

Replik til Christen Sørensen

Torben M. Andersen¹, professor Aarhus Universitet, tandersen@econ.au.dk

Lars Haagen Pedersen, forskningsleder DREAM, lhp@dreammodel.dk

CS fremkommer i en artikel i dette nummer af *Samfundsøkonomen* med en lang række kritikpunkter af Velfærdskommissionens analyser og forslag. I det følgende vil vi kommentere de vigtigste af disse påstande og henvise til de relevante sider i Velfærdskommissionens endelige rapport, Velfærdskommissionen (2006).

Påstand: 1000 års fremskrivninger

CS beskylder gentagne gange i artiklen Velfærdskommissionen for at have ”foretaget 1000-årige fremskrivninger”. Det fremgår på side 140-41 i Velfærdskommissionen (2006), at Velfærdskommissionen ikke regner 1000 år, men knap 100 år frem – i lighed med *alle* tidligere vurderinger af den finanspolitiske holdbarhed, jf. følgende citat fra de nævnte sider:

” Principielt gennemføres analyser af den finanspolitiske holdbarhed med en uendelig tidshorisont. Det spørgsmål, der ønskes besvaret med beregningen, er, om velfærdssystemet er robust over for den forventede udvikling i centrale størrelser som f.eks. middellevetid og velstandsudvikling med stigende relativ efterspørgsel efter offentlig velfærdsservice og fritid. Velfærdskommissionens fremskrivninger er baseret på fremskrivninger af befolkningsudviklingen frem til år 2100. Analyserne af velstandsdilemma i form af mervækst i individuelle offentlige serviceydelser pr. person og årlig procentvis reduktion i arbejdstiden gennemføres ligeledes med en tidshorisont, der rækker frem til år 2100. Efter år 2100 antages, at befolkningen er stationær, at middellevetiden er konstant, og at offentlige ydelser pr. person vokser med samme rate som den generelle vækst i økonomien, samt at arbejdstiden er konstant. Antagelserne betyder, at økonomien efter år 2100 nærmer sig en tilstand, hvor alle økonomiske størrelser vokser med samme rate (dvs. en steady state).²

Det betyder, at analyserne vurderer robustheden givet den forventede udvikling frem til år 2100. Det er således ikke velfærdsordningernes robusthed over for en permanent stigende middellevetid eller en permanent mervækst, der vurderes i analyserne.”

¹ Torben M. Andersen er tidligere formand for Velfærdskommissionen, mens Lars Haagen Pedersen er tidligere sekretariatschef i Velfærdskommissionens sekretariat. Velfærdskommissionen stoppede sit virke ved udgangen af januar 2006; på www.velfaerd.dk kan udgivelser og materiale – politikforslag, analyse-rapporter, dokumentation, foredrag, avisindlæg mv. – fra kommissionen findes.

² En tidshorisont, der rækker frem til år 2100, er standard i beregninger på DREAM.

Påstand: Brugt nationalproduktet flere gange til sundhedsudgifter

Citatet ovenfor viser også, at CS's udsagn "anvendt nationalproduktet flere gange – endda kun til en enkelt udgiftspost: nemlig sundhedsudgifter – uden selv at opdage dette" både er forkert og har fået en demagogisk drejning.³ Diskussionen refererer til en følsomhedsberegning vedr. sundhedsudgifter beskrevet side 129-132 med holdbarhedseffekt gengivet på side 145 i Velfærdskommissionen (2006).

Formålet med følsomhedsberegningen er, at analysere den relative betydning af to typer usikkerhed på sundhedsudgifterne. Den ene type usikkerhed vedrører væksten i sundhedsudgifterne som følge af den teknologiske og lægefaglige udvikling, der betyder, at flere og bedre behandlingsformer stilles til rådighed for befolkningen, mens den anden type usikkerhed vedrører sundhedsudviklingens betydning for sundhedsudgifterne. I følsomhedsberegningen antages en mervækst på 0,5 pct. pr. år i sundhedsudgifterne som følge af nye behandlingsformer. Som det fremgår af ovenstående citat antages mervæksten at gælde frem til år 2100. Samtidig antages i eksemplet, at levetidsstigningen medfører "flere raske leveår", således at aldersafhængigheden af sundhedsudgifterne indtræder ved højere aldre, når middellevetiden stiger. Resultatet er, at sundhedsudgifternes andel af BNP i denne beregning vokser fra 6,5 procent af BNP i 2003 til 15,3 pct. i år 2100. Denne udvikling skal sammenholdes med, at sundhedsudgifterne udgør 11,1 pct. af BNP i år 2100 i Velfærdskommissionens grundforløb. Der er altså tale om en ekstra stigning på 4,2 pct. point af BNP over de knap 100 år. Pointen i eksemplet er, at den centrale usikkerhed *ikke* er sundhedsudgifternes aldersafhængighed, men derimod usikkerheden på udgiftsudviklingen, der følger af muligheden for at behandle flere sygdomme og indføre forbedrede behandlingsmetoder til erstatning af eksisterende behandlinger i takt med den teknologiske udvikling inden for lægevidenskaben. I forhold til den internationale litteratur er der tale om ret beskedne vækstrater i sundhedsudgifterne. Til sammenligning konkluderer Hall & Jones (2006): "Nevertheless, we believe it likely that maximizing social welfare in the United States will require the development of institutions that are consistent with spending 30 percent or more of GDP on health by the middle of the century."

Hall & Jones peger på et centralt element i det, som Velfærdskommissionen har kaldt velstandsdilemmaet. I takt med at vi bliver mere velstående, vil efterspørgslen efter sundhedsydelse vokse hurtigere end indkomsten – og teknologiudviklingen betyder, at udbuddet af sundhedsydelse vil være til stede. Velfærdskommissionens forslag løser ikke dette velstandsdilemma, men tager hul på den vigtige diskussion af, hvordan vi sikrer, at fremtidens velfærdssamfund kan prioritere

³ CS ved naturligvis godt, at sundhedsproduktionen er en del af BNP og derfor ikke kan overstige denne størrelse – men skriver alligevel "anvendt nationalproduktet flere gange", og i andre skrifter præciseres dette til 7 gange. Tallet opnås ved at anvende en mervækst på sundhedsudgifterne i 1000 år. Regnestykket er $(1,005)^{1000}=146,58$. Dvs. CS finder, at sundhedsudgifterne er vokset 146,58 gange mere end den generelle vækst i økonomien i løbet af 1000 år. Dernæst antages, at sundhedsudgifterne i dag udgør 5 pct. af BNP. Herefter ganges de 5 pct. på de 146,58, hvorved der fås 732,9, og det sluttes, at sundhedsudgifterne er 730 pct. af BNP. Regnestykket taler vist for sig selv.

ressourcerne i retning af offentlig service, således at velfærdssamfundet i fremtiden kan imødekomme kravene til særligt sundhedsproduktionen. Desværre tager regeringens forslag ikke fat på denne problemstilling.

Påstand: Udokumenteret at nationale test i grundskolen virker

Om Velfærdskommissionens forslag om nationale tests med målrettet opfyldning i grundskolen skriver CS. "Det er blot et eksempel på de udokumenterede udsagn i Velfærdskommissionens rapport."

I Velfærdskommissionens slutrapport står der side 257: "Der er belæg for, at nationale test hæver det faglige niveau i grundskolen, hvis der er klarhed om formålet med undervisningen jf. Fuchs og Woessmann (2004) og diskussionen i Velfærdskommissionen (2005)."

Emnet er mere grundigt behandlet i Velfærdskommissionen (2005), hvor bilag 2.2 (side 65-67) gennemgår den refererede analyse af Fuchs og Woessmann (2004). I selve teksten er resultaterne fra denne analyse og en tilsvarende i OECD (2004) summeret til:

"Der er en række institutionelle forhold relateret til skolen, der har betydning. Skolesystemer med eksterne afgangseksaminer, hvor eleverne vurderes i forhold til en national eller regional norm svarende til folkeskolens afgangsprøver i Danmark, giver bedre testresultater end skolesystemer, hvor vurderingen er intern og udelukkende sker i forhold til klassens gennemsnit.

Hvis skolen har eksternt afgangseksamen, er der positive effekter af interne test og evalueringer, der er positive effekter af skoleautonomi i forhold til at fastlægge lærebogssystemer og undervisningens indhold, lærernes startlønninger og udmøntningen af skolens budget. Hvis der ikke er eksterne afgangseksaminer, så har disse forhold ingen eller negativ indflydelse på elevernes færdigheder, som de måles i PISA-testen. Forklaringen er, at hvis der ikke er klarhed om formålet med undervisningen samt gennemsigtighed og ansvarlighed på skoleniveau (accountability), hvilket er en oplagt risiko i fravær af afgangseksaminer, så er interne test og skoleautonomi nytteløse eller kan være direkte skadelige. En kvalitativ undersøgelse forsøger at lære af PISA-2000 ved at bygge på de specifikke erfaringer i lande, der har klaret sig godt i test eller gennem længere tid har reformeret grundskolesystemet, jf. OECD (2004c).⁴ Landene er Canada, Storbritannien, Finland, Frankrig, Holland og Sverige.

Den komparative analyse af de seks landes grundskolesystemer, der gennemførtes af nationale eksperter, leder frem til følgende karakteristika ved succesfulde undervisningssystemer:

- Fastlæggelse af nationale standarder bl.a. relateret til centrale læse-planer
- Stor skole-autonomi til at forfølge centralt fastlagte mål
- Fokus på individuel elev-orienteret indlæring

⁴ Undersøgelsen er bestilt og finansieret af et forskningsinstitut under det tyske undervisningsministerium. Baggrunden er den dårlige tyske placering i PISA-2000.

- Opbygning af nationale institutter for evaluering af grundskolen
- Centralt fastlagte test af elever og skoler
- Ressourcetilførsel til skoler afhænger af testresultater ”

Boligbeskatning

CS forholder sig meget kritisk til Velfærdskommissionens forslag om en gradvis stigning i boligbeskatningen og en gradvis afvikling af reguleringen af boligmarkedet og skriver om forslaget, at ”det er baseret på et fejlagtigt grundlag, men at dets indførelse vil kræve et politisk mirakel af nærmest blivende karakter”

Grundlaget for Velfærdskommissionens forslag om en gradvis afvikling af en lang række af subsidier og skattebegunstigelser af boliger er sammenfattet i kapitel 1 på side 42:

”Subsidieringen af boligen leder til, at en uforholdsvis stor andel af samfundets ressourcer investeres i boliger, selvom en anden anvendelse kunne give en større værdi. Subsidierne skal i sidste ende finansieres af skatter og afgifter, som forvrider tilskyndelsen til arbejde, opsparing og uddannelse. Endvidere leder den nuværende favorisering af visse boligformer til indlåsnings effekter på boligmarkedet, fordi man mister sine privilegier, når man flytter. Dermed udnyttes boligerne ikke bedst muligt, og mobiliteten på arbejdsmarkedet hæmmes.

Boligsociale opgaver forslås løst ved tiltag rettet mod de specifikke boligsociale problemer og ikke ved en generel subsidiering af dele af boligmarkedet.”

Velfærdskommissionens forslag tager således udgangspunkt i, at det er muligt at opnå efficiensgevinster og en bedre intertemporal fordeling. Endvidere er det Velfærdskommissionens udgangspunkt, at de (intragenerationelle) fordelings effekter af boligpolitikken kan opnås ved en målrettet indsats og uden de efficienstab, som findes med det nuværende boligmarked. Diskussionen om absolutte kontra relative fordelingsgevinster, som CS har rejst over for Det Økonomiske Råd, er således ikke det centrale omdrejningspunkt for Velfærdskommissionens forslag. I øvrigt er det vores opfattelse, at Kærsgaard og Andersen (2004) giver en udmærket respons på CS's indvending.

Man kan af CS's indlæg få det indtryk, at Arbejderbevægelsens Erhvervsråd er modstander af Velfærdskommissionens forslag. Afsnittet om boligmarkedet i det fælles høringssvar fra LO, HK, Dansk Metal, 3F og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, gengives derfor i sin helhed, jf. Høringssvar side 174:

”På boligmarkedet finder Kommissionen ingen tungtvejende argumenter for, at alle støtter hinandens forbrug af boliger – især fordi det betyder højere skat på arbejdsindkomst, når alle former for bolig modtager offentlig støtte.

LO er enig i vurderingen og støtter højere skat på både ejer- og andelsboliger. Kommissionen overser dog, at den almene sektor løser vigtige boligsociale opgaver, og at der af den grund er en begrundelse for at fastholde subsidieringen på dette felt.

Et vigtigt kommende element i en sammenhængende boligpolitik er at udrede mulighederne for en mere selvstændig og økonomisk uafhængig almen boligsektor.

Kommissionen foreslår fuldstændig fri huslejedannelse. Det finder LO for vidtgående og peger i stedet på de svenske erfaringer med en form for ”forhandlet lejedannelse” baseret på *brugsværdi* efter objektive kriterier som f.eks. boligform, standard samt beliggenhed.”

Vedrørende de ”politiske mirakler” vil vi blot notere, at kommissionen har set det som sin opgave at pege på løsninger på et fagligt grundlag og i videst muligt omfang søge at beskrive konsekvenserne af disse forslag til løsninger. Videre noterer vi, at foruden LO m.fl. udtalte følgende organisationer sig positivt om forslaget: Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF), Finansrådet, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Håndværksrådet, Landbrugsrådet og Realkreditrådet.

Arbejdsgiverforeningen for Handel, Transport og Serviceerhvervene (HTS) udtalte sig imod forslaget.

Gentagelser

Endelig har CS et kritikpunkt, som vedrører gentagelser i Velfærdskommissionens rapport. Det er kommissionen helt bevidst om. Velfærdskommissionen peger på 5 indsatsområder (jf. Velfærdskommissionen (2005b):

- Vi skal gøre Danmark mere *robust over for stigende levetid* ved at skabe en mere holdbar balance mellem den del af livet, vi bruger i uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og som pensionist.
- Vi skal gøre Danmark *mere virksomt* ved at skabe bedre muligheder for og tilskyndelser til at deltage på arbejdsmarkedet.
- Vi skal gøre Danmark *mere fremsynet* ved at gøre det mere attraktivt at uddanne sig, at arbejde, at investere og at drive virksomhed.
- Vi skal gøre Danmark *mere solidarisk* så de offentlige ydelser i højere grad prioriteres til fordel for borgere med dårligt helbred og ringe økonomisk formåen og i mindre grad til borgere, der kan selv.
- Og vi skal sikre, at den offentlige sektor kan håndtere stigende efterspørgsel efter offentlig velfærdsservice med stramme budgetter.

Såvel Velfærdskommissionens debatoplæg som analyserapport er opdelt i disse 5 indsatsområder. Imidlertid kan et forslag påvirke mere end et indsatsområde, og forslaget er derfor omtalt under alle de indsatsområder, hvor det er relevant.

Hertil kommer, at det på grund af rapportens omfang er søgt at gøre det muligt at læse de enkelte kapitler uden at have kendskab til de øvrige kapitler. Dette er tænkt som en service til de læsere, der kun er interesserede i enkelte af de emner, som rapporten berører. Kommissionen er opmærksom på, at der vil forekomme overlap for de personer, som læser hele rapporten.

Litteratur

Fuchs, T. & L. Woessmann (2004): "What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination using PISA-data", CESifo Working Paper No. 1235

Hall, R. E. & C. Jones (2006): "The Value of Life and the Rise in Health Spending" fremkommer i *Quarterly Journal of Economics*

Kærgaard, N. & P. Andersen (2004): "Replik", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* bd. 142, nr. 2 191-193

OECD (2004): "What Makes School Systems Perform? – Seeing School System through the Prism of PISA", Paris

Sørensen, C. (2006): "Velfærdskommissionens slutrapport", *Samfundsøkonomen*, dette nummer.

Velfærdskommissionen (2005): "Fremtidens Velfærd – sådan gør andre lande". Analyserapport.

Velfærdskommissionen (2005b): "Fremtidens Velfærds – vores valg". Debatoplæg.

Velfærdskommissionen (2006): "Fremtidens Velfærds – vores valg". Analyserapport og høringssvar.