



# Budgetloven må ikke blive en spændetrøje

*Administrativ Debat mødtes med professor i nationaløkonomi Nina Smith til en snak om reformer, styringen af den offentlige sektor og snitflader mellem forsknings- og embedsverdenen*

**INTERVIEW MED PROFESSOR I NATIONAL-ØKONOMI NINA SMITH FORETAGET AF KASPER TOLLESTRUP OG NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN**

**Du har givet udtryk for, at der er behov for 'andengenerationsreformer'. Kan du sætte lidt flere ord på, hvad du mener med det?**

De senere år har de store politiske reformer grundlæggende handlet om at få flere ud i arbejdsstyrken og få reduceret arbejdsløsheden. Det er det, jeg kalder for 'førstegenerationsreformer'. Min pointe er, at der ikke er så meget mere at hente ad den vej. Vi har med de mange reformer allerede gjort os store anstrengelser for at øge kvantiteten af arbejdsudbuddet.

Hvis vi kigger på den strukturelle ledighed fra 1994 og frem til i dag, så kan den dårligt blive lavere. Der vil jo altid være lidt arbejdsløshed. Vi er gået fra en ledighedsperiode, der i praksis nærmest var uendelig, og samtidig er der sket en enorm mentalitetsændring. Det fortjener både politikere og embedsmænd en stor ros for.

Og hvad så med de ca. 760.000 mennesker på offentlig forsørgelse vil noget sikkert spørge. Jeg synes selvfølgelig, det er vigtigt at få

mennesker i arbejde. Det er vigtigt at få indvandrere integreret. Og det er vigtigt med et rummeligt arbejdsmarked.

Men hvis man tror, at der kommer vækst ved, at få de her grupper ind på arbejdsmarkedet, så trænger man til at løfte perspektivet. Med de mange reformer forsøger man hele tiden at få den marginale arbejdskraft ind på arbejdsmarkedet. Det skal man selvfølgelig fortsætte med at gøre, men en af udfordringerne er blandt andet, at når vi strammer skruen yderligere, så strømmer de her grupper i stort omfang bare over i andre ordninger. Oven i købet meget dyre ordninger. Der er ganske enkelt ikke så meget at tage af. Hvis man vil have vækst ad den vej, så kræver det en policyændring. Jeg kan faktisk kun komme i tanke om to muligheder. Den ene er barselsorloven, hvor der potentielt er 25.000 kvinder i den arbejdsduelige alder, hvis man fx halverede barselsorloven, og den anden er at sætte pensionsalderen yderligere op. Den strukturelle arbejdsløshed er der ikke meget at gøre ved, medmindre man vil sætte dagpengekomensationen ned til 80 eller 70 pct. Det fornemmer jeg ikke et politisk flertal for. Man kan også helt fjerne efterlønnen. Det fornemmer jeg heller ikke et politisk flertal for.

**» Jeg synes jo, det er interessant at sammenligne Danmark og Sverige. I Sverige løses mange opgaver af private, som vi i Danmark betragter som kerneoffentlige opgaver. Og det samme gælder den anden vej rundt. Det er derfor ikke naturgivent, hvad der nødvendigvis skal foregå i den offentlige sektor. Der burde ikke være hellige køer.**

### **Er det, det rigtige tidspunkt at "puste ud" og holde igen med reformerne, når arbejdsløsheden er faldende?**

Jeg siger ikke, at vi skal puste ud. Vi skal holde fast. Men vi skal bare ikke bilde os ind, at der kommer vækst på den måde. Det er for småt. De her instrumenter er ikke længere reformer. Det er bare at fastholde. Jeg synes, vi skal gå i gang med nogle andre ting, som vi har været tilbage for i årtier.

### **Er der brug for, at vi arbejder mere?**

Vi arbejder ikke særlig meget i Danmark. Det vil virkelig have en betydning, hvis vi kunne arbejde nogle flere timer hver uge, for her er du inde og øge arbejdsudbuddet for arbejdsstyrkens kernetropper.

Men det vil folk jo ikke. Det har jo været forsøgt med "De 12 minutter". Jeg har heller ikke hørt politisk enighed om at rulle tilbage til fire ugers ferie eller til en 42 timers arbejdsuge. Det, synes jeg ellers personligt, er en strålende ide. Tværtimod hører man om flere, der vil sætte arbejdstiden ned, hvilket er rimeligt katastrofalt. Så med mindre man vil nogle af de her ting, som der jo så ikke er et politisk flertal for, ja, så er der heller ikke så meget at hente der.

### **Hvilke reformer mener du så, at der er brug for i Danmark?**

Den store udfordring er at få en offentlig sektor, der er mere effektiv, og som samtidig leverer mere kvalitet. Vi har en stor offentlig sektor, som borgerne ikke er specielt tilfredse med. Der vil være et permanent pres for bedre kvalitet.

Det er ikke mit forskningsområde. Jeg er ikke eksperten. Men jeg taler ud fra mine erfaringer fra universitetsverdenen og fra bestyrelsesarbejde i både offentlige institutioner og i private virksomheder.

Jeg tror fx godt, at vi i det offentlige kan lære noget af styring i den private sektor. I en privat virksomhed har du en bundlinje. Du kan tydeligt se, om det går godt eller dårligt. Det er selvfølgelig meget sværere i den offentlige sektor. Tag for eksempel universiteterne, hvor bestyrelserne har meget fokus på at overholde budgetterne, men faktisk mindre fokus på det, jeg vil kalde selve bundlinjen, altså forskningskvaliteten og endnu vigtigere uddannelseskvaliteten.

Jeg mener, at vi kan få meget mere forsknings- og uddannelseskvalitet ud af universiteternes bevillinger.

Det er jo interessant, at uddannelsesoptaget er frit og fuldstændigt liberalt, selvom det er et kæmpe problem, hvis vi optager på de forkerte studier i forhold til, hvad arbejdsmarkedet har brug for. Til gengæld er universiteterne detailstyret ned til mindste detalje, når det handler om eksempelvis at sikre de studerendes retssikkerhed.

Det kunne man godt vende om på, så man med dimensionering og et nyt taxametersystem kunne styre, hvilke uddannelser, vi har brug for. Til gengæld kunne man så sige, at det var op til de enkelte universiteter selv at stå til ansvar for processer, der sikrer de studerendes retssikkerhed.

### **Hvor godt et instrument er incitamentsstyring overfor borgerne?**

Som økonom er jeg jo opdraget til, at incitamenter er vigtige. Men det er vigtigt, at incitamenterne tilrettelægges og designes fornuftigt. Hvis du som borger ikke kan gennemskue systemet, så bliver du ignorant, du bliver ligeglad. Jeg har selv haft svært ved at interessere mig for mine pensionsordninger, fordi det kan virke uoverskueligt. Men da jeg pludselig fik muligheden for at få overblikket på et skærmbillede, der samler alle pensioner, ja, så blev det overskueligt, og så påvirkede det pludselig min adfærd.

I Dagpengekommissionen forsøgte vi på samme måde at få de ledige til at agere rationelt ved tydeligt at vise den enkelte ledige, hvad der faktisk ville være godt at gøre på den lidt længere bane. En fremgangsmåde i familie med de nye såkaldte nudging-tankegange. Det er jo klart, at kender man ikke reglerne til de her økonomiske incitamenter, så kan de jo heller ikke virke.

Det samme gælder i øvrigt marginals-katten, hvor der er et enormt spænd mellem den marginals-kat, som folk tror de betaler og den marginals-kat, de faktisk betaler. Folk aner det jo ikke, og så vil marginale skatteændringer jo ikke have så stor betydning.

### **Virker incitamenter som styringsinstrument i den offentlige sektor?**

Jeg giver ikke meget for de politiske partier, der bare lægger ind i fremskrivningerne, at vi over tid kan effektivisere den offentlige sektor med fx 10 pct. De produktivetsforbedringer kommer ikke.

Det virker ikke, når man år efter år kører en grønthøster hen over den offentlige sektor. Lægger man bare 2 pct. årlige besparelser

» Den strukturelle arbejdsløshed er der ikke meget at gøre ved, medmindre man vil sætte dagpengekom-pensationen ned til 80 eller 70 pct. Det fornemmer jeg ikke et politisk flertal for. Man kan også helt fjerne efter-lønnen. Det fornemmer jeg heller ikke et politisk flertal for.

**» Jeg skal være den sidste til at kritisere budgetloven. Det var nødvendigt for at få styr på det. Men jeg synes også nu, hvor vi har været underlagt budgetloven i nogle år, at vi er nødt til at begynde at tænke over, hvordan vi får prioriteringsrummet og risikovilligheden tilbage til at tage nogle store beslutninger.**

ind, så ender man med hele tiden at spare ude i det yderste led. Hvis du fx som kommune er lidt risikoavers, så er du jo nødt til at indrette normeringen i daginstitutioner, tiden til de ældre osv. efter den langsigtede styring.

Der kommer så godt nok puljemidler tilbage, men de virker kun på kort sigt, og pengene sidder langt løsere. Det er det, jeg kalder en tyndfed offentlig sektor. Man kan godt indlægge besparelser ind imellem, for selvfølgelig kan der altid skæres lidt fedt væk. Man kan bare ikke gøre det år efter år, som en styringsfilosofi.

I en privat virksomhed, er man jo nødt til at nedlægge en afdeling, fordi den er for dårlig og så bruge pengene et andet sted. Det kan man sjældent gøre i den offentlige sektor. På den måde er ledelsesopgaven på mange måder nemmere i den private sektor.

Jeg skal være den sidste til at kritisere budgetloven. Det var nødvendigt for at få styr på det. Men jeg synes, også nu, hvor vi har været underlagt budgetloven i nogle år, at vi er nødt til at begynde at tænke over, hvordan vi får prioriteringsrummet og risikovilligheden tilbage til at tage nogle store beslutninger.

Hvis det bliver for småt og bogholderisk, så kan man jo aldrig forny den offentlige sektor. Politikerne skal have et råderum. Men når man skaber et råderum ved bare at forudsætte, at væksten i det offentlige forbrug på magsk vis bliver mindre langt ud i fremtiden i en 2025 plan, så snyder man på vægten. Det er at dele lakridser ud til børnene nu og så sige, at de kommende generationer må betale. Hvis man vælger den model, så skal det i hvert fald være en politisk aftale, hvor alle partier er enige om, at det er sådan det er.

Men jeg er helt enig i, at politikerne har behov for et råderum for at kunne komme i gang med de nødvendige reformer.

**Er en større grad af privatisering en mulighed?**

Jeg synes jo, det er interessant at sammenligne Danmark og Sverige. I Sverige løses mange opgaver af private, som vi i Danmark betragter som kerneoffentlige opgaver. Og det samme gælder den anden vej rundt. Det er derfor ikke naturgivent, hvad der nødvendigvis skal foregå i den offentlige sektor. Der burde ikke være hellige køer.

Politisk kan der være forskellige målsætninger omkring omfordeling, fordeling af velfærd og finansieringen. Men jeg kan simpelthen ikke forstå, at der kan være stærke velfærdspolitiske holdninger til, hvem der producerer velfærd, så længe den har kvaliteten.

Infrastrukturuområdet er helt oplagt. Jeg kan slet ikke se, hvorfor det skulle være et stort et problem at have private aktører inde i langt større grad, bl.a. fordi de private kan skaffe kapitalen.

**Har embedsmændene med budgetlov mv. afpolitiseret den offentlige sektor?**

Jeg tror, embedsmænd betjener den til enhver tid siddende regering så godt, de kan. Men jeg synes, at man skylder politikerne, at de skal have et råderum. Vi skal passe på, at når vi nu har fået styr på budgetterne, budgetloven og finanspolitisk holdbarhed, at vi så ikke kommer til at lægge politikerne i sådan en disciplineringssele, at de faktisk slet ikke har et politisk råderum. Man kan se for sig en frygtelig forsigtig styringsfilosofi, hvor vi aldrig får råderummet til reelt at forbedre den offentlige sektor.

Jeg har selv været med til at sige, at politikere skal disciplineres. Vi er bare nødt til at have nok selverkendelse til at forholde os til, hvad vi gør nu, og hvordan vi skaber det råderum.

### **Hvordan passer skattelettelser ind som redskab?**

Jeg er kritisk overfor skattelettelser. For det første, fordi jeg ikke tror, at effekten på væksten af de fleste skattelettelser vil være særlig stor. Det er klart, at det er højfyldt farvand at udtale sig om skattelettelser. Det er bare svært at se ret mange væksteffekter af skattelettelser i bunden. Der er større effekter af topskatten, men det vil jo ikke være så store lettelser, at det for alvor har en effekt i en overskuelig årrække.

For det andet hjælper det jo heller ikke noget, at vi hver gang bruger det råderum, der skal til for at træffe de beslutninger, der kan betyde, vi kan komme i gang med andengenerationsreformerne, på skattelettelser.

### **Hvordan kan vi så skabe det råderum?**

Jeg kan godt finde på et antal reformer, der kan give det råderum. Vi kan sætte boligskatterne op. Vi kan sætte dagpengesatsen ned til 80 pct. Vi kan halvere barselsorloven. Vi kan sætte arbejdstiden op til 40 timer. Vi kan sætte pensionsalderen op. Vi kan indføre brugerbetaling.

Men problemet med alle de her tilsyneladende lavthængende frugter er, at de ikke er spiselige for politikerne. Det er problemet, og derfor ser jeg ikke nogle lette måder at skaffe det råderum på.

### **Hvad kan vi gøre som embedsmænd?**

Der påhviler de embedsmænd, der koordinerer den offentlige sektor – altså Finansministeriet – et vist ansvar for at tænke over, hvordan man i længden håndterer vores budgetlov, så man kan skabe et råderum.

### **Bør vi udveksle mere viden mellem forskerverdenen og embedsmandsverdenen?**

Jeg kan godt forstå, at embedsmænd nogle gange bliver lidt trætte af forskere, der siger noget, der virkelig giver politisk bøvl. Det har jeg en forståelse for, fordi man som embedsmand sidder med så mange andre hensyn. Det er noget nemmere at komme med en hurtig mening som forsker. Vi skal have en vis respekt overfor hinandens roller, og måske skal vi som forskere også nogle gange lige sætte os lidt ind i de praktiske eller institutionelle forhold, som vi udtaler os om, måske mest ud fra mere teoretiske indsigter.

Et af de områder, hvor forskere og embedsmænd klart bør arbejde mere sammen, er indenfor evalueringsområdet. Her er der sket meget positivt de senere år i fx Beskæftigelsesministeriet, hvor man prøver at designe evalueringer, der faktisk kan vise kausale sammenhænge.

En mere forskningsmæssig tilgang til evaluering er jo et godt eksempel på en måde at sikre bedre kvalitet, uden at det koster mere. Vi er generelt ikke særlig gode til at foretage evalueringer, der kan give generaliserbare svar på, hvad der virker og ikke virker. Det er tankevækkende, at et land som Danmark med en så stor offentlig sektor skal hente sin evalueringskultur i amerikansk forskning. Men sådan har det i høj grad været.

Men det kræver, at forskerne faktisk prioriterer evalueringsområdet og interesserer sig for praksis. Og samtidig kræver det, at embedsmændene faktisk ved lidt om udviklingen indenfor forskningen. ■

**» Den store udfordring er at få en offentlig sektor, der er mere effektiv, og som samtidig leverer mere kvalitet. Vi har en stor offentlig sektor, som borgerne ikke er specielt tilfredse med.**