

“De opførte vindmøller i Danmark i 1990’erne giver et samfundsøkonomisk tab på ca. 3 mia. kr. Dette er sammensat af meromkostninger til elproduktion på godt 25 mia. kr., som kun delvist modsvares af miljø-fordele på godt 20 mia. kr. og afledte erhvervsmæssige fordele på knap 2 mia. kr. Årsagen til tabet er først og fremmest, at der i udgangspunktet var rigelig elproduktionskapacitet i Danmark. Vindmølleudbygningen har dermed reelt resulteret i opbygning af en overskudskapacitet for elproduktion og kun sparet brændselsudgiften på kraftværkerne.”

Fra kapitlet, “Vurderinger af 90’ernes miljø- og energipolitik”,
Dansk Økonomi, efterår 2002



Gult kort til den økonomiske overdommer

Af Martin Ågerup¹

DØR tildeles en særlig position i samfundsdebatten som en slags objektiv "økonomisk overdommer". Det er imidlertid en rolle, som DØR har svært ved at leve op til. Mens kvaliteten af selve analysearbejdet er høj, er DØR's politiske anbefalinger ikke altid politisk-ideologisk neutrale og alene fagøkonomisk begrundet. Artiklen giver en række eksempler på dette. I virkelighedens verden forekommer muligheden for at skabe pareto-forbedringer sjældent. For at policy-anbefalinger kan kaldes objektive bør de derfor udspænde et mulighedsrum af forskellige løsningsforslag. For hvert løsningsforslag bør DØR nævne, hvilke politiske målsætninger, det især tilgodeser, og hvilke der ikke tilgodeses. Derved får politikerne et beslutningsgrundlag, som gør dem i stand til at foretage en afvejning af forskellige hensyn. Det foreslås, at DØR erstattes med et organ, som køber samfundsøkonomiske analyser fra forskere og analytikere fra verdens bedste universiteter og konsulenthuse i stedet for at producere dem in-house.

Da den østrigske økonom Friedrich August von Hayek i 1974 modtog Nobelprisen i økonomi, sagde han i sin tale ved festmiddagen, at hvis initiativtagerne til prisen havde spurgt ham om en sådan økonom-pris skulle oprettes, ville han have advaret imod det. Det begrundede han blandt andet med følgende betragtninger:

“There is no reason why a man who has made a distinctive contribution to economic science should be omniscient on all problems of society – as the press tends to treat him till in the end he may himself be

¹ Direktør i CEPOS

persuaded to believe. One is even made to feel it a public duty to pronounce on problems to which one may not have devoted special attention. *I am not sure that it is desirable to strengthen the influence of a few individual economists by such a ceremonial and eye-catching recognition of achievements, perhaps of the distant past*".² (min fremhævelse).

I Danmark har Folketinget valgt at forsyne en lille gruppe økonomer i Det Økonomiske Råd med en lignende ceremoniel anerkendelse som en slags "økonomiske overdommere", hvilket bl.a. understreges af titlerne "vismænd" og sågar "overvismand", som medlemmerne af Rådets formandskab tildeles.

Styrken ved denne konstruktion er, at det i Danmark er forholdsvis let at skabe en bred konsensus blandt økonomer om ønskelige eller nødvendige reformer. Og i et vidt omfang er det lykkedes økonomerne at sikre, at denne konsensus har spredt sig til den politiske beslutningsproces, således at Danmark de seneste 30 år har gennemført en lang række reformer.

Danmark brugte i store træk de første 30 år efter anden verdenskrig på at opbygge en samfundsmodel, som ikke hang sammen, blandt andet på grund af høje marginalsatser på arbejde og kapital; alt for generøse sociale ydelser og dagpengesystemer, som for mange fjernede incitamentet til og nødvendigheden af at arbejde og resulterede i meget høj strukturel ledighed; en alt for stram regulering af finansmarkederne samt af en række varemarkeder og serviceydelser og en monopolistisk og ineffektiv offentlig sektor. Det hele kulminerede, da daværende socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen i 1982 advarede om, at Danmark var på afgrundens rand.

De næste 30 år er så blevet brugt på at rette op på de værste problemer. Der var meget at rette op på, og derfor måtte reformtempoet være relativt højt i international sammenligning.

Det ville have set sort ud for dansk økonomi, herunder statsfinansernes holdbarhed, beskæftigelse og velstand, hvis ikke Poul Schlüter havde afskaffet dyrtidsreguleringen, indført fastkurspolitikken, påbegyndt en liberalisering af kapitalmarkederne, rettet op på statsfinanserne og sam-

² http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1974/hayek-speech.html

men med arbejdsmarkedets parter indført arbejdsmarkedspensionerne; og hvis ikke Poul Nyrup havde sænket den øverste marginalskat, afskaffet formueskatten, reduceret dagpengeperioden og halveret dagpengesatsen for unge under 25 år; og hvis Anders Fogh ikke via skattestoppet havde standset fem årtiers vækst i skattetrykket, indført konkurrence i sundhedssektoren, gennemført en velfærdsreform og reduceret selskabsskatten samt den øverste marginalskat; og hvis Lars Løkke ikke havde reduceret dagpengeperioden yderligere til to år samt gennemført en reform af efterlønnen.

Jeg vil tro, at konsensus-kulturen blandt danske økonomer med vismandsinstitutionens (og Finansministeriets) dygtige økonomer i spidsen har bidraget til at muliggøre dette forholdsvist høje reformtempo.

Dette taler selvsagt til vismandsinstitutionens og konsensus-kulturens fordel. Men medaljen har også en bagside. Der er en fare for, at konsensus-kulturen kan blive så dominerende, at alternative opfattelser totalt overdøves. I de fleste situationer vil dette måske ikke være et problem, men det er uundgåeligt, at konsensus-synspunktet med mellemrum viser sig at være fejlagtigt. I et samfund uden dissens og pluralitet vil korrektionen af sådanne fejlvurderinger ikke kunne finde sted, før det er alt for sent, hvilket i nogle tilfælde kan få katastrofale følger. Fraværet af dissens og pluralitet er således en farlig tilstand, som bør undgås.

Det er min påstand, at der er en særlig fare for et sådant fravær af dissens og pluralitet i Danmark, for det første fordi Danmark er et relativt lille land, hvor der i forvejen ikke findes ret mange økonomer, der bedriver forskning og analyse af samfundsproblemer, og for det andet fordi vores nationale kultur i sig selv bærer præg af, at vi i udpræget grad søger konsensus og finder uenighed ubehageligt eller direkte upassende.

Vismandsinstitutionen øger denne tendens til "sammenspisthed", og det er næppe hensigtsmæssigt. Jeg skal sidst i denne artikel skitsere et forslag til, hvordan man kan forsøge at løse dette problem og alligevel fastholde den gavnlige effekt af at have en institution, som udarbejder analyser af samfundsøkonomiens muligheder og udfordringer.

Men før vi når dertil, er det nødvendigt at forholde sig til indholdet af DØR's arbejde. Man kunne jo hævde, at den stærke konsensus-kultur i

DØR samt i netværket omkring DØR alene er udtryk for høj faglighed, altså at man deler synspunkter, som objektivt set er korrekte, og at andre anskuelser altså ville være irrelevante.

Dette er langt hen ad vejen tilfældet. Men det er ikke hele sandheden, hvilket jeg vil vise i nedenstående kritik af udvalgte dele af DØR's arbejde, som jeg inddeler i fire hovedkategorier:

- Udvælgelse af analyseområder
- Analysearbejdet
- Politiske anbefalinger
- Udtalelser til medierne

DØR's valg af analyseområder

Takket være DØR's særlige position som "overdommer" i den samfundsøkonomiske debat, er institutionens valg af analyseområder i sig selv vigtigt. Ved at vælge at tage nogle emner op i sine rapporter, mens andre emner fravælges, sendes et signal om, at nogle emner er relevante, mens andre emner ikke er vigtige. Her vil jeg primært kritisere nogle af DØR's fravalg.

DØR har i deres halvårslige rapporter de seneste otte år ikke beskæftiget sig med effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor. Det er et kritisabelt fravalg. Danmark har i forhold til sin størrelse verdens største offentlige sektor. I år kommer skatteborgerne til at betale ca. 520 mia. kr. for vuggestuer, skoler, plejehjem, sygehuse m.v. - svarende til godt 180.000 kr. for en gennemsnitsfamilie.

DØR opfatter det åbenbart ikke som en kerneopgave at holde øje med, om skatteborgerne og ydelsesmodtagerne får mest mulig velfærd for alle disse milliarder. Det er ganske bemærkelsesværdigt, for kunne man opnå en effektiviseringsgevinst på blot 1 pct. om året, ville der årligt kunne frigøres mere end fem milliarder kr. til skattelettelser eller forskning og uddannelse. På blot tre år ville det overstige gevinsten ved en afskaffelse af efterlønnen, som DØR gentagne gange (og med rette) har anbefalet i årenes løb.



Det sker jævnligt, at vismænd (eller andre universitetsøkonomer) udtaler, at der ikke er det store potentiale for effektivisering i den offentlige velfærdssektor, til tider begrundet med, at der er tale om "varme hænder". Der er stærke indicier for, at hypotesen ikke ville overleve et nærmere eftersyn. For eksempel har sygehusene formået at effektivisere med minimum 2 pct. om året, siden VK-regeringen kraftigt forbedrede incitamenterne til effektiv ressourceudnyttelse i sundhedssektoren. Hvis sygehussektoren kan effektivisere varme hænder, hvorfor skulle den kommunale velfærdssektor så ikke kunne præstere det samme?

DØR har også været meget sene til at tage fat i dansk økonomis problemer med at skabe produktivitetsfremgang og vækst – et tema, som DØR faktisk ikke har beskæftiget sig med som selvstændigt tema i de halvårslige rapporter.

Til gengæld har DØR jævnligt udgivet rapporter om indkomstfordeling og fattigdom. Det er en prioritering, som det ud fra en faglig betragtning er vanskelig at retfærdiggøre – al den stund Danmark i hele perioden ifølge OECD har været det land, der har haft størst eller næststørst økonomisk lighed samt haft en af de laveste andele af personer i lavindkomstgruppen, mens Danmark siden midten af 90'erne har klaret sig relativt dårligt sammenlignet med de øvrige OECD-lande, når det handler om økonomisk vækst.

DØR har ikke beskæftiget sig ret meget med de enorme budgetoverskridelser, som har fundet sted næsten hvert år i den offentlige sektor igennem flere årtier. Siden 1993 er det offentlige forbrug ifølge CEPOS' seneste opgørelse vokset med svimlende 87 mia. kr. mere end budgetteret, men det er ikke en problemstilling, som DØR har beskæftiget sig ret meget med. Der blev fremsat et forslag om offentlige forbrugskvoter i konjunkturafrnittet i efterårsrapporten 2007, men emnet har ikke fået et selvstændigt kapitel og har ikke fået den store omtale i vismændenes offentlige udtalelser.

Dette på trods af, at man med stor vægt kan argumentere for, at den manglende styring af de offentlige udgifter er det største strukturproblem i dansk økonomi i de seneste 20 år. Men bortset fra udgiftskvoterne har det ikke været et tema, DØR har villet berøre.

Endelig er det kritisabelt, at DØR endnu ikke har tilegnet et kapitel til evaluering af udviklingsbistanden, et område som den danske stat årligt bruger godt 16 mia. kr. på. Danmark har dygtige forskere³ på området, som kunne bidrage til analysen.

DØR's analysearbejde

Selve indholdet af DØR's analyser er af høj kvalitet og er udarbejdet af nogle af landets bedste økonomer. Jeg vil dog dvæle lidt ved to analyser.

Den første er temaet om effektivitet i den offentlige sektor i forårsrapporten 2004⁴, som er den eneste analyse, hvor DØR i nyere tid har beskæftiget sig med potentialet ved konkurrenceudsættelse i den kommunale velfærdssektor. Ganske sigende for den stedmoderlige behandling som DØR giver hele spørgsmålet om velfærdssektorens effektivitet, er denne rapport siden i Nationaløkonomisk Tidsskrift⁵ blevet kritiseret for to metodefejl⁶, som medførte en kraftig undervurdering af effektiviseringspotentialet ved udlicitering. Mens vismandsrapporten fandt et potentiale på 2-4 mia. kr., nåede artiklen i Nationaløkonomisk Tidsskrift frem til et potentiale på 15 mia. kr.

Den anden er temaet om fattigdom fra efterårsrapporten 2006.⁷ Ifølge denne rapport er der i Danmark 165.000 fattige – et tal, der gav genlyd i medierne.

³ Heriblandt professorerne Martin Paldam og Carl-Johan Dalgaard

⁴ Dansk Økonomi, forår 2004, kapitel IV: Effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor. <http://www.dors.dk/sw1151.asp>.

⁵ Christoffersen, Henrik; Milhøj, Anders; Westergaard-Kabelmann, Thomas (2009), Nationaløkonomisk Tidsskrift 147 (2009): 1-27: http://www.cepos.dk/fileadmin/Nationaloekonomisk_tidsskrift.pdf.

⁶ *Vismændene søger efter besparelser ved kommunal udlicitering i kommunernes samlede udgifter, men det er meningsløst. Hvis en kommune sparer penge gennem udlicitering, så giver den straks pengene ud igen til nye aktiviteter, for alle kommuner sætter deres samlede udgifter så højt, som regeringens ramkestyring overhovedet tillader. Hertil kommer, at vismændenes beregningsmodel i teknisk-statistisk henseende ikke var tilfredsstillende.*

⁷ Dansk Økonomi, efterår 2006, kapitel II: Fattigdom i Danmark. <http://www.dors.dk/sw3832.asp>

Men her burde DØR have været mere forsigtig i sin retorik. De 165.000 angiver ikke antallet af fattige men antallet af personer, der i et givet år tilhører lavindkomstgruppen - personer med en disponibel indkomst på under 50 pct. af medianindkomsten. Som vismændene selv anførte, behøver et enkelt år med lav indkomst ikke at have "nævneværdig betydning for forbrug og adfærd".⁸ Et af de bedste eksempler på dette er studerende. Normalt vil vi ikke betragte studerende som fattige i den forstand, at deres lave indkomst udgør et socialt problem. Tværtimod er der tale om en gruppe, som i gennemsnit vil klare sig godt i livet. Ud fra denne erkendelse havde DØR da også valgt ikke at inkludere uddannelsessøgende.

Det er inkonsekvent ikke også at udelade andre, der kun befinder sig kortvarigt i lavindkomstgruppen. Meget tyder da også på, at det af social- og integrationsminister Karen Hækkerup nedsatte ekspertudvalg, der skal bidrage til fastsættelsen af en fattigdomsgrænse, vil nå frem til noget lignende – altså en grænse baseret på, at en person i flere år skal have tilhørt lavindkomstgruppen, før vedkommende kan betegnes som værende fattig.

En sidste ting ved DØR's analysearbejde, som falder i øjnene, er den forholdsvis ringe fokus på at tage ved lære af udviklingen i andre lande, herunder succesfulde reformer eller samfundsindretninger i andre lande. Emnet bliver ikke ignoreret men spiller heller ikke nogen fremtrædende rolle.

DØR's politiske anbefalinger

Det er DØR's politiske anbefalinger, som jeg finder størst anledning til at kritisere. DØR formår ikke at levere politisk og ideologisk neutral rådgivning til politikerne.

Politisk og ideologisk neutral rådgivning ville indebære, at klare anbefalinger direkte kunne udledes af det økonomifaglige. Hvis der ikke er basis for en klar faglig begrundet anbefaling, bør DØR ikke levere en sådan men i stedet gøre rede for de forskellige politiske målsætninger (for

⁸ *Ibid.*

eksempel målsætninger om øget arbejdsudbud, økonomisk lighed eller finanspolitisk holdbarhed), som politikerne kunne vælge at vægte, og så skitsere forskellige politiske løsnings fordele og ulemper set i lyset af disse forskellige målsætninger.

I Efterårsrapporten 2008 offentliggjorde DØR tre modeller for at lette skatten på arbejde. Vismændene burde have afdækket mulighedsrummet med udgangspunkt i den økonomiske sagkundskab og lade politikerne om at fedtspille sig frem til et forlig. I stedet fremlægges tre forslag, som alle er meget konservative, for eksempel er den højeste reduktion i den øverste marginalskat, som vismændene kunne svinge sig op til en reduktion fra 63 til 58,5 procent. Til sammenligning medførte den faktisk gennemførte reform en reduktion af marginalsatten til 56 pct. Politikerne lagde sig altså udenfor det mulighedsrum, som DØR havde spændt ud, hvilket indikerer, at dette mulighedsrum var for snævert.

Ifølge vismændenes egne beregninger gav øget beskæftigelsesfradrag meget beskedne gevinster i form af øget arbejdsudbud. Alligevel lod de hovedparten af lettelsen i deres skattereforforslag falde som øget beskæftigelsesfradrag, mens der som nævnt kun blev foreslået mindre lettelser af marginalsattesatserne. Hvad skulle DØR overhovedet med analysen, kunne man fristes til at spørge, når der ikke var sammenhæng imellem analysens resultater og anbefalingerne?

Jeg fremførte denne kritik i Politiken, og daværende overvismand Peter Birch Sørensen (PBS) svarede 04.12, at det er et mål for vismændene at fastholde den økonomiske ulighed omkring det nuværende niveau, "eftersom den nuværende fordeling... må formodes at afspejle de fordelingspolitiske holdninger i det politiske system".⁹

Det er et forbløffende udsagn fra en fagøkonom, der illustrerer, at DØR har stirret sig blinde på lighed som politisk målsætning og dermed overser andre politiske målsætninger. Spørgsmålet er nemlig, hvorfor lige præcis graden af ulighed skal gøres til en hellig ko. Man kunne også hævde, at størrelsen af boligbeskatningen afspejler holdningerne i det politiske system. Det har ikke afholdt vismændene fra gentagende gange at foreslå højere boligskatter. Diverse statssubsidier til det private

⁹ Velstand ikke kun for velhavere: <http://www.dors.dk/sw6262.asp>.

erhvervsliv eller efterlønnen er vel også udtryk for politiske valg, som vismændene – med god grund i øvrigt – har kritiseret igen og igen. I et velfungerende demokrati er det faktisk svært at pege på ret meget, som ikke er udtryk for en politisk vilje. Skal vismandsinstitutionen have en berettigelse, må det derfor være dens opgave at sætte sig ud over den umiddelbare politiske situation og rådgive politikerne ud fra en faglig økonomisk betragtning. Med til en nuanceret faglig diskussion om ulighed hører, at skabelsen af lighed gennem omfordeling har en pris. Rockwool Fondens Forskningsenhed har beregnet denne pris for Danmarks vedkommende.¹⁰ Prisen på lighed afspejler, hvad det koster samfundet i form af tabt velstand, når staten øger ligheden gennem skatter og overførsler.

Forskernes centrale skøn viser, at det koster ca. 5,58 kr. for de højtlønnede at omfordele en ekstra krone til de lavtlønnede via en generel omfordeling til alle (den universelle model), mens det koster 4,39 kr. for de højtlønnede at omfordele en målrettet ekstra krone til de lavtlønnede. Omfordeling, der er målrettet indvandrere, koster “kun” 3,02 kr. per krone.¹¹

I et samfund som det danske er det altså meget dyrt at øge indkomstligheden mere, end staten allerede har gjort. Omvendt vil en mindskelse af ligheden kunne øge den samlede velstand ganske betydeligt.

Hvorfor ville vismændene ikke lade politikerne tage stilling til skattereformer, der tillader, at ulighed stiger til niveauet i f.eks. Sverige eller Norge? Det er ikke vismændene men politikerne, der skal afgøre, om en sådan reform ville være fordelingsmæssigt acceptabel. Det har jo for nyligt vist sig, at selv en SF-skatteminister kan finde på at tillægge andre målsætninger større vægt end uligheden. Det så vi i forbindelse med skattereformen 2012, som medførte en stigning i gini-koefficienten, blandt andet fordi man valgte at finansiere lavere skat på arbejde ved at reducere satsreguleringen af overførselsindkomster.

I en af de mest mærkelige analyser fra DØR sættes i efterårsrapporten fra 2009 fokus på de forventede fremtidige stigninger i sundhedsudgifterne

¹⁰ *Tranæs, Torben; Kleven, Henrik Jacobsen; Kreiner, Claus Thustrup; Nielsen, Niels-Kenneth; Pedersen, Peder J. (2006) "Skat arbejde og lighed, Gyldendal*

¹¹ *Ibid, tabel 8.1 side 198.*

300 og på de problemer, som det vil skabe for de offentlige finanser¹². Vis-mændenes anbefalinger var også her unuancerede og med et ideologisk fokus på ulighed som en “hellig” parameter, som der ikke kan skrues på.

Der er grundlæggende fem mulige måder at tackle problemet på:

- Offentlig finansiering, hvilket vil kræve skattestigninger.
- Rationering, det vil sige, at man politisk holder udbuddet under efterspørgslen, for eksempel gennem ventelister og en stram offentlig styring af serviceniveauet.
- Øget privat finansiering, for eksempel gennem øget brugerbetaling og privat forsikring.
- Omprioritering af offentlige udgifter, således at mere bruges på sundhed og mindre på andre ting.
- Øget produktivitet i sundhedssektoren, således at den øgede efterspørgsel kan imødekommes med det eksisterende ressourceforbrug.

Forventningen må være, at DØR baserer deres anbefalinger på økonomiske analyser. Så lad os – ganske kort – se på de økonomiske argumenter for og imod de fem finansieringsmodeller:

Skattestigninger

Der er bred politisk enighed om, at skattetrykket i Danmark – som er verdens højeste - ikke bør stige yderligere. Endvidere viser en række analyser, at højere skatter sænker væksten og velstanden i samfundet. Ud over, at det i sig selv er problematisk, hvis væksten reduceres, medfører dette, at provenuet fra en eventuel skattestigning mindskes eller forsvinder helt.

Rationering

En vis rationering er mulig og finder formentlig allerede sted i dag. Det forekommer dog usandsynligt, at politikerne i længden vil være i stand til at modstå presset fra befolkningen. Endvidere indebærer det en forringelse af borgernes velfærd at rationere ydelser, som disse efterspørger og ville være villige til at betale for.

¹² Dansk Økonomi, efterår 2009, kapitel II: Sundhed – udgifter og finansiering. <http://www.dors.dk/sw7007.asp>.

Privat finansiering

Standardforhøjelser ud over det nuværende niveau kan finansieres ved forskellige former for brugerbetaling, hvor privat forsikring må forventes at udgøre en væsentlig del. I denne model vil private pensions- og forsikringsselskaber udbyde forsikringsprodukter på sundheds- og ældreområdet. Privat finansiering medfører ikke det forvriddningstab, som skattefinansiering medfører, fordi den indebærer, at borgerne vælger netop så meget af ydelserne, som de er villige til at betale for. Derfor vil der i denne model ikke være samme behov for at rationere forbruget, i modsætning til en situation, hvor prisen er nul og efterspørgslen derfor nærmest uendelig.

Omprioritering af offentlige udgifter

Det er en politisk beslutning, hvordan de offentlige udgifter skal fordeles, men det har ikke tidligere tilbageholdt DØR fra at foreslå omprioriteringer, for eksempel afskaffelse af udgifter til erhvervssubsidier og efterløn.

Øget produktivitet i sundhedssektoren

Som nævnt har sygehussektoren som følge af reformerne under VK-regeringen i en årrække leveret årlige produktivitetstigninger på 2 pct. Meget tyder på, at der fortsat er et betydeligt potentiale. For eksempel viser analyser, at privathospitalerne er 19 pct. billigere end de mest effektive offentlige hospitaler (de såkaldte friklinikker)¹³, og, at privathospitaler i øjeblikket kan levere standardoperationer under udbud til omtrent det halve af den takst, som de offentlige sygehuse modtager for de samme ydelser¹⁴.

Ifølge velfærdsøkonomisk teori er forsikring en effektiv organiseringsmåde, fordi borgerne sikres ydelser (risikoinddækning), som svarer til deres

¹³ Holstein, Mia Amalie (2011): Privathospitaler er 19 pct. billigere end de mest effektive offentlige hospitaler. http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/Marts_2011/Privathospitaler_er_19_pct_billigere_end_de_mest_effektive_offentlige_hospitaler.pdf

¹⁴ Holstein, Mia Amalie (2011): Privathospitaler giver halv pris på sundhedsbehandlinger ved udbud: http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/billeder/JUNI_JULI_2011/Notat_udbudsanalyse_sammenfatning_jun2011.pdf

præferencer. Der er også problemer forbundet med privat forsikring på sundhedsområdet, men det samme kan siges om skattefinansiering, især i et land som har verdens højeste skattetryk samt høje marginalskatte og dermed et stort forvriddningstab ved yderligere skattestigninger. Lande som Holland og Schweiz har gode erfaringer med forsikringsfinansiering af sundhedsydelser.

Ud fra en økonomisk betragtning er der derfor gode argumenter for at foreslå, at i hvert fald en del af finansieringen skaffes gennem øget brug af privat forsikring. Det ville endvidere være oplagt at pege på muligheden for at øge produktiviteten i sundhedssektoren. Men vismændene lægger i deres politiske anbefalinger alle æg i én kurv og foreslår, at de stigende sundhedsudgifter alene finansieres gennem højere skatter, nemlig ved at indføre en ny sundhedsskat – DØR kalder den ganske vist et “bidrag”, men det er altså en skat.

Vismændenes nye skat ville ifølge forslaget føre til, hvad der svarer til en stigning i bundskatten, altså en parallelforskydning opad af hele skattesystemet, så også den øverste marginalskat stiger. For at finansiere de stigende sundhedsudgifter, estimerer vismændene, at “sundhedsbidraget skal stige gradvist med i alt knap 2,75 pct.point frem til 2030 og knap 4,5pct. point i 2050.¹⁵

DØR gør selv opmærksom på, at Danmark vil blive fattigere som følge af dette forslag, på grund af forvriddningstab af de højere skatter. Hvorfor foreslår de så alligevel skatter i stedet for forsikring? Eller hvorfor opstiller de i det mindste ikke to til tre alternative løsninger, så politikerne kan vælge? Begrundelsen er igen fordelingspolitisk. Skattefinansiering af sundhed – påpeger vismændene – medfører en omfordeling. Og graden af omfordeling mener vismændene ikke, man kan ændre på, mens man altså godt kan hæve verdens højeste skattetryk yderligere.

DØR's udtalelser til medierne

Vismændenes udtalelser til pressen tillægges en ganske særlig vægt på grund af institutionens tildelte status som “økonomisk overdommer”

¹⁵ Dansk Økonomi, efterår 2009, kapitel II: Sundhed – udgifter og finansiering. <http://www.dors.dk/sw7007.asp>.

samt pressens, meningsdanneres og beslutningstageres udbredte accept af denne status. Det betyder, at det spiller en stor rolle for samfundsdebatten, hvordan vismændene forvalter denne position.

På nogle måder er vismændenes udtalelser til pressen vigtigere end indholdet af DØR's rapporter. Dels er det de færreste beslutningstagere og journalister, som får læst rapporterne, dels udtaler vismændene sig løbende om den aktuelle politiske debat og bidrager derfor til at sætte dagsordenen for den politisk-økonomiske diskussion i Danmark.

Ovenfor argumenterer jeg for, at vismandsinstitutionen ikke altid formår at udarbejde politiske forslag, som er politisk-ideologisk neutrale og alene fagøkonomisk begrundet. Det samme gør sig gældende for mange af vismændenes udtalelser i medierne. Her er der ikke plads til – og jeg har ikke gennemført – en grundig analyse af vismændenes udtalelser til medierne, så jeg må nøjes med at give et eksempel til illustration af problemet.

Da SSFR-regeringens trepartsforhandlinger brød sammen, udtalte overvismand Hans Jørgen Whitta-Jacobsen til Ritzau¹⁶ om, hvordan man i stedet kunne skaffe de fire milliarder i finansiering, som trepartsforhandlingerne skulle have tilvejebragt: "Hvis man vil have plads til de samme ekstra offentlige udgiftsstigninger til for eksempel bedre uddannelse eller til at forbedre velfærdsordninger, så skal man finde noget mere finansiering". Det er selvfølgelig korrekt. Men hvorfor gå ud fra, at man ikke kan nedjustere det offentlige forbrug? En politisk neutral udtalelse havde lydt: "Regeringen mangler nu 4 mia. kr., og dem kan den skaffe enten ved at nedjustere væksten i det offentlige forbrug, ved at gennemføre reformer, der på anden vis øger arbejdsudbuddet eller ved at hæve skatterne".

Her ville overvismanden have lagt det samlede mulighedsrum frem. I stedet skaber han en implicit bias for én løsning, nemlig højere skatter. En bias, som senere i telegrammet bliver gjort helt eksplicit, da han bliver bedt om at foreslå finansiering og kommer med to forslag: højere boligskat og højere beskatning af nordsøolien.

¹⁶ "Vismand: regeringen skal finde nye penge", Ritzaus Bureau, 08.06.2012

304 Det er besynderligt, at overvismanden ikke kan finde på andet end at hæve skatten i landet med verdens højeste skattetryk, og specifikt at han freder verdens største offentlige sektor. Dagen efter gentog han budskabet i Dagbladet Information, som forståeligt nok valgte at give artiklen overskriften: “Overvismand: Regeringen må hæve skatten på boliger og nordsøolie”.¹⁷

Jeg har som sagt ikke analyseret vismændenes meldinger i pressen, men det er min klare fornemmelse, at sammenligner man mængden af kritik af skattestoppet med mængden af kritik af kommunale budgetoverskridelser, vil det første dominere. Dette på trods af, at skattestoppet bidrager til en strukturforbedring ved for eksempel at øge arbejdsudbuddet, når afgifter stiger mindre, end de ville have gjort uden skattestop. Jeg er ikke sikker på, om vismændene nogensinde har nævnt denne fordel ved skattestoppet, når de har talt om det.

Omvendt kan de fleste nu se, hvor stort et problem budgetoverskridelserne i det offentlige forbrug har været jf. ovenfor, men vismændene har været forbløffende tilbageholdende med at italesætte problemet og med at anvise løsninger.

Konklusion

DØR bør være en modvægt til det enorme maskineri, som regeringen og statsmagten har til sin rådighed. Men det skulle så også gerne være en modvægt og ikke en “medvægt”. Det er ikke i tilstrækkelig grad tilfældet i dag.

Jeg deler Hayek’s syn på farerne ved at tildele enkeltaktører i samfundsdebatten en position som overdommer. Der er en risiko for en usund centralisering af meningsdannelsen på det samfundsøkonomiske område.

Endvidere er der det problem med ideen om en objektiv overdommer, at ingen institution, der arbejder med samfundsanalyser og politiske anbefalinger, kan siges at være helt objektiv og politisk neutral. Det ligger

¹⁷ “Overvismand: Regeringen må hæve skatten på boliger og nordsøolie”, *Information*, 09.06.2012, side 3

i opgavens natur, at en sådan institution allerede ved udvælgelsen af analyseområder vælger at analysere nogle problemstillinger og dermed fravælger analyse af andre. Et sådant valg kan gøres "tilstræbt fagligt objektivt" ved at forholde sig analytisk til selve valget og begrunde, hvorfor det valgte emne er vigtigere end andre mulige emner.

I selve analysearbejdet er det i højere grad den "rene" faglighed, der kan råde.

Når det gælder politiske anbefalinger, kan en institution som DØR tilstræbe politisk neutralitet og faglige objektivitet ved at fremlægge flere politiske løsningsforslag, der udspænder et bredt mulighedsrum med tilhørende konsekvensberegninger for forskellige politiske målsætninger (såsom arbejdsudbud, lighed og finanspolitisk holdbarhed).

Jeg har i ovenstående vist, at DØR i sit arbejde ligger meget langt fra at tilfredsstille disse krav til tilstræbt objektiv faglighed. Mens der er få problemer med selve analysearbejdet, som er af høj faglig kvalitet, forholder det sig anderledes med valget af analyseområder, hvor man må undre sig over prioriteringen.

DØR bør derfor tilstræbe at vælge de mest relevante og presserende analyseområder, herunder ikke mindst begynde at udarbejde analyser af effektivitet og besparelspotentiale i leveringen af velfærdsydelser. På kort sigt har nedsættelsen af Produktivitetskommissionen måske mindsket behovet for DØR-analyser af, hvordan Danmark kan opnå højere BNP-vækstrater (selvom nedsættelsen af kommissionen måske blandt andet skal ses i lyset af, at DØR igennem en årrække har forsømt at analysere området).

Det er især mht. de politiske anbefalinger, at DØR har et stort forbedringspotentiale. Hvis der ikke er basis for en klar faglig begrundet anbefaling (og det er der sjældent, for der findes ikke mange eksempler på pareto-forbedringer i virkelighedens verden), bør DØR udspænde et bredt mulighedsrum af forskellige løsningsforslag. For hvert løsningsforslag bør DØR nævne, hvilke politiske målsætninger der især tilgodeses ved dette forslag, og hvilke der ikke tilgodeses. Derved kan politikerne foretage en afvejning af forskellige målsætninger og vælge den løsning,

som de foretrækker (og ikke blot den løsning, som vismændene selv foretrækker). Samme anbefaling gælder vismændenes deltagelse i den offentlige debat.

Men spørgsmålet er, om tiden ikke er løbet fra vismandsinstitutionen, og om den ikke bør erstattes af noget andet, som fastholder udarbejdelsen af faglige stærke samfundsøkonomiske analyser men undgår en farlig centralisering af meningsdannelsen i en enkelt institution, der ceremonielt anerkendes som en neutral overdommer - uden reelt at være det.

Dette kunne opnås ved at erstatte DØR med et organ, som køber samfundsøkonomiske analyser fra de bedste forskere og analytikere fra verdens bedste universiteter og konsulenthuse.

DØR's 2012 budget er på 27,8 mio. kr¹⁸. Disse midler føres direkte over i den nye institution, der kunne kaldes Institut for Økonomisk Samfundsanalyse (IØS). Højest 4-5 millioner kr. bruges på driften af et lille sekretariat, hvis eneste opgave er at lægge samfundsanalyser i udbud for det resterende beløb, altså ca. 23-24 mio. kr. om året samt eventuelle indsamlede fondsmidler og anden eksternt medfinansiering. Nogle af disse udbud kan være meget klart definerede projekter, som sekretariatet ønsker at gennemføre for at belyse konkrete spørgsmål. Andre kan være åbne udbud, hvor byderne opfordres til selv at definere relevante projekter indenfor nogle meget brede rammer.

En sådan model ville fastholde den fremragende tradition for udarbejdelse af analyser af høj kvalitet, men man ville samtidig få en større variation og bredde i tilgangen til såvel problemformulering som analyse og policy-forslag. Man ville samtidig kunne trække på en bredere skare af økonomer samt få værdifulde internationale erfaringer, så Danmark i højere grad kan lade sig inspirere af succesfulde elementer af samfundsindretningen i andre lande, end vi gør i dag.

¹⁸ DØR's Årsrapport 2011, tabel 3.1

