

Kvalitet i erhvervsreguleringen – en international sammenligning

▼ AF POLITISK KONSULENT MORTEN JARLBÆK PEDERSEN, CAND. SCIENT. POL., PH.D.-STIP.

RESUMÉ

Danmark fremhæves til tider som et godt land at drive forretning i, og det er på mange områder også tilfældet. En gennemgang af Danmarks placering på Verdensbankens ”Worldwide Governance Indicators” afslører dog, at der både er store udsving i, hvordan Danmark klarer sig – og at disse udsving sker på nogle af de indikatorer, som har allerstørst betydning for danske virksomheder og for udenlandske investeringer i Danmark.

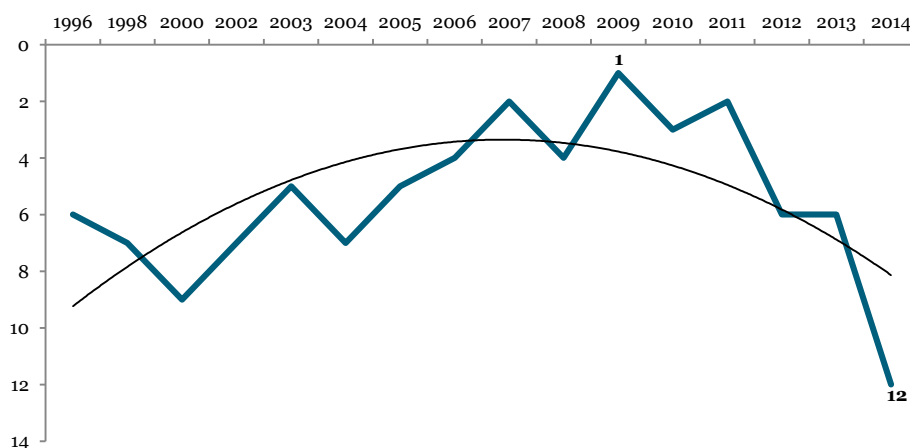
Danmark ligger konsekvent i toppen på flere af disse indikatorer, men udviklingen de seneste par år er samtidig gået den forkerte vej. Hvor Danmark således i 2009 scorede højest, hvad angår ”regulatory quality”, rutsjede vi i de følgende år ned ad ranglisten og lå i 2014 nr. 12. En sådan udvikling genfindes for både hvad angår oplevelsen af myndighedernes effektivitet og oplevelsen af den politiske stabilitet.

Danmark scorer ofte højt på internationale ranglister over erhvervsvilkår, ...

... men dette kan sløre over store udsving og en negativ tendens; det er f.eks. tilfældet i det omfattende ”Worldwide Governance Indicators” fra Verdensbanken

Figur 1

Danmarks placering på verdensbankens rangliste: ”regulatory quality”



Kilde: Verdensbanken: www.govindicators.org og egne beregninger.

Note: Tendenslinjen viser et udsnit af et andengradspolynomium og har en R^2 -værdi på 0,4492.

Hvorfor beskæftige sig med kvalitet i erhvervsreguleringen?

Kvaliteten af regeringsførelsen i et land – ”good governance”, om man vil – har stor betydning for landets ve og vel. Og det gælder ikke mindst for et lands virksomheder. Et dårligt drevet land er nemlig ligesom en dårlig drevet forretning: Det er svært at få det til at give overskud.

Dansk Erhverv har tidligere undersøgt en række af de mekanismer, vi her i landet har installeret for at sikre den nødvendige kvalitet i erhvervsreguleringen. Konklusionerne af disse undersøgelser er opsummeret nedenfor.

Dansk Erhverv har tidligere foretaget en lang række undersøgelser af de mekanismer, der skal sikre kvalitet i reguleringen

Figur 2

Opsummering af Dansk Erhvervs ”good governance”-analyser

Titel	Overordnet konklusion	Kilde
Behov for bedre regeringsførelse på erhvervsområdet	Identifikation af seks forskellige problemer, der påtales gentagne gange i en lang række hørings-svar	Dansk Erhvervs Perspektiv, 2013-16
To veje til bedre lovkvalitet	Brugen af lovforberedende udvalg er faldende, og høringsinstitutioner er under pres	Dansk Erhvervs Perspektiv, 2013-23
Mange bække små – delegation af lovgivningsmagt tager til i omfang	Regulering foregår i stigende grad gennem udstedelse af bekendtgørelser og anordninger, der ikke er underlagt samme kvalitetssikrende mekanismer som almindelige love	Dansk Erhvervs Perspektiv, 2014-9
Omfattende delegation i den centrale erhvervslovgivning		Dansk Erhvervs Perspektiv, 2014-10
Øget brug af samlelove besværliggør kvalitetskontrol	Brugen af samlelove – love, der bundter flere lovforslag i ét forslag – er stigende	Dansk Erhvervs Perspektiv, 2014-23
Lyttes der til hørings-svar?	Ministerierne afviser ca. 80 pct. af de kommentarer, der indgives i høringssvarene	Dansk Erhvervs Perspektiv, 2015-16

Kilde: Dansk Erhverv.

Konklusionerne af disse undersøgelser er, at der er plads til at styrke de kvalitetssikrende mekanismer i den danske lovgivnings- og regeludstedelsesproces

Det samlede indtryk på baggrund af disse undersøgelser er, at vi har visse udfordringer med at udnytte det fulde potentiale i de kvalitetssikrende mekanismer, vi har sat i verden. Disse undersøgelser er dog begrænsede på den måde, at de ikke giver et samlet og fuldkomment overblik over, hvordan kvaliteten i regeringsførelsen i Danmark opleves som helhed.

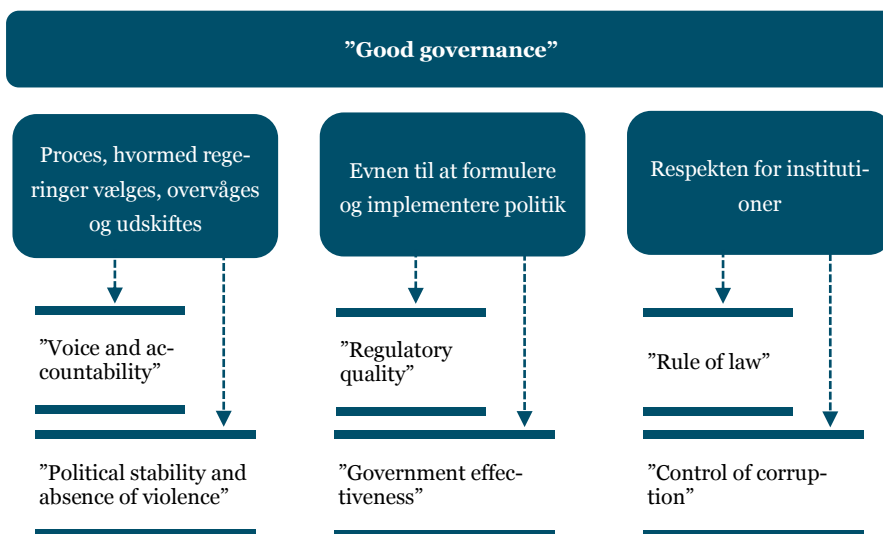
The Worldwide Governance Indicators

Selvom det er utrolig svært at sætte denne "kvalitet" på formel, så er der gjort indtil flere forsøg herpå. Et af de mest grundige forsøg herpå er Verdensbankens "Worldwide Governance Indicators". Disse indikatorer samler mange varierende kilder til at danne et billede af oplevelsen af regeringsførelsen i et bestemt land.

Verdensbanken samler disse forskellige kilder i tre områder eller emner. Emnerne består hver især af to indikatorer – altså seks indikatorer for "good governance" i alt. Med andre ord konstruerer Verdensbanken seks mål for de forskellige aspekter af "kvaliteten" af regeringsførelsen. Disse mål er dermed mere omfattende og mere nuancerede end mange andre internationale sammenligninger – ikke mindst fordi Verdensbankens indikatorer tillader sammenligning på mere specifikke aspekter af et lands regeringsførelse.

Figur 3

Verdensbankens indikatorer for god regeringsførelse



Kilde: Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo (2010): The Worldwide Governance Indicators – Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Working Paper*, vol. 5430, p. 4. Se også www.govindicators.org.

Alle seks indikatorer er relevante for erhvervslivet, da de både hver især og tilsammen har stor betydning for, at virksomhederne oplever et land som attraktivt. Denne oplevelse har igen betydning for virksomhedernes adfærd, og oplevelse af kvaliteten af et lands regeringsførelse og regler er derfor afgørende for f.eks. investeringer.

Verdensbankens indikatorer giver et samlet billede af oplevelsen af "good governance" i et land

Tre grupper med i alt seks indikatorer i for "good governance"

Kvaliteten i regeringsførelsen – en vigtig konkurrenceparameter

Et billede, der ofte fremmanes i Danmark, er, at Danmark ubetinget er at finde blandt de mest attraktive lande for virksomheder at operere i. Dette er ikke helt forkert.

Det er dog samtidig værd at bemærke, at en højtudviklet økonomi som den danske ikke skal konkurrere med lande, der har store udviklingsproblemer eller -potentialer. Vore tætteste konkurrenter er snarere de lande, der – i lighed med os selv – scorer højt på diverse, internationale ranglister. Derfor kan selv et lille fald indikere forandringer, der er værd at tage alvorligt. Dette gælder ikke mindst governance-indikatorerne, da det jo netop er på de områder, som disse indikatorer afspejler – kvaliteten i regeringsførelsen – hvor vi konkurrerer med vore naboer.

Selv et lille fald på en erhvervsrelevant "good governance"-indikator, kan dække over en udvikling af stor betydning for erhvervslivet i den internationale konkurrence

De demokratiske processer

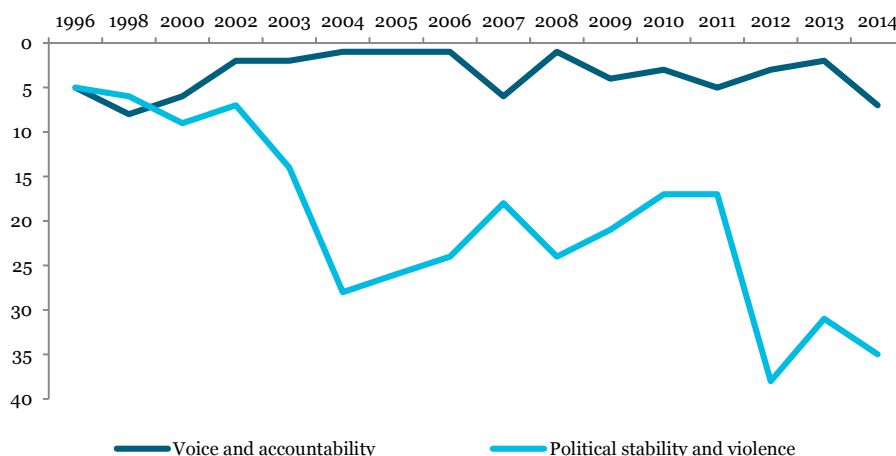
I lyset af denne erkendelse – at selv et lille udsving i negativ retning kan dække over relevante problemstillinger, vi ikke skal tage for let – er den nyere tids udvikling i Danmarks placering og score på Verdensbankens World Governance Indicators bemærkelsesværdig.

Den første indikator, "voice and accountability", angiver oplevelsen af at have adgang til politisk deltagelse og indflydelse. På denne indikator lå Danmark nr. 7 i 2014.

Danmark ligger i top-10, når det kommer til adgangen til politisk deltagelse, ...

Figur 4

Danmarks placering på Verdensbankens rangliste, 1996-2014: demokratiske processer



... men har oplevet en markant forværring i oplevelsen af den politiske stabilitet og fraværet af politisk vold

Kilde: Verdensbanken: www.govindicators.org og egne beregninger.

Dette er et fald i forhold til tidligere – ikke siden 1998 har man ligget så lavt på ranglisten, hvad angår denne indikator, og der er tale om et fald fra andenpladsen i 2013. I 2014 lå Norge nr. et efterfulgt af Sverige, Schweiz, Nederlandene og Finland.

”Voice and accountability”
– Danmark ligger lavere end både Norge, Sverige, Nederlandene og Finland

Mere bemærkelsesværdig er dog udviklingen i indikatoren for politisk stabilitet og politisk vold. Hvor Danmark i perioden frem til 2002 lå på pladserne 5-10, så ligger vi i dag nr. 35. Det er en placering langt under alle de andre nordiske lande.

Set fra en erhvervsvinkel kan dette være tegn på en yderst uheldig udvikling, da politisk stabilitet på sæt og vis er en forudsætning for at klare sig godt på flere af de andre indikatorer. Ydermere er faldet her så drastisk, at det i det mindste kalder på overvejelser af årsagerne.¹

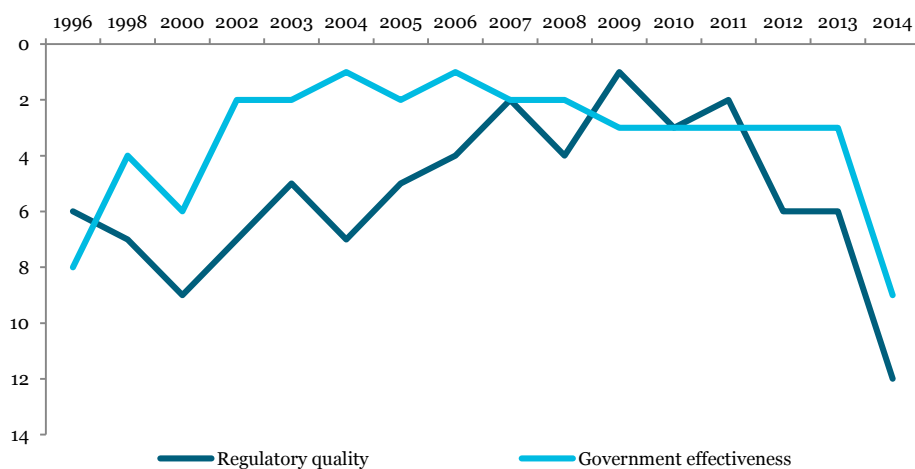
Evnen til at formulere og implementere politik

Af direkte relevans for erhvervslivet er dog evnen til at formulere og implementere sund politik: ”regulatory quality” og ”government effectiveness”. På disse to indikatorer har Danmark traditionelt scoret højt – ikke mindst fra ca. 2005 og frem. I de senere år har en uheldig udvikling dog manifesteret sig: Hvor Danmark i 2011 lå nr. 2 på ranglisten, hvad angår ”regulatory quality”, så landede man i 2014 på en 12.-plads. Dette er en markant forværring på et område, som har direkte indvirkning på erhvervslivets dagligdag.

På de direkte erhvervsrelevante indikatorer ses en nedadgående udvikling i de senere år

Figur 5

Danmarks placering på Verdensbankens rangliste, 1996-2014: evnen til at formulere og implementere politik



Kilde: Verdensbanken: www.govindicators.org og egne beregninger.

Det er også værd at lægge mærke til hvilke lande, der indtager toppen af denne liste. Flere af landene – f.eks. Singapore, Hongkong og Nederlandene – befinder sig konsekvent i top-10 gennem hele perioden. Med undtagelse af enkelte år er dette også tilfældet for Finland og Storbritannien.

Visse lande ligger konsekvent i top-10, hvad angår ”regulatory quality”; Danmark tilhørte indtil for nylig denne gruppe

Figur 6

Verdensbankes rangliste over ”regulatory quality”

Nr.	1998	2002	2006	2010	2014
1	<i>Singapore</i>	<i>Singapore</i>	<i>Hongkong</i>	<i>Hongkong</i>	<i>Singapore</i>
2	New Zealand	Luxembourg	Irland	Finland	<i>Hong Kong</i>
3	Storbritannien	Nederlandene	Storbritannien	Danmark	New Zealand
4	<i>Hongkong</i>	Finland	Danmark	New Zealand	Finland
5	<i>Nederlandene</i>	Schweiz	<i>Singapore</i>	<i>Singapore</i>	Australien
6	Finland	Irland	New Zealand	Storbritannien	Canada
7	Danmark	Danmark	<i>Nederlandene</i>	<i>Nederlandene</i>	Storbritannien
8	Irland	Storbritannien	Luxembourg	Australien	Schweiz
9	Schweiz	<i>Hongkong</i>	Østrig	Canada	Sverige
10	USA	Liechtenstein	USA	Luxembourg	<i>Nederlandene</i>

Kilde: Verdensbanken: www.govindicators.org og egne beregninger.

Note: De viste år er udvalgt på baggrund af deres tidlige interval, dvs. ikke på baggrund af Danmarks placering. De lande, der er markeret med kursiv, er de lande, der konsekvent befinder sig i top-10 – også i de år, der ikke er medtaget i denne figur.

Danmark lå også konsekvent i top-10 indtil 2014, og faldet ud af ranglistens top bliver så meget desto mere slående, når man konstaterer, at Danmark få år forinden – i 2009 – scorede højest og således landede på en førsteplads på listen over landene med højest kvalitet i reguleringen.

Denne bevægelse skyldes en kombination af to ting: for det første scorer Danmark i årene 2012, 2013 og 2014 konsekvent lavere end i de foregående par år; og for det andet opnår en række andre lande samtidig en stadig mere positiv score. Det gælder f.eks. Finland. Tages højde for den statistiske usikkerhed, så scorer Danmark mere eller mindre det samme i alle årene. Problemet er således ikke kun selvforskyldt, men har grund i en hårdere international konkurrence.

Danmarks fald på ranglisten skyldes i høj grad en skærpet international konkurrence

Danmarks mulige egen andel i den nedadgående kurve kan skyldes en række spektakulære sager i perioden, som f.eks. fedtafgiften eller indførelsen af én skattekonto, der har voldt visse problemer. Sådanne sager påvirker nemlig oplevelsen og vurderingen af administrative byrder eller graden af statslig kontrol negativt.

Oplevelsen af myndighedernes effektivitet har også udviklet sig negativt: Danmark røg således fra en 3.- til en 9.-plads fra 2013 til 2014.ⁱⁱ Denne udvikling i oplevelsen af de danske myndigheders effektivitet og kvaliteten af de regler, der gør sig gældende, er ikke sket over en længere periode; det ses tværtom, at der er tale om en temmelig pludselig og meget nylig udvikling.

Også et fald i scoren for oplevelsen af myndighedernes effektivitet

Respekten for institutioner

Hvad angår de sidste indikatorer – ”rule of law” og ”control of corruption” – er udviklingen mere positiv. Danmark opleves som et land med en meget lav grad af korrupcion – i hele perioden fra 2007 til 2013 lå Danmark nr. 1 på ranglisten; i 2014 nr. 2 – og overordnet synes retssikkerheden at have forbedret sig med tiden.

Figur 7

Danmarks placering på Verdensbankens rangliste, 1996-2014: respekten for de institutioner, der styrer økonomiske og sociale interaktioner



Kilde: Verdensbanken: www.govindicators.org og egne beregninger.

Plads til forbedring i kvaliteten af regeringsførelsen

Danmarks placering på denne rangliste giver et indtryk af, at man hertilands nok kerer sig om lovenes kvalitet, men at denne omsorg og denne opmærksomhed med tiden desværre er svundet lidt ind. Samme billede dannes i flere af de analyser, som Dansk Erhverv tidligere har lavet af de mekanismer, der skal sikre kvalitet i (erhvervs)reguleringen. Dermed nuanceres de positive toner, der ellers nogle gange høres, når Danmark placerer sig godt på en international rangliste.

Der er således behov for et stærkere fokus på lovkvalitet og vejene dertil; og der er behov for, at dette fokus får større vægt sammenlignet med f.eks. politiske ønsker om at kunne lovgive med høj hastighed.

▼ OM DENNE UDGAVE

"Kvalitet i erhvervsreguleringen – en international sammenligning" er fjerde nummer af Dansk Erhvervs Perspektiv i 2016. Redaktionen er afsluttet den 4. januar 2016.

▼ OM DANSK ERHVERVS PERSPEKTIV

Dansk Erhvervs Perspektiv udkommer ca. 25 gange årligt og henvender sig til beslutningstagere og meningsdannere på alle niveauer. Ambitionen er at udgøre et kvalificeret og anvendeligt beslutningsgrundlag i forhold til væsentlige, aktuelle udfordringer på alle områder, som har betydning for dansk erhvervsliv og den samfundsøkonomiske udvikling. Det er tilladt at citere fra Dansk Erhvervs Perspektiv med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

▼ ISSN-NR.: 1904-7894

Dansk Erhvervs Perspektiv indgår i det nationale center for registrering af danske periodika, ISSN Danmark, med titlen "Dansk Erhvervs perspektiv: Analyse, økonomi og baggrund (online)"

▼ KVALITETSSIKRING

Troværdigheden af tal og analyser fra Dansk Erhverv er afgørende. Dansk Erhverv gennemfører egne spørgeskemaundersøgelser i overensstemmelse med de internationalt anerkendte guidelines i ICC/ESOMAR, og alle analyser og beregninger gennemgår en kvalitetssikring.

Denne analyse er offentlig tilgængelig via Dansk Erhvervs hjemmeside. Skulle der beklageligvis og trods grundig kvalitetssikring forefindes fejl i analysen, vil disse blive rettet hurtigst muligt og den rettede version lagt på nettet.

▼ KONTAKT

Henvendelser angående analysens konklusioner kan ske til politisk konsulent Morten Jarlbæk Pedersen på mop@danskerhverv.dk eller tlf. 3374 6661.

▼ REDAKTION

Underdirektør Geert Laier Christensen (ansv.), cand. scient. pol.; cheføkonom Steen Bocian, cand. polit.; skattepolitisk chef Jacob Ravn, cand. jur.; chefkonsulent Malthe Mikkel Munkøe, cand. scient. pol., MA; politisk konsulent Morten Jarlbæk Pedersen, cand. scient. pol, Ph.D.-stip.; økonom Jens Uhrskov Hjarsbech, cand. polit.; direktionssekretær Lotte Holmstrup.

▼ NOTER

ⁱ Noget af dette udsving kan skyldes metodiske forhold, f.eks. inddragelsen af flere variable i konstruktionen af indikatoren.

ⁱⁱ På trods af dette drastiske fald befinder det sig dog inden for usikkerhedsmargenen i undersøgelsen. Det betyder, at Danmark muligvis scorer det samme i absolutte termer.