



Næste reformfase kræver en bredere faglig indsigt

Stille og roligt er der gennem fire årtier gennemført reformer af pensions- og arbejdsmarkedspolitikken. Den danske velfærdsstat bygger imidlertid i høj grad på velfærdsservice. At reformere den stiller helt andre krav til politikerne og dem, der rådgiver dem.



**AF JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN
OG PETER BJERRE MORTENSEN, INSTITUT
FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS
UNIVERSITET**

Det danske samfund og den danske økonomi står på en række punkter forholdsvis stærkt i forhold til andre lande. Det er ingen given sag. Tænk bare tilbage på 1970'erne. Når det alligevel gælder, skal man have fat i den serie af reformer eller rettere trinvis reformtiltag, som har ændret vilkårene for den økonomiske politik og også for velfærdspolitikken. Det begyndte i 1980'erne med de spæde, men, viste det sig, principielt vigtige tilløb til en pensionsreform. Det fortsatte i 1990'erne med arbejdsmarkedsreformerne, som styrkede flexicurity, og det blev videreført i 00'erne og 10'erne med nye arbejdsmarkedstiltag, herunder afviklingen af efterlønnen.

Velfærdsmodellen var altså ikke fuldstændig reformresistent. Den danske velfærdsmodel er imidlertid ikke kun baseret på sociale og arbejdsmarkedsrelaterede overførsler. Den producerer og leverer også velfærdsservice til borgerne. Det er omkostnings- og mandskabskrævende. Omkring en tredjedel af de offentlige udgifter medgår til finansiering af individuel velfærdsservice, og en meget stor del af de 860.000 offentlig ansatte er beskæftiget hermed i først og fremmest social-, sundheds- og uddannelsessektoren.

Netop velfærdsstatens servicegren står over for nogle problemer, som på bare lidt længere sigt er ganske alvorlige. Det drejer sig om en dobbelt demografisk udfordring i form af flere brugere (børn og ældre) og afgang af medarbejdere, som trækker sig fra arbejdsmarkedet. Det drejer sig også om, at produktivtetsforbedringen er lav og i nogle dele af sektoren ikke eksisterende kombineret med, at

medarbejdernes løn følger udviklingen på det private arbejdsmarked. Endelig er det, at den offentlige velfærdsservice bliver mødt med et massivt forventningspres, som den under de først nævnte omstændigheder får endog meget svært ved at efterkomme (Deloitte/Kraka 2022).

Så hvordan tackler man det? Det er slet ikke så nemt endda og formentlig sværere end at forberede, politisk at beslutte og administrativt at gennemføre de over årene trods alt ret vidtgående reformer af nogle af de store overførselsprogrammer. Der er to grunde hertil. Den ene er politisk. Politikerne har lettere ved at håndtere omlægninger af overførslerne, fordi de kan skrues sammen i en win-win-form, hvor man tager fra mange og giver til mange, og hvor man har skåret reformerne ud i mindre bidder og indfaset dem over lange åremål. Den anden grund er videnskæssig.

På specielt arbejdsmarkedsområdet er der en ret stærk økonomisk forskning. Samtidig er der netop i den del af centraladministrationen, som er ansvarlig for opgaver relateret til arbejdsmarkedet – Beskæftigelsesministeriet med Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering samt Finansministeriet – stærke faglige økonommiljøer. Det er selvfølgelig ikke noget værd med stærke faglige miljøer på arbejdsmarkedsområdet, hvis politikerne ikke gider lytte til og bruge denne viden, men flere årtiers erfaring viser, at de i et vist mål har været lydhøre på lige netop dette felt.

Begge dele afspejler den høje status den økonomiske forskning har i beslutningstager-

» Politikerne har lettere ved at håndtere omlægninger af overførslerne, fordi de kan skrues sammen i en win-win-form, hvor man tager fra mange og giver til mange

miljøet. Det er ikke et specielt dansk fænomen. Elizabeth Popp Berman viser i sin tankeprovokerende bog *Thinking like an Economist*, hvordan økonomer og økonomisk framet indsigt fra 1960'erne og frem er kommet til at spille en meget stor rolle i tilrettelæggelsen af rigtig mange aspekter af den offentlige politik. Det gælder også indretningen af velfærdsservice, dens organisering og politisk-administrative styring.

Vores spørgsmål er, hvor langt det rækker, og vores påstand er, at lige netop når det gælder forberedelse og gennemførelse af de reformer af velfærdsservice, som den offentlige sektor står over for, rækker det ikke med den antagelsesbaserede indsigt, som økonomerne på dette område kan byde ind med. Der er også behov for teoretisk og empirisk forankret indsigt i institutionelle, adfærdsmæssige og ikke at forglemme politiske forhold af en art, som politologerne delvis er og i endnu højere grad burde være leveringsdygtige i.

Behov, efterspørgsel og vidensgrundlag

Når det gælder gode, vidensbaserede svar på, hvordan den offentlige sektor bedst styres og udvikles effektivt med mest mulig effekt for skattekrone, er der således behov for bidrag fra en bredere faglighed end den, som de økonomer, der indtil nu har været alle regeringers foretrukne reformarkitekter, repræsenterer. Det gælder, hvad enten det drejer sig om reformer af folkeskolen, ungdomsuddannelserne, de videregående uddannelser eller de akutte såvel som de langsigtede problemer i sundhedssektoren.

For politikerne gælder, at de her skal tumle faggrupper og institutioner, som er meget tunge at danse med. Det gælder også, at reformer af blot nogenlunde størrelse og rækkevidde på disse områder typisk er irreversible i den forstand, at det kan være særdeles svært at finde tilbage på sporet, hvis reformen skulle vise sig at køre skævt. Det stiller store krav til beslutningsgrundlaget, og på sæt og vis større krav, end hvis det handlede om, hvorvidt man skal give overførselsindkomsterne et nyk i den ene eller den anden retning. Rammer man forkert her, kan man relativt omkostningsfrit justere ind hen ad vejen. Men det kan man ikke, hvis man f.eks. har igangsat en privatisering af sundhedsvæsenet eller omlagt store dele af uddannelsessystemet.

Der er bestemt behov for økonomernes bidrag til de kommende års reformer af velfærdsservice, men det er på ingen måde op-

lagt, at lade økonomerne monopolisere reformrådgivningen på dette område. Dels har økonomerne ikke dyrket dette felt, og derfor kommer det sjældent videre end nogle antagelser og makroanalyser parret med en vis berøringsangst. Dels har feltet for velfærdsservice en karakter, som kalder på indsigter og bidrag fra en bredere kreds af forskere som antropologer, sociologer, humanister og ikke mindst politologer.

Denne bredere kreds af forskere bliver bare ikke inviteret ind i de tunge ministerier, som støber kuglerne til de kommende reformer, hvilket naturligt rejser spørgsmålet om, hvad der kan forklare den manglende efterspørgsel efter input fra andre end økonomerne. En tidligere finansminister forklarer det med, at en mindre gruppe af økonomer over en lang årrække har oparbejdet nogle særlige kontekstkompetencer, som andre eksperter mangler (Corydon 2021, 94):

”30-40 års konsensus om at redde velfærdsstaten efter 1970'ernes morads har sikret økonomerne en unik rolle i den politiske rådgivning. Det har udviklet deres 'kontekstkompetencer'. Uden tilsvarende modning har mange andre eksperter ofte været bedre til at skabe problemer end til at finde løsninger.”

Den iagttagelse har formodentlig en del for sig, men det er bare ikke nogen god løsning at fortsætte med at nedsætte den ene stærkt økonomdominerede kommission efter den anden, slet ikke i lyset af, at de problemer, de skal rådgive om, er nogle helt andre end dem, der havde med samfundets økonomiske genopretning at gøre. Der er ganske givet brug for at optræne andre faggruppers kontekstkompetencer, men det kræver, at de bliver inviteret ind, og her udestår et langsigtet men vigtigt oplæringsprojekt.

Spørgsmålet er så, om de andre faggrupper har et tilstrækkeligt stærkt vidensgrundlag for at byde ind med råd og dåd. Svaret på det spørgsmål er blandet. På den ene side er der mange studier af, hvad der giver kvalitet i velfærdsproduktionen, og hvordan forskellige styringsmodeller som f.eks. mål- og resultatstyring virker. Men der er noget færre studier, som sætter effekterne i forhold til ressourcesiden, det vil sige, ikke blot belyser spørgsmålet om kvalitet, men også spørgsmålet om *mest mulig effektivitet/kvalitet for pengene*.

På den anden side er der efterhånden en del forskning, som i kvalitet og relevans klart

» **Det er selvfølgelig ikke noget værd med stærke faglige miljøer på arbejdsmarkedsområdet, hvis politikerne ikke gider lytte til og bruge denne viden**

» Denne bredere kreds af forskere bliver bare ikke inviteret ind i de tunge ministerier, som støber kuglerne til de kommende reformer

matcher den økonomiske forskning, men som tilsyneladende ikke kanaliseres ind i de centrale beslutningsfora. Tag folkeskolen som eksempel, hvor nyere forskning bl.a. viser, at:

- flere undervisningstimer giver bedre resultater for eleverne (Andersen m.fl. 2016)
- effekten af en ekstra lærer i 10 timer om ugen kun er halvt så stor som effekten af, at læreren selv underviser eleverne 4 timer mere om ugen (Andersen m.fl. 2020)
- modersmålsundervisning forbedrer trivselen blandt tosprogede elever OG gør dem bedre til at læse og klare sig på dansk (Andersen m.fl. 2022)
- stabile rammer og bevillinger giver bedre resultater i folkeskolen, end vækst i bevillinger og hyppige skift i bevillinger (Andersen og Mortensen 2010)

Det er alt sammen resultater med klar relevans for, hvordan man bedst bruger de mange ressourcer, som investeres i den danske folkeskole. Politik er ikke evidensbaseret, og vidensgrundlaget er og bliver usikkert uanset, hvor mange studier der gennemføres, men det er ikke et argument for ikke at lade sig oplyse. Tværtimod er denne usikkerhed et argument for stor faglig pluralisme i rådgivningen af de politiske beslutningstagere, ikke mindst når det gælder den type reformer af velfærdsservice, som de kommende regeringer kommer til at tage stilling til.

Litteratur

- Andersen, Simon Calmar, Thorbjørn Sejr Guul & Maria Knoth Humlum. "How first-language instruction transfers to majority-language skills." *Nature Human Behaviour* 6.2 (2022): 229-235
- Andersen, Simon Calmar, Maria Knoth Humlum & Anne Brink Nandrup. "Increasing instruction time in school does increase learning." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113.27 (2016): 7481-7484.
- Andersen, S.C., Beuchert, L., Nielsen, H.S. & Thomsen, M.K. (2020). The Effect of Teacher's Aides in the Classroom: Evidence from a Randomized Trial. *Journal of the European Economic Association*, 18(1), 469-505.
- Andersen, Simon Calmar & Peter B. Mortensen. "Policy stability and organizational performance: Is there a relationship?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 20.1 (2010): 1-22.
- Berman, Elizabeth Popp (2022). "Thinking like an Economist." *Thinking like an Economist. Princeton University Press.*
- Corydon, Bjarne (2021) "Fra en tidligere finansministers logbog fra Bermuda-trekanten mellem viden, magt og interesser.", *Samfundsøkonomen*, 2, 94-103.
- Deloitte/Kraka (2022). *Den offentlige sektor – velfærdsstatens juvel?*