

Det Økonomiske Råds rapport - oktober 2009

# **AEs kommentarer til DØRs efterårsrapport**

Konjunkturvurdering og Økonomisk politik side ①  
Sundhed side ④

## AEs kommentarer til Vismandsrapport – oktober 2009

Notatet kommenterer på Vismændenes (DØRs) diskussionsoplæg til mødet i Det Økonomiske Råd den 22. oktober 2009.

### Kapitel I: Konjunkturvurdering og økonomisk politik

#### Prognose

Vismændenes prognose tegner et endnu mere dystert billede af den økonomiske udvikling i Danmark i år og de kommende år end i deres sidste rapport. BNP er i 2009 revideret ned med næsten 2 pct.enheder (fra minus 2,9 pct. til minus 4,8 pct.), mens der i 2010 og 2011 kun er revideret op med 1,2 pct.enheder. Samtidig har DØR oprevideret deres vurdering for arbejdsmarkedet frem mod 2011. Det fremgår af tabel 1. Men vi står stadig til at miste hele den fremgang, der var på arbejdsmarkedet under seneste opsving.

**Tabel 1. DØRs vurdering af vækst og beskæftigelse i hhv. forårs- og efterårsrapporten**

	BNP-vækst, pct.				Beskæftigelsesvækst, 1.000 personer			
	2009	2010	2011	Samlet	2009	2010	2011	Samlet
Forår 2009	-2,9	0,1	1,1	<b>-1,7</b>	-69	-66	-34	<b>-169</b>
Efterår 2009	-4,8	1,1	1,4	<b>-2,4</b>	-75	-67	-19	<b>-161</b>

Kilde: AE på baggrund af Det Økonomiske Råd.

AE er overordnet enig i Vismændenes prognose for væksten, men vi frygter, at det vil gå værre på arbejdsmarkedet. Dog er AE enige med DØR i, at beskæftigelsen vil fortsætte med at falde i hvert fald frem til 2011.

AE er ligeledes enig med DØR i, at vækstfaldet skal ses i lyset af den indenlandske efterspørgsel, mens der er positivt vækstbidrag fra udenrigshandlen samt at der kun forventes et "forkølet opsving". DØR påpeger indledningsvis, at tilbageslaget i Danmark kom tidligere end i andre lande. AE er enig i, at krisen i høj grad er "hjemmelavet" bl.a. som følge af ejendomsværdiskattestoppet, som har forstærket konjunkturudsvingene og boligprisudviklingen. Krisen kan ikke kun forklares af udefra kommende faktorer. Ligeledes påpeger DØR, at tilbageslaget i dansk økonomi er kraftigere end i mange andre lande. Behovet for finanspolitisk stimulans i Danmark er således tilsvarende større.

#### Finanspolitisk stimulans i 2010 og 2011

I forårsrapporten foreslog DØR, at finanspolitikken blev lempet med 15 mia. kr. i 2010 og yderligere 15 mia. kr. i 2011. Nu foreslår DØR, at finanspolitikken lempes med 10 mia. kr. i 2010 i lyset af kommuneaftalen for 2010, som efterfølgende blev gennemført, og undlader denne gang eksplicit at tale om stimulans i 2011. Og det er selvom, behovet for at føre en mere ekspansiv finanspolitik målt ved DØRs output gab er blevet større både i 2010 og 2011.

AE stiller sig uforstående over for, at DØR går baglæns med hensyn til behovet for at stimulere dansk økonomi, når konjunktursituationen tilsiger det modsatte, dvs. et større behov for offentlige investeringer til at sætte gang i dansk økonomi.

På trods af en mere dystre vækstprognose de nærmeste år og på trods af en større negativ revision af output gabet fastholder Vismændene deres anbefaling til finanspolitikken for 2010.

Vismændenes tommelfingerregel hedder, at et output gab på minus 1 pct. tilsiger en stimulans på 0,25 pct.enheder målt på finanseffekten. Vismændene vurderer output gabet til minus 5½ pct. ekskl. vedtaget finanspolitik. Dette skulle ifølge reglen tilsige en finanspolitisk stimulans på ca. 1,4 pct.enhed. Der er ifølge Vismændene dog allerede vedtaget en finanspolitisk lempelse svarende til ½ pct.enhed, hvilket giver en understimulans på knap 0,9 pct.enheder. Dette svarer til, at de offentlige investeringer skulle løftes 18-19 mia.kr. næste år. Alligevel fastholder Vismændene en anbefaling om øgede offentlige investeringer på kun 10 mia.kr. i 2010 svarende til, at de offentlige investeringer når op på et niveau svarende til 52½ mia. kr.

*Vismændene fraviger deres regel med henvisning til, at den registrerede arbejdsløshed ikke er steget så voldsomt (over det strukturelle niveau), og at de offentlige finanser er forværret markant. AE mener dog, at DØR ser bort fra væsentlige argumente, bl.a. at den registrerede ledighed undervurderer udviklingen på arbejdsmarkedet, og at der er risiko for, at ledigheden bider sig fast, og vi får permanent afgang fra arbejdsmarkedet og flere langtidsledige.*

I rapporten argumenterer DØR selv for, at den registrerede arbejdsløshed stærkt undervurderer udviklingen på arbejdsmarkedet med henvisning til AKU-statistikken. Samtidig indgår aktiverede ikke i den registrerede arbejdsløshed. På side 9 angiver Vismændene et arbejdsløshedsniveau på 8 pct. af arbejdsstyrken inkl. aktiverede i 2011, mens den registrerede arbejdsløshed topper på knap 6 pct.

Et andet argument, som Vismændene ser bort fra i deres argumentation for og i mod den finanspolitiske regel, er risikoen for, at langtidsledigheden bider sig fast, og vi får permanent afgang fra arbejdsmarkedet, så vi fremadrettet får en lavere strukturel beskæftigelse. Dette vil skade både den økonomiske vækst på mellemfristet sigt samt den finanspolitiske holdbarhed. Det kan undre, at de ser bort fra dette argument i lyset af, at de på side 6 netop fremhæver denne risiko.

Vismændene opererede i forårsrapporten 2009 med en yderligere stimulans i 2011 på 15 mia. kr. via offentlige investeringer. Denne "anbefaling" er tilsyneladende taget af bordet på trods af, at outputgab i 2011 fortsat er ca. -4½ pct. som i Vismændenes forårsrapport. Nu anbefales tilsyneladende en stimulans på 6-7 mia. kr. (så niveauet kommer op på ca. 44 mia. kr. mod Finansministeriets niveau på 37 mia. kr. i Konvergensprogram december 2008). Outputgabets korrigeret for Vismændenes indirekte stimulans er således mere negativt end i forårsrapporten, alligevel er Vismændene meget uldne om behovet for stimulans i 2011.

Det er svært i slutningen af 2009 at fastlægge sig på en finanspolitisk stimulans i 2011, men uden at fastholde det på dagsorden risikerer man, at "toget kører" eller sagt på en anden måde, at investeringerne ikke foretages i tide, da det tager tid fra, at investeringer planlægges til skovlen sættes i jorden.

*AE mener, at der er behov for en ambitiøs vækstpakke og enig med DØR i, at der er behov for at øge de offentlige investeringer i 2010. De seneste nationalregnskabstal har øget dette behov. DØR skriver, at det er afgørende, at der lige så vel som der bør lempes i en krise, skal der strammes i en højkonjunktur. AE er enig, og det*

er jo præcis sidegevinsten ved at fremrykke offentlige investeringer, at der er en automatisk opstramning og ingen varig belastning af de offentlige finanser og den finanspolitiske holdbarhed. Hertil kommer, at offentlige investeringer er det mest effektive instrument til at skabe private arbejdspladser, og der er et stort vedligeholdelsefterslæb, som uanset konjunktursituationen skal laves. Derfor er der behov for en vækstpakke.

### **Reformer og behov for ny 2015-plan**

Vismændene foreslår en ny 2015-plan med (a) konkrete strukturreformer, (b) konkrete tiltag til at sikre at uddannelsesmål og klimamål nås og (3) at skattestoppets nominalprincip ophæves.

*2015-planens mål om bl.a. saldo og gældsudvikling er skredet. Det skyldes dels elendige konjunkturer, dels at regeringen gav skattelettelse før valget i 2007 men ikke sikrede finansiering af skattelettelserne i form af nye reformer, som Arbejdsmarkedskommission kom med forslag om.*

*AE er meget enig med DØR i, at 2015-planen bør være mere konkret omkring, hvordan man når målene om, at 95 % af de unge skal have en ungdomsuddannelse, og 50% skal have en videregående uddannelse i 2015. I hele regeringsperioden er det gået den gale vej. Færre og færre får en ungdomsuddannelse, og de midler, der i Globaliseringspudjen er afsat til at nå målsætningen, bliver ikke brugt. Der er et stort beskæftigelsespotentiale i at nå 95%-målsætningen. AE vurderer, at det vil løfte beskæftigelsen på sigt på op mod 40.000 personer, hvis uddannelsesmålene realiseres. Det vil samtidig bidrage positivt til at sikre den finanspolitiske holdbarhed.*

*AE er endvidere af den opfattelse, at der med hensyn til strukturreformer er andre veje end DØRs forslag om forringelser af efterløn og dagpenge, der så sent som i august blev afvist i forbindelse med Arbejdsmarkedskommissionens forslag. Udover beskæftigelses- og finansieringspotentialet ved at nå uddannelsesmålene er der et stort potentiale ved bl.a. hurtigere gennemstrømning igennem uddannelsessystemet. Arbejdsmarkedskommissionen vurderer, at der tabes ca. 90.000 personer via diverse forsinkelser i uddannelsessystemet, når der korrigeres for, at en del studerende arbejder i de perioder, studierne sættes på standby.*

*Endelige er AE meget enig i, at skattestoppets nominalprincip bør ophæves. Skattestoppet har ifølge Skatteministeriet bevirket en udhuling af ejendomsværdiskatten samt energi-, miljø-, bil-, tobaks- og alkoholafgifter for 21 mia. kr. i 2009, siden skattestoppet blev indført i 2002. I forbindelse med skattereformen fra foråret 2009 forlængede regeringen yderligere skattestoppet til 2019. Fastfrysning af provenuerne i kroner og ører bevirker, at en fortsættelse af skattestoppet til 2019 vil øget tabet til ca. 30 mia. kr. sammenlignet med et forløb, hvor provenuerne følger prisudviklingen. Det er økonomisk set meningsløst at bruge 30 mia.kr. på bl.a. at gøre sundhedsskadeligt og forurenende forbrug billigere samt lette skatten på mursten. Skattestoppet sænker skatten på alt andet end arbejde. Endvidere har især ejendomsværdiskattestoppet bidraget til øget ulighed, og som DØR påpeger, også bidraget til at forstærket konjunkturudsvingene.*

### Behov for offentlig investeringsplan

DØR påpeger, at offentlige investeringer er et vigtigt instrument i såvel konjunktur- som strukturpolitikken, og at der derfor er behov for en investeringsplan.

*AE er enig med DØR i, at en række offentlige investeringer har "væsentlig indflydelse på produktivitet", som DØR skriver på side 7. Det vil være meget relevant at få fokus og overblik over vedligeholdelseefterslæbet af offentlige bygninger og anlæg. Det nytter således ikke noget, at vi skubber et renoveringsbehov foran os til fremtidige år/generationer. Nedslidningen af offentlige bygninger og anlæg medregnes ikke i DØR og regeringens beregning af den finanspolitiske holdbarhed. Herved kan finanspolitikken fremstå som holdbar, selvom nulevende generationer reelt afleverer et nedslidt kapitalapparat til kommende generationer. Derfor bør status for det offentlige kapitalapparat være en del af holdbarhedsberegningen.*

*Skat på realiserede boligkapitalgevinster*

AE støtter Vismændenes anbefaling af en ophævelse af ejendomsværdiskattestoppet kombineret med en skat på realiserede boligkapitalgevinster. Dette kan bidrage til en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed.

## Kapitel II. Sundhed

### Finanspolitisk holdbarhed

Vismændene angiver ikke et centralt skøn for den finanspolitiske holdbarhed. Dog angives det på side 223, at finanspolitikken er uholdbarhed svarende til 0,9 pct. af BNP svarende til 16 mia. kr., når man anvender antagelsen om dels "sund aldring" (at udgifterne følger restlevetiden og ikke alderen) og dels ikke har "mervækst" i serviceudgifterne udover det, demografien tilsiger. Det er omtrent på linje med Finansministeriets beregninger.

Vismændene baserer sig på DREAM-modellens beregninger, som antager, at den strukturelle ledighed er 4,3 pct., mens Finansministeriet regner med en strukturel ledighed på 3½ pct. DREAMs højere strukturelle ledighed svækker isoleret set holdbarheden med 7 mia. kr. sammenlignet med Finansministeriets holdbarhedsberegning. Det kan bemærkes, at Vismændene selv vurderer den strukturelle ledighed til knap 3½ pct. svarende til ca. 100.000 fuldtidspersoner.

Endelig regner DREAM (og dermed Vismændene) ikke på holdbarhedsgevinsten af at nå uddannelsesmålsætningerne, dvs. at 95 pct. af de unge skal have en ungdomsuddannelse og 50 pct. en videregående uddannelse.

AE mener, der er et væsentligt bidrag til beskæftigelse og dermed den finanspolitiske holdbarhed af at nå uddannelsesmålene, som beskrevet ovenfor.

Vismændene viser i alternative scenarier for sundhedsudgifterne, hvor der indregnes en mervækst i udgifterne ud fra de historiske tendenser, at holdbarhedsproblemet kan øges op til 102 mia. kr.

*AE mener, at en central indvending mod de alternative beregninger af den finanspolitiske holdbarhed, hvor der medregnes mervækst i sundhedsudgifterne, er, at nuværende generationer ikke skal finansiere fremtidige ge-*

nerationers efterspørgsel efter øget service udover, hvad den generelle velstandsudvikling og ændringer i befolknings sammensætningen tilsiger. Endvidere har Danmark efter en periode, hvor sundhedsudgifterne ikke fulgte samme udvikling som i sammenlignelige lande, været igennem en periode med indhentning. Når DREAM/DØR fremskriver denne historiske indhentning som en generelt fremtidig trend, risikerer man at overvurderer den såkaldte mervækst, der ligger udover, hvad demografi og generel velstandsfremgang tilsiger.

Beregningen af udgiftspresset som følge af sundhedsudgifterne illustrerer dog den pointe, at sundhedsudgifterne kan stige voldsomt fremover og lægge pres på de offentlige finanser, hvis man ikke på en måde får inddæmmet denne usikkerhedsfaktor på samme måde, som man har inddæmmet udgiftspresset fra stigende pensionsudgifter i takt med længere levetid, da man med velfærdsaftalen i 2006 vedtog indeksering af efterløns- og folkepensionsalderen i takt med restlevetiden for 60-årige.

Vismændene foreslår, at man kan undgå, at fremtidige stigende sundhedsudgifter lægger pres på de offentlige finanser ved at indføre et sundhedsbidrag fra 2010 (når det nuværende sundhedsbidrag er afskaffet), som justeres årligt op for at følge med den stigende efterspørgsel af bedre sundhed. AE mener, at dette forslag lyder attraktivt, da den fordelingsmæssige profil mellem generationer bliver mindre, end hvis vi vil løse det med eksempelvis arbejdsmarkedsreformer i dag. Dog er der den traditionelle problemstilling med forvriddingstab af øgede skatter. Der er dog ikke nødvendigt at lægge hele skatten på arbejdsindkomst, som der gøres i DREAM/DØR-beregningen, hvilket kan reducere forvriddingstab.

### **Det udvidede frie sygehusvalg og privat hospitaler**

Det udvidede fri sygehusvalg giver patienter ret til at vælge at blive behandlet på et privathospital, hvis behandlingen ikke kan ske inden for en måned. DØRs analyser viser, at det især er personer med relativt høj disponibel indkomst, der gør brug af tilbuddet. Endvidere viser DØRs analyse, at der ofte betales en højere pris for behandlingen, hvis patienten vælger et andet hospital end regionernes egne.

I diskussionen af offentlige kontra private udbydere er det også interessant at bemærke, at DØR på side 188 skriver, at "der i den offentlige sygehussektor har været en højere produktivitetsvækst end i den private sektor."

### **Sundhedsforsikringer og brugerbetaling**

DØR anbefaler, at skattefriheden for arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer afskaffes. Dette er AE helt enige i.

Udbredelsen af skattesubsidierede sundhedsforsikringer er vokset fra stort set nul i 2000 til, der nu er over 1 mio. personer, der har arbejdsgiverbetalte sundhedsforsikringer. Det kan forklares med indførelsen af skattesubsidiet til sundhedsforsikringerne. DØR mener, at det er svært at vurdere, hvorvidt det offentlige evt. sparer penge ved private sundhedsforsikringer, da de i nogle tilfælde går ind og dækker udgifter til behandling, som det offentlige ellers skulle betale. Det er dog helt klart, at i de tilfælde, hvor sundhedsforsikringer dækker ydelser, som ikke er dækket af det offentlige, vil sundhedsforsikringerne ikke give en offentlig besparelse.

Privattegnede sundhedsforsikringer med skattetilskud er et brud med den frie og lige adgang til sundhedssystemet. Skattetilskuddet gives udelukkende til personer i beskæftigelse, og det er i høj grad for-

beholdt privatansatte, mens offentlig ansatte kun i få tilfælde har adgang til skattebetalte sundhedsforsikringer.

En afskaffelse af skattesubsidiet til sundhedsforsikringer vil forbedre de offentlige finanser med omkring 1 mia. kr. årligt.

*DØR anbefaler, at brugerbetalingen af sundhedsydelser spredes ud på flere sundhedsydelser frem for at være koncentreret på enkelte områder. Rammen for brugerbetaling foreslås uændret, således at brugerbetalingen nedsættes på nogle områder og indføres på andre områder. DØR kommer dog ikke med en konkret model for denne omlægning. AE finder det relevant at undersøge mulighederne for omlægninger af brugerbetalingen af sundhedsydelser inden for den nuværende ramme. Det er dog afgørende, at omlægningen ikke har en social slagside, der betyder, at de økonomisk dårligst stillede får begrænset adgang til sundhedsydelser.*

Omkring 15 pct. af sundhedsudgifterne i Danmark er brugerfinansieret. Men brugerbetalingen ligger næsten udelukkende på tandlæger, fysioterapi samt medicin. Omvendt er der ikke brugerbetaling på f.eks. hospitalsmad eller skadestue, som der er i andre nordiske lande.

DØRS viser, at brugerbetaling stiger med indkomsten for tandlæge, fysioterapi og læge. Der er altså meget, der tyder på, at forbruget af f.eks. tandlæge for de lavest lønnede ikke er bestemt af behovet for at gå til tandlæge, men derimod af om der er råd til et tandlægebesøg.

Forbruget af medicin stiger ikke på samme måde med indkomsten, selvom der også er brugerbetaling på dette område. Forbruget af medicin er størst for personer i indkomstintervallet 100.000-150.000 kr., hvor mange pensionister ligger.

Forslaget om at sprede brugerbetalingen ud på flere områder vil dels mindske forvriddningen af forbruget på de områder, hvor der i dag er en høj grad af brugerbetaling, og samtidig være med til at regulere efterspørgslen efter andre sundhedsydelser end tandlæger, fysioterapi og medicin. DØR kommer dog ikke med en konkret model for, hvilke sundhedsydelser der skulle pålægges brugerbetaling, eller hvor meget brugerbetalingen skal udgøre, udover at den nuværende samlede ramme skal fastholdes.