

CEPOS NOTAT:

REGELSTATEN VOKSEDE IGEN I 2018

05-03-2019

AF JONAS HERBY

Antallet af ord i statslige love og bekendtgørelser steg i 2018 med 0,4 mio. ord svarende til 2,0%. Siden 1989 er regelmængden steget med 13,5 mio. ord (187%) – altså næsten en tredobling.

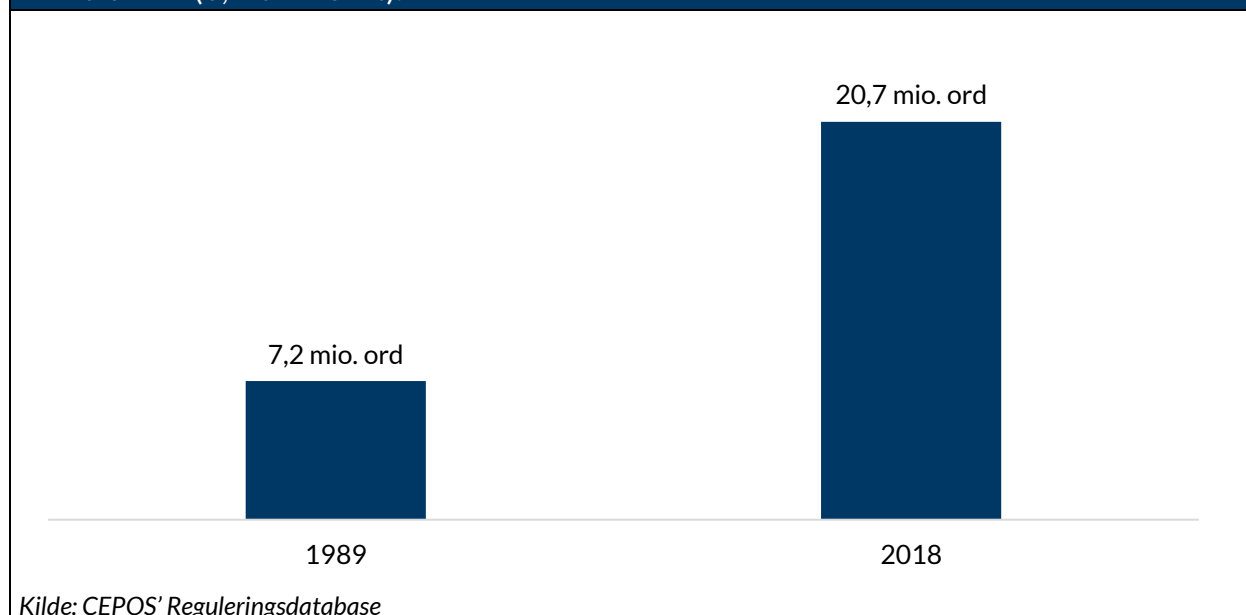
I den internationale litteratur er stigende regulering sammenkoblet med lavere økonomisk vækst og i mange tilfælde også større ulighed. Det skyldes fx, at regulering kan hæmme konkurrencen og holde lavtuddannede uden for arbejdsmarkedet, fx ved at stille strenge krav til certificeringer.

Væksten i regelmængden har været aftagende siden 2015, men der kommer stadig flere og flere regler for danskerne. Der er behov for at få styr på Regelstatens vokseværk. Derfor bør Folketinget se på internationale erfaringer fra bl.a. British Columbia i Canada, hvor man ved hjælp af et regelloft har halveret antallet af regulatoriske krav.

ANBEFALING

Jeg anbefaler, at Folketinget indfører et regelloft for staten. Et regelloft vil betyde, at nye regler på ét område skal "finansieres" af færre regler på andre områder. Præcis som man kender det fra økonomiske budgetter.

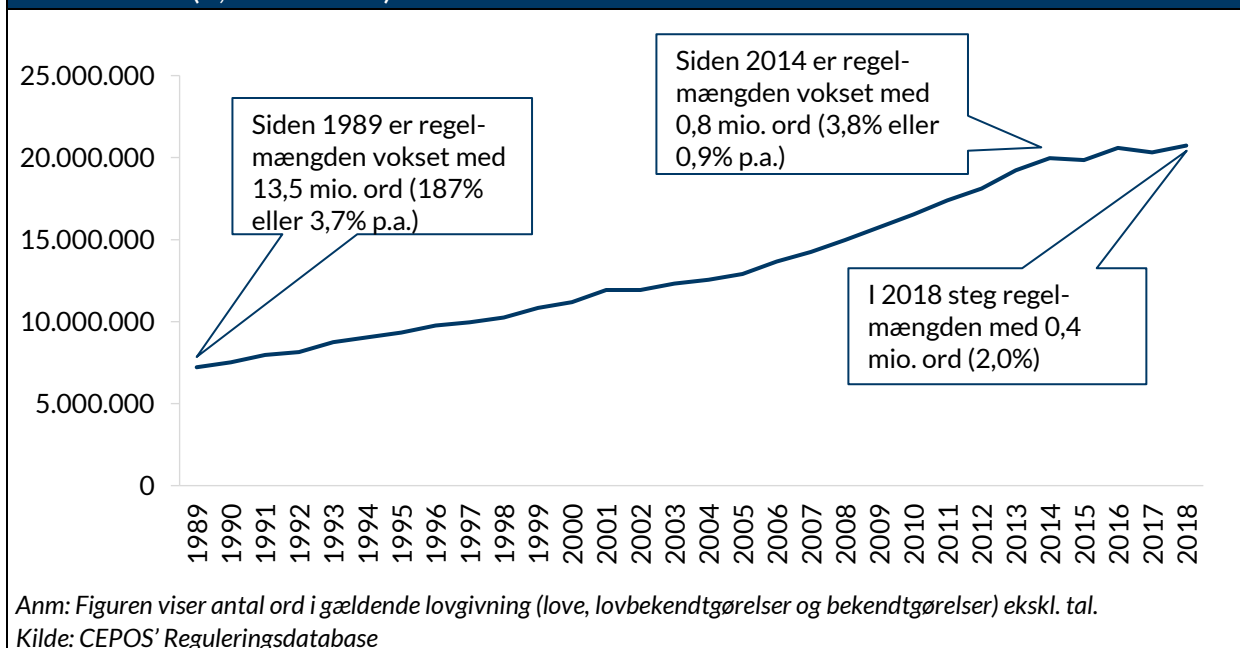
Figur 1 Regelmængden steg med 3,7% om året siden 1989. Siden 2014 har væksten dog været lavere (0,9% om året).



REGELSTATEN ER VOKSET KONTINUERLIGT, MEN VÆKSTEN HAR VÆRET AFTAGENDE UNDER LØKKE

Antallet af ord i statslige love og bekendtgørelser er siden 1989 steget med 13,5 mio. ord svarende til en stigning på 187%, jf. figur 2. I gennemsnit er regelmængden steget med 3,7% om året siden 1989. Hvis Regelstatens vokseværk fortsætter med den hastighed, vil der være ca. næsten 20 gange så mange regler når vi dør, som da vi blev født. De seneste år er væksten i regelmængden dog aftaget. Siden 2014 er regelmængden kun vokset med 0,9% om året.

Figur 2 Regelmængden steg med 3,7% om året siden 1989. Siden 2014 har væksten dog været lavere (0,9% om året).



På trods af adskillige initiativer fra skiftende regeringer (se en opgørelse i Herby (2018a)), har der kun været enkelte år med en faldende regelmængde siden 1989, på trods af at international litteratur påviser store økonomiske og fordelingsmæssige omkostninger ved regulering.

INTERNATIONAL LITTERATUR PEGER PÅ, AT REGULERING HÆMMER VÆKSTEN OG KAN ØGE ULIGHEDEN

En række internationale studier viser, at regulering kan have betydelige økonomiske omkostninger, at regulering især kan være et problem for lavindkomstgrupperne, og at regulering

begrænser konkurrencen til skade for forbrugerne.¹ Endelig kan man diskutere, om det er rimeligt, at flertallet afholder mindretallet fra at leve det liv, de ønsker, så længe de ikke generer andre. Dawson og Seater (2013) viser i et studie publiceret i det velrenommerede Journal of Economic Growth, at USA kunne være mere end 200% rigere, hvis ikke man havde indført nye regler siden 1949. Estimatet kan virke højt, men det ligger trods alt pænt inden for de vækstrater, vi ser i brancher, der er kendt for en relativt lav grad af regulering (fx IT-branchen i sin begyndelse).

Den internationale litteratur viser også, at regulering kan have tendens til at ramme de laveste indkomstgrupper, fordi regulering giver dyrere produkter og services (som især rammer de fattigste) og sværere adgang til arbejdsmarkedet ved fx at kræve statslige certifikater eller tilladelser. Den nye godskørselslov, der kræver en statslig tilladelse for at danskerne må køre med gods i varevogne, er et eksempel på dette. Det er ikke nok at opfylde alle regler, man skal også have en direkte tilladelse fra staten. Man er i princippet skyldig, til det modsatte er bevist.

McLaughlin (2016) viser, at omkostningerne ved regulering især rammer lavindkomstgrupperne, som bruger en relativt større andel af deres indkomst på energi, mad og sundhedspleje, mens Chambers og Collins (2016) finder, at en stigning på 10% i den samlede regulering øger forbrugerpriserne med 0,7%, og at prisstigningerne især rammer husholdninger med lav indkomst. Herby (2018b) viser, at reguleringen af kollektiv transport medfører højere priser, og at det primært rammer folk med lav indkomst.

Regulering kan også ramme personer med lav indkomst ved at sætte en minimumsstandard for varer og serviceydelser, så folk med lave indkomster fratages muligheden for at købe de billigste produkter. Fx betyder bygningsreglementet i Danmark, at nye boliger skal opfylde nogle specifikke boligtekniske standarder, selvom beboerne måske ville foretrække at bruge pengene anderledes.² Det kunne fx være ved at bygge et lidt mindre toilet og i stedet nøjes med 100 cm benplads foran WC'et frem for de 110 cm, loven kræver.³ Thomas (2012) viser også, at folk med lav indkomst gennem regulering tvinges til at købe biler med bakkamera, selvom gevinsten (sparede uheld) slet ikke står mål med deres ønsker og behov, men snarere afspejler den øvre middelklasses ønsker.

¹ For en gennemgang af litteraturen henvises til Herby (2018a).

² Fx viser analyser af energisparekravene i Californien, at de kun har haft yderst marginal effekt på energiforbruget, fordi beboerne har ændret adfærd, når prisen for at holde boligen varm/afkølet er faldet. Levinson (2016) skriver fx "that difference between houses built at different times is no different in California than in the rest of the country. Although the findings vary by energy source and empirical approach, all six estimates fall significantly short of the savings anticipated when the building codes were established."

³ §204 i Bygningsreglementet kræver, at der er mindst ét wc-rum, der har en hensigtsmæssig størrelse og indretning. Der er ikke nogen vejledning til, hvordan man skal forstå "hensigtsmæssig størrelse og indretning", men Statens Byggeforskningsinstituts anvisning 272, der ifølge arkitekter bliver gældende ret i tvivlstilfælde, skriver om §204, at "Den fri afstand ud for wc-rummets sanitære installationer, som håndvask og wc, bør være mindst 1,1 meter."

McLaughlin og Stanley (2016) viser, at adgangsbarrierer som fx uddannelseskrav og autorisationer kan føre til lavere lønninger for personer, der ikke formår at tage uddannelsen eller blive autoriseret. Det skyldes, at de presses til i stedet at vælge beskæftigelse, der ikke udnytter deres evner fuldt ud, eller at de må arbejde illegalt i deres foretrukne beskæftigelse. McLaughlin og Stanley (2016) viser, at en stigning i antallet af krav, der skal opfyldes for at starte en virksomhed med én standardafvigelse, øger Gini-koefficienten med 1,5%, mens den øger top-10%-indkomstgruppens andel af indkomsten med 5,6%.

Der er altså god grund til at forvente, at dele af reguleringen kan ramme lavindkomstgrupperne hårdest og begrænser den enkeltes mulighed for gennem arbejde og læring at opnå en højere indkomst.

GODE ERFARINGER MED ET REGULERINGSLOFT I BRITISH COLUMBIA, CANADA

I starten af september fremlagde regeringen sin seneste afbureaukratiseringsreform, "Færre regler - mindre bureaukrati". Reformen lægger sig i slipstrømmen af en lang række reformer fra skiftende regeringer, hvor Poul Schlüter først søsatte "Operation regelsanering", mens den nuværende statsminister bl.a. i 2010 lancerede "Enkel administration i Staten". Fælles for alle afbureaukratiseringsreformerne er, at de ikke har kunnet begrænse væksten i "regelstaten".

Problemet med samtlige reformer er, at de ikke har lagt et låg på den samlede mængde regler. Så selvom man har fået fjernet enkelte regler på udvalgte områder, har regelmængden kunnet vokse uforstyrret på andre områder.

I Canada har man positive erfaringer med at anvende et regelloft. I British Columbia fik man reduceret antallet af regulatoriske krav med 37 pct. på tre år fra 2001 til 2004 og har siden formået at reducere regelmængden yderligere, så det samlede antal regulatoriske krav i dag er halveret i forhold til udgangspunktet, se bl.a. British Columbia (2017) og Broughel og Jones (2018). I de 13 år op til reformen havde British Columbia en økonomisk vækst, der var 13 pct. lavere end gennemsnittet i Canada. De første 13 år efter, man indførte reguleringsbudgettet, var væksten i British Columbia 9 pct. højere, se Broughel (2017). Man indførte dog også andre reformer, så ikke alt kan tilskrives regelloftet.

ANBEFALING

På trods af adskillige deregulerings- og afbureaukratiseringstiltag fra skiftende regeringer fortsætter regelmængden med at stige. Måske er tiden derfor ved at være moden til, at vi i Danmark indfører et regelloft for staten. Et regelloft vil betyde, at nye regler på ét område skal

"finansieres" af færre regler på andre områder. Præcis som man kender det fra økonomiske budgetter.

Fordelen ved et regelloft er især, at bureaukrater og politikere tvinges til at finde regulering, der kan afskaffes eller forenkles. Det vil være i skærende kontrast til i dag, hvor nye regler kan indføres relativt omkostningsfrit for centraladministrationen.

Hvis vi skal have styr på Regelstaten, skal vi tænke anderledes end de 16 regeringer siden 1982. Og et regelloft kan være løsningen på Danmarks udfordringer med overregulering.

METODEBILAG

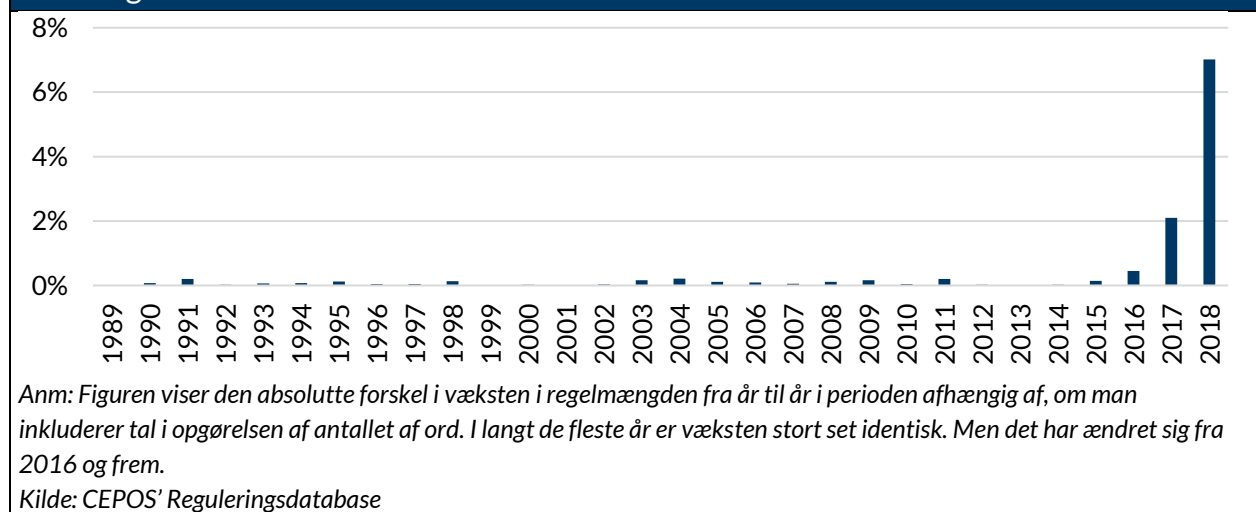
Opgørelsen af antallet af ord i Regelstaten baseret på metoden beskrevet i Jakobsen og Mortensen (2014). I forhold til Jakobsen og Mortensen (2014) er metoden automatiseret. Automatiseringen er beskrevet i Herby (2018a) og Herby (2018c)

VÆKSTEN I REGELMÆNGDEN MED OG UDEN TAL I LOVGIVNINGEN

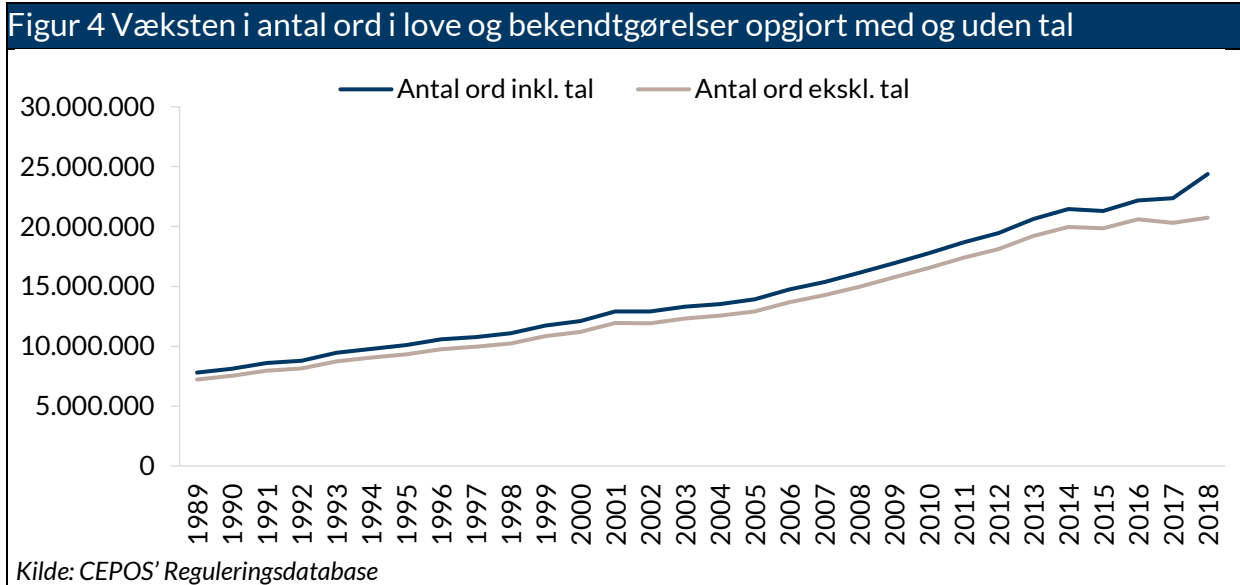
19. april 2017 offentliggjorde Miljø- og Fødevarerministeriet ”Bekendtgørelse om kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder”. Bekendtgørelsen indeholdte et bilag med koordinater for kort over oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, og bekendtgørelsen inkl. bilag var på i alt 466.708 ord opgjort efter den traditionelle metode anvendt af Jakobsen og Mortensen (2014) og Herby (2018a). Heraf bestod en meget stor andel af gps-koordinater i bilaget.

For at undersøge, om det er en mulig ny tendens i lovgivningen, at kort mv. i langt højere grad beskrives meget detaljeret med gps-koordinater, har vi optalt regelmængden med og uden tal. Figur 3 viser væksten i antal ord fra år til år i regelmængden henholdsvis med og uden tal. Figuren viser, at der fra 1989 og frem til 2015 har været en meget tæt sammenhæng mellem væksten i de to mål. Fra 2016 har der været større forskel – særligt i 2017 og 2018 – hvilket kan indikere, at der er i er sket en ændring i måden, man fx beskriver geografiske områder på.

Figur 3 Forskel i vækstrater fra år til år afhængig af om man opgør antallet af ord i love og bekendtgørelser med eller uden tal



Da der ikke er tale om en reel vækst i mængden af regler, hvis et kort udskiftes med detaljerede koordinater, har vi i dette notat valgt at se på væksten i regelmængden ekskl. tal. Forskellen i de to mål fremgår af figur 4 nedenfor.



REFERENCER

British Columbia. 2017. "Achieving a Modern Regulatory Environment - B.C.'s Regulatory Reform Initiative - 6th annual report - 2016/2017". 6th annual report | 2016/2017. https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/government/about-the-bc-government/regulatory-reform/pdfs/5330_regreform_ar_2017_web.pdf.

Broughel, James. 2017. "Can the United States Replicate the British Columbia Growth Model? | Mercatus Center". 25. maj 2017. <https://www.mercatus.org/publications/can-united-states-replicate-british-columbia-growth-model>.

Broughel, James, og Laura Jones. 2018. "Effective Regulatory Reform: What the United States Can Learn from British Columbia". Mercatus Center. <https://www.mercatus.org/publications/state-and-local-policy/effective-regulatory-reform-united-states-vs-british-columbia>.

Herby, Jonas. 2018a. "Regelstaten: Mængden af regler er tredoblet siden 1989".

———. 2018b. "Tre ministerier har stået for 62% af væksten i Regelstaten".

Jakobsen, Mads Leth Felsager, og Peter Bjerre Mortensen. 2014. *Regelstaten - Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*.