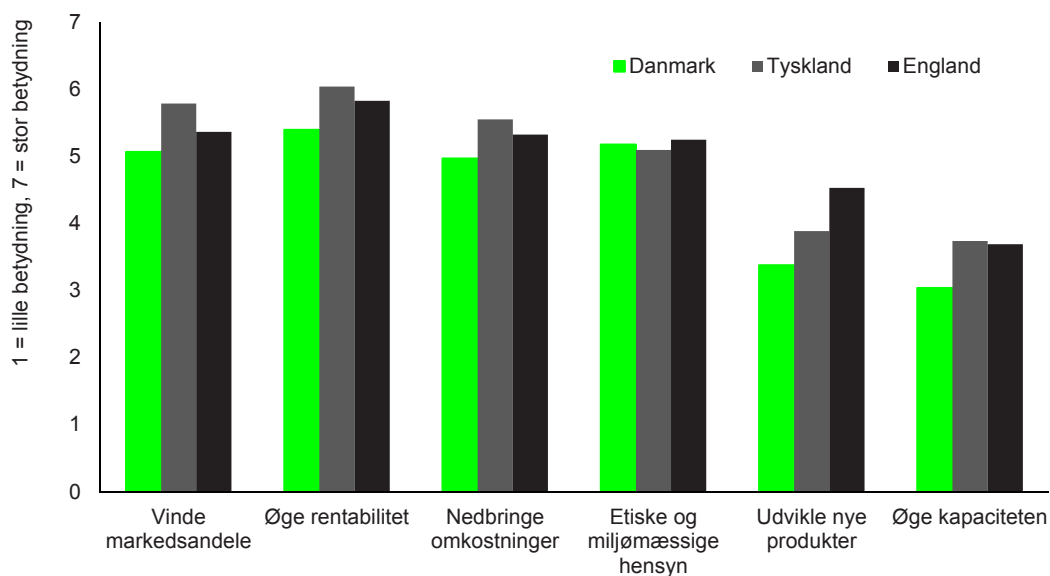
## 4.2 Konkurrencekulturen

En måde at måle konkurrencen på er at spørge virksomhederne, i hvor høj grad de konkurrerer med andre virksomheder. Fx kan man spørge dem, i hvor høj grad de er fokuserede på at vinde markedsandele og gennemføre effektiviseringer. Det giver en indikation af virksomhedernes konkurrencekultur.

Konkurrencestyrelsen (2010) finder i en spørgeundersøgelse, at konkurrencekulturen blandt danske virksomheder er svagere end blandt tyske og engelske virksomheder. I England og Tyskland er virksomhederne konsekvent mere fokuserede på at vinde markedsandele, øge rentabiliteten og udvikle nye produkter mv., som det fremgår af figur 9. Det tyder på, at de i højere grad end danske virksomheder oplever, at de er i skarp konkurrence med andre virksomheder. Kun i forhold til etiske og miljømæssige hensyn er de danske virksomheder på niveau med de udenlandske. Man bør dog holde sig for øje, at det er svært at lave disse sammenligninger på tværs af lande, og man bør derfor ikke konkludere for håndfast.

En stærk konkurrencekultur blandt virksomhederne er ikke altid tilstrækkelig til at sikre, at markederne fungerer effektivt. Der skal også være en udviklet konkurrencementalitet blandt forbrugerne. Oplyste og aktive forbrugere kan fremme konkurrencen ved at 'stemme med fødderne' – det vil sige aktivt opsøge de bedste produkter og de bedste priser.

FIGUR 9: VIRKSOMHEDERNES KONKURRENCEMENTALITET



Note: Indeks for den betydning, virksomhederne tillægger de forskellige målsætninger. Gennemsnittene af de danske virksomheders svarværdier er signifikant lavere end gennemsnittene i henholdsvis England og Tyskland med undtagelse af parametrene 'etiske og miljømæssige hensyn'.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2010).

Der er stor forskel på, hvor lang tid forbrugere bruger på at finde den rigtige løsning til netop deres behov. Fx er nybagte forældre ofte opmærksomme på at undersøge markedet og læse forbrugertests, når den nye autostol til det nyfødte barn skal vælges. Men når de samme forbrugere køber andre produkter, er de ofte mindre kritiske. Det gælder fx på bankmarkedet, hvor forbrugerne generelt er ret immobile. Det skyldes formentlig, at ydelserne er komplicerede og svære at sammenligne. Et studie viser, at kun hver tiende danske bankkunde har skiftet bank inden for de sidste to år. Det er lavere end i de fleste andre europæiske lande.<sup>32</sup>

De nævnte undersøgelser tyder på, at konkurrencekulturen generelt er svagere i Danmark end i andre europæiske lande.

#### 4.3 Den danske konkurrencelovgivning har været mangelfuld

Formålet med konkurrenceloven er at hindre virksomheder i at begrænse konkurrencen, fx ved at forbyde karteller og forhindre fusioner, der skader konkurrencen. Danmark fik først i slutningen af det 20. århundrede en effektiv konkurrencelov, der indførte fusionskontrol og forbød virksomheder at indgå konkurrencebegrænsende aftaler. Det var noget senere end i de fleste sammenlignelige lande.

Dertil kommer, at omsætningsgrænserne, der er afgørende for, hvornår en fusion skal anmeldes til konkurrencemyndighederne, frem til 2010 var relativt høje i Danmark. Ifølge rapporten fra udvalget om ændring af fusionskontrolreglerne (2008) blev en række ikke-anmeldelsespligtige fusioner gennemført i 2000'erne, som har medvirket til at styrke markedspositionen for allerede dominerende virksomheder. Det drejer sig bl.a. om Arlas overtagelse af en række mindre mejerier og TDC's køb af Telmore.

I en række år var de danske forhold dermed et stykke fra bedste praksis inden for konkurrencelovgivning. Virksomhederne har derfor haft mulighed for at udvise konkurrencehæmmende adfærd og gennemføre fusioner i Danmark, der ikke var tilladt i udlandet.

Det retter en konkurrencelov ikke op på fra én dag til en anden. For det første er det af gode grunde svært i dag at omgøre fusioner, der blev foretaget, før konkurrenceloven blev indført og efterfølgende skærpet, selvom de kan have været til skade for konkurrencen. For det andet skal virksomhederne lære den nye konkurrencelov at kende, og det kan tage tid. Særligt for mindre virksomheder, der ikke har jurister eller andre sagkyndige ansat.

Alene det faktum, at vi har haltet efter med at indføre en effektiv konkurrencelov, indikerer derfor, at konkurrenceintensiteten kan være lavere i Danmark end i sammenlignelige lande. I takt med, at konkurrenceloven er blevet gjort mere tidssvarende – og især med den seneste skærpelse af strafframmerne – må det formodes at have haft en gavnlig virkning på konkurrenceintensiteten. Kapitel 5 indeholder en uddybende gennemgang af konkurrenceloven og konkurrencemyndighederne samt Produktivitetskommissionens forslag til at styrke dem.

#### 4.4 Konkurrence og virksomhedsdynamik

Et marked med svag konkurrence vil typisk være karakteriseret ved en manglende virksomhedsdynamik. Man vil blandt andet opleve, at lavproduktive virksomheder ikke bliver udkonkurreret, men får lov til at blive på markedet i mange år uden at forbedre produktiviteten. Og omvendt at højproduktive virksomheder ikke vinder markedsandele.

Svag konkurrence vil derfor ofte hænge sammen med et lille vækstbidrag fra virksomhedsdynamik. Som vist i kapitel 3 er det netop tilfældet i de hjemmemarkedsorienterede serviceerhverv. Det indikerer, at konkurrencen i disse erhverv er forholdsvis svag.

---

<sup>32</sup> *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013).*

#### 4.5 Priserne er relativt høje i Danmark

Høje priser er endnu en mulig indikator på dårlig konkurrence. Det skyldes, at hvis der er få virksomheder på et marked – eventuelt kun en enkelt monopolvirksomhed – kan en virksomhed øge prisen uden at miste (mange) kunder. Forbrugerne har simpelthen ikke noget eller kun få alternativer. Når der kun er få virksomheder på et marked, er det også nemmere for dem at opretholde en underforstået aftale om at fastholde en høj pris. Denne effekt forstærkes, hvis forbrugerne ikke aktivt afsøger markedet, før de køber.

Hvis der derimod er mange virksomheder og aktive forbrugere på et marked, vil forbrugerne hurtigt og nemt skifte til den udbyder, der har den laveste pris. Tilmed er det svært for virksomhederne at opretholde en høj pris, da der ofte vil være mindst én virksomhed, der vælger at underbyde konkurrenterne for at vinde markedsandele. Hvis konkurrenceintensiteten i et land er lav, vil priserne derfor have en tendens til at være højere end i lande med stærkere konkurrence.

Ved hjælp af internationale statistikker er det muligt at sammenligne forbrugerpriser i en række europæiske lande. Disse statistikker sammenligner forbrugerpriserne på en lang række produkter, der spænder lige fra kød, tøj og sko til persontransport mv.

Forbrugerpriserne afspejler til dels konkurrenceintensiteten i det sidste salgsled, hvor den endelige forbruger køber sine produkter, hvad enten det er i supermarkedet eller hos håndværkeren. Men de afspejler også konkurrenceforholdene tidligere i værdikæden, det vil sige i produktion og distribution.

Man skal tage højde for, at forbrugerpriser afhænger af andre forhold end konkurrenceintensiteten. Hvis der er særligt høje omkostninger i Danmark, fx som følge af u hensigtsmæssig regulering, høje afgifter eller dårlig produktivitet i de hjemmemarkedsorienterede brancher, vil det også afspejle sig i priserne.

Før man kan anvende forbrugerpriser som konkurrenceindikator, bør man derfor korrigere dem for effekter, der ikke vedrører konkurrenceintensiteten. Først og fremmest skal man korrigere for skatter og afgifter, der direkte påvirker forbrugerprisen, fx moms, således at det er virksomhedernes egne priser, kaldet nettopriserne, der sammenlignes.

Der næst bør man tage højde for, at velstående lande typisk har et højt prisniveau som følge af den såkaldte Balassa-Samuelsoneffekt. Denne effekt tilsiger, at en forskel i produktivetsniveauet mellem højproduktive, internationalt orienterede brancher og mindre produktive hjemmemarkedsorienterede brancher vil føre til et højt prisniveau i de hjemmemarkedsorienterede brancher.

Balassa-Samuelsoneffekten er et resultat af, at produktiviteten erfaringsmæssigt stiger hurtigere i internationalt handlende erhverv. Dels fordi det ofte rent teknisk er nemmere at hæve produktiviteten i disse erhverv, og dels fordi virksomhederne er udsat for udenlandsk konkurrence. Den stigende produktivitet afspejler sig i højere lønninger. Virksomheder i hjemmemarkedsorienterede erhverv er tvunget til at matche de høje lønninger for at tiltrække medarbejdere. Men for disse virksomheder vil den højere løn ikke afspejle en stigende produktivitet. For at opveje dette misforhold må de hæve prisen på deres produkter.

Denne priseffekt er således ikke nødvendigvis drevet af manglende konkurrencepres, hvilket er baggrunden for, at der foretages en såkaldt velstandskorrektion.<sup>33</sup> Fordi de relative produktivetsniveauer ikke kendes, foretages velstandskorrektionen ved at korrigere for forskel-

---

<sup>33</sup> En formel beskrivelse af velstandskorrektionen findes på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside under dokumentationen for prissammenligningen i Konkurrenceredegørelse 2008. Dansk Erhverv har foreslået at anvende en simpel lønkorrektions frem for velstandskorrektionen, se notat fra Dansk Erhverv (2012). Produktivitetskommissionen vurderer dog, at velstandskorrektionen er den rigtige måde at korrigere for velstandseffekterne, jf. notat på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens (2013) hjemmeside.



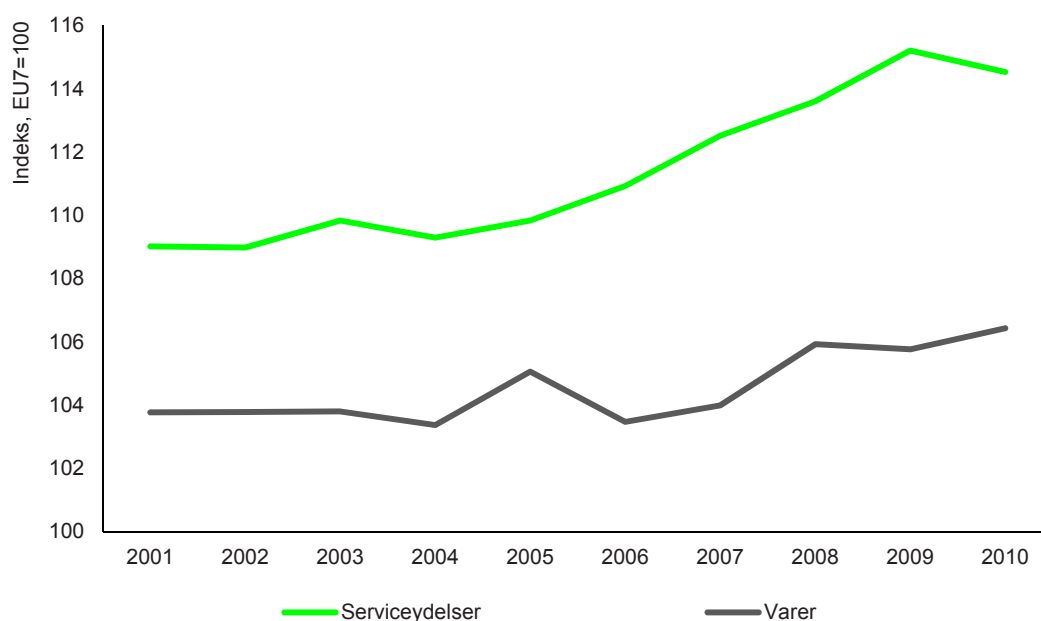
le i landenes købekraftjusterede BNP per indbygger. Det sker under antagelse om, at der er en tæt sammenhæng mellem forskelle i velstandsniveau og forskellene mellem produktivitetensniveauerne i de internationalt orienterede brancher og hjemmemarkedserhvervene.

Som det fremgår af figur 10, er prisniveauet højt i Danmark, også når der er taget højde for skatter, afgifter og velstandseffekter. Særligt er prisniveauet for tjenesteydelser højt i Danmark. Det ligger knap 15 procent over EU7-gennemsnittet.<sup>34</sup> Priserne for varer ligger godt seks procent over gennemsnittet.

Det relativt høje prisniveau tyder på, at konkurrencen er svagere i Danmark, men det kan også skyldes, at velstandskorrekturen i praksis ikke fuldt ud korrigerer for forskellene i produktivitetensniveauer mellem de internationalt orienterede erhverv og hjemmemarkedserhvervene. Derudover skal man i sammenligninger af prisniveauer mellem lande være opmærksom på, at tilbudspriser og kampagner generelt er mere udbredt i danske butikker end i udlandet. Da Eurostats prisdatabaser ikke medtager tilbud, der er kortere end fire uger, kan det reelle prisniveau i danske butikker være lavere end det, der fremgår af statistikken.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2012 gennemført en analyse af tilbudskulturen i dagligvarehandlen. Her finder de, at dagligvarepriserne ligger fire-seks procent højere i Danmark i forhold til EU7-gennemsnittet, når der korrigeres for forskelle i tilbudskultur.<sup>35</sup>

FIGUR 10: RELATIVE PRISER I DANMARK I FORHOLD TIL EU7-GENNEMSNI 2001-2010



Note: Velstandskorrigerede nettopriser. EU7-landene er Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Holland og Tyskland.  
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beregninger på baggrund af tal fra Eurostat og OECD.

<sup>34</sup> EU7 er Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Holland og Tyskland.

<sup>35</sup> Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012).

#### 4.6 Prisen i forhold til omkostningerne

En metode til at tage højde for Balassa-Samuelson-effekten er at kigge på prisniveauet i forhold til produktionsomkostningerne, herunder løn. Det såkaldte Lerner-indeks opgør forskellen mellem omkostnings- og prisniveauet for en virksomhed eller for et marked og er dermed en indikator for konkurrenceintensiteten. Et højt Lerner-indeks betyder, at prisen er høj i forhold til produktionsomkostningen. Boks 11 viser, hvordan indekset beregnes.

Ideen med indikatoren er, at virksomhederne vil konkurrere om at tiltrække kunderne ved at sætte den laveste pris, hvis der er skarp konkurrence. De vil derfor løbende sænke prisen, indtil den ender tæt på omkostningerne ved at producere varen eller tjenesteydelsen. Hvis der omvendt ikke er kamp om kunderne, vil virksomhederne sætte prisen højere.

Lerner-indekset er teoretisk set en bedre indikator for konkurrenceintensiteten end prisniveauet alene. Imidlertid er det sværere at anvende i praksis, da det i princippet kræver detaljerede oplysninger om virksomhedernes omkostningsstrukturer. Det er viden, som oftest kun findes i virksomhedernes ledelse.

Som det fremgår af figur 10, er prisniveauet i forhold til udlandet steget i perioden. Det er dog ikke nødvendigvis et tegn på, at konkurrenceintensiteten er faldet. Det kan også være et resultat af, at produktivitetsudviklingen i de hjemmemarkedsorienterede erhverv har været særligt svag i Danmark i forhold til udlandet, hvilket ifølge Balassa-Samuelson-effekten vil medføre stigende priser.

Produktivitetskommissionen (2013) påpegede netop, at produktivitetsvæksten for serviceerhvervene – der i vid udstrækning er hjemmemarkedsorienterede – har været lavere end i en række sammenlignelige lande. Argumentet bider sig selv lidt halen, da den svage produktivitetsudvikling jo netop kan skyldes svag konkurrence – det er bare ikke sikkert.

Derudover er fortolkningen af Lerner-indekset ikke altid entydig. En lav indeksværdi er ikke nødvendigvis udtryk for, at markedet fungerer effektivt. Det kan også skyldes, at forholdsvis lavproduktive virksomheder med høje omkostninger overlever for længe. Og på visse markeder vil et ekstraordinært stort overskud som følge af manglende konkurrence resultere i høje lønninger, fordi den svage konkurrence gør arbejdsgiverne mere eftergivende over for medarbejdernes lønkrav. Dette kaldes for *rent-sharing* (profitdeling) og presser Lerner-indekset ned.

Som det ses i figur 11, er der stor forskel på Lerner-indekset mellem brancherne. Det vil dog kræve yderligere undersøgelser at afgøre, hvorvidt de er udtryk for stærk eller svag konkurrence i de enkelte brancher.

Mólnár og Bottini (2010) beregner og sammenligner avancerne i OECD-landene for en række servicebrancher.<sup>36</sup> Avancen (engelsk: *mark-up*) er et andet udtryk for forholdet mellem pris og omkostninger. Analysen finder, at de danske avancer generelt ligger blandt de laveste i OECD. Det taler for, at der er effektiv priskonkurrence i Danmark. Men det kan som nævnt ovenfor også skyldes, at lavproduktive virksomheder ikke bliver udkonkurreret, eller at svag konkurrence fører til deling af ekstraordinært stort overskud mellem lønmodtagere og virksomheder. Det kræver flere studier, før der kan konkluderes endeligt.

---

<sup>36</sup> Det gælder, at Lerner-indekset er lig  $1 - 1/\mu$ , hvor  $\mu$  er avancen beregnet som  $P/MC$ , hvor  $P$  er prisen, og  $MC$  er de marginale omkostninger. I studiet anvendes gennemsnitlige omkostninger som approksimation for de marginale omkostninger.

## BOKS 11: UDREGNING AF LERNER-INDEKSET

Lerner-indekset,  $L$ , er defineret som den relative forskel mellem prisen på en virksomheds produkt,  $P$ , og virksomhedens marginale omkostninger,  $MC$ , dvs. omkostningen ved at producere én enhed ekstra:

$$L = \frac{P - MC}{P}$$

Hverken prisniveauet eller virksomhedernes marginale omkostninger fremgår imidlertid af deres regnskaber. Derfor omskrives udtrykket ovenfor ved at erstatte de marginale omkostninger med de gennemsnitlige omkostninger,  $AC$ .<sup>37</sup> Dernæst ganges tæller og nævner med antallet af solgte enheder,  $Q$ , således at Lerner-indekset kan approksimeres ved hjælp af data for virksomhedernes omsætning og samlede omkostninger:

$$L^{approx.} = \frac{P - AC}{P} = \frac{P \times Q - AC \times Q}{P \times Q} = \frac{\text{omsætning} - \text{samlede omkostninger}}{\text{omsætning}}$$

Registerdata indeholder disse oplysninger, og Lerner-indekset kan derfor beregnes for hver enkelt virksomhed.

Omsætningen fraregnet de totale omkostninger er et udtryk for virksomhedens profit. De totale omkostninger er her beregnet som udgifter til råvarer, husleje og løn mv., samt omkostninger til kapital. Disse er i overensstemmelse med en del øvrige studier estimeret som 0,04 ganget med den samlede kapitalbeholdning.

Lerner-indeksene er beregnet på virksomhedsniveau, og dernæst er omsætningen brugt til at lave et vægtet branchegennemsnit.

### 4.7 Koncentration

Markedskoncentration er en hyppigt anvendt indikator for konkurrenceintensiteten. På et marked med få, store virksomheder, vil virksomhederne have en vis markedsagt, hvilket kan sænke konkurrenceintensiteten, jf. ovenfor. En lav markedskoncentration bliver derfor ofte fortolket som tegn på, at der er sund konkurrence.

Men også denne indikator skal tolkes varsomt. For det første kan konkurrencen godt være intensiv, selvom koncentrationen er høj. Det vil være tilfældet, hvis de få virksomheder kæmper hårdt med hinanden om markedet, eller hvis barriererne for tilgang af nye virksomheder er lave.<sup>38</sup> I nyere tid kendes dette fænomen blandt andet fra markedet for smartphones, hvor store virksomheder i perioder har været tæt på at få monopol, men konstant må udvikle deres produkter for at undgå, at konkurrenterne overtager markedet. Virksomhederne ved, at hvis de slapper for meget af, så bliver deres produkter overhalet af nye og bedre løsninger.

For det andet er det svært at opgøre koncentrationen på et *marked*. Ved hjælp af registerdata er det umiddelbart muligt at beregne koncentrationen i en *branche*. Men virksomheder i samme branche kan godt befinde sig på hver sit marked. Nogle selskaber har desuden datterselskaber i forskellige brancher, fx i produktion, engros- og detailhandel, hvorfor koncentrationsmålet på brancheniveau undervurderer deres markedsagt. Derudover kan der være andre beregningsmæssige vanskeligheder. Fx er detailbranchen karakteriseret ved, at to

<sup>37</sup> Samme fremgangsmåde er fx brugt af Det Økonomiske Råd (2005).

<sup>38</sup> Tre betingelser skal ifølge Baumol m.fl. (1982) være opfyldt for at sikre maksimal konkurrenceintensitet (også kaldet perfekt konkurrence) på et marked med høj koncentration. (1) Ingen barrierer for tilgang eller afgang af virksomheder, (2) ingen sunk costs og (3) samme teknologi tilgængelig for alle virksomheder.

store selskaber, Coop Danmark og Dansk Supermarked, sidder på en stor del af markedet, men det kommer ikke til udtryk i statistikken.

Med disse forbehold in mente viser figur 11 koncentrationen i en række brancher opgjort ved det såkaldte Herfindahl-Hirschmann-indeks. En indeksværdi under 0,15 betragtes typisk som et ikke-koncentreret marked, mens en værdi over 0,25 karakteriserer et marked med høj koncentration.

I en stor del af industribrancherne er koncentrationen meget høj, blandt andet inden for fødevarer- og drikkevarerindustrien. Omvendt er koncentrationen meget lav i de fleste servicebrancher.

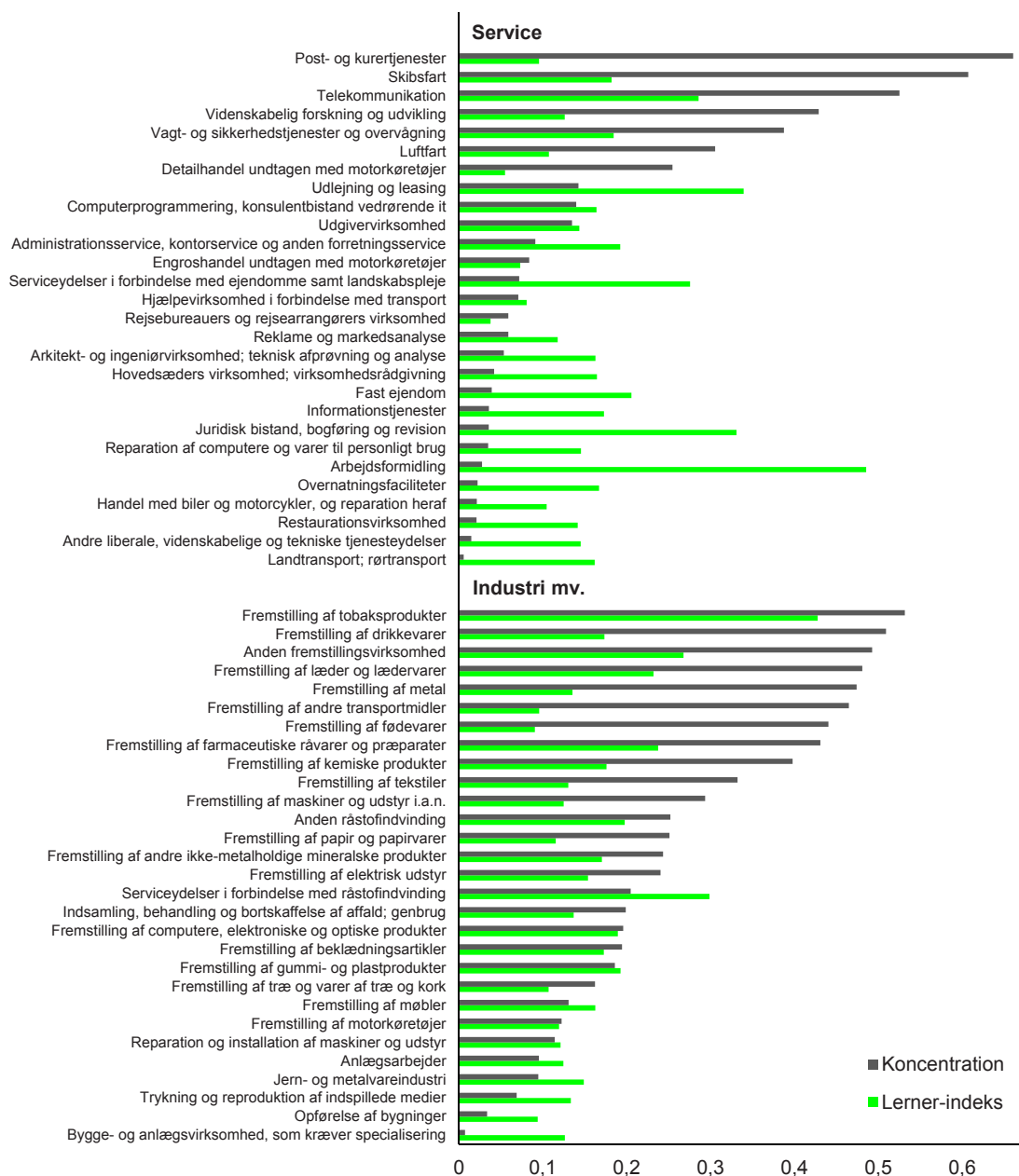
For nogle brancher kan en høj koncentration være tegn på, at der er potentiale for at forbedre konkurrenceintensiteten. Men for andre brancher, særligt i industrien, afspejler en høj koncentration i en vis grad de betydelige stordriftsfordele, som ville gå tabt, hvis markedet skulle betjenes af et stort antal mindre virksomheder. En virksomhed skal have en vis størrelse, før den er konkurrencedygtig. Det er ofte tilfældet for meget kapitalintensive virksomheder som eksempelvis fabrikker af cement eller stensuld.

Lerner-indekset giver som nævnt ikke altid basis for entydige konklusioner om konkurrenceintensiteten, og ifølge figur 11 er der ikke en tæt sammenhæng mellem koncentrationen og Lerner-indekset. I enkelte af de ikke-koncentrerede servicebrancher er Lerner-indekset relativt højt.

Et lavt Lerner-indeks og/eller et lavt Herfindahl-Hirschmann-indeks udelukker ikke, at der er svag konkurrence i branchen. Tilsvarende kan man ikke konkludere, at der nødvendigvis er svag konkurrence i brancher med høje indeksværdier. Men der kan være grund til at kigge nærmere på brancher, hvor begge indeksværdier er høje, det vil sige brancher, der er karakteriseret af virksomheder med betydelig markedsmagt og høje avancer.

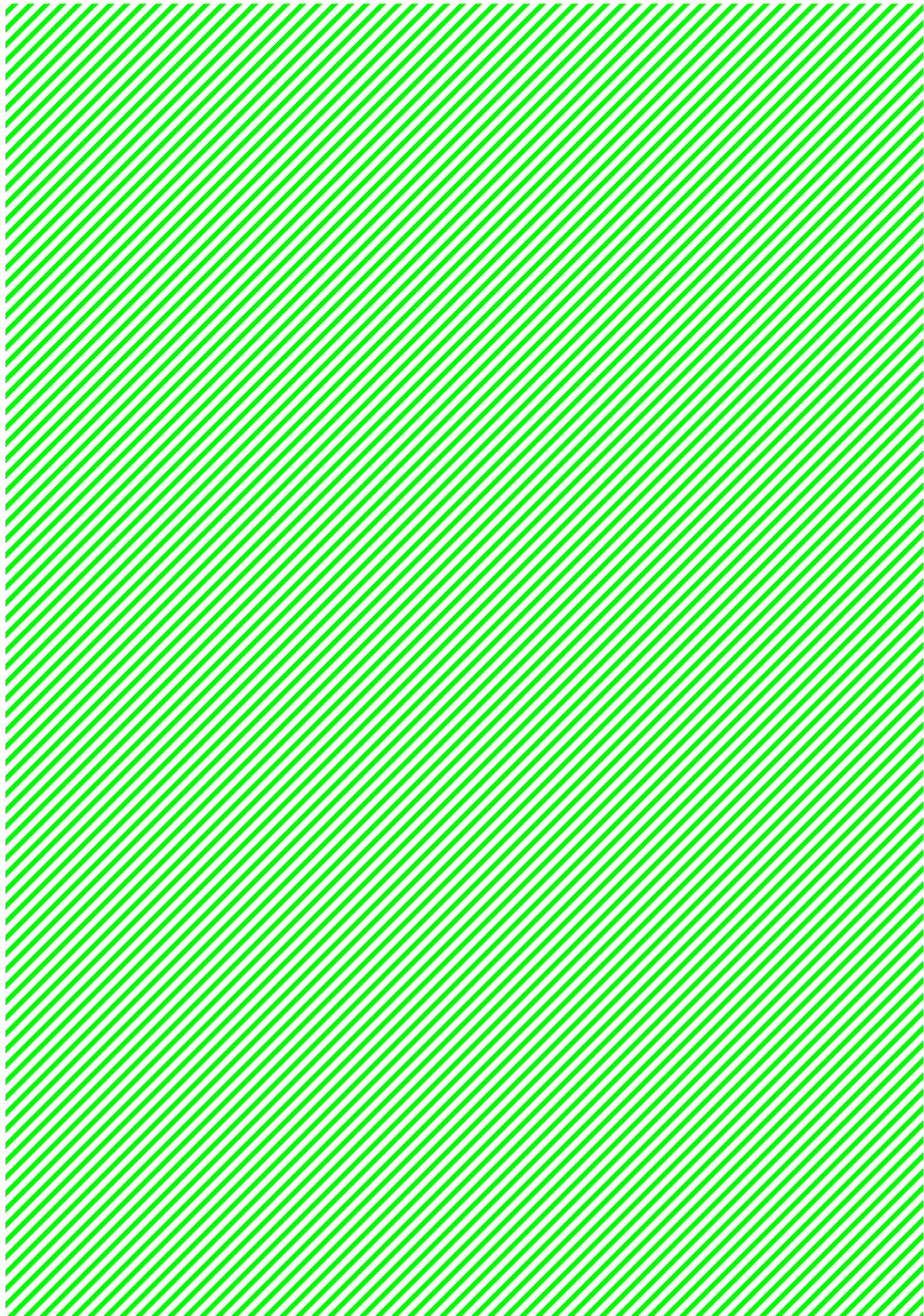
Konklusionen er, at såvel Lerner-indekset for avancer som Herfindahl-Hirschmann-indekset for koncentration undertiden kan hjælpe til at identificere markeder med svag konkurrence, men der vil typisk være behov for supplerende analyser, før man kan drage sikre slutninger om konkurrenceintensiteten på et givet marked.

FIGUR 11: KONCENTRATION OG LERNER-INDEKS PÅ BRANCHENIVEAU 2009



Note: Koncentrationen er udregnet som summen af virksomhedernes kvadrerede markedsandele målt ved omsætningen (såkaldte Herfindahl-Hirschmann-indeks). Koncentrationen er beregnet for virksomheder med mindst ét årsværk, og koncerner med flere cvr-numre er slået sammen til én virksomhed. For Lerner-indeksene er virksomheder med negativ værditilvækst sorteret fra. Nogle brancher er udeladt, da der er så få virksomheder, at de enkelte virksomheder vil kunne identificeres.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.



# Kapitel 5

## Konkurrenceloven og -myndighederne

---

Konkurrence skal helst komme af sig selv, men i praksis kan der være en tilskyndelse for den enkelte virksomhed til at begrænse eller helt undgå konkurrence ved fx at aftale priser med andre virksomheder. For at forebygge dette er det vigtigt, at der er en konkurrencelovgivning, der afskrækker konkurrencehæmmende adfærd, og konkurrencemyndigheder, der effektivt kan håndhæve lovgivningen.

De to næste bokse opsummerer kapitlets hovedkonklusioner og Produktivitetskommissionens anbefalinger på området, herunder om arbejdsmarkedsklausuler, der også behandles i kapitlet.

### BOKS 12: VIDEN OM KONKURRENCELOVEN OG -INSTITUTIONERNE

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke produktiviteten gennem en styrket konkurrencelovgivning tager udgangspunkt i følgende forhold:

- En effektiv konkurrencelovgivning, der også håndhæves effektivt, har væsentlig betydning for konkurrencen og dermed også for produktivitetsudviklingen.
- Den danske konkurrencelov har tidligere været relativt lempelig, men med de seneste ændringer, herunder især skærpelsen af sanktionerne, er den på de fleste områder på niveau med bedste praksis i EU-landene.
- Den sene indførelse af en effektiv dansk konkurrencelovgivning har formentlig haft en mærkbart negativ indvirkning på konkurrencepresset i dansk økonomi og dermed på produktivitetsudviklingen.
- På nogle punkter er den danske konkurrencelov fortsat mindre effektiv end i de EU-lande, der har den bedste praksis på området. Blandt andet er det ikke alle overtrædelser af konkurrenceloven, som kan straffes.
- De institutionelle rammer for konkurrence- og forbrugermyndighederne i Danmark adskiller sig væsentligt fra rammerne for myndighederne i andre lande. Myndighedskompetencen er delt, interesseorganisationerne har en omfattende repræsentation i Konkurrencerådet, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde er på en række områder underlagt ministeransvar.
- Produktivitetskommissionen vurderer, at de nuværende institutionelle rammer for de danske konkurrence- og forbrugermyndigheder kan svække myndighedernes muligheder for at sikre effektiv konkurrence og velfungerende markeder.
- Arbejdsmarkedsklausuler (fx konkurrence-, kunde- og jobklausuler) er udbredte på dele af det danske arbejdsmarked. Det kan svække produktivitetsudviklingen ved at gøre arbejdsmarkedet mindre fleksibelt, ligesom det kan svække konkurrencen ved at hæmme opstarten af nye virksomheder.

## ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten via en styrket konkurrencelovgivning 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.
- Lovgivningen om arbejdsmarkedsklausuler (fx konkurrence-, kunde- og jobklausuler) skærpes, således at virksomhedernes mulighed for brug af sådanne klausuler begrænses væsentligt.

### 5.1 Den danske konkurrencelovgivning

Konkurrencelovens formål er ”at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere”. Mere konkret tager konkurrencereglerne primært sigte på at forhindre konkurrencebegrænsende adfærd blandt virksomheder og til dels offentlige myndigheder.<sup>39</sup>

Konkurrenceloven forbyder virksomheder at indgå konkurrencebegrænsende aftaler og at misbruge en dominerende stilling på markedet. Den rummer også bestemmelser om fusionskontrol og forbud mod konkurrenceforvridende offentlig støtte. Loven omfatter enhver form for erhvervsvirksomhed samt støtte ved hjælp af offentlige midler til erhvervsvirksomhed. Hovedprincipperne i konkurrencereglerne er i meget vidt omfang ens i alle vestlige lande og i stigende grad også i de mindre udviklede lande.

Det såkaldte forbudsprincip – at det er forbudt for virksomhederne at indgå konkurrencebegrænsende aftaler og at misbruge en dominerende stilling – blev først indført i den danske konkurrencelovgivning i 1998, hvilket var noget senere end i de fleste sammenlignelige EU-lande. Før 1998 var de danske konkurrenceregler baseret på et særegent dansk gennemsigtigheds- og kontrolprincip.

Konkurrencemyndighedernes primære virkemiddel til at fremme en effektiv konkurrence var tidligere at skabe gennemsigtige markeder. Indgreb mod karteller skulle ske ad hoc, når de gav anledning til problemer (kontrol med misbrug).<sup>40</sup> Da karteller mv. ikke var forbudt, og gennemsigtighed er en af de væsentligste forudsætninger for at opretholde et kartel over tid, var dette regime ikke alene meget ineffektivt i forhold til at bekæmpe konkurrencebegrænsende adfærd, men kan formentlig have medvirket til at fremme udbredelsen af karteller, og til at virksomheder med en dominerende stilling i højere grad misbrugte denne.<sup>41</sup>

En effektiv konkurrencelov og en effektiv håndhævelse af samme har væsentlig betydning for konkurrencen og dermed også for produktivitetsudviklingen<sup>42</sup>. Effektiviteten i forhold til at bekæmpe konkurrencebegrænsende adfærd beror både på de materielle bestemmelser i loven, på sanktionerne for overtrædelse af samme og på konkurrencemyndighedernes muligheder for i praksis at gribe effektivt ind, herunder de institutionelle rammer og ressourcer.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> De danske konkurrenceregler omfatter både den danske konkurrencelov og EU-traktaten med tilhørende forordninger mv.

<sup>40</sup> Se Møllgaard (2012).

<sup>41</sup> Se Møllgaard (2006) og (2012).

<sup>42</sup> Se fx Buccirossi m.fl. (2012), McCloughan m.fl. (2007), Tay-Cheng (2011) og van Reenen (2011).

<sup>43</sup> Se Buccirossi m.fl. (2012).



Som beskrevet ovenfor blev de centrale forbudsbestemmelser – forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbud mod misbrug af dominerende stilling – først indført i den danske konkurrencelovgivning i 1998. Den sene indførelse har utvivlsomt trukket lange spor i dansk konkurrencekultur og -intensitet og dermed mærkbart påvirket produktiviteten.<sup>44</sup> Forbudsbestemmelserne har dog nu virket i 15 år og må formodes gradvist at have forbedret konkurrenceintensiteten.

Fusionskontrol blev indført i konkurrenceloven i 2000, men omfattede kun store virksomheder. Med de ændringer, der trådte i kraft i fra 2010, blev fusionskontrollen gjort lige så effektivt som i andre sammenlignelige lande.<sup>45</sup>

Frem til 1. marts 2013, hvor den seneste lovændring trådte i kraft, har sanktionerne for at overtræde konkurrenceloven været svage – både sammenlignet med andre lande og sammenlignet med andre former for alvorlig økonomisk kriminalitet.<sup>46</sup>

Et flertal i Udvalget om Konkurrencelovgivningen vurderede således, ”at det danske bødeniveau er lavt, og at en væsentlig forhøjelse af bødeniveauet vil kunne styrke virksomhedernes tilskyndelse til at efterleve konkurrenceloven.” Et flertal i samme udvalg vurderede også, ”at indførelse af fængselsstraf vil kunne bidrage til en styrket håndhævelse af konkurrencelovgivningen i kartelsager”. På baggrund af udvalgets anbefalinger blev sanktionerne for overtrædelse af konkurrenceloven skærpet markant med virkning fra 1. marts 2013. Bøderne for både virksomheder og personer er hævet væsentligt, og der er indført fængselsstraf for karteller.

Med den seneste lovændring er det vurderingen, at den danske konkurrencelov på de fleste punkter er på niveau med *bedste praksis* i EU-landene.<sup>47</sup> Der er dog stadig nogle punkter, hvor den danske konkurrencelov vurderes at være mindre effektiv.

For det første skal en overtrædelse af konkurrenceloven i Danmark være begået forsætligt eller groft uagtsomt for at kunne straffes. Det betyder, at konkurrencemyndighederne skal bevise, at virksomhederne *burde have vidst*, at de overtrådte konkurrenceloven ved at misbrugte deres dominerende stilling. Hovedreglen i sammenlignelige EU-lande og Europa-Kommissionen synes at være, at en overtrædelse er strafbar, hvis der er udvist såkaldt simpel uagtsomhed.<sup>48</sup>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) vurderer over for Produktivitetskommissionen, at kravet om forsæt eller grov uagtsomhed blandt andet betyder, at grænsen for, hvornår misbrug af dominerende stilling er strafbart, ligger noget højere i Danmark end i andre lande. Dermed er der formentlig en række overtrædelser af konkurrenceloven, som typisk kan og bliver straffet i vores nabolande, men som ikke kan straffes i Danmark.

Konkurrencemyndighederne kan i givet fald stadig gribe ind og påbyde virksomheden at stoppe den ulovlige adfærd, men den afskrækkende effekt heraf er formentlig noget mindre, end hvis virksomheden også havde fået en bøde. En skærpelse af konkurrenceloven, så alle overtrædelser principielt kan straffes med bøde, vil formentlig kunne styrke efterlevelsen af konkurrenceloven og dermed det faktiske konkurrencepres yderligere.

---

<sup>44</sup> Se Møllgaard (2012).

<sup>45</sup> Se Rapport fra udvalget om ændring af fusionskontrolreglerne (2008) samt forarbejderne til konkurrenceloven - 2010.

<sup>46</sup> Se Rapport fra udvalget om Konkurrencelovgivningen (2012).

<sup>47</sup> Se forarbejderne til konkurrenceloven – 2012 samt Møllgaard (2006) og (2012).

<sup>48</sup> Se rapport fra udvalget om Konkurrencelovgivningen (2012), bilag 7. Ved andre former for overtrædelser af særlovgivning, som i nogen grad kan sammenlignes med overtrædelser af konkurrenceloven, idet de typisk begås i regi af virksomheder, er det såkaldte tilregnelskrav simpel uagtsomhed, fx ved kursmanipulation, insiderhandel, miljøovertrædelser mv.

For det andet har KFST ikke helt samme adgang til at foretage kontrolundersøgelser som bl.a. Europa-Kommissionen og andre sammenlignelige lande.<sup>49</sup> Hvis KFST har så konkrete oplysninger, så der foreligger en egentlig mistanke om, at konkurrenceloven er overtrådt, er det alene politiet, som i givet fald kan foretage en ransagning i medfør af reglerne i retsplejeloven.

For det tredje har de danske konkurrencemyndigheder ikke adgang til at udstede såkaldte strukturelle påbud. Europa-Kommissionen og en række sammenlignelige EU-lande kan ved overtrædelser af konkurrencelovgivningen pålægge virksomheder enhver forpligtelse af adfærdsregulerende eller strukturel karakter (fx frasalg), der står i passende forhold til overtrædelsen, og som er nødvendig for effektivt at bringe overtrædelsen til ophør.<sup>50</sup> I Danmark har konkurrencemyndighederne alene adgang til at udstede påbud af adfærdsregulerende karakter.<sup>51</sup> I praksis anvendes frasalg og andre strukturelle påbud formentlig sjældent i andre lande, men muligheden må formodes i sig selv at styrke efterlevelsen af reglerne.

## 5.2 De institutionelle rammer

Som beskrevet ovenfor spiller konkurrencemyndighedernes muligheder for i praksis at gribe effektivt ind på konkrete markeder en væsentlig rolle for det faktiske konkurrencepres i økonomien. Konkurrencemyndighedernes primære opgave er at håndhæve konkurrencereglerne. Men i langt de fleste vestlige lande varetager konkurrencemyndighederne også en række andre opgaver, som medvirker til at fremme en effektiv konkurrence.

Konkurrencemyndighederne gennemfører typisk markedsanalyser med sigte på at afdække eventuelle problemer og mulige løsninger og har også typisk mulighed for at rette henvendelse til regeringen om lovgivning, der begrænser konkurrencen mv. Da der er tæt sammenhæng mellem konkurrence- og forbrugermyndighedernes arbejde, er der i en del lande etableret én samlet konkurrence- og forbrugermyndighed.<sup>52</sup>

I Danmark er der fire specialmyndigheder, som har kompetence på konkurrenceområdet: Konkurrencerådet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk og International kriminalitet og Konkurrenceankenævnet.

Konkurrencerådet er et uafhængigt råd, som har ansvaret for den overordnede administration af konkurrenceloven. Konkurrencerådet træffer afgørelse i større og principielle konkurrencesager. Konkurrencerådet kan alene træffe afgørelse om de materielle spørgsmål i en sag (fx om konkurrenceloven er overtrådt, om påbud og forbud til virksomheder og om godkendelse af eller forbud mod fusioner).

Konkurrencerådet har ingen kompetence i spørgsmål om straf. Konkurrencerådet har 18 medlemmer. De ni medlemmer inklusiv formanden er uafhængige af erhvervs- og forbrugerinteresser, syv medlemmer udnævnes efter indstilling fra erhvervsorganisationer, ét medlem efter indstilling fra forbrugerorganisationer og ét medlem efter indstilling fra Kommunernes Landsforening. Alle medlemmer skal fungere uafhængigt i deres virke.

KFST er sekretariat for Konkurrencerådet og varetager den daglige administration af konkurrenceloven. KFST foretager alle de undersøgelser og analyser, som skal gennemføres i

---

<sup>49</sup> Baseret på oplysninger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har konkurrencemyndighederne i blandt andet Sverige, Holland, Europa-Kommissionen og i UK den fulde kompetence til at efterforske sagerne, herunder at foretage kontrolundersøgelser. Konkurrencelovsovertrædelser i Holland, Sverige og EU sanktioneres administrativt, mens der i UK anvendes både administrative og strafferetlige sanktioner.

<sup>50</sup> Baseret på oplysninger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har konkurrencemyndighederne i blandt andet Belgien, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland og Østrig kompetencer svarende til Europa-Kommissionens.

<sup>51</sup> Se Konkurrenceloven §16.

<sup>52</sup> Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gælder det blandt andet i Australien, Finland, Holland, Italien, Polen, Finland, Spanien (under etablering), UK og USA. I disse lande er der typisk én enkelt myndighed, som har den samlede kompetence til at håndhæve konkurrence- og forbrugerlovgivningen, gennemføre markedsanalyser mv. og iværksætte andre tiltag med henblik på at gøre markederne mere velfungerende.

konkrete sager, herunder kontrolundersøgelser hos virksomheder, og forelægger indstilling til afgørelser i større sager for Konkurrencerådet. KFST træffer selv afgørelse i mindre konkurrencesager.

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) er anklagemyndighed i konkurrencesager. SØIK efterforsker og rejser i givet fald tiltale ved domstolene i sager, som vurderes at være strafbare. SØIK behandler som altovervejende hovedregel sager, der er oversendt af KFST. SØIK's sager indbringes for byretterne med ankemulighed til Landsretten.

KFST's direktør har kompetencen til at oversende sager til SØIK med henblik på strafferetlig behandling og til at prioritere anvendelsen af styrelsens ressourcer inden for rammerne af styrelsens lovgrundlag og resultatkontrakt med departementet. KFST er uafhængig af regeringen i rollen som sekretariat for Konkurrencerådet. KFST varetager herudover en række andre opgaver på konkurrenceområdet, hvor styrelsen er underlagt ministeransvar. Disse opgaver omfatter bl.a. markedsanalyser og andre analyser af konkurrence- og forbrugerforhold, information og vejledning til forbrugere, virksomheder og offentlige myndigheder, lovforberedende arbejde, ministerbetjening etc. KFST har en række opgaver herudover, hvor KFST også er uafhængig – blandt andet er KFST sekretariat for Forbrugerombudsmanden og Forbrugerklagenævnet, og KFST står for den økonomiske regulering af vand- og spilevandselskaber.

Konkurrenceankenævnet er ankemyndighed i forhold til afgørelser truffet af Konkurrencerådet og KFST. Konkurrenceankenævnets kendelser kan indbringes for Sø- og Handelsretten med ankemulighed til Højesteret.

Forvaltningen af konkurrencelovgivningen i Danmark har en række lighedstræk med situationen i andre lande, især ved at håndhævelsen sker uafhængigt af det politiske system, og at de konkrete afgørelser kan indbringes for domstolene. Flere lande har også en særlig administrativ ankeinstans for konkurrencesager<sup>53</sup>, og arbejdsdelingen mellem KFST og SØIK svarer til arbejdsdelingen i andre lande med strafferetlige sanktioner.<sup>54</sup>

På andre punkter adskiller de institutionelle rammer for de danske konkurrencemyndigheder sig væsentligt fra forholdene i andre sammenlignelige lande. De vigtigste forskelle er Konkurrencerådets størrelse og sammensætning, at KFST's opgaver med at gennemføre markedsanalyser mv. er underlagt ministeransvar, at prioriteringen af KFST's ressourceanvendelse er underlagt en vis politisk styring, og at beslutningskompetencen er delt mellem flere myndigheder.

I andre sammenlignelige lande er beslutningskompetencen for alle konkurrencemyndighedens anliggender typisk samlet i myndighedens øverste ledelse, som typisk består af en direktion og/eller en bestyrelse/råd med få medlemmer, der er udpeget alene på baggrund af deres faglige kompetence. Konkurrence- (og forbruger-)myndigheden har også typisk en meget stor grad af uafhængighed. Både når det drejer sig om konkrete afgørelser, men også når det gælder markedsanalyser, tilkendegivelser om konkurrence- (og forbruger-) forhold i almindelighed og i forhold til at prioritere myndighedens ressourcer.<sup>55</sup>

Produktivitetskommissionen vurderer, 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

---

<sup>53</sup> Det gælder blandt andet Storbritannien.

<sup>54</sup> I de fleste EU-lande pålægges bøder til virksomheder administrativt, men i de lande som har fængselsstraf eller strafferetlige bøder er arbejdsdelingen den samme. KFST har dog ikke helt samme adgang til at foretage kontrolundersøgelse jf. ovenfor.

<sup>55</sup> Se *The Handbook of Competition Enforcement Agencies* (2012).

alle opgaver uden for den snævert afgrænsede håndhævelse af henholdsvis konkurrenceloven og markedsføringsreglerne samt prioriteringen af KFST's ressourceanvendelse sker under ministeransvar og dermed principielt er underlagt politisk styring. Det er også en svaghed, at beslutningskompetencen er delt mellem en række myndigheder.

Konkurrenceproblemer og andre barrierer for, at markederne er velfungerende, kan ofte bero på uhensigtsmæssig lovgivning eller uhensigtsmæssige adfærdsmønstre blandt virksomheder, forbrugere og offentlige myndigheder. Det er derfor hensigtsmæssigt, at myndighederne har gode muligheder for at adressere alle disse problemstillinger og kan anvende deres ressourcer der, hvor der er mest behov.

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 og mulighederne for at fremme en effektiv konkurrence og velfungerende markeder.

### 5.3 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 – der står for omtrent halvdelen af den samlede produktivitetsvækst i Danmark – at arbejdskraften bliver ansat der, hvor den er mest produktiv.

På et velfungerende arbejdsmarked vil den stilling, hvor matchet mellem arbejdstager og arbejdsgiver er bedst, give den højeste løn. Det giver lønmodtagerne en tilskyndelse til at søge mod de mest produktive stillinger til gavn for hele samfundets produktivitet. Derved sikres det, at der drages størst mulig nytte af medarbejdernes kvalifikationer og færdigheder.

I praksis kan den 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.<sup>56</sup>

Arbejdsmarkedsklausuler har bl.a. til hensigt at beskytte en virksomhed mod, at dens forretningshemmeligheder og specifikke viden spredes til konkurrenterne, og mod at en ophørende medarbejder undergraver virksomheden ved at tage kunderne med til medarbejderens nye arbejdsplads. Den almindelige loyalitetsforpligtelse samt markedsføringsloven giver i forvejen en vis beskyttelse mod dette, men visse virksomheder vælger altså at tilføje klausuler i deres ansættelseskontrakter.

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 undgå afgang af medarbejdere.

En række amerikanske studier har vist, at arbejdsmarkedsklausuler kan være en betydelig hindring for iværksætteri og produktivitetsvækst. Gilson (1999) argumenterer for, at årsagen til, at Silicon Valley ligger i Californien og ikke i fx Massachusetts, hvor mange af de førende

---

<sup>56</sup> Disse klausuler reguleres foruden af aftaleloven hovedsagligt af funktionærloven og jobklausulloven.

it-virksomheder var placeret indtil 1980'erne, netop er, at disse typer af klausuler har været juridisk ugyldige ved lov i Californien siden 1872.

USA er et ideelt laboratorium at studere effekten af klausuler i. Det skyldes, at det er op til de enkelte amerikanske stater at lovgive på området. I visse stater er arbejdsmarkedsklausuler tilladt, mens de i andre, fx Californien, er juridisk ugyldige. Dertil kommer, at amerikanske stater på andre punkter er mere ensartede end fx europæiske lande, hvilket gør det nemmere at identificere effekten af klausuler i ansættelseskontrakter. Det gør det muligt at belyse, hvordan klausuler påvirker fx produktivitet, arbejdsmarkedsdynamik og iværksætteri.

Studierne viser, at klausuler mindsker mobiliteten for højtuddannet arbejdskraft og topledere.<sup>57</sup> Derfor har virksomheder i de pågældende stater vanskeligere ved at skaffe højtuddannet arbejdskraft, og de investerer mindre i forskning og udvikling og i fysisk kapital.<sup>58</sup> Især sidstnævnte effekt er stor. Resultaterne i Garmaise (2009) viser, at strammere regler for virksomhedernes brug af klausuler kan øge investeringer i kapital med 13 pct., hvad der vil påvirke timeproduktiviteten direkte.

Samila og Sorenson (2011) påviser, at en tilstrømning af venture kapital har en mere positiv effekt på innovation, målt ved nye patenter, opstart af virksomhed og beskæftigelse i regioner, hvor brug af klausuler er begrænset. Stuart og Sorenson (2003) viser, at opstart af biotekvirksomheder sker hyppigere i stater med begrænset brug af klausuler.

Den empiriske forskning peger således på, at arbejdsmarkedsklausuler sænker mobiliteten på arbejdsmarkedet og derigennem hæmmer innovation, iværksætteri og produktivitet. Fordi brugbare data først er blevet tilgængelige fornylig – se fx publiceringsårene på de citerede studier – er det en erkendelse, der kun i begrænset omfang er slået igennem i lovgivningen. Således er klausuler i ansættelseskontrakter kutyme i så godt som alle vestlige lande.<sup>59</sup>

Der er dog forskelle mellem landenes regulering på området. De svenske regler ser fx ud til at begrænse brug af klausuler mere end de danske.<sup>60</sup> Men det er svært at sige, hvad det betyder i praksis, da sammenlignelige data for udbredelsen af klausuler i Danmark og Sverige ikke foreligger.

Der findes desværre ikke nogen officiel statistik for udbredelsen af arbejdsmarkedsklausuler i Danmark. Der er dog indikationer af, at klausuler er et udbredt fænomen i Danmark. En undersøgelse blandt medlemmerne af ni fagforeninger viser fx, at 19 pct. havde en klausul i ansættelseskontrakten i 2004.<sup>61</sup> Selvom loven om jobklausuler blev strammet noget i 2008, er der ikke umiddelbart tegn på, at brugen af klausuler er blevet mindre udbredt siden 2004. Dahl og Stamhus (2013) argumenterer for, at klausulerne ser ud til at vinde udbredelse ud over topledelsesniveauet i danske virksomheder.

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.

---

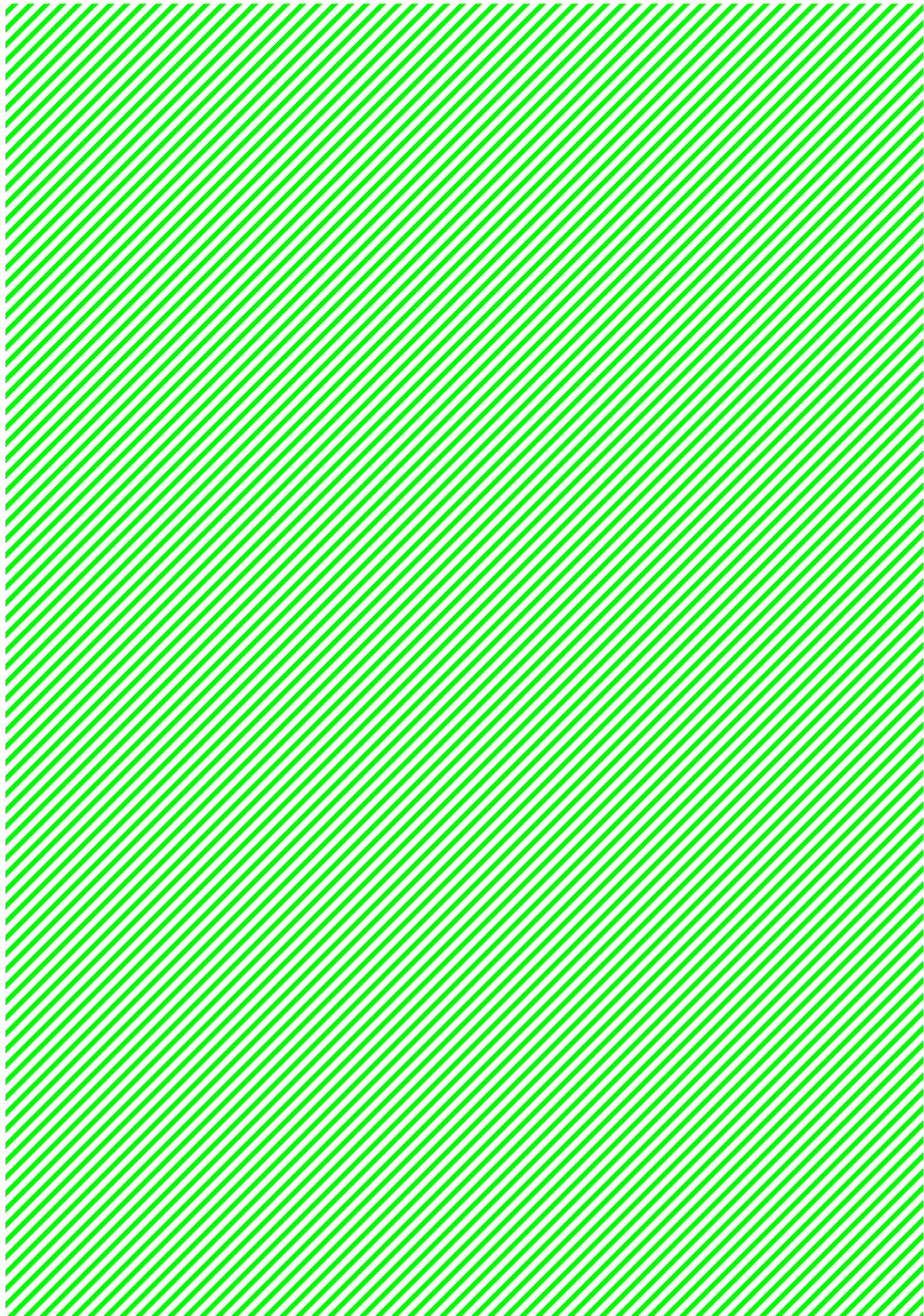
<sup>57</sup> Se Garmaise (2009) og Marx m.fl. (2009).

<sup>58</sup> Se Garmaise (2009) og Marx m.fl. (2011).

<sup>59</sup> Se ILO (2006).

<sup>60</sup> Se ILO (2006).

<sup>61</sup> Se DJØF m.fl. (2004). De pågældende faglige organisationer er DJØF, Danske Sælgere, IDA, Ingeniørforeningen i Danmark, Kommunikation og Sprog, Ledernes Hovedorganisation, Dansk Magisterforening, Merkantil Forum, Dansk Merkonomforening og Prosa.



# Del 2

---

Internationalisering //

---

## Del 2: Konklusioner //

- Internationalisering er en af de vigtigste drivkræfter for vækst i produktiviteten.
- Der er indikationer på, at Danmark på nogle områder har et potentiale for øget internationalisering.
- Forskelle i nationale standarder medvirker til at hæmme handlen med varer. Og inden for servicesektoren er der et potentiale for at forenkle reguleringen og i højere grad tilpasse den til den regulering, der findes hos vores vigtigste handelspartnere.
- En forenklet regulering vil også medvirke til at fremme internationale direkte investeringer.



# Kapitel 6

## Internationalisering og produktivitet

---

Danmarks status som en velstående nation er opnået i et tæt samspil med omverdenen. Langt de fleste af de ideer og mekanismer, der ligger til grund for virksomhedernes produktionsprocesser, er oprindeligt udtænkt uden for Danmark. Ved at være åben over for verden omkring os har vi kunnet drage nytte af andre landes teknologiske fremskridt.

Muligheden for international handel har desuden givet danske virksomheder adgang til et stort marked for deres produkter, og forbrugerne har adgang til et vareudvalg, som ikke ville have været muligt at producere herhjemme. Denne del af rapporten analyserer, hvordan Danmarks produktivitet og velstand kan fremmes gennem øget internationalisering. De væsentligste konklusioner er samlet i boks 13.<sup>62</sup>

### BOKS 13: VIDEN OM INTERNATIONALISERING OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke Danmarks produktivitet gennem øget internationalisering tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Internationalisering er en af de vigtigste drivkræfter for vækst i produktiviteten.
- Både import og eksport, indadgående og udadgående direkte investeringer samt international mobilitet af arbejdskraft kan fremme produktiviteten.
- Internationalisering virker gennem specialisering af produktionen, læring, stordriftsfordele og øget konkurrencepres fra udenlandske virksomheder.
- Åbenhed over for omverdenen er særligt vigtig for et lille land som Danmark.

### 6.1 Effekter af internationalisering

I de senere år har teknologiske fremskridt ført til en kraftig forøgelse af kontakterne på tværs af lande. Stadigt større containerskibe har reduceret fragtomkostningerne og dermed øget potentialet for at transportere varer over lange afstande. Og udviklingen inden for luftfart har ført til, at folk rejser langt mere end for blot en generation siden. Desuden har øget politisk stabilitet og udbredelsen af markedsøkonomi gjort det muligt at inddrage en stadigt større del af verden i den internationale arbejdsdeling.

Der er ingen områder, hvor udviklingen er gået stærkere end inden for informations- og kommunikationsteknologi. Fremskridtene inden for it har gjort det nemt for virksomheder at indgå aftaler over lange afstande. Samtidig har de gjort det muligt at opdele en virksomheds aktiviteter og placere dem i forskellige lande. Det betyder, at udviklingen af et nyt produkt kan finde sted i et land med en stor andel af højtuddannede, mens produktionen efterfølgende kan flyttes til lande med lavere lønomkostninger. Samtidig kan der etableres støttefunktioner i tredjelande, og det hele kan styres fra et centralt hovedkvarter.

---

<sup>62</sup> Internationalisering betegnes også ofte som globalisering.

Rapporten belyser tre aspekter af internationalisering, nemlig international handel med varer og tjenester, internationale direkte investeringer (FDI<sup>63</sup>) og international mobilitet af personer. International handel med varer har fundet sted i århundreder. Senere har også handel med tjenesteydelser vundet frem, selv om handel med varer dog udgør langt størstedelen af handlen på verdensplan.

International handel med tjenesteydelser foregår ofte ved, at en virksomhed etablerer en enhed i det land, hvor den ønsker at udbyde sine tjenester. Det er et eksempel på FDI. FDI finder dog også sted af andre årsager, eksempelvis hvis en virksomhed ønsker at etablere en produktionsenhed i et andet land for at spare på lønomkostningerne eller for at få lettere adgang til det pågældende lands marked.

International mobilitet af personer kan også finde sted af flere årsager. Der er mange eksempler på, at krig eller forfølgelser af bestemte folkeslag har ført til, at folk er flygtet fra deres hjemlande. Flytninger på tværs af landegrænser sker naturligvis også ofte frivilligt. Det kan være folk, der flytter efter bestemte uddannelses- og jobmuligheder, eller blot efter bedre generelle levevilkår. En række lande, fx Canada, har målrettet forsøgt at forøge deres velstand gennem tiltrækning af højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft.

International handel med varer og tjenester, FDI og international mobilitet af personer påvirker produktivitetsudviklingen ad forskellige kanaler. Blandt de vigtigste er:

- **Specialisering:** International handel giver landene mulighed for at specialisere sig i produktion af de varer og tjenesteydelser, som de har særlige forudsætninger for.
- **Læring:** Åbenhed giver landene mulighed for at lære af de teknologiske fremskridt, der finder sted i omverdenen. Det kan være gennem handel med varer og tjenesteydelser, gennem direkte investeringer på tværs af landegrænser og gennem mobilitet af arbejdskraft, herunder forskere og ledere.
- **Stordriftsfordele:** Eksport giver virksomhederne adgang til et større marked. Virksomhederne får derved mulighed for at vokse og opnå stordriftsfordele.
- **Øget konkurrence:** International handel og udenlandske virksomheder, der etablerer sig på markedet, giver øget konkurrence.

Al forskning på området finder, at internationalisering styrker produktiviteten.<sup>64</sup> Det er en vigtig pointe, at rige lande ikke blot er mere internationaliserede, men at internationalisering i sig selv fører til højere produktivitet. Studier af såkaldte vækstaccelerationer finder desuden, at accelerationerne ofte er forbundet med store stigninger i international handel.<sup>65</sup> Et land siges at gennemleve en vækstacceleration, hvis det oplever en årrække med usædvanligt høje vækstrater.

Andersen og Dalgaard (2011) finder, at mobilitet af personer på tværs af lande medvirker til at øge produktiviteten gennem vidensspredning. Ortega og Peri (2012) fremhæver international migration som en vigtig drivkraft for produktivitet. De finder, at migration har større effekt end handel, og at studier, der ikke inkluderer migration, kan komme til at overvurdere effekten af handel. Feyrer (2009a) argumenterer for, at omtrent halvdelen af gevinsten ved internationalisering stammer fra handel med varer, mens resten stammer fra andre aspekter af internationalisering såsom FDI eller international mobilitet af personer.

---

<sup>63</sup> *Foreign Direct Investment.*

<sup>64</sup> Se eksempelvis Alcalá og Ciccone (2004), Noguera og Siscart (2005) og Feyrer (2009b).

<sup>65</sup> Se eksempelvis Hausman m.fl. (2005) og Jones og Olken (2008).

## 6.2 Det europæiske produktivitetsefterslæb

Produktivtetsvæksten i Europa er siden midten af 1990'erne haltet efter USA, jf. Produktivitetsskommissionen (2013). Det skyldes i høj grad, at den amerikanske servicesektor har klarer sig betydeligt bedre end den europæiske. Et særkende ved servicesektoren sammenlignet med eksempelvis industrien er, at den er langt mindre internationaliseret. Fordele ved at have et stort hjemmemarked kan derfor især forventes at findes inden for servicesektoren, mens hjemmemarkedets størrelse i kraft af internationaliseringen spiller en mindre rolle inden for industrien.

En væsentlig forskel mellem Europa og USA er, at USA er ét land med ét sprog og én fælles føderal lovgivning. På trods af den stadig tættere europæiske integration, er forskellene mellem Europas lande større end mellem USA's stater. Det giver sig bl.a. udslag i, at det gennemsnitlige EU-land handler langt mere inden for sine egne grænser end en gennemsnitlig amerikansk stat.<sup>66</sup> Det store amerikanske hjemmemarked nævnes ofte som en væsentlig faktor bag USA's høje produktivitet og velstand.

USA og Europa adskiller sig også markant med hensyn til arbejdsstyrkens geografiske mobilitet. I 2006 flyttede ca. 0,1 pct. af den samlede befolkning i den arbejdsdygtige alder i EU fra ét EU-land til et andet, mens knap 1,0 pct. flyttede fra en region i EU til en anden.<sup>67</sup> Til sammenligning flyttede 2,0 pct. af den amerikanske befolkning i den arbejdsdygtige alder i samme år til en ny stat. Den amerikanske arbejdskraft er mere end dobbelt så mobil mellem stater, end europæerne er mellem regioner inden for EU på trods af, at regionerne er betydeligt mindre end de amerikanske stater.<sup>68</sup>

Der er ingen formelle restriktioner på handel mellem landene i EU i form af told og kvoter, hverken hvad angår varer eller tjenester. Ligeledes kan arbejdskraft i vid udstrækning frit bevæge sig på tværs af EU's grænser. Den forholdsvis beskedne handel skyldes til dels sproglige og kulturelle barrierer, som ikke lader sig ændre. Men den begrænsede samhandel afspejler også politisk bestemte forhold som forskelle i regulering og produktstandarder, skatteregler, arbejdsmarkedslovgivning mv. Der er således basis for politiske tiltag, der kan fremme handlen mellem EU-landene.

Den stigende udbredelse af it kan have øget betydningen af at have adgang til et stort marked. Store virksomheder har højere it-udgifter per beskæftiget end små virksomheder.<sup>69</sup> Det skyldes formentlig, at det kræver en vis størrelse, før en virksomhed kan få det optimale udbytte af investeringer i it-udstyr. De mange små europæiske lande med hvert sit hjemmemarked kan derfor gøre det sværere af få det optimale udbytte af sådanne investeringer. Samtidig har udviklingen i retning af, at virksomheders produktion spredes på tværs af lande, gjort det endnu vigtigere end tidligere at deltage i den internationale arbejdsdeling.<sup>70</sup>

## 6.3 Danmark i den globale økonomi

Danmark er et lille land. Det forstærker betydningen af at være åben over for resten af verden og understreger behovet for at reducere de ulemper, der er forbundet med at have et lille hjemmemarked. De følgende kapitler belyser, hvordan produktiviteten kan fremmes gennem øget internationalisering.

Mens der ikke er told og kvoter for handel inden for EU, spiller sådanne restriktioner stadig en rolle for handlen med lande uden for EU. Det er overordnet set til skade for Danmark. Den største barriere for øget handel og FDI mellem Danmark og udlandet er dog offentlig regulering og forskelle i nationale standarder. Mens standarder vedrører varer, eksempelvis

---

<sup>66</sup> Se Pacchioli (2011).

<sup>67</sup> Regionerne er opgjort på NUTS-2 niveau, som opdeler EU-27 i omtrent 300 regioner.

<sup>68</sup> Se Gáková og Dijkstra (2008).

<sup>69</sup> Se eksempelvis notat fra Dansk Erhverv (2012).

<sup>70</sup> Se eksempelvis Grossmann og Rossi-Hansberg (2008).

byggematerialer, er betydningen af offentlig regulering størst for servicesektoren. I flere tilfælde er der krav om særlige danske certificeringer for at kunne udføre et erhverv på dansk grund.

Det gælder eksempelvis for advokater, men også inden for håndværksfag som elektrikere og på vvs-området. Samlet er der i Danmark 115 af disse lovregulerede erhverv. Men også offentlig regulering, der i princippet ikke skelner mellem danske og udenlandske aktører, kan udgøre en barriere for FDI. Eksempelvis kan planlovens bestemmelser om maksimale butiksstørrelser gøre det mindre interessant for udenlandske butikskæder at etablere sig på det danske marked.<sup>71</sup>

Danmarks status som et lille land understreger også betydningen af at tiltrække udenlandsk arbejdskraft for derved at få adgang til viden udefra. Der er imidlertid indikationer på, at Danmark har nogle udfordringer med at tiltrække højtuddannede udlændinge. Det giver anledning til at overveje, om der er nogle uhensigtsmæssige barrierer, som med fordel kan reduceres.

---

<sup>71</sup> Se diskussion i McKinsey (2010).

# Kapitel 7

## International handel

---

International handel er en væsentlig kilde til videnspredning på tværs af lande. Desuden giver international handel mulighed for, at virksomheder i små lande kan få adgang til et stort marked og dermed drage gavn af stordriftsfordele. Og handel øger konkurrencen, hvilket tilskynder danske virksomheder til produktivetsforbedringer. De vigtigste konklusioner vedrørende international handel er samlet i boks 14.

### BOKS 14: VIDEN OM INTERNATIONAL HANDEL OG PRODUKTIVITET

Produktivetskommissionens anbefalinger til at styrke Danmarks produktivitet gennem øget international handel tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Internationalt handlende virksomheder er mere produktive end andre tilsvarende virksomheder.
- Internationalt handlende virksomheder påvirker andre virksomheder til også at handle internationalt.
- International handel øger konkurrencen, påvirker branchestrukturen og fremmer produktiviteten.
- Internationalt handlende virksomheder efterspørger højtuddannet arbejdskraft, og handel styrker Danmarks muligheder for at drage nytte af en velkvalificeret arbejdsstyrke.
- National lovgivning, branchespecifik regulering og nationale standarder er væsentlige barrierer for international handel.

Produktivetskommissionen ser et potentiale for at styrke Danmarks produktivetsudvikling gennem øget international handel. De anbefalinger, der specifikt drejer sig om handel med tjenester, fremgår af det efterfølgende kapitel. For at fremme handel med varer anbefaler Produktivetskommissionen følgende:

### ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten gennem international handel med varer anbefaler Produktivetskommissionen, at:

- Danmark i EU-regi arbejder for, at importkvoter og toldsatser på import fra ikke-EU-lande fjernes.
- Nationale produktstandarder 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.

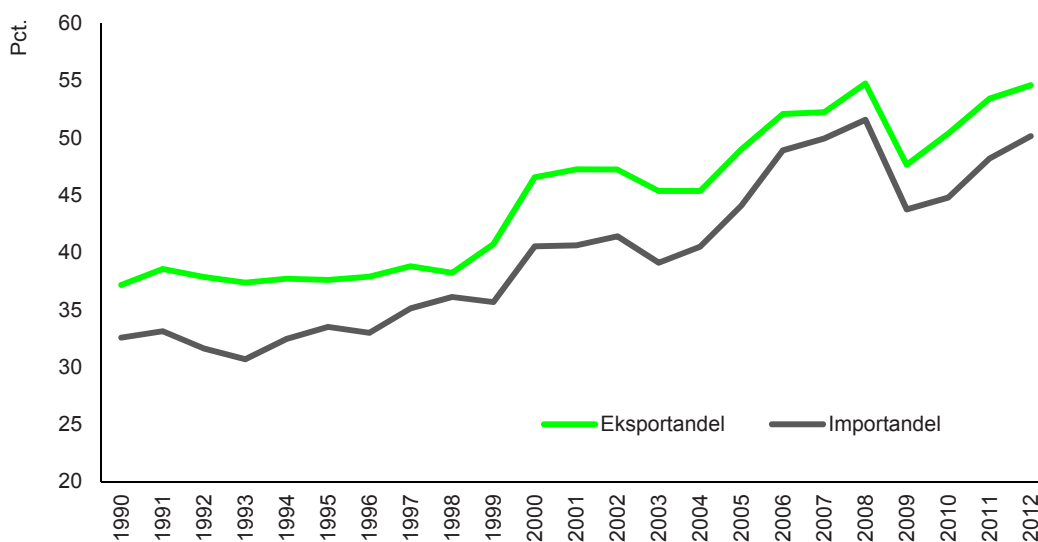
## 7.1 Danmarks udenrigshandel

International handel med varer og tjenesteydelser har stor betydning for dansk økonomi. Figur 12 viser, at både importen og eksporten udgjorde i omegnen af 50 pct. af BNP i 2012.

Figur 13 viser, at små lande som Danmark typisk handler meget med udlandet. Det skyldes hovedsagligt, at udlandet er tættere på. Uanset hvor man er i Danmark, er der sjældent mange timers kørsel til en landegrænse. Befolkningen i det centrale USA kan derimod have flere tusind kilometer til nærmeste grænse eller internationale havn. Danmarks beskedne størrelse bevirker desuden, at vi ikke kan have ekspertise i produktion af 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.

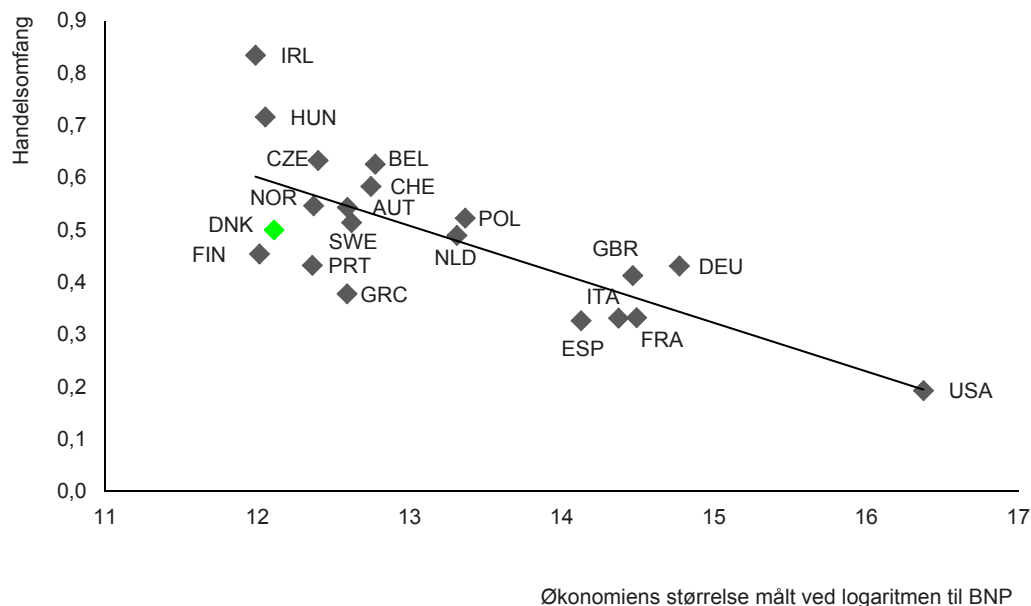
I figur 13 er handelsomfanget beregnet som summen af import og eksport i forhold til BNP. Import og eksport er begge opgjort på baggrund af den værditilvækst, der er foregået i det pågældende land. På den måde tages der højde for, at eksempelvis Holland og Belgien begge har en betydelig transithandel via havnene i Rotterdam og Antwerpen, som ikke bidrager meget til de pågældende landes økonomier. Figuren indikerer, at Danmark handler lidt mindre, end det kunne forventes på baggrund af landets størrelse.

FIGUR 12: DANMARKS IMPORT OG EKSPORT SOM ANDEL AF BNP 1990-2012



Kilde: Danmarks Statistik.

FIGUR 13: LANDESTØRRELSE OG HANDELSOMFANG 2011



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

Økonomi- og Erhvervsministeriet har ved hjælp af en såkaldt gravitationsmodel analyseret, i hvilket omfang Danmark udnytter sit handelspotentiale.<sup>72</sup> I analysen bestemmes handelspotentialet ud fra en række grundlæggende økonomiske og geografiske forhold, som på baggrund af en række bilaterale handelsstrømme mellem lande synes at kunne forklare handelsomfanget. Analysen, som udelukkende fokuserer på varehandel, konkluderer, at Danmark udnytter sit handelspotentiale moderat sammenlignet med en referencegruppe af små velstående vesteuropæiske lande.

Det er især på fjerntmarkeder som Latinamerika, Asien og Nordamerika, at Danmark ikke udnytter sit handelspotentiale så godt som referencelandene. Det kan dog i nogen grad afspejle sammensætningen af Danmarks udenrigshandel på tværs af varegrupper. I det omfang Danmark producerer dyre varer af høj kvalitet, vil disse naturligt være mere efterspurgt på det europæiske marked end i eksempelvis Latinamerika og Asien, hvor indkomsterne er lavere. Desuden kan danske virksomheders beskedne tilstedeværelse på fjerntmarkederne afspejle, at de i et vist omfang er underleverandører til store tyske eksportvirksomheder. Økonomi- og Erhvervsministeriets analyse er baseret på tal fra 2004 og er således ikke helt opdateret.

Samlet set er der indikationer af, at der er potentiale for en stigning i Danmarks handel med udlandet.

## 7.2 Handel og velstand

Handel har en gavnlig effekt på et lands velstand ad flere kanaler. Bl.a. nyder forbrugerne godt af et større udvalg af produkter, end danske virksomheder selv kan producere. Og han-

<sup>72</sup> Se Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007).

del med halvfabrikata muliggør, at produktionsprocesserne kan opdeles på tværs af lande, som hver især kan specialisere sig i de dele af produktionen, hvor de har særlige forudsætninger. I det følgende fokuserer vi på, hvordan handel kan tænkes at fremme produktivitsudviklingen.

International handel giver virksomheder adgang til viden og erfaring fra udlandet, som de kan bruge til at optimere deres egne produktionsprocesser. Effekten vil oftest være størst for virksomheder, der handler med højtudviklede markeder. Desuden kan ønsket om at komme ind på et udenlandsk marked tilskynde en virksomhed til at effektivisere for derved at kunne konkurrere med de udenlandske virksomheder.

Hvis de mest produktive virksomheder gennem eksport får mulighed for at vokse sig store, vil det medvirke til at løfte den gennemsnitlige produktivitet. Desuden vil de virksomheder, som vokser sig store, i højere grad kunne drage nytte af stordriftsfordele. Eksempelvis vil udviklingsomkostningerne ved et givet produkt ofte være uafhængige af, hvor meget der efterfølgende produceres af produktet. Store serier vil også ofte føre til, at effektiviteten øges gennem gentagelseeffekter.

### 7.3 International handel og produktivitet i virksomhederne

En lang række internationale studier bekræfter, at virksomheder, som handler internationalt, generelt er mere produktive end andre virksomheder.<sup>73</sup> Denne sammenhæng findes også for danske virksomheder på tværs af brancher, jf. figur 14. De handlende virksomheder kan både være importører, eksportører eller begge.

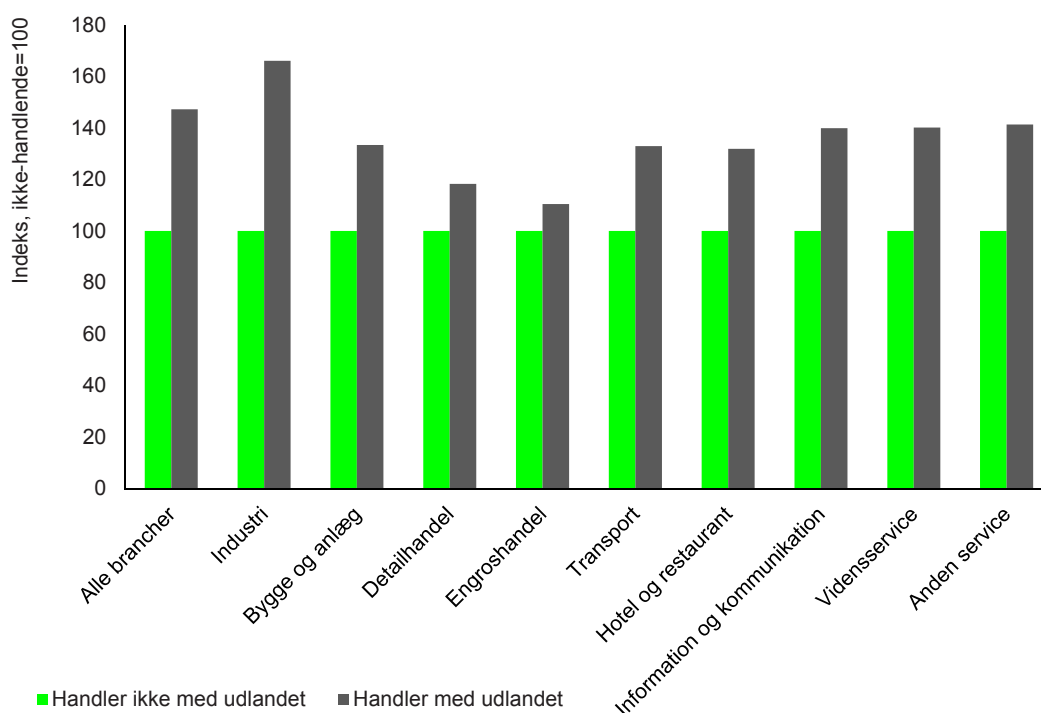
Som det diskuteres i det følgende afsnit, adskiller handlende og ikke-handlende virksomheder sig ved en række forhold. En del af disse forhold vil i sig selv have en sammenhæng med produktiviteten, og de produktivitsforskelle, der fremgår af figur 14, afspejler derfor ikke kun forskelle i importør/eksportør status. Selv når man renser ud for disse andre forhold, har de internationalt handlende virksomheder dog et betydeligt produktivitsforspring.

---

<sup>73</sup> Se Wagner (2006) og (2012) for en sammenfatning.



FIGUR 14: **PRODUKTIVITET OG INTERNATIONAL HANDEL 2009**



Kilde: Egne beregninger på registerdata.

### Læringseffekter

Både danske og internationale studier finder klare indikationer på, at det er de virksomheder, der i forvejen er mest produktive, som begynder at handle internationalt. Det skal ses i lyset af, at der er betydelige omkostninger forbundet med international handel, og at konkurrencen på eksportmarkederne kan være hårdere end på hjemmemarkedet.

Indikationerne på, at handel i sig selv gavner produktiviteten i de berørte virksomheder, er mindre klare. Enkelte udenlandske studier på virksomhedsdata har fundet indikationer på, at international handel fører til en stigning i produktiviteten.<sup>74</sup> Det tolkes typisk som en lærings-effekt. Ved at være aktive på det internationale marked får virksomhederne adgang til ny viden, som de selv kan anvende. Et nyere studie har dog ikke fundet læringseffekter for danske virksomheder.<sup>75</sup> Det kan skyldes den anvendte metode. Studier på landeniveau finder typisk en positiv effekt af internationalisering på produktiviteten, jf. referencerne i kapitel 6.

Det er en vigtig pointe, at ud over de læringseffekter, der formodes at være forbundet med international handel, så kan produktive virksomheders indtræden på eksportmarkederne føre til et løft i den private sektors samlede produktivitet via en sammensætningseffekt. Det skyldes, at adgang til eksportmarkederne forbedrer de mest produktive virksomheders muligheder for at vokse på bekostning af de mindre produktive.

Effekten af denne omfordeling af produktionsressourcer i retning af de mere produktive eksportvirksomheder er vanskelig at måle, men internationale studier viser, at den kan være betydelig. Bernard og Jensen (2004a) finder eksempelvis, at omfordeling af ressourcer mod

<sup>74</sup> Se Girma m.fl. (2004) og De Loecker (2011).

<sup>75</sup> Se Smeets og Warzynski (2010).

mere produktive eksportvirksomheder kan forklare mellem 40-65 pct. af produktivitetsvæksten i den amerikanske industri fra 1983-1992.

### *Spredningseffekter*

I det øjeblik en virksomhed begynder at handle internationalt, vil det ofte have afsmitende effekter på andre virksomheder i samme region. Denne afsmitningseffekt kan virke gennem flere kanaler. Dels vil en del af de medarbejdere, som får erfaring med international handel, gradvist finde arbejde i andre virksomheder. Derudover vil en virksomhed, som erfarer, at dens konkurrenter (eller underleverandører og kunder) har succes med at handle internationalt, måske også selv blive inspireret til at eksportere.

Et studie af Choquette og Meinen (2012) har analyseret spredningseffekter for danske virksomheder i perioden 1995-2006. Studiet finder, at spredningskanalernes betydning varierer mellem forskellige typer af virksomheder. Således er afsmitningseffekterne fra virksomheder i nærområdet, der opererer i samme branche, særligt vigtige for mindre virksomheder, mens effekterne af at være underleverandør til eksportvirksomheder har stor betydning for mellemstore virksomheders tilbøjelighed til selv at eksportere. Der er tilsyneladende ingen effekt af at have underleverandører, der handler internationalt. De større virksomheder har især gavn af den viden om fremmede markeder, som de får adgang til via nyansættelser.

Danmarks udenrigshandel er koncentreret på en mindre gruppe af virksomheder. Således står Danmarks ti mest eksporterende virksomheder for næsten en femtedel af Danmarks eksport.<sup>76</sup> Store virksomheder handler generelt mere end små virksomheder. Der er også store forskelle i omfanget af virksomhedernes udenrigshandel på tværs af brancher. Mens industrien næsten eksporterer halvdelen af sin produktion er der andre brancher, hvor virksomhederne næsten udelukkende betjener hjemmemarkedet. Det gælder især inden for dele af servicesektoren.

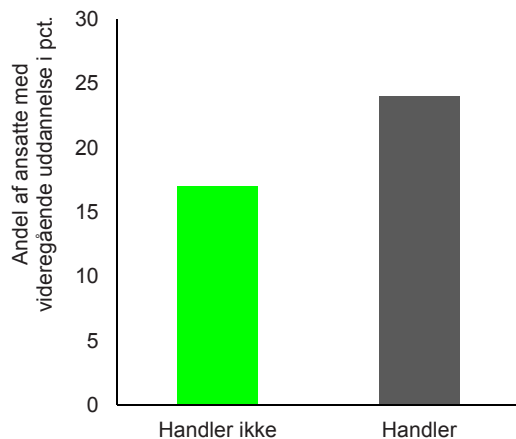
Virksomheder, der handler med udlandet, er generelt mere videnstunge end gennemsnittet, jf. figur 15 og figur 16. Det er ikke klart, om det at være videnstung er en forudsætning for at drage fordel af international handel, eller det i stedet er virksomheder, der i forvejen er produktive, som både får mulighed for at rykke i retning af mere videnstung produktion og at klare sig på de internationale markeder.

Men generelt kan politikker, der fremmer uddannelse og forskning og udvikling, styrke danske virksomheders muligheder for at deltage i den internationale arbejdsdeling. Både uddannelsespolitik og politik vedrørende forskning, udvikling og innovation behandles i senere rapporter fra Produktivitetskommissionen.

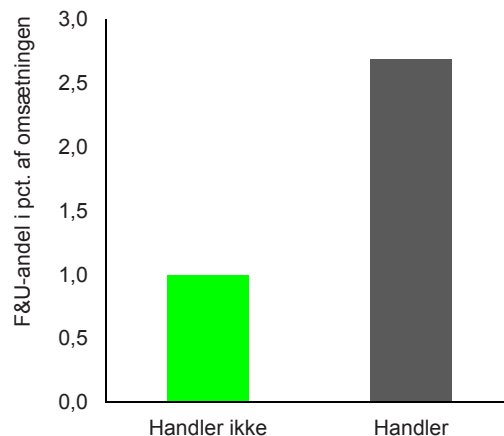
---

<sup>76</sup> Beregnet på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

FIGUR 15: HANDEL OG UDDANNELSES-  
NIVEAU 2009



FIGUR 16: HANDEL OG F&U 2009



Note: F&U er en forkortelse for forskning og udvikling.  
Kilde: Egne beregninger på registerdata.

#### 7.4 Konkurrence og erhvervsstruktur

Der findes eksempler på, at afskaffelse af handelsbarrierer har løftet produktiviteten i en hel branche. Frem til midten af 1990'erne var der eksempelvis i EU-regi en række foranstaltninger i form af told og kvoter, som beskyttede producenterne af tekstilvarer mod konkurrence fra producenter uden for EU. Handlen med tekstilvarer blev imidlertid gradvist liberaliseret i perioden fra midt i 1990'erne frem til 2004, hvor Verdenshandelsorganisationen, WTO, krævede alle kvoter for handel med tekstilvarer afskaffet. Studier for både Danmark og Belgien finder, at det førte til en generel stigning i tekstilbranchens produktivitet.<sup>77</sup>

Reduktioner af handelsbarrierer påvirker ikke kun produktiviteten i de brancher, restriktionerne berører direkte. De kan også påvirke et lands samlede erhvervsstruktur ved at gøre det muligt for landene at specialisere sig i produktion af bestemte varer og serviceydelser. International handel har således givet danske medicinalvirksomheder mulighed for at vokse sig store, selv om deres hjemmemarked er begrænset. Eksempelvis produceres der langt mere medicin i Danmark, end der anvendes.

Styrket konkurrence som følge af international handel fører til, at nogle virksomheder ikke kan klare sig og derfor lukker. Dermed frigøres kapital og arbejdskraft, som i stedet søger mod virksomheder, der bedre kan klare sig i den internationale konkurrence. På den måde medvirker internationalisering til at fremme de gunstige effekter af konkurrence.

Der er klare indikationer på, at arbejdet med at fuldføre det indre marked, som bl.a. har mindsket forskellene i regulering mellem EU-landene, har påvirket produktionsstrukturerne i EU. Et studie finder, at det især har ændret strukturerne i de mindre lande, og at disse lande samtidig har opnået de største gevinster af det indre marked.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Meinen (2013) analyserer effekten på den danske tekstilsektor, mens De Loecker (2011) indeholder en tilsvarende analyse for Belgien. Se også Melitz (2003) for en analyse af, hvordan en liberalisering af handelsbarrierer kan påvirke en branches virksomhedsstruktur.

<sup>78</sup> Se Allen m.fl. (1998).

Forskning fra OECD indikerer også, at friere forhold for international handel kan øge vækst og beskæftigelse.<sup>79</sup> I et studie analyserer de effekten af en reduktion i handelsbarrierer på tværs af G20-landene.<sup>80</sup> Analysen tyder på, at der kan indtræffe positive beskæftigelseseffekter allerede på kort sigt. På langt sigt vil der imidlertid også være en positiv effekt på beskæftigelsen. Det skyldes, at den højere produktivitet, der er en følge af øget international handel, giver virksomhederne mulighed for at betale højere lønninger, hvilket tilskynder flere til at tage et job.

## 7.5 International handel og arbejdsstyrkens sammensætning

International handel muliggør, at landene kan specialisere sig i produktion af de varer og tjenesteydelser, der bedst udnytter deres særlige styrker. Dermed kan Danmark og andre vestlige lande drage bedre nytte af deres højtuddannede arbejdsstyrke. Højtuddannede skaber i gennemsnit mere værdi end andre ansatte, hvilket afspejler sig i højere lønninger. Desuden er der indikationer på, at højtuddannede også øger værdiskabelsen blandt virksomhedens øvrige medarbejdere, jf. Jacobsen m.fl. (2011).

Munch og Skaksen (2008) dokumenterer, at der for virksomheder, som beskæftiger en stor andel af højtuddannet arbejdskraft, generelt er en positiv sammenhæng mellem deres eksportandel og deres lønniveau. Denne sammenhæng er ikke til stede for virksomheder, hvor andelen af højtuddannet arbejdskraft er mindre. Det tyder på, at danske virksomheder er afhængige af højtuddannet arbejdskraft for at kunne producere varer, der er konkurrencedygtige på eksportmarkederne.

Omvendt kan det høje danske lønniveau gøre det vanskeligt for virksomheder, der producerer mere standardiserede produkter ved hjælp af arbejdskraft med kort eller ingen uddannelse, at klare sig på eksportmarkederne. Det kan være en forklaring på, at lønniveauet i disse virksomheder varierer negativt med deres eksportandel.

Munch og Skaksen (2009) finder på baggrund af et studie af danske industrivirksomheder, at outsourcing til udlandet gennem import af halvfabrikata fører til et fald i lønningerne til relativt lavt kvalificeret arbejdskraft, mens lønningerne til de højt kvalificerede stiger. Det indikerer, at virksomheder, der outsourcer til udlandet, er i stand til at nyde gavn af det store udbud af billig ufaglært arbejdskraft, der findes i eksempelvis vækstøkonomierne. Samtidig tyder det på, at det øger afkastet af de mest produktive arbejdsfunktioner, som bliver i Danmark.

### *Danmarks kvalifikationsbalance*

Et studie for Rockwool Fonden opstiller en såkaldt kvalifikationsbalance for Danmark.<sup>81</sup> Ligesom handelsbalancen beskriver kvalifikationsbalancen sammensætningen af Danmarks eksport og import. Hvor handelsbalancen opgør importen og eksporten på baggrund af forskellige typer af varer og tjenester, er kvalifikationsbalancen opgjort på baggrund af de forskellige typer af arbejdskraft, som er brugt til at producere de handlede varer og tjenester. Hvis en stor andel af Danmarks import er produceret af ufaglært arbejdskraft, vil det eksempelvis i kvalifikationsbalancen give sig udslag i en stor import af ufaglærte.

Studiet fra Rockwool Fonden viser, at Danmark i 2007 samlet set havde en negativ nettoeksport af arbejdskraft. Det kan umiddelbart forekomme overraskende i lyset af, at handelsbalancen samtidig udviser et betydeligt overskud. En mulig forklaring er, at dansk produktion er relativt kapitalintensiv, så Danmark er nettoeksportør af kapital.

---

<sup>79</sup> Se Dee m.fl. (2001).

<sup>80</sup> G20-landene omfatter 19 lande og EU. Disse 19 lande er: Argentina, Australien, Brasilien, Canada, Frankrig, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kina, Mexico, Rusland, Saudi-Arabien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Tyrkiet, Tyskland og USA. Resultaterne vil kunne generaliseres til andre lande, herunder Danmark.

<sup>81</sup> Se Malchow-Møller m.fl. (2011a).

Den positive nettoimport af arbejdskraft dækker primært over en positiv nettoimport af faglærte og ufaglærte kvalifikationer, jf. tabel 6. Der er desuden en mindre nettoimport af mellemlange videregående uddannelser, mens Danmark er nettoeksportør af korte og lange videregående uddannelser.

I 1980 var der omvendt en positiv nettoeksport af ufaglærte kvalifikationer, mens det omvendte var tilfældet med videregående kvalifikationer. På den måde medvirker international handel til, at Danmark har kunnet udnytte den stigende andel af højtuddannede til at specialisere sig i produktion af varer og tjenester, der benytter sig af denne type af arbejdskraft.

Studiet for Rockwool Fonden har også analyseret, hvordan beholdningen af de forskellige typer af kvalifikationer på det danske arbejdsmarked under en række forudsætninger matcher efterspørgslen fremadrettet. Resultaterne, der fremgår af tabel 7, viser, at de virksomheder, der producerer til eksport, uden en tilpasning af udbud og efterspørgsel af arbejdskraft vil mangle fem pct. af den arbejdskraft, der i dag anvendes til eksport. Det dækker over en betydelig mangel på faglærte samt folk med korte og mellemlange videregående uddannelser.

TABEL 6: KVALIFIKATIONSINDHOLDET (ÅRSVÆRK) I DANMARKS HANDEL MED UDLANDET

UDDANNELSER		1980	1990	2000	2007
Ufaglærte	Import	264.431	259.770	276.285	291.847
	Eksport	327.794	296.321	255.653	258.277
	Nettoeksport	63.363	36.551	-20.632	-33.569
Faglærte	Import	173.256	245.408	339.968	359.176
	Eksport	159.674	233.487	258.075	276.785
	Nettoeksport	-13.582	-11.922	-81.893	-82.392
Kort videregående uddannelse (KVU)	Import	17.877	24.112	35.295	54.651
	Eksport	12.366	21.348	35.211	55.711
	Nettoeksport	-5.511	-2.764	-84	1.060
Mellemlang videregående uddannelse (MVU)	Import	35.969	43.175	51.698	69.027
	Eksport	21.278	31.691	44.405	65.768
	Nettoeksport	-14.690	-11.484	-7.293	-3.259
Lang videregående uddannelse (LVU)	Import	10.492	16.642	34.558	63.542
	Eksport	9.151	19.249	40.870	66.781
	Nettoeksport	-1.341	2.607	6.313	3.239

Kilde: Malchow-Møller m.fl. (2011a) på baggrund af data fra Nationalregnskabet, IDA-databasen, Firmastatistikken og Udenrigshandelsstatistikken.

TABEL 7: TILPASNINGSBEHOV FOR UDDANNELSER TIL EKSPORT

	UFAGLÆRT	FAGLÆRT	KVU	MVU	LVU	I ALT
Gennemsnitligt tilpasningsbehov	0,08	-0,14	-0,16	-0,09	0,00	-0,05
Absolut tilpasningsbehov	0,00	-0,15	-0,16	-0,09	-0,02	-0,08

Kilde: Malchow-Møller m.fl. (2011a) på baggrund af data fra Nationalregnskabet, IDA-databasen, Firmastatistikken og Udenrigshandelsstatistikken.

Omvendt er der et overudbud af ufaglærte. Det bør dog bemærkes, at beregningerne er foretaget før efterlønsreformen, der blev vedtaget i 2012.<sup>82</sup>

De fem pct. er et gennemsnitligt tilpasningsbehov i den forstand, at forskellige typer af kvalifikationer inden for det enkelte kvalifikationsniveau kan opveje hinanden. Hvis det i stedet antages, at forskellige kvalifikationer ikke kan substituere for hinanden, er der i stedet et absolut tilpasningsbehov på otte pct. Under denne antagelse er der et problem med at skaffe arbejdskraft med lang videregående uddannelse. Det afspejler, at der i øjeblikket er stor søgning til de humanistiske uddannelser, hvis kandidater ikke i så høj grad anvendes til produktion af eksport.

International handel med varer og tjenester er vigtig for Danmarks produktivitet og velstand. Det er derfor afgørende, at virksomhederne har adgang til arbejdskraft med de rette kvalifikationer. Uddannelsespolitik og politik for adgang for udenlandsk arbejdskraft har således betydning for Danmarks stilling i den internationale handel. International mobilitet af arbejdskraft behandles nærmere i kapitel 10, mens Kommissionen vil gå i dybden med uddannelsespolitik i en senere rapport.

## 7.6 Barrierer for handel

For at høste fordelene af den internationale arbejdsdeling er det nødvendigt, at varer og tjenester så gnidningsløst som muligt kan handles på tværs af landegrænser. Imidlertid er der store omkostninger forbundet med handel. Anderson og van Wincoop (2004) har estimeret, at omkostningerne for et repræsentativt velstående land svarer til en afgift på 170 pct. på eksport.

Estimatet inkluderer alle omkostninger relateret til transport, grænsepassage og lokal distribution fra den udenlandske producent til forbrugeren. De direkte politisk bestemte handelsbarrierer som told og handelskvoter betyder mindre end andre handelsrelaterede omkostninger som infrastrukturinvesteringer, juridiske omkostninger, regulering og sprogbarrierer mv. En del af handelsomkostningerne, eksempelvis til lokal distribution, vil dog også skulle bæres ved indenlandsk producerede varer. De samlede handelsomkostninger på 170 pct. kan opdeles i omkostninger til lokal distribution på 55 pct. og internationale handelsomkostninger på 74 pct. ( $1,7 = 1,55 \times 1,74 - 1$ ).

For Danmark kan omkostningerne tænkes at være mindre. Bl.a. er en stor del af Danmarks handel med lande i nærområderne, hvilket reducerer transportomkostningerne sammenlignet med USA. Desuden er der relativt få administrative barrierer forbundet med handel inden for EU. Og selv om Danmark ikke er en del af euroområdet, er der indikationer på, at fast-

<sup>82</sup> Resultatet er baseret på en række antagelser. Herunder at forholdet mellem arbejdsstyrke og beholdning var i "balance" i 1993, at den nuværende beholdning af kvalifikationer er "stabil" i den forstand, at nye årgange, der tilgår arbejdsstyrken fremover, er repræsentative for den aktuelle beholdningsstørrelse, og at de nuværende erhvervsfrekvenser og uddannelsesstendenser bevares.

kurspolitikken har formået at give os de samme handelsfordele, som hvis vi havde været med i den fælles mønt.<sup>83</sup>

Minondo (2007) estimerer på baggrund af en strukturel gravitationsmodel, at Danmarks grænseomkostninger ved handel med andre EU-lande i gennemsnit svarer til en told på 22 pct. Dette estimat, som udelukkende dækker over de omkostninger, der er specifikt knyttet til det internationale aspekt af handlen, er i den nedre ende blandt de ti EU-lande, der indgår i analysen. Omkostningerne ved handel er en væsentlig forklaring på, at det primært er de mest produktive virksomheder, der begynder at handle med udlandet.<sup>84</sup>

Endelig er finansiering af eksportkreditter en ekstra omkostning for eksportvirksomhederne. Både transporttiden, der udskyder tidspunktet for modtagelse af betalingen fra den udenlandske kunde, valutakursrisiko samt håndtering af internationale betalere med ukendt betalingshistorik og ukendte juridiske forhold pålægger eksportvirksomheder en øget finansieringsrisiko. Nyere undersøgelser har bl.a. fremhævet disse forhold som forklaring på kollapset i den globale samhandel i de første år af den finansielle krise. Faldet i den globale samhandel kan således delvis forklares med en skarp reduktion i virksomhedernes adgang til eksportkredit.<sup>85</sup>

Mens der for nogle af omkostningerne ved handel er en klar sammenhæng med den handlede mængde, eksempelvis omkostninger til transport, er andre omkostninger mere uafhængige af, hvor meget der handles. En virksomhed, der eksempelvis ønsker at eksportere til det amerikanske marked, bliver således nødt til at sætte sig ind i en række juridiske og skattemæssige forhold. Det gælder uafhængigt af, hvor meget en virksomhed ønsker at eksportere af en given vare eller tjeneste. Disse såkaldte faste handelsomkostninger er en vigtig forklaring på, at små virksomheder ofte kun er orienterede mod hjemmemarkedet.

Ydermere skaber tilstedeværelsen af handelsbarrierer og især faste handelsomkostninger behov for en række serviceydelse i forbindelse med eksport og internationalisering, eksempelvis juridisk rådgivning. Analyser baseret på irske data viser, at adgang til servicevirksomheders tjenesteydelser letter produktionsvirksomhedernes internationalisering. Det kan derfor formodes, at en vedfugende og produktiv service sektor vil fremme internationaliseringen af danske virksomheder.<sup>86</sup>

## 7.7 Eksportfremme

Virksomhedernes tilskyndelse til at eksportere opstår gennem deres muligheder for at øge indtjeningen. Desuden vil de på lidt længere sigt få gavn af den eventuelle stigning i produktiviteten, som eksporten kan give anledning til gennem læringseffekter. Virksomhederne får dermed selv størstedelen af afkastet af deres indsats med at etablere sig som eksportører. På trods af, at virksomhederne har en egeninteresse i at handle internationalt, er der dog i mange lande tradition for, at det offentlige gennem en række foranstaltninger aktivt hjælper virksomhederne til at fremme deres eksport.

Støtte til eksport bør ud fra en samfundsmæssig betragtning primært adressere eventuelle markedsfejl og spredningseffekter. Markedsfejl og spredningseffekter omhandler forhold, som gør, at den eksporterende virksomhed skaber en merværdi for samfundet, der ligger ud over den værdi, som den skaber for sig selv. Det kan eksempelvis være den effekt, at en virksomhed, som etablerer sig på et givet marked, letter adgangen til det marked for andre danske virksomheder.

---

<sup>83</sup> Se DØRS (2009).

<sup>84</sup> Se Melitz (2003).

<sup>85</sup> Se Baldwin (2009).

<sup>86</sup> Se Debaere m.fl. (2013).

Desuden er der en del generel eksportfremme, som mest hensigtsmæssigt organiseres i offentligt regi, selv om gevinsterne primært tilfalder virksomhederne. Det gælder eksempelvis vejledning til mindre virksomheder vedrørende de juridiske udfordringer, der er forbundet med at eksportere. Og det signal, der ligger i at have statslig opbakning bag et eksportfremstød, vil i sig selv lette adgangen til nye markeder. Denne del af indsatsen bør, hvor det er muligt, finansieres gennem betaling fra de deltagende virksomheder.

Der findes kun få studier af effekterne af eksportfremmeindsatsen for lande, der velstandsmæssigt er på niveau med Danmark. Görg m.fl. (2008) finder på baggrund af et studie af irske virksomheder, at eksportstøtte ikke tilskynder virksomhederne til at starte med at eksportere, men at de i stedet øger eksporten for de virksomheder, der allerede eksporterer. Bernard og Jensen (2004b) analyserer, hvordan forskelle i eksportfremme mellem USA's stater påvirker de lokale virksomheders beslutning om at blive eksportører. Studiet finder ingen målbar effekt.

I forbindelse med eksport vil betalingen ofte falde med betydeligt forsinkelse i forhold til produktionstidspunktet. Det giver virksomhederne et behov for adgang til kredit. Da eksport samtidig er forbundet med større usikkerhed end handel på hjemmemarkedet, er bankerne ofte tilbageholdende at stille kredit til rådighed. Det er baggrunden for, at de fleste lande har en ordning med statsgaranterede eksportkreditter. Felbermayr og Yalcin (2011) finder på baggrund af en analyse af tyske virksomheder, at sådanne garantier bidrager positivt til eksporten.

## 7.8 Politikovervejelser

En del handelsomkostninger, eksempelvis udgifter til at transportere varer fra sælger til køber, er uundgåelige. Det bedste, der fra politisk side kan gøres, er at sikre en velfungerende infrastruktur. Andre forhold som sprogforskelle og forskelle i præferencer for varer og tjenesteydelser i forskellige lande er også potentielle barrierer for handel, men disse bliver ikke behandlet i denne rapport.

For Danmarks vedkommende er der kun få direkte restriktioner på international handel med varer og tjenesteydelser i form af told og kvoter. Der er dog en række varer, som belægges med told, når de handles med lande uden for EU. Beslutninger herom træffes på EU-niveau. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at Danmark i EU-regi arbejder for, at importkvoter og toldsatser på import fra ikke-EU-lande fjernes. Det gælder eksempelvis de netop startede bilaterale frihandelsforhandlinger mellem EU og USA samt EU og Japan.

International handel vil i sagens natur kun forekomme, hvis de samme produkter kan anvendes på tværs af landegrænser. Fx vil en tysk barbermaskine kun være interessant at importere, hvis den kan tilsluttes en almindelig dansk stikkontakt. For bl.a. at sikre, at produkter kan anvendes på tværs af lande, findes der en lang række internationale standarder. En standard er "*(...) et dokument til fælles og gentagen anvendelse, der giver regler, retningslinjer eller karakteristiske træk ved aktiviteter eller ved resultaterne af disse. Dokumentet er fastlagt ved konsensus og vedtaget af et anerkendt organ.*"<sup>87</sup>

Damvad har for Erhvervsstyrelsen lavet en analyse af danske virksomheders anvendelse af standarder blandt de virksomheder, der har købt standarder hos Dansk Standard.<sup>88</sup> Ifølge analysen svarer 35 pct. af virksomhederne i en spørgeskemaundersøgelse, at implementering af standarder i nogen eller i høj grad har øget salget i udlandet. For godt halvdelen af virksomhederne har standarder lettet adgangen til udenlandske markeder.

---

<sup>87</sup> Se [www.ds.dk](http://www.ds.dk).

<sup>88</sup> Se Damvad (2013).



Jacobsen (2011) finder, at virksomheder, der har købt standarder hos Dansk Standard, er 9-15 pct. mere produktive end andre virksomheder, når der kontrolleres for en række andre forhold. Analysen konkluderer imidlertid ikke, om det er brugen af standarder, der har gjort virksomhederne mere produktive, eller det blot afspejler, at de virksomheder, der køber standarder, i forvejen er blandt de mest produktive. Jacobsen og Junge (2007) finder også indikationer på, at standarder er produktivitetsfremmende, ligesom forfatterne refererer en række internationale analyser, der dokumenterer lignende effekter.

Forskellige nationale standarder kan svække konkurrencen. I nogle tilfælde bevirker særlige danske standarder reelt, at udenlandske konkurrenter holdes ude af markedet. Det danske marked er ofte for lille til, at det for udenlandske producenter kan betale sig at udvikle produkter, der lever op til særlige danske standarder.

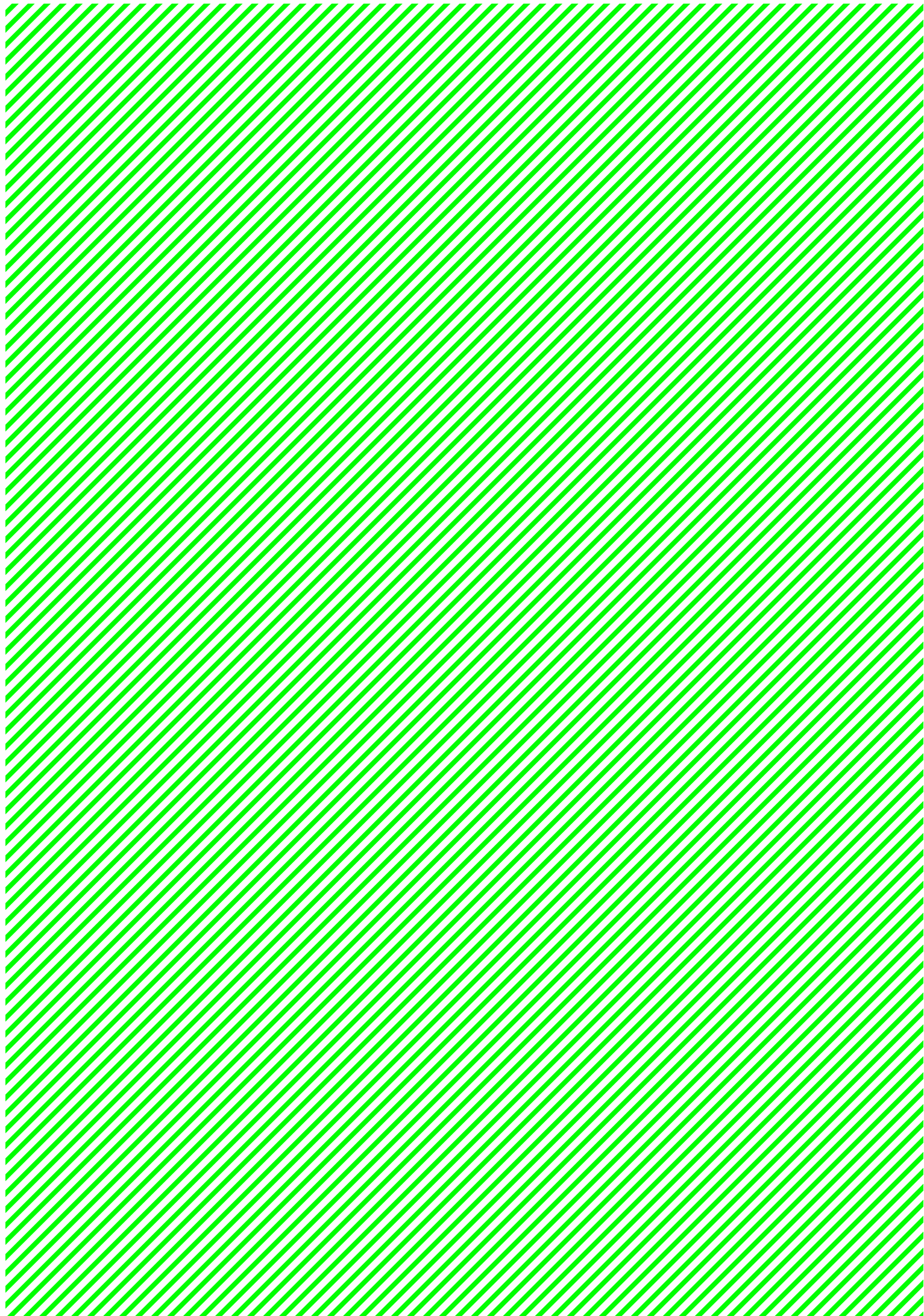
Det gør sig eksempelvis gældende på markedet for stikkontakter, hvor der findes særlige danske regler fastsat i stærkstrømsreglementet. Først for nylig er den tyske Schuko-standard blevet godkendt i Danmark. Denne de-facto afskærmning af markedet har betydet, at en enkelt virksomhed stort set har opnået monopol på det danske marked. På den baggrund bør der i videst muligt omfang anvendes internationale standarder.

Inden for servicesektoren hæmmes den internationale handel af branchespecifik regulering. Det behandles mere indgående i kapitel 8, som omhandler handel med tjenester.

Danmarks eksportfremmeaktiviteter varetages først og fremmest af Eksportrådet. Eksportrådet er en institution under Udenrigsministeriet, der samarbejder med virksomhederne med henblik på at opnå vækst og indtjening uden for Danmarks grænser. Det sker gennem rådgivning og gennem partnerskaber. Ud over Eksportrådets arbejde findes der dog en lang række indsatser til fremme af dansk eksport. Eksempelvis arrangeres der i kommunalt regi delegationer til forskellige udenlandske destinationer med det formål at fremme de lokale virksomheders eksportmuligheder. Også Væksthusene yder bistand i forbindelse med eksportetablering. Endeligt varetages arbejdet med eksportkreditter af Eksportkreditfonden.

Der findes ikke et samlet overblik over effekterne af de forskellige ordninger. De eksisterende evalueringer af Eksportrådet fokuserer på virksomheder, der har benyttet sig af rådets ydelser. Virksomheder, der har valgt ikke at benytte sig af Eksportrådet, indgår typisk ikke i analyserne. Effekterne af den øvrige eksportfremme er ukendte.

De mange separate indsatser kan bevirke, at ressourcerne ikke anvendes optimalt, ligesom de kan gøre det vanskeligere for virksomhederne at finde ud af, hvor de skal henvende sig. På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at der nedsættes et udvalg, der skal fremlægge forslag til en mere effektiv organisering og koordinering af den samlede danske eksportfremmeindsats.



# Kapitel 8

## Handel med serviceydelser

---

Historisk set er det primært varer, der er blevet handlet over grænserne, men den internationale handel med serviceydelser har været stigende over en årrække. Dette kapitel omhandler nogle aspekter, som specifikt knytter sig til handel med serviceydelser.<sup>89</sup> Rapportens vigtigste konklusioner vedrørende handel med serviceydelser er sammenfattet i boks 15.

### BOKS 15: VIDEN OM INTERNATIONAL HANDEL MED SERVICEYDELSER OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke Danmarks produktivitet gennem øget international handel med tjenester tager udgangspunkt i følgende forhold:

- De fleste servicebrancher er langt mindre internationaliserede end industrien.
- Den svage produktivitetsvækst i de hjemmemarkedsorienterede servicebrancher kan afspejle mangel på konkurrence.
- Branchespecifik regulering hæmmer potentialet for international konkurrenceudsættelse i en række servicebrancher.
- Danske servicevirksomheders eksportmuligheder vil styrkes ved en bedre implementering af servicedirektivet i de andre EU-lande.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at den svage produktivitetsudvikling i en række servicebrancher i nogen grad afspejler, at brancherne kun i ringe grad der er udsat for international konkurrence. Øget internationalisering kan derfor i særlig grad være gavnligt inden for servicesektoren. I den forbindelse anbefaler Produktivitetskommissionen, at den regulering, der hæmmer handel med tjenester så vidt muligt fjernes, jf. følgende boks. Anbefalingen skal ses i sammenhæng med de anbefalinger vedrørende regulering, der fremgår af rapportens del 3.

### ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten gennem handel med serviceydelser anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Den branchespecifikke regulering gennemgås med henblik på forenkling og tilpasning til den regulering, der eksisterer hos vores vigtigste handelspartnere.
- Danmark i EU-regi arbejder for, at servicedirektivet implementeres bedre på tværs af EU.

---

<sup>89</sup> I denne rapport anvendes tjenester og serviceydelser synonymt.

## 8.1 Hvad er handel med serviceydelser?

International handel med varer er let at forstå. En vare transporteres fra en sælger i et land til en køber i et andet land. Serviceydelser er mindre håndgribelige, og international handel er derfor mindre ligetil. Serviceydelser er eksempelvis ofte karakteriseret ved, at produktionen er sammenfaldende med forbruget. Et eksempel er frisørydelser.

Andre serviceydelser kan leveres uden, at der sker fysisk kontakt af nogen art. Det gælder eksempelvis en lang række finansielle ydelser samt diverse rådgivningsydelser, hvor moderne kommunikationsformer har reduceret behovet for fysiske møder. For sådanne tjenester er de direkte omkostninger forbundet med fysiske afstande i stort omfang eliminerede. I verdenshandelsorganisationen WTO's General Agreement om Trade in Services, GATS, fra 1994, defineres fire typer af handel med tjenesteydelser

- Type 1 handel (handel på tværs af grænser) omfatter handel, hvor serviceydelser flyder fra en leverandør i et land til en køber i et andet land. Eksempler inkluderer finansielle ydelser og software, der transmitteres digitalt, samt call-center-services.
- Type 2 handel (forbrug i udlandet) dækker over de situationer, hvor forbrugeren flytter sig derhen, hvor leverandøren befinder sig. Eksempler inkluderer turisme, uddannelse og reparation af skibe i udenlandske havne.
- Type 3 handel (forretningsmæssig tilstedeværelse) finder sted, når en virksomhed etablerer en udenlandsk enhed for at derigennem at udbyde sine ydelser. Som eksempel kan nævnes konsulentytelser solgt gennem en lokal afdeling af en multinational virksomhed.
- Type 4 handel (fysisk tilstedeværelse af personer) dækker over, når en person fra det eksporterende land tager midlertidigt ophold i importlandet for at levere en service.

I praksis kan det være svært at skelne mellem de forskellige typer af servicehandel. Som følge af manglende data indgår type 3 handel ikke i udenrigshandelsstatistikken. Denne type af handel er imidlertid potentielt den vigtigste. Estimer tyder på, at omtrent halvdelen af servicehandlen for G20 landenes vedkommende tager form af forretningsmæssig tilstedeværelse.<sup>90</sup>

Inden for detailhandel foregår international handel fx ved, at en udenlandsk kæde etablerer butikker i Danmark, det vil sige som type 3 handel. Bankvirksomhed kan omvendt både som type 1 handel, hvor en dansker, eksempelvis via netbank, benytter sig af en udenlandsk bank, men også som type 3 handel, hvor en udenlandsk bank etablerer filialer i Danmark. Revision er et eksempel på en serviceydelse, der både handles som type 1, 3 og 4.

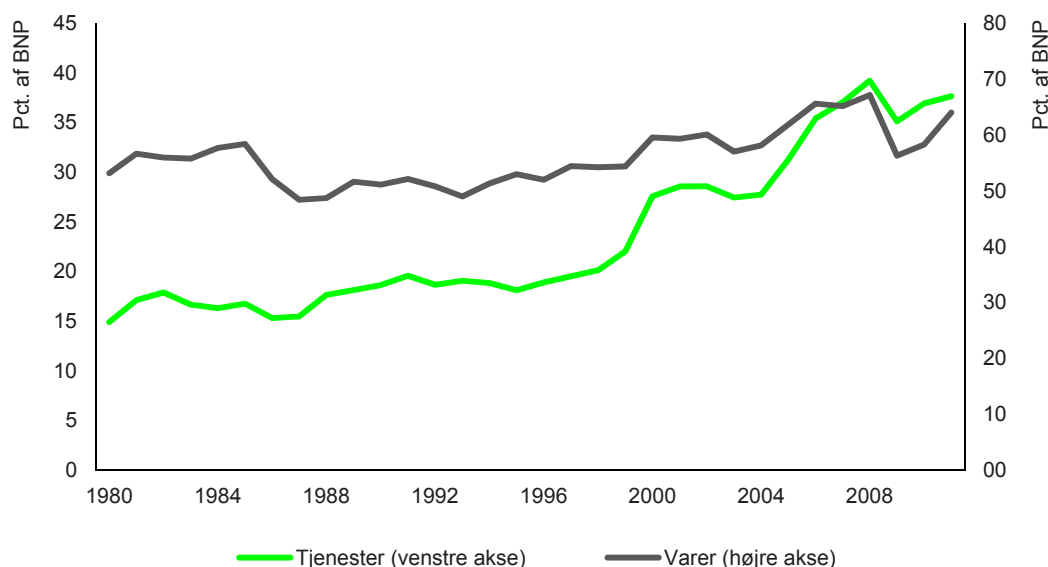
## 8.2 Danmarks handel med serviceydelser

Figur 17 viser, at Danmarks import og eksport af serviceydelser som andel af BNP er vokset betydeligt siden 1980. En del af denne udvikling kan afspejle, at dataindsamlingen er blevet bedre, ligesom A.P. Møller Mærsk's køb af den amerikanske containerdivision Sealand (1999) og det hollandsk/britiske containerrederi P&O Nedlloyd (2005) har løftet niveauet. Imidlertid er handlen med serviceydelser formentligt også reelt steget betydeligt. På trods af dette udgør tjenesteeksporten dog kun omtrent 39 pct. af Danmarks samlede eksport, selv om 78 pct. af den hjemlige beskæftigelse finder sted i serviceerhverv.

---

<sup>90</sup> Se Dee m.fl. (2011).

FIGUR 17: DEN SAMLEDE IMPORT- OG EKSPORTANDEL FOR VARER OG TJENESTER 1980-2011



Kilde: Danmarks Statistik.

Overordnet set er servicesektoren langt mindre internationaliseret end industrien. Der er imidlertid store forskelle imellem de enkelte servicebrancher. Hvor brancher som rengøring, advokater og detailhandel alle har en eksportandel på under tre pct. af den samlede omsætning, var eksportintensiteten i brancherne ingeniørservice, forskning og udvikling og luftfart i 2005 på henholdsvis 19, 33 og 40 pct.<sup>91</sup> Søtransport er en speciel branche i denne sammenhæng, da den har en eksportintensitet på 86 pct.

Figur 18 viser, at transportydelser udgør knap to tredjedele af tjenesteeksporten. Den store eksport af transportydelser afspejler Danmarks stærke position inden for søtransport, hvor produktivitetsudviklingen har været stærk. Frearegnes transportbranchen samt den del af engroshandlen, der primært beskæftiger sig med eksport af varer til udlandet, er eksportintensiteten i de resterende private serviceerhverv på fem pct. af deres samlede produktion.

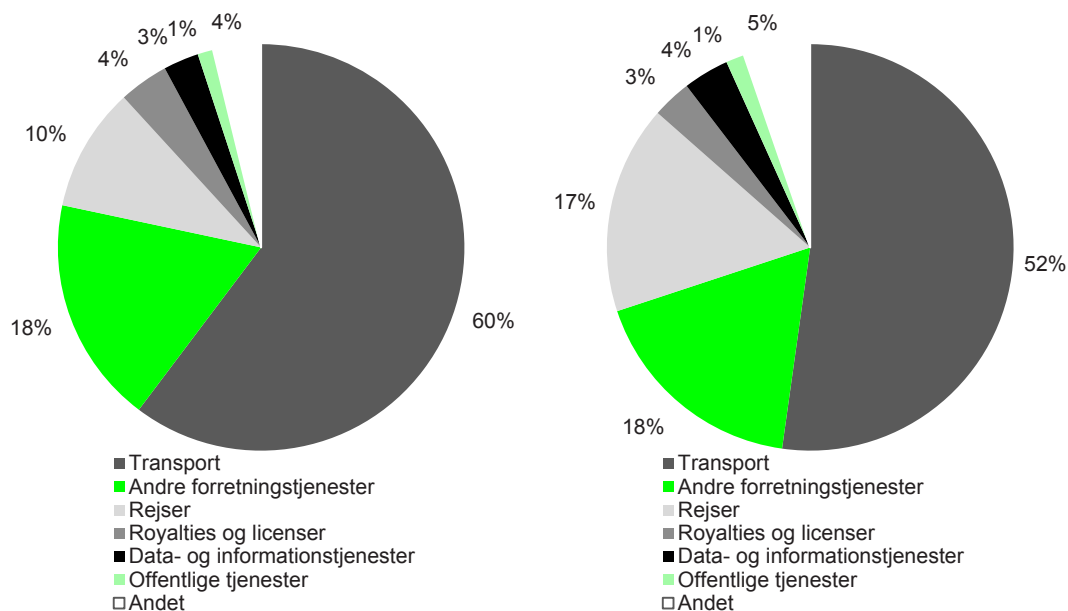
Figur 20 viser summen af en række landes import og eksport opgjort ved værditilvækst som andel af landenes BNP. På trods af, at Danmark har en stor eksport af søtransport, er den samlede handel med tjenester ikke imponerende i relation til landets størrelse. Målt ved eksportens samlede værdi, frem for den værditilvækst, som den repræsenterer, ligger Danmark dog bedre. Det afspejler, at værditilvæksten af søtransport er relativt beskedent i forhold til handelsomfanget. Figuren indikerer, at der kan være et potentiale for øget handel med tjenester.

Ud over at være den største sektor i økonomien er servicesektoren karakteriseret ved at være meget heterogen. Mens nogle servicebrancher i stort omfang beskæftiger arbejdskraft med et relativt lavt kvalifikationsniveau, som eksempelvis inden for detailhandel og rengøring, omfatter sektoren også vidensintensive brancher som advokater, revisorer, ingeniører og anden rådgivning. Ligeledes er sektoren karakteriseret ved at indeholde både meget små virksomheder, som eksempelvis en selvstændig frisør, men også nogle af Danmarks største virksomheder som Danske Bank og AP Møller-Mærsk.

<sup>91</sup> Se Borchsenius m.fl. (2010).

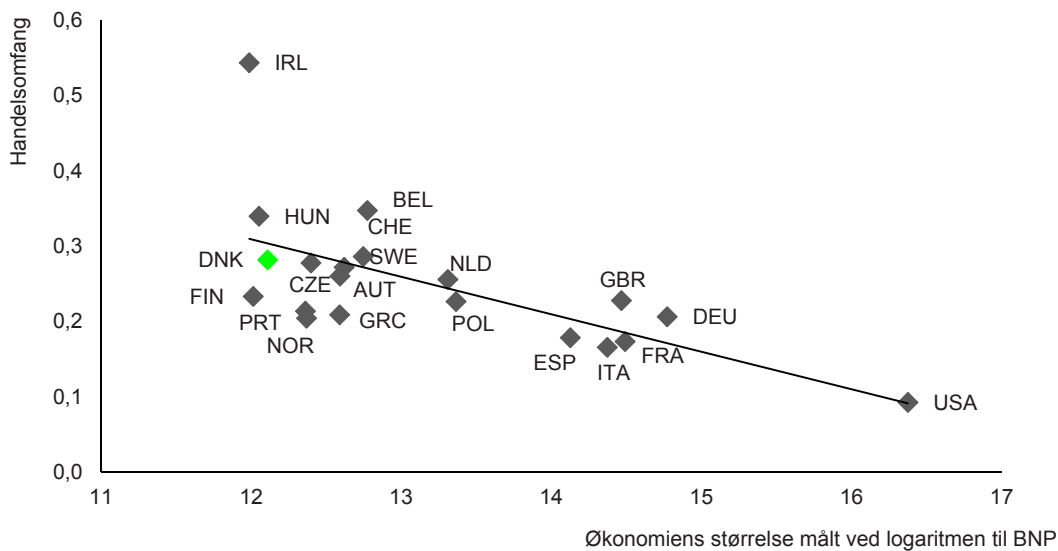
FIGUR 18: EKSPORT AF TJENESTER 2011

FIGUR 19: IMPORT AF TJENESTER 2011



Note: Kategorien 'Andet' dækker over finansielle tjenester, kommunikationstjenester, bygge- og anlægstjenester, tjenester i forbindelse med uddannelse, sundhed, kultur og rekreation, forsikringstjenester og audiovisuelle tjenester.  
 Kilde: Danmarks Statistik.

FIGUR 20: LANDESTØRRELSE OG ÅBENHED FOR INTERNATIONAL HANDEL MED TJENESTER 2011



Note: Handelsomfang er målt som summen af tjenesteimportens og tjenesteeksportens værditilvækst som andel af BNP.  
 Kilde: OECD.

### 8.3 Gevinster ved handel med serviceydelser

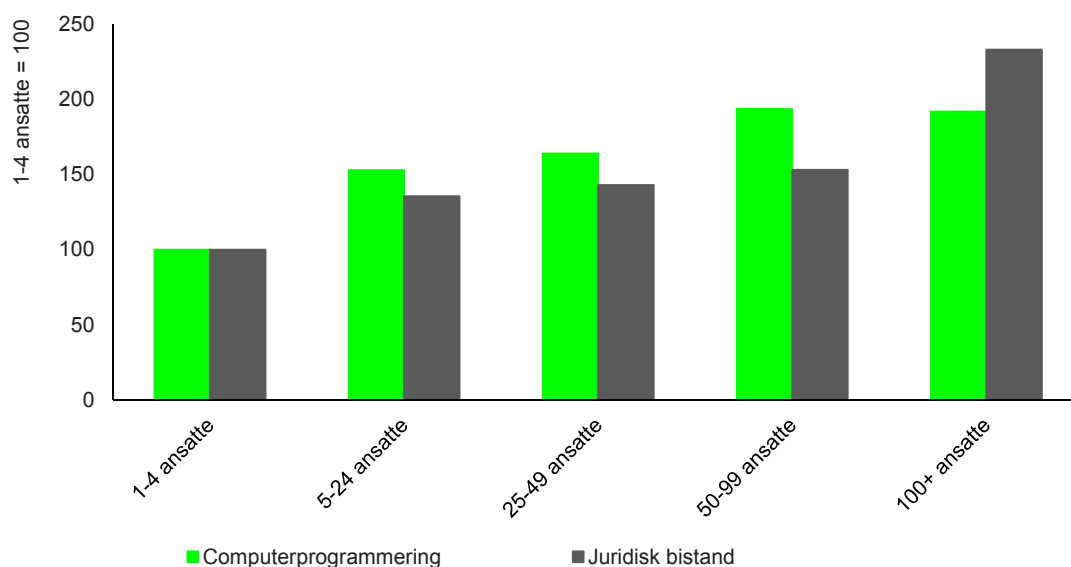
Handel med serviceydelser er vigtig af flere årsager. Udenlandske udbydere af serviceydelser styrker konkurrencen på det danske marked. Selvom mange serviceydelser er relativt arbejdskraftsintensive, udelukker det ikke, at der kan være et potentiale for produktivitetsforbedringer. Eksempelvis er øget anvendelse af it blevet identificeret som en væsentlig faktor bag den betydelige stigning i detailhandlens produktivitet i USA.<sup>92</sup>

Bedre rammer for international handel med serviceydelser vil også være til gavn for de danske servicevirksomheder gennem forbedrede muligheder for eksport. Det giver mulighed for, at de mest produktive servicevirksomheder kan vokse sig store på bekostning af de mindre produktive til gavn for branchens samlede produktivitet.

Store servicevirksomheder kan få gavn af stordriftsfordele. Eksempelvis kan en stor it-virksomhed have fordel af at sælge det samme software til mange forskellige internationale kunder. Og en rådgivningsvirksomhed, eksempelvis inden for juridisk bistand, kan øge produktiviteten ved at lade de ansatte specialisere sig i specifikke arbejdsområder, hvor ansatte i mindre virksomheder i højere grad skal være generalister. Som det fremgår af figur 21, giver det sig udslag i en positiv sammenhæng mellem virksomhedsstørrelse og produktivitet i de nævnte brancher.

Som med varehandel kan der for servicevirksomheder være et potentiale for læringseffekter gennem kontakt til udenlandske markeder. Vogel (2011) finder på baggrund af et studie at tyske virksomheder inden for forretningservice, at de eksporterende virksomheder er mere produktive end resten af branchen. Mere generelt sammenfatter Francois og Hoekman (2010) en række studier, der viser, hvordan tiltag i retning af at åbne mere op for handel med tjenester kan være gavnligt for økonomisk vækst.

FIGUR 21: ARBEJDSPRODUKTIVITET I COMPUTERPROGRAMMERING OG JURIDISK BISTAND 2009



Note: Gennemsnitlig arbejdsproduktivitet (værditilvækst per fuldtidsbeskæftiget).  
Kilde: Egne beregninger på Danmark Statistiks virksomhedsdatabase.

<sup>92</sup> Se Foster m.fl. (2006).

Malchow-Møller m.fl. (2013) finder dog på baggrund af et studie af danske virksomheder, at det først og fremmest er handel med varer, der er forbundet med højere produktivitet, mens produktivitetseffekterne af tjenestehandel er mindre.

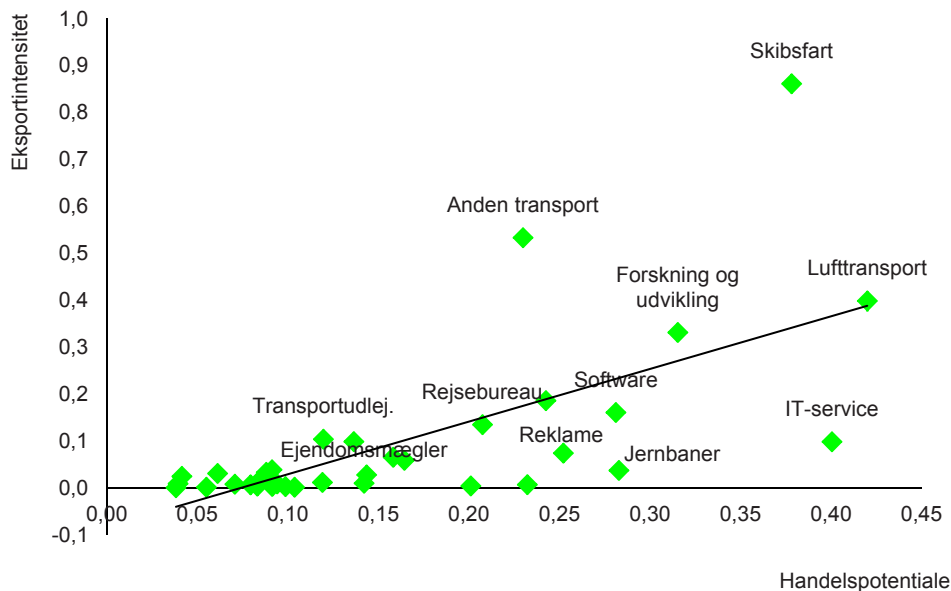
#### 8.4 Potentialet for handel med serviceydelser

Potentialet for international handel med tjenester varierer mellem brancher. Det er derfor vanskeligt at vurdere, om der er specifikke brancher, hvor der i særlig grad er et udnyttet potentiale for international handel.

Borchsenius m.fl. (2010) vurderer potentialet for international handel i en given branche af servicesektoren på baggrund af branchens handel på tværs af regioner i Danmark. Udgangspunktet er, at hvis de ydelser, som branchen producerer, kan handles på tværs af Danmark, så kan de i princippet også handles over landegrænser. Hvis der for nogle brancher er stor handel mellem landsdelene i Danmark, men kun beskednen handel med udlandet, kan det indikere, at der er forhold, som hæmmer international handel.

Studiet finder, at der generelt er en positiv sammenhæng mellem en beregnet indikator for branchernes handelspotentiale og den faktiske handel, jf. figur 22. Der er dog brancher, hvor eksportintensiteten ligger lavt i forhold til omfanget af transaktioner på tværs af regioner. Det gælder især for ejendomsmæglere, reklamevirksomhed, jernbanetransport samt it-tjenester. Omvendt ligger eksempelvis forskning og udvikling relativt pænt målt på branchens eksportintensitet.

FIGUR 22: HANDELPOTENTIALE OG EKSPORTINTENSITET 2005



Kilde: Borchsenius m.fl. (2010) baseret på data fra Danmarks Statistik.



## 8.5 Barrierer for handel med serviceydelser

Barriererne for handel med tjenesteydelser er større end for varehandel. Det skyldes primært branchespecifik regulering. Potentialet for fremme international handel kan derfor være større for tjenester end for varer, selvom sprogforskelle og usikkerhed omkring kvaliteten af ydelser fra udenlandske leverandører kan udgøre en barriere for handel med tjenester.

Potentialet for produktivetsfremskridt skal dog ses i lyset af, at den største effekt af international handel på danske virksomheders produktivitet ifølge Malchow-Møller m.fl (2013) kommer fra varehandel. Men i de teknologisk avancerede lande som Danmark kommer en stor del af efterspørgslen efter serviceydelser fra industrien.<sup>93</sup> Produktivetsfremskridt inden for servicesektoren vil derfor også komme industrien til gode og på den måde spredes på tværs af økonomien.

Desuden er der en række servicebrancher, hvor mere konkurrence udefra kan tænkes at gavne produktiviteten. Inden for EU har servicedirektivet, som blev vedtaget i 2006, bidraget til at reducere barriererne for handel med tjenester. Som det fremgår af boks 16, har det medvirket til at løfte produktiviteten. Der er imidlertid et yderligere potentiale for højere produktivitet, som kan høstes ved en bedre implementering af servicedirektivet i EU.

International handel med tjenester omfatter ofte, at en virksomhed etablerer en enhed i et andet land end der, hvor moderselskabet er hjemmehørende. Ligeledes vil det ofte involvere, at personer flytter sig på tværs af landegrænser. Vilklårene for handel med tjenester påvirkes derfor både af reglerne for grænseoverskridende direkte investeringer og af lovgivningen vedrørende immigration.

Verdensbanken har opbygget en database over restriktioner på de forskellige typer af handel med serviceydelser inden for udvalgte brancher. I databasen er restriktionerne omsat til indeks, der beskriver det overordnede restriktionsniveau på tværs af følgende brancher: finansielle tjenester, telekommunikation, detailhandel, transport og forretningservice. De enkelte brancher er opdelt på underbrancher, som tilsammen udgjorde 35 pct. af den danske servicesektor opgjort ved værditilvæksten i 2009.

Databasen inkluderer primært regulering, som direkte sonder mellem indenlandske og udenlandske producenter. Regulering, som i princippet påvirker indenlandske og udenlandske producenter ens, er kun medtaget, hvis det har klar og mærkbar indvirkning på handlen. Det kan eksempelvis være krav om bestemte autorisationer inden for forretningservice, der gælder for alle, men som i praksis gør det vanskeligt for udenlandske aktører at komme ind på markedet.

De velstående OECD-lande er generelt blandt de lande, der har færrest restriktioner. Som det er vist i figur 23, ligger Danmark dog sammenlignet med en række andre højindkomstlande relativt dårligt. Den dårlige placering afspejler restriktioner på type 4 handel, det vil sige fysisk tilstedeværelse af personer. Med hensyn til type 1 og type 3 handel ligger Danmark bedre end en række europæiske lande, men lidt dårligere end USA.

Indekset for type 4 handel er baseret på restriktioner inden for revisions- og advokatvirksomhed, hvor Danmark ifølge indekset har strenge restriktioner i begge brancher. Det afspejler eksempelvis kravet om en dansk autorisation for at kunne fungere som advokat, hvor et tilsvarende krav ikke findes i eksempelvis Sverige.

---

<sup>93</sup> Se eksempelvis Park og Chan (1989).

## BOKS 16: EU'S SERVICEDIREKTIV

Gennem de senere år er der gjort betydelige fremskridt i retning af mere fri handel med tjenester inden for EU. Denne proces er drevet af EU's servicedirektiv, som har til formål at sikre fri handel med serviceydelser inden for EU's grænser. Direktivet dækker bredt på tværs af både de traditionelle og de vidensintensive servicebrancher. Væsentlige undtagelser er finansielle tjenester, transport, netværkstjenester, social- og sundhedsydelser samt de tjenester, der udbydes af den offentlige sektor.

Som konsekvens af direktivet er hundredvis af nationale love blevet moderniseret, mens flere tusinde diskriminerende, ubegrundede eller uforholdsmæssigt strenge krav er blevet fjernet i EU. Desuden er der blevet indført såkaldte kvikskrænker for at nedbringe de administrative byrder. Kvikskrænker er online portaler, der ved henvendelse et samlet sted giver udenlandske virksomheder mulighed for at læse om regler, lovgivning og formaliteter i forbindelse med tjenesteydelser samt at udføre de administrative procedurer online, hvis de ønsker at træde ind på markedet i et andet EU-land. Dermed behøver de ikke at henvende til flere forskellige offentlige myndigheder i hvert enkelt land.

Servicedirektivet blev vedtaget i 2006, og landene var forpligtede til at have implementeret det fuldt ud ved udgangen af 2009. På trods af dette er det dog stadig ikke fuldt implementeret i alle landene. Danmark har generelt været god til at implementere direktivet. På trods af at direktivet endnu ikke er optimalt implementeret i alle landene, er der indikationer på, at det har haft en mærkbar effekt på produktiviteten i serviceerhvervene.

Et studie foretaget af ansatte ved Europa-Kommissionen vurderer, at servicedirektivet har en positiv niveaueffekt på BNP på 0,8 pct.<sup>94</sup> Effekten fremkommer gradvist, men 80 pct. af gevinsten estimeres at være høstet inden for fem år. Estimatet er baseret på simulationer med Europa-Kommissionens globale makroøkonomiske model QUEST.

De 0,8 pct. betragtes som et konservativt estimat, og effekten kan således godt være større. Der er samtidig en betydelig variation på tværs af lande. Danmark ligger med 0,6 pct. i midterfeltet, om end lidt i den lave ende. Det afspejler bl.a., at Danmark havde relativt få restriktioner, før direktivet blev vedtaget. Den estimerede BNP-effekt på 0,6 pct. dækker over en estimeret produktivitetstilvækst på i gennemsnit ca. fem pct. for de berørte sektorer.

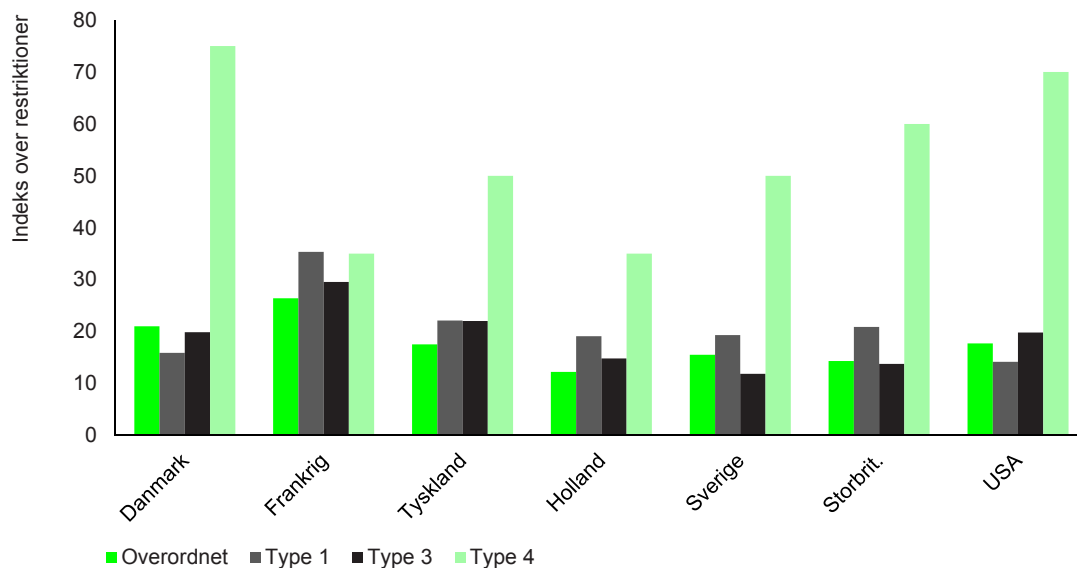
Selvom servicedirektivet ifølge studiet allerede har haft en mærkbar produktivitetseffekt i de berørte sektorer, er der et pænt potentiale for yderligere produktivitetstilvækst gennem en bedre implementering. Hvis medlemslandene fjernede alle de resterende restriktioner, er vurderingen således, at der kan opnås en produktivitetstilvækst på yderligere 1,6 pct.

Der er en række restriktioner på handel med tjenester inden for finansiel virksomhed, detailhandel og transport. Indikatoren inden for detailhandel afspejler planlovens bestemmelser om etablering af butikker, som behandles nærmere i kapitel 12. Restriktionerne inden for transport inkluderer ejerskabsrestriktioner inden for luft- og skibsfart, manglende adgang til markedet for vejtransport for virksomheder fra lande uden for EU samt Railion Danmarks dominerende stilling på markedet for godstransport ad jernbane.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Se Monteagudo m.fl. (2012).

<sup>95</sup> Se dokumentationen på Verdensbankens hjemmeside.

FIGUR 23: RESTRIKTIONER PÅ HANDEL MED SERVICEYDELSER



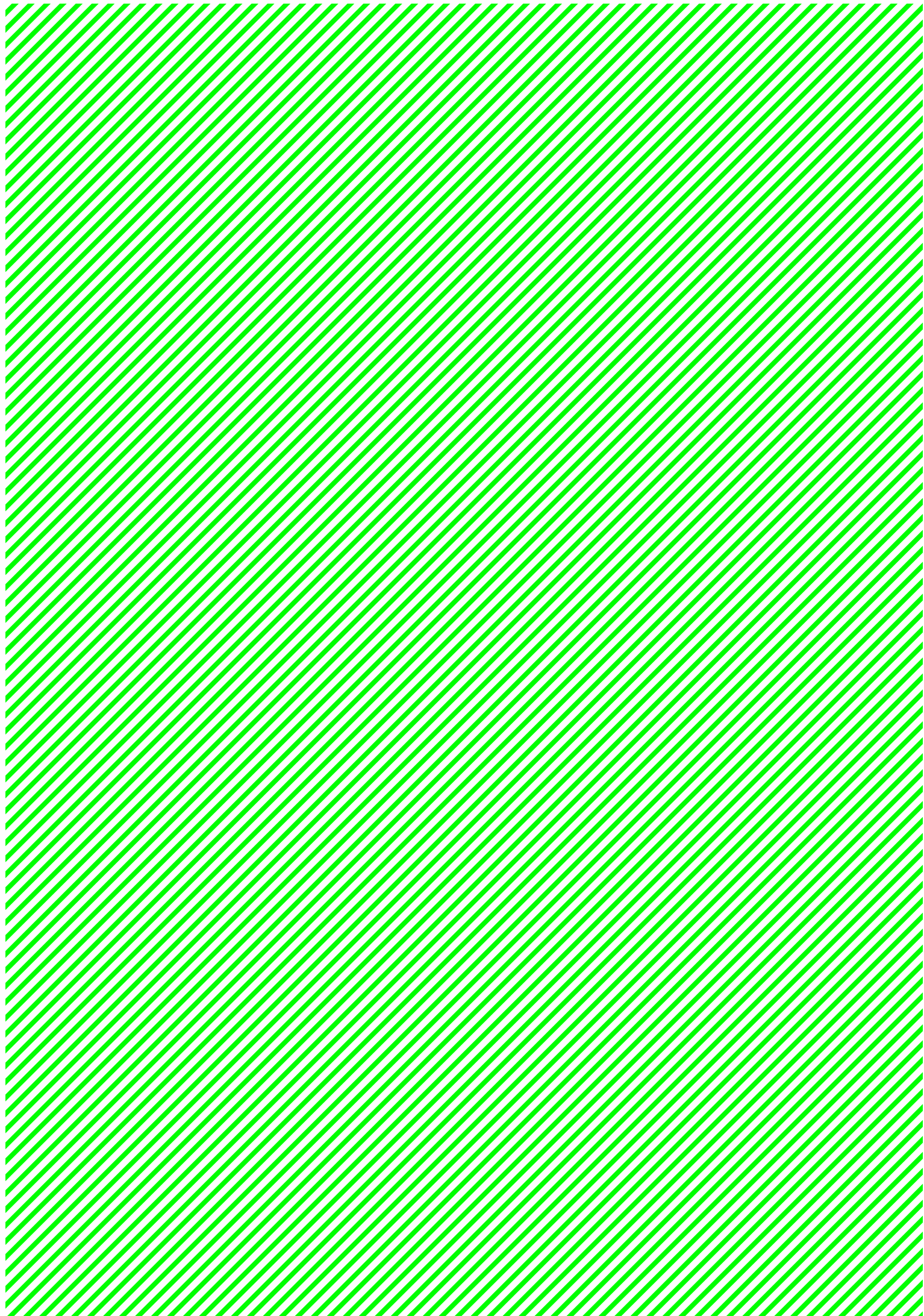
Note: For EU-landene angiver tallene et handelsvægtet gennemsnit af landets politik over for henholdsvis EU- og ikke-EU-lande. Kilde: Verdensbankens Services Trade Restrictions Database (se Borchert m.fl. (2012a) og (2012b)).

På nogle områder har Danmark ingen restriktioner, mens der på andre områder er restriktioner på udenlandske virksomheders muligheder for at udbyde serviceydelser i Danmark. Det betyder, at vægtningen af de forskellige brancher og typer af servicehandel får betydning for det samlede indeks. Da de rige lande målt ved det samlede indeks ligger ret tæt kan det derfor ikke afvises, at Danmark ved en anden vægtning af de forskellige typer af restriktioner ville ligge bedre sammenlignet med andre OECD-lande.

Der er studier, som viser, at det ud over omfanget af regulering også i høj grad er forskelligheden i reguleringen på tværs af lande, som hæmmer international handel.<sup>96</sup> Det er således lettere for en virksomhed at etablere sig på et fremmed marked, hvis reglerne ikke adskiller sig markant fra reguleringen i virksomhedens oprindelsesland. Danmarks position som et lille land gør det særligt vigtigt, at vores regulering ikke adskiller sig unødigt fra den måde, der reguleres på i vores vigtigste samhandelspartnere.

Der er god grund til kritisk at gennemgå den branchespecifikke regulering med henblik på at identificere de forhold, der hæmmer handel med tjenester. Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende den konkrete regulering fremgår i del 3 af denne rapport.

<sup>96</sup> Se fx Kox og Nordås (2009) og Kox m.fl. (2009).



# Kapitel 9

## Internationale direkte investeringer

---

Gennem de seneste årtier er omfanget af direkte investeringer på tværs af lande, FDI<sup>97</sup>, vokset betydeligt. Det afspejler bl.a., at barriererne for internationale kapitalbevægelser generelt er blevet lempet over en lang periode, men også de muligheder, som fremskridtene inden for informations- og kommunikationsteknologi har ført med sig. De væsentligste observationer omkring FDI, som ligger til grund for Produktivitetskommissionens anbefalinger på området, er sammenfattet i boks 17.

### BOKS 17: VIDEN OM FDI OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke Danmarks produktivitet gennem internationale direkte investeringer tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Beholdningen af internationale investeringer er steget støt gennem mange år.
- Danske virksomheder, der ejer udenlandske enheder, er i gennemsnit mere produktive end andre danske virksomheder.
- Udenlandsk ejede virksomheder i Danmark er i gennemsnit mere produktive end danskejede virksomheder.
- Forskelle i regulering på tværs af lande er en barriere for FDI.

Produktivitetskommissionen vurderer, at både indadgående og udadgående FDI har et potentiale til at styrke produktiviteten i Danmark. Produktivitetskommissionens anbefalinger til at realisere dette potentiale fremgår af den følgende boks.

### ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten gennem internationale direkte investeringer anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Den branchespecifikke regulering gennemgås med henblik på forenkling og tilpasning til den regulering, der eksisterer hos vores vigtigste handelspartnere. Herunder at ejerskabsrestriktioner i videst muligt omfang fjernes.

### 9.1 FDI og produktivitet

FDI defineres typisk som investeringer, hvor en virksomhed investerer i en udenlandsk virksomhed for et beløb, der svarer til over 10 pct. af den udenlandske virksomheds værdi.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Foreign Direct Investment.

<sup>98</sup> I den formelle definition indgår også, at investeringen skal ske med henblik på at vinde indflydelse i virksomheden. Det er dog tvivlsomt, om det krav i praksis bliver medtaget, når statistikken indsamles.

Det kan både være i en eksisterende udenlandsk virksomhed eller en, som den investerende virksomhed selv opretter.

FDI er ligesom international handel en kilde til vidensspredning. Og FDI kan forbedre den internationale arbejdsdeling ved at de mest arbejdskraftintensive dele af produktion flyttes til lande med stort udbud af arbejdskraft, mens vidensintensive funktioner lægges i lande med en højtuddannet arbejdsstyrke. Det betegnes vertikal FDI når en virksomhed flytter dele af produktionsprocessen til udlandet. Arbejdsdelingen kan dog også opnås gennem import og eksport af halvfabrikata, som er et alternativ til vertikal FDI.

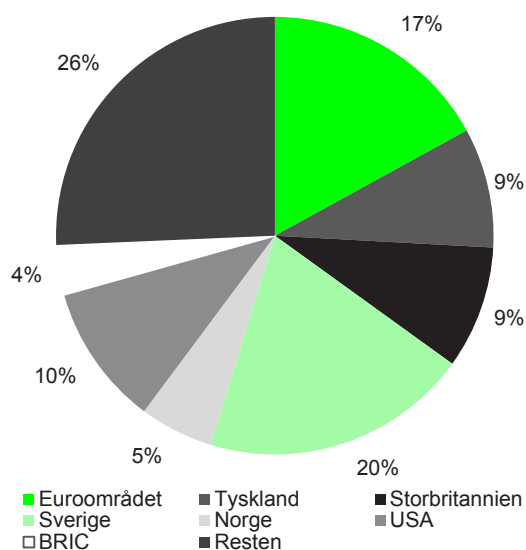
FDI giver desuden virksomhederne mulighed for at reducere deres transportomkostninger og omgå handelsrestriktioner ved at lægge produktionen, hvor efterspørgslen er. Det betegnes horisontal FDI. Desuden dækker en del af industrivirksomhedernes FDI over etablering af udenlandske salgs- og supportenheder. Inden for tjenesteehvervene er FDI ofte en betingelse for at kunne operere på fremmede markeder, og etablering af en forretningsmæssig tilstedeværelse i udlandet er en af de fire typer af handel med serviceydelser, jf. kapitel 8.

Begreberne *offshoring* og *outsourcing* er begge nært forbundne med FDI.

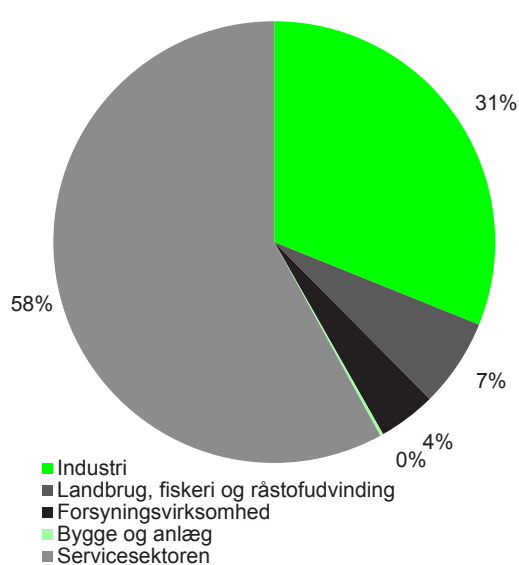
Med offshoring forstås den proces, hvor en dansk virksomhed flytter aktiviteter til udlandet. Det kan både være til en udenlandsk enhed, som virksomheden selv ejer, eller til eksterne underleverandører. Offshoring behøver således ikke at involvere FDI.

Med outsourcing menes, at en virksomhed lægger dele af værdiskabelsen ud til eksterne leverandører, som både kan befinde sig i Danmark eller i udlandet. Outsourcing kan dermed være et alternativ til FDI. Som det fremgår af figur 24 og figur 25, finder danske virksomheders FDI sted på tværs af brancher og lande.

FIGUR 24: DANMARKS UDGÅENDE FDI FORDELT PÅ LANDE/REGIONER



FIGUR 25: DANMARKS UDGÅENDE FDI FORDELT PÅ BRANCHER



Note: Direkte investeringer - ekskl. gennemløbsinvesteringer. Euroområdet er eksklusiv Tyskland.

Note: Branchefordelingen følger den danske virksomhed.

Kilde: Nationalbanken.

## 9.2 Udadgående FDI

Danske virksomheder, der ejer udenlandske enheder, er mere produktive end andre virksomheder. Økonomi- og Erhvervsministeriet (2011) viser, at den typiske virksomhed med datterselskaber i udlandet i 2008 var ca. 10 pct. mere produktiv end en sammenlignelig virksomhed uden udenlandske datterselskaber. Det kan skyldes stordriftsfordele, læringseffekter fra udlandet og at konkurrencen på verdensmarkederne tilskynder til effektiviseringer. Desuden kan det afspejle, at en udflytning af produktionen til lande med lavere produktionsomkostninger øger afkastet af de indenlandske produktionsfaktorer.

At de virksomheder, der ejer enheder i udlandet, er mere produktive end andre, kan dog også skyldes, at det kun er de mest produktive virksomheder, der investerer i udlandet. Etablering af en enhed i udlandet er typisk forbundet med omkostninger til at undersøge markedet, til at finde udenlandske forretningspartnere og til at håndtere de juridiske problemstillinger. Hvis ikke virksomheden er tilstrækkeligt produktiv, vil etablering i udlandet derfor ofte ikke kunne betale sig. Det er dog også muligt, at direkte investeringer i udlandet i sig selv bidrager til at gøre danske virksomheder mere produktive, jf. diskussionen ovenfor.

Wagner (2011) har på baggrund af oplysninger om tyske industrivirksomheder forsøgt at afgøre, om offshoring til enten udenlandsk ejede enheder eller eksterne udenlandske underleverandører påvirker på produktiviteten i de tyske virksomheder. Resultatet er at effekten er ikke eksisterende eller i bedste fald meget lille. Offshoring omfatter både vertikal FDI og køb af halvfabrikata fra udenlandske underleverandører, men ikke horisontal FDI.

Der er dog studier, som har fundet positive produktivitetseffekter af FDI, mens andre studier ingen effekt finder.<sup>99</sup> To studier af franske virksomheder har fundet positive produktivitetseffekter af horisontal FDI, mens vertikal FDI tilsyneladende ikke påvirker produktiviteten.<sup>100</sup> Copenhagen Economics (2010) vurderer på baggrund af en gennemgang af en række studier, at effekterne overvejende er positive, og at det primært er tilfældet i industrien.

I den offentlige debat er det sjældent produktivitetseffekterne af danske virksomheders investeringer i udlandet, der er i centrum. I stedet fokuseres der ofte på, om det fører til et tab af arbejdspladser i Danmark. Copenhagen Economics (2010) konkluderer på baggrund af en gennemgang af en række nyere empiriske studier, at udadgående FDI ikke synes at have påvirket beskæftigelsen i EU nævneværdigt. Det har dog givetvis haft en betydning for sammensætningen på tværs af forskellige typer af jobs.

## 9.3 Produktivitet og udenlandsk ejerskab

Ligesom danske virksomheder investerer i udlandet, er en del af de virksomheder, der er beliggende i Danmark, helt eller delvist udenlandsk ejede. Og som med udadgående FDI er udlandets direkte investeringer i Danmark er en potentielt vigtig kilde til produktivitet frem skridt. Udenlandsk ejede virksomheder er eksempelvis generelt mere produktive end deres danske konkurrenter. Figur 26 viser, at det både gælder for industri og service.

Forskellene i produktivitet mellem dansk og udenlandsk ejede virksomheder afspejler til dels, at de udenlandsk ejede virksomheder er relativt store og kapitalintensive og anvender en større andel af højtuddannede arbejdskraft. Selv når de udenlandsk ejede virksomheder sammenlignes med danskejede virksomheder med samme karakteristika, er der imidlertid en produktivitet forskel.

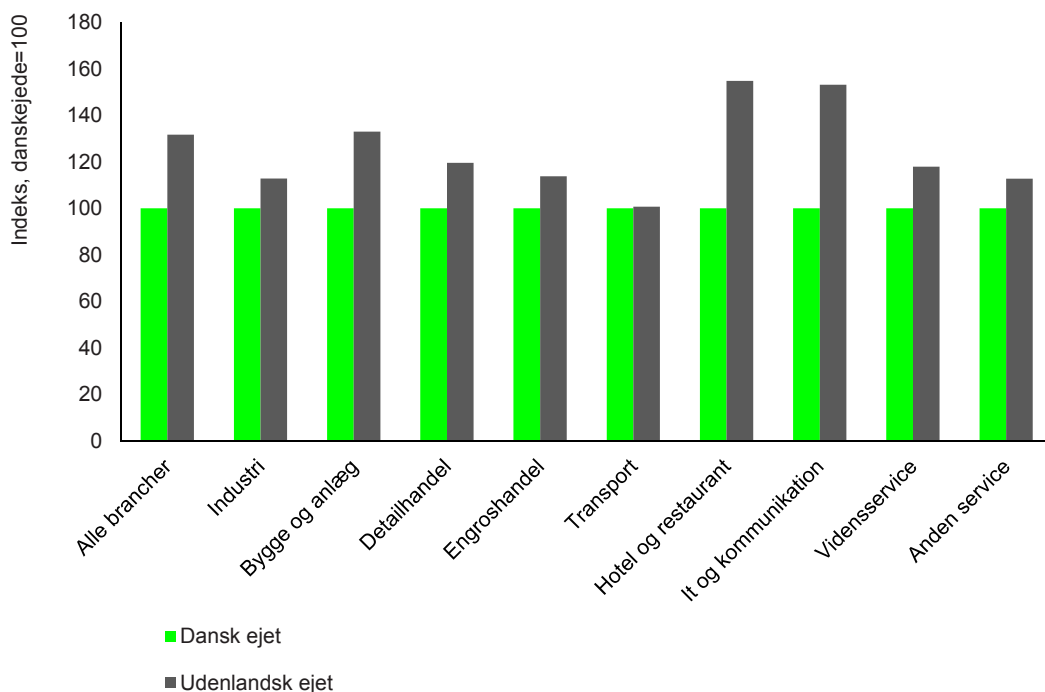
Produktivitet forskellen kan skyldes, at udenlandske investorer primært opkøber virksomheder, som i forvejen er relativt højproduktive. Men en udenlandsk køber af en dansk virksomhed vil typisk kunne tilføre knowhow omkring produkter, teknologi, markedsføring og ledelse.

---

<sup>99</sup> Se referencerne i Hayakawa m.fl. (2012) og i Copenhagen Economics (2010).

<sup>100</sup> Se Hijzen m.fl. (2011) og Navaretti m.fl. (2010).

FIGUR 26: PRODUKTIVITET OG EJERSKAB 2009



Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Selvom det statistisk set er vanskeligt at afgøre, hvor meget af produktivitsforskellen mellem dansk og udenlandsk ejede virksomheder, der skyldes, at udenlandske investorer køber de virksomheder, der i forvejen er produktive, så er det Produktivitetskommissionens vurdering, at udenlandske investeringer styrker produktiviteten i danske virksomheder.

Der er betydelige forskelle i ledelsespraksis på tværs af lande. Målt på en række faktorer, som har en klart dokumenteret sammenhæng med produktiviteten, er amerikanske virksomheder generelt bedre ledede end virksomhederne i en række europæiske lande.<sup>101</sup> På den baggrund kan der især være et potentiale i øget tiltrækning af amerikanske investeringer, da ejerforhold ofte vil afspejle sig i ledelsens sammensætning.

Den højere produktivitet i udenlandsk ejede virksomheder har en række gavnlige effekter på Danmarks velstand. Bl.a. er lønningerne i udenlandsk ejede virksomheder højere end i de danske virksomheder, jf. Malchow-Møller m.fl. (2013). En del af lønforskellen afspejler, at arbejdskraftens sammensætning er anderledes i udenlandsk ejede virksomheder, og at virksomhederne i gennemsnit er relativt store. Men selv når der korrigeres for sådanne forhold, finder forfatterne, at lønningerne er omtrent to pct. højere i de virksomheder, der er udenlandsk ejede.

En del af den indadgående FDI kommer fra udenlandske kapitalfonde. Produktivitetskommissionen har på baggrund af de eksisterende data ikke direkte mulighed for at undersøge effekten af kapitalfondseje på produktiviteten. En række udenlandske studier har imidlertid fundet positive produktivitetseffekter for virksomheder, der bliver overtaget af kapitalfonde.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Se Bloom og Van Reenen (2007). Danmark indgår ikke i studiet.

<sup>102</sup> Se referencerne i Kaplan og Strömberg (2008).



Økonomi- og Erhvervsministeriet (2006) konkluderer ligeledes, at kapitalfondsejerskab af danske virksomheder synes at føre til en mere effektiv drift, ligesom de opkøbte virksomheder oplever en fremgang i omsætningen. Et forbehold er dog, at disse studier primært er baseret på overtagelser, der ligger før den seneste store bølge af kapitalfondsovertagelser.

#### 9.4 Spredningseffekter

Ud over den direkte effekt af, at udenlandsk ejede virksomheder er relativt højproduktive, kan der også være en spredningseffekt på de danskejede virksomheders produktivitet. Effekten kan i teorien være enten positiv eller negativ. Den viden, som bibringes gennem udenlandske virksomheders etablering i Danmark, kan spredes til andre virksomheder, som dermed bliver mere produktive. Det kan eksempelvis ske ved, at nogle af ansatte ved de internationalt ejede virksomheder med tiden får beskæftigelse i danskejede virksomheder, eller gennem andre former for vidensoverførsel mellem virksomheder i samme region.

Alternativt kan det tænkes, at konkurrerende virksomheder efterligner de produkter og produktionsprocedurer, som de udenlandsk ejede virksomheder introducerer i Danmark. Og der kan ske en overførsel af viden mellem de udenlandsk ejede virksomheder og disses underleverandører og kunder, ligesom den øgede konkurrence kan tilskynde de eksisterende virksomheder til at øge produktiviteten.

Der kan imidlertid også være en negativ produktivetsafsmitning af udenlandsk ejede virksomheder. Det er eksempelvis tilfældet, hvis de udenlandsk ejede virksomheder opsuger en så stor andel af den højt kvalificerede arbejdskraft i en given region, at kvalifikationsniveauet i de danskejede virksomheder daler. Desuden kan de danskejede virksomheder i samme branche blive nødt til at reducere produktionen som følge af tab af markedsandele. Dermed reduceres deres muligheder for at opnå stordriftsfordele. Og da udenlandsk ejede virksomheder generelt har en større importandel end andre, kan de også reducere markedsandelen hos de indenlandske underleverandører.

Der er flere studier af spredningseffekter på produktiviteten af internationalt ejede virksomheder. Konklusionerne er ikke entydige. Damgaard (2011) er det eneste studie af spredningseffekter, der er lavet på danske data. Det finder, at spredningseffekterne overvejende er negative. Resultatet dækker over positive effekter i nogle brancher og negative effekter i andre.

De danske virksomheder, der har en høj eksportandel, og som opererer i de mest konkurrenceudsatte industrier, er mindre negativt påvirkede end andre virksomheder. De negative effekter stammer især fra (i) virksomheder med lav produktivitet (ii) med høj import/eksportorientering og (iii) som er kontrolleret af investorer uden for Skandinavien. Tilstedeværelsen af de mest produktive udenlandske virksomheder har en positiv effekt på danske virksomheders produktivitet.

Baseret på internationale studier er påvirkningen af indadgående FDI på de eksisterende virksomheders produktivitet ikke klar. Nogle studier har fundet, at effekterne er positive, mens andre finder en negativ effekt, jf. referencerne i Görg og Greenaway (2004).

Selvom indadgående FDI ikke synes at have en entydig påvirkning af produktiviteten i de eksisterende virksomheder, er der alligevel en række positive effekter af FDI. FDI er en vigtig kilde til international handel med serviceydelser. Opretholdelse af gunstige vilkår for udenlandske servicevirksomheders etablering i Danmark, eksempelvis via hensigtsmæssig regulering, er således en vej til at øge konkurrencen på markedet for serviceydelser. Desuden kan udenlandske virksomheder i Danmark medvirke til at skabe attraktive arbejdspladser og forøge beskatningsgrundlaget.

## 9.5 Politik vedrørende FDI

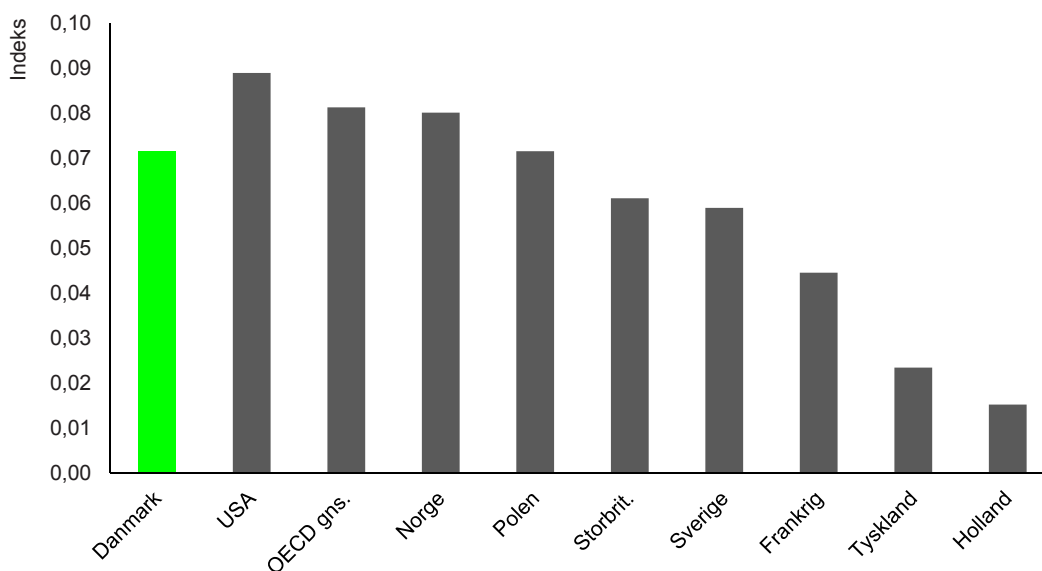
De formodet gunstige effekter af udenlandske direkte investeringer i Danmark fører naturligt til overvejelser om, hvorvidt der fra politisk side kan gøres mere for at tiltrække FDI. Og om der kan gøres noget for at fremme danske virksomheders FDI. Politik på FDI-området overlapper på mange områder med politikker til fremme af international handel med serviceydelser.

Unødigt restriktiv regulering, og regulering, som adskiller sig fra den i andre lande, reducerer udenlandske virksomheders lyst til at investere. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at den branchespecifikke regulering gennemgås med henblik på forenkling og tilpasning til den regulering, der eksisterer hos vores vigtigste handelspartnere.

OECD konstruerer et indeks, der vurderer, hvor restriktive medlemslandenes lovgivning er i relation til at tiltrække FDI.<sup>103</sup> Indekset er konstrueret på basis af ejerskabsrestriktioner, screenings- og godkendelseskrav, restriktioner på udenlandsk arbejdskraft samt andre operationelle restriktioner og dækker 22 sektorer.

Indekset er primært baseret på lovgivning, der skelner mellem indenlandsk og udenlandsk ejede virksomheder, men regulering, der ikke direkte diskriminerer mod udenlandske virksomheder er også medtaget i det omfang det pålægger en væsentlig byrde på udenlandske virksomheder. Indekset har den forventede sammenhæng med den mængde af FDI, som landene modtager. For alle landene i figuren er restriktionerne relativt beskedne.

FIGUR 27: OECD'S INDEKS FOR RESTRIKTIONER PÅ FDI 2012



Note: 0 er mest åbent og 1 er mest restriktivt.  
Kilde: OECD.

<sup>103</sup> Se Kalinova m.fl. (2010) for detaljer.

Målt på det overordnede indeks ligger Danmark bedre end gennemsnittet for OECD-landene, men dårligere end en række andre rige OECD-lande, jf. figur 27. At Danmark ikke er blandt de bedste afspejler ejerskabsrestriktioner inden for skibsfart, luftfart, revisionsvirksomhed, fast ejendom og fiskeri.<sup>104</sup> Restriktionerne er i lighed med i en række andre lande blevet lempet betydeligt gennem de seneste ti år. Produktivitetskommissionen anbefaler, at de så vidt mulig fjernes helt.

Tilstrømningen af FDI afhænger ikke kun af den lovgivning, som specifikt vedrører investeringerne. Offentlig regulering generelt spiller en væsentlig rolle, og det er både reguleringens generelle omfang og hvor meget den afviger fra reguleringen i andre lande, der har betydning. Kox og Nordås (2009) estimerer, at tilstrømningen af FDI til Danmark i servicesektoren kan stige med omtrent en fjerdedel gennem harmonisering af regulering. Estimatet er baseret på OECD's indikatorer for regulering i servicesektoren.

Tabel 8 viser, at der ud over regulering er en række rammevilkår, der er afgørende for en international virksomheds valg af lokalisering. Danmark har et højt lønniveau, også når der sammenlignes med andre velstående lande. Det afspejler en pæn værditilvækst i de internationalt handlende erhverv, men det er ikke nødvendigvis alle former for produktion, hvor potentialet for at skabe værdi er tilstrækkeligt til, at produktionen med fordel kan placeres i Danmark.

Selskabsskatten er en anden faktor med betydning for virksomhedernes afkast. Danmark har gradvist nedsat selskabsskatten fra 50 pct. i 1989 til 22 pct. i 2016. Det er et niveau, som ikke afviger meget fra de fleste EU-lande. Enkelte lande har dog fulgt en strategi med meget kraftige nedsættelser af selskabsskatten for derved at tiltrække udenlandske investeringer. Således har Irland nedsat deres selskabsskattesats til 12,5 pct., hvilket har bidraget til en stor tilstrømning af udenlandske investeringer.

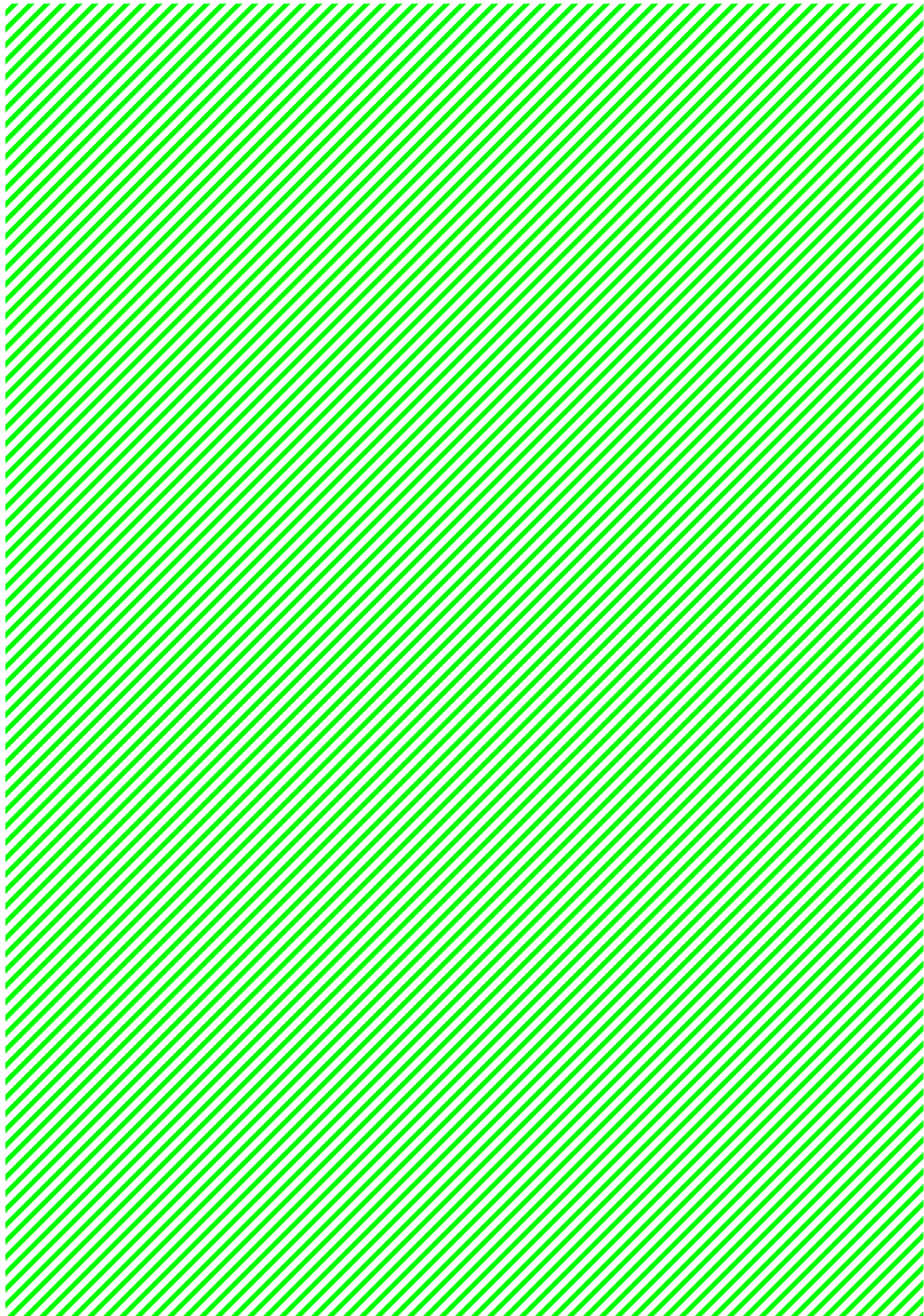
Spørgsmål om beskatning rejser en række komplekse problemstillinger, og potentialet for at tiltrække internationale investeringer er kun et af mange aspekter, der bør indgå ved fastlæggelse af eksempelvis selskabsskatten. Kommissionen vil derfor ikke komme med forslag vedrørende beskatning i denne rapport. I stedet vil emnet blive behandlet i en senere rapport, hvor også skattens betydning for udenlandske virksomheders tilskyndelse til at investere i Danmark indgår.

TABEL 8: FAKTORER MED BETYDNING FOR VIRKSOMHEDERS VALG AF LOKALISERING

POSITIV BETYDNING	NEGATIV BETYDNING
Højtuddannet arbejdskraft	Arbejdsomkostninger
Åben økonomi (handel i forhold til BNP)	Beskatning af virksomheder
Kulturelle bånd (sprog)	Barrierer for investeringer
Velstand (BNP per indbygger)	Afstand
Markedsstørrelse	-

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet (2011)

<sup>104</sup> Se OECD (2012) og OECD (2013) for detaljer.



# Kapitel 10

## International mobilitet af personer

International mobilitet af personer er ligesom international handel og internationale direkte investeringer en kilde til spredning af viden mellem lande. Og inden for de vidensintensive brancher er udenlandske eksperter en vigtig drivkraft for vækst i produktiviteten. Desuden kan internationale medarbejdere spille en central rolle i forbindelse med danske virksomheders beslutning om at blive eksportører. Kapitellet drager konklusioner omkring sammenhængen mellem mobilitet af personer og produktivitet, jf. boks 18.

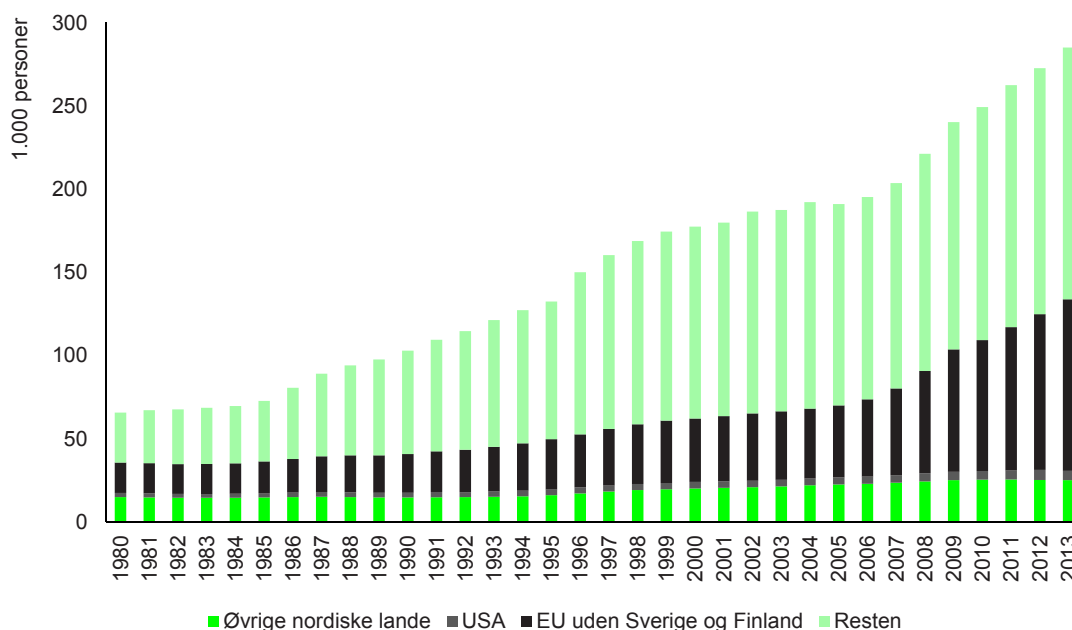
### BOKS 18: VIDEN OM INTERNATIONAL MOBILITET AF ARBEJDSKRAFT OG PRODUKTIVITET

- Højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft er en drivkraft for produktiviteten i vidensintensive brancher.
- International mobilitet er en kilde til spredning af viden mellem lande, og diversitet i arbejdsstyrken kan styrke produktiviteten.

### 10.1 Udenlandsk arbejdskraft i Danmark

Figur 28 viser, at andelen af udenlandske statsborgere i den erhvervsaktive alder er steget betydeligt siden 1980.

FIGUR 28: UDENLANDSKE STATSBOGERE I DANMARK I DEN ERHVERVSAKTIVE ALDER 1980-2013



Kilde: Danmarks Statistik.

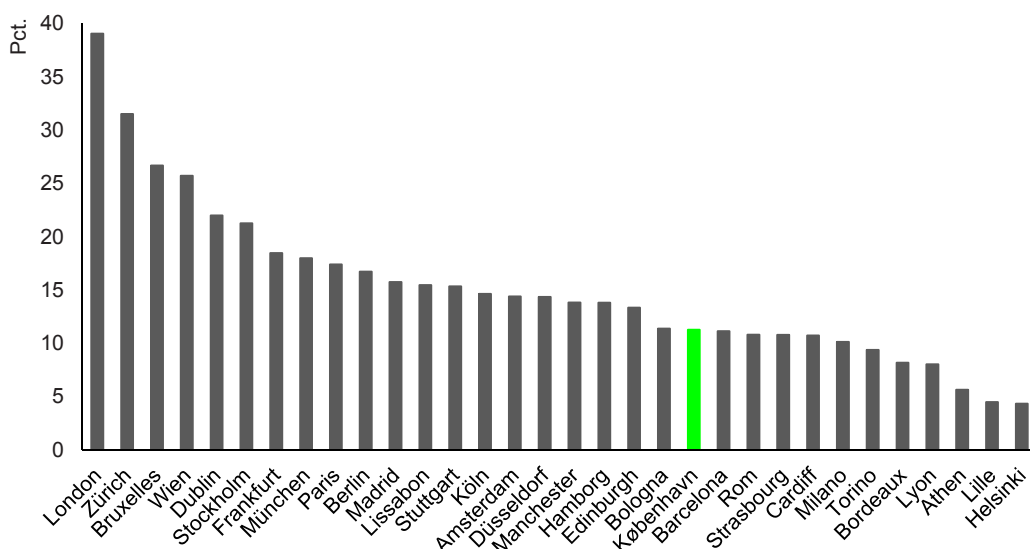
Peri (2012) finder, at udenlandsk arbejdskraft har øget produktiviteten i USA. En væsentlig drivkraft er, at immigranterne og den oprindelige befolkning har forskellige kompetencer. De to grupper af arbejdskraft har derfor specialiseret sig i forskellige sektorer, hvilket har bidraget positivt til den samlede produktivitet. Tilsvarende finder Ortega og Peri (2012) på baggrund af en analyse af 146 lande, at åbenhed over for udenlandsk arbejdskraft er produktivitetfremmende. Omvendt finder Kangasniemi m.fl. (2012), at udenlandsk arbejdskraft har reduceret totalfaktorproduktiviteten i Spanien, mens effekten i Storbritannien er positiv på langt sigt.

Et studie af Parrotta m.fl. (2012) kan baseret på danske virksomhedsdata ikke påvise, at etnisk diversitet i virksomheder styrker produktiviteten. Der er dog en tendens til, at diversitet er forbundet med højere produktivitet i brancher med stor udenrigshandel. Hiller (2011) kommer desuden frem til, at virksomheder med udenlandsk arbejdskraft handler mere end andre virksomheder. Udenlandsk arbejdskraft med kendskab til de relevante markeder reducerer således barriererne for international handel.

Betydningen af udenlandsk arbejdskraft for produktiviteten kan tænkes at afhænge af arbejdskraftens kvalifikationer. En særlig interessant gruppe er de højtuddannede vidensarbejdere, der i særlig grad findes i hovedstadsområdet. Selv om andelen af udenlandske vidensarbejdere er steget, halter København dog betydeligt efter en række andre europæiske hovedstæder. Som det fremgår af figur 29 udgjorde udenlandske vidensarbejdere i København i 2012 11 pct. af samtlige vidensarbejdere, mens andelen i Stockholm og London var henholdsvis 21 og 39 pct.<sup>105</sup>

Malchow-Møller m.fl. (2011b) finder, at virksomheder, der ansætter udenlandske eksperter, bliver mere produktive og øger deres eksport. Eksperter er her identificeret som personer, der kvalificerer til at komme ind under den såkaldte forskerskatteordning.

FIGUR 29: UDENLANDSKE VIDENSARBEJDERE I PCT. AF ALLE VIDENSARBEJDERE 2012



Kilde: European Union Labour Force Survey og egne beregninger.

<sup>105</sup> Se også analysen og opgørelsesmetoder i RegLab (2012).

Ordningen, der blev introduceret i 1991, giver migranter med en indkomst, der overstiger et bestemt niveau (aktuelt ca. 840.000 kr. årligt) mulighed for at blive beskattet under særligt gunstige vilkår i deres første tre år i Danmark. På baggrund af en særkørsel fra Danmarks Statistik og resultaterne fra Malchow-Møller m.fl. vurderer Copenhagen Economics for Reglab (2012), at produktivitetseffekten af udenlandske vidensarbejdere på forskerordningen i Region Hovedstaden er på op til 12 pct. i industrien og 1-4 pct. i servicesektoren.

Jacobsen m.fl. (2011) viser desuden, at højtuddannede indvandrere bidrager positivt til finansieringen af den offentlige sektor. Det skyldes en høj skattebetaling kombineret med et begrænset træk på de offentlige ydelser.

## 10.2 Tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft til Danmark

Inden for EU er der fri bevægelighed af arbejdskraft. Adgangen til det danske arbejdsmarked for immigranter fra tredjelande, det vil sige lande uden for EU, er imidlertid reguleret af en række ordninger. De vigtigste er Positivlisten, Beløbsordningen, Koncernordningen og Greencardordningen. Desuden gælder der særlige regler for forskere, professionelle sportsfolk og selvstændige erhvervsdrivende, ligesom bestemte grupper som fx diplomater, visse musikere og andre optrædende, personale i transportbranchen samt visse tyrkiske statsborgere er undtaget fra de normale regler.<sup>106</sup>

De mest benyttede ordninger er Beløbsordningen og Greencardordningen, jf. figur 30. Beløbsordningen giver udlændinge, som er tilbudt et job med en løn over et vist beløb, særlig let adgang til det danske arbejdsmarked. Det centrale i Greencardordningen er, at en person på baggrund af en række kriterier får tildelt et antal point. Kriterierne er uddannelse, sprogkendskab, arbejdserfaring, alder og tilpasningsevne, som er baseret på afsluttet videregående uddannelse fra et EU/EØS-land eller Schweiz samt danskkundskaber. Hvis personen har tilstrækkeligt mange point, har han eller hun ret til at opholde sig i Danmark og søge efter job her.

Tilgangen af udenlandsk arbejdskraft afhænger ikke kun af adgangskriterierne. De potentielle kandidaters motivation for at tage job i Danmark spiller også en stor rolle. Den type af højt kvalificeret arbejdskraft, som danske virksomheder efterspørger, vil typisk have muligheder for at finde beskæftigelse i en række lande. For at danske virksomheder og dermed det danske samfund kan få gavn af arbejdskraft, er det afgørende, at de potentielle ansøgere ser Danmark som et attraktivt sted at være, og at virksomhederne ikke finder rekrutteringsprocessen for omstændelig.

Der er flere faktorer, som må forventes at have stor betydning for højt kvalificerede udlændinges lyst til at bosætte sig i Danmark. Dels det privatøkonomiske aspekt, dels de generelle levevilkår, og dels omfanget af administrative byrder. Hvad angår det privatøkonomiske aspekt er Danmark udfordret af en komprimeret lønstruktur, hvor lønningerne for specialister er lavere end i række andre OECD-lande, og af et højt skattetryk. Den såkaldte forskerskatteordning er et vigtigt element i at modvirke effekterne af det høje skattetryk på virksomhedernes muligheder for at rekruttere internationale eksperter og ledere.

Udenlandske nøglemedarbejdere vil ofte bringe familie med sig. Det er vigtigt, at rammerne er til stede for, at hele familien kan falde til i Danmark. I den forbindelse spiller internationale skoler og daginstitutioner en vigtig rolle. Deloitte har i 2008 udarbejdet et katalog over 21 barrierer for rekruttering af udenlandsk arbejdskraft i Danmark.<sup>107</sup>

De barrierer, som både arbejdsgiverne og arbejdstager vurderer som de mest væsentlige for international rekruttering, er primært af administrativ karakter: (i) Myndighedernes informati-

---

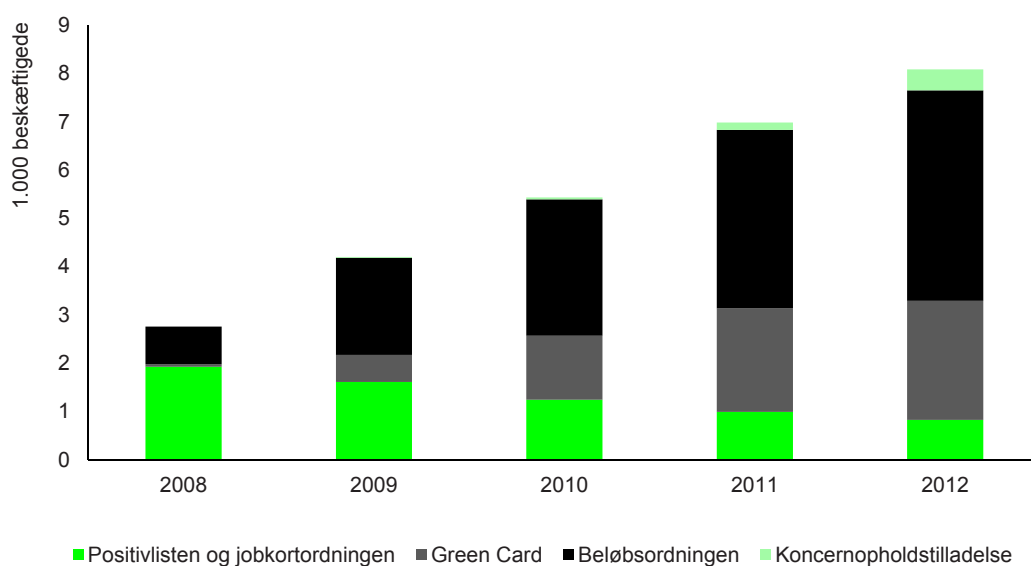
<sup>106</sup> Se hjemmeside for "Ny i Danmark".

<sup>107</sup> Se Deloitte (2008).

oner er typisk på dansk (ii) tvivl om udenlandske arbejdstagers rettigheder (iii) for mange myndigheder (iv) tvivl om reglerne for grænsependlere. Det vil være hensigtsmæssigt at følge op på, i hvilket omfang disse barrierer stadig spiller en rolle for rekrutteringen.

Danmarks politik vedrørende rekruttering af højtuddannet udenlandsk arbejdskraft skal ses i sammenhæng med forskerskatteordningen. Kleven m.fl. (2013) finder, at denne ordning har haft stor effekt på tiltrækningen af højt kvalificerede udlændinge til danske virksomheder. Det er et tema, som Kommissionen vender tilbage til i efteråret i forbindelse med en bredere analyse af muligheden for at anvende skattepolitikken til at styrke produktivitetsudviklingen.

FIGUR 30: ANTAL BESKÆFTIGEDE PÅ DE FORSKELLIGE ORDNINGER



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen – jobindsats.dk.



# Del 3

---

Offentlig regulering //

---

## Del 3: Konklusioner //

- Der er behov for en mere hensigtsmæssig regulering af dansk erhvervsliv. Derfor må reguleringen i de enkelte brancher finkæmmes.
- I detailbranchen spænder planloven ben for produktiviteten. Det samme gælder apotekerloven.
- Reguleringen inden for tog-, bus- og taxikørsel samt post og telekommunikation kan forbedres, så konkurrencen styrkes.
- Bedre muligheder for stordriftsfordele inden for landtransport kan styrke branchens produktivitet, ligesom byggebranchen vil få gavn af en strømlining af byggesagsbehandlingen.

# Kapitel 11

## Offentlig regulering

---

Velfungerende markeder med sund konkurrence mellem virksomhederne er en afgørende drivkraft for produktivitetsudviklingen. Konkurrence tilskynder virksomhederne til at være effektive og innovative, ligesom den er en forudsætning for en sund virksomhedsdynamik.

Konkurrenceintensiteten på et marked afhænger af virksomhedernes rammevilkår. Her spiller offentlig regulering en væsentlig rolle. Offentlig regulering har desuden en direkte virkning på de enkelte virksomheders omkostninger og dermed deres produktivitet.

I det følgende vil offentlig regulering blive omtalt *regulering*.

### BOKS 19: VIDEN OM REGULERING OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke Danmarks produktivitet gennem bedre regulering tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Regulering er ofte indført for at fremme vigtige samfundsmæssige mål, og i flere sammenhænge kan veludvalgt regulering bidrage til bedre fungerende markeder.
- I andre sammenhænge øger regulering virksomhedernes omkostninger og hæmmer konkurrencen. I disse tilfælde er det nødvendigt at afveje hensynet bag reguleringen over for målsætningen om til at sikre konkurrence, virksomhedsdynamik og produktivitet.
- Omkostningsdrivende regulering reducerer virksomhedernes produktivitet ved at stille specifikke krav til virksomhedernes valg af teknologi, arbejdstilrettelæggelse o.l.
- Konkurrenceafskærmende regulering gør det vanskeligere for nye virksomheder at komme ind på markedet og for de eksisterende virksomheder at vokse. Det svækker konkurrencen og forhøjer priserne.
- Overordnet er der ikke tegn på, at Danmark regulerer mere end de fleste andre OECD-lande. Men der er en række væsentlige eksempler på uhensigtsmæssig regulering i en række brancher.

Produktivitetskommissionen ser et potentiale i at styrke produktivitetsudviklingen gennem en mere hensigtsmæssig regulering. Denne tredje del af rapporten indeholder anbefalinger på en række områder. Kapitel 12 og 13 indeholder konkrete forslag til ændret regulering inden for detailhandel og netværksservice, mens kapitel 14 indeholder forslag på bygge- og transportområdet. Mere generelt anbefaler Produktivitetskommissionen følgende:

### ANBEFALING //

For at styrke produktiviteten 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.

Regulering er et instrument til at fremme politiske målsætninger, eksempelvis i relation til miljø, forbrugerbeskyttelse eller trafikssikkerhed. Forfølgelsen af disse mål via regulering kan imidlertid have en negativ virkning på produktiviteten gennem de restriktioner, som den pålægger virksomhederne. Der må derfor foretages en politisk afvejning af hensynet til målene bag reguleringen over for et hensyn til, at reguleringen ikke øger virksomhedernes omkostninger eller hæmmer konkurrencen unødigt.

En politisk målsætning kan typisk opnås på flere måder. Da regulering sætter grænser for virksomhedernes tilrettelæggelse af produktionen, er det derfor vigtigt at overveje, hvordan regulering udformes, så eventuelle negative effekter på produktiviteten minimeres. Faktorer som teknologisk udvikling og ændret forbrugeradfærd kan desuden medføre, at det oprindelige formål med bestemte reguleringer ikke længere er relevant, og reguleringen i stedet blot fungerer som en hæmsko for virksomheder og kunder.

Det er svært direkte at måle omfanget af regulering og dens effekt på produktivitet og velstand. OECD har konstrueret en indikator for produktivitetshæmmende regulering i OECD-landene, den såkaldte PMR-indikator<sup>108</sup>, der fremgår af figur 31. Indikatoren er sammenvæjet af en række underindikatorer for fx omfanget af statslig kontrol med virksomhederne, barrierer for iværksætteri og barrierer for international handel og investeringer. Indikatoren tager ikke højde for, at reguleringen er indført med et formål for øje, men fokuserer kun på de aspekter, der hæmmer dynamikken i erhvervslivet.<sup>109</sup>

Det ses i figur 31, at OECD-landene siden 1998 har reduceret omfanget af regulering. Vurderet på baggrund af OECD's indikatorer var reguleringen i Danmark i 2008 lidt mindre konkurrencehæmmende end i en række sammenlignelige lande, men reguleringen var mere restriktiv end i fx Storbritannien, USA og Holland. De engelsksprogede lande har traditionelt haft mindre regulering end de kontinentaleuropæiske lande.

Studier finder på baggrund af OECD-indikatorerne, at en restriktiv regulering påvirker væksten negativt.<sup>110</sup> Det gør sig især gældende i sektorer, der anvender informations- og kommunikationsteknologi intensivt, og som er tæt på den teknologiske front, hvor streng regulering i særlig grad hæmmer dynamikken ved at fastlåse kapital og arbejdskraft i mindre effektive virksomheder.

Arnold m.fl. (2008) argumenterer for, at en restriktiv regulering især er skadelig i perioder med betydelige teknologiske fremskridt. Nye teknologier kræver ofte organisatoriske ændringer for at kunne udnyttes optimalt. Denne omstilling kan hæmmes af regulering. Studiet viser, at de lande, der op til it-revolutionen i midten af 1990'erne havde en stram regulering i brancher, der anvender it, efterfølgende har oplevet en svag produktivitetsvækst i disse brancher. Omfanget af offentlig regulering kan på den baggrund være en af forklaringerne bag den stigning i produktivitsforskellen mellem Europa og USA, der har fundet sted siden midten af 1990'erne.

Af hensyn til at fremme internationaliseringen er det desuden væsentligt, at reguleringen ikke varierer for meget fra land til land. Hvis de danske regler afviger betydeligt fra fx de tyske, vil det være vanskeligere for en tysk virksomhed at operere på det danske marked. Studier for EU-landene viser, at forskellighed i regulering har væsentlig betydning for omfanget af international handel med serviceydelser og FDI.<sup>111</sup>

---

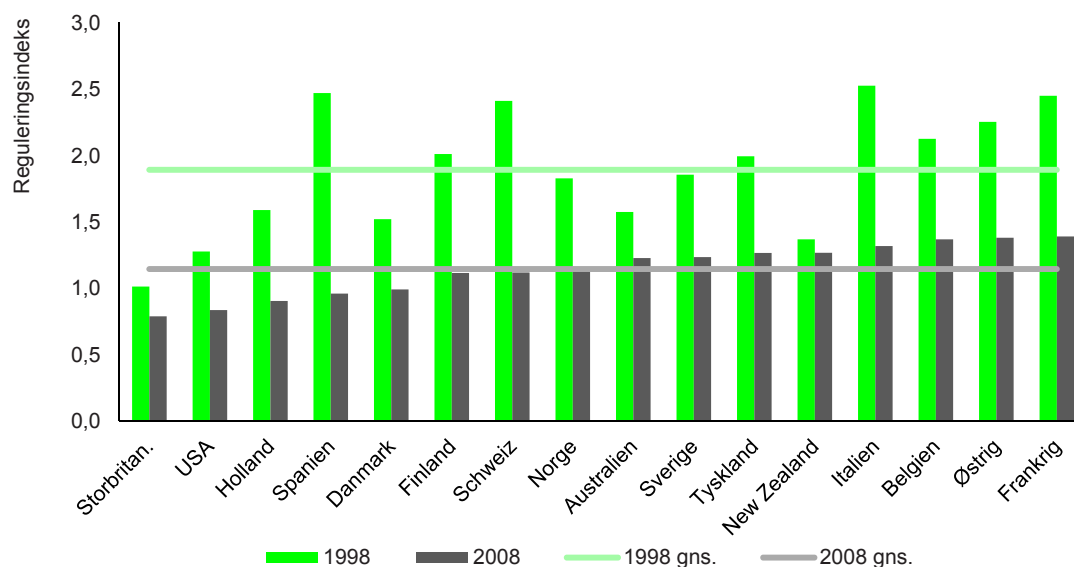
<sup>108</sup> Product Market Regulation. Ud fra denne overordnede indikator konstruerer OECD også tre Non-Manufacturing Regulation indikatorer (NMR) inden for detailhandel, vidensservice samt energi og transport.

<sup>109</sup> Se Conway og Nicoletti (2006) for detaljer.

<sup>110</sup> Se eksempelvis Arnold m.fl. (2008), Barone og Cingano (2011) samt Bourles m.fl. (2010).

<sup>111</sup> Se Nordås og Kox (2009) og Kox og Lejour (2005).

FIGUR 31: INDIKATOR FOR REGULERING



Note: Product Market Regulation-indikator (PMR) for udvalgte lande.  
Kilde: OECD.

Det er en vigtig pointe, at en mindre restriktiv regulering i servicesektoren også er til gavn for resten af økonomien. Det skyldes, at fx industrien i stort omfang benytter serviceydelser som input i produktionsprocessen. Konsekvensen er, at selv om en branche ikke er så stor, så kan uhensigtsmæssig regulering i branchen have stor betydning, hvis den føder ind i andre brancher.

### 11.1 Regulering i den danske servicesektor

Selv om Danmark ikke er blandt de mest regulerede lande, er serviceerhvervene karakteriseret ved at være underlagt en lang række regler, der regulerer virksomhedernes adfærd. Bl.a. er der i Danmark 115 lovregulerede erhverv, og som det fremgår af tabel 9, falder de inden for mange brancher. For at kunne arbejde inden for et lovreguleret erhverv kræves der en autorisation eller en lignende offentlig godkendelse. Det begrænser konkurrencen inden for erhvervet ved at gøre det sværere for en ny virksomhed at komme ind på markedet.

Regeringen har i forbindelse med et nyligt konkurrencepolitisk udspil annonceret, at den vil nedsætte en task force til at gennemgå de lovregulerede erhverv med henblik på at ophæve unødvendig regulering. Produktivitetskommissionen støtter dette initiativ.

Reguleringen af erhvervslivet begrænser sig ikke til de lovregulerede erhverv. En lang række servicebrancher har regler, der påvirker virksomhedernes adfærd. Denne regulering kan både være konkurrenceafskærmende og omkostningsdrivende. Som eksempler kan nævnes planlovens bestemmelser om arealer til butiksførmål, der analyseres nærmere i kapitel 12, eller reglerne omkring lastbilers størrelse og vægt, der diskuteres i kapitel 14.

Ud over at lægge konkrete begrænsninger på virksomhedernes adfærd tvinger regulering virksomhederne til at anvende ressourcer på at administrere reglerne. Det er ikke produktivt, og det understreger vigtigheden af, at reguleringen udformes på en måde, der tager hensyn til de administrative byrder. Regeringen har på den baggrund nedsat Virksomhedsforum for enklere regler til at rådgive omkring afbureaukratisering og medvirke til at gøre det enklere at drive virksomhed i Danmark.

TABEL 9: LOVREGULEREDE ERHVERV

SEKTOR	EKSEMPLER
Byggeri og anlæg	Kloakmestre, el-installatører, statikere (ingeniører med speciale i statik), vvs'ere, landinspektører m.fl.
Handel og forsikring	Aktuarer, ejendomsmæglere, investeringsrådgivere m.fl.
Jura og revision	Advokater, statsautoriserede revisorer m.fl.
Landbrug og dyrepleje	Dyrlæger, dyrkere af GMO'er m.fl.
Landtransport og lager	Førere af gaffeltrucks og gaffelstablere m.fl.
Offshore	Førstehjælpere og brandslukkere på offshoreanlæg m.fl.
Sundhed	Læger, tandlæger, apotekere, optikere m.fl.
Sikkerhed	Brandmænd, dørmænd, vagtværn, indsatsledere m.fl.
Søfart	Skibskokke, fiskere, styrmænd m.fl.
Teknik i øvrigt	Elevatormontører, skorstensfejere m.fl.
Undervisning	Kørelærere, folkeskolelærere m.fl.
Øvrige	Translatører, tolke m.fl.

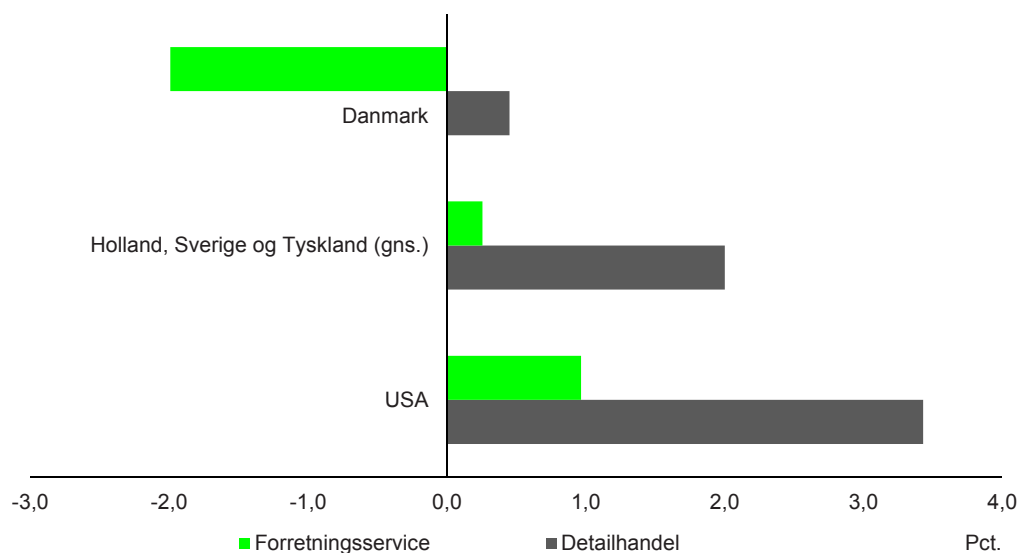
Kilde: Konkurrencepolitisk udspil, bilag 1.

### 11.2 Produktivitetspotentiale

Produktivitetskommissionen har vurderet potentialet for højere produktivitet ved en mindre restriktiv regulering. Fokus er på detailhandlen, forretningsservice (advokater, ingeniører, rengøring mv.) og netværksservice (luftfart, bus- og taxikørsel, post, jernbane mv.).

Disse brancher udgør tilsammen 25 pct. af den private servicesektor opgjort ved bruttoværditilvæksten, og har således en betydelig indflydelse på økonomiens samlede produktivitet. Det er samtidig nogle af de brancher, hvor produktivitsudviklingen i Danmark har været svag sammenlignet med en række andre lande, jf. figur 32. Det er desuden brancher, hvor den offentlige regulering medfører væsentlige begrænsninger på virksomhedernes handlemuligheder.

FIGUR 32: PRODUKTIVITETSVÆKST FOR FORRETNINGSSERVICE OG DETAILHANDEL 1995-2010



Note: Gennemsnitlig årlig realvækst i værditilvækst per time. Det bør tages forbehold for, at deflatorerne, som anvendes til beregning af den reale værditilvækst, er konstrueret på baggrund af såkaldte B-metoder, der generelt ikke tager tilstrækkeligt højde for kvalitetsudviklingen, jf. Produktivitetskommissionen (2013). Usikkerhed omkring deflatering kan dog ikke forklare de store væksthforskelle mellem Danmark og de øvrige lande.

Kilde: Eurostat og BEA.

### Forretningsservice

Forretningsservice er en bred kategori, der består af tre undergrupper: Professionelle tjenester som advokater, revisorer og konsulenter, tekniske tjenester som ingeniører, arkitekter og landmålere samt operationel service som rengøring og sikkerhedstjenester.

Det er især de professionelle tjenester, der er underlagt offentlig regulering, bl.a. i form af ejerskabsrestriktioner og krav om autorisationer. Men der er også lovregulerede erhverv inden for operationel service. OECD har ikke identificeret danske regulatoriske barrierer inden for ingeniør- og arkitektbrancherne, i modsætning til hvad der fx gælder for Tyskland.<sup>112</sup>

Formålet med autorisationer er at sikre ydelsernes kvalitet, da det er svært for kunderne at vurdere, om udbydere har de nødvendige kvalifikationer. Imidlertid kan det svække konkurrencen i de berørte brancher ved at vanskeliggøre adgangen for nye aktører. Autorisationskrav kan desuden vanskeliggøre højtuddannede udlændinges adgang til det danske arbejdsmarked. Sammenlignet med eksempelvis Stockholm er der relativt få udenlandske vidensarbejdere i København. Studier har vist, at udenlandske vidensarbejdere er en kilde til højere produktivitet, jf. kapitel 10 i denne rapport.

Ejerskabsrestriktioner svækker produktivitetsudviklingen, hvis de begrænser virksomhedernes muligheder for at skaffe kapital. Det kan umuliggøre produktivitsfremmende investeringer, og det kan svække effektive virksomheders muligheder for at vokse gennem opkøb af eksisterende virksomheder. Dermed kan ejerskabsrestriktioner fastholde en uheldig erhvervsstruktur med mange små aktører.

<sup>112</sup> Se OECD's PMR-database.

Ejerskabsrestriktioner betyder også, at dygtige forretningsfolk, som er gode til at handle og nytænke forretningsmodeller, er udelukkede fra at gå ind i bestemte brancher. De afskærmer desuden for udenlandske investeringer. Dermed lukkes der af for nogle af de potentielle fordele ved internationalisering, eksempelvis overførsel af viden fra udlandet og stordriftsfordele.

Ejerskabsrestriktioner findes bl.a. inden for advokatbranchen, hvor virksomhederne som udgangspunkt skal være ejede af personer med en dansk advokatbeskikkelse. Op til 10 pct. af en advokatvirksomhed kan dog ejes af ansatte uden advokatbeskikkelse.

I Sverige er det muligt for en advokatvirksomhed at være ejet af en anden advokatvirksomhed, herunder en udenlandsk. Et britisk advokatfirma har benyttet sig af denne mulighed for at komme ind på det svenske marked.<sup>113</sup> Denne konstruktion ville ikke være lovlig i Danmark. Det indikerer, at ejerskabsrestriktionerne inden for branchen kan have en betydning for muligheden for internationalisering.

Det er dog vanskeligt at opgøre, hvor meget ejerskabsrestriktionerne betyder for branchens produktivitet. De fem største danske advokatvirksomheder er således ikke mindre end de fem største i Sverige.<sup>114</sup> Det tyder ikke på, at de danske ejerskabsrestriktioner afholder virksomhederne fra at konsolidere sig.

Ejerskabsrestriktioner er også udbredte inden for sundhedssektoren, eksempelvis hos læger og tandlæger. Desuden må apoteker kun ejes af farmaceuter.

Det har ikke været muligt at beregne, hvor meget regulering inden for forretningservice betyder for produktiviteten. Produktivitetskommissionen vurderer dog, at der er en negativ effekt, primært som følge af en svagere konkurrenceintensitet.

#### *Netværksservice*

Netværksservice, der omfatter brancher som telekommunikation, posttjenester, bus- og taxikørsel, jernbanetransport og luftfart, har med undtagelse af taxibranchen tidligere været en del af den offentlige sektor. I de senere år er de fleste af disse brancher imidlertid i stigende grad blevet privatiserede og afregulerede. Det har åbnet op for konkurrence og medført betydelige produktivitetens fremskridt. Produktivitetskommissionen vurderer, at der er et potentiale for yderligere afregulering på nogle områder. Beregninger indikerer, at det kan løfte produktiviteten med, hvad der svarer til i størrelsesordenen 2 mia. kr. årligt.

Både netværksbrancherne og forretningservice leverer i betydeligt omfang input til industrien. Den samlede betydning af branchernes regulering er derfor større, end branchernes størrelse umiddelbart tilsiger. Barone og Cingano (2011) finder på baggrund af data for 17 OECD-lande, at reguleringen af professionelle serviceydelser og energisektoren reducerer værditilvæksten, produktiviteten og eksporten i de industrivirksomheder, der i betydeligt omfang benytter inputs fra disse brancher. Pointen underbygges af Arnold m.fl. (2011), der viser, at de liberaliseringer af de tjekkiske serviceerhverv, der fandt sted omkring årtusindeskiftet, har styrket de industrivirksomheder, der anvender serviceydelser som input.

#### *Detailhandel*

Inden for detailhandlen er det primært planloven og apotekerloven, der vurderes at have betydning for produktiviteten. Beregninger baseret på erfaringer med den britiske planlov indikerer, at produktiviteten alene i dansk dagligvarehandel kan øges med 13 pct., hvis den danske planlov lempes, så bestemmelserne om butikkers størrelse og placering svarer til de mindre restriktive krav, der var gældende frem til 1997. Denne produktivitetens gevinst betyder,

---

<sup>113</sup> Se *Copenhagen Economics (2013a)*.

<sup>114</sup> Se *Copenhagen Economics (2013a)*.



at branchens værditilvækst kan øges med 1-2 mia. kr. årligt med et uændret forbrug af arbejdskraft.

De negative effekter af apotekerloven kommer primært til udtryk gennem vanskeligere adgang til medicin som følge af for få apoteker og begrænsede åbningstider.

### *Samlet potentiale*

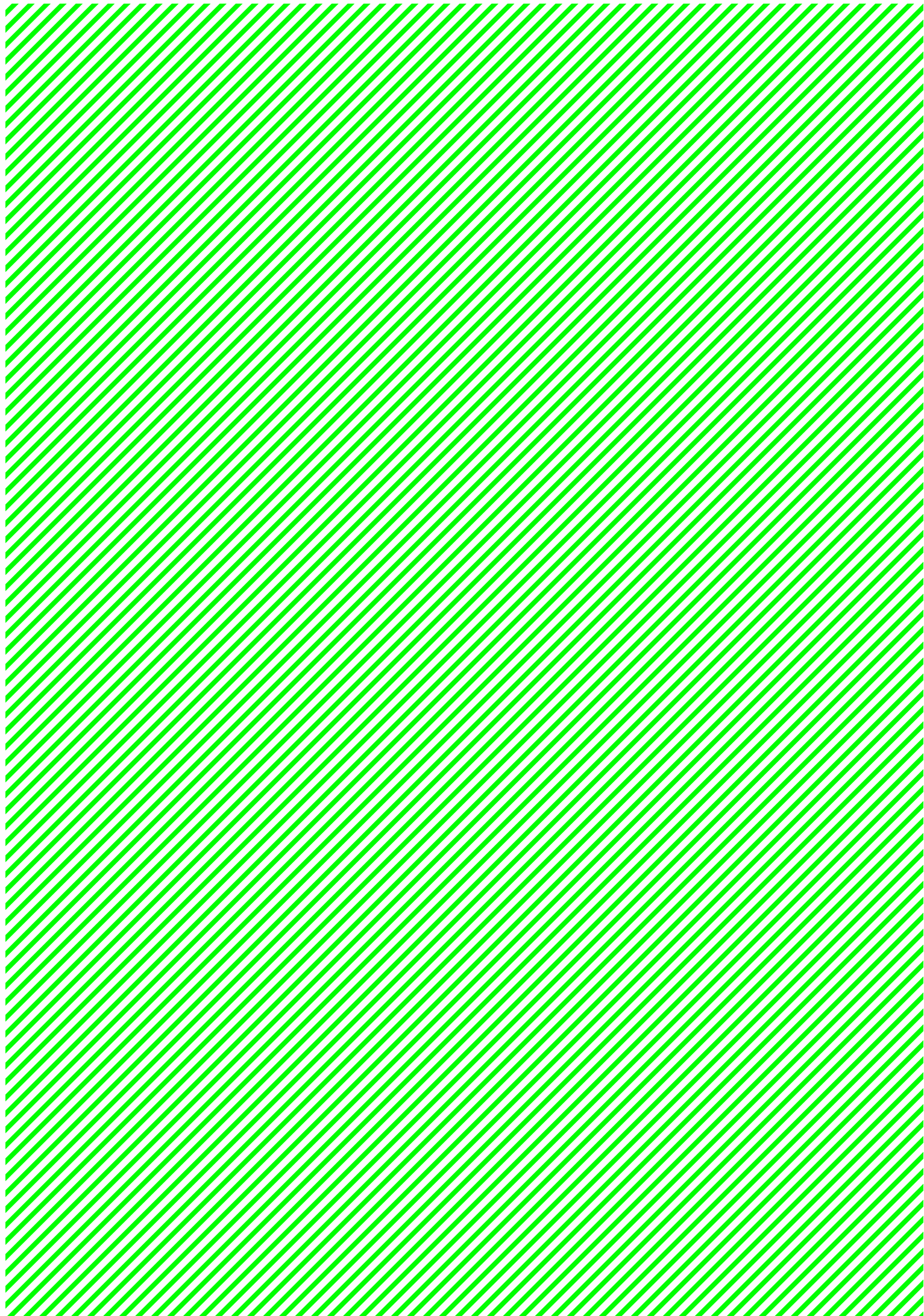
Det samlede potentiale ved en mere hensigtsmæssig regulering er betydeligt større end summen af potentialerne i netværksservice og dagligvarehandlen.

For det første udgør de viste brancher kun en begrænset del af økonomiens samlede værditilvækst. For det andet skal der tages højde for, at en højere produktivitet i serviceerhvervene vil have en positiv indflydelse på produktiviteten i resten af økonomien. Potentialet skal desuden ses i sammenhæng med effekterne af øget internationalisering, som belyses i rapportens del 2.

Samlet er det Produktivitetskommissionens vurdering, at forslagene i denne rapport kan øge Danmarks produktivitet med, hvad der svarer til mindst 10 mia. kr. årligt ved et uændret forbrug af kapital og arbejdskraft. Dette tal er forbundet med stor usikkerhed, og den endelige produktivetsgevinst kan let tænkes at blive noget større.

Den regulering, der ligger til grund for beregningerne af potentialet inden for dagligvarehandlen og netværksservice, er beskrevet i Copenhagen Economics (2013c) og (2013d) samt i kapitel 12 og 13. Kapitlerne beskriver desuden metoden bag beregningerne og kommer med konkrete anbefalinger.

Kapitel 14 indeholder anbefalinger til ændringer af reguleringen inden for landtransportbranchen og bygge- og anlægsbranchen. Forslagene i kapitel 14 er bl.a. baseret på indspil, som Produktivitetskommissionen har modtaget fra en lang række organisationer i dansk erhvervsliv og på det danske arbejdsmarked. Disse indspil kan findes i deres helhed på Produktivitetskommissionens hjemmeside.



# Kapitel 12

## Detailbranchen

---

Produktivitetsudviklingen i detailbranchen har mærkbar betydning for forbrugerne, da det er her, de foretager deres indkøb. Det er derfor vigtigt, at branchen er underlagt nogle rammer, der ikke hæmmer dynamikken unødigt.

Den danske detailbranche er bl.a. reguleret i planloven. Desuden er dele af detailbranchen underlagt en mere specifik regulering, eksempelvis apotekerbranchen, ligesom der er en række krav til egenkontrol mv.<sup>115</sup> Højere produktivitet i detailbranchen vil gavne forbrugerne gennem lavere priser og mulighed for et større vareudvalg.

### BOKS 20: VIDEN OM PRODUKTIVITET I DETAILBRANCHEN

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke Danmarks produktivitet i detailbranchen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Detailbranchen har mærkbar betydning for den samlede produktivitet. Hvis den danske detailbranche havde haft samme produktivitetsvækst som den svenske i perioden 1995-2010, ville den samlede værditilvækst i dansk økonomi have været 36 mia. kr. højere i 2010.<sup>116</sup>
- Store butikker er mere produktive end små butikker. Den danske detailbranche er karakteriseret ved mange små butikker. Det kan bidrage til at forklare den svage produktivitetsudvikling i branchen.
- Større dagligvarebutikker kan give bedre muligheder for indførelse af it-løsninger, ligesom de kan øge konkurrenceintensiteten for udvalgsvarebutikkerne, da de sælger et større udvalg af visse udvalgsvarer, fx tøj, bøger og elektronik.
- I USA kommer størstedelen af produktivitetsvæksten i detailbranchen fra indtræden af nye, højproduktive virksomheder og afgang af lavproduktive.
- Den danske planlov sætter snævre grænser for størrelse og placering af butikker. Dermed kan butikkerne ikke altid etableres der, hvor de kan skabe den største værditilvækst. Endvidere bidrager planloven til at afskærme de eksisterende supermarkeder fra konkurrence fra nye aktører, hvilket hæmmer dynamikken.
- Planloven har bl.a. til formål at sikre et varieret udbud af butikker i bymidterne, men den hæmmer samtidigt produktiviteten i detailbranchen. Konsekvenserne af disse forhold mærkes lokalt. Det kunne tale for at lade det være op til de enkelte kommuner at fastsætte regler for butikkers størrelse og placering, i lighed med situationen i Sverige.

---

<sup>115</sup> Virksomhederne skal gennem egenkontrol sikre, at regler for håndtering af fødevarer eller regler for god hygiejne osv., overholdes. Fx skal et supermarked kunne dokumentere, at de har et egenkontrolprogram, der sikrer, at kølevarer hele tiden holdes kolde, og at varm mad hele tiden holdes tilstrækkeligt varmt (Fødevarestyrelsen (2012)).

<sup>116</sup> Det forudsættes, at de anvendte timer i den danske detailhandel er uændrede, eller at den frivillige arbejdskraft finder en anden beskæftigelse, der er lige så produktiv. Dette er en simplifikation, men estimatet illustrerer vigtigheden af en fornuftig produktivitetsudvikling i detailbranchen.

- Afvejningen af de forskellige hensyn i planloven og lovens kompetencefordeling mellem stat og kommuner må bero på en politisk vurdering. Ved udformningen af anbefalingerne nedenfor har Produktivitetskommissionen lagt til grund, at man ønsker at opprioritere hensynet til produktiviteten.
- Produktivitetskommissionen vurderer, at der er et potentiale for produktivitetstevninger på op mod 1,6 mia. kr. årligt i dagligvarehandlen gennem en lempelse af planloven.
- Apotekerbranchen er underlagt en omfattende regulering, der hæmmer konkurrence og dynamik i meget betydeligt omfang.

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke produktiviteten i detailbranchen fokuserer på planlovens bestemmelser om planlægning til detailhandel. Det er kommissionens vurdering, at denne regulering har stor betydning for produktiviteten i branchen. Desuden lægges der i anbefalingerne op til en lempeligere regulering af apotekersektoren.

Placeringen af detailhandlen vil påvirke forbrugernes transporttid, og med færre, større butikker vil nogle forbrugere få længere til nærmeste butik. Reguleringen af arealanvendelse og butiksstørrelser kan derfor indebære en afvejning af stordriftsfordelene ved store butikker over for et ønske om at bevare et vist antal mindre butikker i kortere afstand til forbrugere. Det er en politisk vurdering, hvor tungt disse hensyn bør veje i forhold til ønsket om højere produktivitet i detailbranchen. Produktivitetskommissionens anbefalinger fremgår af boksen herunder.

## ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten i detailbranchen anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Planlovens bestemmelser om placering og størrelse af nye butikker lempes væsentligt, herunder 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 farmaceut-ejerskab ophæves, og der gives mulighed for udnyttelse af eksisterende butikker (til-ladelse til butik-i-butik løsninger).

### 12.1 Detailbranchen i Danmark

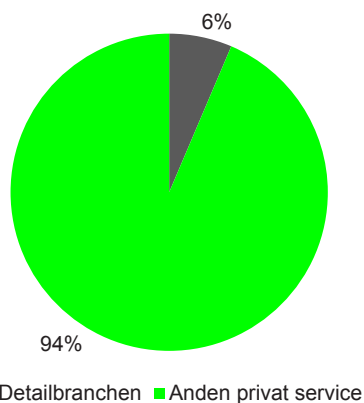
Detailbranchen er en stor branche i den danske servicesektor. I 2011 stod branchen for 6 procent af den samlede værditilvækst og 14 pct. af de samlede præsterede timer inden for privat service, jf. figur 33 og figur 34. Produktivitetsudviklingen i detailbranchen har derfor en mærkbar effekt på udviklingen i den samlede økonomi. Fra et forbrugerperspektiv er det afgørende aspekt, at højere produktivitet i detailbranchen medfører lavere priser, bedre service og et større vareudvalg.

Detailbranchen består af mange forskelligartede butikker. Den omfatter både dagligvarebutikker som Kvickly og Netto, specialiserede varehuse som IKEA, samt kiosker, tankstationer og apoteker.

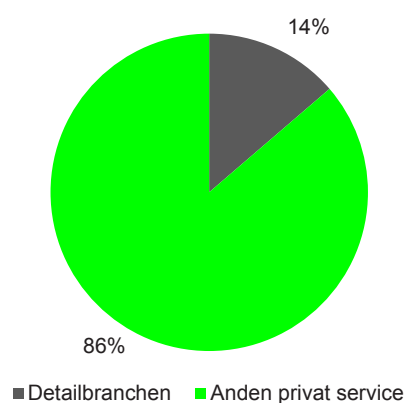
I nationalregnskabet er branchen opdelt i fem underbrancher: Dagligvarer, stormagasiner, tøj og sko, apoteker og materialister samt øvrige butikker. Som det fremgår af figur 35, er kategorien 'øvrige butikker', der indeholder fx byggemarkeder, møbelbutikker og legetøjsbutikker, den største, hvad angår værditilvækst og præsterede timer. Dagligvarebranchen er dog en anelse større, hvad angår det samlede antal beskæftigede, hvilket skyldes en stor andel af deltidsansatte.

De to største aktører i dansk detailhandel er Coop Danmark og Dansk Supermarked. Coop Danmark befinder sig udelukkende i dagligvaresegmentet og omsatte i 2011 for knap 42 mia. kr. på dette marked.<sup>117</sup> Dansk Supermarked befinder sig primært i dagligvaresegmentet, men har også andre butikskoncepter, fx Bilka, Salling, A-Z og tidligere Tøj & Sko. Dansk Supermarked omsatte i 2011 for godt 37 mia. kr. på det danske marked.<sup>118</sup>

FIGUR 33: VÆRDITILVÆKST I PRIVAT SERVICE 2011



FIGUR 34: ARBEJDS TIMER I PRIVAT SERVICE 2011

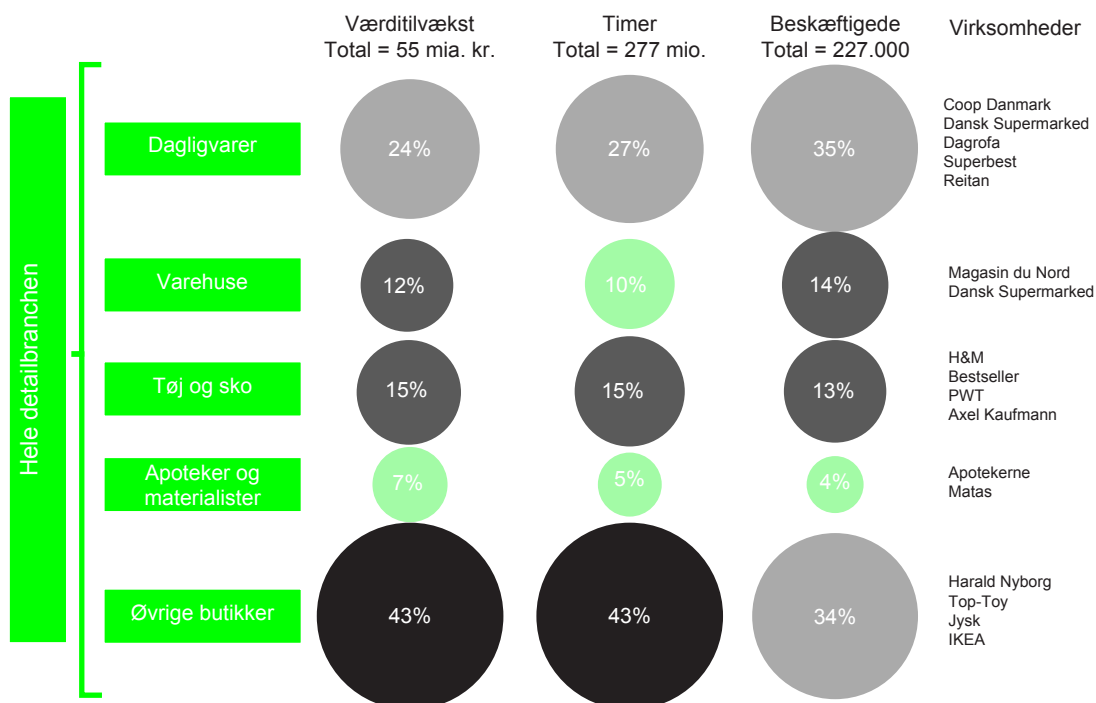


Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

<sup>117</sup> Se Coop Danmark A/S (2011).

<sup>118</sup> Se Dansk Supermarked A/S (2011). Der er på nuværende tidspunkt kun én enkelt A-Z butik tilbage. Dansk Supermarkeds ønske om at få dispensation af Miljøministeriet til at ombygge denne til en Bilka-butik er ikke blevet imødekommet.

FIGUR 35: DETAILBRANCHEN OPDELT PÅ UNDERBRANCHER 2007



Note: Der er kun tilgængelige tal for underbrancherne til og med 2007.

Kilde: Copenhagen Economics (2013d) baseret på Danmarks Statistik og McKinsey (2010).

### 12.2 Produktivitetsudviklingen i detailbranchen

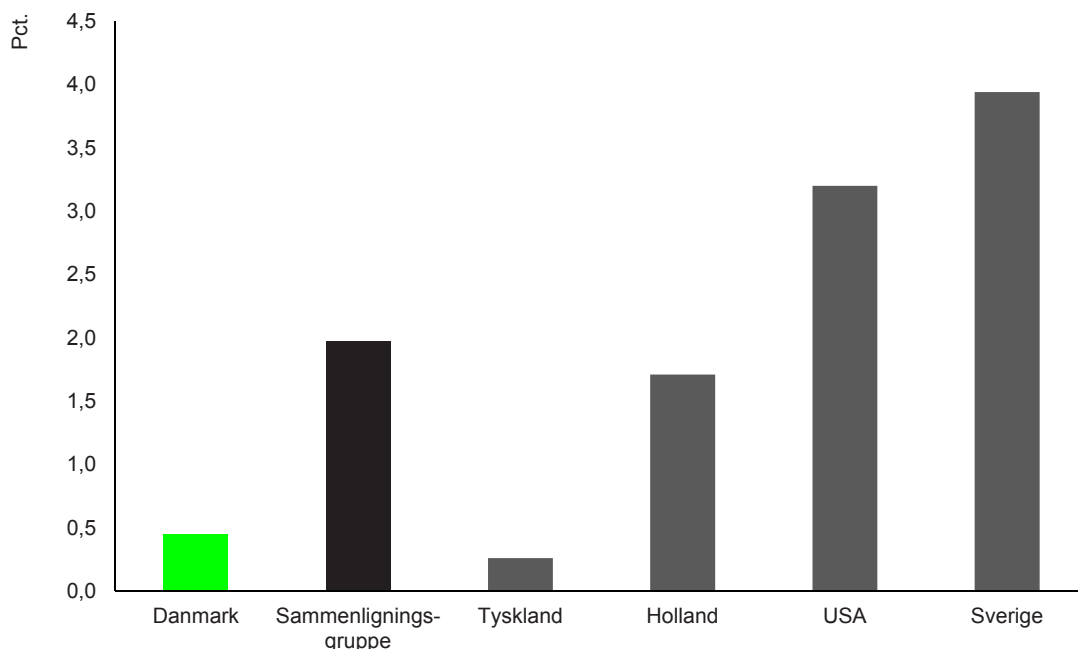
Siden 1995 har produktiviteten i den danske detailbranche udviklet sig svagt i forhold til de lande, vi helst vil sammenligne os med. Fx var produktivitetsvæksten i Danmark næsten 3,5 procentpoint under den svenske vækst i perioden 1995-2010, jf. figur 36. Det tyder på, at der er et stort potentiale for at forbedre produktivitetsudviklingen. Havde udviklingen i Danmark været som den gennemsnitlige udvikling i Tyskland, Holland og Sverige, ville produktiviteten i detailbranchen i dag have været godt 25 pct. over det faktiske niveau.

Den svage produktivitetsvækst i detailbranchen forklarer en stor del af det samlede produktivitetsefterslæb i den danske servicesektor. Vækstbidraget fra den danske detailbranche til servicesektorens samlede vækst var godt 0,03 procentpoint per år. Hvis væksten havde været som i den svenske detailbranche, havde vækstbidraget været knap 0,3 procentpoint per år. Det er derfor relevant at kigge mod Sverige for at få ideer til, hvordan vi kan hæve produktiviteten i dansk detailhandel.

Det er især dagligvarebranchen, der med et bemærkelsesværdigt produktivitetsfald på -1,4 pct. per år siden 1995 har trukket detailbranchens produktivitetsvækst ned. Som det fremgår af figur 37, har de øvrige undergrupper derimod haft en fornuftig produktivitetsudvikling.

Når man opgør produktivitetsvæksten i en branche, korrigerer man stigningen i branchens nominelle værditilvækst for prisstigninger for at få et mål for udviklingen i de producerede mængder. Denne korrektion kaldes deflatering. Dagligvarebranchens værditilvækst er deflateret ved hjælp af en såkaldt B-metode.

FIGUR 36: PRODUKTIVITETSVÆKST I DETAILBRANCHEN 1995-2010



Note: Gennemsnitlig årlig realvækst i værditiltvækst per arbejdstime. Tallet for sammenligningsgruppen er et simpelt gennemsnit af væksten i Tyskland, Holland og Sverige.

Kilde: Eurostat, US Bureau of Labor Statistics og egne beregninger.

B-metoder kan kun anvendes med forbehold ved produktivetsanalyser, da de ikke tager højde for, at en del af prisstigningen i en branche kan skyldes en højere kvalitet af produkterne.<sup>119</sup> Det kan derfor ikke udelukkes, at de officielle statistikker giver et for negativt billede af produktivetsudviklingen i dagligvaresegmentet.

Som et robusthedstjek for, at den registrerede svage produktivetsudvikling i den samlede danske detailbranche ikke alene skyldes måleproblemer med deflatoren, har vi også deflateret branchens værditiltvækst med deflatoren for den svenske detailbranche. Den svenske deflator udvikler sig anderledes end den danske. Det er imidlertid langt fra nok til at forklare forskellen på de to landes målte realvækst i produktiviteten. Hvis den svenske deflator bruges til at udregne den reale værditiltvækst for både den danske og svenske detailsektor, så er forskellen på produktivetsvæksten i Danmark og Sverige stadig næsten 3 procentpoint om året.<sup>120</sup>

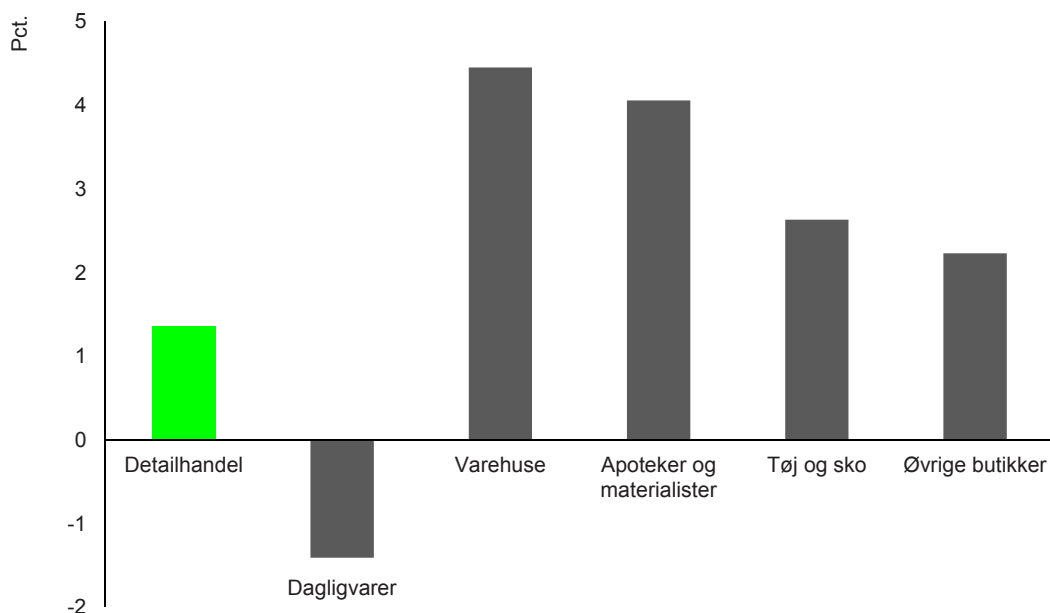
Det tyder på, at det er strukturelle forhold, der forklarer forskellen i produktivetsvækst. En markant forskel på reguleringen af detailbranchen i Danmark og Sverige er bestemmelserne i planloven.<sup>121</sup> Hvor planloven i Danmark fastsætter nationale grænser for butiksstørrelse, er planlægningskompetencerne i Sverige overgivet til kommunalbestyrelserne, der har frihed til

<sup>119</sup> Se diskussionen af deflateringsmetoder i Produktivetskommissionen (2013).

<sup>120</sup> Ved hjælp af udviklingen i løbende og faste priser kan den bagvedliggende deflator findes. I perioden 1995-2007 stiger deflatoren således 6 procent i Danmark, mens den falder 8 procent i Sverige (Eurostat og egne beregninger). Udviklingen i den svenske deflator afspejler givetvis den store produktivetsvækst, som branchen oplever perioden, bl.a. pga. indtræden af effektive butiksstørrelser (se Orth og Maican (2012)).

<sup>121</sup> Se Detailhandelsforum (2012) afsnit 8.1.2 for kort introduktion til den svenske Plan- og byggelagen.

FIGUR 37: PRODUKTIVITETSVÆKST I DETAILBRANCHEN 1995-2007



Note: Gennemsnitlig årlig realvækst i værditiltvækst per arbejdstime.  
 Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

at placere butikker og fastsætte størrelserne. Det betyder, at store butikker, særligt hypermarkeder, er mere udbredt i Sverige. Det kan være med til at forklare produktivitetsgabet mellem den danske og svenske detailbranche. Ifølge Orth og Maican (2012) er produktivitetstiltvæksten i den svenske detailbranche i høj grad drevet af nye, større og mere effektive butikker.

Figur 37 viser også nationalregnskabets tal for apotekernes og materialisternes produktivitetstiltvækst. Men da priserne på receptpligtig medicin automatisk justeres for at sikre apotekerne en politisk bestemt avance, kan tallene for apotekernes produktivitetstiltvækst reelt ikke sammenlignes med tallene for den øvrige detailbranche.<sup>122</sup> I afsnit 12.9 vender vi tilbage til de særlige forhold i apotekerbranchen.

### 12.3 Regulering i detailbranchen

Detailbranchen er påvirket af en række reguleringsbestemmelser, hvoraf den væsentligste er planlovens bestemmelser om planlægning til butiksmål, der bredt påvirker hele branchen. Derudover findes der produktivitet- og konkurrencehæmmende regler i de enkelte underbrancher.

For at kunne eje et apotek skal man fx have en licens, som kun en farmaceut kan få tildelt. Det samlede antal af licenser er desuden centralt fastsat og fastlægger også apotekernes geografiske spredning. Reguleringen hæmmer indtræden af nye aktører og begrænser antallet af apoteker, sådan at de enkelte apoteker ofte vil have monopol i deres nærrområder.

<sup>122</sup> I 2010 var der ca. 260 Matas butikker i Danmark, og den samlede omsætning var på knap 3 mia. kr. (kilde: Matas hjemmeside). Til sammenligning var der i 2009 godt 300 apoteker med en samlet omsætning på godt 12 mia. kr., hvoraf omsætningen fra lægemidler på recept udgjorde godt 9,4 mia. kr. (Kilde: Danmarks Apotekerforening, (2011)). Apotekerforeningen og det ansvarlige ministerium aftaler hvert år en bruttoavance til apotekerne. I 2012 blev denne fastsat til 2,6 mia. kr., og priserne på apotekets varer justeres op eller ned for at sikre apotekerne denne avance (kilde: Apotekerforeningens hjemmeside).



Det skader konkurrencen, forringer forbrugernes adgang til medicin, og det kan føre til, at forbrugerne skal stå unødigt længe i kø.

Lukkeloven har tidligere haft en væsentlig indvirkning på detailbranchens vilkår. Siden 2000 er lukkeloven imidlertid blevet lempet gradvist, og i oktober 2012 blev den næsten fuldstændig afskaffet, så der nu kun er restriktioner på åbningstider på helligdage. Selvom lukkeloven nu er fjernet, kan den have hæmmet effektiviseringer og virksomhedsdynamikken i detailbranchen. Hvis det er tilfældet, vil den have haft en effekt på den historiske produktivitetsudvikling, og den kan dermed være med til at forklare noget af den svage danske produktivtetsvækst.

#### 12.4 Planloven<sup>123</sup>

Med planloven er detailbranchen underlagt en adfærdsbegrænsende regulering. Kapitel 2d i planloven indeholder konkrete bestemmelser om arealer, der anvendes til butikformål – det vil sige de lokaler, detailbranchen anvender til butikker. Disse bestemmelser fungerer som retningslinier for, hvor og hvordan butiksområder skal planlægges og placeres, og hvor store butikker må være. Boks 21 og 22 redegør for planlovens bestemmelser om henholdsvis placering og maksimal størrelse af butikker.

##### *Den historiske udvikling af planloven*

Loven om planlægning – i daglig tale kaldet planloven – er en omfattende lovtekst. Formålet med loven er, som beskrevet i paragraf 1, at "(...) sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og planteliv."

Det er miljøministeren, der er ansvarlig for landsplanlægningen, men det er kommunerne, der forestår den egentlige planlægning inden for lovens rammer.

Planloven skelner mellem dagligvarebutikker og udvalgsvarebutikker, hvor de førstnævnte primært sælger varer med kort forbrugstid, fx madvarer, mens sidstnævnte sælger forbrugsgoder med en vis varighed, fx tøj, sportsartikler og fjernsyn. Loven opererer desuden med butikker, der sælger en række specifikke pladskrævende varer, fx biler eller tømmer.

Planloven trådte i kraft 1. januar 1992, men den var baseret på mange årtiers erfaringer med planlægning og lovgivning. De nuværende bestemmelser om detailhandlen bygger grundlæggende videre på en planlovsændring fra 1997. Baggrunden var et politisk ønske om at modvirke udviklingen i detailbranchen, hvor aktiviteten var begyndt at koncentrere sig om de mellemstore og store byer på bekostning af de mindre byer, og hvor byggeaktiviteten primært var begyndt at foregå uden for bykerne i de mellemstore byer.

Formålet med lovændringen i 1997 var at styrke bykerne som handelscentre og at mindske afhængigheden af bil til indkøb. Dermed ønskede man at fokusere på byudvikling fremfor at inddrage nye arealer til by og detailhandel. Et centralt princip blev, at arealudlæg til butikformål som hovedregel skal placeres i den centrale del af en by eller bydel. Mange af de store indkøbscentre, der findes i det danske landskab i dag, er oprindeligt bygget i forbindelse med lokalplaner, der blev vedtaget før 1997. Særligt de store lavprisvarehuse (Bilka, OBS, A-Z Familiemarked) blev introduceret i Danmark i 1970'erne.

---

<sup>123</sup> Det følgende er baseret på *Bekendtgørelse af Lov om Planlægning og de relevante lovændringer siden 12. juni 2009 (loven og lovændringerne kan læses i deres helhed på retsinformation.dk)*. Desuden baseret på *Miljøministeriet (2010) og Miljøministeriet og Naturstyrelsen (2006)*.

## BOKS 21: PLANLOVENS BESTEMMELSER OM PLACERING AF BUTIKKER<sup>124</sup>

- Arealer til butiksformål skal primært udlægges i bymidten.
- Bydelscentre, det vil sige arealer til butikker i centrale bydele, kan kun udlægges i byer med over 20.000 indbyggere. Disse bydelscentre ligger typisk i en større forstad, i et nyere byområde eller i de gamle brogader i de største byer. De betjener bydelen med dagligvarer og de mest almindelige udvalgsvarer. Formålet med bydelscentre (og lokalcentre som nævnt nedenfor) er at sprede indkøbsmulighederne og skabe begrænsede afstande til indkøb. Mindre byer kan ikke planlægge bydelscentre.
- Uden for bymidter og bydelscentre kan der udlægges lokalcentre, der betjener et begrænset område. Der kan desuden placeres enkeltstående butikker, der kun tjener et lokalområdes daglige forsyning. Der kan desuden udlægges arealer i tilknytning til en virksomheds produktionslokaler til mindre butikker til salg af egne produkter.
- Uden for bymidten i de mellemstore og store byer er der udlagt aflastningsområder, der skal aflaste bymidterne. Der kan kun udlægges nye aflastningsområder i Århus og hovedstadsområdet.
- Hovedstadsområdet adskiller sig fra de øvrige byer ved, at der kan udlægges mere end én bymidte.
- Ved tankstationer, togstationer, turistattraktioner og lignende, der ligger uden for bymidten og centrale bydele, kan der udlægges arealer til butikker, der betjener de kunder, der benytter det pågældende anlæg.
- Butikker, der sælger særligt pladskrævende varer, kan anlægges uden for bymidter, bydels- og lokalcentre – fx i industrikvarterer. I den nuværende planlov er disse varer afgrænset til alene at omfatte biler, lystbåde, campingvogne, planter, havebrugsvarer, tømmer, byggematerialer, grus, sten- og betonvarer samt møbler.
- Den eksisterende afgrænsning af en bymidte og bydel i kommuneplanerne kan opretholdes, hvis kommunalbestyrelsen ønsker det, men ændres afgrænsningen, skal det ske i henhold til en statistisk metode.

Siden 1997 har planloven sat store begrænsninger på detailbranchens beslutninger om størrelsen og placeringen af butikker. De større butikker, der har set dagens lys siden 1997, er baseret på overtagelser af ældre indkøbscentre, der efterfølgende er udvidet. Udvidelserne kan fx lade sig gøre inden for planlovens rammer, når butikkonceptet ændres. Det kan ske ved, at dagligvarerne adskilles fysisk fra udvalgsvarerne med forskellige facader, lagre og betalingsanlæg, således at de to afsnit fremstår som to adskilte butikker, der hver for sig falder inden for grænserne i loven.

Siden 1997 er loven blevet ændret flere gange. I 2002 blev bestemmelserne lempet en anelse, ligesom en del af planlægningskompetencerne blev overgivet fra regionplanmyndighederne til kommunerne. I 2011 blev loven igen lempet, men disse lempelser er netop blevet rullet tilbage.

<sup>124</sup> Baseret på Bekendtgørelse af Lov om Planlægning og de relevante lovændringer siden 12. juni 2009 (loven og lovændringerne kan læses i deres helhed på [retsinformation.dk](http://retsinformation.dk)). Desuden baseret på Miljøministeriet (2010).

## BOKS 22: PLANLOVENS BESTEMMELSER OM BUTIKSSTØRRELSE<sup>125</sup>

- Bruttoetagearealet defineres som salgsarealer og arealer til brug for produktion og opbevaring af varer, der er nødvendige for butiksdriften. Der kan trækkes op til 200 m<sup>2</sup> personalefaciliteter fra ved beregningen af arealet. Overdækkede gangarealer i et butikscenter tælles ikke med, ligesom kælderarealer, hvor det omkringliggende terræn ligger mindre end 1,25 meter under loftet, heller ikke tælles med.
- I bymidter, bydelscentre og aflastningsområder må der ikke planlægges butiksstørrelser, hvor bruttoarealet overstiger 3.500 m<sup>2</sup> for dagligvarebutikker og 2.000 m<sup>2</sup> for udvalgsvarebutikker.
- I bymidten i byer med mere end 40.000 indbyggere og i aflastningsområderne i hovedstadsområdet, Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg kan kommunalbestyrelsen i forbindelse med, at der hvert fjerde år udarbejdes en strategi for kommuneplanlægningen, træffe beslutning om at fastsætte butiksstørrelser for højst tre nye udvalgsvarebutikker på mere end 2.000 m<sup>2</sup> bruttoetageareal i hver by, i hovedstadsområdet dog i hvert område.
- Butiksstørrelsen for den enkelte butik i et lokalcenter eller for enkeltstående butikker i et lokalområde må ikke overstige 1.000 m<sup>2</sup> bruttoetageareal.
- Det samlede bruttoetageareal til butiksformål i et lokalcenter må ikke overskride 3.000 m<sup>2</sup>. Der kan ikke etableres bydelscentre i små byer som nævnt ovenfor.
- I byer med mellem 20.000 og 40.000 indbyggere må bruttoetagearealet i et bydelscenter ikke overskride 5.000 m<sup>2</sup>.
- I byer med mere end 40.000 indbyggere fastsætter kommunalbestyrelsen det maksimale butiksareal til butiksformål for det enkelte bydelscenter.
- Kommunalbestyrelsen fastlægger butiksstørrelsen for butikker, der sælger særligt pladskrævende varer.
- Butikker, der overvejende sælger serviceydelser (frisører, restauranter osv.) skal ikke placeres efter reglerne om placering af butikker, og de skal derfor heller ikke tælles med i det samlede bruttoetageareal til butiksformål.
- Lovligt bestående butikker kan frit indgå i ny planlægning. Det vil sige, at en ny aktør kan overtage eksisterende lokaler, selvom disse overskrider ovenstående grænser for størrelse.

Hovedreglen er, at butikker skal placeres centralt i byen. Formålet er at fremme en detailhandelsstruktur, hvor transportafstandene begrænses, og hvor der er god adgang for alle trafikanter, særligt gående, cyklende og den kollektive trafik. Derudover indeholder planloven også en række bestemmelser om, hvor store forskellige typer butikker maksimalt må være i de forskellige zoner.

Planlægning af detailhandelsstrukturen er ikke et særskilt dansk fænomen. Men der er forskel på, hvordan planlægningsbeslutningerne træffes, og hvor centralt begrænsninger på

<sup>125</sup> Baseret på Bekendtgørelse af Lov om Planlægning og de relevante lovændringer siden 12. juni 2009 (loven og lovændringerne kan læses i deres helhed på [retsinformation.dk](http://retsinformation.dk)). Desuden baseret på Miljøministeriet (2010).

placering og butiksstørrelse besluttet. I Danmark er disse begrænsninger afgjort centralt af Folketinget, mens beslutningerne i fx Sverige afgøres decentralt af kommunerne.<sup>126</sup>

### 12.5 Formålet med planlovens detailhandelsbestemmelser

Hensigten med planlovens bestemmelser om detailhandel er at koncentrere borgernes detailhandelsaktivitet i byerne. Igennem årtier har infrastrukturen i det danske landskab udviklet sig omkring bymidterne, og bestemmelserne i planloven skal sikre, at denne investering ikke går tabt. Hvis en lempelse af planlovens bestemmelser om butiksformål trækker forbrugernes handelsaktivitet ud af byerne, vil det medføre behov for investeringer i infrastruktur. USA har haft store udgifter til transport- og energiinfrastruktur for at understøtte den spredning af befolkningen, der har været konsekvensen af amerikansk planlægningspolitik.<sup>127</sup>

Hvis aktiviteten flyttes væk fra byerne, påvirkes den samlede rejseaktivitet. Om nettoeffekten vil være negativ er uvist, da den nuværende planlov fastholder detailaktiviteten sammen med al anden byaktivitet i befærdede byer, hvor ventetiden i trafikken kan være længere og fremkommeligheden sværere. Hvis større butikscentre uden for byerne resulterer i, at flere indkøb bliver foretaget i bil, kan der dog være en negativ miljøeffekt.

Derudover er det et åbent spørgsmål hvilken aktivitet, der vil blive tilbage i de oprindelige bymidter, hvis planloven lempes. Særligt i de mindre bysamfund vil de nære indkøbsmuligheder givetvis blive færre. Det er dog en udvikling, der allerede foregår i dag, da de små bysamfund ofte har vanskeligt ved at understøtte indtjeningen hos nærbutikkerne. Således er den gennemsnitlige mindsteafstand til nærmeste dagligvarebutik i landdistrikter og byer med under 3.000 indbyggere steget med 210 meter fra 1999 til 2008.<sup>128</sup> Detailhandelsforum, som blev nedsat af den tidligere regering, havde det primære formål at se på rammerne for at drive mindre butikker i yderområderne.<sup>129</sup>

Der er umiddelbart ikke grund til at antage, at de ovenstående hensyn ikke ville blive taget i betragtning i de enkelte kommunalbestyrelser, hvis disse fik mulighed for at afvige fra reglerne i planloven. Der kan således sættes spørgsmålstejn ved nødvendigheden af overordnede begrænsninger på butiksstørrelse og placering, der er vedtaget centralt i Folketinget.

### 12.6 Produktivitetseffekter af planloven

Planloven påvirker produktiviteten i detailbranchen ad flere kanaler. For det første påvirker loven de enkelte butikkers produktivitet ved at sætte rammer for deres størrelse og placering. For det andet påvirkes konkurrenceintensiteten, da loven gør det sværere for nye aktører at komme ind på markedet. For det tredje er der en effekt af, at planloven forlænger processen, fra en virksomhed ønsker at etablere en butik, til den kan åbne for kunderne. Disse forhold trækker alle i retning af at svække branchens produktivitet.

På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at planlovens bestemmelser om placering og størrelse af nye butikker lempes. Det indebærer, at der gives generel tilladelse til at etablere væsentligt større butikker, og at reglerne for placering af butikkerne lempes væsentligt. Det omfatter bl.a., at det igen vil blive muligt at få tilladelse til at etablere hypermarkeder.

For at fremme konkurrencen vil det desuden være hensigtsmæssigt, hvis kommunerne generelt tager et konkurrencehensyn i forbindelse med administration af planloven. I Sverige fremgår dette hensyn eksplicit af planloven. På linje hermed anbefales det indskrevet i planloven, at planlægningen skal medvirke til at fremme en effektiv konkurrence.

---

<sup>126</sup> Se *Copenhagen Economics (2013d)* eller *Detailhandelsforum (2012)*. Se desuden *De Samvirkende Købmænds hjemmeside for notat og oversigt over enkelte europæiske landes planlægning af detailhandelsstruktur*.

<sup>127</sup> Se *Gordon (2004)*.

<sup>128</sup> Se *Detailhandelsforum (2012)*.

<sup>129</sup> Se *Økonomi- og Indenrigsministeriet (2010b)*.

I det følgende diskuteres planlovens indflydelse på produktiviteten nærmere, og vi redegør for, hvordan konkurrencehensyn kunne indbygges i loven.

### *Skalæffekter og dynamik*

Store butikker har en højere produktivitet end små butikker.<sup>130</sup> Det afspejler, at større butikker har mulighed for at høste en række stordriftsfordele, fx færre administrative medarbejdere, nemmere lagerstyring, et mindre samlet areal til administration, indgangspartier, betalingsanlæg. Endvidere vil et større vareudvalg sandsynligvis øge salget per kunde.

Flere udenlandske studier har vist, at nye, store detailbutikker øger produktiviteten i branchen. Orth og Maican (2012) viser, at den svenske detailbranches produktivitet er øget markant efter indtræden af større aktører. Ud over i sig selv at være mere produktive tilskynder de nye butikker også de eksisterende butikker til at effektivisere. Gordon (2004) ser opblomstringen af de amerikanske 'big-box' formater som årsagen til den markante forskel i produktivitetstveksten mellem USA og Europa.<sup>131</sup>

De amerikanske big-box formater er ikke mulige i dagens Danmark grundet planlægningspolitikken. Desuden resulterer de stramme planlove i høje omkostninger for den eksisterende og fremtidige detailhandel. Myndighedernes planlægningsprocedurer er uigennemsigtige og komplekse. Adgangsforholdene, særligt i bymidterne, er begrænsede, hvilket skaber større omkostninger for butikkerne ved vareleveringer og for forbrugerne ved indkøb, og virksomhederne betaler dyrt for de begrænsede arealer og bygninger.<sup>132</sup>

I Storbritannien i 1996 gjorde en lovændring det vanskeligere at åbne store butikker uden for bymidterne. Haskel og Sadun (2012) viser, at det førte til en reduktion i butiksstørrelserne, som blev afspejlet i en svagere produktivitetstvekst. Studiet finder, at detailkædernes gennemsnitlige årlige produktivitetstvekst fra 1997-2003 ville have været 0,4 procentpoint højere uden reduktionen i butiksstørrelser.

En sandsynlig årsag til den ringe produktivitetstvedvikling i Danmark er, at detailvirksomhederne i Danmark generelt opererer i mindre størrelsesforhold end i en række sammenligningslande. Figur 38 og figur 39 viser, at særligt dagligvaresegmentet i den danske detailbranche er karakteriseret ved relativt mange, små butikker sammenlignet med andre lande. Desuden bevirker planloven, at butikkerne ikke nødvendigvis etableres der, hvor de har mulighed for at skabe den største værditilvækst.

Foster m.fl. (2006) påpeger, at implementeringen af it-løsninger har været en stor drivkraft bag effektiviseringerne i 1990'erne i de amerikanske detailvirksomheder. Her har anvendelsen af stregkodesystemer, skannere og automatisk lagerstyring betydet, at butikkerne har kunnet spare tid, personale og dermed omkostninger. De store butikker og butikskæder har lettere ved at implementere disse it-løsninger, da der ofte er en række faste etableringsomkostninger og omorganiseringer forbundet med dem, og da afkastet af investeringerne stiger med butikkens og butikskædens størrelse.

I Danmark kan branchens sammensætning med relativt mange, små dagligvarebutikker sammenholdt med omkostningerne ved it-investeringer have afholdt dagligvarebutikkerne fra at implementere it i større stil. Der er dog tegn på, at faldende priser på it-løsninger på det seneste har fået dagligvarebutikkerne til at øge fokus på mulighederne ved it-anvendelse.<sup>133</sup>

<sup>130</sup> Se eksempelvis Cheshire m.fl. (2011), der beregner totalfaktorproduktiviteten på basis af detaljerede data for engelske supermarkeder. Se desuden Basker (2007) og Detailhandelsforum (2012).

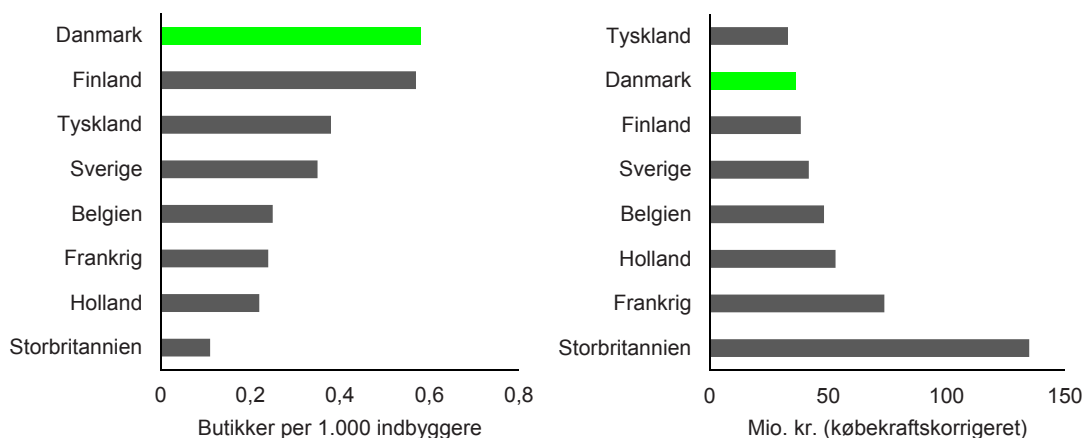
<sup>131</sup> Eksempler på amerikanske big-box formater er Walmart, Home Depot, Best Buy og Circuit City (Gordon (2004)).

<sup>132</sup> Se fx Cheshire m.fl. (2011), hvor det vurderes, at planlægningsmetoderne i det britiske system har medført en forøget omkostning på flere hundrede procent ved kontorbyggeri i perioden 1999-2005. Da restriktionerne på detailstrukturen er større, antages det, at omkostningerne for detailbranchen er signifikant større, end hvis markedet havde været frit.

<sup>133</sup> Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011).

FIGUR 38: DAGLIGVAREBUTIKKER 2007

FIGUR 39: SALG PER DAGLIGVAREBUTIK 2007



Note: Specialiserede dagligvarebutikker (fx slagtere og grønthandlere) og nærbutikker (fx 7-Eleven) udeladt.  
Kilde: McKinsey (2010).

Foster m.fl. (2006) viser på baggrund af et survey af amerikanske virksomheder fra 1987 og 1997, at bidraget fra effektiviseringer internt i etablerede, bestående butikker til den samlede produktivitetsvækst er beskedent, mens bidraget fra omallokeringer mellem etablerede, bestående butikker er lidt større. Langt det største bidrag kommer fra indtræden af nye, højproduktive virksomheder og udtræden af lavproduktive. Effekten af nye butikker er størst, når de er en del af en større kæde. Baldwin og Gu (2008) finder lignende resultater for den canadiske detailbranche.

### Konkurrence

Planloven skærmer i et vist omfang de eksisterende butikker mod konkurrence fra nye aktører ved at opstille barrierer mod at bygge større enheder og ved at lægge restriktioner på placeringen af nye butikker. Den australske produktivitetskommission har i forbindelse med sit arbejde undersøgt produktivitetseffekter af planlove. De finder, at planlove er særligt problematiske, når de skaber barrierer for nye aktørers indtræden på markeder, hvor andre virksomheder har en vis markedsmagt.<sup>134</sup> Hvis der fx ikke er udlagt tilstrækkeligt plads i bymidten til nye aktører, kan planloven reelt skabe lokale monopoler.

Omvendt kan en planlov dog øge konkurrencen på lokale markeder, hvis reguleringen tvinger konkurrerende butikker til at ligge tættere på hinanden, end de ellers ville have gjort. Dermed kan kunderne nemt vælge den butik, der har de bedste produkter og de laveste priser. Hvis detailhandlen skal placeres inden for afgrænsede områder (bymidter eller aflastningsområder), så bør disse områder være så store, at de kan rumme tilstrækkeligt med konkurrenter.<sup>135</sup>

Effekterne på konkurrencen af en lempet planlov i Danmark er således principielt ikke helt entydige. Hvis lempelsen fører til, at detailaktiviteten samles på færre hænder, så vil konkurrenceintensiteten falde. Inden for dagligvarehandlen står Coop Danmark og Dansk Super-

<sup>134</sup> Se Den australske Produktivitetskommission (2011).

<sup>135</sup> Tilsvarende overvejelser fremgår af en rapport fra den australske produktivitetskommission: "To minimise the anti-competitive effects of zoning, policy makers need to ensure that areas where retailers locate are both sufficiently large (in terms of total retail floor space) and sufficiently broad (in terms of allowable uses, particularly those relating to business definitions and/or processes) to allow new and innovative firms to enter local markets and existing firms to expand." (Den australske Produktivitetskommission (2011)).

marked dog allerede i dag for ca. 75 pct. af omsætningen.<sup>136</sup> Dansk Supermarked er med Bilka desuden den eneste aktør med hypermarkeder, og dette monopol sikres opretholdt af den nuværende planlov.

Hvis produktiviteten øges i dagligvaresegmentet, vil det påvirke konkurrencen for udvalgsvarer, da dagligvarebutikkerne også sælger en række udvalgsvarer. Særligt vil tilstedeværelsen af flere store dagligvarebutikker, der sælger et betragteligt udvalg af fx elektronik, tøj og sko, bøger, byggevarer, have en betydelig effekt på konkurrenceintensiteten bredt i detailbranchen.

I Italien blev reguleringen af detailhandlen i 1998 lagt ud til de regionale regeringer. Det har medført en variation i reguleringen på tværs af landet, som Schivardi og Viviano (2010) bruger til at beregne effekten af regulering. Forfatterne finder, at regulering, som gør det svære at etablere nye butikker, eksempelvis via maksimumsgrænser for butiksareal, medfører højere profiler og lavere produktivitet hos de eksisterende butikker. Det resulterer i højere forbrugerpriser.

Afregulering har desuden en positiv effekt på investeringerne i informations- og kommunikationsteknologi, der er en vigtig drivkraft for produktivitetsvækst, jf. diskussionen ovenfor. Griffith og Harmgart (2008) finder baseret på britiske data, at en mere streng planlov medfører højere forbrugerpriser.

Det er uklart i hvilket omfang, planlove beskytter de små, selvstændige handlende. Sadun (2011) finder på baggrund af data for Storbritannien, at regulering, der forhindrer etableringen af store butikker, blot får de store detailhandelskæder til at etablere flere små butikker, som konkurrerer direkte mod de selvstændige.

For at modvirke, at en lempelse af planloven svækker konkurrencen, anbefaler Produktivitetskommissionen, at kommunerne forpligtes til at inddrage konkurrencemæssige hensyn i forbindelse med planlægningen af detailhandel. Det kan fx ske ved, at kommunerne ikke må give tilladelse til, at en bestemt aktør opfører nye hypermarkeder eller andre store butikker, hvis den pågældende aktør allerede står meget stærkt og fx har etableret ét eller flere store hypermarkeder indenfor en vis afstand. Produktivitetskommissionen anbefaler, at de præcise kriterier udformes på en måde, så de er lette for kommunerne at anvende i praksis.

#### *International konkurrenceudsættelse*

Øget internationalisering af den danske detailbranche kan være en vej til at øge konkurrenceintensiteten. Der findes en række meget store, internationale detailhandelskæder. Af de ti største er kun tyske Aldi og tyske Schwartz Group (Lidl) tilstede i Danmark, og deres tilstedeværelse er begrænset til discountsegmentet.<sup>137</sup> Tilsammen har Aldi og Lidl cirka seks procent af omsætningen på det danske dagligvaremarked.<sup>138</sup>

I discountsegmentet stammer flere af butikskoncepterne fra udlandet. Ud over tyske Aldi og Lidl er der Kiwi Minipris og Rema 1000. Kiwi stammer oprindeligt fra Norge, men drives i Danmark af Dagrofa, hvor Skandinavisk Holding A/S har aktiemajoriteten. Norgesgruppen, der driver Kiwi-butikkerne i Norge, er dog i færd med at overtage aktiemajoriteten i Dagrofa. Rema 1000 er også et dagligvarekoncept, der stammer fra Norge. Rema-butikkerne i Danmark drives som franchise-butikker.

---

<sup>136</sup> Den samlede omsætning er fundet som summen af omsætningen på det danske dagligvaremarked for henholdsvis Coop Danmark, Dansk Supermarked, SuperBest, Kiwi Minipris, Rema 1000, Aldi, Lidl og Spar-kæderne (Kilde: virksomhedernes årsrapporter og nyhedsartikler).

<sup>137</sup> Se McKinsey (2010). Tyske Metro Group, der også er blandt de ti største detailvirksomheder i verden, er til stede i den danske engrosbranche.

<sup>138</sup> Aldi og Lidl er tilbageholdende med fx at redegøre for omsætningen. Tallene er således baseret på Knudsen og Carstensen (2012) samt Knudsen (2011). Tallene anses for at være valide.

Spar-konceptet stammer fra Holland, og der findes fire typer af Spar-butikker i Danmark, der rækker fra nærbutikker til egentlige supermarkeder.<sup>139</sup> I Danmark drives alle Spar-butikkerne af selvstændige købmænd.

Butikskæderne Aldi, Lidl, Kiwi Minipris og Rema 1000 har en samlet markedsandel på knap 14 pct. af det samlede dagligvaremarked. Heraf står Rema 1000 for knap 7 pct. Uden for discountsegmentet er der ingen udenlandske aktører. Internationalisering går begge veje. Ud over enkelte danskejede dagligvarebutikker på den tyske side af grænsen er det kun Dansk Supermarked, der er til stede i udlandet via Netto.<sup>140</sup> Ingen af de øvrige danskejede kæder har aktiviteter i udlandet.

En lempeligere planlov kan tænkes at gøre den danske detailbranche mere attraktiv for udenlandske aktører. Særligt i segmentet for hypermarkeder, hvor der som nævnt p.t. kun er én aktør, kan det være gavnligt med en udenlandsk konkurrent. Planloven forhindrer, at denne monopollignende tilstand kan brydes.

Konsulenthuset McKinsey har på den baggrund forslået at gennemføre et samtidigt nationalt og internationalt udbud af 15-25 områder i landet med tilladelse til etablering af hypermarkeder. Muligheden for at byde på flere områder øger givetvis sandsynligheden for, at en udenlandsk aktør vil vælge at træde ind på det danske marked.<sup>141</sup> Produktivitetskommissionen anbefaler, at man i forbindelse med en lempelse af planloven undersøger mulighederne for at gennemføre et sådant udbud af et større antal områder til hypermarkeder, baseret på frivillig deltagelse af interesserede kommuner,

Alene det forhold, at en lempelse af planloven vil gøre adgangen til det danske marked lettere og mere attraktiv for udenlandske aktører, vil have en positiv effekt på konkurrencen. De eksisterende detailvirksomheder vil i højere grad tilskyndes til at tænke nyt, effektivisere og omkostningsminimere, da truslen fra potentielle konkurrenter vokser.

Foruden planloven kan en række andre forhold være med til at afholde udenlandske detailvirksomheder fra at træde ind på det danske marked, herunder markedets beskedne størrelse. Den samlede omsætning på det danske dagligvaremarked var i 2011 på ca. 105 mia. kr. Til sammenligning havde den internationale detailvirksomhed Carrefour i samme år en omsætning på godt 600 mia. kr., og den internationale kæde Walmart havde en omsætning på godt 2.300 mia. kr.<sup>142</sup>

### 12.7 Fremtidens detailhandel

Detailbranchen kan tænkes at stå over for en gennemgribende omstrukturering som følge af, at internethandel bliver stadig mere udbredt. Figur 40 viser, at 57 pct. af danskerne i 2011 havde handlet på nettet inden for de seneste 3 måneder. I 2003 var det tilsvarende tal blot 16 pct.

Danske virksomheder har – sammen med de norske og svenske – været forholdsvis hurtige til at indføre onlinesalg. Figur 41 viser, at 26 pct. af samtlige virksomheder og 40 pct. af engros- og detailvirksomhederne havde onlinesalg i 2012. Det er ikke muligt i denne opgørelse at adskille engros- og detailhandel, men der er tegn på, at der er et potentiale for danske detailvirksomheder for at øge online-salget yderligere.<sup>143</sup> Netop online-salg og vareudbringning kan desuden fungere som et alternativ til nærbutikkerne i de små bysamfund, særligt for mindre mobile borgere.

---

<sup>139</sup> Kwik Spar, Spar, Super Spar og Eurospar.

<sup>140</sup> Dansk Supermarked havde i 2011 samlet set 729 Netto-butikker i Tyskland, Polen og Sverige. I 2011 omsatte disse butikker for godt 16 mia. kr. i disse lande. Før 2011 havde Dansk Supermarked også 195 Netto-butikker i England, men koncernen valgte at afhænde denne del af forretningen i 2011.

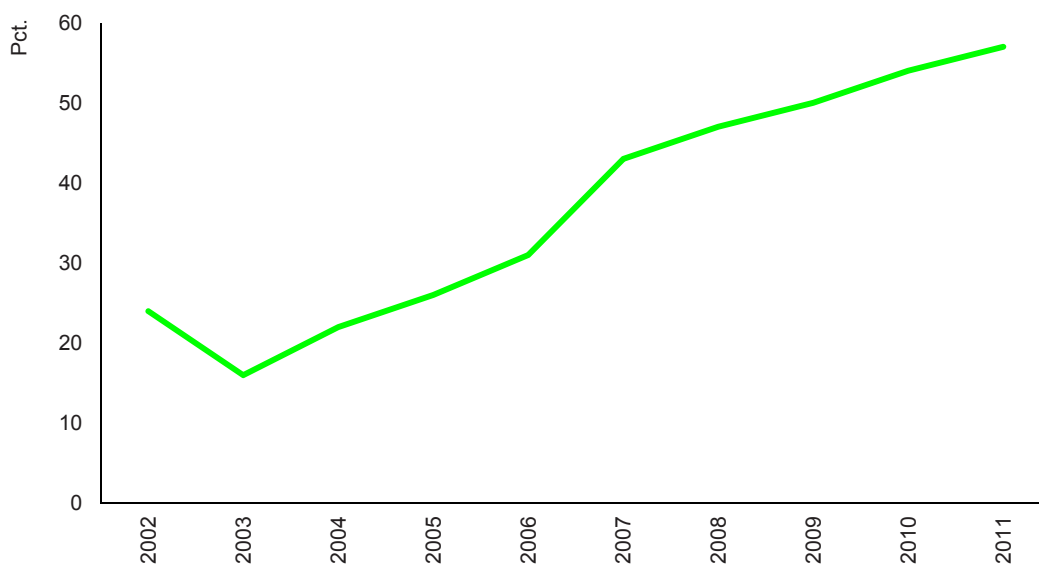
<sup>141</sup> Se McKinsey (2010) for yderligere diskussion af politikforslaget.

<sup>142</sup> Se Carrefour (2011) og Walmart (2011).

<sup>143</sup> Se fx Bjerrum (2009).

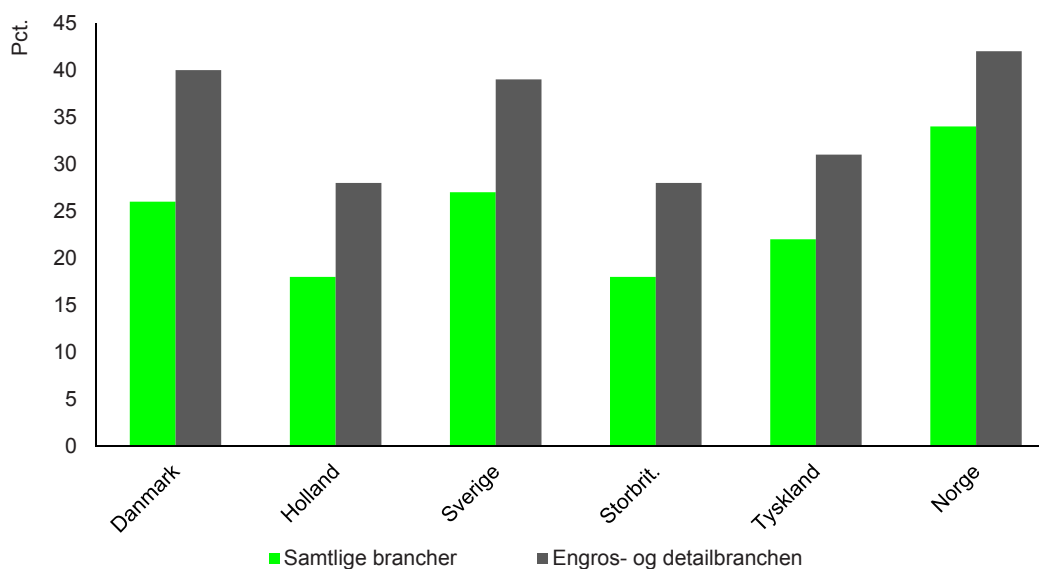


FIGUR 40: ANDEL AF BEFOLKNINGEN, DER KØBER ONLINE 2002-2011



Note: Forbrugere, der ifølge en rundspørge har handlet på internettet inden for de sidste 3 måneder.  
Kilde: Eurostat Information Society Statistics.

FIGUR 41: VIRKSOMHEDERNE MED ONLINE-SALG 2012



Note: Andel af virksomhederne, der har solgt mindst én procent af deres omsætning over internettet eller lignende netværk. Tallene var også tilgængelige for 2010 og 2011, men ændringerne er små over perioden.  
Kilde: Eurostat Information Society Statistics.

Efterhånden som internethandlen bliver stadig mere udbredt, kan forbrugernes behov for at handle i fysiske supermarkeder blive mindre. Det kan være med til at reducere betydningen af planlovens begrænsninger på længere sigt. Det er dog vurderingen, at planloven vil hæmme produktivitetsudviklingen i detailbranchen i lang tid endnu

### 12.8 Betydningen af planlovens begrænsninger

Det er vanskeligt at give et præcist skøn over planlovens effekt på produktiviteten. Faktum er, at planlovens bestemmelser om butiksmål begrænser detailvirksomhedernes og kommunernes adfærd. I perioden 2000-2010 er der opført 32 Føtex butikker, der alle er så store, som loven maksimalt tillader.<sup>144</sup> Derudover begyndte flere kommuner at planlægge større butikcentre efter lempelsen af planloven i 2011. Tilbagegangen af disse lempelser i 2013 satte en stopper for kommunernes planer.

På baggrund af data på butiksniveau for en supermarkeds kæde estimerer Cheshire m.fl. (2011), at supermarkeder, der åbnede i England i 2006, ville have været omtrent 20 pct. mere produktive, hvis England *ikke* var begyndt at stramme planloven i slutningen af 1980'erne, jf. boks 23.<sup>145</sup> Det er i sagens natur vanskeligt at overføre disse resultater til danske forhold, men den engelske planlægningspolitik har en del lighedspunkter med den danske. Det engelske studie understøtter derfor formodningen om, at stramningen af planloven i 1997 er én af forklaringerne på detailbranchens ringe produktivitetsudvikling i Danmark.

Resultaterne fra Cheshire m.fl. (2011) kan bruges til at estimere betydningen af den danske planlovs begrænsninger på butiksstørrelse og placering, som blev indført i 1997. Metoden er beskrevet i boks 24.<sup>146</sup>

#### BOKS 23: BETYDNINGEN AF DEN ENGELSKE PLANLOV

Cheshire m.fl. (2011) anvender produktiviteten i britiske supermarkeder, der er åbnet i 1966-1986, det vil sige før stramningen af den britiske planlov, til at estimere, hvor produktivt et supermarked, der åbnede i 2006, kunne have været, hvis planloven ikke var blevet strammet. Dette tal sammenligner de med det faktiske produktivitsniveau for et repræsentativt supermarked, der er åbnet i 2006. Forskellen på 16 pct. tillægger de planlovens begrænsninger.

Der næst estimerer de effekten af stigende grundpriser og mindsket butiksstørrelse i de mest restriktive områder. Denne effekt bidrager med fire procentpoint. Samlet set vurderer Cheshire m.fl. (2011) således, at stramningen af den engelske planlov betød, at et supermarked, der åbnede i 2006, var 20 pct. mindre produktiv, end hvis planloven ikke var blevet strammet.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at den estimerede effekt i England er akkumuleret over 20 år. Effekten vil således ikke være lige så stor for et supermarked, der åbnede fx i år 2000. Det medfører, at planlovens negative effekt øges over tid. Det følger heraf, at det er usikkert, hvor hurtigt produktivitsgevinsterne vil blive opnået, hvis planloven lempes i Danmark. Det afhænger af i hvilket omfang, det er de mindst produktive butikker, der først erstattes af nye mere produktive butikker.

<sup>144</sup> Se McKinsey (2010).

<sup>145</sup> Det nuværende engelske planlovsprincip, "Town-centre-first", blev introduceret i sin nuværende form i 1996 (kilde: Copenhagen Economics (2013d)).

<sup>146</sup> Se også Copenhagen Economics (2013d).

## BOKS 24: METODE TIL BEREGNING AF BETYDNINGEN AF DEN DANSKE PLANLOVS BEGRÆNSNINGER

Resultaterne fra Cheshire m.fl. (2011) anvendes til at estimere, hvordan produktivitetsvæksten i dagligvaresegmentet ville blive påvirket, hvis den danske planlov lempes, så bestemmelserne om butikkers størrelse og placering svarer til de mindre restriktive krav, der var gældende frem til 1997.

- Det antages, at supermarkederne, som udgør 58 pct. af dagligvaresektoren<sup>147</sup>, påvirkes af planlovens begrænsninger på butikkers størrelse og placering. Selvom ikke alle supermarkeder ville have været større, hvis planloven havde været lempeligere, bygger antagelsen på, at en væsentlig del af handlen i de mindre supermarkeder ville have fundet sted i store supermarkeder og hypermarkeder.
- Det antages desuden, at discountsegmentet, som udgør 29 pct. af dagligvarebranchen<sup>148</sup>, påvirkes af begrænsningerne på placering, men ikke af begrænsningen på størrelse. Det antages således, at den del af handlen, der i dag finder sted i discountbutikker, også ville have gjort det under en lempeligere planlov.
- Endelig antages det, at hverken hypermarkeder eller nærbutikker påvirkes. Antagelsen om, at nærbutikker ikke påvirkes, giver anledning til et konservativt estimat på effekten, idet beregningerne dermed ikke tager højde for, at en del af handlen må formodes at flytte fra nærbutikkerne til større og mere produktive butikker.
- Dagligvarebranchens sammensætning på butikkssegmenter bruges sammen med produktivitetseffekterne fra Cheshire m.fl. (2011) til at beregne et estimat for, hvad produktiviteten ville have været, hvis stramningen af planloven i 1997 ikke var blevet gennemført. Dette sammenholdes med det faktiske produktivetsniveau. Effekten af den strammere planlov på den samlede værditilvækst opgøres ved at gange effekten på værditilvæksten per time med antal præsterede timer i 2010.
- Der betragtes derefter tre scenarier med forskellig gennemslagshastighed på produktiviteten, såfremt de i 1997 gennemførte stramninger af planloven fjernes.

Den samlede langsigteffekt af at lempe planlovens bestemmelser om størrelse og placering af butikker, så de svarer til situationen før 1997, vurderes at være en produktivetsstigning på 13 pct. i dagligvaresegmentet, svarende til 1,6 mia. kr. på langt sigt. Hvor hurtigt, dette potentiale kan realiseres, afhænger af, hvor hurtigt handlen flytter fra de eksisterende butikker og over i nye butikker med højere produktivitet. Afhængigt af tilpasningshastigheden svarer det til mellem 0,5 og 1,6 mia. kr. i 2020, jf. tabel 10, som angiver tre scenarier.

Det beregnede potentiale på op til 1,6 mia. kr. vedrører alene dagligvaresegmentet. En lempelse af planloven vil også påvirke de øvrige dele af detailbranchen, og det samlede potentiale kan derfor være større. Bl.a. påvirkes udvalgswarebutikker og store butikcentre også af planloven. Dertil kommer, at den danske planlov er mere restriktiv end den engelske. Estimatet vurderes derfor at være et konservativt skøn, der undervurderer effekten.

<sup>147</sup> Se McKinsey (2010). *Kategoriene supermarkets og superstores har en samlet andel af dagligvaresegmentets værditilvækst på 58 pct.*

<sup>148</sup> McKinsey (2010).

TABEL 10: BETYDNINGEN AF DEN DANSKE PLANLOVS BEGRÆNSNINGER

	SCENARIO 1	SCENARIO 2	SCENARIO 3
Produktivitetsindeks i 2020, 100 = nuværende udgangspunkt	113	106	104
Potentiale i kroner (2005-priser)	1,6 mia.	0,8 mia.	0,5 mia.

Note: Scenarie 1: 7 års gennemslagsperiode, scenarie 2: 15 års gennemslagsperiode, scenarie 3: 20 års gennemslagsperiode.  
Kilde: Chesire m.fl (2011) og Copenhagen Economics (2013d).

### 12.9 Apotekerbranchen

Apotekerbranchen er underlagt en omfattende regulering, se boks 25. Det er gjort ud fra sundheds- og forsyningsmæssige hensyn, det vil sige for at sikre alle borgere nogenlunde lige og nem adgang til medicin. Som en konsekvens af dette er konkurrencen på markedet for receptpligtig medicin reelt sat ud af kraft. Reguleringen hæmmer tilgangen af nye aktører til markedet, forhindrer priskonkurrence og mindsker apotekernes tilskyndelse til innovation og til at konkurrere på service.

I byområderne er der generelt grundlag for flere apoteker, end bevillingerne giver adgang til. Det giver sig udslag i uforholdsmæssigt store overskud.<sup>149</sup> Desuden antyder brugerundersøgelser en vis utilfredshed med apotekernes ventetider.<sup>150</sup> Men antalsreguleringen forhindrer, at markedsefterspørgslen bliver imødekommet.

Samlet set har Danmark færre apoteker per indbygger end en række andre EU-lande. På trods af dette er der bl.a. som følge af udligningsordningen forholdsvis mange apoteker med lav omsætning i yderområderne. Her skaber antallet af bevillinger således flere apoteker, end markedet reelt kan understøtte. Det begrænsede kundeunderlag for apoteker i yderområderne trækker produktiviteten ned, men støtten til disse apoteker afspejler et politisk ønske om at sikre lettere adgang til medicin for befolkningen i udkantsområder.

Tilskyndelsen for den enkelte apoteker til at dygtiggøre sig og effektivisere forretningen hæmmes af, at det hverken er muligt at konkurrere på prisen, der fastsættes kollektivt, eller at høste stordriftsfordele ved fx at åbne en hel kæde af apoteker. Reguleringen af apotekerne hindrer også udviklingen af nye forretningskoncepter, fx butik-i-butik løsninger. Det hæmmer en gunstig markedsudvikling, der overordnet ville komme forbrugerne til gode.

Det er normal praksis at regulere sundhedsydelser, herunder apoteker. Men der er flere lande, hvor reguleringen er betydeligt mindre restriktiv end i Danmark. Fx har hverken Sverige, Norge, Storbritannien eller Holland de nævnte ejerskabsrestriktioner eller antalsregulering.

Ifølge nationalregnskabsstatistikken er der ikke tegn på, at produktivitetsvæksten i apotekerbranchen har været dårlig. Men da priserne på receptpligtig medicin automatisk justeres for at sikre apotekerne en politisk bestemt avance, bør produktivitetsudviklingen for apotekerne ikke sammenlignes med udviklingen i den øvrige detailbranche.

<sup>149</sup> Se Konkurrencestyrelsen (2010).

<sup>150</sup> Se TNS Gallup brugerundersøgelse 2008 i Konkurrencestyrelsen (2010). Dansk Apotekerforening har gennemført lignende undersøgelser med nogenlunde enslydende resultater af brugernes oplevede ventetid. Ved hjælp af kønummersystemerne har Dansk Apotekerforening også undersøgt den faktiske ventetid, der var betragteligt lavere end den oplevede ventetid (kilde: Konkurrencestyrelsen (2010)).

Produktivitetskommissionen anbefaler, at reguleringen af apotekerbranchen justeres med henblik på at styrke konkurrencen på området, så de markeds-mæssige potentialer udnyttes bedre. De største barrierer for det er netop antalsreguleringen og ejerskabsrestriktionerne, og 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, det vil sige butik-i-butik løsninger.

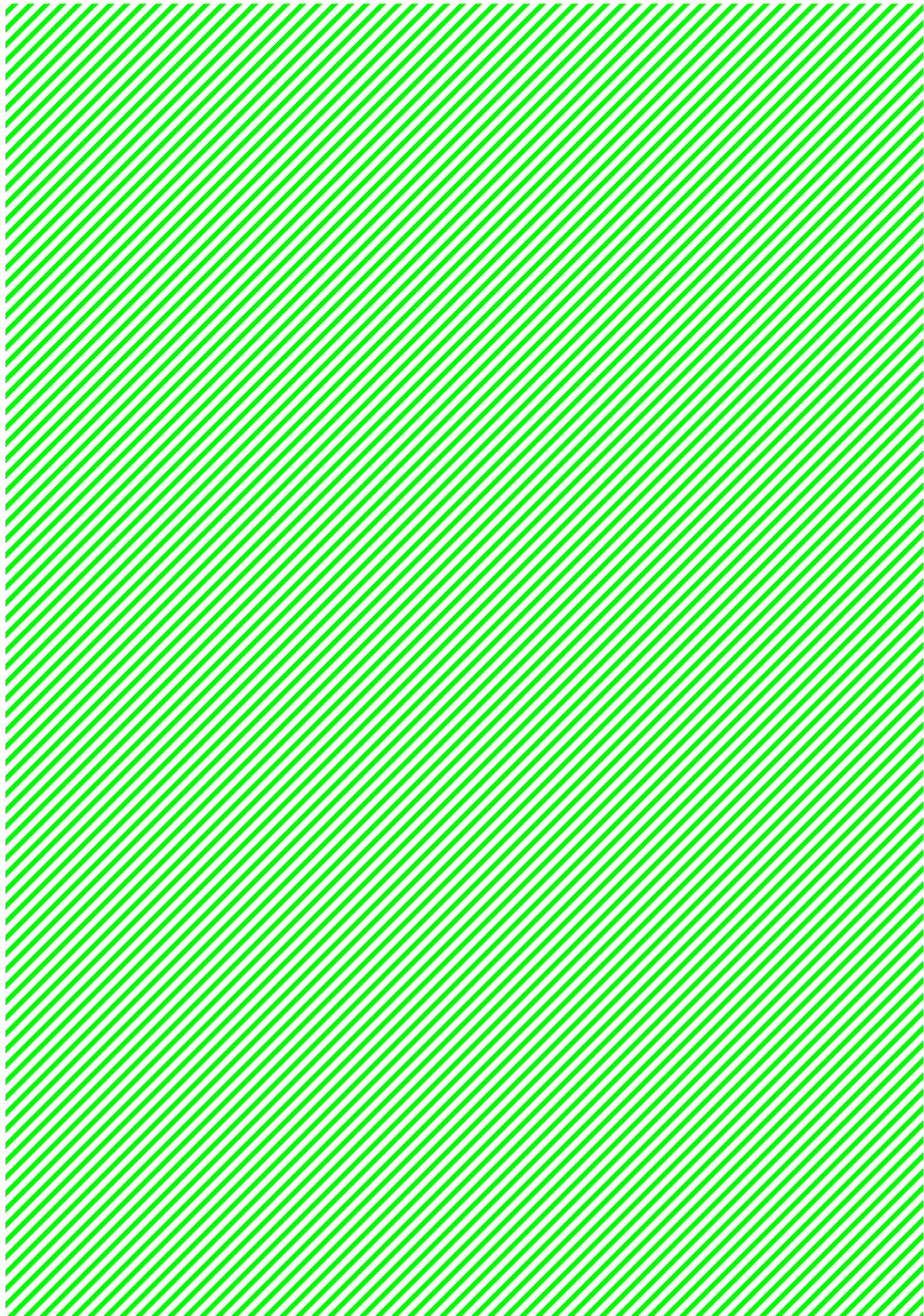
#### BOKS 25: REGULERING AF APOTEKERNE<sup>151</sup>

Reguleringen tager overordnet set form af adgangsregulering og prisregulering. Derudover eksisterer der en udligningsordning mellem apoteker.

- *Antalsregulering:* Antallet og placeringen af apotekerne reguleres af sundhedsministeren gennem bevillingssystemet.
- *Ejerskabsrestriktioner:* Kun farmaceuter må eje et apotek, og hver apoteker må højst eje fire apoteker. Bevillingen til at eje et apotek gives af sundhedsministeren, og bevillingen er personlig og livslang.
- *Prisregulering:* Danmarks Apotekerforening og sundhedsministeren forhandler hvert år apotekernes samlede avance. Priserne på den medicin, der udelukkende må sælges på apoteker, justeres op eller ned for at sikre apotekerne den aftalte avance.
- *Udligningsordning:* Apoteker med en stor omsætning opkræves en afgift, der finansierer et tilskud til apoteker med en lille omsætning.

---

<sup>151</sup> Det følgende er baseret på bekendtgørelse af Lov om apoteksvirksomhed af (LBK nr. 855 af 04/08/2008) og de efterfølgende lovændringer.



# Kapitel 13

## Netværksservice

---

Netværksbrancherne telekommunikation, posttjenester, bus- og taxikørsel, jernbanetransport og luftfart er en del af servicesektoren, og de betegnes her overordnet som netværksservice. Fælles for brancherne er, at virksomhederne betjener sig af et fælles netværk for at levere deres ydelser. Netværksbrancherne har med undtagelse af taxibranchen tidligere været en del af den offentlige sektor, men er nu i nogen grad privatiserede.

Forsyning med el, gas, vand og fjernvarme er også vigtige netværksbrancher, men henregnes ikke til servicesektoren. Dem ses der derfor bort fra i det følgende. Men i en senere rapport om infrastrukturens betydning for produktiviteten vil Produktivitetskommissionen vende tilbage til forholdene inden for el-, gas- og vandforsyning.

De fleste af netværksbrancherne er gennem de senere år i nogen grad blevet afregulerede. Det har gavnet produktiviteten. Produktivitetskommissionen ser et potentiale for at styrke produktiviteten i netværkssektorerne gennem yderligere afregulering.

### BOKS 26: VIDEN OM NETVÆRKSSERVICE

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke produktiviteten inden for netværksservice tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Netværksservice omfatter telekommunikation, posttjenester, bus- og taxikørsel, jernbanetransport og luftfart.
- Brancherne er kendetegnet ved, at leverandørerne betjener sig af et netværk for at levere deres ydelser.
- De fleste af disse brancher har tidligere været en del af den offentlige sektor, men nogle af dem har været igennem en betydelig afreguleringsproces. Det har hævet produktiviteten.
- Der er et potentiale for yderligere produktivetsgevinster på i størrelsesordenen 2 mia. kr. gennem yderligere konkurrenceudsættelse og forbedring af reguleringen inden for netværksservice.

## ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten inden for netværksservice anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Reguleringen af netværksservicebrancherne ændres for at sikre en mere effektiv konkurrence. Det indebærer bl.a., 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 lige stilles.
  - 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 taxi-branchen.
  - 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.

### 13.1 Netværksbrancherne

Alle netværksbrancher er karakteriseret ved, at de anvender en form for netværk i produktionen. Det kan være jernbanenettet, elnettet eller netværket af postkasser. 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 netværksbrancherne 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.<sup>152</sup>

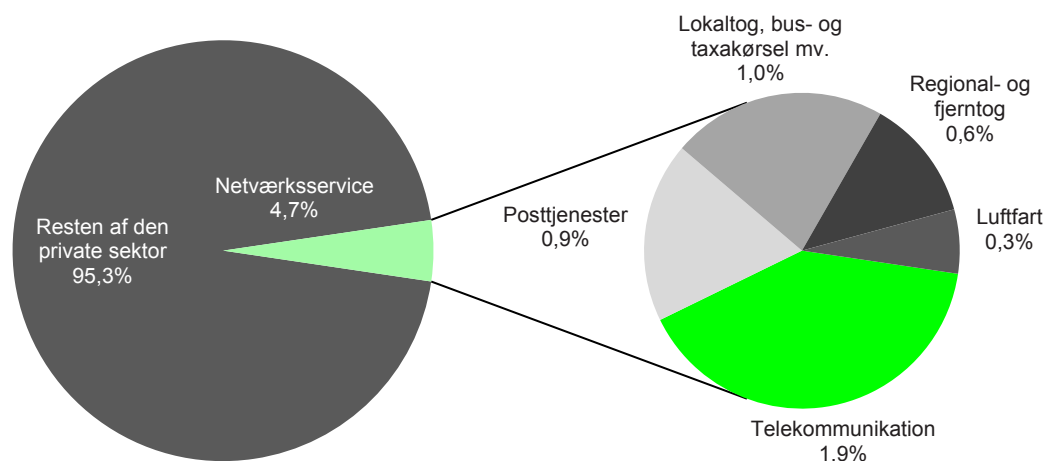
Produktiviteten i brancherne er vigtig, dels af hensyn til forbrugerne, men også fordi branchernes produktion i stort omfang bruges som input i produktionen i de andre brancher i økonomien. En høj produktivitet i netværksbrancherne reducerer således andre virksomheders omkostninger, eksempelvis til transport eller kommunikation. Arnold m.fl. (2011) finder da også på basis af data for tjekkiske virksomheder, at en afregulering af servicesektoren, herunder en række netværksbrancher, i særlig grad gavner væksten i de brancher, der især anvender branchernes ydelser.

---

<sup>152</sup> Se European Commission (2013) for en oversigt over forholdene i netværksbrancherne i EU.



FIGUR 42: VÆRDITILVÆKST I NETVÆRKSSERVICE 2009



Note: Andel af den samlede værditilvækst i den private sektor for netværksservice og de enkelte netværksservicebrancher.  
Kilde: Danmarks Statistik.

De netværksservicebrancher, der behandles her, står tilsammen for 4,7 pct. af værditilvæksten i den private sektor, jf. figur 42.

Der er flere håndtag, der kan skrues 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 jernbanenetnet. 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.

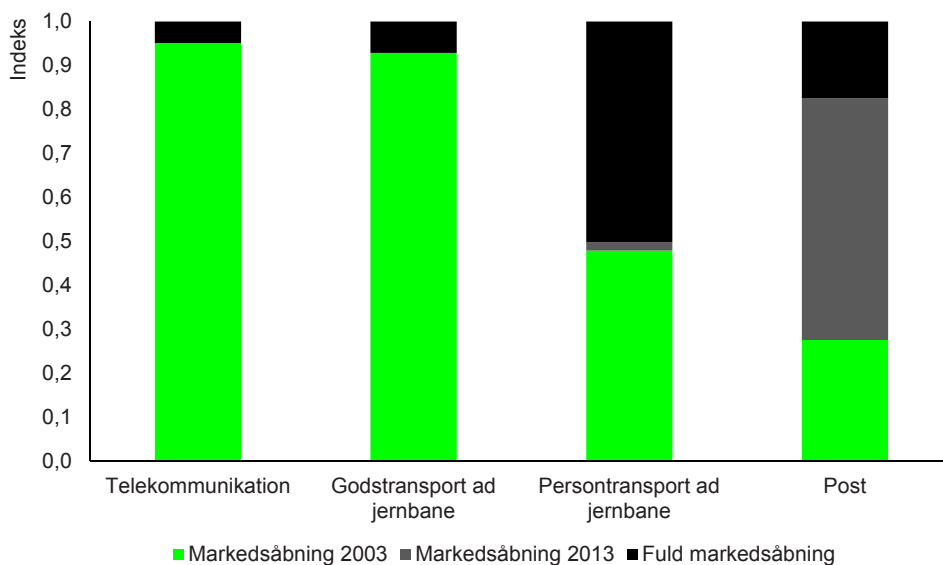
### 13.2 Regulering og produktivitet

Copenhagen Economics har konstrueret en indikator for graden af regulering (markedsåbning) i de enkelte brancher.<sup>153</sup> Indikatoren går fra 0 til 1, hvor en højere værdi indikerer mindre regulering (mere markedsåbning). Figur 43 viser, at Danmark allerede i 2003 var kommet relativt langt med afregulering inden for telekommunikation og godstransport ad jernbane.

Den konkurrencebegrænsende regulering fandtes primært inden for posttjenester og persontransport ad jernbane. Siden er postbranchen blevet afreguleret, så det største resterende potentiale for yderligere markedsåbning findes inden for persontransport ad jernbane. Desuden er der et potentiale inden for kørsel med taxi og rutebus, hvor der dog ikke er beregnet indikatorer.

<sup>153</sup> Se Copenhagen Economics (2013c).

FIGUR 43: REGULERINGSINDEKS I DANSKE NETVÆRKSSERVICEBRANCHER



Note: Indikatorerne viser, hvor åbne brancherne er for konkurrence i henholdsvis 2003 og 2013. Der er ikke beregnet en indikator for rutebus og taxi.

Kilde: Copenhagen Economics (2013c).

I et tidligere studie er der fundet en statistisk signifikant sammenhæng mellem graden af regulering og produktivtetsvækst i de enkelte sektorer på baggrund af information fra 15 EU-lande.<sup>154</sup> På basis af den fundne sammenhæng er det muligt at beregne produktivtetspotentialet ved en yderligere afregulering, jf. boks 27. Potentialerne fremgår af tabel 11.<sup>155</sup> De enkelte brancher er nærmere beskrevet i afsnit 13.3.

TABEL 11: PRODUKTIVITETSPOTENTIALE VED YDERLIGERE KONKURRENCEUDSÆTTELSE OG BEDRE REGULERING

PCT.	TELEKOMMU- NIKATION	GODSTRANS- PORT, BANE	PERSONTRAN- SPORT, BANE	POST
Potentiale ved fuld åbning	3	0-5	5-10	10-20

Noter: Potentialet ved persontransport på jernbane er ikke baseret på reguleringsindekset men derimod på en detaljeret omkostningsanalyse.

Kilde: Copenhagen Economics (2013c) og egne skøn.

<sup>154</sup> Se Copenhagen Economics (2005).

<sup>155</sup> Potentialerne beregnes ved en afregulering til det niveau, der i Copenhagen Economics (2005) blev vurderet som optimalt. Det kan ikke afvises, at der er mulighed for yderligere afregulering. For godstransport ad jernbane er der foretaget en skønmæssig nedjustering af estimatet for produktivtetspotentialet i forhold til det niveau, der kan beregnes ud fra den af Copenhagen Economics udarbejdede indikator.

Der findes ikke kvantitative skøn for produktivitetseffekten af yderligere markedsåbning inden for bus- og taxikørsel i Danmark, beregnet efter samme metode som i tabellen ovenfor. Samlet er det vurderingen, at der er et potentiale for højere produktivitet i netværksservice i størrelsesordenen 2 mia. kr.<sup>156</sup>

#### BOKS 27: BEREGNING AF PRODUKTIVITETSPOTENTIALE INDEN FOR NETVÆRKS-SERVICE

Metoden til at estimere effekten på produktiviteten af en yderligere afregulering i netværksbrancherne består af to trin. Først konstrueres for hver branche en indikator for graden af regulering. Denne indikator måler på en skala fra 0 til 1, hvor tæt branchen er på at være "åben". For hver branche identificeres en række skridt, som branchen skal igennem for at være fuldt åben. På baggrund af ekspertviden fastsættes betydningen af de enkelte skridt, og der opstilles en samlet indikator for hver branche. Hvis alle de identificerede skridt er fuldt gennemførte, vil indikatoren antage værdien 1.

Copenhagen Economics har i 2005 beregnet indikatorer for de enkelte netværksbrancher for 15 EU-lande over en 10-15 årig periode. Det er således muligt at følge udviklingen i markedsåbning over en årrække. Ved at relatere udviklingen i markedsåbning til udviklingen i produktiviteten i de berørte brancher er det med økonometriske metoder muligt at estimere, hvor meget markedsåbning betyder for branchens produktivitet.

Indikatorerne er genberegnet for Danmark i 2013. Dermed fås et mål for, hvor langt brancherne i dag er fra at være fuldt åbne. Ved at kombinere dette med den tidligere fundne sammenhæng mellem markedsåbning og branchernes produktivitet, er det muligt at estimere potentialet ved yderligere afregulering. Denne metode har dannet udgangspunkt for estimerne vedrørende telekommunikation, godstransport på jernbane og post. Estimatet for produktivitetspotentialet inden for persontransport på jernbane er nærmere forklaret i afsnit 13.3.

### 13.3 Brancherne

Dette afsnit gennemgår de enkelte brancher inden for netværksservice.<sup>157</sup>

#### *Jernbanetransport*

Det største potentiale for markedsåbning findes inden for persontransport ad jernbane. Det afspejler bl.a., at DSB stadig står for 85 pct. af passagertrafikken. De resterende 15 pct. omfatter primært trafikken på de midt- og vestjyske strækninger, som betjenes af Arriva.<sup>158</sup> Arriva vandt det første togudbud i Danmark i 2001 og påbegyndte driften i 2003. Rigsrevisionen har konkluderet, at det har givet anledning til væsentlige besparelser på disse strækninger på omtrent 15 pct., samtidig med at kundetilfredsheden er høj.<sup>159</sup> Kystbanen mellem Helsingør og Malmø har også været i offentligt udbud, som blev vundet af DSB First. DSB First er dog efterfølgende lukket, og Kystbanen drives igen af DSB.

Hidtil har kun de midt- og vestjyske strækninger samt Kystbanen været i udbud. En rapport, som Transportministeriet fik udarbejdet i 2009, vurderer imidlertid, at et udbud af den danske passagertransport ad jernbane i et antal pakker kan medføre årlige besparelser på 400-650 mio. kr. opgjort i 2007 priser.<sup>160</sup> Besparelserne tager udgangspunkt i et samlet effektivise-

<sup>156</sup> Heri er indregnet et beskedent potentiale på 3-5 pct. for taxi og rutebus. Dette er et klart underkantsskøn, og det reelle potentiale er formentlig betydeligt større.

<sup>157</sup> Gennemgangen er baseret på Copenhagen Economics (2013c).

<sup>158</sup> Derudover er der en række mindre lokalbaner.

<sup>159</sup> Se Rigsrevisionen (2012).

<sup>160</sup> Se Boston Consulting Group (2009).

ringspotentiale i DSB på 800-900 mio. kr. Størrelsen af det endelige provenu ved udbud af driften er dog mindre som følge af mistede stordriftsfordele og omkostninger til håndtering og administration af udbudsprocessen. Provenuet afhænger af, hvor mange pakker den samlede togdrift opdeles i. De 400 mio. kr. fremkommer ved en opdeling af trafikken i 12 pakker, mens en opdeling i færre pakker vil give et større provenu.

Quartz+co har i en rapport til Transportministeriet og Finansministeriet fra 2011 beregnet, at effektiviserings- og besparelspotentialet i DSB's kerneforretning i 2010 var vokset til omtrent 1,05 mia. kr. svarende til 24 pct. af omkostningsbasen.<sup>161</sup> Halvdelen af potentialet kommer fra det kørende personale, primært gennem en mere effektiv tilrettelæggelse af arbejdet, men også ved at tilpasse lønniveauet, så det i højere grad kommer til at matche niveauet for tilsvarende faggrupper. Den anden halvdel af potentialet kommer fra en række øvrige områder, hvor fx en mere hensigtsmæssig indkøbspolitik spiller en væsentlig rolle.

For at nå frem til den potentielle nettogevinst ved udbud af driften skal der fra det samlede effektiviseringspotentiale trækkes omkostninger som følge af mistede stordriftsfordele og omkostninger til håndtering og administration af udbudsprocessen, jf. ovenfor. Baseret på Boston Consulting Group (2009) kan disse antages at andrage ca. 250 mio. kr. ved det mest omkostningseffektive udbud. Det samlede effektiviseringspotentiale ved udbud af den resterende passagertransport ad jernbane kan på den baggrund forventes at være i størrelsesordenen 800 mio. kr., svarende til 19 pct. af omkostningsbasen. Da DSB står for omtrent 85 pct. af trafikken, svarer det til en produktivitetstgevinst på omtrent 16 pct. for branchen som helhed under antagelse af, at der ikke er potentiale for yderligere effektiviseringer i den del, der allerede er udliciteret.

Produktivitetspotentialet er i rapporten fra Quartz+co beregnet ud fra DSB's effektivitet i 2010. DSB har siden igangsat en række initiativer under overskriften "Sundt DSB", der gradvis skal forbedre DSB's økonomi med 1 mia. kr. om året, heraf langt størstedelen på omkostningssiden. Ifølge DSB er ca. to tredjedele realiseret i dag, og virksomheden forventer at realisere den sidste tredjedel inden udgangen af 2014.

Initiativerne i planen for et "Sundt DSB" trækker i retning af at mindske effektiviseringspotentialet ved overdragelse af (dele af) driften til andre operatører. Til gengæld arbejder DSBs potentielle konkurrenter formentlig også løbende med at effektivisere driften, hvilket trækker i den modsatte retning. I tabel 11 er det med nogen usikkerhed skønnet, at potentialet for effektiviseringsgevinster ved øget konkurrenceudsættelse af persontransport ad jernbane er i størrelsesordenen 5-10 pct. I lyset af initiativerne i "Sundt DSB" er det samlede produktivitetspotentiale således nedjusteret i forhold til de ovenfor nævnte 16 pct.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at den gavnlige effekt af konkurrenceudsættelse ikke kan måles på størrelsen af den effektiviseringsgevinst, der kan opnås ved overdragelse af driften til den mest effektive operatør. Selve muligheden for konkurrenceudsættelse giver både de eksisterende operatører og deres potentielle konkurrenter en tilskyndelse til løbende at effektivisere driften. Hvis dette fører til, at alle operatører nærmer sig bedste praksis for driften, vil den realiserede produktivitetstgevinst ved overdragelse af driften til den mest effektive operatør komme tæt på nul, men det vil i så fald netop være tegn på, at man har opfyldt formålet med konkurrenceudsættelsen, som jo er at tilskynde alle operatører til at være så effektive som muligt.

I forbindelse med udbud af jernbanestrækninger er det vigtigt at sikre fuld gennemsigtighed omkring omkostningerne ved togdriften på de forskellige dele af jernbanenettet. Desuden er det vigtigt at sikre ensartede vilkår for adgang til kernefaciliteter som billetsystemer, stationer mv. med henblik på at ligestille alle potentielle konkurrenter inden for togdriften.

---

<sup>161</sup> Se Quartz+co (2011).

Markedet for godstransport på jernbane har været åbent for konkurrence længe, og i dag konkurrerer en række private virksomheder. Potentialet for yderligere produktivetsgevinster er derfor mindre end på markedet for persontransport. Det er vigtigt, at tildelingen af jernbaneslots sker på en måde, der sikrer lige konkurrencevilkår.

Taksten for at anvende banenettet fastsættes af Banedanmark. I princippet kunne det fremme effektiviteten i udnyttelsen af nettet, hvis taksterne blev fastsat ud fra konkurrerende operatørers betalingsvillighed. Det ville dog kræve en ændring af den gældende EU-regulering, ifølge hvilken taksterne skal fastsættes, så de svarer til de direkte marginale omkostninger ved den pågældende trafik. Ifølge en rapport fra IBM Global Business Services<sup>162</sup> var baneafgiften for godstransport ved udgangen af 2010 over dobbelt så høj i Danmark som i Tyskland. Det afspejler dog, at disse afgifter inkluderer broafgifter. Den egentlige danske afgift for brug af selve jernbanenettet er ifølge Transportministeriet under det halve af den tilsvarende tyske afgift. Endvidere ydes der indtil videre gennem et miljøtilskud refusion af afgiften for brug af jernbanenettet – primært til den del af godstransporten, der ikke er gennemgående transittrafik.

Samlet estimeres et beskedent potentiale for at styrke produktiviteten med 0-5 pct. gennem øget konkurrence inden for godstransport på jernbane.

Det samlede potentiale for produktivetsforbedringer gennem konkurrenceudsættelse af person- og godstransport på jernbane kan tænkes at blive forøget i takt med, at infrastrukturen på området moderniseres og udbygges. En velfungerende infrastruktur er desuden i sig selv vigtig for at fremme produktiviteten. Produktivitetskommissionen vil i en senere rapport belyse infrastrukturens betydning.

### *Post*

I 2009 var der en samlet værditilvækst på 9,3 mia. kr. inden for branchen post- og kurertjenester. Med den nye postlov blev der fra januar 2011 skabt fri konkurrence for alle typer af forsendelser, hvor det statslige aktieselskab Post Danmark tidligere har haft monopol på eksempelvis udbringning af breve op til en vis vægt. Postloven bestemmer samtidig, at befordringspligten ligger hos Post Danmark. Det betyder, at Post Danmark er forpligtet til at levere et bredt udvalg af forsendelser i alle dele af landet.

En rapport fra Copenhagen Economics (2008) udarbejdet for danske avis-, post- og reklamedistributører har sammenlignet omkostningerne ved brevomdelingen i Danmark og Sverige. Rapporten pegede på, at det statsejede Posten Sverige AB på daværende tidspunkt tjente 1-3 danske kroner mindre per brev end Post Danmark for langt hovedparten af de omdelte breve. Alligevel havde Posten Sverige næsten samme overskudsgrad som Post Danmark. Den omtalte rapport fandt, at lavere stykomkostninger som følge af en større brevmængde, fraværet af omkostninger til lørdagsomdeling og det faktum, at postkasserne indtil den seneste revision af den danske postlov i modsætning til i Sverige ikke var placeret ved skel, kun kunne forklare en lille del af de store forskelle i postvirksomhedernes indtjening per brev i Danmark og Sverige.

Det tyder på, at der i slutningen af sidste årti var en væsentligt højere produktivitet i det svenske end i det danske offentlige postvæsen. I de seneste år har Post Danmark arbejdet med at effektivisere driften, men danske erhvervsorganisationer har fremført, at postpriserne i Danmark fortsat er relativt høje. Når det svenske offentlige postvæsen tilsyneladende er mere effektivt end det danske, kan forklaringen bl.a. være, at postmarkedet i Sverige blev åbnet for konkurrence langt tidligere end i Danmark, og at konkurrencen virker mere effektivt i Sverige.

---

<sup>162</sup> Se Kirchner (2011).

Der er en række forudsætninger for, at konkurrencen på postmarkedet kan være effektiv. En væsentlig forudsætning er, at alle operatører har adgang til samtlige adresser og flytteoplysninger, herunder midlertidige adresser, på lige vilkår – herunder omkostningsmæssigt – og tilsvarende har lige vilkår for at levere post til postkasser i aflåste opgange. Den danske postlov og tilhørende bekendtgørelse fastslår da også, at ejere af ejendomme med aflåste opgange har pligt til at udlevere en hoveddørnøgle til alle postselskaber.

Postloven fastslår endvidere, at alle postvirksomheder kan oprette en modtagerdatabase og mod vederlag indhente adresseoplysninger fra CPR- og CVR-registrene. Derudover giver loven andre postvirksomheder mulighed for at købe adresseoplysninger, herunder oplysninger om midlertidige adresser, fra den befordringspligtige postvirksomhed (dvs. Post Danmark). Adgangen til disse oplysninger skal ifølge loven gives på gennemsigtige, ikke-diskriminerende og omkostningsbaserede vilkår.

Den danske postlov indeholder således en række bestemmelser, der tilsigter at skabe lige konkurrencevilkår for alle postvirksomheder. Den nuværende organisering af adgangen til adresseoplysninger kan imidlertid betyde, at aktørerne på postmarkedet de facto ikke har samme muligheder for at konkurrere. Det er således normal praksis, at borgerne indsender oplysning om adresseændringer til Post Danmark samtidigt med, at de indberetter disse til CPR-registret. Det styrker grundlaget for Post Danmarks adressedatabase, der som den eneste i landet opdateres hver dag.<sup>163</sup>

Adressedatabasen giver bl.a. Post Danmark mulighed for at sælge ydelser som adressevask til danske erhvervs kunder, der benytter Post Danmark som distributør. Post Danmark er som nævnt lovmæssigt forpligtet til at sælge oplysningerne i adressedatabasen til andre postvirksomheder på omkostningsbaserede vilkår. I praksis kan det imidlertid være meget svært at vurdere, hvad der er en rimelig pris for adgang til Post Danmarks adressedatabase og dermed også, om prisfastsættelsen reelt gør det vanskeligt for konkurrerende postvirksomheder at trænge ind på markedet.

En mulig løsning på dette problem kunne være en ordning som den, man har valgt i Sverige, hvor administrationen af adresseinformationer er henlagt til et særskilt ikke-postbefordrende selskab, der sælger disse oplysninger til alle konkurrerende postvirksomheder på lige vilkår. Rent praktisk ville en sådan løsning indebære, at borgerne indsendte meddelelser om adresseændringer til det uafhængige selskab i stedet for til Post Danmark. Produktivitetskommissionen anbefaler, at man undersøger mulighederne for at lave en sådan selskabskonstruktion i Danmark med det formål at sikre lige konkurrencevilkår på postmarkedet.

Post Danmarks befordringspligt medfører, at virksomheden er fritaget for moms på de tjenester, der er omfattet af befordringspligten. Sammenkædningen af befordringspligt med momsfrigtagelse følger af et EU-direktiv og kan ikke umiddelbart ændres. Befordringspligten er imidlertid bredere i Danmark end i en række andre lande. Momsfrigtagelsen kan i princippet give Post Danmark en konkurrencefordel, med mindre meromkostningerne ved befordringspligten svarer til gevinsten ved momsfrigtagelsen. Kommissionen har ikke foretaget en nærmere vurdering af, hvorvidt det er tilfældet, men konstaterer, at omfanget af befordringspligten har betydning for konkurrenceforholdene på postmarkedet.

Den konkurrenceforvridning, som kombinationen af befordringspligt og momsfrigtagelse kan medføre, vil dog blive mindre, hvis omfanget af befordringspligten reduceres. I takt med, at brevmængderne falder som følge af den stigende brug af e-mail mv., er det endvidere relevant at overveje, om fordelene ved at opretholde kravet om seks ugentlige servicedage for post står mål med det dertil krævede ressourceforbrug.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Dette fremgår af oplysningerne om muligheden for adressevask på Post Danmarks hjemmeside.

<sup>164</sup> De politiske partier bag postloven af 2010 har i en tillægsaftale af 26. juni 2013 givet Post Danmark mulighed for pr. 1. juni 2014 at iværksætte en reduceret omdelingsuge, men med fastholdelse af en 6-dages serviceuge. Aftalen nævner også, at hvis Post

De faldende brevmængder som følge af stigende substitution over mod brug af internettet og mobiltelefoni mm. betyder, at produktivitetspotentialet ved skærpet konkurrence på markedet for brevomdeling formentlig er begrænset. Til gengæld betyder den stigende internethandel, at der fortsat ligger et produktivitetspotentiale i at sikre effektiv konkurrence indenfor befordring af pakker.

Post Danmark ejes i dag af holdingselskabet PostNord AB, der også ejer det svenske Posten AB. PostNord AB er 40 pct. ejet af den danske stat og 60 pct. af den svenske stat. Ved dannelsen af PostNord var det en erklæret målsætning, at det nye selskab skulle børsnoteres indenfor en periode på 3-5 år. Det er relevant at fastholde målsætningen om en børsnotering, da det kan øge tilskyndelsen til en effektiv drift, hvis der foregår en løbende markeds-mæssig vurdering af selskabets værdi, og hvis der er mulighed for, at ejerskabet helt eller delvis kan overdrages til andre aktører med erfaring indenfor postvirksomhed.

Ifølge den indikatorbaserede metode udviklet af Copenhagen Economics er der et potentiale for højere produktivitet i postbranchen i størrelsesordenen 10-20 pct., hvoraf størstedelen skønnes at stamme fra muligheden for børsnotering og evt. senere salg af aktier i PostNord til mere effektive aktører.

#### *Taxikørsel*

Der er ikke beregnet reguleringsindeks for bus- og taxibrancherne, som sammen med lokal-tog i 2009 stod for en værditilvækst på 11,1 mia. kr. Her kan der imidlertid også være noget at hente gennem bedre regulering.

Det er i dag den enkelte kommunalbestyrelse, der afgør hvor mange taxilicenser, der skal være i kommunen. Fastsættelsen sker ofte på grundlag af information fra den lokale taxibranche, der har en interesse i at begrænse antallet af licenser.<sup>165</sup> Licenserne er desuden personlige og kan derfor ikke sælges. Ud over antalsbegrænsningen er der også en geografisk begrænsning. Den enkelte chauffør er således begrænset til kun at køre inden for den kommune, der har udstedt tilladelsen, og i begrænset omfang til og fra kommunen.

Både antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning hæmmer konkurrencen i branchen. Antalsbegrænsningen forhindrer nye vognmænd i at komme ind på markedet og succesfulde vognmænd i at vokse, og den geografiske begrænsning beskytter mod konkurrence fra andre kommuner. Samtidig gør antalsbegrænsningen, at det er vanskeligt at få en taxi på de tidspunkter, hvor der er størst efterspørgsel. I Holland og Sverige har en fjernelse af antalsrestriktionen øget antallet af taxier og reduceret ventetiderne.<sup>166</sup>

I Danmark fastsætter kommunerne maksimalpriser for taxikørsel. Priserne fastsættes i samarbejde med de lokale taxinævn på basis af omkostningerne. I praksis fungerer maksimalpriserne som et holdepunkt for vognmændene til at sætte faste priser og svækker dermed pris-konkurrencen. Desuden svækker de omkostningsbestemte priser tilskyndelsen til effektivitetsforbedringer. Erfaringer fra Holland og Sverige peger på, at en lempelse af prisreguleringen medfører højere priser. I stedet kan der i prisreguleringen indarbejdes effektiviseringskrav, som det fx sker på vandområdet.

#### *Rutebuskørsel*

Siden 1990'erne er alle busruter blevet udbudt til private operatører. De fleste udbud følger en fast model, og de enkelte kontrakter er meget ens. Det reducerer omkostningerne i forbindelse med udbuddene.

---

*Danmarks økonomi yderligere forværres gennem et fortsat fald i brevmængderne, kan det komme på tale at ændre omdelingsfrekvensen til en egentlig 5 dages uge.*

<sup>165</sup> Se Konkurrencestyrelsen (2008).

<sup>166</sup> Se Konkurrencestyrelsen (2008).

Den kontrakt, der typisk anvendes, er en såkaldt bruttokontrakt. Det betyder, at operatørerne modtager en fast betaling for at levere et på forhånd fastsat antal afgang på en given rute. Provenuet fra billetindtægterne tilfalder derimod myndighederne. De fleste kontrakter indeholder dog et bonuselement, som giver operatørerne en vis tilskyndelse til at levere en god service.

Operatørerne kan i højere grad tilskyndes til at yde den bedst mulige service gennem anvendelse af såkaldte nettokontrakter, hvor busselskaberne får lov til at beholde en del af billetindtægterne. Desuden kan der være fordele ved at give operatørerne indflydelse på tilrettelæggelsen af køreplanerne.

Nettokontrakter anvendes i højere grad i Storbritannien og Sverige. Svenske erfaringer viser, at der i nogle tilfælde kan opnås produktivetsgevinster på 15-20 pct., men der findes ingen systematisk evaluering af den samlede effekt.<sup>167</sup> Da rutebuskørsel er offentligt subsidieret, vil produktivetsfremskridt på dette område give sig udslag i en forbedring af de offentlige budgetter.

### *Telebranchen*

Telebranchen, der inkluderer internetudbydere, udbydere af kabel-tv samt udbydere af fastnet- og mobiltelefoni, er den største branche inden for netværksservice med en værditilvækst på over 20 mia. kr. i 2009. Det er samtidig en branche, som har store spredningseffekter til resten af økonomien. Udbredelsen af nye kommunikationsformer har haft fundamental betydning for den måde, som produktionen tilrettelægges på i både service og fremstillingssektoren. Et velfungerende marked for branchens ydelser er derfor afgørende for et lands samlede produktivetsvækst.

Danmark har for en del år siden liberaliseret telebranchen. Det har medført en stor stigning i produktiviteten og lave priser. Der er derfor kun relativt få manglende skridt i retning af en fuld liberalisering. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har dog påpeget nogle problemer på markedet for distribution af tv-kanaler. Det drejer sig om begrænsninger for frit valg af tv-kanaler, restriktioner for frit valg af tv-distributør samt en betydelig koncentration på markedet.<sup>168</sup>

Den hastige teknologiske udvikling i telebranchen nødvendiggør, at reguleringen indrettes, så den sikrer en tilskyndelse til at investere i ny infrastruktur. Det kunne tale for en relativt let regulering af branchen. Det er dog vigtigt, at dette hensyn ikke får for stor vægt i forhold til ønsket om at sikre effektiv konkurrence og lave priser på engrosmarkedet, som bedst opnås ved en mere restriktiv regulering.

På baggrund af indikatoren for reguleringen i telebranchen kan det estimeres, at der er et potentiale for yderligere produktivetsfremskridt på 1-5 pct. gennem bedre regulering. Estimatet vil dog formentligt undervurdere det reelle potentiale som følge af branchens hastige teknologiske udvikling, men vi har ikke kendskab til studier, der påviser dette. I skønnet over det samlede produktivetspotentiale i netværksservice er derfor brugt estimatet på 1-5 pct. for telebranchen.

### *Luftfart*

I denne rapport er der ikke indregnet et potentiale for produktivetsgevinster ved yderligere afregulering af luftfarten. Det afspejler, at denne branche allerede i meget vidt omfang er afreguleret i EU-regi.

---

<sup>167</sup> Se Svenska Lokaltrafikföreningen (2002).

<sup>168</sup> Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011).



# Kapitel 14

## Byggeri og landtransport

---

Dette kapitel fokuserer på regulering, der hæmmer produktivitsudviklingen inden for bygge- og anlægsbranchen samt landtransportbranchen. Disse to brancher står tilsammen for omtrent 10 pct. af den samlede værdiskabelse i den private sektor. Derudover leverer de et vigtigt input til de øvrige brancher i økonomien.

Al den infrastruktur, vi anvender hver eneste dag, er frembragt og vedligeholdt af bygge- og anlægsbranchen. Bygninger, havneanlæg, togstationer, veje osv. danner grundlag for aktiviteten i stort set alle andre hjørner af økonomien, så det er afgørende, at bygge- og anlægsbranchen fungerer effektivt og har en gunstig produktivitsudvikling.

Også branchen for landtransport er en vigtig sektor – særligt for industrien og handelsbranchen, der er afhængige af effektiv transport af varer.

### 14.1 Landtransport

I boksen nedenfor fremlægges Produktivitetskommissionens konklusioner vedrørende regulering af landtransportbranchen.

#### BOKS 28: VIDEN OM LANDTRANSPORTBRANCHEN

Produktivitskommissionens anbefalinger til at styrke produktiviteten i landtransportbranchen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Regulering, der bl.a. er indført af hensyn til belastningen af vejnettet, begrænser anvendelsen af store lastbiler og forhindrer dermed udnyttelsen af stordriftsfordele.
- Kravene vedrørende konstruktion af højlagre er mere restriktive i Danmark end i vores nabolande. Derudover er kravene til registrering og håndtering af farligt gods strengere for godsterminaler og havne end for de virksomheder, der transporterer dette gods.

Produktivitskommissionens anbefalinger til at styrke produktivitsudviklingen i landtransportbranchen via forbedret regulering er samlet i boksen *Anbefalinger* på næste side.

Højere produktivitet inden for landtransportbranchen er vigtig både for branchen selv, men også for resten af økonomien. Regulering, der øger omkostningerne og hæmmer produktivitsvæksten i landtransportbranchen, gør det dyrere at få leveret varer til forbrugerne. Det gælder også forbrugere i udlandet. Derved har landtransportbranchens produktivitet betydning for fx industriens evne til at eksportere til udlandet.

Landtransport alene står for knap fire pct. af beskæftigelsen og tre pct. bruttoværditilvæksten i den private sektor, og branchen er karakteriseret ved et forholdsvis lavt uddannelsesniveau.

## ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten inden for landtransport anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- 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.

Produktivitetskommissionen (2013) viser, at produktivitetsvæksten inden for landtransport og andre transportrelaterede aktiviteter siden 1995 har været lavere end i en række sammenligningslande. Samtidig har Danmark i flere henseender en mere restriktiv lovgivning på området end i vores nabolande. Reguleringen tager bl.a. hensyn til miljø, arbejdsmiljø og belastning af vejnettet. Men der kan være grund til at kigge på, om nogle af de fastsatte grænser kan justeres.

Regulering af størrelsen på lastbiler kan være hæmmende for produktiviteten. 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 (2010) vil det både være til gavn for miljøet og medføre færre trafikulykker som følge af mindre trængsel på vejene. Effekten på miljøet og trængslen forudsætter naturligvis, at tilladelse af større lastbiler ikke får den samlede mængde transporteret gods til at stige i et sådant omfang, at det opæder gevinsten.

Denne størrelseseffekt er baggrunden for, at større og større containerskibe har hævet produktiviteten dramatisk inden for søfart. Produktivetsgevinster af samme kaliber er formentlig ikke mulige inden for landtransport, hvor landskab og vejnet sætter naturlige begrænsninger for lastbilers størrelse. Men der er også lovregulerede barrierer, der hæmmer størrelseseffekten.

Folketinget har allerede taget skridt i retning af at lempe reguleringen på området. Med Trafikforliget 2010 blev det besluttet at hæve totalvægten for tre-akslede lastbiler og syv-akslede vogntog. Trafikforliget fra 2013 afsatte derudover penge til en udvidelse af forsøget med modulvogntog samt til en forundersøgelse af de økonomiske konsekvenser ved at hæve totalvægten for lastbiler yderligere.<sup>169</sup>

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der tages yderligere skridt i den retning, således at begrænsningerne på lastbilers totalvægt hæves, og at forsøget med modulvogntog udvides og gøres permanent.

---

<sup>169</sup> Modulvogntog er vogntog på over 18,75 meter og med en vægt på op til 60 ton.

### *Modulvogntog*

Modulvogntog har længe været tilladt i fx Sverige og Finland. I 2008 påbegyndtes et forsøg med modulvogntog i Danmark. Forsøget er planlagt til at fortsætte til 2016.

I en evaluering af forsøget anslår Vejdirektoratet (2011), at modulvogntog giver en besparelse på 3,21 kr. per kørte kilometer. Vejdirektoratet forventer, at det vil give en årlig produktivtetsgevinst på 130 mio. kr. i 2016, svarende til ca. én pct. af den årlige værdiskabelse inden for landtransportsektoren.<sup>170</sup>

Det er kun på udvalgte vejstrækninger, at modulvogntog er tilladt. En stor del af de statslige veje, herunder motorveje, er godkendt til modulvogntog, hvis vejene er dimensioneret til det. Imidlertid er der en lang række landeveje og motortrafikveje, hvor modulvogntog ikke må køre. Virksomheder eller transportcentre kan dog i samarbejde med kommunerne søge om at komme med i modulvogntogsforsøget ("virksomhedsordningen"). Det kræver, at virksomheden og/eller kommunen selv finansierer en omlægning af vejstrækningen fra virksomheden til en godkendt vej, så den opfylder lovkravene for veje, hvor modulvogntog kan tillades.

Det kan være en stor udgift for den enkelte virksomhed, hvis den ligger langt fra en godkendt vejstrækning. Produktivitetskommissionen foreslår derfor, at modulvogntog godkendes på flere veje – dog under skyldig hensyntagen til trafikikkerheden. Samtidig bør modulvogntog tænkes ind, når der anlægges nye hovedveje. På den måde kan produktivtetsgevinsten ved modulvogntog høstes af flere virksomheder.

Det er også Kommissionens vurdering, at flere virksomheder vil være interesserede i at benytte virksomhedsordningen, hvis de har sikkerhed for, at forsøget med modulvogntog gøres permanent. Ad den vej kan produktivtetsgevinsten i 2016 formentlig blive højere end de anslåede 130 mio. kr. per år.

Det bør også undersøges, om modulvogntogsordningen skal udvides til at omfatte lastbiler med to påhængskøretøjer. Dansk Transport og Logistik har i et indspil til Produktivitetskommissionen gjort opmærksom på, at det ville gøre det muligt for en bil at transportere to 20-fods containere frem for i dag kun én.<sup>171</sup>

Det har kostet staten 125 mio. kr. i infrastrukturinvesteringer at opgradere vejnettet til det nuværende forsøg med modulvogntog, og i 2013 blev yderligere 30,7 mio. sat af. Skal forsøget udvides, vil det kræve yderligere investeringer.<sup>172</sup>

### *Lastbilers totalvægt og akseltryk*

En forhøjelse af lastbilers tilladte totalvægt og akseltryk vil give samme type produktivtetsgevinster som modulvogntog. Det vil også kræve investeringer, fordi fx broer skal forstærkes for at kunne klare en større belastning. Dertil kommer, at tungere lastbiler i modsætning til modulvogntogene giver øget vejslid og derfor større vedligeholdelsesudgifter. Produktivtetsgevinsterne skal derfor måles op mod disse ekstra omkostninger, før det besluttet at hæve totalvægten.

Baggrunden for, at den tilladte totalvægt for tre-akslede lastbiler og syv-akslede vogntog blev hævet, var bl.a., at en cost benefit-analyse fra Vejdirektoratet (2010) vurderede, at produktivtetsgevinsterne oversteg de øgede omkostninger.

---

<sup>170</sup> Vejdirektoratet (2011b) og egne beregninger.

<sup>171</sup> Indspillet kan læses på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

<sup>172</sup> Her er tale om en engangsinvestering, hvorimod produktivtetsgevinsten opnås hvert år. Vejdirektoratet (2011b) beregner nutidsværdien af forsøget til en halv mia. kr. Fortsættes forsøget efter 2016, vil nutidsværdien blive større.

Forslag om, at vægtgrænsen for 6-akslede vogntog blev hævet fra 48 til 50 ton, samt at vægtgrænsen for 7-akslede vogntog blev hævet yderligere fra 53 til 56 ton, blev taget af bordet. En af årsagerne var formentlig, at disse forslag ifølge Vejdirektoratet (2010) ville medføre større omkostninger for det offentlige end de forslag, der blev gennemført.

Den cost benefit-analyse, der har ligget til grund for vurderingen af forslagene om højere vægtgrænser for lastbiler, undervurderer formentlig produktivitetseffekten. Det skyldes, at den ikke tager højde for sparede lønomkostninger. Hvis vægtgrænsen øges, skal lastbilen køre færre gange for at transportere samme mængde gods. Det betyder færre chaufførtimer per ton gods, der transporteres.

Der findes ikke nogen studier af, hvor meget virksomhederne kan spare i lønomkostninger. Besparelserne kan være betydelige. De igangværende undersøgelser af de økonomiske konsekvenser ved at hæve totalvægten for lastbiler yderligere bør derfor tage højde for lønbesparelserne.

På den baggrund anbefaler Produktivitetskommissionen, at forslaget om at øge vægtgrænserne for tre-akslede lastbiler og syv-akslede vogntog genovervejes.

#### *Brancher relateret til landtransport*

En række aktiviteter er tæt forbundne med landtransportbranchen. Det drejer sig bl.a. om lagervirksomheder, havne og godsterminaler.

I Danmark prioriterer vi arbejdsmiljø og sikkerhed højt. Der er almindelig enighed om, at det er vigtigt at undgå arbejdsskader, brandulykker osv. Men indspil til Produktivitetskommissionen fra erhvervslivets organisationer peger på, at reguleringen på dette område er mere restriktiv i Danmark end i vores nabolande – og måske også unødigt restriktiv. Det kan hæmme produktiviteten.<sup>173</sup>

Produktivtetskommissionen anbefaler derfor, at reguleringen inden for fx arbejdsmiljø, brandkrav og håndtering af gods efterses og så vidt muligt bringes i overensstemmelse med vore nabolandes, hvis det kan ske uden at involvere en sikkerhedsrisiko for medarbejdere og andre.

Ifølge erhvervslivets organisationer er brandkravene til de såkaldte højlagre et eksempel på en uhensigtsmæssig regulering, særligt da disse krav er strengere i Danmark end i Tyskland og Sverige.<sup>174</sup> Det gør det dyrere at bygge dem herhjemme, og der bliver derfor formentlig bygget færre højlagre i Danmark end i vores nabolande. Højlagre er typisk automatiserede og derfor mere produktive end traditionelle lagerbygninger.

Et andet eksempel er, at operatører af godsterminaler og havne er underlagt særligt strenge krav til registrering og håndtering af farligt gods. Herved pålægges operatørerne administrative og driftsmæssige ekstraomkostninger, hvilket hæmmer produktiviteten. Det er en dansk særregel, og samme sikkerhedskrav er ikke pålagt de transportvirksomheder, som leverer eller afhenter gods til terminalen eller havnen.

#### 14.2 Bygge- og anlægsbranchen

I det følgende fremlægges Produktivitetskommissionens konklusioner og anbefalinger vedrørende regulering af bygge- og anlægsbranchen.

---

<sup>173</sup> Se indspil fra Dansk Erhverv, Dansk Transport og Logistik og Dansk Industri på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

<sup>174</sup> I højlagre stables der gods over otte meters højde fra gulv. De særlige brandkrav for højlagre skyldes, at branden kan sprede sig hurtigt i højlagre, da ild søger opad. Omvendt er de automatiserede, og der er derfor kun sjældent personer til stede, og risikoen for personskader ved en evt. brand er derfor mindre.

## BOKS 29: VIDEN OM BYGGE- OG ANLÆGSBRANCHEN

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at styrke produktiviteten i bygge- og anlægsbranchen tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Bygge- og anlægsbranchen fylder meget i dansk økonomi, og branchen leverer et vigtigt input til alle øvrige brancher.
- Branchen er kendetegnet ved forholdsvis mange små virksomheder, og de største virksomheder i Europa har en markant mindre andel af markedet i Danmark i forhold til fx Sverige.
- Standardiserede processer og præfabrikerede materialer er mindre udbredte i Danmark i forhold til lande, hvor bygge- og anlægsbranchen er internationalt førende.
- 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 den offentlige sektor og hæmmer mulighederne for at indhøste stordriftsfordele i byggeriet.
- Godkendelser af visse byggerier gives først efter et tilsyn, der foretages *efter* byggeriet er færdiggjort. Det kan skabe unødige omkostninger, hvis byggeriet skal ændres.
- Lovgivningen om autorisationer på el-, vvs- og kloakområdet bidrager til at opretholde stive faggrænser, der kan hæmme produktiviteten. Autorisationsordninger kan med fordel sondre mellem autorisationer til udførelse af rutineprægede installationer og installationer af mere kompliceret art.

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at effektivisere og styrke produktivitetsudviklingen i bygge- og anlægsbranchen via forbedret regulering er samlet i boksen *Anbefalinger* på næste side.

Ifølge figur 44 stammede seks procent af værditilvæksten for hele den markedsræssige økonomi i 2012 fra bygge- og anlægsbranchen. Godt ni procent af den private sektors præsterede timer var inden for denne branche.<sup>175</sup> Bygge- og anlægsbranchen fylder således meget i dansk økonomi, selvom krisen efter 2007 ramte branchen forholdsvis hårdt.

Produktionen i branchen består primært af vedligeholdelse og nybyggeri, og betydningen af disse to aktiviteter er vokset over årene.<sup>176</sup> Fremkomsten af parcelhuskvartererne, der især skete i 1960'erne, indebar et omfattende nybyggeri i den periode. Siden 1980 er aktiviteten steget støt inden for vedligeholdelse, hvilket bl.a. kan tilskrives vedligeholdelsen af disse parcelhuse. Siden 1993 er nybyggeraktiviteten begyndt at stige igen. Finanskrisen betød dog et tilbageslag for nybyggeriet.

Det er flere større infrastrukturprojekter i støbeskeen, og det er forventeligt, at disse vil påvirke strukturen i branchen over de næste 10-20 år.<sup>177</sup> Byggeriet er en stor branche, og den leverer et vigtigt input til alle andre brancher i økonomien. Det er derfor centralt, at branchen har en gunstig produktivitetsudvikling.

<sup>175</sup> Se *nationalregnskabet hos Danmarks Statistik*.

<sup>176</sup> Opdelingen er baseret på et skøn, da mange virksomheder udfører alle tre aktiviteter (kilde: Danmarks Statistik (2010)).

<sup>177</sup> Fx Femernbælt-forbindelsen, udvidelse af jernbanenettet og metroudvidelsen i hovedstaden, der er under udførelse, og bygningsgenopbygningen af de regionale supersygehuse.

## ANBEFALINGER //

For at styrke produktiviteten i bygge- og anlægsbranchen anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- 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.
  - Flexibiliteten 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.

Det er dog Produktivitetskommissionens vurdering, at talmaterialet i nationalregnskabet ikke giver et retvisende billede af produktivitetsudviklingen i branchen. Det skyldes primært deflationen, der i et vist omfang fjerner produktivetsgevinster, når værditilvæksten i kroner og ører omregnes til producerede mængder. I Produktivitetskommissionen (2013) foreslog vi, at der med udgangspunkt i en rapport fra Danmarks Statistik (2010) nedsættes et udvalg med deltagelse af Danmarks Statistik og repræsentanter fra bygge- og anlægsbranchen med henblik på at udvikle et bedre statistikgrundlag.

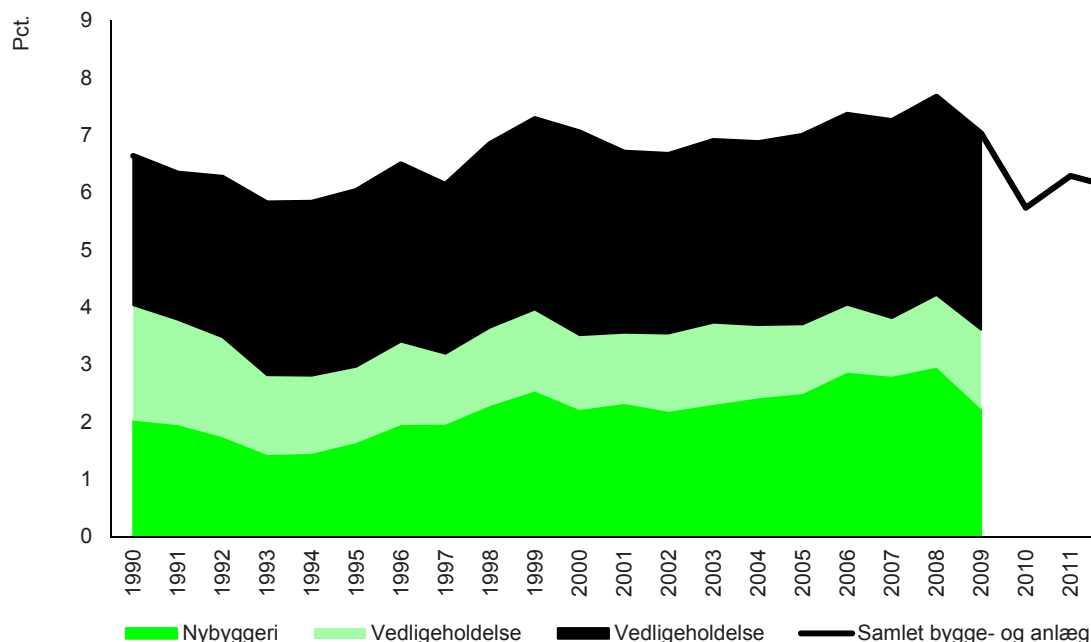
Bygge- og anlægsbranchen er forholdsvis fragmenteret, og der er begrænset adgang til den bedste internationale praksis, da de største virksomheder i Europa har en markant mindre andel af markedet i Danmark i forhold til fx Sverige.<sup>178</sup> Det kan bl.a. skyldes reguleringsmæssige barrierer.

I det følgende gennemgås nogle af de væsentlige reguleringsmæssige barrierer for højere effektivitet inden for byggeriet. Gennemgangen tager udgangspunkt i problemer, som er påpeget af branchens aktører og interessenter, samt forskellige analyser, der indikerer, at der er et potentiale for at forbedre produktiviteten ved at indføre en smidigere regulering.

---

<sup>178</sup> Se McKinsey (2010).

FIGUR 44: BYGGE- OG ANLÆGSBRANCHENS ANDEL AF DEN PRIVATE SEKTOR 1990-2012



Note: Andel af markedsført værditilvækst i årets priser.<sup>179</sup> Tal for undergrupperne er kun tilgængelige indtil 2009. Opdelingen på undergrupperne er baseret på et skøn, da mange virksomheder udfører alle tre aktiviteter.  
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

### Byggesagsbehandlingen påvirker produktiviteten

Byggetilladelser udstedes, når myndighederne har sikret sig, at det planlagte byggeri overholder tekniske bestemmelser om fx brandsikkerhed, indeklime, afløbsinstallationer mv., samt at byggeriet overholder lokalplanen. Bygge- og anlægsbranchens erhvervsorganisationer og fagforeninger peger på, at langsommelig byggesagsbehandling er en væsentlig barriere for produktivitetens udvikling.<sup>180</sup> Også regeringen har med Vækstplan DK påpeget en tendens til længere sagsbehandlingstider og et behov for en mere effektiv byggesagsbehandling.

I bygge- og anlægsbranchen vanskeliggøres planlægning og styring af projekterne af sagsbehandlingstiden. Det er både et problem for branchen selv, men også for virksomhederne i andre brancher, hvor nyt byggeri eller udvidelser af eksisterende faciliteter kan være grundlaget for at kunne udvikle sin forretning.

Den samlede byggesagsbehandling foretages af kommunerne. Det tager tid for kommunen, og en byggetilladelse er derfor pålagt et gebyr. Der er dog stor forskel på både sagsbehandlingstid og gebyr fra kommune til kommune.<sup>181</sup> Byggesagsbehandlingen kan finansieres helt eller delvist via gebyrerne, og det er den enkelte kommune, der fastlægger, hvordan gebyret beregnes. Virksomheder og borgere bliver derfor mødt af forskellige vilkår i forskellige kommuner. Regeringen har fremsat et lovforslag, der pålægger kommunerne kun at beregne

<sup>179</sup> Som beskrevet i Produktivitetskommissionen (2013) er metoderne til deflatering inden for bygge- og anlæg så usikre, at det anbefales at undgå fastprisberegninger.

<sup>180</sup> Se fx indspil fra Dansk Byggeri og ingeniørforeningen IDA til Produktivitetskommissionen på kommissionens hjemmeside.

<sup>181</sup> Rambøll (2010) undersøger byggesagsgebyrerne og kommunernes omkostninger i forbindelse med byggesagsbehandlingen i otte kommuner. Undersøgelsen viser, at i alle otte kommuner er omkostningen for kommunen større end byggesagsgebyret, med et par enkelte undtagelser inden for visse kategorier. I gennemsnit udgør gebyret 50 procent af omkostningerne.

gebyret ud fra deres tidsforbrug og en timepris, som kommunerne selv fastlægger. Gebyrerne vil dermed blive mere gennemskuelige – om end de stadig vil variere på tværs af kommunerne.

Der er også store forskelle i sagsbehandlingstid på tværs af kommunerne. Fx varierer sagsbehandlingstiden for industribyggeri fra 23 dage i den hurtigste kommune til 202 dage i den langsomste.<sup>182</sup> I forbindelse med førnævnte lovforslag foreslår regeringen, at kommunerne pålægges at fastsætte og offentliggøre mål for sagsbehandlingstiden for byggesager, det vil sige uforpligtende servicemål.

Siden 2009 har Energistyrelsen offentliggjort kommunernes byggesagsgebyrer en gang om året og kommunernes byggesagsbehandlingstider hvert halve år. Dette er et vigtigt instrument til at sammenligne kommunerne både for virksomheder, borgere, beslutningstagere og for kommunerne selv.

I 2009 blev lovgivningen ændret, sådan at ukompliceret byggeri – fx parcel- og rækkehuse – kun skal igennem den såkaldte *bebyggelsesregulerende byggesagsbehandling*. Det vil sige, at denne form for byggeri skal godkendes i forhold til lokalplaner, byplansvedtægter og andre gældende deklarerationer. Kompliceret byggeri – fx erhvervs- og etagebyggeri – skal også igennem den såkaldte *tekniske byggesagsbehandling*, der vedrører de rent tekniske krav til byggeriet, fx energiforbrug, konstruktioner og brandkrav.<sup>183</sup> Disse krav er baseret på national lovgivning og er således ens på tværs af kommunegrænserne. Det er de enkelte kommuner, der forestår begge typer af sagsbehandling.

Det er dog problematisk, at kommunerne ikke har noget direkte incitament til at holde sagsbehandlingstiden nede – udover at spare sagsbehandlingstid. De store forskelle på tværs af kommunerne antyder, at der er potentiale for at sænke sagsbehandlingstiden betragteligt. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at der indføres en maksimalgrænse for byggesagsbehandlingstiden på fx 30 dage for ukompliceret byggeri og fx 50 dage for kompliceret byggeri.

#### *Digitale kvikskranker*

For alle parter kan byggesagsbehandlingen være en udfordring. For borgeren eller virksomheden kan det være vanskeligt at overskue alle krav, forhold og betingelser i forbindelse med ansøgning om en byggetilladelse. På den anden side af skranken hos kommunens personale kræver det særlige tekniske kompetencer at behandle en byggesag. Hver enkelt kommune skal fx kunne vurdere, om konstruktionerne er dimensioneret korrekt, og om bygningen er konstrueret med den fornødne omtanke for brandsikkerhed og evakuering. Derfor kan en byggesag være en langsommelig proces.

Der foregår i øjeblikket en indsats for at forbedre byggesagsbehandlingen ved at digitalisere ansøgningsprocessen både for borgere og virksomheder. Arbejdet tager udgangspunkt i et pilotprojekt fra 2009 til 2012 igangsat af Energistyrelsen i samarbejde med KL og seks kommuner. Ud fra erfaringerne fra dette pilotprojekt er KL i færd med at udvikle et digitalt ansøgningsystem, Byg og Miljø, der efter planen bliver udrullet i første kvartal af 2014 i næsten alle landets kommuner. Det er frivilligt, om kommunerne vil tage værktøjet til sig, men næsten alle kommuner har givet tilsagn. Digitaliseringen vil bidrage til en mere ensartet og overskuelig sagsbehandling.

Ifølge KL er der i dag fejl eller mangler i mere end halvdelen af ansøgningerne.<sup>184</sup> En it-styret proces, hvor ansøgeren kommer igennem alle nødvendige trin i byggesagen, vil forhåbentlig

---

<sup>182</sup> Byggesagsgebyrer og behandlingstider kan findes på Energistyrelsens hjemmeside.

<sup>183</sup> Formelt vil det sige, at et ukompliceret byggeri kun skal behandles efter bygningsreglementets kapitel 1 og 2, mens et kompliceret byggeri skal behandles efter alle 8 kapitler.

<sup>184</sup> Se opslaget "Byggesagsansøgninger er fyldt med fejl og mangler" (15.10.12) på KL's hjemmeside.



reducere antallet af fejl betragteligt. Desuden vil sagsbehandlerne have muligheden for at arbejde digitalt med sagerne – blandt andet ved hjælp af deres digitale sagsbehandlingssystemer.

Det er kun selve ansøgningen, der digitaliseres. Den egentlige byggesagsbehandling vil efter 2014 foregå på nogenlunde samme vis, om end overgangen til digitale dokumenter vil smidiggøre arbejdet. Det må på nuværende tidspunkt anses for urealistisk at digitalisere hele byggesagsprocessen. Selve sagsbehandlingen omfatter normalt en lang række forskellige love, hvor en subjektiv vurdering er nødvendig. En fuldt digitaliseret byggesagsbehandling vil kræve, at lovenes tekst bliver gennemgribende forenklet og præciseret med henblik på at kunne anvende dem til digital sagsbehandling.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at det sikres, at den digitale byggeansøgning kommer til at fungere efter et kvikskranke-princip. Det vil betyde, at virksomhederne kun skal henvende sig ét sted for at indhente alle de fornødne tilladelser. Regeringen nedsatte i 2012 en arbejdsgruppe, der skulle komme med forslag til at forbedre den kommunale byggesagsbehandling.<sup>185</sup> Arbejdsgruppens afrapportering i en rapport fra Energistyrelsen (2012) redegør for, hvordan indførelsen af kvikskranke vil effektivisere byggesagsbehandlingen.

Den nuværende organisering af byggesagsbehandlingen kræver som nævnt, at der i samtlige 98 kommuner findes de fornødne kompetencer til at foretage den ofte komplicerede tekniske sagsbehandling. I kommuner, der kun sjældent modtager ansøgninger om større byggeprojekter, kan det være svært at opbygge og vedligeholde sådanne kompetencer. På den baggrund kunne man overveje en af følgende muligheder eller en kombination heraf: For det første at understøtte kommunernes mulighed for at indgå frivillige aftaler om at overføre den tekniske byggesagsbehandling til en nærliggende kommune i henhold til reglerne om forpligtende samarbejde mellem kommuner. For det andet – og eventuelt kombineret med den første mulighed – at opbygge et statsligt organ, der varetager den tekniske byggesagsbehandling for de kommuner, der anmoder om det, eller som ikke har overholdt de maksimale behandlingsfrister for byggesagerne i et antal perioder i træk.

#### *Gevinster ved gentagelser*

Et kompliceret byggeri, fx en kontorbygning, skal igennem en teknisk godkendelse i den kommune, hvor det opføres. Et byggefirma, der vil opføre identiske byggerier i to forskellige kommuner, skal derfor igennem en teknisk byggesagsbehandling to gange. Det betyder to gebyrbetalinger for byggefirmaet og dobbeltarbejde for de kommunalt ansatte.

Samtidig kan sagsbehandlingen i praksis variere fra kommune til kommune, således at byggefirmaet kan få uforbeholden tilladelse et sted, og krav om modifikationer af byggeriet – selvom det drejer sig om det samme byggeri. Forskellige krav fra kommune til kommune kan hæmme brugen af typebyggeri. Derved går byggebranchen glip af produktivitetsgevinster.

McKinsey (2010) redegør for, at standardiserede processer og præfabrikerede materialer er langt mere udbredt i lande, hvor bygge- og anlægsbranchen er internationalt førende. En årsag er, at Danmark har færre større virksomheder inden for byggeriet. En anden årsag kan være, at det nuværende system med langvarig kommunal behandling af byggetilladelser hæmmer standardisering og stordrift i byggebranchen.

Gevinsten ved gentagelser er simpelthen mindre til stede i Danmark, da mange byggevirksomheder i et vist omfang 'begynder forfra' ved hvert nyt projekt. McKinsey (2010) vurderer,

---

<sup>185</sup> Arbejdsgruppens forslag findes i Energistyrelsen (2012).

at det er muligt at reducere omkostningerne i forbindelse vedligeholdelsesarbejder med op til 60 procent, når antallet af gentagelser stiger.<sup>186</sup>

Det er et problem, at det samme byggeri skal igennem flere byggesagsbehandlinger, hvis det skal opføres i flere kommuner. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at der etableres et 'indre marked' for dansk byggeri. Dette kan gøres ved at indføre typegodkendelser, hvorved et byggeri automatisk vil opnå en teknisk godkendelse i alle kommuner, når det først har været igennem én teknisk byggesagsbehandling.

Hvis en virksomhed har et byggeri i én kommune og ønsker at opføre et identisk byggeri i en anden kommune, så er det den første kommunes ansvar at redegøre overfor den anden kommune, at byggeriet er godkendt i en teknisk byggesagsbehandling. Det anbefales at indføre en maksimumsgrænse for, hvor lang tid det må tage at overføre godkendelsen mellem kommuner.

I Danmark opføres der som sagt relativt lidt standardbyggeri. Det har negativ indflydelse på produktivitetsudviklingen, jf. McKinsey (2010). Indførelse af typegodkendelser kan åbne op for øget brug af standardisering i branchen.

Standardisering og gevinster ved gentagelser kan desuden øges via større offentlige udbud. Potentialet ved at gennemføre større, gennemtænkte offentlige udbud gennemgås i en kommende rapport fra Produktivitetskommissionen.

#### *Godkendelser efter færdiggørelse*

Nogle byggerier skal efter færdiggørelse have en godkendelse efter anden lovgivning. Det gælder fx højlagre, hvor flugtveje først godkendes af brandmyndigheder, efter byggeriet er færdiggjort, jf. beredskabslovgivningen. Det gælder ligeledes for køkkener mv., hvor Fødevarerstyrelsen først godkender den færdige bygning, jf. fødevarerlovgivningen. I dag risikerer en virksomhed dermed at skulle foretage ændringer af et nyligt færdiggjort byggeri, fordi tilsynet sker, *efter* byggeriet er opført.

Det ville være hensigtsmæssigt, hvis byggerier, der skal godkendes af Fødevarerstyrelsen eller Beredskabsstyrelsen, kan få en forhåndsgodkendelse på baggrund af plantegninger, således at efterfølgende bygningsændringer undgås. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at det skal være muligt at få forhåndsgodkendt brandsikkerheden, det vil sige fx placering af flugtveje, ud fra en plantegning. En efterfølgende kontrol skal således alene sikre, at bestemmelserne i forhåndsgodkendelsen er overholdt. Dermed undgås efterfølgende bygningsændringer i alle situationer, hvor virksomhederne har efterlevet kravene i forhåndsgodkendelsen.

#### *Autorisationsordninger*

Der er behov for at modernisere lovgivningen for autorisationer på el-, vvs- og kloakområdet. Det er ofte et problem, at udførende håndværkere ikke må lave snævre, rutineprægede opgaver, der falder uden for deres autorisation. Ved mange byggerier ville det være en fordel, hvis fx simpelt el-arbejde kunne foretages af håndværkere uden fuld autorisation på det pågældende område.

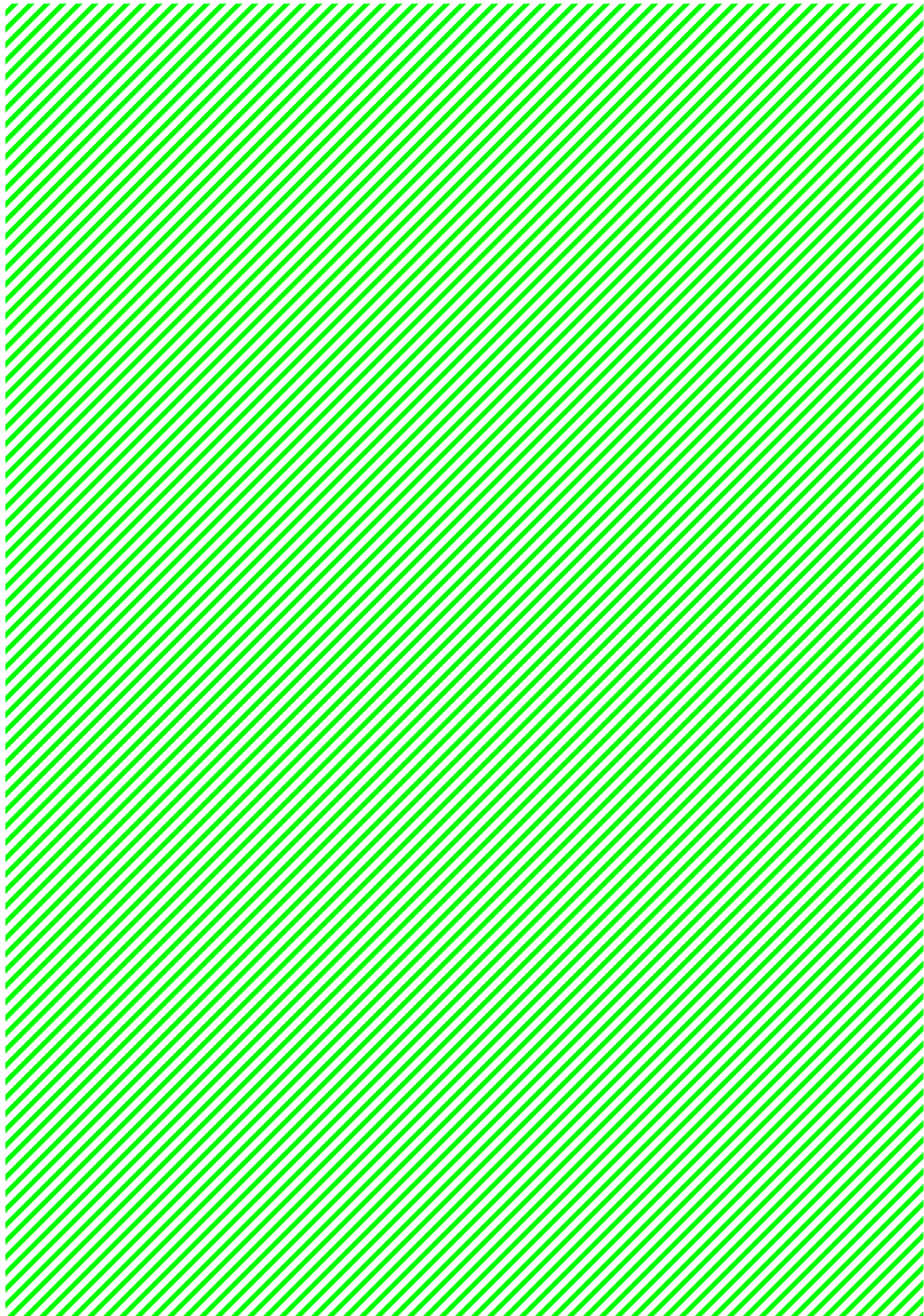
Regeringens konkurrencepolitiske udspil adresserer denne problemstilling. I forlængelse heraf gennemfører Sikkerhedsstyrelsen i 2013 et projekt, der har til formål at udforme lovforslag til en moderniseret autorisationsordning for el, vvs og kloak.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> *Inden for andre områder er der flere eksempler i den akademiske litteratur på gevinster ved gentagelser. Se fx Benkard (2004) (bygning af flyvemaskiner), Thornton og Thompson (2001) (bygning af skibe) og Kellogg (2009) (værdien af gentaget samarbejde inden for olieindustrien).*

<sup>187</sup> *Se Sikkerhedsstyrelsens resultatkontrakt, april 2013.*

Som indspil til dette arbejde anbefaler Produktivitetskommissionen, at der åbnes op for del-  
autorisationer til rutineprægede opgaver på el, vvs- og kloakområdet. Ud over at sænke om-  
kostningerne for byggeriets parter vil det også øge konkurrencen mellem de udførende  
håndværkere. I tilknytning hertil anbefales udvikling af modulopbyggede håndværkerud-  
dannelser med henblik på at opbløde stive faggrænser.



# Litteraturliste

---

- Acemoglu, D., Aghion, P., & Zilibotti, F. (2006). Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth, vol. 4(1). *Journal of the European Economic Association*.
- Aghion, P., & Griffith, R. (2005). *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*. The MIT Press.
- Aghion, P., Akcigit, U., & Howitt, P. (2013a). What do we learn from schumpeterian growth Theory. *Working Paper 18824*.
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and Innovation: An Inverted U Relationship. *Quarterly Journal of Economics*.
- Aghion, P., Howitt, P., & Prantl, S. (2013b). *Patent Rights, Product Market Reforms, and Innovation*.
- Aghion, P., Richard Blundell, R. G., Howitt, P., & Prantl, S. (2009). The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity. *The Review of Economics and Statistics*, 91(1), s. 20-32.
- Alcalá, F., & Ciccone, A. (2004). Trade and productivity. *The Quarterly Journal of Economics*, 119.2, s. 613-646.
- Allen, C., Gasiorek, M., & Smith, A. (1998). European Single Market: How the programme has fostered competition. *Economic Policy* 27, s. 441-486.
- Andersen, A. L., & Spange, M. (2012). Produktivitetudviklingen i Danmark. *Nationalbankens Kvartalsoversigt, 1. kvartal, del 2*, s. 1-55.
- Andersen, T. B., & Dalgaard, C.-J. (2011). Flows of people, flows of ideas, and the inequality of nations. *Journal of Economic Growth* 16.1, s. 1-32.
- Anderson, J. E., & Wincoop, E. V. (2004). Trade costs. *Journal of Economic Literature*, Vol. 42, No. 3. (Sep., 2004), s. 691-751.
- Arnold, J. M., Javorci, B. S., & Mattoo, A. (2011). Does services liberalization benefit manufacturing firms?: Evidence from the czech republic. *Journal of International Economics* 85.1, s. 136-146.
- Arnold, J., Nicoletti, G., & Scarpetta, S. (2008). *Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence*. OECD Economics Department Working Papers, No. 616, OECD Publishing.
- Baldwin, J., & Gu, W. (2008). Firm turnover and productivity growth in the Canadian retail trade sector. *Economic Analysis Research Paper Series*.
- Baldwin, R. (2009). *The great trade collapse: Causes, Consequences and Prospects*. CEPR.
- Barone, G., & Cingano, F. (2011). Service regulation and growth: Evidence from OECD countries. *The Economic Journal*, 121 (September), s. 931-957.
- Bartelsman, E. J. (2013). *ICT, Reallocation and Productivity*. European Commission.
- Bartelsman, E. J., Gautier, P. A., & Wind, J. d. (2010). Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation. *Tinbergen Institute Discussion Paper*.
- Basker, E. (2007). The causes and consequences of Walmart's growth. *Journal of economic perspectives*, s. 177-198.
- Bassanini, A., Nunziata, L., & Venn, D. (2009). *Job protection legislation and productivity growth in OECD countries*. CEPR, CES, MSH.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C., & Willig, R. D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt College Pub.
- Benkard, C. L. (2004). A dynamic analysis of the market for wide-bodied commercial aircraft. *The Review of Economic Studies*.
- Bernard, A. B., & Jensen, J. B. (2004a). Exporting and Productivity in the USA. *Oxford Review of Economic Policy* 20.3, s. 343-357.
- Bernard, A. B., & Jensen, J. B. (2004b). Why some firms export. *Review of Economics and Statistics* 86.2.

- Bjerrum, V. D. (4. Juli 2009). Butikskæder kobler sig nu på e-handlen. *Berlingske Business*.
- Bloom, N., & Reenen, J. V. (2007). Measuring and explaining management practices across firms and countries. *The Quarterly Journal of Economics* 122.4, s. 1351-1408.
- Blundell, R., Griffith, R., & Reenen, J. v. (1999). Market Share, Market Value and Innovation in a Panel of British Manufacturing Firms. *Review of Economic Studies*, 66, s. 529-554.
- Borchert, I., Gootiiz, B., & Mattoo, A. (2012a). Guide to the services trade restrictions database. *World Bank Policy Research Working Paper 6108*.
- Borchert, I., Gootiiz, B., & Mattoo, A. (2012b). Policy barriers to international trade in services: evidence from a new database. *World Bank Policy Research Working Paper 6109*.
- Borchsenius, V., Malchow-Møller, N., Munch, J. R., & Skaksen, J. R. (2010). International trade in services: evidence from Danish micro data. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 148.1, s. 86-107.
- Bourlès, R., Cette, G., Lopez, J., Mairesse, J., & Nicoletti, G. (2010). Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries. *NBER Working Paper 16520*.
- Buccirossi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G., & Vitalek, C. (2012). Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. *Review of Economics and Statistics*, just accepted.
- BusinessWeek. (11. Oktober 2004). Voices of Innovation: Steve Jobs.
- Carrefour. (2011). Financial Report.
- Cheshire, P. C. (2011). Evaluating the effects of planning policies on the retail sector: or do town centre first policies deliver the goods? *SERC Discussion Paper 66*.
- Choquette, E., & Meinen, P. (2012). *Export Spillovers: Opening the black box*. 38th Annual Conference of the European International Business Academy (EIBA).
- Conway, P., & Nicoletti, G. (2006). *Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and highlights*. Economics Department Working Papers No. 530, OECD.
- Conway, P., De Rosa, D., Nicoletti, G., & Steiner, F. (2006). *Regulation, competition and productivity convergence*. OECD Economics Department Working Paper No.509.
- Coop Danmark A/S. (2011). *Årsrapport*.
- Copenhagen Economics. (2005). *Market Opening in Network Industries for the European Commission*.
- Copenhagen Economics. (2008). *Hvorfor kan svenske Posten omdele breve billigere end Post Danmark?*
- Copenhagen Economics. (2010). *Impacts of EU Outward FDI*. Copenhagen Economics.
- Copenhagen Economics. (2013a). *Barriers to productivity growth in business services*.
- Copenhagen Economics. (2013b). *Regulation and Productivity in the Private Service Sectors*.
- Copenhagen Economics. (2013c). *Productivity gains in Danish network industries*.
- Copenhagen Economics. (2013d). *Barriers to productivity growth in the retail sector*.
- Dahl, M. S., & Stamhus, J. (2013). *Økonomiske effekter af konkurrenceklausuler*. Institut for Økonomi og Ledelse, Aalborg Universitet.
- Dalgaard, C.-J. (2012). *Vækstacceleration: Hvor ligger overliggeren?* København: Københavns Universitet og Produktivitetskommissionen.
- Damgaard, J. (2011). *Productivity Spillovers from FDI: Ownership Structures, Domestic Firm Characteristics, and FDI Characteristics*. Working Paper - Danmarks Nationalbank.
- DAMVAD. (2013). *Standarder som værdiskaber i danske virksomheder*.
- Danmarks Apotekerforening. (2011). *Lægemidler i Danmark 2011*, s. 70.
- Danmarks Statistik. (2010). *Dokumentation og international benchmarking af bygge- og anlægsstatistikken*. København: Danmarks Statistik.
- Dansk Erhverv. (2012). *Lønkorrektur af priser*.
- Dansk Supermarked A/S. (2011). *Årsrapport*.
- De Loecker, J. (2011). Product differentiation, multiproduct firms, and estimating the impact of trade liberalization on productivity. *Econometrica* 79.5, s. 1407-1451.

- Debaere, P., Görg, H., & Raff, H. (2013). Greasing the wheels of international commerce: how services facilitate firms' international sourcing. *Canadian Journal of Economics, Volume 46, Issue 1, February*, s. 78–102.
- Dee, P., & McNaughton, A. (2011). Promoting domestic reforms through regionalism. *ADB working paper series, No. 312*.
- Dee, P., Francios, J., Manching, M., Norberg, H., Nordås, H. K., & Tongeren, F. v. (2001). The Impact of Trade Liberalization on Jobs and Growth. *OECD Trade Policy Papers, No. 107*.
- Deloitte. (2008). *International Rekrutering. Task force til identifikation og forenkling af barrierer ved rekrutering af udenæandsk arbejdskraft*. Deloitte.
- Den australske Produktivitetskommission. (2011). *Economic Structure and Performance of the Australian Retail Industry*. Canberra: Australian Government Productivity Commission.
- Det Økonomiske Råds Sekretariat. (2005). *Konkurrencens betydning for vækst - Baggrundsnotat vedr. Dansk Økonomi, efterår 2005, kapitel II*. København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- Detailhandelsforum. (2012). *Detailhandlen i Danmark - gode rammer for indkøb indenfor rimelig afstand*. Detailhandelsforum for Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2013). *European Economy - Market Functioning in Network Industries - Electronic Communications, Energy and Transport*. European Commission.
- DJØF; Danske Sælgere; IDA; Kommunikation og Sprog; Ledernes Hovedorganisation; Dansk Magisterforening; Merkantilt Forum; Dansk Merkonomforening; Prosa. (2004). *Resultat af undersøgelse om virkningerne af kunde-, konkurrence- og kombinations-klausuler*.
- DØRS. (2009). Danmark og Euroen. I DØRS, *Dansk Økonomi*.
- DØRS. (2010). *Dansk Økonomi, Efterår 2010, Konjunkturvurdering og Produktivitetsudviklingen*. De Økonomiske Råd.
- Eichengreen, B. (2008). *The European economy since 1945: Coordinated capitalism and beyond*. Princeton University Press.
- Energistyrelsen. (2012). *Afrapportering fra arbejdsgruppen om effektiv byggesagsbehandling*. København: Energistyrelsen og Arbejdsgruppen om effektiv byggesagsbehandling.
- Erhvervs- og Vækstministeriet. (2012). *Vækst og produktivitet i danske virksomheder*. Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Felbermayr, G. J., & Yalcin, E. (December 2011). Export Credit Guarantees and Export Performance: An Empirical Analysis for Germany. *Ifo Working Paper No. 116*.
- Feyrer, J. (2009a). Distance, trade, and income—The 1967 to 1975 closing of the Suez Canal as a natural experiment. *National Bureau of Economic Research*.
- Feyrer, J. (2009b). Trade and Income—Exploiting Time Series in Geography. *National Bureau of Economic Research*.
- Fødevarestyrelsen. (2012). *Vejledning om egenkontrol i fødevarer virksomheder*. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.
- Foster, L., Haltiwanger, J. D., & Krizan, C. J. (2006). Market selection, reallocation, and restructuring in the US retail trade sector in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics 88.4*, s. 748-758.
- Foster, L., Haltiwanger, J., & Krizan, C. (2001). Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence. I *New Developments in Productivity Analysis* (s. 303-372). University of Chicago Press.
- Foster, L., Haltiwanger, J., & Krizan, C. J. (2006). Market selection, reallocation, and restructuring in the US retail trade sector in the 1990s. *The Review of Economics and Statistics 88.4*, s. 748-758.
- Francois, J., & Hoekman, B. (2010). Services trade and policy. *Journal of Economic Literature, Vol. 48, No. 3*, s. 642-692.
- Gáková, Z., & Dijkstra, L. (2008). Labour mobility between the regions of the EU-27 and a comparison with the USA. *European Union Regional Policy 2*.

- Garmaise, M. J. (2009). Ties that Truly Bind: Noncompetition Agreements, Executive Compensation, and Firm Investment. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 27, No. 2,, s. 376-425.
- Gilbert, R. (2006). Looking for Mr. Schumpeter: Where Are We in the Competition-Innovation debate? I *Innovation Policy and the Economy*, Vol. 6 (s. 159-213). The MIT Press.
- Gilson, R. J. (1999). The Legal Infrastructure of High Technology Industrial Districts: Silicon Valley, Route 128, and Covenants Not to Compete." *New York University Law Review* 74(3), s. 575–629.
- Girma, S., Greenaway, A., & Kneller, R. (2004). Does exporting increase productivity? A microeconomic analysis of matched firms. *Review of International Economics* 12.5, s. 855-866.
- Gordon, R. J. (2004). Why was Europe left at the station when America's productivity locomotive departed? *National Bureau of Economic Research*, No. w10661.
- Görg, H., & Greenaway, D. (2004). Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment? *The World Bank Research Observer* 19.2, s. 171-197.
- Görg, H., Henry, M., & Strobl, E. (2008). Grant support and exporting activity. *The review of economics and statistics* 90.1, s. 168-174.
- Griffith, R., & Harmgart, H. (2008). Supermarkets and Planning Regulation. *CEPR Discussion Papers* 6713.
- Griffith, R., Harrison, R., & Simpson, H. (2010). Product Market Reform and Innovation in the EU. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(2), s. 389-415.
- Grossman, G. M., & Rossi-Hansberg, E. (2008). Trading tasks: A simple theory of offshoring. *American Economic Review* 98.5.
- Gust, C., & Marquez, J. (2004). International comparisons of productivity growth: The role of information technology and regulatory practices. *Labour Economics*, vol. 11(1).
- Haskel, J., & Sadun, R. (2012). Regulation and UK Retailing Productivity: Evidence from Microdata. *Economica*, 79, s. 425-448.
- Hausmann, R., Pritchett, L., & Rodrik., D. (2005). Growth accelerations. *Journal of Economic Growth* 10.4 , s. 303-329.
- Hayakawa, K., Machikita, T., & Kimura, F. (2012). Globalization And Productivity: A Survey Of Firm-Level Analysis. *Journal of Economic Surveys* 26.2, s. 332-350.
- Hijzen, A., Jean, S., & Mayer, T. (2011). The effects at home of initiating production abroad: evidence from matched French firms. *Review of World Economics* 147.3, s. 457-483.
- Hiller, S. (2011). The export promoting effect of emigration: Evidence from Denmark. *FIW - Working Paper*.
- ILO. (2006). *Non-Competition Clauses (covenants not to compete) in Labour Contracts*. Paris.
- Jacobsen, R. H. (2011). *Effektvurdering af virksomheders anvendelse af standarder*. CEPR.
- Jacobsen, R. H., & Junge, M. (2007). *Analyse af standarders betydning for den økonomiske vækst*. CEPR.
- Jacobsen, R. H., Junge, M., & Skaksen, J. R. (2011). *Højtuddannede indvandreteres bidrag til det danske samfund*. CEPR.
- Jones, B. F., & Olken, B. A. (2008). The anatomy of start-stop growth. *The Review of Economics and Statistics* 90.3, s. 582-587.
- Kalinova, B., Palerm, A., & Thomsen, S. (2010). OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update. *OECD*.
- Kangasniemi, M. e. (2012). The economic impact of migration: productivity analysis for Spain and the UK. *Journal of Productivity Analysis* 38.3, s. 333-343.
- Kaplan, S. N., & Strömberg, P. (2008). Leveraged buyouts and private equity. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22 (4).
- Kellogg, R. (2009). Learning by drilling: Inter-firm learning and relationship persistence in the texas oilpatch. *NBER working paper*.
- Kinoshita, Y. (2012). *Denmark's External Competitiveness and Price Level*. IMF.



- Kirchner, C. (2011). *Rail Liberalization Index - Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*. IBM Global Business Services.
- Kleven, H. J., Landais, C., Saez, E., & Schultz, E. (2013). Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark. *NBER Workings Paper 18885*.
- Knudsen, J. V. (15. April 2011). Lidl runder 2,5 mia. kr. *Dansk Handelsblad*.
- Knudsen, J. V., & Carstensen, N. H. (5.. Maj 2012). Fakta overhaler Kvickly og SuperBest i år. *Dansk Handelsblad*.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen . (2008). *Rapport fra udvalget om ændring af fusionskontrolreglerne*.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2011). *Dagligvaremarkedet - Konkurrence- og Forbrugeranalyse 06/2011*. København: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2012). *Rapport fra konkurrencelovsudvalget*.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013). *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder - Konkurrence og forbrugeranalyser 01*. København: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013). *Sammenligning af priser mellem lande*.
- Konkurrencestyrelsen. (2008). *Konkurrenceredegørelse*.
- Konkurrencestyrelsen. (2010). *Konkurrencekultur*.
- Kox, H. L., & Nordås, H. K. (2009). *Regulatory Harmonization and Trade in Services: Volumes and Choice of Mode*. CPB Netherland's Bureau for Economic Policy Analysis.
- Kox, H., & Lejour, A. (2005). Regulatory Heterogeneity as Obstacle for International Service Trade. *CPB Discussion Paper*.
- Kox, H., Lejour, A., & Verweij, G. (2009). *Regulatory barriers in business and transport services trade*. CPB Netherland's Bureau for Economic Policy Analysis.
- Levinsohn, & Petrin. (2003). Estimating Production Functions Using Inputs to Control for Unobservables. *Review of Economic Studies, Vol. 70 Nr. 2*.
- Ma, T.-C. (2011). The effect of competition law enforcement on economic growth. *Journal of Competition Law and Economics 7.2* , s. 301-334.
- Malchow-Møller, N., Markusen, J. R., & Schjerning, B. (2013). Foreign Firms, Domestic Wages. *Scandinavian Journal of Economics*.
- Malchow-Møller, N., Munch, J. R., & Skaksen, J. R. (2011a). *Danmarks Kvalifikationsbalance*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Gyldendal A/S.
- Malchow-Møller, N., Munch, J. R., & Skaksen, J. R. (2013). Services Trade, Goods Trade and Productivity Growth: Evidence from a Population of Private Sector Firms.
- Malchow-Møller, N., Munch, J., & Skaksen, J. R. (2011b). Do foreign experts increase the productivity of domestic firms? *IZA Working Paper*.
- Marx, M., Singh, J., & Fleming, L. (2011). *Regional Disadvantage? Non-competes and Brain Drain*. MIT Sloan School of Management.
- Marx, M., Strumsky, D., & Fleming, L. (2009). Mobility, Skills, and the Michigan Non-compete Experiment. *Management Science, vol. 55(6)*.
- McCloughan, P., Lyons, S., & Batt, W. (2007). The Effectiveness of Competition Policy and the Price-Cost Margin: New Econometric Evidence. *London Economics working papers*.
- McGowan, M. A., & Jamet, S. (2012). *Sluggish Productivity Growth in Denmark: The Usual Suspects?* OECD Economics Department Working Papers, No. 975, OECD Publishing.
- McKinsey (2010). (2010). *Creating Economic Growth in Denmark Through Competition*. Copenhagen, November : McKinsey.
- McKinsey Copenhagen. (2010). *Creating Economic Growth in Denmark Through Competition*. McKinsey & Company.
- Meinen, P. (2013). Productivity and Exporting Dynamics in the Face of Trade Liberalization. *Working Paper, Aarhus Universitet*.

- Melitz, M. J. (2003). The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, Volume 71, Issue 6, November, s. 1695–1725.
- Miljøministeriet; By- og Landskabsstyrelsen;. (2010). *Vejledning om detailhandelsplanlægning*.
- Miljøministeriet; Naturstyrelsen. (2006). *Betænkning fra Udvalget for Planlægning og Detailhandel*.
- Minondo, A. (2007). The disappearance of the border barrier in some European Union countries' bilateral trade. *Applied Economics* 39.1, s. 119-124.
- Møllgaard, P. (2006). Konkurrencelovgivningen i Danmark : Mål og virkning. *Erhvervsjuridisk Tidsskrift*, Nr. 4, s. 316-325.
- Møllgaard, P. (2012). Konkurrence og konkurrencepolitik. I: *Jubilæumsskrift: De Økonomiske Råd*, s. 229-239.
- Molnár, M., & Bottini, N. (2010). *How Large are Competitive Pressures in Services Markets*. OECD Journal.
- Monteagudo, J., Rutkowski, A., & Lorenzani, D. (2012). *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*. European Commission, Economic Papers no. 456.
- Munch, J. R., & Skaksen, J. R. (2008). Human capital and wages in exporting firms. *Journal of International Economics* 75.2, s. 363-372.
- Munch, J. R., & Skaksen, J. R. (2009). Specialization, outsourcing and wages. *Review of World Economics* 145.1, s. 57-73.
- Navaretti, G. B., Castellani, D., & Disdier, A.-C. (2010). How does investing in cheap labour countries affect performance at home? Firm-level evidence from France and Italy. *Oxford Economic Papers* 62.2, s. 234-260.
- Nickell, S. J. (1996). Competition and Corporate Performance. *Journal of Political Economy*, Vol. 104, No. 4, s. 724-746.
- Nicoletti, G., & Scarpetta, S. (2005). Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 460.
- Noguer, M., & Siscart, M. (2005). Trade raises income: a precise and robust result. *Journal of International Economics* 65.2, s. 447-460.
- Nordås, H. K., & Kox, H. (2009). Quantifying Regulatory Barriers to Services Trade. *OECD Trade Policy Papers* No. 85.
- OECD. (2003). *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*. OECD.
- OECD. (2012). *Import Competition, Domestic Regulation and Firm-Level Productivity Growth in the OECD*. OECD.
- OECD. (2013). *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*. OECD.
- Ortega, F., & Peri, G. (2012). The effect of trade and migration on income. *National Bureau of Economic Research* No. w18193.
- Orth, F. M. (2012). Productivity dynamics and the role of "big-box" entrants in retailing. *IFN arbejdsrapport nr. 898*.
- Pacchioli, C. (2011). Is the EU Internal Market Suffering from an Integration Deficit? *CEPS Working Documents*.
- Park, S.-H., & Chan, K. S. (1989). A cross-country input-output analysis of intersectoral relationships between manufacturing and services and their employment implications. *World Development*, Vol. 17, No. 2, s. 199-212.
- Parrotta, P., Pozzoli, D., & Pytlikova, M. (2012). *Does labor diversity affect firm productivity?* IZA Discussion Paper no. 6973, Aarhus Universitet.
- Peri, G. (2012). The effect of immigration on productivity: Evidence from US states. *Review of Economics and Statistics* 94.1, s. 348-358.
- Produktivitetsskommissionen. (2013). *Danmarks produktivitet - hvor er problemerne? Analyserapport 1*.
- Qian, Y. (2007). Do national Patent Laws stimulate domestic innovation in a global patenting environment? *The Review of Economics and Statistics* 89(3), s. 436-453.
- Quartz+co. (2011). *Effektivisering af DSB*.
- Rambøll. (2010). *Erhvervs- Og Byggestyrelsen Konsulentundersøgelse Af Byggesagsgebyrer*.

- Reglab. (2012). *Flere udenlandske vidensarbejdere til Hovedstadsregionen*. Reglab.
- Rigsrevisionen. (2012). *Notat til Statsrevisorene om beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med ARRIVA*.
- Sadun, R. (2011). Does Planning Regulation Protect Independent Retailers. *HBS, NBER*.
- Samila, S., & Sorenson, O. (2011). Noncompete Covenants: Incentives to Innovate or Impediments to Growth. *Management Science*, Vol. 57, No. 3, s. 425–438.
- Schivardi, F., & Viviano, E. (2010). Entry Barriers in Retail Trade. *The Economic Journal*, vol. 121, s. 145-170.
- Schmitz, J. A. (2005). What Determines Productivity? Lessons from the Dramatic Recovery of the U.S. and Canadian Iron Ore Industries Following Their Early 1980s Crisis. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 113(3), s. 582-625.
- Smeets, V., & Warzynski, F. (2010). *Learning by Exporting, Importing Or Both?: Estimating Productivity with Multi-product Firms, Pricing Heterogeneity and the Role of International Trade*. Aarhus School of Business, Department of Economics.
- Stuart, T., & Sorenson, O. (2003). Liquidity events and the geographical distribution of entrepreneurial activity. *Administrative Science Quarterly*, 48(2), s. 175-201.
- Svenska Lokaltrafikföreningen. (2002). *Public transport in Sweden - co-ordination and competition*.
- Syverson, C. (2011). What Determines Productivity? *Journal of Economic Literature*, vol. 49(2).
- The Boston Consulting Group. (2009). *Øget Konkurrenceudsættelse af jernbanesektoren*. *The Handbook of Competition Enforcement Agencies*. (2012). Global Competition Review.
- Thornton, R. A., & Thompson, P. (2001). Learning from experience and learning from others: An exploration of learning and spillovers in wartime shipbuilding. *American Economic Review*.
- Van Reenen, J. (2011). Does competition raise productivity through improving management quality? *International journal of industrial organization*, 29 (3) , s. 306-316.
- Vejdirektoratet. (2011). *Evaluering af forsøg med modulvogntog - danske erfaringer*.
- Vejdirektoratet. (2011b). *Slutrapport. Bilag 9B: Samfundsøkonomiske beregningsresultater*. Vejdirektoratet.
- Vejdirektoratet og Trafikstyrelsen. (2010). *Forslag om forhøjelse af lastbilers tilladte drivakseltryk og totalvægt. Belysning af konsekvenser*. Vejdirektoratet.
- Vogel, A. (2011). Exporter performance in the German business services sector. *The Service Industries Journal*, Vol. 31, No. 7, May , s. 1015–1031.
- Wagner, J. (2006). Exports, foreign direct investment, and productivity: Evidence from German firm level data. *Applied Economics Letters* 13.6, s. 347-349.
- Wagner, J. (2011). Offshoring and firm performance: Self-selection, effects on performance, or both? *Review of World Economics* 147.2, s. 217-247.
- Wagner, J. (2012). International trade and firm performance: a survey of empirical studies since 2006. *Review of World Economics* 148.2, s. 235-267.
- Walmart. (2011). Financial Report.
- Wilberforce, R., Alan, C., & Elles, N. (1966). *The Law of Restrictive Practices and Monopolies*. London: Sweet and Maxwell.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet. (2007). *Danmark på de globale markeder*.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet. (2011). *Internationale virksomheder i Danmark*. Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2010b). *Kommissorium for detailhandelsforum*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

## 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](http://www.produktivitetskommissionen.dk) //

