

Review: Produktivitetskommissionen – en analyse. Del 1: Generel del

Christen Sørensen, fhv. overvismand
cs020345@gmail.com

Produktivitetskommissionen skulle analysere årsager til en utilfredsstillende produktivitetsudvikling i Danmark siden midten af 1990'erne og følge op med konkrete forslag til produktivitetsfremme. Kommissionen fik og accepterede vel også et meget krævende kommissorium såvel som en kort tidsfrist på ca. 2 år til at udføre de stillede opgaver.

Desværre oplyses det ikke, hvilke generelle overvejelser kommissionen gjorde sig i lyset heraf. Det heraf følgende ekstra tidspres har præget kommissionens arbejde. Planlagte undersøgelser blev helt eller delvist opgivet, relevante problemstillinger blev ikke analyseret, og på centrale områder – bl.a. uddannelsesområdet – blev analyserne ikke afsluttet med konkrete forslag til, hvordan identificerede svagheder kunne afhjælpes.

Næppe nogen kommission kunne have løst de i kommissoriet stillede opgaver – og da slet ikke inden for en tidsfrist på ca. 2 år. Men kommissionen burde straks have gjort eksplicit opmærksom på, at de stillede opgaver ikke kunne løses tilfredsstillende inden for en tidsfrist på ca. 2 år.

Kommissoriet: krævende og alligevel med meget kort tidsfrist

Den efterfølgende analyse af Produktivitetskommissionens arbejde er primært baseret på kommissionens 6 analyserapporter og Slutrapporten.

Kommissoriet for Produktivitetskommissionen blev desværre formuleret på en sådan

måde, at en tilfredsstillende opgaveløsning nærmest på forhånd var umuliggjort.

For det første skulle der gennemføres en meget bred og omfattende analyse af årsagerne til den utilfredsstillende produktivitetsudvikling i Danmark siden midten af 1990'erne. Årsagerne hertil skulle identificeres for såvel den private som den offentlige sektor samt helt ned i en række underliggende erhverv indenfor industri, byggeri og service. Og i tilknytning hertil skulle det kortlægges, hvordan viden og uddannelse i sammenhæng hermed udnyttedes af virksomhederne.

I løsningen af denne opgave skulle ikke blot eksisterende viden, men også viden fra nye analyser, inddrages. På basis heraf skulle kommissionen opstille *konkrete forslag* til, hvordan produktiviteten i såvel private erhverv som i det offentlige kunne øges, så produktiviteten i Danmark igen kunne nærme sig topniveauet blandt OECD-landene. Dette var en kolossal opgave ikke mindst grundet de meget generelle og vage formuleringer i kommissoriet. Næppe nogen kommission ville have kunnet løfte denne opgave tilfredsstillende.

For det andet fik Produktivitetskommissionen en meget kort tidsfrist til at gennemføre

det ønskede omfattende og krævende analysearbejde, som kommissoriet fra marts 2012 lagde op til. Oprindeligt skulle arbejdet være afsluttet ved udgangen af 2013, men fristen blev udsat til ultimo marts 2014.

Kombinationen af den meget omfattende og bredt formulerede opgave for Produktivitetskommissionen og den ret korte tidsfrist, der også skal ses på baggrund af, at kommissionen selv skulle etablere et sekretariat, har haft afgørende betydning for opgaveløsningen. Dette fremgår måske mest tydeligt, når de planlagte undersøgelser sammenholdes med de realiserede undersøgelser.

Analysen af Produktivitetskommissionens arbejde er opdelt i hhv. en generel del, hvor kommissionens arbejde belyses under et, og en speciel del, hvor der dels fokuseres på det talmæssige udgangspunkt for kommissionens arbejde, dvs. de anvendte produktivitetsmål, og dels på uddannelsesområdet. Mens det ikke er nødvendigt at udbygge, hvorfor de anvendte produktivitetsmål er centrale i en analyse af produktivetsproblemet, kan det være relevant at begrunde, at uddannelsesområdet sættes i fokus udover dets betydning for arbejdskraftens effektivitet el. produktivitet. Kommissionen undervurderede tilsyneladende i det meste af dens arbejdsperiode uddannelsesområdets betydning for den utilfredsstillende produktivetsudvikling. Dette har givetvis også medført, at kommissionen end ikke har forsøgt at analysere konkrete forslag til nye reformer på uddannelsesområdet. På dette helt centrale område har kommissionen begrænset sig til at diagnosticere problemer i vort uddannelsessystem, selvom der i henhold til kommissoriet skulle fremlægges konkrete forslag.

Den generelle del er opdelt i fire hovedafsnit og en konklusion: 1) Planlagte undersøgelser, der helt eller delvist blev opgivet, 2) Problemstillinger eller områder, der ikke er analyseret, 3) Kommissionens forslag til yderli-

gere undersøgelser, 4) Problemstillinger og områder, der i realiteten blev negligeret samt 5) Generel vurdering af opgaveløsningen.

Planlagte undersøgelser, der helt eller delvist blev opgivet

I skema 1 er der en oversigt over de planlagte syv undersøgelser, der ikke eller kun i meget sporadisk form er blevet gennemført. Som det fremgår, hidrører disse syv eksempler fra de to første analyserapporter, hvilket kunne indikere, at kommissionen, som deadline nærmede sig, indså, at der var en række undersøgelser, som det ikke var muligt at gennemføre indenfor den givne tidsfrist. Det er da også konsistent hermed, at det først er i senere rapporter – fra og med Analyserapport 4 – at der eksplicit gøres opmærksom på, at en række ønskelige undersøgelser ikke gennemføres, jf. skema 2. I slutrapporten er det dog i nogle tilfælde forsøgt at rette op herpå, jf. det følgende.

Sammenligninger af kommunernes produktivitet

I Slutrapporten er der side 104-05 et kort referat af resultaterne af den i Analyserapport 1 annoncerede analyse af de effektivitetsforbedringer, som hypotetisk kunne opnås, hvis effektiviteten i den kommunale opgaveløsning i alle kommuner blev løftet til effektivitetsniveauet i den mest effektive kommune. Denne analyse er på Produktivitetskommissionens foranledning blev udført af KORA (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning). Der er kun kort anført resultater for folkeskoler, daginstitutioner og ældrepleje, hvor potentialet er opgjort til omkring 10 pct. i effektivitetsforbedringer. Den tilsigtede ambition med analysen er derfor næppe opnået.

Branchevise problemstillinger vedrørende beregning og fortolkning af produktivitet
Betragtningerne herom for så vidt angår de private serviceerhverv er i Analyserapport 1 samlet i kapitel 8. Betragtningerne er foku-

Skema 1: Planlagte undersøgelser, der helt eller delvist blev opgivet

Rapport ^a	Side	Emnet for undersøgelsen
1	14 58	Sammenligninger af kommunernes produktivitet: »Sådanne sammenligninger vil være en del af Kommissionens fremadrettede arbejde.« »Kommissionen har bl.a. igangsat et projekt, der på baggrund af detaljerede regnskabstal skal skabe ny viden om kommunernes effektivitet. Projektet vil indgå i Produktivitetskommissionens vurdering af potentialet for at øge produktivitet, effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor.«
1	29	"I del 2 redegøres for branchespecifikke problemstillinger vedrørende beregning og fortolkning af produktivitet.«
1	66	"Produktivitetskommissionen vil derfor være særligt opmærksom på, om et bedre samspil mellem forsyningsvirksomheder og andre virksomheder kan bidrage til øget produktivitetsvækst i Danmark som helhed."
1	92	"Produktivitetskommissionen vil i sit kommende arbejde se nærmere på, om Danmark er god nok til at kanalisere investeringerne derhen, hvor de gavner produktiviteten mest.«
2	97	Selskabsskatten: »... emnet vil blive behandlet i en senere rapport, hvor også skattens betydning for udenlandske selskabers tilskyndelse til at investere i Danmark indgår."
2	102	Forskærskatteordningen: »... et tema, som Kommissionen vender tilbage til ... i forbindelse med en bredere analyse af muligheden for at anvende skattepolitikken til at styrke produktivitetsudviklingen."
2	133	El-, gas- og vandforsyning: »... i en senere rapport om infrastrukturens betydning for produktiviteten vil Produktivitetskommissionen vende tilbage til forholdene inden for el-, gas- og vandforsyning.«

a. Analyserapporter er i kolonne 1 i skema 1-3 anført ved løbenummer.

seret på de problemer, der måtte følge af, at der ikke er anvendt A-metoder, men B- eller C-metoder i deflateringen, dvs. i omregningen fra løbende til faste priser. Opdelingen af deflationsmetoder i A-, B- eller C-metoder hidrører fra EU's statistikenhed, Eurostat. Ved A-metoder tages kvalitetsændringer i høj grad i betragtning i opgørelsen af kvalitetsjusterede priser, dvs. priser korrigeret for kvalitetsændringer. Såfremt det ikke er muligt at opstille kvalitetsjusterede priser, siges deflateringen at være gennemført efter en B-metode. Det vil ved kvalitetsforbedringer føre til en overvurdering af prisudviklingen og derfor til en undervurdering af mængdeudviklingen. Såfremt der på et område ikke findes prisserier, som f.eks. på en række offentlige områder, siges deflateringen at følge en C-metode.

Om dagligvarebranchen anføres (Analyserapport 2: 117) eksempelvis i fortsættelse

heraf: »B-metoder kan kun anvendes med forbehold ved produktivitsanalyser, da de ikke tager højde for, at en del af prisstigningen i en branche kan skyldes en højere kvalitet af produkterne. Det kan derfor ikke udelukkes, at de officielle statistikker giver et for negativt billede af produktivitsudviklingen i dagligvaresegmentet«.

I betragtning af, at kommissionen lægger til grund, at arbejdstimeproduktiviteten skulle være faldet med i gennemsnit 1,4 pct. om året i 12-årsperioden 1995-2007 for dagligvarebranchen, er det anførte såvel i Analyserapport 1 som 2 helt utilstrækkeligt.

Produktivitet går normalt kun én vej, nemlig opad. I begyndelsen af en nedgangskonjunktur kan der dog indtræffe et produktivitsfald, idet arbejdsstyrken (hoarding) ofte ikke umiddelbart afstemmes hermed, fordi der kan herske usikkerhed om, hvordan konjunkt-

rudviklingen udvikler sig. Men i det konkrete tilfælde drejer det sig om en 12 årig periode, der i øvrigt afsluttes med en voldsom overopledning af dansk økonomi i 2006 og 2007, hvorfor hoarding-argumentet ikke bidrager til at forklare den anførte negative produktivtetsudvikling.

Den utilstrækkelige behandling af produktivtetsparadokset i dagligvarehandlen understreges af, at det intet sted er anført, at produktionsværdien i handelserhvervene, herunder i dagligvarebranchen, opgøres på en specifik måde i nationalregnskabsstatistikken: nemlig ved bruttoavancen. Denne opgørelsesmåde (Sørensen, 2014) kan bl.a. i perioder med stigende konkurrencepres føre til en undervurdering af produktivtetsudviklingen.

For forretningsservice, som der også fokuseres på i Analyserapport 2, lægger kommissionen til grund, at der endog har været et gennemsnitligt fald i arbejdstimeproduktiviteten på 2,0 pct. om året i 15-årsperioden 1995-2010. Med udgangspunkt heri (Analyserapport 2: 109-110) fokuseres især på de mulige negative produktivitetseffekter af ejerskabsrestriktioner i en række erhverv under forretningsservice. Men dels kan det næppe være ejerskabsrestriktioner, der har bevirket dette meget markante produktivitetsskud, da disse restriktioner har været gældende i hele undersøgelsesperioden, og dels kan det ikke være retvisende, at der er sket et så dramatisk produktivitetsskud i denne sektor. Nationalregnskabet må enten give et forkert billede af produktiviteten i denne sektor, jf. anvendelsen af også B-metoder til deflatering, eller også må arbejdstimeproduktiviteten give et meget misvisende udtryk for produktiviteten i denne sektor, se herom nærmere i del 2.

Det er meget bemærkelsesværdigt, at Produktivtetskommissionen alt for ukritisk anvender de anførte tal for dagligvarebranchen og forretningsservice. Det er måske endnu

mere bemærkelsesværdigt, at det især er dagligvarebranchen, som kommissionen fokuserer på, idet forretningsservice målt på bruttoværditilvæksten er ca. dobbelt så stor som detailhandel og omkring 7 gange større end dagligvarebranchen!

Samspil mellem forsyningsvirksomheder og andre virksomheder

Som det fremgår af skema 2, har kommissionen, jf. Analyserapport 5, ikke analyseret betydningen af forsyningsområdet (energi- og vandforsyning mv.) for produktivtetsudviklingen. Det følger heraf også, at der ikke, som ellers annonceret i Analyserapport 1, er analyseret, om et bedre samspil mellem forsyningsvirksomheder og andre virksomheder kan bidrage til øget produktivtetsvækst i Danmark som helhed.

På dette område er der i slutrapporten tilføjet et 12-siders afsnit om »En omkostningseffektiv energiproduktion og -distribution«. Dette afsnit er især koncentreret om konsekvenser af den ambitiøse danske klimapolitik med tilhørende grøn energiomstilling for omkostninger og forsynings sikkerhed i en verden med ret så skiftende relative energipriser.¹ I denne sammenhæng er det endvidere ikke mindst PSO-afgiften, der er i fokus. Det er i denne sammenhæng interessant, at det netop er PSO-afgiften, der er den klart største monetære post i regeringens efterfølgende vækststudie »Danmark helt ud af krisen« fra maj 2014. I henhold til dette studie skal PSO-afgiften nedsættes med 5,8 mia. kr. frem til 2020, hvilket er planens klart største post inden for rammen på 10 mia. kr.²

Kanaliserings af investeringer

Det ses ikke, at dette emne er eksplicit behandlet i nogen af de seks analyserapporter. Det anføres blot i Slutrapporten, at beskattningen af erhvervsindkomst og kapitalafkast bør indrettes, så det samfundsøkonomiske investeringsafkast bliver størst.

Selskabsskatten og skattens betydning for udenlandske selskabers tilskyndelse til at investere i Danmark

Dette emne er behandlet i kapitel 6 i Slutrapporten. Hovedanbefalingen er, som det også anføres i sammenfatningen af denne rapport side 18-19, at der sker en skatteomlægning fra selskabs- og personskatter til skatter på forbrug og ejendom. I tilknytning hertil anbefales, at der nedsættes et sagkyndigt udvalg, som især skal udrede, hvordan der kan skabes et mere neutralt og symmetrisk regelsæt for beskatning af erhvervsindkomst og kapitalafkast, så kapitalen ledes derhen, hvor det samfundsøkonomiske afkast er størst. Det anbefales i tilknytning hertil, at den effektive selskabsbeskatning i Danmark ikke bør være højere end i vore nabolande.

Forskerskatteordningen analyseres i forbindelse med en bredere analyse af muligheden for at anvende skattepolitikken til at styrke produktivitetsudviklingen

Dette emne ses ikke at være analyseret. Forskerskatteordningen er udover annonceringen i Analyserapport 2 kun nævnt side 129 i Slutrapporten.

Betydningen af el-, gas- og vandforsyningen for produktiviteten

Der henvises til det anførte under *Samspil mellem forsyningsvirksomheder og andre virksomheder*, ligesom der henvises til det

anførte i skema 2 vedrørende Analyserapport 5. Her anføres direkte, at forholdene indenfor energisektoren er så komplicerede, at Produktivitetskommissionen ikke har haft mulighed for en grundlig behandling af denne sektor indenfor den givne tidsramme. En tilsvarende formulering indgår også i Slutrapporten, se side 62.

Problemstillinger eller områder, der ikke er analyseret

Mens det forrige afsnit vedrørte undersøgelser, der var planlagt, men som næppe kan vurderes at være gennemført som tiltænkt, selv om Produktionskommissionen ikke forholder sig hertil, er der også problemstillinger eller områder, som ikke er analyseret, og som kommissionen eksplicit gør opmærksom på. Bortset fra de ovenfor nævnte områder indenfor infrastruktur er det forhold indenfor undervisningsområdet, som ikke er analyseret, jf. skema 2.

Kommissionens forslag til yderligere undersøgelser

Som anført fik kommissionen såvel en meget bred og omfattende opgave som en relativ kort tidsfrist til løsningen af opgaven. Dette har, som det fremgår af det ovenfor anførte, betydet, at en række planlagte analyseopgaver næppe er blevet gennemført som tilsigtet, jf. skema 1, ligesom en række opgaver direkte er blevet valgt fra, jf. skema 2.

Skema 2: Problemstillinger eller områder, der ikke er analyseret

Rapport	Side	
4	7	Efteruddannelse og andre uddannelsesstilbud (udover fra grundskoler, ungdomsuddannelser via gymnasier og erhvervsskoler samt universiteter).
4	95	Erhvervsskoler: ikke detaljerede reformforslag, da regeringen i oktober 2013 kom med et udspil på området, som der arbejdes på.
4	124	Finansiering og styring af de højere læreanstalter: ingen konkret model. Der foreslås en radikal gentænkning af den måde, institutionerne er styret og finansieret på.
5	7-8, 14	Infrastrukturen på forsyningsområdet (energi- og vandforsyning mv.) diskuteres ikke. Forholdene indenfor især energisektoren er imidlertid så komplicerede, at Produktivitetskommissionen ikke har haft mulighed for en grundig behandling af denne sektor inden for den givne tidsramme.

Men dette er ikke det eneste, der viser, hvor presset kommissionen har været. I skema 3 er det søgt sammenfattet, hvilke ekstra undersøgelser kommissionen anbefaler, at an-

dre gennemfører med henblik på at forbedre produktiviteten.

Oversigten i skema 3 viser, at Produktivets-

Skema 3: Undersøgelser anbefalet af Produktivitetskommissionen

Rapport	Side	Art ^a	Emne
1	63	Udvalg	Bedre statistikgrundlag for bygge- og anlægsbranchen med repræsentanter fra bl.a. Danmarks Statistik og branchen. ^b
2	13, 54, 58	Udvalg	Forslag til styrkelse af de institutionelle rammer for konkurrence- og forbrugermyndighederne.
2	13, 67, 79	Udvalg	Forslag til en mere effektiv organisering og koordinering af den samlede danske eksportfremmeindsats.
2	91, 96, 105	?	Gennemgang af den branchespecifikke regulering med henblik på forenkling og tilpasning, herunder afskaffelse af ejerskabsrestriktioner.
2	114	Undersøgelse	Internationalt udbud af områder til hypermarkeder i tilknytning til Ielpelser af Planloven.
2	134, 140	Undersøgelse	Oprettelse af et uafhængigt selskab til administration og salg af postadresser.
3	78	Undersøgelse	Administrative fællesskaber mellem offentlige enheder.
3	100	Undersøgelse	Udvikling af praktisk ledelseskompetence i den offentlige sektor.
4	20, 83	Undersøgelse	Hvordan intensiveres børns indlæring i dagtilbuddene?
4	22, 118, 123	Undersøgelse	Om antallet af forskellige uddannelsesretninger på de videregående uddannelser med fordel kan begrænses.
4	22,128	Undersøgelse	Om de videregående uddannelser er afstemt efter arbejdsmarkedets (samfundets) behov.
4	22,163	Udvalg	Om vidensamarbejde og -overførsel fra universiteter til erhvervslivet kan forbedres.
4	83, 88	Undersøgelse	Er kompetencemålene i læreruddannelsen tilstrækkelige?
4	83, 88	Undersøgelse	Er mange små lærerseminarer hensigtsmæssige?
4	88	Undersøgelse	Er folkeskolelæreruddannelsen blevet mere forskningsbaseret?
4	107	Undersøgelse	Om den nuværende model med selvejende institutioner på ungdomsuddannelsesområdet er hensigtsmæssig.
4	125	Undersøgelse	Om et indkomsttaxameter kan gennemføres i praksis.
6	19, 20, 71, 79	Uafhængig central instans	Mulighed for udbud af tilkøbsydelse fra offentlige myndigheder. Erfaringer fra frikommuneforsøg inddrages.
6	20, 89	?	Betydning af frit valg for bl.a. den offentlige sektors produktivitet og effektivitet.
6	20,110	Undersøgelse	Hvordan gøre offentlige indkøb via indkøbscentraler mere effektive?
6	41, 46	Undersøgelse	Fordele/ulempes ved fjernelse af lovbestemte barrierer for udlicitering på »bløde« områder (folkeskoler, gymnasier, erhvervsskoler).
Slut ^c	21, 64	Undersøgelse	Om teknologineutralitet kan opnås i forhold til støtte af vedvarende energi. Om en vis energiproduktion baseret på gas skal fastholdes. Om den værende PSO-støtteordning med fordel kan omlægges.
Slut ^c	21,65	Undersøgelse	Styreformen for selskaberne i energisektoren (herunder om el-netselskaberne har de rette incitamenter).
Slut ^c	19, 114	Sagkyndigt Udvalg	Hvordan skabes et mere neutralt og symmetrisk regelsæt for beskatning af erhvervsindkomst og kapitalafkast.

- I de fleste tilfælde er det kun anført, at en undersøgelse anbefales gennemført. I nogle få tilfælde er det dog anført, at undersøgelsen foreslås gennemført af et udvalg. I et par tilfælde er der hverken anvendt betegnelser som undersøgelser eller udvalg. I disse tilfælde er der anført et ? i denne kolonne.
- Også anført side 148 i Analyserapport 2.
- Betegnelse for Slutrapporten. Der er i skema 3 kun anført undersøgelser m.v. fra Slutrapporten, hvis de ikke allerede er nævnt i de forudgående Analyserapporter.

kommissionen i hvert fald har anbefalet 24 supplerende undersøgelser. Og det kan ikke udelukkes, at der i virkeligheden er foreslået flere, da det i en række tilfælde er anført, at evalueringer af bestemte områder er ønskelig. Det er ikke klart, hvorfor kommissionen i nogle tilfælde bruger udtrykket evalueringer fremfor undersøgelser. Men evalueringer er ikke inddraget i skema 3.

Det fremgår endvidere af skema 3, at 9 ud af de 24 undersøgelser mv. vedrører uddannelsesområdet. Dette har, som anført i indledningen, været medvirkende til, at der fokuseres på uddannelsesområdet i del 2 af denne analyse.

Problemstillinger og områder, der i realiteten blev negligeret

Når et arbejde skal vurderes, er et af de mest afgørende og vanskeligste punkter at vurdere, hvad der burde være inddraget, men som ikke blev det eller kun i yderst sporadisk omfang blev inddraget. Her skal anføres to eksempler herpå, dels et område, der ikke blev inddraget: it-systemerne i den offentlige serviceproduktion og dels et område, der kun meget sporadisk blev inddraget: produktiviteten i forretningsservice.

It-systemerne i den offentlige serviceproduktion

I Produktivitetskommissionens analyser anføres gang på gang, hvor vigtige it-systemer er blevet for produktivitetsudviklingen. På denne baggrund er det meget overraskende, at der ikke er overvejelser over, hvad der er baggrunden for de næsten systematiske fejlslagne større offentlige it-udviklingsprojekter. Derfor er der naturligvis heller ingen forslag til, hvordan det kan opnås, at der fremover opnås langt bedre resultater.

Kommissionen anfører (Analyserapport 6: 126) dog: »Erfaringer fra it-projekter illustrerer risikoen ved innovation i den offentlige sektor. I en analyse af statslige it-projekter

konkluderer Finansministeriet (2010) i en arbejdsgrupperapport, at vellykkede projekter snarere er undtagelsen end reglen. Der har været store overskridelser af budgetter og tidsplaner.«

Der kommer jo stadig det ene eksempel efter det andet på, at vellykkede projekter snarere er undtagelsen end reglen. Et af de seneste eksempler herpå er det fælles inddrivelsessystem, som SKAT satte i drift i september 2013, men som er forbundet med så store problemer, at kun indsættelse af meget betydelige ekstra personressourcer fra andre afdelinger i SKAT hindrer et egentligt sammenbrud.

Af ovenstående årsager burde it-projektproblemer være langt dybere undersøgt af kommissionen. Her ligger et afgørende produktivetsproblem.

Produktiviteten i forretningsservice

I Analyserapport 2 lægger Produktivitetskommissionen til grund, at timearbejdskraftproduktiviteten i branchen forretningsservice er faldet med 2 pct. om året i femtenårsperioden 1995-2010.

På denne baggrund er det dybt underligt, at kommissionen helt undlader en egentlig analyse af årsagerne til produktivetsudviklingen i forretningsservice. Der anføres (Analyserapport 2: 109-110) kun nogle overordnede betragtninger om ejerskabsrestriktioner. Interessen fokuseres i stedet på ikke mindst udviklingen i detailhvervet, og herunder særligt på dagligvarebranchen. I den anvendte tolvårsperiode 1995-2007 faldt produktiviteten i detailbranchen/dagligvarebranchen med i gennemsnit 0,4 pct./1,4 pct. i henhold til nationalregnskabstallene. Altså mindre end i forretningsservice.

Negligeringen kunne være begrundet med, at forretningsservice havde langt mindre betydning i en samfundsøkonomisk sammenhæng

end detailbranchen. Men det er ikke tilfældet – tværtimod. Forretningsservice er som anført aktivitetsmæssigt (målt ved bruttoværditilvæksten) dobbelt så tungvejende som detailbranchen og syv gange så tungvejende som dagligvarebranchen. Man efterlades derfor med et indtryk af, at kommissionen nærmest har glemt forretningsservice i iveren efter at sætte lup på dagligvarebranchen. I hvert fald er den mærkelige vægtlægning ikke forklaret.

Generel vurdering af opgaveløsningen

Produktivitetskommissionen fik som anført en meget omfattende opgave, der endvidere skulle forsøges løst inden for en relativt kort tidsperiode. Dette har, jf. ovenstående, efter min vurdering medført: at planlagte undersøgelser/analyser ikke eller kun yderst sporadisk blev gennemført, at undersøgelser/analyser eksplicit blev opgivet og at undersøgelser/analyser, som burde være gennemført i relation til hovedopgaven, blev overset eller blot opgivet. I denne sammenhæng er det også relevant at anføre den række af yderligere undersøgelser, som kommissionen anbefaler efterfølgende bliver gennemført, jf. skema 3.

Når det overordnet skal vurderes, hvad Produktivitetskommissionen har analyseret og ikke analyseret, er det vanskeligt at se bort fra, at der i analyserapporterne og Slutrapporten ikke er gjort overvejelser over, hvordan kommissionen skulle løse den stillede opgave. Det er således ikke forsøgt at identificere de afgørende årsager til den utilfredsstillende produktivitetsudvikling i Danmark siden midten af 1990'erne.

Der er derimod taget udgangspunkt i, at produktiviteten i en række hjemmemarkedsorienterede erhverv har været ringe eller ligefrem negativ bedømt ud fra tallene fra nationalregnskabet. Som det imidlertid vil fremgå af del 2, kan de anvendte produktivitetstal herfra i en række tilfælde ikke betragtes som retvisende. Men med udgangspunkt heri fo-

kuserer kommissionen på konkurrence og internationalisering som den røde tråd gennem kommissionens arbejde. Og med den brede tilgang som kommissionen har fulgt i sit arbejde fremsættes 25 hovedforslag og mere end 100 konkrete forslag. Men hvad der er væsentligt eller mindre væsentligt for produktivetsproblemet, fremgår ikke tydeligt. Tværtimod anføres, at der skal sættes ind over en bred kam.

Noget tyder dog på, at kommissionen i arbejdets løb har fået øjnene op for undervisningsområdet potentielle betydning for den utilfredsstillende produktivitetsudvikling. I Slutrapporten anføres således: »... der (er) meget væsentlige svagheder ved det danske uddannelsessystem, som uden tvivl hæmmer produktiviteten. ... Skal produktivetsproblemet løses, er der behov for gennemgribende reformer i store dele af uddannelsessystemet«, side 13. Og videre: »... Produktivitetskommissionen vurderer, at det er en væsentlig årsag til Danmarks produktivetsproblem, og at der er behov for vidtgående reformer«, side 81.

I henhold til Jyllands-Posten af 29. marts 2014 blev kommissionen ligefrem overrasket over, hvor dybe problemerne var på uddannelsesområdet. At denne erkendelse har manifesteret sig relativt sent, fremgår vel også af, at kommissionen stort set indskrænker sig til at opstille indikationer for fejludviklinger – altså begrænser sig til diagnosticering – inden for undervisningsområdet. Dette er nærmere uddybet i del 2 af denne analyse.

Noter

1. Afsnittet om »En omkostningseffektiv energiproduktion og -distribution« er endvidere sammenfattet side 20-21 i Slutrapporten.
2. Det er svært at abstrahere fra muligheden af, at kommissionen har efterkommet et politisk pres, jf. at forsyningsområdet først eksplicit blev udelukket ved Analyserapport 5 fra dec. 2013 for så kort tid herefter – og med fokus på PSO-afgiften, der var hovedposten i regeringens vækststud-

spil i »Danmark helt ud af krisen«, der blev publiceret kort efter Slutrapporten – alligevel at blive inddraget i Slutrapporten fra marts 2014.

Litteraturhenvisninger

Finansministeriet (2010), *Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten. Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende bedre statslige it-projekter*, København.

Produktivitetskommissionen (2013a), »Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?« *Analyserapport 1*, København, april.

Produktivitetskommissionen (2013b), »Konkurrence, internationalisering og regulering«, *Analyserapport 2*, København, maj.

Produktivitetskommissionen (2013c), »Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor«, *Analyserapport 3*, København, september.

Produktivitetskommissionen (2013d), »Uddannelse og innovation«, *Analyserapport 4*, København, dec. 2013.

Produktivitetskommissionen (2014a), »Infrastruktur«, *Analyserapport 5*, København, januar.

Produktivitetskommissionen (2014b), »Offentlig-privat samarbejde«, *Analyserapport 6*, København, februar.

Produktivitetskommissionen (2014c), »Det handler om velstand og velfærd«, *Slutrapport*, København, marts.

Regeringen (2014), *Danmark helt ud af krisen*, København, maj.

Sørensen, Christen (2014), *Produktivitetskommissionens analyse af produktivitetsudviklingen i detailhandel*, marts (Notat udarbejdet til De Samvirkende Købmænd. Se hjemmesiden www.envis-mand.dk under fanebladet Netop Nu).