

DANMARK SOM VELFÆRDSLAND

IV.1 Er der krisetegn

Stigende velfærd eller øget marginalisering

I Danmark er der i de sidste 50 år sket en betydelig stigning i omfanget af de ydelser, samfundet stiller til rådighed for borgerne. Målt i forhold til produktionen er det offentlige forbrug mere end fordoblet, mens udgifterne til indkomstoverførsler er næsten firedoblet, jf. figur IV.1. Siden midten af 1970'erne er især udgifterne til indkomstoverførsler steget markant, hvilket afspejler en betydelig stigning i antallet af overførselsmodtagere i den erhvervsaktive alder. Den markante stigning i antallet af overførselsmodtagere er bl.a. et udtryk for den stigende ledighed. Derudover er det et udtryk for, at velfærdsstaten i stigende omfang har overtaget forsørgelsen fra familien. Udviklingen kan også være tegn på, at antallet af personer, som bliver skubbet ud af arbejdsmarkedet og dermed marginaliseret, er steget, fordi arbejdsmarkedet er blevet mindre rummeligt. Endvidere kan det have spillet en rolle, at den økonomiske tilskyndelse til at arbejde er blevet mindre, og at der samtidigt er indført en række tilbagetrækningsordninger.

Højt skattetryk og mange offentligt forsørgede

I de senere år har mange hævdet, at velfærdsstaten er i krise. Som et af argumenterne fremføres, at der er en stigning i antallet af personer i den erhvervsaktive alder, der modtager indkomstoverførsler, samtidig med at udgifterne til de traditionelle velfærdsydelser som andel af produktionen er stagneret. Det offentlige forbrug er fra 1949 til 1997 vokset fra at udgøre ca. 13 pct. af landets samlede produktion, BFI, til ca. 30 pct. I samme

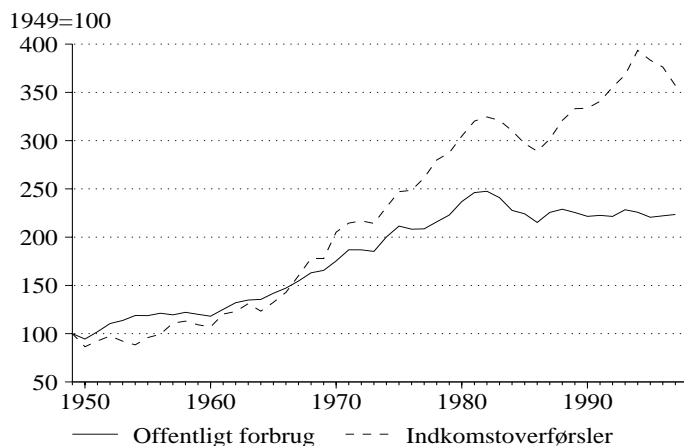
Kapitlet er færdigredigeret den 11. maj 1998.

periode er indkomstoverførslerne steget fra godt 7 pct. af BFI til ca. 24 pct.¹ Skattetrykket målt i forhold til BFI er samtidig steget fra 23 pct. til 55 pct. i den nævnte periode.

Indre og ydre pres

Samtidig står den danske velfærdsstat over for både indre og ydre pres. Inden for de næste 20 år ventes andelen af personer over 64 år, i forhold til befolkningen i den erhvervsaktive alder, at stige med ca. 75 pct. Det betyder en betydelig forøgelse af forsørgerbyrden og vil skabe pres på sundhedsudgifterne til de ældre. Samtidig betyder den stigende internationalisering, at skattegrundlaget bliver mere mobilt, hvilket skaber et nedadgående pres på skatteindtægterne.

Figur IV.1 Offentligt forbrug og indkomstoverførsler som andel af BFI



Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank.

1) BFI omfatter modsat BNP ikke de indirekte skatter og er derfor et bedre udtryk for et lands produktion.

Står sociale normer for fald?

Et andet tema er, om velfærdsstaten har skabt en forsørgerkultur, som har ændret de sociale normer, så det er blevet mere acceptabelt at lade sig forsørge af det offentlige. Det er naturligvis ikke kun økonomiske forhold, men også sociale normer og vaner, som har betydning for, om folk har præferencer for at arbejde. Sociale normer kan sammen med ønsket om socialt samvær og deltagelse i samfundslivet være en af forklaringerne på, at en stor del af de lavest lønnede, som kun har et meget begrænset økonomisk udbytte af at arbejde, alligevel foretrækker at arbejde frem for at være ledige. Generelt ændres sociale normer og vaner kun langsomt, men f.eks. i tilfælde af et konjunkturtilbageslag, som betyder, at antallet af personer på indkomstoverførsler stiger kraftigt, kan sociale normer tænkes at ændre sig hurtigt. Herved kan det blive vanskeligere at nedbringe antallet af overførselsmodtagere. Det kan resultere i, at det på længere sigt bliver uholdbart at opretholde indkomstoverførslerne på det nuværende niveau, hvis ikke man skærper kontrollen med, om modtagerne opfylder betingelserne for ydelserne. Der kan derfor være en afvejning mellem den vægt, der lægges på de økonomiske incitamenter, og den vægt der lægges på sammenhængen mellem overførselsmodtagernes pligter og rettigheder.

Prioriteres der tilstrækkeligt?

En vigtig diskussion er, på hvilken måde og i hvilket omfang der sker en egentlig prioritering mellem de forskellige offentlige ydelser. På områder som daginstitutionspladser og på sygehus- og plejehjemsområdet anvendes kø-systemer, mens dette ikke er tilfældet på f.eks. indkomstoverførselsområdet. Samtidig er de samlede udgifter under pres som følge af de begrænsninger, der er på skatteindtægterne. Sådanne forhold kræver betydelige prioriteringsovervejelser.

Velfærdsstaten påvirker både positivt og negativt

Det er blevet fremført, at bl.a. høje skatter kan betyde, at den samlede velstand bliver reduceret i takt med udvidelserne af velfærdsstaten. Dette vil gælde, hvis ulemperne ved de stigende skatter i form af skævvridning af den økonomiske adfærd, f.eks. arbejdsudbud og opsparing, er større end fordelene ved forbedringerne af velfærdsstatsordningerne, herunder de positive effekter fra f.eks. uddannelse. De seneste års debat har især fokuseret på velfærdsstatens svage sider. Det bør dog ikke overses, at mange velfærdsordninger ikke blot sikrer en mere lige indkomstfordeling, men også bidrager til en mere velfungerende

samfundsøkonomi. Socialforsikring kan f.eks. kompensere for ufuldstændige og imperfekte private forsikringsmarkeder og øger dermed velstanden i samfundet.

Omstillingsvilje og socialt sikkerhedsnet

En anden positiv effekt af velfærdsstaten kan være, at et økonomisk sikkerhedsnet i form af socialforsikring, der omfordeler indkomsterne til de uheldige, betyder, at risikotagningen øges i en markedsøkonomi. F.eks. ville iværksættere muligvis være tilbageholdende med at starte risikofyldte investeringsprojekter, hvis fiasko for projekterne er ensbetydende med langvarig dyb fattigdom.

Tillid og økonomisk effektivitet

Velfærdsstaten skaber tryghed og påvirker herigennem samfundet positivt på en række andre områder ved at skabe stabilitet og tillid. Eksempelvis foregår en stor del af de økonomiske transaktioner i økonomien uden skriftlige kontrakter, fordi der er et betydeligt omfang af tillid til, at købere og sælgere opfylder de fremtidige indbyrdes forpligtigelser, hvilket samlet set mindsker omkostningerne. På tilsvarende måde gælder, at samfundet fungerer bedre, jo færre tvister og konflikter der er.

Skattetryk og incitamentsproblemer er centrale i diskussionen

En velfærdsstat som den danske vil give et højt skattetryk. Et centralt element i diskussionen af velfærdsstaten er derfor, om det er muligt at mindske skatte- og overførelsessystemets omkostninger i form af forvridninger uden at forøge indkomstuligheden i samfundet. Ligeledes er der fokus på, om det er muligt at forbedre den offentlige service med det nuværende udgiftsniveau. Det kunne måske dels ske ved bedre prioritering inden for den offentlige sektor, dels ved at produktionen af offentlige serviceydelser organiseres anderledes, f.eks. ved at en del af de offentlige serviceydelser bliver udliciteret til private og herved kan produceres billigere.

Økonomisk vinkel

Velfærdsstatens problemer kan behandles fra mange vinkler. I dette kapitel er valgt den økonomiske vinkel, hvilket afgrænser emnevalget i forhold til andre samfundsvidenskabelige tilgangsvinkler.² Det er ligeledes vigtigt at understrege, at kapitlet i vidt omfang fokuserer på problemer i velfærdsstaten, mens en række af velfærdsstatens positive aspekter ikke diskuteres indgående.

IV.2 Velfærdsstatens økonomiske funktion

Tre formål med velfærdsstaten

En velfærdsstat er karakteriseret ved, at der reguleres på en række punkter, hvor samfundet ikke accepterer det økonomiske resultat, herunder indkomstfordelingen, som ville fremkomme i en ureguleret økonomi. Set ud fra en økonomisk synsvinkel har velfærdsstaten følgende mål og funktioner:³

- Afhjælpe markedsfejl og dermed forbedre udnyttelsen af samfundets ressourcer (markedsfejlsaspektet)
- Udjævne indkomsterne både mellem personer og over den enkeltes livsforløb (indkomstfordelingsaspektet)
- Imødegå økonomisk usikkerhed både på individuelt plan og på samfundsniveau (forsikringsaspektet)

Konkret påvirker en velfærdsstat økonomien dels gennem den generelle økonomiske politik og skatter og indkomstoverførsler, dels ved at regulere på delområder som f.eks. bolig-, uddannelses- og sundhedsområdet, og dels ved at producere en række ydelser eller at sikre, at de bliver udbudt. Reguleringen kan ske enten med økonomiske virkemidler eller med regler og love.

- 2) Politologisk, sociologisk og juridisk forskning inddrager ud over dele af de økonomiske aspekter på forskellig vis bl.a. politiske processer, organisatoriske forhold, social integration og lovgivningsmæssige forhold, herunder retssikkerhed.
- 3) De problemstillinger som beskrives i dette afsnit er behandlet i bl.a. Barr (1987), Barr (1992), European Commission (1997), Andersen mfl. (1995), Sen (1992) og OECD (1997a).

Markedsfejls- aspektet:

På mange områder fungerer markedøkonomien ikke hensigtsmæssig, fordi der optræder en række markedsfejl i form af f.eks. manglende konkurrence og eksterne effekter (eksternaliteter), der betyder, at andre end dem, der forbruger disse goder, bliver påvirket positivt eller negativt. Disse markedsfejl kan udgøre et argument for en eller anden form for offentlig regulering. Der er en række varer og tjenester, som f.eks. retsvæsen og miljøforanstaltninger, som mange samtidig kan få gavn af, uden det reducerer andres nytte. Det er enten umuligt eller uhensigtsmæssigt at udelukke nogen fra at få gavn af disse varer og tjenester. For denne type goder er det vanskeligt at knytte betaling direkte sammen med forbruget, fordi det i praksis ikke er muligt at afsløre forbrugernes forskellige præferencer. I princippet skal forbrugerne betale forskellige priser, fordi den enkelte forbrugers betaling skal knyttes sammen med den pågældendes marginale nytte. Uden offentlig indgriben vil produktionens omfang typisk blive langt under det optimale.⁴

Eksterne effekter

Til produktion og forbrug af en række goder er der tilsvarende knyttet eksterne effekter. Eksterne effekter indgår ikke i prisfastsættelsen på et ureguleret marked. Eksempelvis kan en forøget uddannelsesindsats betyde, at produktiviteten i økonomien stiger til gavn for hele samfundet. Miljøpåvirkning er et andet eksempel på en eksternalitetsvirkning. For at korrigere for eksterne effekter er det nødvendigt med offentlig indgriben, f.eks. i form af afgifter eller tilskud.⁵

- 4) Den type gode kaldes i den økonomiske terminologi for “public good”.
- 5) På en række områder f.eks. kultur og bolig gives der tilskud, ikke fordi der på området er markedsfejl, men fordi staten har et ønske om at sikre et vist forbrug af disse goder. Disse goder benævnes i den økonomiske terminologi for “merit goods”.

Omfordelings- aspektet:

Et karakteristisk træk ved velfærdsstaten er, at indkomstfordelingen bliver mere lige end i en ren markedsøkonomi. Ønsket om at omfordele indkomsterne i økonomien kan skyldes, at samfundets samlede velfærd bliver større, når der ikke er store indkomstforskelle i samfundet, fordi borgerne generelt ikke bryder sig om, at der er store indkomstforskelle. Den omfordeling, der finder sted i en velfærdsstat, sker både i form af skatter og overførelser og ved, at det offentlige stiller en række ydelser til rådighed. Omfordelingen gennemføres såvel mellem forskellige grupper som over den enkeltes livsforløb. Selv personer, der over livsforløbet har en livsindkomst over gennemsnittet, kan have vanskeligt ved som ung eller gammel at forsørge sig selv. I princippet kunne det problem løses ved låntagning og større opsparing, men som følge af kreditbegrænsning og usikkerhed vil markedet ikke i tilstrækkeligt omfang kunne løse opgaven. Unge under uddannelse har f.eks. begrænsede lånemuligheder på markeds-mæssige vilkår, fordi deres forventede fremtidige indtægter ikke kan bruges som sikkerhed for lån. Ligeledes vil nogle unge undlade at påbegynde en uddannelse, hvis de efterfølgende kunne risikere at have opbygget en stor gæld uden at have gennemført uddannelsen.

Mellem grupper og over livsforløbet

Forsikringsaspektet:

Skatter og indkomstoverførsler, der omfordeler indkomsterne i samfundet, kan også tolkes som en kollektiv forsikring, fordi en forsikringskontrakt altid er en omfordeling fra de heldige til de uheldige. Eksistensen af et progressivt skattesystem og indkomstoverførsler betyder, at hver borger har "tegnet en forsikring" for sig selv og sine efterkommere, der sikrer en passende forsørgelse, selvom det skulle vise sig, at de er født med ringere evner eller kommer ud for uheld, der svækker indtjeningsevnen betragteligt. På lignende måde vil den kollektive forsikring udligne omkostningerne ved større makroøkonomiske kriser, naturkatastrofer o.lign. Omfordelingen kan således opfattes som en forsikring mod, at man selv og ens børn får for lav indkomst.

Omfordeling er også forsikring

Manglende eller forskellig information

Generelt gælder, at en af velfærdsstatens meget vigtige funktioner er at forsikre befolkningen på en række områder, hvor det ikke eller kun i begrænset omfang er muligt at tegne private forsikringer. Private forsikringsordninger ville give en samfundsøkonomisk utilstrækkelig forsikring af befolkningen. En central forudsætning for, at private forsikringsmarkeder kan anvendes, er god information.

Privat forsikring ikke altid tilstrækkelig

Rene private forsikringsordningers anvendelighed begrænses af flere grunde. Private forsikringsselskaber tilbyder på markedsmæssige vilkår frivillig forsikring mod en række tilfældige uforudsete hændelser. Der er to forhold, som begrænser omfanget af eller helt umuliggør forsikring af en hændelse på aktuarmæssige vilkår. For det første må der ikke være afhængighed mellem sandsynligheden for, at en hændelse indtræffer mellem de forsikrede. Hvis en hændelse indtræffer for alle eller store grupper, er der ikke vundet noget ved at dele risikoen. Staten derimod kan ved tvungne forsikringsordninger eller de generelle skatter sikre, at alle er med til at dele risikoen, herunder fremtidige generationer via låntagning. Ved et konjunkturtilbageslag, hvor mange bliver ramt af arbejdsløshed, er der en sådan afhængighed mellem de enkeltes sandsynligheder. For det andet skal forsikringsselskabet for at beregne præmiens størrelse for den enkelte kende sandsynligheden for en hændelse. Den forsikrede kan have et bedre kendskab til sandsynligheden for, at hændelsen indtræffer end forsikringsselskabet.

Begrænset udbud af forsikring

Når forsikringsselskaberne tilbyder forsikringspolicer på basis af den gennemsnitlige risiko, vil de, der har en lav risiko, i et vist omfang foretrække at være selvforsikrede. Det begreb kaldes også adverse selection (skæv udvælgelse) og skyldes skjult information; i det ekstreme tilfælde kan det medføre, at privat forsikring fuldstændig mangler. Da nogle lider af ekstrem risikoaversion, vil der alligevel næsten altid eksistere et forsikringsmarked, men det samlede forsikringsniveau bliver for lavt ud fra samfundsøkonomiske overvejelser.

Samfundets informations- problem

Et grundlæggende problem ved både offentlige og private forsikringsordninger er, at den enkelte ofte kan manipulere kriterierne for en ydelse til sin egen fordel. Dermed opstår der mulighed for, at eksistensen af forsikringsordninger eller forsikringer samtidig skaber incitamenter til samfundsøkonomisk u hensigtsmæssig adfærd; det kan også betegnes moral hazard (skjult handling). Som eksempel kan nævnes, at når det er muligt at forsikre sig mod ledighed, kan det være, at nogle ikke anstrænger sig tilstrækkeligt i deres job og dermed risikerer at blive ledige, eller at nogle af de ledige ikke bestræber sig tilstrækkeligt for at finde et job. I forbindelse med skadesforsikring kan det også tænkes, at den enkelte ikke i tilstrækkelig omfang forsøger at

undgå uheld, hvis vedkommende er forsikret. De foregående afsnit om forsikring, eksistensen af adverse selection og moral hazard påpeger et grundlæggende afvejningsproblem mellem ønsket om at sikre en høj forsikringsgrad (bl.a. ud fra fordelingsmæssige hensyn) og ønsket om at undgå stærke incitamenter til moral hazard. I den afvejning er valg af styringsmidler central, men der kan ikke udstikkes generelle anbefalinger. Ufuldkommen information giver altid problemer i forbindelse med at fastlægge, hvor og hvor meget en velfærdsstat skal gribe ind. For at kunne foretage den mest hensigtsmæssige omfordeling af indkomsterne, er der eksempelvis brug for informationer om den enkeltes behov for understøttelse og muligheder for selv at skaffe midlerne. Derfor kan der i fordelingspolitikken være behov for at anvende instrumenter, der bedre afslører den enkeltes behov og egne ressourcer. Eksempelvis sker omfordelingen bedst i form af generelle indkomstoverførsler, hvis behovene reelt kan måles, men hvis det ikke er muligt, kan tilskud til formålsbestemte offentlige ydelser være bedre til at få det reelle støttebehov afsløret.

Virksomhedernes sociale ansvar

Et alternativ til, at staten står for forsikringen ved indkomstbortfald, ville være at udvide virksomhedernes ansvar. F.eks. sker sikring af indkomster i nogle lande i et vis omfang ved meget lange opsigelsesvarsler. Danmark har sammen med bl.a. USA og England korte opsigelsesvarsler, hvorimod de andre skandinaviske lande og mange europæiske lande har længere opsigelsesvarsler. På trods af de korte opsigelsesvarsler føler ansatte i Danmark i forhold til ansatte i andre lande, at de har en relativt høj jobsikkerhed, jf. OECD (1997b). Det kan netop hænge sammen med de relativt generøse sociale sikringsordninger.

Udgifterne skal finansieres

Velfærdsstatens udgifter skal finansieres, hvorfor skattesystemet, brugerbetalingsordninger o.l. altid vil være vigtige emner i debatten om velfærdsstatens dimension og struktur. Skatter og indkomstoverførslernes forvridninger af den økonomiske adfærd er derfor centrale områder i velfærdsstatsdebatten.

Skattnernes forvridding

Skatterne kan alt efter skattetype virke reducerende på arbejdsudbud, produktivitet og opsparing. Højere marginalsatser tilskynder den enkelte til at vælge fritid frem for arbejde. I modsat retning trækker, at et højere skattetryk vil betyde, at den enkelte må arbejde mere for at opretholde den samme indkomst efter skat. Det er således et empirisk spørgsmål, om den samlede effekt på arbejdsudbuddet af forhøjede skatter bliver positiv eller negativ. Derimod er der entydigt en negativ påvirkning af produktiviteten, idet tilskyndelsen til uddannelse reduceres på grund af progressionen i skattesystemet, og den faglige og geografiske mobilitet kan blive mindsket, fordi indtægtsfremgangen efter skat mindskes. Der er to måder, hvorpå en forhøjelse af kapitalbeskatningen kan påvirke opsparingen. I den ene retning trækker, at en forøget kapitalbeskatning virker reducerende på opsparingen, fordi et lavere afkast tilskynder til lavere opsparing. I modsat retning trækker, at ønsket om at opbygge en given fremtidig formue vil forøge opsparingen, når formueafkastet beskæres. Forhøjelse af kapitalbeskatningen vil i Danmark sandsynligvis mindske opsparingen, fordi de fradragsberettigede renteudgifter overstiger de skattepligtige kapitalindtægter.

Indkomst- overførslernes forvridding

Indkomstoverførsler trækker i retning af at reducere arbejdsudbuddet og opsparingen. Generelt reducerer indkomstoverførsler arbejdsudbuddet. Tilskyndelsen øges både til at være ledig frem for beskæftiget og til midlertidig eller permanent at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. En del af tilskyndelsen til at forlade arbejdsmarkedet modvirkes af, at nogle ordninger er betinget af, at man i en årrække har haft tilknytning til arbejdsmarkedet. Tilskyndelse til at være ledig frem for i beskæftigelse modvirkes ved regler for rådighedforpligtigelse ved ledighed.

Indkomstoverførsler påvirker opsparing

Indkomstoverførslerne begrænser opsparingen, fordi behovet for opsparing reduceres i de tilfælde, hvor den enkelte frivilligt eller ufrivilligt mister forsørgelsen. Uden dette sikkerhedsnet ville der være en tilskyndelse til selv at spare op til disse begivenheder. Det offentlige sikkerhedsnet fortrænger også i et vist omfang privat forsikring til f.eks. førtidspension. På den anden side kan indkomstunderstøttelsessystemer øge den nødvendige risikotagning. Iværksættere vil muligvis være tilbageholdende med at iværksætte risikofyldte investeringsprojekter, hvis fiasko for projekterne var ensbetydende med dyb fattigdom.

Øget produktivitet og produktion

En række offentlige udgifter har en positiv effekt på produktivtetsudviklingen. Det gælder først og fremmest for uddannelses- og forskningsområdet, men også inden for f.eks. infrastruktur. Da disse områder er kendetegnet ved dels at have eksternalitets-effekter og dels have karakter af offentlige goder, vil produktionen på disse områder ikke blive tilstrækkelig høj, hvis beslutningen alene blev taget ud fra privatøkonomiske overvejelser uden offentlig indgriben. Produktionen kan stige ved øget udbud af omsorgsydelser i form af f.eks. børnepasning og ældrepleje, idet disse forøger udbuddet af kvindernes arbejdskraft.

Sort arbejde og gør det selv-arbejde

Et højt skattetryk kan give tilskyndelse til at reducere det beskattede arbejde og øge omfanget af sort arbejde, ligesom det tilskynder til gør det selv-arbejde. Et udbredt omfang af sort arbejde vil betyde, at det bliver vanskeligt at opnå tilstrækkelige skatteindtægter, eller at andre skattekloder skal beskattes hårdere. En substitution for den enkelte fra beskattet arbejdsindkomst til gør det selv-arbejde vil mindske den økonomiske effektivitet, fordi produktiviteten i gør det selv-arbejde normalt er lavere end ved den enkeltes professionelle beskæftigelse.

Omfanget af uddannelse

Velfærdsstaten kan have betydning for arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, idet uddannelsesniveauet bliver højere, hvis undervisning er obligatorisk og helt eller delvis offentligt finansieret. Det betyder også, at en større andel af befolkningen får en erhvervskompetencegivende uddannelse, hvis den individuelle risiko ved investering bliver mindre. I modsat retning kan trække, at det privatøkonomiske afkast af uddannelse bliver mindre, når uddannelsesinvesteringerne finansieres via progressive indkomstskatter. Den offentlige sektor har selv en stor efterspørgsel efter arbejdskraft med lange uddannelser, og det er derfor samlet set uklart, hvilken betydning velfærdsstaten har for udbuddet af uddannet arbejdskraft til den private sektor.

Normer har betydning

Skattetrykket og sociale ydelser kan ændre normerne i samfundet. F.eks. kan det blive mere socialt acceptabelt at lade sig forsørge af velfærdssamfundet. Det er ikke kun økonomisk tilskyndelse, som har betydning for, at den enkelte ønsker beskæftigelse. Ikke-økonomiske tilskyndelser, herunder en række samfundsnormer, har også betydning for, hvor meget de økonomiske incitamenter betyder for ønsket om at få beskæftigelse. Dis-

se normer kan dog også blive påvirket af de økonomiske incitament. Hvis skattetrykket og indkomstoverførslerne bliver tilstrækkeligt høje, kan det blive mere socialt acceptabelt ikke at ønske beskæftigelse. En sådan påvirkning af samfundsnormer kan ske i spring i forbindelse med et konjunkturtilbageslag, hvilket kan gøre det vanskeligt at nedbringe antallet af modtagere af indkomstoverførsler efter et konjunkturtilbageslag, jf. Lindbeck (1995). Det kan betyde, at velfærdsstatsindretninger, som har fungeret i en længere årrække, i forbindelse med konjunkturtilbageslag kan blive uholdbare. Ændringen i normerne behøver dog ikke at være irreversibel. Et eksempel er de senere års krav om aktivering af kontanthjælpsmodtagere. Da disse regler blev indført, blev de af mange opfattet som socialt uacceptabelt, mens der i dag er en udbredt opbakning til, at aktivering skal dække stadig flere grupper af modtagere af indkomstoverførsler.

Velfærdsstaten skaber tillid

Velfærdsstaten skaber tillid og giver tryghed og påvirker herigennem samfundet ved at skabe stabilitet. Grunden til, at tillid har betydning for økonomiske aktiviteter, er, at omkostningerne ved at inddrage en tredje part i et antal transaktioner begrænses. F.eks. modtager borgerne en del varer og serviceydelser, før de har betalt dem, fordi leverandøren har tillid til, at de på et senere tidspunkt vil modtage betaling. Ligeledes er produktionsprocessen ofte svær at overvåge fuldstændig, og ansættelsesforhold indebærer derfor, at ledelsen er afhængig af tillid til, at de ansatte udfører opgaverne effektivt. Investerings- og opsparingsbeslutninger bygger også på tillid til, at disse aktiver ikke på et tidspunkt bliver værdiløse, fordi bankerne f.eks. går konkurs eller, at staten eksproprierer aktiverne. Høj tillid betyder, at den enkelte har lavere omkostninger til at beskytte sig mod ulovlige overtrædelser af deres ejendomsret. Disse forhold har fået fællesbetegnelsen samfundets sociale kapital.

Social kapital måles

Samfund, hvor tilliden er stor, kan have større velstand end samfund, hvor borgerne har begrænset indbyrdes tillid. Derfor kan social kapital opfattes som en yderligere produktionsfaktor udover f.eks. fysisk og human kapital. Social kapital er langt sværere at måle end fysisk kapital. Forskning inden for social kapital er forholdsvis ny, og opstillingen af mål for social kapital er derfor under stadig udvikling. Målet er gjort operationelt

ved at opstille indikatorer som mål for et samfunds sociale kapital. En indikator, der er forsøgt anvendt, er det forholdsmæssige antal af frivillige organisationer, jf. Putman (1993). En anden metode, der har været anvendt, er spørgeskemaundersøgelser til en mere direkte belysning af tilliden og borgerskabsnormer, jf. Knack og Keefer (1997). Undersøgelser tyder på, at jo højere den sociale kapital er, målt ved de to angivne indikatorer for tillid, normer og borgersamarbejde, jo højere er landets eller regionens velstand. Det kan dog ikke ud fra undersøgelserne udelukkes, at det er den højere velstand, som betyder, at der er mange frivillige organisationer, og at tilliden og borgerskabsnormerne er høje.

IV.3 En velfærdsstats profil

Velfærdsstatens økonomiske funktioner, som blev beskrevet i det foregående afsnit, kan varetages på forskellige måder. I det følgende præsenteres de velfærdsmodeller, som er rammen for løsningen af velfærdsstatens opgaver i forskellige lande.⁶

Forskellige velfærdssystemer

De fleste vestlige lande opfattes som velfærdsstater. Deres velfærdssystemer er dog indrettet meget forskelligt, selvom det er de samme grundlæggende problemer, landene ønsker at løse ved at sikre forsørgelsesgrundlaget for alle. Der skelnes normalt mellem tre hovedtyper af velfærdsmodeller. I den universelle model eller den skandinaviske model er princippet, at de sociale ydelser gælder alle og er ens for alle. Det offentlige har en meget central rolle i løsningen af problemerne. I den centraleuropæiske model er de sociale ydelser først og fremmest for dem, der har været på arbejdsmarkedet, mens personer uden en tilstrækkelig tilknytning til arbejdsmarkedet først og fremmest skal hjælpes af familien eller lokalmiljøet. Endelig er der den residuale velfærdsmodel eller liberale model, hvor kun de dårligst stillede får sociale ydelser. Der lægges vægt på, at markedet primært klarer problemerne. Der er ikke noget land, som anvender en af disse velfærdsstatsmodeller i en rendyrket form, men beskrivelserne

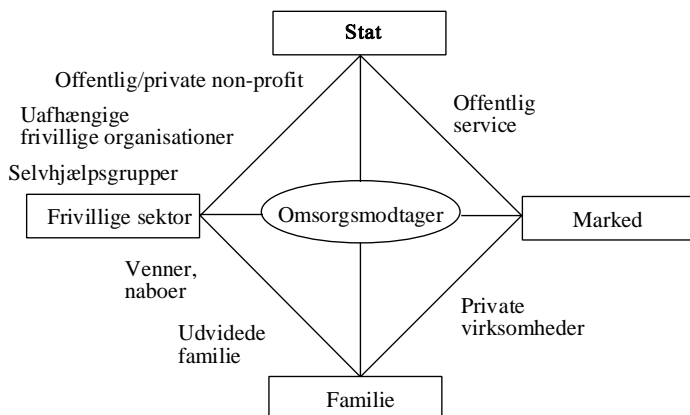
6) De problemstillinger, som beskrives i dette afsnit, er behandlet i bl.a. Dalgaard mfl. (1996), Esping-Andersen (1990) og Andersen (1991).

kan opfattes som hovedkarakteristika ved de forskellige landes velfærdsmodeller.

Velfærdsdiamanten

De forskellige velfærdssystemer kan også placeres i en velfærdsdiamant, jf. figur IV.2. Her kan de forskellige velfærdssystemer placeres i forhold til, hvem der overvejende tager sig af løsningen af omsorgsopgaverne. I den skandinaviske model er staten central i varetagelsen af velfærdsfunktionerne, dvs. den skandinaviske model er placeret i det nordlige hjørne. Den centraleuropæiske model ligger i det sydvestlige hjørne, mens residualmodellen mere er at finde i det østlige hjørne.

Figur IV.2 Velfærdsdiamanten



Kilde: Fridberg (1997).

Skandinavisk model:

Den skandinaviske model indebærer i stiliseret form, at ydelserne gives til alle borgere, der opfylder betingelserne, uanset deres familie- eller arbejdsmarkedsmæssige situation. Således har f.eks. gifte kvinder selvstændige rettigheder uafhængigt af deres ægtefælle. I de skandinaviske lande, inklusive Danmark, er staten i betydeligt omfang involveret i at finansiere og organisere velfærdsstaten. Den skandinaviske model er også karakteriseret ved en bred skattebase og et højt skattetryk. Ydelserne er højere end i den residuale velfærdsmodel, og det større skatteprovenu giver mulighed for en betydelig omfordeling. Hovedparten af opgaverne løses i den skandinaviske model af det offentlige.

Flere ydelser universelle

I Danmark har der været en udvikling i retning mod at lade ydelserne i stadig højere grad dække alle borgere. Her skal nævnes nogle få af de nyeste eksempler: Uddannelsesstøtte til alle uddannelsessøgende over 18 år uanset forældrenes indkomst. Fjernelse af egenbetaling for pensionisters hjemmehjælp. Orlovsordninger, som efter at have været betinget af genbesættelse af stillingen med en ledig, blev en ret for alle, der opfylder en række objektive kriterier.

Decentrale og offentlige serviceydelser

Den skandinaviske model stiller i vidt omfang offentlige serviceydelser til borgernes rådighed, gratis eller stærkt subsidieret. Et eksempel er daginstitutioner. De omfattende serviceydelser bevirker, at en stor del af arbejdsstyrken er beskæftiget i den offentlige sektor. Det er også et særkende, at en stor del af velfærdsstatens funktioner varetages decentralt i kommunerne, hvilket både gælder administrationen af ordningerne og fastlæggelse af normer og kvalitet for en række ydelser. Filosofien bag dette er, at man lokalt bedre kender ønsket til kvaliteten og omfang af bl.a. en række omsorgs- og sundhedsydelser.

Centraleuropæisk model:

Hjælp dig selv og din nærmeste

I den centraleuropæiske velfærdsmodel, som er fundamentet i f.eks. Tyskland, Italien og Spanien, er nærhedsprincippet helt centralt. Det indebærer, at selvhjælp går forud for hjælp fra andre, hvilket eksempelvis betyder, at behovet for at flytte indkomst fra de aktive år til alderdommen først og fremmest løses ved privat opsparing. Er det ikke muligt at løse problemet selv, kan familien træde til, f.eks. ved at børnene forsørger deres gamle forældre. Dernæst må frivilligt privat hjælpearbejde bidrage.

Ved siden af eller i stedet for kan sociale problemer løses ved lovpligtige forsikringsordninger. Det er først, når de foregående muligheder er udtømt, at det offentlige træder til.

Nærhedsprincippet er basis for lovgivning og moral

Nærhedsprincippet i disse lande er både funderet i lovgivningen og administrationen og er en moralsk og etisk norm. Nærhedsprincippet fastlægger de sociale normer i samfundet, der betyder, at der er et pres på den enkelte for at forsørge sig selv og sin familie. Desuden understøtter lovgivningen også nærhedsprincippet ved, at der er lovpligtig indbyrdes forsørgerforpligtigelse inden for familien, hvilket indebærer, at forældrenes forsørgerpligt aldrig ophører over for deres børn, og at børn har lovpligtig forsørgelsespligt over for deres forældre.

Tvungne forsikringsordninger

Et centralt element i de centraleuropæiske velfærdsstatsordninger er lovbestemte lønmodtagerforsikringer, hvor ydelserne er fastsat ved lov. Det indebærer, at retten til sociale ydelser afhænger af arbejdsmarkedstilknytningen. Præmierne er ikke individuelle, men almindeligvis fastlagt som procentandele af lønnen, uden at der tages hensyn til den enkeltes risiko for sygdom, arbejdsløshed m.v. Lønmodtagerforsikringsordningen betyder således, at den enkelte har ret til en ydelse, men der er ikke en snæver sammenknytning mellem den enkeltes indbetaling og risikoen for f.eks. arbejdsløshed for den enkelte. Der sker således også i dette system en omfordeling fra personer med lav risiko til dem med høj risiko.

Residualmodel: Kun hjælp til marginalgrupperne

Den residuale model for velfærdsstaten, som f.eks. anvendes i USA, har basis i tiltroen til, at et ureguleret marked er bedst til at løse økonomiske problemer. Denne model giver kun grundlag for en begrænset offentlig involvering i velfærdsordninger, idet den bagvedliggende antagelse er, at den enkelte kan og bør sørge for sin egen velfærd. Kun i det omfang, de normale kanaler for velfærd slår fejl, er offentlig indgriben nødvendig. Familien forventes via markedet at kunne stå for deres egen forsørgelse. Det residuale velfærdsstatssystem er derfor hovedsageligt rettet mod samfundets marginalgrupper uden personligt sikkerhedsnet.

Velfærdssystemet har betydning for udgifter til indkomstoverførsler og service

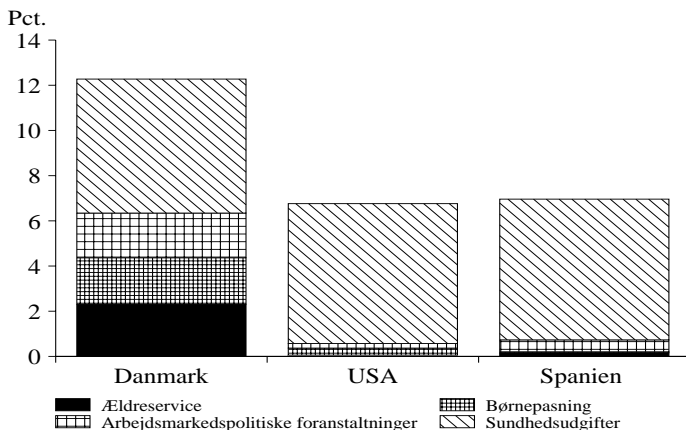
Indretningen af velfærdssystemet har stor betydning for både niveauet og fordelingen mellem og udgifterne til indkomstoverførsler og offentlige serviceydelser, jf. figur IV.3 og figur IV.4. Således er niveauet for både offentlige serviceudgifter og indkomstoverførsler lavere i USA end i Danmark og Spanien. Det skyldes, at USA, som har udgangspunkt i den residuale velfærdsmodel, lægger vægt på, at den enkelte skal sørge for sig selv og ikke på kollektive forsørgelsessystemer, som i de to andre modeller, hvor enten det offentlige eller kollektive lønmodtagerforsikringer står for indkomstoverførelserne. Niveauet for indkomstoverførsler er nogenlunde ens i Spanien, der repræsenterer den centraleuropæiske velfærdsmodel, og Danmark, men i Spanien er udgifterne til pension væsentligt højere, mens udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og overførsler til husholdninger er højere i Danmark.⁷ Danmark har de højeste udgifter til offentlig service, hvilket er i overensstemmelse med, at den skandinaviske velfærdsmodel stiller offentlig service til rådighed for borgerne.

Offentlige udgifter steget kraftigst i Skandinavien

De skandinaviske lande har haft betydelig kraftigere vækst i de offentlige udgifter end de andre OECD-lande, jf. figur IV.5. Denne udvikling tog fart i midten af 1970'erne. Væksten hænger i vidt omfang sammen med både udbygningen af de offentlige serviceydelser og væksten i antallet af modtagere af indkomstoverførsler. Stigningen i arbejdsløsheden blev i de skandinaviske lande i højere grad forsøgt imødegået ved forskellige indkomstoverførselsordninger.

7) Ved sammenligning af niveauet for indkomstoverførsler mellem lande skal det bemærkes, at der er forskel i landenes beskatning af transfereringer. Korrigeres der for forskelle i skattebehandlingen af indkomstoverførslerne, stiger indkomstoverførslerne som andel af BNP for USA med ca. 1 pct.point, og for Danmark falder den med 7,5 pct.point.

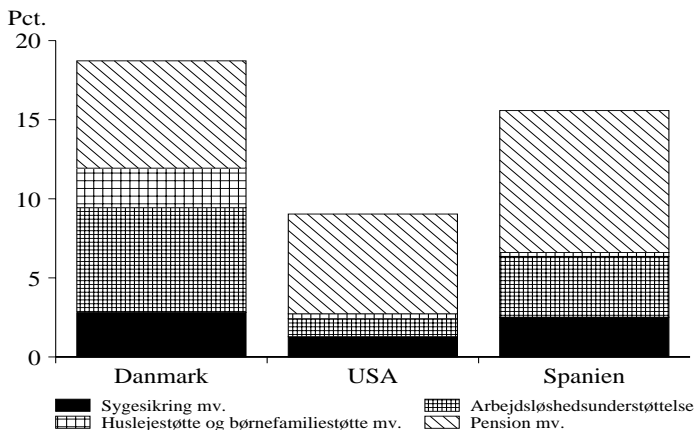
Figur IV.3 Sociale serviceudgifter for udvalgte lande i 1993, pct. af BNP



Anm.: En del af de udgifter, som i Danmark anføres som ældreservice, er klassificeret som sundhedsudgifter i andre lande.

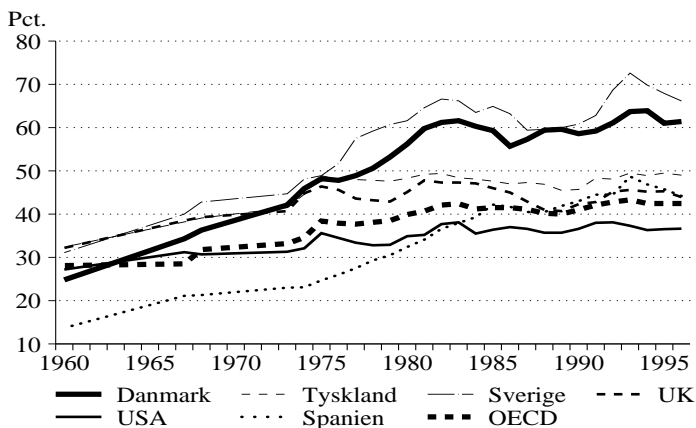
Kilde: OECD, *Social Expenditure Database*, 1998.

Figur IV.4 Indkomstoverførsler i udvalgte lande i 1993, pct. af BNP



Kilde: OECD, *Social Expenditure Database*, 1998.

Figur IV.5 De offentlige udgifter i udvalgte lande, pct. af BNP

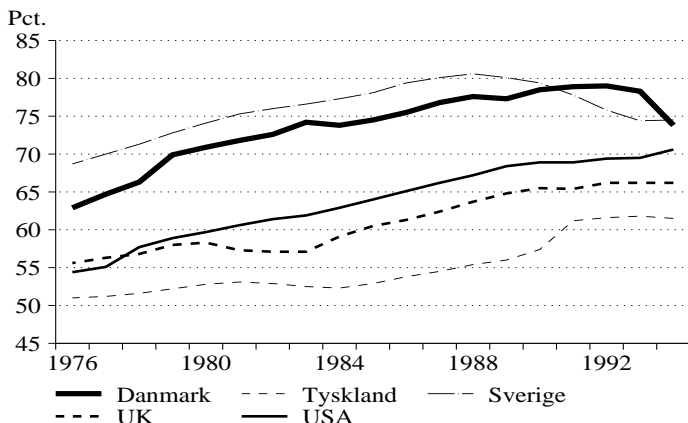


Kilde: OECD, *Historical Statistics, Economic Outlook* og egne beregninger.

Kvindernes erhvervsfrekvens steget

Kvindernes erhvervsfrekvens er steget i alle landene i perioden set under et, jf. figur IV.6. Men i 1990'erne er kvindernes erhvervsfrekvens faldet i Sverige på grund af den betydelige økonomiske krise, svenskerne har været igennem. I Danmark er faldet sket på grund af indførelsen af orlovsordningerne og tilbagetrækningsordninger for ældre. Den udvikling har betydet, at der nu kun er en begrænset forskel mellem kvindernes erhvervsfrekvens i USA og de skandinaviske lande. Velfærdsstatens udvikling, som tidligere understøttede en stigning i kvindernes erhvervsdeltagelse ved oprettelse af offentligt støttede børnepasningsordninger, ser nu ud til på tilsvarende måde at have begrænset den de senere år. Dette er sket ved indførelse af velfærdsordninger (specielt børnepasningsorlov), der især appellerer til kvinders tilbagetrækning, eller for Sveriges vedkommende som følge af den økonomiske krise, som bl.a. har medført, at den offentlige beskæftigelse er blevet begrænset.

Figur IV.6 Kvindernes erhvervsfrekvens i udvalgte lande

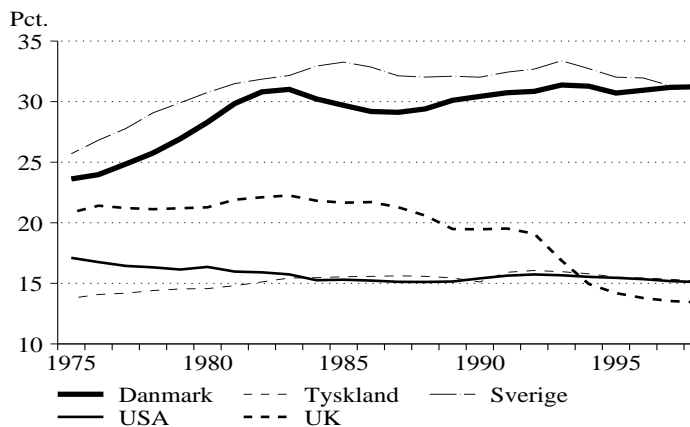


Kilde: OECD, *Labour Force Statistics 1976-1996*.

Offentlig beskæftigelses betydning for kvindernes erhvervsfrekvens

Stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens i forhold til midten af 1970'erne har bl.a. resulteret i en stigende offentlig beskæftigelse i de skandinaviske lande, jf. figur IV.7. En stor del af kvinderne er blevet ansat i den offentlige sektor og varetager en række af de omsorgsfunktioner, som kvinderne tidligere stod for i hjemmet. I USA, hvor den offentlige sektors andel af beskæftigelsen ikke er vokset, er beskæftigelsen i sektoren for social og personlig service vokset, jf. figur IV.8. De funktioner, kvinderne traditionelt varetager i hjemmet, frembringes nu på kommerciel basis. Den beskrevne udvikling i de to forskellige velfærdssystemer synes således at indikere, at en forøgelse af kvindernes erhvervsfrekvens nødvendigvis kræver en vækst i den sociale service, men ikke nødvendigvis i den offentlige sektor.

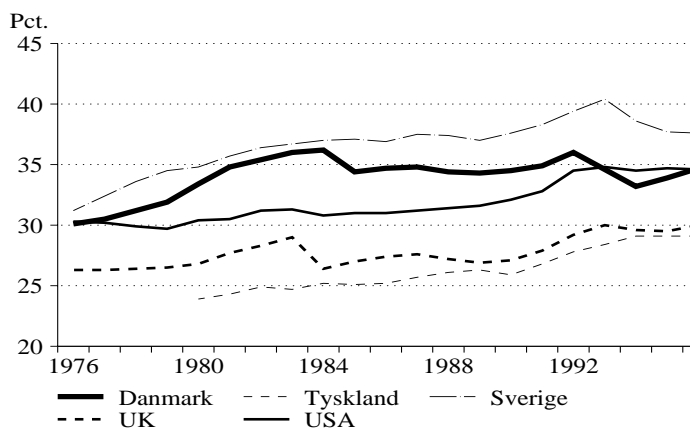
Figur IV.7 Offentlig beskæftigelse som andel af den samlede beskæftigelse



Anm.: Før 1991 vedrører Tyskland alene de vestlige delstater

Kilde: OECD, *Economic Outlook*.

Figur IV.8 Andel af beskæftigede i social og personlig service



Anm.: Før 1991 vedrører Tyskland alene de vestlige delstater.

Kilde: OECD, *Labour Force Statistics 1976-1996*.

Indkomstfordeling mest lige i skandinaviske lande

Danmark hører sammen med de øvrige nordiske lande til gruppen af lande, som har den mest lige indkomstfordeling, jf. tabel IV.1. I 1960'erne lå de nordiske lande i midterfeltet for indkomstfordelingen, jf. Lindbeck (1997). Det ser således ud til, at udbygningen af de skandinaviske velfærdsmodeller har betydet en mere ligelig indkomstfordeling i forhold til andre velfærdsstatsmodeller.

Arbejdsløsheds- og fattigdomsfælde

Skatter og indkomstoverførsler, der mindsker indkomstuligheder, kan skabe incitamentsproblemer, hvis indkomstkompensationen er høj i forhold til den forventede indkomst i beskæftigelse. Herved kan der opstå en arbejdsløshedsfælde. Ligeledes kan samspilsproblemer i form af nedsættelse af indkomstafhængige overførsler ved øget indkomst skabe en fattigdomsfælde for de lavest lønnede, idet en forøgelse af arbejdsomfanget kun i begrænset omfang forøger den disponible indkomst. De to forhold er begge med til at begrænse det effektive udbud af arbejdskraft.

Tabel IV.1 Mål for indkomstulighed opgjort ved disponibel indkomst

	Decilratio	Gini
Sverige (1992)	2,77	0,23
Norge (1991)	2,79	0,23
Danmark (1992)	2,84	0,24
Frankrig (1984)	3,51	0,29
Storbritannien (1986)	3,80	0,30
Spanien (1990)	4,04	0,31
USA (1991)	5,67	0,34

Anm.: Landene er ordnet efter stigende decilratio og dermed faldende lighed. Decilratioen er forholdet mellem maksimumindkomsten for henholdsvis det 9. decil og det 1. decil. Inddeling i deciler sker ved at rangordne befolkningen efter indkomst, så hver decil indeholder 10 pct. af befolkningen. Ginikoefficienten kan tolkes som en halv gange den forventede forskel mellem to tilfældigt udtrukne personers indkomst set i forhold til gennemsnittet for hele populationen.

Kilde: Smeeding (1996).

Kompensationen er relativt høj for de lavest lønnede

Faldet i disponibel indkomst ved arbejdsløshed er forholdsvis begrænset i de fleste lande for gifte og samlevende, hvor den ene er deltidsansat, og den pågældende bliver arbejdsløs, jf. tabel IV.2. For enlige er faldet i disponibel indkomst større. Danmark er det land der i 1994 havde den højeste kompensationsgrad for personer med indtægter under gennemsnitsindtægten, jf. Hansen (1998).

Skatterne steget i Skandinavien og Centraleuropa

I de centraleuropæiske og i de skandinaviske lande er skatter og afgifter i procent af BNP steget i perioden 1968 til 1994, hvorimod lande, som har en residual velfærdsmodel, har haft forholdsvis konstante skatter og afgifter, jf. tabel IV.3. Danmark er det land, der har de laveste skatteindtægter fra bidrag fra sociale ordninger. Til gengæld er skatte trykket på lønindkomst det højeste blandt landene, jf. figur IV.9.

Tabel IV.2 Kompensationen ved arbejdsløshed for en arbejder med gennemsnitsindkomst i udvalgte lande, 1996, pct.

	Dan	Sve	Fin	Tysk	UK	Hol	Can
Enlig							
Kompensationsgrad	56	72	51	60	16	70	48
Pct.vis ændr. i disp. indk.	-35,0	-26,2	-37,9	-41,6	-79,0	-27,1	-43,7
Samlevende							
Kompensationsgrad	74	73	65	60	31	70	41
Pct.vis ændr. i disp. indk.	-5,6	-9,5	-10,6	-12,4	-21,9	-9,9	-17,5

Anm.: Indkomsten for samlevende er indkomsten for en heltidsansat og en deltidsansat, som bliver arbejdsløs. Kompensationsgraden er defineret som arbejdsløshedsunderstøttelsen i forhold til den gennemsnitlige årløn for en industriarbejder.

Kilde: Hansen (1998).

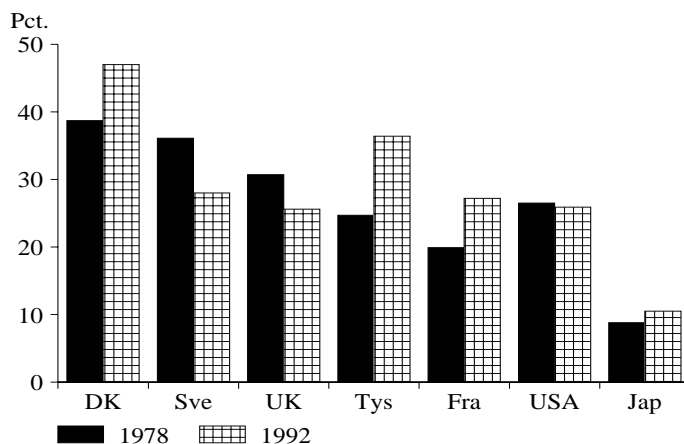
Tabel IV.3 Skatter og afgifter i procent af BNP, heraf bidrag fra sociale ordninger i parentes

	1968	1980	1990	1994
Danmark	36,7 (0,5)	45,5 (0,8)	48,6 (1,5)	51,6 (1,6)
Sverige	39,8 (6,1)	49,4 (14,2)	56,9 (15,7)	51,0 (13,9)
Storbritannien	35,2 (5,3)	35,3 (5,9)	36,7 (6,4)	34,1 (6,1)
Tyskland	32,4 (9,1)	38,0 (13,1)	37,7 (13,9)	39,3 (15,4)
Frankrig	35,4 (12,7)	41,7 (17,8)	43,7 (19,3)	44,1 (19,1)
USA	27,5 (5,2)	29,5 (7,7)	29,9 (8,8)	27,6 (7,0)
Japan	18,3 (3,5)	25,5 (7,4)	31,3 (9,2)	27,6 (9,8)

Anm.: 1994 vedrører det samlede Tyskland og ellers kun de vestlige delstater.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk tiårsoversigt*.

Figur IV.9 Gennemsnitsskatten for en arbejder med en gennemsnitlig indkomst, pct.



Anm.: Skatten er angivet for en enlig uden børn. 1992 vedrører det samlede Tyskland og 1978 kun de vestlige delstater.

Kilde: OECD, *Taxation, Employment and Unemployment*, OECD (1995).

IV.4 Udviklingstendenser i velfærdslandet Danmark

Udviklingstendenser og demografi

I dette afsnit vil en række historiske udviklingstendenser for Danmark og fremtidige udfordringer for den danske velfærdsstat blive belyst.⁸ Der er sket en forskydning i vægten mellem velfærdsstatens enkelte områder, således anvendes der en relativt større andel af de offentlige udgifter til indkomstoverførsler nu end tidligere. De stigende udgifter til indkomstoverførsler skyldes især, at antallet af modtagere af overførselsindkomster er steget. Et centralt forhold for analyserne af velfærdsstatens udgifter er også den demografiske udvikling. Antallet af skole-søgende børn i forhold til befolkningen var f.eks. stærkt faldende fra 1980 til midten af 1990'erne, og fremadrettet vil antallet af personer over 64 år stige.

Udgifterne til omsorg og indkomsterstattendes ydelser er vokset mest

I den danske velfærdsstat finansierer det offentlige hovedparten af velfærdsstatens funktioner, og de samlede offentlige udgifter voksede fra 51 pct. i 1970 til 71 pct. af BFI i 1997. Det er dog ikke alle offentlige udgifter, der er direkte afledt af velfærdsstatens funktioner. En opdeling af den offentlige sektors udgifter viser, at knap 70 pct. af de offentlige udgifter går til omsorgsordninger (samfundsmæssige og sociale forhold), jf. tabel IV.4. Den største andel af udgifterne til velfærdsstatsordninger er indkomsterstattendes ydelser. Disse udgør knap 32 pct. af de offentlige udgifter. De tre andre store områder er undervisning, (ca. 13 pct.), sundhed (ca. 9 pct.) og omsorg for børn, ældre og handicappede (ca. 11 pct.). Både indkomsterstattendes ydelser og udgifterne til omsorg har i perioden 1970-96 lagt beslag på en voksende andel af de offentlige udgifter. Dog er de indkomsterstattendes ydelser vokset relativt mest.

8) I Regeringen (1997) er der også en statistisk belysning af Danmarks velfærdsudvikling.

Tabel IV.4 Funktionel fordeling af den samlede offentlige sektors udgifter, pct.

	1970	1980	1990	1996
Generel administration, militær, politi,m.m.	14,6	13,3	12,5	11,9
Samfundsmæssige og sociale forhold	67,4	67,8	64,9	69,1
Heraf: Undervisning	16,2	14,5	12,1	12,7
Sundhedsvæsen	12,6	10,2	9,0	8,7
Social tryghed og velfærd	32,2	37,2	39,9	43,6
Heraf: indkomsterstatning	24,3	27,2	29,0	31,5
omsorg	7,0	8,8	9,4	10,7
Boligforhold mv.	3,0	3,0	1,4	1,4
Erhvervsøkonomiske forhold	13,9	10,6	10,2	8,4
Renter mv.	4,1	8,2	12,4	10,6
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
I alt, mia. kr.	51,2	212,7	473,9	626,5

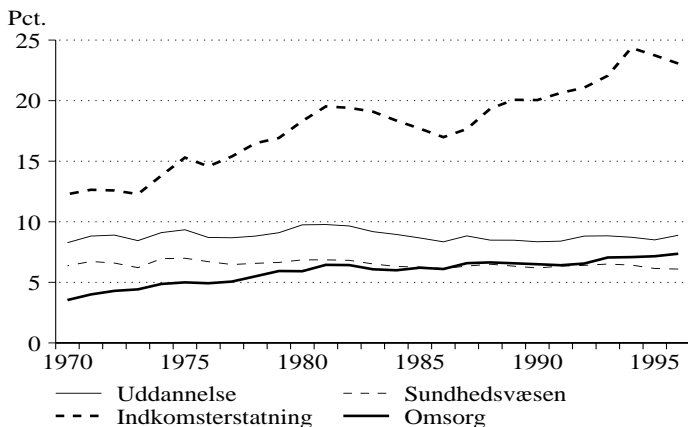
Anm.: Omsorg vedrører pasning af børn, syge og gamle. 1970 vedrører finansåret 1970/71.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske efterretninger, *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance*.

Uddannelse og sundhed konstant andel af BFI

Ikke kun målt i forhold til andele af de offentlige udgifter, men også som andel af BFI er indkomsterstattende ydelser og udgifterne til omsorg vokset siden 1970, jf. figur IV.10. Derimod har uddannelse og sundhedsvæsenet udgjort en relativ konstant andel af den samlede produktion.

Figur IV.10 Udvalgte offentlige udgifter i forhold til BFI, pct.



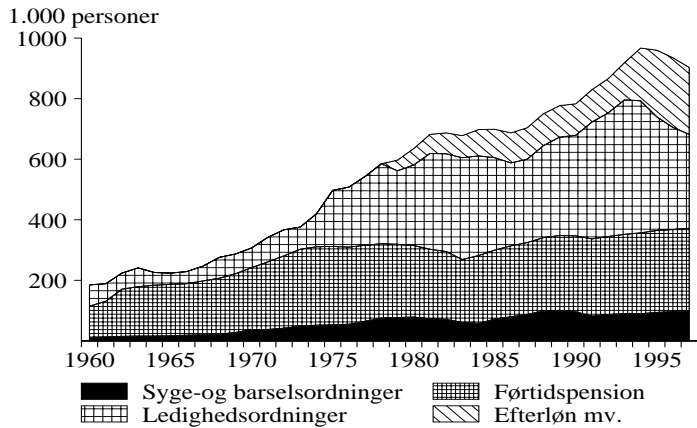
Anm.: I perioden 1970-76 vedrører tallene finansårene, f.eks. angiver 1970 finansåret 1970/71.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske efterretninger, *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance*.

Flere på indkomstoverførsler

Den væsentligste årsag til stigningen i udgifterne til indkomstoverførsler er, at der er sket en markant stigning i antallet af personer i den erhvervsdygtige alder, som modtager indkomstoverførsler. Antallet er således vokset fra under 200.000 personer i 1960 til over 900.000 personer i 1996, jf. figur IV.11. Der er en stigning i alle typer af indkomstoverførselsmodtagere, men den største stigning skyldes dog indkomstoverførslerne til personer i forbindelse med arbejdsløshed.

Figur IV.11 Antallet af indkomstoverførselsmodtagere i den erhvervsaktive alder, 1000 personer



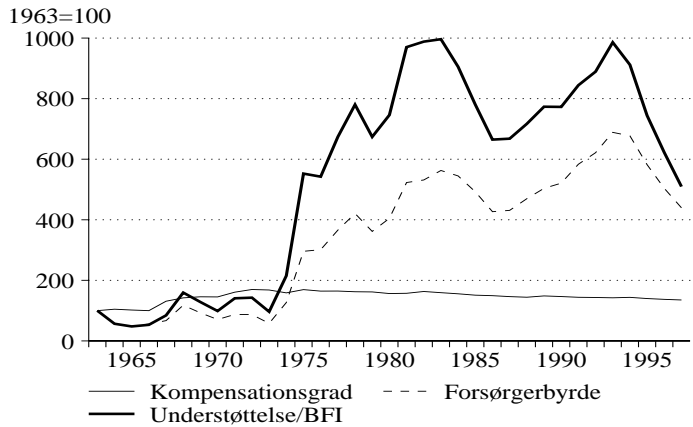
Anm.: Syge- og barselsordninger er inklusive revalidering. Ledighedsordninger omfatter personer, som modtager arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Efterløn mv. og orlov omfatter personer, som modtager efterløn, delefterløn, overgangsydelse, delpension og arbejdsmarkedsorlov.

Kilde: Finansministeriet (1997) og egne beregninger.

Udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse steget

Udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse steg markant fra 1973 og er som andel af BFI forblevet på et højt niveau, som har varieret i takt med konjunkturudviklingen, jf. figur IV.12. Stigningen afspejler, at arbejdsløsheden er steget, hvilket ses ved variationer i forsørgerbyrden, opgjort som antallet af arbejdsløse i forhold til arbejdsstyrken. Den gennemsnitlige kompensationsgrad – målt som den gennemsnitlige understøttelse i forhold til lønnen for en industriarbejder – steg betragteligt frem til starten af 1970'erne, hvorefter den har været aftagende.

Figur IV.12 Kompensationsgrad, forsørgerbyrde og arbejds-
løshedsunderstøttelse i forhold til BFI



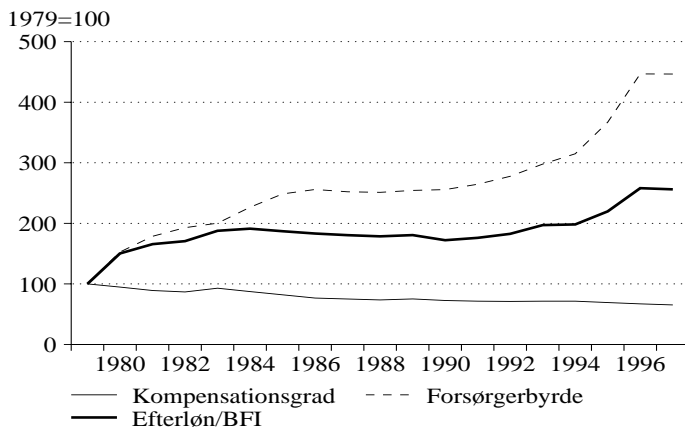
Anm.: Kompensationsgraden er den gennemsnitlige arbejdsløshedsunderstøttelse pr. arbejdsløs med dagpengere i forhold til årslønnen for en industriarbejder. Forsørgerbyrden er antallet af dagpengeberettigede arbejdsløse i forhold til personer i arbejdsstyrken.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Udgifter til efterløn steget

Stigningen i udgifterne til efterløn og overgangsydelse kan alene forklares med antallet af personer, som modtager disse ydelser, jf. figur IV.13. Kompensationsgraden har derimod i hele perioden været svagt aftagende. Der var en betydelig forøgelse af forsørgerbyrden både i forbindelse med indførelsen af efterlønsordningen og dernæst ved indførelsen af overgangsydelsen. Sidstnævnte ordning er nu under afvikling. Udgifterne til efterløn og overgangsydelse, som blev indført for at nedbringe arbejdsløsheden, har modsat udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse ikke varieret med konjunktoren. Ordningerne har dermed medvirket til permanent at nedbringe tilbagetrækningsalderen fra arbejdsmarkedet.

Figur IV.13 Kompensationsgrad, forsørgerbyrde og udgifter til efterløn og overgangsydelser i forhold til BFI, pct.



Anm.: Kompensationsgraden er den gennemsnitlige efterløn og overgangsydelse pr. modtager i forhold til årslønnen for en industriarbejder. Forsørgerbyrden er antallet af personer på efterløn og overgangsydelse i forhold til personer i arbejdsstyrken.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank og egne beregninger.

Stigende forsørgerbyrde

Den betydelige andel af personer i den erhvervsaktive alder, som forsørgeres af det offentlige, kan gøre det sværere at løse problemerne med den stigende ældreforsørgerbyrde i fremtiden. Forholdet mellem antallet af personer over 64 år og antal personer mellem 15-64 år vil stige med ca. 75 pct. indtil år 2030 i Danmark, jf. tabel IV.5. Den stigende andel af ældre i befolkningen er en udvikling, som generelt gør sig gældende i alle OECD-landene, men spredningen mellem landenes ældreandele er dog betydelig. Således vil ældreandelen være ca. 50 pct. i Tyskland og Italien, mens den kun vil være ca. 25 pct. i Irland i 2030. Ældreandelen stiger knap så meget i Danmark som gennemsnittet for de europæiske lande.

Tabel IV.5 Forholdet mellem personer over 64 år og personer mellem 15 og 64 år, pct.

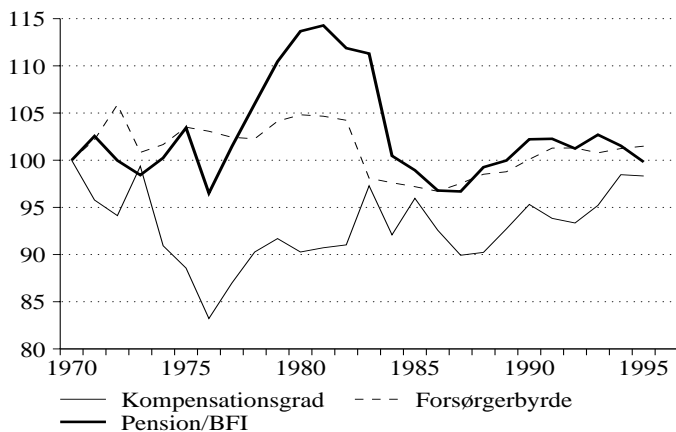
	1990	2000	2010	2020	2030	Ændring 2000-2030
Irland	18,4	16,7	18,0	21,7	25,3	9,2
USA	19,1	19,0	20,4	27,6	36,8	17,8
Danmark	22,7	21,6	24,9	31,7	37,7	16,1
Norge	25,2	23,9	24,0	31,2	38,7	14,8
Storbritannien	24,0	24,4	25,8	31,2	38,7	14,3
Frankrig	20,8	23,6	24,6	32,3	39,1	15,5
Sverige	27,6	26,9	29,1	35,6	39,4	12,5
Japan	17,1	24,3	33,0	43,0	44,5	20,2
Italien	21,6	26,5	31,2	37,5	48,3	21,8
Tyskland	21,7	23,8	30,3	35,4	49,2	25,6
OECD i alt	19,3	20,9	23,5	29,8	37,7	16,8
OECD Europa	20,6	22,1	24,7	30,8	39,2	17,1

Kilde: OECD (1997a).

**Pensionsudgifter
varierer med
vækst,
forsørgerbyrde og
kompensation**

Udgifterne til folkepension i Danmark svarer til niveauet i 1970, når de opgøres som andel af BFI, jf. figur IV.14. Denne andel har dog svinget betragteligt i perioden og afspejler både udviklingen i BFI, forsørgerbyrde og kompensationsgrad. Således lå forsørgerbyrden målt ved antallet af folkepensionister i forhold til arbejdsstyrken over niveauet for 1970 frem til 1982, hvorefter antallet af pensionister faldt, og forsørgerbyrden ligger nu ca. på niveauet for 1970. Kompensationsgraden faldt kraftigt frem til midten af 1970'erne, men er siden steget og ligger nu lige under niveauet for 1970.

Figur IV.14 Kompensationsgrad, forsørgerbyrde og udgifter til folkepension i forhold til BFI



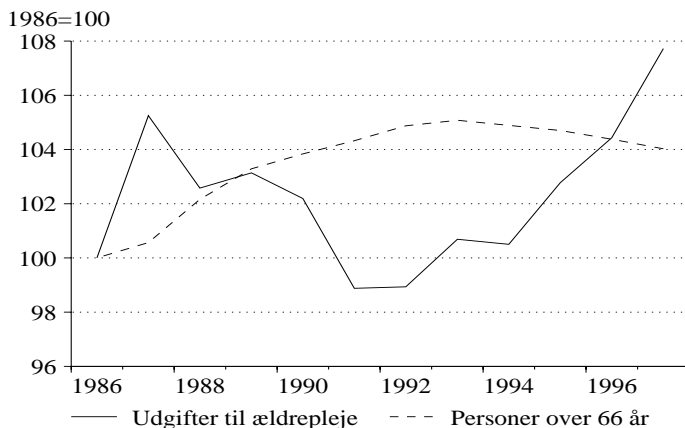
Anm.: Kompensationsgraden er den gennemsnitlige folkepension pr. folkepensionist i forhold til årslønnen for en industriarbejder. Forsørgerbyrden er antallet af folkepensionister i forhold til personer i arbejdsstyrken. Udgifterne til folkepension efter 1993 er korrigeret for bruttofiseringen for at gøre dem tilnærmelsesvis sammenlignelige med den foregående periode.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk tiårsoversigt*, ADAM's databank og egne beregninger.

Udgifterne til ældrepleje steget

Udgifterne til ældrepleje er steget reelt med godt 7 pct. siden 1986, jf. figur IV.15. Det afspejler en mindre forbedring af servicestandarden på området, idet antallet af personer over 66 år kun er steget med knap 5 pct.

Figur IV.15 Personer over 66 år og reale offentlige udgifter til ældrepleje



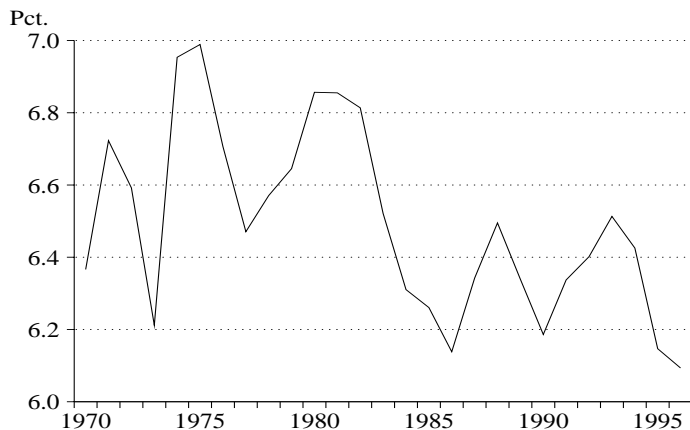
Anm.: Udgifterne til ældrepleje dækker over udgifter til plejehjem, hjemmehjælp mv. og er målt i 1997 pris- og lønniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistisk tiårsoversigt, Finansministeriet (1997) og egne beregninger.

Sundhedsudgifter

Den stigende andel af ældre vil også lægge pres på andre udgifter som f.eks. sundhedsudgifterne. Andelen af de offentlige udgifter, som anvendes til sundhed, er faldet siden 1970. Sundhedsudgifterne i forhold til BFI har varieret en del over perioden, hvilket i betragteligt omfang afspejler en varierende vækst i BFI, jf. figur IV.16. Opgøres niveauet for sundhedsudgifterne i faste priser pr. indbygger, er udgifterne 40 pct. højere end i 1970, jf. figur IV.17. Væksten i sundhedsudgifterne svarer dermed stort set til væksten i det private forbrug pr. indbygger i perioden.

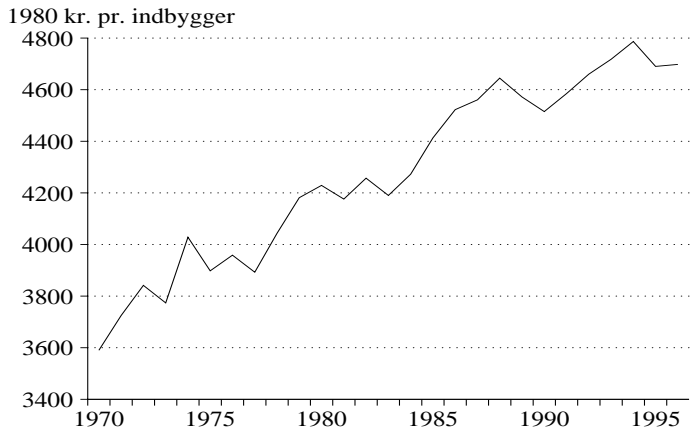
Figur IV.16 De offentlige sundhedsudgifter som andel af BFI



Anm.: I perioden 1970-76 vedrører tallene finansåret, f.eks. angiver 1970 finansåret 1970/71.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske efterretninger, *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance*.

Figur IV.17 De reale offentlige sundhedsudgifter pr. indbygger



Anm.: I perioden 1970-76 vedrører tallene finansåret, f.eks. angiver 1970 finansåret 1970/71. Udgifterne er deflateret med deflatoren for offentligt forbrug.

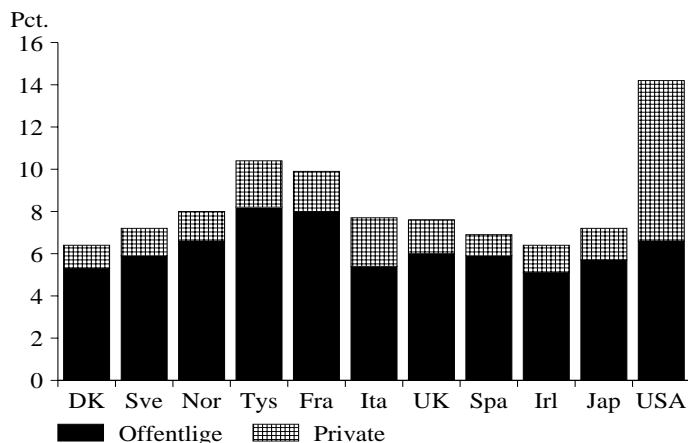
Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske efterretninger, *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance*, ADAM's databank og egne beregninger.

Sundhedsudgifterne er på linie med andre landes

De samlede udgifter til sundhed i Danmark udgør 6,4 pct. af BNP, hvilket sammenlignet med andre industrialiserede lande er forholdsvis lavt, jf. figur IV.18. I opgørelsen er der imidlertid ikke taget højde for, at de enkelte lande har forskellige afgrænsninger af deres sundhedssektor. I Danmark henregnes således ikke udgifter til plejehjem og handicapinstitutioner til sundhedssektoren, hvilket er almindeligt i andre lande. Korrigeres for dette forhold, skal der lægges 1-1,5 pct.point til tallene for Danmark, jf. Sundhedsministeriet (1997). Det betyder, at de danske udgifter til sundhedsvæsenet kommer på niveau med de øvrige nordiske og vesteuropæiske lande. Fordeling mellem de offent-

lige og private sundhedsudgifter viser, at andelen af private sundhedsudgifter ligger relativt lavt i Danmark. Men det er især USA, der skiller sig ud ved både at anvende en væsentlig højere andel af BNP til sundhedsudgifter og ved, at mere end halvdelen af sundhedsudgifterne er privat finansieret. Det må forventes, at der kommer et stigende pres på sundhedsudgifterne i fremtiden i takt med aldringen af befolkningen.

Figur IV.18 Sundhedsudgifterne i 1995 i forskellige lande som andel af BNP



Anm.: I opgørelsen er ikke taget højde for, at landene har forskellig afgrænsning af sundhedssektoren. Udgifter til plejehjem og handicapinstitutioner henregnes i Danmark modsat andre lande ikke til sundhedsudgifterne. Korrigeres der for dette, skal der lægges 1-1,5 pct.point til tallet for Danmark.

Kilde: OECD, *Health Data*, 1997.

Middellevetiden

Middellevetiden er en indikator for befolkningens sundhedstilstand. Sundhedssystemet kan bidrage til at forøge befolkningens middellevetid, men også andre faktorer som livsstil og miljø- og arbejdsmiljømæssige forhold har betydning. I 1995 var middellevetiden for danske kvinder og mænd henholdsvis 77,9 år og 72,2 år, jf. tabel IV.6. Sammenlignet med de øvrige EU lande, Japan og USA har de danske kvinder den laveste middellevetid, og mændene klarer sig kun marginalt bedre. For danske kvinder gælder endda, at vi som de eneste blandt de industrialiserede lande oplevede, at middellevetiden direkte faldt (med 0,1 år) i starten af 1990'erne. Udviklingen i de reale sundhedsudgifter og sundhedsudgifternes niveau sammenlignet med andre lande indikerer ikke, at sundhedsudgifternes niveau kan forklare den ringe udvikling i danskernes middellevetid.

Tabel IV.6 Middellevetid for en nyfødt

	1900		1930		1980		1995	
	Drenge	Piger	Drenge	Piger	Drenge	Piger	Drenge	Piger
Danmark	52,9	56,2	67,8	70,1	71,2	77,2	72,2	77,9
Sverige	54,5	57,0	69,1	71,6	72,4	78,5	76,2	81,5
Storbritannien	48,3	52,4	67,1	72,4	69,8	75,9	74,2	79,4
Tyskland	44,8	48,3	64,6	68,3	69,4	76,1	73,4	79,7
Frankrig	43,3	48,7	63,6	69,3	69,9	78,0	73,7	81,8
USA	47,9	50,7	65,3	71,0	70,0	77,7	72,0	78,9
Japan	44,0	44,9	61,9	63,7	73,5	78,9	76,3	82,5

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk årbog*.

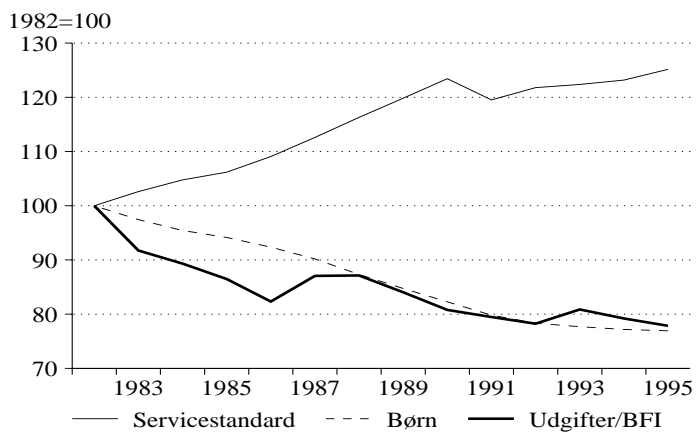
Tilpasning af udgifter til demografiske ændringer

En vigtig udfordring for den offentlige sektor er at sikre tilstrækkelig fleksibilitet ved ændrede behov f.eks. i forbindelse med demografiske forskydninger i befolkningen. Et område som er blevet påvirket af demografiske forskydninger er undervisningsområdet. I perioden 1982 til 1995 faldt antallet af børn i folkeskolen i forhold til den samlede befolkning med ca. 25 pct., jf. figur IV.19. De samlede udgifter til folkeskolen mv. målt i forhold til BFI faldt med 22 pct. Servicen målt som antallet af lærere pr. elev er dog steget ca. 25 pct. At det har været muligt at forbedre servicen, selvom udgifterne i forhold til BFI er faldet, kan forklares ved, at BFI er steget, og eventuelt også ved, at udgifterne til investeringer, vedligeholdelse, materialer og lærerlønninger relativt til lønninger på det private arbejdsmarked er faldet. Faldet i elevantallet blev i vidt omfang modsvaret af en forøgelse af servicestandarden i form af flere ansatte pr. elev. Modsat steg antallet af børn pr. ansat i skolefritidsordninger, jf. figur IV.20. Det er uklart, om det er en bevidst prioritering, der ligger bag udviklingen, eller om det er udtryk for manglende fleksibilitet i anvendelsen af ressourcerne mellem skolen og fritidshjem/skolepasningsordninger.

Færre unge fremover

De relativt små årgange, som i løbet af de kommende år vil forlade grundskolen, vil betyde, at antallet af unge i ungdomsuddannelserne og dernæst i de videregående uddannelser vil falde. Det er derfor en udfordring for uddannelsessystemet at udnytte den mulighed til at sikre, at en større andel af de unge får en erhvervskompetencegivende uddannelse, og at kapaciteten tilpasses de ændrede behov.

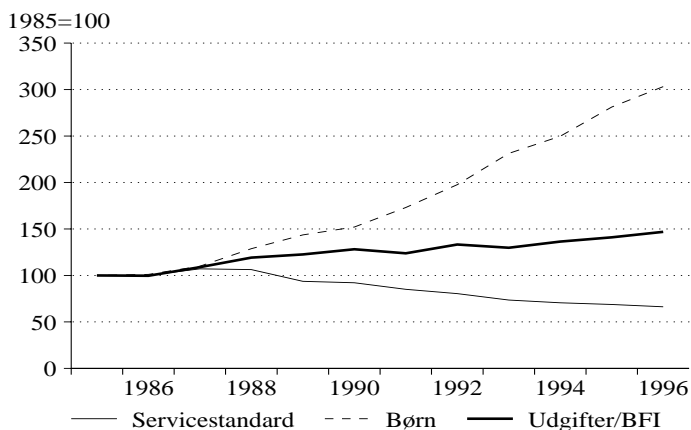
Figur IV.19 Servicestandard, antallet af skolebørn og udgifterne til folkeskolen i forhold til BFI



Anm.: Servicestandard er målt som antallet af lærere pr. skoleelev.

Kilde: Danmarks Statistik, *Statistisk tiårsoversigt*, *Statistisk årbog*, Statistiske efterretninger, *arbejdsmarkedet*, ADAM's databank og egne beregninger.

Figur IV.20 Servicestandard, antal børn og udgifterne til fritidshjem mv.

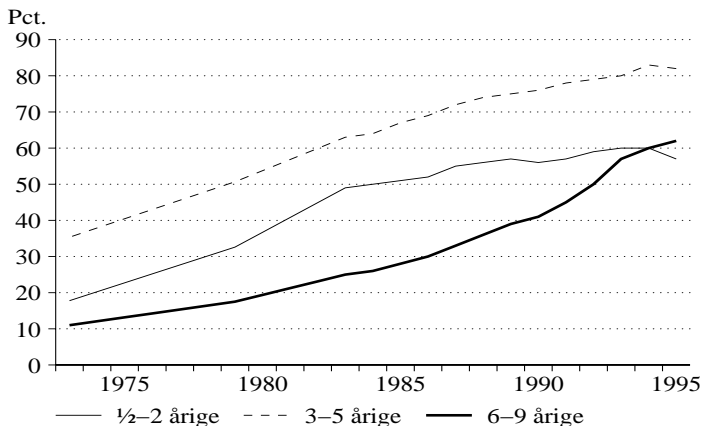


Anm.: Fritidshjem dækker også over skolefritidsordninger. Servicestandard er målt som antallet af ansatte pr. bruger.

Kilde: Danmarks Statistik, *Kommunale finanser, Statistisk tiårsoversigt, Statistiske efterretninger, Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance, social sikring og retsvæsen*, ADAM's databank, Finansministeriet (1996a) og egne beregninger.

Andelen af de offentlige udgifter, som anvendes til pasning af børn, er steget, hvilket bl.a. afspejler, at andelen af børn, som passes i offentlige børneinstitutioner, er steget betragteligt, jf. figur IV.21. Denne udvikling skal bl.a. ses i sammenhæng med kvindernes stigende erhvervsfrekvens. Erhvervsfrekvensen for kvinder i alderen 25-44 år er steget fra 75,9 pct. til 85,3 pct. fra 1973 til 1996.

Figur IV.21 Andelen af børn på forskellige alderstrin som passes i offentligt finansierede børnepasningsordninger



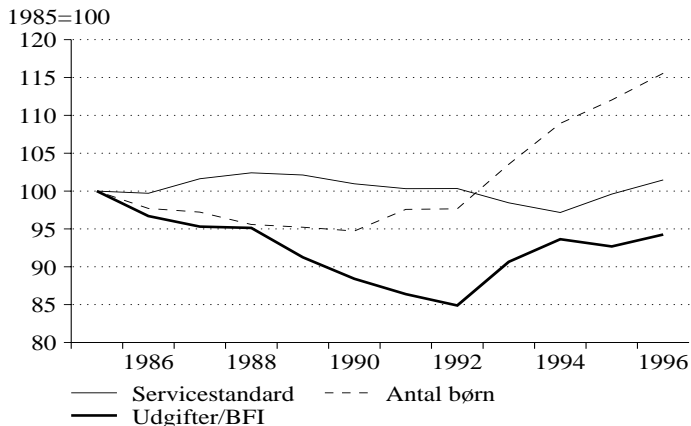
Kilde: Danmarks Statistik, *Levevilkår i Danmark 1997, Statistisk tiårs-oversigt*, Finansministeriet (1996a).

Serviceforringelser i børnehaver

Udgifterne til børnehaver som andel af BFI faldt indtil 1992, hvorefter andelen er begyndt at stige, jf. figur IV.22. Udviklingen i de senere år skyldes, at andelen af børn, som passes i børnehaver, er steget. Servicestandarden målt som antallet af ansatte (direkte beskæftiget med børnene eksklusive langtidsledige) i forhold til antal børn har været relativt konstant i perioden.⁹ Servicestandarden målt ved antallet af m² pr. barn indgår ikke i beregningen. Når der tages højde for dette, og at antallet af deltidsbørnehaver er faldet i perioden, er der sandsynligvis sket en serviceforringelse på området.

9) Der er to forhold, som ikke indgår i beregningerne. Det ene er, at arbejdstiden er nedsat med to timer i perioden. I det omfang institutionernes åbningstid ikke er beskåret tilsvarende, og børnene i gennemsnit ikke er kortere tid i institutionen, er forholdet mellem ansatte og børn for højt i figuren. Det andet forhold er, at der i perioden er sket et fald i antallet af deltidsbørnehaver. Alle børn i pasningsordninger opgøres som en person. Hvis det havde været muligt at korrigerer for denne udvikling, ville servicestandarden i figuren ligge lavere.

Figur IV.22 Servicestandard, antal børn og udgifterne til børnehaver som andel af BFI



Anm.: Servicestandard er målt som antallet af ansatte pr. barn. Ansatte omfatter kun de personer, som er beskæftiget med børnene, og langtidslidige er ikke inkluderet.

Kilde: Danmarks Statistik, *Kommunale finanser, Statistisk tiårsoversigt, Statistiske efterretninger, Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance, social sikring og retsvæsen*, ADAM's databank og egne beregninger.

Større indkomstoverførsler og flere brugere

Det generelle billede, der tegner sig på baggrund af gennemgangen i dette afsnit, er, at stigningen i de offentlige udgifter til velfærdsordninger i betydeligt omfang kan tilskrives, at der er kommet flere modtagere af indkomstoverførsler. Derimod er der ikke tale om, at der har været en relativ stigning i transfereringsydelsernes højde. Der er også kommet flere brugere af serviceordningerne, og servicestandarden på ældreområdet er steget lidt. Derimod ser der ikke ud til at være sket en stigning i servicestandarden inden for børnepasning.

IV.5 Udfordringer for velfærdsstaten

Udgifterne til indkomstoverførsler vokser mest

Velfærdsstaten har gennem de seneste årtier lagt beslag på en stadig større andel af nationalproduktet. Dette har vist sig ved et højt og stigende skattetryk. Især udgifterne til indkomstoverførsler er steget kraftigt. Det skyldes, at antallet af personer i den erhvervsaktive alder, som modtager indkomstoverførsler, er mere end firedoblet siden 1960.

Udgiften til pasning af børn og gamle er også steget

Omsorgen for bl.a. gamle og børn har også udgjort en stigende andel af nationalproduktet, idet de offentlige udgifter til omsorg er steget, samtidig med at kvindernes erhvervsfrekvens er steget. Derimod har sundhedsudgifternes andel været forholdsvis konstant, men nye behandlingsformer lægger et pres på udgifterne. Udgifterne til undervisning har siden 1980 været svagt aftagende i forhold til den samlede produktion i Danmark. Det sidstnævnte skal dog sammenholdes med, at antallet af børn i grundskolen er faldet markant.

Prioriteringsproblemer i velfærdsstaten

En helt central problemstilling er derfor prioriteringen mellem forskellige mål for velfærdsstaten. Prioriteringsproblemet opstår, fordi den, der modtager ydelsen, ikke selv direkte betaler den fulde pris. For den enkelte indgår omkostningerne ved offentlige ydelser derfor ikke direkte i overvejelserne om forbrugso ønsker. Der vil derfor være en tendens til, at efterspørgslen efter offentlige ydelser permanent overstiger udbuddet. Der skal således både foretages en prioritering af omfanget af de samlede velfærdsordninger og fordelingen inden for en given velfærdsordning; f.eks. størrelsen af de samlede sundhedsudgifter og fordelingen mellem nye hofter og nye hjerter. Disse prioriteringsproblemer forstærkes i en situation, hvor der i forvejen er en stor offentlig sektor, og nye opgaver lægger yderligere pres på de samlede udgifter. Derfor bliver kravene til prioritering stadig tydeligere.

Demografisk pres

Andelen af befolkningen i pensionsalderen vil stige i løbet af de næste 40 år, hvilket vil forøge forsørgerbyrden. Samtidig vil der ske forskydninger i alderssammensætningen for børn og unge under uddannelse. Der vil komme flere elever i grundskolen, mens antallet af uddannelsessøgende over 14 år vil falde. Det kræver

politiske beslutninger og indførelse af ændrede styringsmekanismer i den offentlige sektor at få tilpasset de offentlige serviceudgifter til ændrede behov.

Forbedret sundhed

En vigtig opgave for velfærdsstaten er at sikre befolkningens sundhed. Udviklingen i den danske middellevetid har været dårligere end i andre industrialiserede lande. I en international sammenligning er sundhedsudgifterne i Danmark på niveau med en række sammenlignelige lande. Aldringen af befolkningen og de voksende behandlingsmuligheder betyder, at der fortsat vil være et pres på sundhedsudgifterne. Der er derfor behov for en prioritering mellem de forskellige behandlingsformer og undersøgelser af, i hvilket omfang en øget forebyggelsesindsats på sigt kan mindske presset på udgifterne til sygdomsbehandling.

Pres på skatteindtægterne

Samtidig med, at der er et pres på de offentlige udgifter, er der et ydre pres på skatteindtægterne som følge af den øgede internationalisering, der har gjort en række skattekloder mere mobile. Der er derfor et klart behov for at se nærmere på finansieringen af velfærdsstaten, og om det er muligt at indrette finansieringen på en sådan måde, at skatternes forvridende effekter på økonomien mindskes. Ved vurdering af de offentlige aktiviteter bør der tages hensyn til, at den medfølgende skatteopkrævning ikke blot indebærer et tilsvarende tab af private forbrugsmuligheder, men også et tab som følge af skatternes forvridende virkning. Velfærdsgevinsten ved en bestemt offentlig udgift bør derfor være mindst lige så stor som summen af skatteopkrævningen og forvriddningstab.

Markedsfejl og incitament

Velfærdsstaten påvirker økonomien både positivt og negativt. På den ene side afhjælper velfærdsstaten en række markedsfejl. En af de vigtigste er, at velfærdsstaten virker som forsikring i tilfælde af sygdom og uforskyldt indkomstbortfald. På den anden side påvirker velfærdsstaten også de økonomiske incitament, hvorved dynamikken i økonomien kan blive reduceret. Et centralt problem er derfor, hvordan det er muligt at mindske skatte- og overførselssystemets omkostninger i form af forvriddinger uden at forøge indkomstulighederne.

Øget forsikring og opsparing

I Danmark lægges der meget vægt på indkomstfordelingen og mindre vægt på det forsikringsmæssige aspekt. En del af udgifterne til indkomstoverførsler indebærer udligning af indkomster både mellem personer og mellem forskellige tidspunkter i den enkeltes livsforløb. Det bør undersøges nærmere, om der kan være samfundsøkonomiske fordele ved en øget vægt på den enkeltes egen opsparing og individuel forsikring mod uforudsete hændelser, uden at det øger uligheden i fordelingen af livsindkomsterne.

Brugerbetaling som middel til bedre fordeling og differentiering

Den generelle skattefinansiering af de offentlige serviceydelser medfører som tidligere nævnt en tendens til permanent overefterspørgsel. På nogle områder kunne man derfor overveje at anvende prismekanismen mere aktivt i form af øget anvendelse af brugerbetaling. Brugerbetaling er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at brugeren skal betale den fulde omkostning ved ydelsen. For en række serviceydelser f.eks. børnepasning har der været anvendt køsystemer til at fordele institutionspladser, mens forældrenes betaling stort set ikke er blevet anvendt til regulering af efterspørgslen. Det er ikke klart, at der er et mindre velfærdstab ved at fordele pladserne via køsystemer frem for øget brugerbetaling. Brugerbetaling kunne også anvendes til at gøre udbuddet af de enkelte ydelser mere differentieret. Omfattende anvendelse af brugerbetaling kan imidlertid i en række tilfælde stride mod fordelingspolitiske målsætninger. Dette kunne tale for på nogle område at operere med fuld skattefinansiering af de grundydelse, der skønnes at være afgørende for velfærden, men at anvende brugerbetaling for mere luksusprægede og individuelt tilpassede tillægsydelser. Formålene med øget anvendelse af brugerbetalingsordninger er at sikre en bedre resourceudnyttelse i den offentlige sektor, at sikre en bedre tilpasning af serviceydelserne til de individuelle behov og at bidrage til en bedre prioritering mellem offentlige og private aktiviteter. Hvis det skønnes, at brugerbetaling på nogle områder vil "vende den tunge ende nedad", kan man vælge at anvende provenuet fra brugerbetaling til især at lette skatterne på de lavere indkomster, så ulighederne ikke forøges.

Mindre marginalisering påkrævet

En lille del af befolkningen bærer fortsat en uforholdsmæssig stor andel af arbejdsløsheden. Marginaliseringen på arbejdsmarkedet bør imødegås. Kunststykket er, at den enkelte på den ene side skal forsikres mod indkomstbortfald ved uforskyldte hændelser, men på den anden side også skal have mulighed for og tilskyndelse til at forbedre sin situation gennem arbejde og opkvalificering.

Et vigtigt valg

Det vil lette forsørgerbyrden betydeligt, hvis det i fremtiden lykkes at reducere marginaliseringstendenserne på arbejdsmarkedet, så beskæftigelsesandelen for den voksne del af befolkningen øges. Beskæftigelsesandelen kan også øges, hvis den gennemsnitlige pensionsalder forhøjes. Beskæftigelsesandelen og den gennemsnitlige arbejdstid er afgørende for et lands velstand. Således kan velstandsforskellen mellem USA og Danmark i betydeligt omfang forklares med amerikanernes længere arbejdstid, jf. OECD (1996). Der eksisterer et vigtigt valg imellem på den ene side kortere arbejdstid, lavere pensionsalder mv. og på den anden side velfærdsstatens muligheder for at yde forsørgelse og sikre serviceydelser til samfundets borgere.

Kvindernes erhvervsfrekvens og den offentlige sektor

I de skandinaviske lande er udbygningen af den offentlige service og stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens forløbet forholdsvis parallelt. I USA er kvindernes erhvervsfrekvens på højde med de skandinaviske, uden at der samtidig har været en udbygning af den offentlige service. De funktioner, som kvinderne tidligere varetog i hjemmet, bliver nu varetaget på markedsmæssige vilkår. Det eksempel illustrerer, at det ikke er en betingelse for kvindernes høje erhvervsfrekvens, at den offentlige sektor udbyder hovedparten af omsorgsydelserne. Derimod betyder en offentlig finansiering af omsorgsydelserne en omfordeling til fordel for børnefamilier og gamle. Men der behøver ikke at være en sammenhæng mellem, hvor produktionen af velfærdsydelsen foregår, og hvem der finansierer ydelsen.

Styring og institutionelle rammer

Prioriteringsproblemerne betyder, at der er et klart behov for at få analyseret styringsinstrumenterne og de institutionelle rammer for velfærdsstaten. Instrumentvalget afhænger af, hvilken opgave velfærdsstaten skal løse, og hvad baggrunden for offentlig indgriben er. Uanset at der er behov for offentlig indgriben,

er det som tidligere nævnt ikke nødvendigvis sådan, at den offentlige sektor skal gennemføre produktionen. Hvis en øget brug af udlicitering kan øge produktiviteten i produktionen af en række velfærdsydelser, opnås fordele i form af bedre service eller lavere omkostninger. Der er også behov for at undersøge, om opgavefordelingen mellem staten, kommunerne og amtskommunerne, herunder graden og karakteren af decentraliseringen, ud fra en økonomisk vinkel er hensigtsmæssig. Eksempelvis er det bemærkelsesværdigt, at regeringen har behov for at sætte direkte mål for maksimal ventetid på behandlingen af nogle få udvalgte lidelser frem for at anvende økonomiske styringsinstrumenter eller lade amterne selv bestemme.

Vores velfærdsmodel styrker lighed

Der er forskellige velfærdsmodeller, som kan danne ramme for løsning af velfærdsstatens opgaver. Det karakteristiske ved den danske model er, at den i forhold til de andre modeller skaber en forholdsvis lige indkomstfordeling, og at den offentlige service er omfattende. Det har samtidig betydet, at skattetrykket er blandt verdens højeste. Udgifterne til indkomstoverførsler er høje. Det er de også i de centraleuropæiske lande. Imidlertid er udgifterne i disse lande finansieret via arbejdsmarkedsbidrag, og derfor er kun den del af befolkningen, som er knyttet til arbejdsmarkedet, sikret ved indkomstbortfald. Derved skal andre (familie o.l.) afhjælpe indkomstbortfaldsproblemer for personer uden for arbejdsmarkedet. Den centraleuropæiske velfærdsmodel er derfor mindre lighedsorienteret.

Sammenhæng mellem velstand og ulighed?

Det har fra nogle sider været fremført, at en meget lige indkomstfordeling betyder, at den samlede velstand bliver mindre, end den ellers kunne have været. Der er ingen entydige resultater om dette spørgsmål. Men undersøgelser for perioden 1960–88 af sammenhængen mellem ulighed og vækst mellem lande, hvor der er taget højde for, at landene har forskelligt uddannelsesniveau og forskelligt udgangspunkt for velstandsniveau, kan ikke påvise en sammenhæng, jf. Finansministeriet (1996). Ligeledes konkluderer en dansk oversigtsartikel, at der ikke kan påpeges en generel sammenhæng mellem udgifter/skatter og økonomisk vækst, jf. Pedersen og Søndergård (1996).

Smid ikke barnet ud med badevandet

På mange områder har velfærdsstaten været en succes. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at den nuværende størrelse og struktur er hensigtsmæssig, eller at de nuværende effektivitets- og lighedsmålsætninger ikke kan opnås med lavere omkostninger. Det er heller ikke ensbetydende med, at den nuværende struktur er den bedst egnede til at klare de fremtidige økonomiske og sociale udfordringer. Men det betyder, at der ved fremtidige reformer ligger en stor udfordring i at sikre en fastholdelse af velfærdsstatens mange positive resultater.

Litteraturliste

Andersen, Bent Rold (1991): *Velfærdsstaten i Danmark og Europa*, Fremad, København.

Andersen, Torben M., K. O. Moene and A. Sandmo (eds.) (1995): *The Future of the Welfare State*, Blackwell Publishers, UK.

Dalgaard, Esben, O. Ingerslev, N. Ploug og B. R. Andersen (1996): *Velfærdsstatens fremtid*, Handelshøjskolens Forlag, København.

Barr, Nicholas (1987): *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld & Nicolson, London.

Barr, Nicholas, (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, *Journal of Economic Literature* Vol. XXX, June, pp.741–803.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, UK.

European Commission (1997): The Welfare State in Europe, Challenges and Reforms, *European Economy*, No 4.

Finansministeriet (1996a): *Budgetredegørelse, Velfærdssamfundets veje*, København.

Finansministeriet (1996b): *Finansredegørelse 1996*, København.

Finansministeriet (1997): *Danmark som Foregangsland, indkomstoverførelser – færre på passiv forsørgelse*, dokumentation, København.

Fridberg, Torben (red.) (1997): *Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?*, Socialforskningsinstituttet 97:11, København.

Hansen, Hans (1998): Elements of Social Security, *The Danish National Institute of Social Research*, 98:4.

- Knack, Stephen and P. Keefer (1997): Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, no. 4.
- Lindbeck, Assar (1995): Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms. *Scandinavian Journal of Economics* 97(4), pp. 477 – 494.
- Lindbeck, Assar (1997): The Swedish Experiment, , *Journal of Economic Literature* Vol. XXXV, sep. pp. 1273 – 1319.
- OECD (1995): *The OECD Jobs Study. Taxation, Employment and Unemployment*, Paris.
- OECD (1996): *Employment Outlook, July 1996*, Paris.
- OECD (1997a): Family, Market and Community, Equity and Efficiency in Social Policy, *Social Policy Studies* 21, Paris.
- OECD (1997b): *Employment Outlook, July 1997*, Paris.
- Pedersen, Peder J. og Jørgen Søndergaard (1996): Velfærdsstat og vækst, *Festskrift til Anders Ølgaard, Nationaløkonomisk Tidsskrift*, s. 317 – 328.
- Putman, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Regeringen (1997): *Strukturovervågningsystem for Danmark*, København.
- Sen, Amartya (1992): *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Smeeding, Timothy (1996): America's Income Inequality: Where Do We Stand? *Challenge* Sep.– Oct., pp. 45-53.
- Sundhedsministeriet (1997): *Sundhedssektoren i tal – 1997, Sundhedsanalyser 1997:2.*, København.