

Langt fra den politiske virkelighed:

VELFÆRD SOM PROBLEM ELLER VELFÆRDSPROBLEMER?

- et kritisk eftersyn af Velfærdskommissionens debatoplæg
"Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv" samt den underliggende
analyserapport, der "dokumenterer de centrale konklusioner".

Af Jørgen Goul Andersen

*"Der er ingen tvivl: Det danske velfærdssamfund har et finansieringsproblem.
Hvis vi ikke foretager os noget, får vi med sikkerhed flere udgifter end indtægter
i den offentlige sektor på længere sigt"*

(Velfærdskommissionen, 2004: 44).

Den 24. maj kom Velfærdskommissionens første debatoplæg om fremtidens velfærd. Et 48 sideres skrift, der præsenterer velfærdsstatens udfordringer, som Velfærdskommissionen ser dem, og diskuterer nogle løsninger, samt en underliggende analyserapport, der "dokumenterer de centrale konklusioner". Rapporten var tilgængelig, men ikke helt færdigredigeret på udgivelsestidspunktet.

Hovedbudskabet var klart og entydigt: "Der er ingen tvivl: Det danske velfærdssamfund har et finansieringsproblem. Hvis vi ikke foretager os noget, får vi med sikkerhed flere udgifter end indtægter i den offentlige sektor på længere sigt" (p.44).

Her har man dog nok taget munden lidt for fuld. Fastfrøs man alle serviceudgifter i faste priser (som det er sket før), og vedtog man ingen udgiftskrævende reformer (dette er dog ikke sket før!), ville man med sikkerhed få flere indtægter end udgifter på længere sigt. Udsagnet forudsætter (ud over fuld velstandsregulering) som minimum en automatisk tilpasning af alle overførsler og serviceudgifter til den demografiske udvikling, og det er netop en sådan forudsætning, beregningerne bygger på.

Til gengæld er det en forudsætning, der ligger temmelig langt fra den politiske virkelighed. I det historiske forløb frem til nu er der nemlig ikke mange eksemp-

ler på en sådan automatisk tilpasning – hverken i op- eller nedadgående retning. Dårligt nok på overførsler, og slet ikke på service. Mere herom senere.

Det udelukker dog ikke, at det kan være nyttigt at få et indtryk af, hvad den rene demografi kan sige om budget- eller servicepres. I det mindste kan det sige noget om prioriteringsbehov og effektiviseringskrav. I det følgende diskuteres først analysen heraf, dernæst skal vi se på elementer af Velfærdskommissionens forståelse af den danske velfærdsstat, og til slut diskuteres sammenhængen mellem analyse og anbefalinger, samt de bredere, herunder styringsmæssige, perspektiver.

DEN DEMOGRAFISKE BELASTNING

Velfærdskommissionens konkrete beregninger koncentrerer sig om det demografisk afledte pres på de offentlige udgifter og bygger især på den økonomiske model DREAM.¹⁾ Velfærdskommissionen har stillet sig selv den opgave at finde ud af, hvad der skal til for at sikre langsigtet ligevægt på de offentlige budgetter. Svaret er her, at der skal findes 60 mia. frem til år 2020 – eller godt 4 pct. af bruttonationalproduktet (BNP). Det udtrykkes pædagogisk som 8,5 ekstra skatteprocenter på bundskatten, hvilket har den næppe helt utilsigtede sideeffekt, at det lyder lidt mere voldsomt. Alternativt kunne man have sagt, at 4 pct. af BNP svarer til, at de offentlige udgifter skulle tilbage på 1996-niveau. På daværende tidspunkt regnede man i øvrigt også med en ekstra belastning på ca. 4 pct. af BNP, så lidt polemisk kan man måske sige, at man i mellemtiden allerede har fundet pengene én gang.

Beregningsgrundlaget er nærmere diskuteret i analyserapporten (kapitel 10-12). Det er på mange måder gjort forbilledligt. Ikke alene er der en grundig diskussion og begrundelse af valget af forudsætninger (analyserapporten, kapitel 8, 10-12), men der er også fremlagt en række følsomhedsberegninger, hvor beregningen er gennemført med andre forudsætninger. Trods den skråsikre konklusion ovenfor er analyserapporten – og delvist også debatoplægget – åben om usikkerhederne. På dette punkt bør Velfærdskommissionen høste fortjeneste. Også ud fra et demokratisk synspunkt. Alle har nemlig ikke adgang til DREAM. Det er et halvvejs privatiseret foretagende, hvor brugere skal betale en høj afgift. Så meget desto mere prisværdigt er det, at der er fremlagt de mange følsomhedsberegninger.

Velfærdskommissionen bør også roses for punktering af en række populære myter: Ikke alene den gamle tanke om, at man kan omfordele en eksisterende mængde arbejde. Men også nogle lidt mere udfordrende. F.eks. hjælper det iflg. beregningerne *ikke* at øge fertiliteten, og det hjælper – under realistiske forudsætninger – *ikke* at øge indvandringen. Der skal også *mange* flere i arbejde, før det batter (analyserapporten, kapitel 12; debatoplægget, pp.19-25). Lad så være, at forudsætningerne for disse beregninger er lidt pessimistiske; allerede med en lommeregner kan man forvise sig om, at tendensen i disse lidt kontraintuitive påstande har en hel del for sig.

Beregningsresultaterne ligger generelt i den pessimistiske ende, men er ikke voldsomt forskellige fra tidligere skøn, hvorudfra man har konkluderet, at pensions- og velfærdssystemet var robust over for de demografiske ændringer – bl.a. i den nuværende regerings nationale strategirapport om pensioner til EU fra september 2002, og i den forrige regerings 2010-plan.

Siden er det dog netop gået den forkerte vej mht. at opfylde 2010-planen. Dels pga. den negative udvikling i beskæftigelsen, dels fordi regeringen har udskiftet princippet om at finansiere skattelettelser “krone til krone” med finansiering via det økonomiske “råderum”. Det har unægtelig gjort det lettere at finde pengene til skattelettelser, men det forsinker den planlagte halvering af statens gæld,

der på 2004-budgettet koster 48 mia. i renteudgifter. Det var ikke mindst nedbringelsen heraf, der i 2010-planen skulle være med til at finansiere "ældrebyrden". Skattestoppet trækker år efter år en smule i samme retning.

Når de nye beregninger er lidt i den pessimistiske ende, skyldes det dog også, at man har skiftet Danmarks Statistiks befolkningsprognose ud med egne beregninger, der giver en hurtigere vækst i middellevetiden. En følsomhedsberegning viser, at det forklarer 1/3 af den ventede stigning (2.8 ud af 8.5 skatteprocenter). Videre viser beregningerne, at finansieringsproblemet stort set forsvinder, hvis middellevetiden *ikke* stiger: Det er i dén forstand den forventede stigning i middellevetiden, der udgør hele "problemet".

Det skal medgives, at Velfærdskommissionens nye befolkningsprognose forekommer mere realistisk end alternativerne (Goul Andersen, 2004). Til gengæld er der en anden beregningsforudsætning, som er mere tvivlsom. Således har man forudsat, at en 75-årig har samme behandlings- og plejebehov, uanset om middellevetiden er 79 eller 85 år. Hvis behovet i stedet beregnes udelukkende i forhold til restlevetiden – populært sagt hvis der føjes "liv til årene" i samme takt som der føjes "år til livet"- forsvinder uligevægtsproblemet overraskende nok fuldstændigt i Velfærdskommissionens beregninger. Allerede hvis alder vejer 3/4, restlevetid 1/4, forsvinder en tredjedel af den ekstra økonomiske belastning – 2.9 pct. af de 8.5 skatteprocenter (analyserapporten, kapitel 12, pp.42-43).

Lige så problematisk er kommissionens antagelse om, at overførselsindkomster følger lønudviklingen på det private arbejdsmarked (minus evt. pensionsforbedringer og arbejdstidsnedsætteler). Det er lidt inkonsistent med, at man i øvrigt prognosticerer ud fra den eksisterende lovgivning. Satsreguleringsloven, der regulerer størstedelen af overførselsindkomsterne i takt med lønudviklingen, giver nemlig ikke fuld kompensation: For det første går der årligt op til 0.3 pct. fra til satsreguleringspuljen; pengene skal anvendes til svage grupper, men må antages i ret høj grad at fortrænge andre udgifter til samme. For det andet gives der kun delvis dækning for den del af velstandsstigningen, der skyldes opkvalificering af arbejdsstyrken. Det betyder nemlig en forskydning fra arbejdere til funktionærer. Men man bruger faste vægte ved sammenregningen af lønstigningen for arbejdere og funktionærer. Derved fragår den del af lønstigningen i samfundet, der skyldes, at der bliver stadig flere funktionærer.

Det giver tilsammen et årligt efterslæb på op mod ½ pct. Det lyder ikke af meget, men det er nærmest en tikkende demontering af pensionsbomben. Det bliver til meget over 40 år, når det ses i forhold til samlede overførsler til husholdningerne på over 250 mia. kr. Det er heller ikke så langt fra, at denne ene forudsætning kunne eliminere hele "problemet". Denne forudsætning har man *ikke* regnet på. Den er kun akkurat nævnt (analyserapportens kapitel 8, pp. 4-5). Man skal i øvrigt også frem til analyserapporten (kapitel 8, pp. 4-5 og kapitel 12, pp. 46, 51) for at finde henvisninger til, at satsreguleringen heller ikke kompenserer for pensionsforbedringer og arbejdstidsforkortelse.

Der kunne argumenteres for, at der sikkert vil blive lovgivning, der bringer overførselsindkomsterne ajour med lønudviklingen. Men dels er det inkonsistent med beregningsforudsætningerne, der bygger på uændrede regler. Dels er sådanne forbedringer ikke særligt sandsynlige: De arbejdsløse har gennem snart 30 år måttet acceptere en jævnt faldende kompensationsgrad. Og fremover kan man heller ikke forvente de store krav fra folkepensionisterne, i og med, at den stærkeste halvdel af fremtidens pensionister bliver meget lidt afhængige af folkepensionen. De svageste grupper stiller sjældent krav, der bliver hørt. Bliver den økonomiske situation så presset, som Velfærdskommissionen forudser, er det heller ikke sandsynligt, at "ansvarlige" politiske partier vil stille krav om store ekstraudgifter på de svages vegne.

Endelig skal nævnes en af Velfærdskommissionens mindre overbevisende mytepunkter: I grundforløbet gør højere økonomisk vækst (fra 2.0 til 2.5 pct.) blot velfærdsstatens finansieringsproblem større. Det strider stærkt mod intuitionen, og i dette tilfælde har intuitionen delvist ret (men også kun delvist). Forværringen bygger nemlig på en antagelse om, at det offentlige forbrug vokser tilsvarende. Fører den forhøjede økonomiske vækst *ikke* til et tilsvarende forhøjet offentligt forbrug, er finansieringsproblemet til gengæld løst. (Analyserapporten kapitel 12, p.41). Det er ikke helt let at fastholde uændret stigning i det offentlige forbrug, dels af politiske grunde, dels fordi reallønnen stiger for offentligt ansatte,² men det er dog ingenlunde umuligt at komme et stykke i den retning.

At der overhovedet er et "problem", kan man altså på Velfærdskommissionens egne præmisser godt stille spørgsmålstejn ved. Der skal ikke ændres så meget ved forudsætningerne, før der bliver plads til skattelettelser i stedet.

Når Velfærdskommissionen kalder beregningsforudsætningerne optimistiske, synes der at være tale om falsk varebetegnelse. Den mest optimistiske præmis er nok, at der ikke sker egentlige serviceforbedringer, men kun tilpasning til de demografiske behov. En anden optimistisk præmis er en forventning om, at tilbagetrækningsalderen stiger i takt med befolkningens højere uddannelse. Til gengæld undervurderes uddannelsesniveaet utvivlsomt. Man tager udgangspunkt i uddannelsesniveaet for de nuværende 30 årige og antager, at dette kommer til at gælde for efterfølgende årgange – hele livet igennem. Men dels kan uddannelsesniveaet for 30-årige sagtens blive højere end nu, dels kan man i et samfund med livslang læring ikke ignorere videreuddannelse. Blandt nutidens midaldrende har der været en ret betydelig videreuddannelse efter det fyldte 30. år. Den tager beregningerne ikke højde for.

Men i det hele taget er usikkerheden enorm. Den største joker er levealderen. Stiger levealderen ikke, er der slet ikke noget problem. Stiger den endnu mere end antaget, bliver problemet større. Det peger på et behov for en sikkerhedsventil, og det er der i princippet en simpel løsning på. Den svarer i grundtræk til, hvad man allerede har indført i Sverige. Svenskerne vil fremover justere pensionernes størrelse efter levealderen. Det samme sker automatisk med de danske arbejdsmarkedspensioner, men vil man gå videre efter svensk forbillede, ville den tilsvarende løsning i Danmark (som Velfærdskommissionen også selv foreslår) være at justere aldersgrænserne i pensions- og efterlønssystemet med udviklingen i levealderen, f.eks. hvert 5. eller hvert 10. år.

Hvis levealderen stiger til 90 år, og de ældre bliver stadig mere friske, er der næppe mange, der vil finde det passende at fastholde en efterlønsalder på 60 og en pensionsalder på 65. Kort sagt ville den simple "løsning", hvis man ville gå med livrem og seler, være at fastholde velfærdssystemet og ændre aldersgrænserne. Hvis altså man finder velfærdssystemet bevaringsværdigt. Hovedsagen er nok, at det gør Velfærdskommissionens medlemmer ikke.

VELFÆRDSKOMMISSIONENS FORSTÅELSE AF DEN DANSKE VELFÆRDSSTAT

Det er blevet en dårlig vane at skulle formulere politiske valg som *nødvendige* valg. Man burde udmærket kunne diskutere velfærdsstatens fremtid uden at forankre det i en nødvendigheds-diskurs. Vel er aldringen ikke uden betydning, selv i det danske velfærdssamfund, men netop i det danske tilfælde er konsekvenserne dog til at overskue – navnlig hvis man kan fastholde en budgetdisciplin, der gør det muligt at nedbringe statsgælden.³

Argumentet om de ældre fungerer da også i Velfærdskommissionens debatoplæg først og fremmest som løftestang for en langt bredere diskussion af velfærdsstatens problemer. I nogle tilfælde med argumenter både pro et contra.

Men mest contra. Her bliver debatoplægget og analyserapporten dog temmelig problematisk. Det halter øjensynligt med selve forståelsen af den danske velfærdsstats indretning, set i forhold til andre velfærdsstater – i hvert fald kan præsentationen ikke undgå at give anledning til alvorlige misforståelser hos læseren.

Vi kan starte med det for mange danskere sikkert lidt overraskende resultat, at problemet med forsørgerbyrden iflg. DREAM-beregningerne stort set halveres, hvis renten stiger med én procent (fra 5 til 6 pct., jf. kapitel 12, pp. 35-37)!

Rapporten forklarer hvorfor, men glemmer at nævne, at det navnlig skyldes de omfattende velfærdsreformer, der allerede *er* gennemført i det danske samfund. Man skal faktisk frem til analyserapportens kapitel 12 (bl.a. p.45) for at finde omtale heraf. På pensionsområdet er der ellers tale om en decideret revolution – men en gradvis, “stille” revolution. Danmark er nemlig gået fra et skattefinansieret folkepensionssystem til et overvejende opsparingsbaseret system, hvor langt størstedelen af pensionisternes indkomst i 2045 (over 70 pct. ifølge Det økonomiske Råds beregning fra 1998) vil afhænge af den enkeltes opsparing i ATP, SP, arbejdsmarkedspension og private pensioner. Højere renter giver højere pensionsafkast, der både giver mindre pensionstillæg og mindre træk på varme-hjælp, boligydelse mv. Derfor besparelsen for staten ved en rentestigning.

Afskaffelsen af folkepensionssystemet som *system* er en dramatisk ændring. Det er derfor, Velfærdskommissionens beregninger ikke er så alarmerende, som man kunne forvente ud fra demografien. Men den danske velfærdsstat omtales overalt i debatoplægget, som om den *ikke* var lavet om. F.eks. diskuteres det (debatoplægget, pp. 8-9), hvordan generationskontrakten i et skatte- eller bidragsfinansieret pensionssystem bryder sammen, når der bliver flere ældre. Det fremstår endda, som om det var et særligt dansk problem: “I Danmark har vi organiseret os med en veludbygget, skattefinansieret folkeforsikring“. Men folkeforsikring er jo ikke specielt dansk eller nordisk, og det særligt danske er jo netop, at vi på pensionsområdet *ikke* længere har en sådan forsikring baseret på en “kontrakt” mellem generationerne. Diskussionen passer på den danske velfærdsstat af i går – og på den tyske af i dag – men ikke på den danske velfærdsstat af i morgen. Med et opsparingsbaseret system *er* der ikke længere nogen generationskontrakt på pensionsområdet. Hver generation betaler sin egen pension. Og ingen andre lande med mulig undtagelse af UK er gået så langt i retning af at *ophæve* generationskontrakten, som det er tilfældet i Danmark.

Af samme grund er det netop i *dansk* sammenhæng også vildledende at omtale alle pensionister som forsørgede, sådan som man gør det i debatoplægget. Det er rimeligt i Tyskland, Frankrig osv. Men mange af fremtidens danske pensionister vil tværtimod være *forsørgere*, også i pensionisttilværelsen: Staten tjener penge på dem, år efter år. Det ville være en økonomisk ulykke, hvis de ikke var der. Og staten kan *umiddelbart* være ligeglad med, om en person med en indkomst på 300.000 kr. har dem fra eget arbejde eller fra en kinesers arbejde, fordi indkomsten stammer fra afkastet fra pensionsopsparing investeret i aktier i Fjernøsten.

Pensionssystemer omtales faktisk nærmere i analyserapporten, der kontrasterer to modeller, men uden at det eksplicit relateres til den konkrete danske situation. Der synes imidlertid at være forståelsesproblemer. Pensionen i de fleste europæiske lande er baseret på et “her og nu” system (*pay as you go*). Det betyder, at de nuværende pensionisters pensioner finansieres af skatteindbetalinger eller pensionsbidrag fra de nuværende erhvervsaktive – i modsætning til et system, hvor pensionen er finansieret via opsparing i offentlige eller private fonde.

Men analyserapporten definerer et *pay as you go* system, som et system, der “organiseres af det offentlige, som både varetager udbetalingerne og finansie-

ringen via muligheden for at pålægge skatter. Alle er i princippet omfattet" (kapitel 4, p.8). Denne definition er ganske enkelt forkert. Det ville nemlig udelukke det store flertal af de eksisterende "her og nu"-systemer, hvor finansieringen typisk sker ved *bidrag*, og hvor *kun de beskæftigede* er omfattet. Sådan er det i stort set alle kontinentaleuropæiske lande minus Holland og Schweiz. Danmark er derimod *ikke* længere et "her og nu"-system, men hører mere end noget andet europæisk land til de *opsparingsbaserede* systemer. Diskussionen i analyserapporten føres i så abstrakte termer, at den slet ikke kommer ind på konkrete lande. Men læseren må uvægerligt få det indtryk, at Danmark har et *pay as you go* system. Og i debatoplægget omtales Danmark helt tydeligt, som om det var et "her og nu"-system.

Rapporten er stærk på regnearbejdet, men den mangler en forståelse af den danske velfærdsstats karakter, set i en historisk og international sammenhæng. Det præger navnlig debatoplægget, men også analyserapporten, hvor der nok er en generel diskussion af residuale, korporative og universelle velfærdsstater, men hvor der mangler en kobling til det konkrete. Universalismen defineres i øvrigt på en måde, der er inkonsistent i forhold til den efterfølgende diskussion af universalismens fordele og ulemper (kapitel 2). Debatoplægget bruger ikke udtrykket "universalisme", men refererer til Danmark, som var det et universelt system. På pensionsområdet er dette imidlertid ikke længere tilfældet – man kunne måske diskutere, om systemet i sine effekter fungerer *som om* det var, men det gør man ikke.

Gang på gang omtaler debatoplægget velfærdsstatens problemer, som om de var specielle for Danmark eller for den universelle nordiske model. Det nærmer sig flere steder det forførende. Kun ét sted (p.25) nævnes det, at andre lande nok har større problemer – og her er det alene antal ældre pr. erhvervsaktiv, der henvises til. Det er faktisk værre endnu, for straks efter skriver man: "*Men at andre har et problem, kan aldrig blive et argument for ikke at gøre noget i Danmark. Og: Problemstillingen med, hvordan det danske velfærdssamfund er indrettet – og hvordan velfærdsydelse finansieres og fordeles – har en række særlige danske træk. Det har derfor ingen selvstændig betydning, hvor meget ældre befolkningen bliver i for eksempel Tyskland og Japan*". Så sandt, og det er fuldstændig korrekt, at det er indretningen af velfærdssystemet, der giver den afgørende forskel, mere end det er demografien. Men de færreste ville nok forstå ud fra ovenstående, at det altså er Danmark, der (stort set) har løst problemet med pensionssystemets indretning, mens det er de andre lande (med den korporative, bidragsfinansierede model), der har problemer. Dette er ikke godt.

Omvendt forbigår debatoplægget det, der er helt specielt for Danmark, herunder også, at man har fået kvinderne *fuldt* integreret på arbejdsmarkedet – og vel at mærke har tilpasset velfærdsstaten *fuldstændigt* hertil. Det er akkurat nævnt (p.33), men optræder overhovedet ikke blandt årsagerne til stigende offentlige serviceudgifter, hvor man i stedet finder følgende (p.10): "Vi forventer tidssvarende serviceydelser, når vi betaler så meget i skat", "ydelserne for den enkelte i nogen grad bliver opfattet som gratis", "priserne på serviceydelser generelt stiger mere". Altsammen faktorer, der giver et *konstant* økonomisk pres. Et sådant pres er der også, men den kolossale udbygning med fuld børnepassning, barselsorlov, ældrepleje etc. er en éngangs-revolution. At man kan forbigå denne faktor i en analyse, der netop fokuserer så meget på behovene, er mildest talt overraskende. Det påvirker ikke selve beregningerne, og presset er reelt nok. Men det giver et skævt billede som udgangspunkt for diskussionen.

I og med, at man i Danmark havde valgt den kurs at bruge enorme ressourcer på omsorgsopgaver for at kompensere for kvindernes erhvervsarbejde, var udgiftspreset på offentlig service næsten ubegrænset frem til 1990'erne. Men

siden er behovsdækningen rykket væsentligt nærmere et mætningspunkt. Så længe dækningsgraden i børnehaver var 40 pct., var der ingen grænser for ekspansionsbehovet. Når der er pladser til alle, er det kun egentlige serviceforbedringer, der kan trække i retning af stigende udgifter. Der skal nok bestå et pres, men det er af en anden karakter – og lettere at stå imod.

Forvirringen omkring velfærdsmodeller præger også overvejelserne omkring forsikringsordninger. Af uransagelige grunde har kommissionen en forkærlighed for en sammenknytning af ydelse og rettigheder, som det sker i den kontinentaleuropæiske model. Det har i hvert fald én konsekvens, som man alt efter temperament kan betragte som en fordel eller ulempe: Systemerne er utroligt svære at lave om, og det er utroligt svært at tage rettigheder fra folk. Men man ville næppe have flirtet med anbefalinger om forsikringsordninger, hvis man havde set på, hvor meget man i flere kontinentaleuropæiske lande ville ønske, man kunne komme væk fra sådanne ordninger, over mod en større vægt på generelle, skattefinansierede ordninger.

I øvrigt er det mere end uklart, hvilke typer af forsikringer, Velfærdskommissionen tænker på, når der henvises hertil: Er det obligatoriske socialforsikringer som i den kontinentaleuropæiske model, forbundet med arbejdsmarkedstilknytning, eller er det private forsikringer à la angelsaksiske lande? Der er en afgrund til forskel, men det forbliver uldent, hvad der tænkes på – og begge dele fremstår i lyset af udenlandske erfaringer som noget af et skræmmebillede.

Der er ingen grund til at efterligne andres fejl, og derfor savner man internationale sammenligninger i debatoplægget og analyserapporten. De er dog lovet i en senere rapport – men øjensynligt alene med fokus på at sammenligne reformer. Man savner analyser af, hvad der er problemet med navnlig den kontinentaleuropæiske (social-)forsikringsbaserede velfærdsmodel. Risikoen er, at man kommer til at efterligne en fiasko.

Man savner i høj grad også analyser af, hvorfor den danske (og nordiske) velfærdsstat egentlig har klaret sig så godt indtil nu, herunder under globaliserings skærpede konkurrencevilkår. Ud fra de økonomiske tankegange, der ligger til grund for Velfærdskommissionens arbejde, må det forekomme at være noget af en anomali. Der må mangle ét eller andet. Er det den sociale kapital (som kort er berørt i analyserapporten)? Er det universalismens markedskonformitet? Er det en overset gavnlig effekt af, at det danske velfærdssamfund (relativt set) er eminent til at forhindre økonomisk fattigdom, eller er det noget helt fjerde? Når man ikke rigtigt ved, hvorfor humlebien flyver så flot, kan risikoen let blive, at man hælder barnet ud med badevandet.

SAMMENHÆNGEN MELLEM ANALYSE OG ANBEFALINGER

I det hele taget bliver det tyndt med det analytiske grundlag for diskussionen i analyserapporten, når man bevæger sig ud over diskussionen om ældrebyrden. Det analytiske grundlag for hovedparten af de mere generelle velfærdspolitiske anbefalinger med rod i overvejelser om incitament- og forvriddningseffekter, globaliseringspres mv. er ganske enkelt ikke medtaget; her trækker man på et neoklassisk inspireret økonomisk paradigme, som også er indbygget i DREAM-modellen. Og som måske forekommer så indlysende, at det ikke kræver nærmere dokumentation.

For andre kan nogle af formuleringerne, som bygger på dette paradigme, godt forekomme lidt provokerende. F.eks. udsagnet: "... den ekstra arbejdstime bliver beskattet hårdt. Derfor vælger mange mere fritid, der som bekendt er et ubeskattet gode. Andre vælger at arbejde sort. Og andre igen – med lave indkomster – har svært ved at tjene mere, end de kan opnå i det sociale sikkerhedssystem, *hvorfor nogle af dem simpelt hen lader være*" (p.27). I den neoklassiske verden er

arbejdsløshed jo dybest set frivillig. Eller (p.45) "skal man virkelig øge beskæftigelsen markant, er det nødvendigt at se på indretningen af overførselssystemerne. *Det økonomiske sikkerhedsnet for de grupper, som står uden for arbejdsmarkedet, vil ikke kunne blive det samme som i dag*". Det er vel også en lidt bombastisk formulering, al den stund, foreliggende undersøgelser f.eks. tyder på, at der netop for de *længerevarende* ledige (mere end seks måneders ledighed) *ikke* kan konstateres nogen sammenhæng mellem økonomiske incitamenter og overgang til arbejde (Goul Andersen et al., 2003; Smith et al., 2003) – og det må vel være dem, der sigtes til, når der tales om "grupper".

Det skal medgives, at Velfærdskommissionens sekretariat har lagt et stort arbejde i at forsøge at sammenfatte en bredere litteratur om velfærds- og pensionssystemer, årsager til den offentlige sektors vækst, social kapital o.m.m. (Analyserapportens kapitel 2-6), der bl.a. også inddrager politologiske, sociologiske og socialpolitiske perspektiver. Det er ret imponerende, hvor langt man er nået rundt på den korte tid, også selv om det til tider bliver en temmelig refererende og kalejdoskopisk fremstilling. Men hovedproblemet er, at analyserapportens kapitler er for abstrakte og teoretiske til at blive forbundet med de aktuelle, danske velfærdspolitiske problemstillinger, og de har da heller ikke sat sig ret mange spor i debatoplægget.

F.eks. indeholder kapitel 6 en tour de force gennem dele af den rent akademiske grundforskning om årsager til den offentlige sektors vækst, herunder en række komparative studier. Man forbigår dog et af de mest interessante resultater, nemlig at man sjældent finder nogen sammenhæng mellem behov og faktiske udgifter – hvilket er en grundpræmis for Velfærdskommissionens arbejde.

Den akademiske litteratur om offentlig udgiftsvækst bringer os ikke meget nærmere spørgsmålet om, hvad der kan gøres. Og den del af litteraturen, der *har* betydning herfor, er stort set ikke omtalt. Her ville man bl.a. kunne finde begrundelser for, hvorfor det er langt sværere at styre serviceudgifter end overførsler, fordi det er de stærke grupper – og offentligt ansatte – der presser på, når det gælder serviceudgifterne, og fordi det ofte er svært for politiske beslutningstagere at gennemskue ressourcebehovet.

Det var den sidstnævnte problemforståelse, de borgerlige regeringer handlede ud fra i 1980'erne. Med nogen succes: Det lykkedes at styre det offentlige forbrug. Til gengæld glemte man overførslerne. Med det resultat, at de steg markant – dog mere som følge af politiske beslutninger end som følge af automatisk vækst. I 1990'erne havde man kritisk blik på overførslerne – med det forudsigelige resultat, at det offentlige forbrug steg rundt regnet dobbelt så meget som planlagt. Velfærdskommissionen er på dette punkt meget ensidig – og præget af en forkert opfattelse af, at det er overførslerne, der er svære at styre: "Overførselsindkomsterne er lovbundne ... Det betyder ... at udgifterne til service må tilpasse sig, når de offentlige budgetter skal balancere ved et uændret skattetryk. Vil vi fortsat foretrække, at *overførslerne automatisk favoriseres* i forhold til mulighederne for vækst i de offentlige servicetilbud?"

Det er et meget mildt syn på den offentlige service – og et meget strengt syn på de overførsler, som i langt højere grad end det offentlige forbrug kommer de svage grupper til gavn. Og et dårligt udgangspunkt for styring af den offentlige sektor.

LANGT FRA DEN POLITISKE VIRKELIGHED

Som sagt er det temmelig langt fra den politiske virkelighed at forestille sig, at de offentlige udgifter automatisk følger udviklingen i behovene. Tværnationale undersøgelser har sat spørgsmålstegn ved, om der er nogen sammenhæng. En klassisk illustration er sundhedsudgifterne, der varierer voldsomt fra land til

land, uden sammenhæng med behovene – og endda uden entydig sammenhæng med effekterne.⁴⁾ *Inden for* det enkelte land er der nok en vis sammenhæng over tid; i hvert fald er der i Danmark en vis automatik i reguleringen af overførsler. Men navnlig på servicesiden afhænger automatikken af politiske beslutninger fra år til år. Nogle gange får det offentlige forbrug lov at stige i takt med det private forbrug, andre gange mere, og atter andre gange mindre.

Velfærdskommissionen beregner et finansieringsbehov på 60 mia. over 15 år, dvs. rundt regnet 4 mia. kr. om året. Det er ikke nogen uoverstigelig udfordring for en "budgetbisse". Og det er sådan, der træffes beslutninger om de offentlige udgifter. Det er delvist også derfor, garvede politikere som finansminister Thor Petersen møder Velfærdskommissionens beregninger med et skuldertræk.

Bl.a. derfor får gælden heller ikke lov at løbe løbsk som i nogle af regneeksemplerne. Det kommenteres dog ikke; derimod er Velfærdskommissionen – med rette – opmærksom på problemet, når det går den modsatte vej: At politikerne har svært ved at lade være med at bruge pengene, når de er der. Men så er det måske muligheder for at institutionalisere en bedre budgetdisciplin, Velfærdskommissionen skulle have fokuseret på.

Lige så slemt er det, at Velfærdskommissionen halvvejs får smuglet en antagelse ind om, at rationaliseringer i den offentlige sektor ikke er mulig. Det ligger indbygget i antagelsen om, at serviceudgifterne automatisk følger behovene. Men selv om man i økonomiske modeller normalt opererer med en antagelse om uændret produktivitet (fordi ydelsen ikke prissættes), så er der dog eksempler på, at offentligt ansatte må løbe hurtigere (eller får maskiner til at gøre det, eller tvinges til at tilrettelægge arbejdet bedre) – selv inden for velfærdsservice. F.eks. er der, målt på typen og antallet af behandlinger sket en kolossal vækst i sundhedsvæsenet fra 1972 til 2000 – og der blev endda 1/3 flere danskere over 67 år. Alligevel var sundhedsudgifternes andel af BFI nogenlunde uændret over de knap 30 år (Goul Andersen, 2004).

Rationaliseringsmulighederne inden for offentlig service svarer naturligvis ikke til industriens. Men de er der. Dvs. at man kan dække samme behov med færre ressourcer – eller større behov med uændrede ressourcer. Navnlig det sidste er ikke ualmindeligt – og det består ikke udelukkende i at løbe hurtigere. Derfor er det heller ikke urealistisk, at stigningen i det offentlige konsum kan ligge under den økonomiske vækst, uden at brugerne og for den sags skyld de ansatte lider nogen nød. På nogle områder er mulighederne store (et kuriøst eksempel er, at politiet først i 2004 indfører e-mail!), på andre er de mindre. Men de er der.

Hele Velfærdskommissionens debatoplæg og den tilhørende analyserapport indeholder stort set ikke et ord om den styringsmæssige side af de offentlige udgifter – bortset fra konstateringen af, at politikere har svært ved at lade være med at dele gaver ud (serviceforbedringer eller skattelettelser), hvis der er penge i kassen. Set under en politologisk synsvinkel ville man imidlertid – i hvert fald i det danske tilfælde, hvor pensionssystemet allerede er grundlæggende reformeret – hæfte sig mere ved styringsproblemerne end ved demografien. Populært sagt svarer hele "ældrebomben" kun til tre år med en slap økonomisk styring som i 1970'erne. Faren kan blive, at man glemmer de store problemer, mens man prøver at løse de små.

Endnu en vinkel bør nævnes: Der står meget om velfærdens belastning af økonomien i Velfærdskommissionens rapport. Men der står ikke meget om de socialpolitiske udfordringer – ud over nogle lidt luftige legitimitetsmæssige betragtninger. Hele denne side glimrer nærmest ved sit fravær. Nok er Velfærdskommissionens hovedopgave at se på finansieringen. Men kan man gøre det uden at se på konsekvenserne i forhold til de sociale problemer?

Analyserapporten kommenterer forskellige analyser af de svage gruppers delta-gelse som medborgere i det danske samfund. Debatoplægget har lidt diskussioner om, hvem der er de *allersvageste*. Men ellers glimrer det sociale perspektiv stort set ved dets fravær.

Det er ikke velfærdsproblemer, der er i fokus for Velfærdskommissionens arbejde. Det er velfærden som problem, der diskuteres. Det er naturligvis vigtigt også at være opmærksom på velfærdssystemets utilsigtede sideeffekter. Men ligefrem at lade dette *erstatte* interessen for de sociale udfordringer gør det vanskeligt at nå frem til brugbare forslag. At Velfærdskommissionen har et så strengt blik på overførslerne, som tilfældet er, er også et signal om ensidigheden. Det fører næppe noget godt med sig – heller ikke økonomisk – alene at diskutere velfærd ud fra sådanne perspektiver.

LITTERATUR:

Det økonomiske Råd (1998). *Dansk økonomi*. Forår 1998.

Goul Andersen, Jørgen (red.), Christian Albrekt Larsen & Jan Bendix Jensen (2003).

Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel. København: Frydenlund.

Goul Andersen, Jørgen (2004). artikel andetsteds i dette nr.

Goul Andersen, Jørgen & Christiansen, Peter Munk (1991). Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jensen, Per H. (2004). artikel andetsteds i dette nr.

Smith, Nina, Peder J. Pedersen, Søren Pedersen & Marie Louise Schultz-Nielsen (2003). *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft. Arbejdsliv i Danmark i det nye årtusind*. København: Spektrum/Rockwool Fondens Forskningsenhed.

NOTER:

1. En passant kan bemærkes, at DREAM afviger en del fra de keynesiansk inspirerede makroøkonomiske modeller, man traditionelt har brugt; DREAM bygger i højere grad på elementer fra det neoklassiske paradigme. Blandt andet ville "rigtige keynesianere" nok være mere skeptiske over for, om man i dag kan løse fremtidens forsørgerbyrde, fordi der til den tid *so oder so* skal overføres midler fra de erhvervsaktive til pensionisterne – til gengæld ville de nok være mindre bekymrede over forvriddningseffekter af de højere skatter, der skal til. Den diskussion skal vi dog ikke gå ind på her.
2. "Vækst" er mange ting. Spørgsmålet er, hvilke faste priser, man bruger for det offentlige konsum. Enten kan man beregne konsum i faste priser ud fra den generelle inflation. Eller man kan beregne ud fra de særlige omkostningsstigninger på de offentlige serviceudgifter. Velfærdskommissionens beregninger må bygge på det første. Og så kan det være svært at undgå stigende offentligt konsum. Lønnen for offentligt ansatte følger nogenlunde lønnen for privat ansatte, der igen følger produktivitetstigningen, som i tilfælde af konstant beskæftigelse svarer nogenlunde til den økonomiske vækst. Derfor er argumentet i debatoplægget (pp.20-21), at højere vækst ikke løser problemet, fordi det fører til tilsvarende reallønsforbedringer for offentligt ansatte og personer på overførselsindkomst. Det er en udmærket mytepunktering over for argumentet om, at økonomisk vækst løser *alle* problemer. Men det går for vidt. Det er ikke sikkert, at lønnen 100 pct. følger med produktiviteten; det offentlige konsum består ikke kun af service, men også af indkøb af varer; og overførsler bliver ikke fuldt reguleret. Endelig bygger argumentet også på en forudsætning om en produktivitetstigning på nul i den offentlige sektor. Men selv om det i økonomiske modeller normalt er en beregningsforudsætning, betyder det ikke, at rationaliseringer er umulige. Derfor holder argumentet kun delvist. Og "kun delvist" har stor betydning over en 40 årig periode.
3. Bemærk i øvrigt, at der er forskel på statens og den offentlige sektors over-/underskud og gæld. Forskellen består ikke så meget i, at den offentlige sektor også omfatter den kommunale sektor, men i, at den også omfatter "sociale kasser og fonde", herunder navnlig ATP. Derfor er statens gæld større og overskuddet mindre end de tilsvarende størrelser for den offentlige sektor. Der kan endda være tale om modsat fortegn. Tilsvarende tæller ATP-udbetalinger formelt set med i de offentlige udgifter, selv om de ikke belaster de nuværende skatteydere.
4. Det er svært at måle effekter sammenligneligt, men undertiden bruger man af mangel på bedre andel dødfødte børn og spædbørnsdødelighed som indikatorer; og her finder man traditionelt ingen sammenhæng (Goul Andersen & Christiansen, 1991).