

Manøvre mulighederne for velfærdsudgifterne

John Frederiksen
Budgetdepartementet

SUMMARY: In this article welfare state activities »income transfers to persons« and »public service activities to persons/households« are discussed. Some reasons for why these activities are a public sector responsibility are initially presented. A central concept in this article is »the room for manoeuvre« for the sector policy/public expenditure policy with regard to these welfare state types of public expenditures. A conclusion is that in principle there is a considerable interval for the choice of solutions (»the room for manoeuvre«). The relevant approach, however, for altering the design of the welfare state activities differs from one sector to the other. Some concrete suggestions of how to deal with these problems (the approach and the relevant considerations) are presented.

1. Indledning

Diskussionen af, om der er en krise for velfærdsstaten eller ej, afhænger i stor udstrækning af det generelle syn på den offentlige sektors aktivitet. I alle OECD-lande er den offentlige sektor vokset kraftigt siden anden verdenskrig, og tilsvarende er skattetrykket forøget betydeligt. Denne udvikling har givet anledning til megen debat om, både hvad årsagerne er til væksten i de offentlige udgifter, og hvilke konsekvenser der er en følge heraf.

De betydelige underskud på statsfinanserne i første halvdel af 80'erne i næsten alle OECD-lande har i særlig grad givet anledning til kritik af væksten i den offentlige sektors aktivitet og herunder specielt af velfærdsforanstaltningerne. I den offentlige debat har mange stillet spørgsmålstegn ved, om velfærdsstaten kunne videreføres. Det gælder ikke mindst velfærdsstaten efter den skandinaviske model.

I denne artikel vil der blive givet en beskrivelse af

- hvilke aktiviteter der er den offentlige sektors ansvarsområde i Danmark (og i mange andre OECD-lande), og hvorfor det forholder sig sådan
- hvad trenden er for velfærdsaktiviteterne
- hvilken manøvre mulighed der er for den offentlige udgiftspolitik med hensyn til velfærdsaktiviteterne.

Manøvre mulighederne for velfærdsudgifterne

John Frederiksen
Budgetdepartementet

SUMMARY: In this article welfare state activities »income transfers to persons« and »public service activities to persons/households« are discussed. Some reasons for why these activities are a public sector responsibility are initially presented. A central concept in this article is »the room for manoeuvre« for the sector policy/public expenditure policy with regard to these welfare state types of public expenditures. A conclusion is that in principle there is a considerable interval for the choice of solutions (»the room for manoeuvre«). The relevant approach, however, for altering the design of the welfare state activities differs from one sector to the other. Some concrete suggestions of how to deal with these problems (the approach and the relevant considerations) are presented.

1. Indledning

Diskussionen af, om der er en krise for velfærdsstaten eller ej, afhænger i stor udstrækning af det generelle syn på den offentlige sektors aktivitet. I alle OECD-lande er den offentlige sektor vokset kraftigt siden anden verdenskrig, og tilsvarende er skattetrykket forøget betydeligt. Denne udvikling har givet anledning til megen debat om, både hvad årsagerne er til væksten i de offentlige udgifter, og hvilke konsekvenser der er en følge heraf.

De betydelige underskud på statsfinanserne i første halvdel af 80'erne i næsten alle OECD-lande har i særlig grad givet anledning til kritik af væksten i den offentlige sektors aktivitet og herunder specielt af velfærdsforanstaltningerne. I den offentlige debat har mange stillet spørgsmålstegn ved, om velfærdsstaten kunne videreføres. Det gælder ikke mindst velfærdsstaten efter den skandinaviske model.

I denne artikel vil der blive givet en beskrivelse af

- hvilke aktiviteter der er den offentlige sektors ansvarsområde i Danmark (og i mange andre OECD-lande), og hvorfor det forholder sig sådan
- hvad trenden er for velfærdsaktiviteterne
- hvilken manøvre mulighed der er for den offentlige udgiftspolitik med hensyn til velfærdsaktiviteterne.

2. Den offentlige sektors aktiviteter

Den offentlige sektors aktiviteter kan opdeles i fire hovedkategorier:

- 1) Indkomstoverførsler til personer
- 2) Offentlige serviceydelser til personer/familier (SUS-området, d.v.s. sociale serviceydelser, uddannelse, sundhed samt kultur)
- 3) Trafik, kommunikation, energi, miljøbeskyttelse m.v. (det såkaldte infrastrukturområde)
- 4) Andre aktiviteter, d.v.s.
 - offentlig administration
 - forsvars- og justitsvæsen
 - erhverv og arbejdsmarked
 - overførsler til udlandet (U-landsbistand m.v.)

I tabel 1 er de offentlige udgifter i Danmark vist for de fire hovedkategorier i 1985 opgjort både som brutto- og nettoudgifter (d.v.s. minus brugerbetaling). Det er specielt hovedkategori 1 og 2, som vedrører velfærdsstatsaktiviteterne. De udgør 65 pct. af totaludgifterne målt som bruttoudgifter og 75 pct. målt som nettoudgifter. Denne store andel er baggrunden for den i indledningen nævnte snævre sammenhæng mellem synet på velfærdsstaten og holdningen til den offentlige sektor i det hele taget.

I økonomisk teori er eksistensen af den offentlige sektor forklaret ved forekomsten af markedsfejl af forskellig art.

Man kan liste følgende hovedforklaringer på, hvorfor produktionen af forskellige serviceydelser er placeret i den offentlige sektor:

- offentlige goder (ingen rivalisering i forbruget og udelukkelse ej mulig); forklarer især forsvars- og justitsvæsen som offentlig aktivitet
- naturlige monopoler (faldende gennemsnitsomkostninger d.v.s. betydelige stor-driftsfordele); forklarer især hovedkategori 3 i tabel 1 (infrastrukturområdet)
- positive eksterne benefits/fordelingspolitiske hensyn; forklarer hovedkategori 2 i tabel 1 (SUS-serviceydelserne plus kultur).

Udover disse forklaringer på den offentlige aktivitet, hvor der er tale om en produktion af ydelser, kan det nævnes, at hovedkategori 1 i tabellen (indkomstoverførslerne) er begrundet alene ud fra fordelingspolitiske hensyn. Forbrugsmulighederne for husholdninger omfordes således af den offentlige sektor som et resultat af samspillet mellem

- skatterne
- indkomstoverførslerne til personer
- udbuddet af offentlige serviceydelser til personer/familier (hovedkategori 2) til priser langt under kostpris.

Tabel 1. Offentlige udgifter i Danmark 1985.

1985 pris-niveau	Bruttoudgifter		Nettoudgifter	
	mia.kr.	pct.	mia.kr.	pct.
1. Indkomstoverførsler til personer	98,8	30,0	98,8	36,1
2. Offentlige serviceydelser til personer og familier	114,5	34,8	106,0	38,7
3. Infrastrukturområdet	49,5	15,1	17,9	6,5
4. Øvrige aktiviteter	66,0	20,1	51,3	18,7
Ialt	328,8	100,0	274,0	100,0
Andel af BNP i pct.	54,0	—	45,0	—

Det er specielt kombinationen af skatter og indkomstoverførsler og kombinationen af skatter og udbuddet af offentlige serviceydelser til lave priser, som medfører omfordeling af forbrugsmulighederne i en mere lige retning i samfundet. Det kan man lettest se ved at sammenligne velfærdsstatsmodellen med en situation uden indkomstoverførsler og/eller med total privatisering af SUS-serviceydelserne.

Indkomstoverførslerne tilfalder hovedsageligt lavindkomstgrupperne, mens skatterne betales af de erhvervsaktive. Kombinationen af skatter og indkomstoverførsler har derfor klart en omfordelende effekt. Det gælder også, selv om man korrigerer for, at der i et samfund uden indkomstoverførselsordninger ville være en langt større udbredelse af pensions- og forsikringsordninger.

Kombinationen af skatter og offentlige serviceydelser til lave priser medfører ligeledes en omfordeling, hvis man sammenligner med privatiseringssituationen. I denne må alle således betale den fulde pris - uanset indkomst - ved køb af en hospitalsplads, en uddannelsesplads etc. I velfærdsstatsmodellen betales der derimod via skatterne, som stort set er proportionale med indkomsten, mens forbruget af serviceydelserne - trods højindkomstgruppernes merforbrug af især uddannelse og kultur - alt i alt er delt mere jævnt ud på befolkningsgrupperne.

Disse betragtninger vedrørende fordelingspolitik er også kernen i debatten omkring velfærdsstaten. Hertil kan man så indvende, at næsten ingen for tiden foreslår indkomstoverførslerne totalt afskaffede og/eller foreslår total privatisering af offentlige serviceydelser på de ovenfor nævnte områder, hvorfor betragtningerne måske kan forekomme mindre relevante. Imidlertid eksisterer der en bred vifte af løsningsmodeller mellem ekstremerne. Nogleordene for disse mellemformer er:

- på det overordnede niveau en forskellig vægt på indkomstoverførsler i stedet for offentlige serviceydelser som instrument i fordelingspolitikken
- forskellig vægt på private forsikringer og opsparingsordninger som et alternativ til offentlige indkomstoverførsler

- forskellig vægt på brugerbetaling for sociale serviceydelser, uddannelse og sundhed som et alternativ til skattefinansiering og i forbindelse hermed: forskellig brug af private, selvejende organisationer i stedet for offentlige institutioner.

Den skala, som ovenstående punkter definerer, udgør hvad man kan kalde manøvemuligheden for udgiftspolitikken med hensyn til den konkrete udformning af velfærdsstaten. Det er herom den aktuelle debat drejer sig.

3. Tendenser og manøvemulighed for offentlige udgifter på velfærdsområdet

3.1 Indkomstoverførsler til personer

Indkomstoverførsler til personer (hovedkategori 1 i tabel 1) består i Danmark hovedsageligt af to hovedkategorier af ordninger:

- indkomstoverførsler til personer ved midlertidigt indkomstbortfald (arbejdsledshedspenge, sygedagpenge og forbigående kontanthjælp)
- indkomstoverførsler til personer varigt ude af erhverv (sociale pensioner og efterløn samt varig kontanthjælp)

Derudover eksisterer der forskellige mindre ordninger bl.a. vedrørende støtte til familier (boligsikring, børnetilskud m.v.)

De samlede udgifter til den førstnævnte af de to hovedkategorier (indkomstoverførsler til personer ved midlertidigt indkomstbortfald) er vokset i begyndelsen af 80'erne til meget store beløb på grund af den generelle arbejdsløshedssituation. Forhåbentlig er denne tendens blevet brudt med udviklingen i de sidste 2 år. I de økonomiske fremskrivninger er arbejdsløsheden imidlertid konstant (eller svagt stigende) som et nettoresultat af væksten i arbejdsstyrken og i antallet af beskæftigede.

De afgørende faktorer er udviklingen i arbejdsstyrken, den samlede produktion og produktiviteten. I de sidste par år har udviklingen i produktiviteten i den private sektor været meget svag og endda været negativ for visse sektorer, hvilket er en af forklaringerne på faldet i arbejdsløsheden. På baggrund af de meget store private erhvervsinvesteringer i de sidste 3-4 år, må produktiviteten imidlertid forventes at begynde at stige igen. Det er noget af baggrunden for udarbejdelsen af fremskrivninger med konstant (eller svagt stigende) arbejdsløshed.

På baggrund af disse forudsætninger om den fremtidige tendens for arbejdsløsheden er hovedspørgsmålet vedrørende manøvemuligheden for de offentlige udgifter på dette område, hvordan finansieringen af arbejdsløshedsdagpengene skal finde sted. I det nuværende system betales arbejdsløshedsdagpengene delvist af medlemsbidrag og delvist via skatterne. Medlemsbidragene (herunder for arbejdsgiverne) er forøget betydeligt med spareplanen i 1983. Spørgsmålet er så, om man skal bevæge sig

endnu videre af den vej som led i en dagpengereform, således at det samlede system i højere grad bliver baseret på rene forsikringsmæssige principper.

Ydelsesniveauet er en anden indfaldsvinkel til belysning af manøvremlighederne for udgifterne. På kort til mellemlang sigt er der imidlertid i praksis næppe så store muligheder for variation heraf, efter at dagpengemaksimum har været fastfrosset gennem 4-års perioden 1982-86.

Den anden hovedkategori af indkomstoverførsler (sociale pensioner m.v.) vokser fordi

- der bliver flere ældre
- der er en tendens til faldende pensionsalder
- der er en tendens til højere ydelse pr. pensionist målt i faste priser

Den igangværende diskussion om udbygningen af private pensionsordninger udgør det væsentligste bidrag til belysning af manøvremlighederne for disse udgifter på længere sigt. Problemstillingen er alt i alt ganske kompleks, også med hensyn til de fordelingsmæssige aspekter. På den ene side er pensionsopsparing tæt knyttet til den totale indtjening, som den enkelte har haft gennem perioden som erhvevsaktiv. Derfor er det fordelingsmæssige mønster af udbetalinger fra pensionsordninger et spejlbillede af indkomstfordelingen på arbejdsmarkedet.

På den anden side afhænger den samlede fordelingsmæssige effekt af, hvordan indkomsafhængighedsreglerne for de sociale pensioner udformes. Hvis den samlede offentlige pensionsudbetaling til den enkelte pensionist er indkomstafhængig, hvilket betyder at pensionisterne med høje supplerende indkomster fra pensionsordninger får lidt eller ingenting i offentlige pensionsydelse, så vil den fordelingsmæssige effekt kunne blive betydelig. Indkomstafhængighedsreglerne for de sociale pensioner udgør imidlertid et problem i relation til det såkaldte samspilsproblem. Det bevirker, at incitamentet til at indgå i pensionsopsparingsordninger for visse grupper kan være meget beskedent.

Pensionsalderen udgør en anden vigtig indfaldsvinkel til diskussion af manøvremligheden for pensionsudgifterne på længere sigt. Vi har gennem en årrække som nævnt ovenfor set en tendens til fortsat faldende pensionsalder.

Der er imidlertid noget ulogisk ved, at pensionsalderen bliver ved med at falde samtidigt med, at flere lever stadig længere, og at mange job fysisk er blevet mindre krævende. Hvis der om nogle år opstår en situation med arbejdskraftmangel (bl.a. på grund af det lave antal børn og unge), og hvis evnen til omstilling bevares gennem erhvervsforløbet ved en systematisk, løbende efteruddannelse, kan det ikke udelukkes, at trenden vedrørende pensionsalderen vender. Den nu igangsatte delpensionsordning passer i så fald godt ind i en sådan udvikling.

3.2. Offentlige serviceydelser til personer/familier

Denne kategori af offentlige udgifter (nummer 2 i tabel 1) består af sociale serviceydelser (daginstitutioner, serviceydelser til ældre), uddannelse, sundhed og kultur. Kulturaktiviteterne behandles ikke yderligere i det følgende.

3.2.1. Vægt på indkomstoverførsler i stedet for offentlige serviceydelser?

Det første spørgsmål, man kan stille, er: Hvorfor er det overhovedet den offentlige sektors ansvar at drive denne type aktiviteter? Og i forbindelse hermed: Hvis begrundelsen primært er fordelingspolitiske overvejelser, hvorfor løses problemet så ikke alene ved brug af skatter og indkomstoverførsler, hvorefter markedsmekanismen kunne tage vare på allokeringen af ressourcerne? Serviceydelser til personer/familier er *ikke* offentlige goder (der er rivalisering i forbruget og udelukkelse er klart mulig), så prismekanismen kan fungere.

Svaret på disse spørgsmål er særdeles vigtigt for hele diskussionen om velfærdsstaten. Der kan imidlertid ikke siges at være nogen generel enighed om, hvad det bedste svar er. Det følgende er forfatterens bud på et sådant svar.

Ud fra økonomiske ræsonnementer kan spørgsmålene besvares ved at fremhæve eksistensen af *positive, eksterne benefit* for de fleste af aktiviteterne. De bedste eksempler er indsats overfor smitsomme sygdomme eller effekten på hele samfundet af en højnelse af uddannelsesniveaet. Eksistensen af positive, eksterne benefit er et argument for at give et skattefinansieret subsidie til disse aktiviteter. Ellers vil udbuddet af aktiviteterne blive for lille sammenlignet med, hvad der er optimalt.

Eksistensen af sådanne »tekniske« positive, eksterne benefit kan dog kun forklare en beskedent del af den offentlige sektors engagement på hele SUS-området. Imidlertid kan man argumentere for, at der forekommer positive, eksterne benefit i en bredere betydning på SUS-området, delvist baseret på fordelingsmæssige overvejelser.

Folks nytte kan således blive forøget af at vide, at samfundet tager vare på enhver uanset deres indkomst, hvis de har behov for social service (med behovskriteriet defineret i lovgivningen), hvis de har behov for at komme på hospitalet eller for at få deres børn uddannet. Det er imidlertid vigtigt at fremhæve, at denne hjælp fra samfundet er betinget af, at de pågældende personer har et sådant behov. Det er ikke det samme, hvis modtageren af hjælpen blot får indkomstoverførsler, som kan bruges til alle former for forbrug.

På en måde er denne synsvinkel en form for »vi ved bedre« eller merit-gode argument. Men de fleste mennesker (også personer med høje indkomster) er brugere af sådanne offentlige serviceydelser på forskellige tidspunkter i deres liv. Derfor må det være legitimt, at et flertal har et sådant fordelingspolitisk synspunkt, hvilket i praksis kommer til udtryk i form af stemmeafgivning på de partier, som har velfærdsstaten på

deres program. Det er også forklaringen på, hvorfor den offentlige sektor udbyder disse aktiviteter til priser langt under kostprisen og ledsaget af lovgivning, som styrer betingelserne for at få adgang til at bruge aktiviteterne (kriterier for at få uddannelse på forskellige niveauer, komme på hospitalet, få hjemmehjælp etc.) På den måde er prismekanismen blevet erstattet af den politiske proces (budgetbeslutninger med hensyn til udbuddet og lovgivning om »visitationskriterier« med hensyn til efterspørgslen).

3.2.2. Trends og manøvre muligheder for udgifterne til sociale serviceydelser, uddannelse og sundhed

Trenden for både sociale serviceydelser, uddannelses- og sundhedsaktiviteter har været en stadig vækst gennem de sidste 20-30 år i Danmark. Denne vækst er midlertidigt stoppet de sidste 2-3 år, men der kan stadig spores en underliggende tendens til vækst i efterspørgslen og ønsket om øget standard. Det faldende antal børn medfører dog en faldende efterspørgsel i daginstitutionssektoren og uddannelsessektoren.

Sociale serviceydelser for børn og unge og for ældre er fundamentale i den forstand, at de så at sige *skal* udføres, hvilket de da også altid er blevet. Spørgsmålet er alene, hvordan arbejdet skal organiseres. Denne organisering er ændret afgørende på grund af ændringen i familiemønstret (stigende erhvervsfrekvenser for kvinder). I Danmark er hovedparten af de aktiviteter, der før blev varetaget af hjemmegående husmødre med hensyn til omsorg af børn og ældre, nu placeret som et ansvarsområde for den offentlige sektor.

Denne ændring har givet anledning til megen debat, ikke kun økonomisk, men også mere følelsesmæssigt omkring relationerne mellem generationer m.v. Set fra et rent økonomisk synspunkt er der imidlertid tale om, at der på grund af professionaliseringen af denne type arbejde anvendes langt færre voksenarbejdstimer til pasningsaktiviteter i dag, sammenlignet med tidligere i en samfundsmodel med hjemmearbejdende husmødre. Derudover opnås der en samfundsmæssig gevinst ved specialiseringen af kvindernes arbejdsindsats. Ofte glemmes denne synsvinkel i den offentlige debat, hvor væksten i den sociale servicesektor hyppigst fremstilles som en beslaglæggelse af helt nye ressourcer.

Den reelle manøvre mulighed for udgiftspolitikken med hensyn til sociale serviceydelser ligger derfor snarere i spørgsmålet om vægten på brugerbetaling i stedet for skattefinansiering samt i spørgsmålet om standard for udførelsen af disse aktiviteter. Samfundet som helhed kan ikke vælge at sige: Vi ønsker ikke at bruge ressourcer på serviceaktiviteterne. Det vil være det samme som at sige: Vi ønsker ikke at tage vare på

vore børn og vore forældre. Derimod må standarden, hvormed det gøres, samt finansieringen og organiseringen af arbejdet kunne være et diskussionspunkt.

Uddannelses- og sundhedsaktiviteter er lidt mindre fundamentale i ovennævnte forstand. Samfund kan eksistere med meget forskellige aktivitetsniveauer på disse områder. På den anden side har det i et samfund af vores type været en udbredt tro gennem de sidste 30 år, at både uddannelsesaktiviteter og sundhedsaktiviteter er en meget fundamental basis for den økonomiske vækst og for samfundets funktionsduelighed. Specielt hvad angår hospitalsaktiviteterne, er der ingen, der i praksis (når de konkrete tilfælde opstår) ønsker at sætte grænser for prisen på menneskeliv, når det fra et medicinsk synspunkt er muligt at gøre noget for at hjælpe en patient.

Manøvemuligheden for sektorpolitikken/udgiftspolitikken på uddannelses- og sundhedsområdet består primært i muligheden for at ændre på udbuddet af aktiviteterne mellem forskellige kategorier i sektorerne og derudover i at beslutte standarden samt at forsøge at forøge produktiviteten. Defineret på denne måde må manøvemuligheden skønnes at være betydelig i uddannelsessektoren, men nok noget mindre i sundhedssektoren.

I både uddannelses- og sundhedssektoren kan man yderligere – ligesom for de sociale serviceydelser – diskutere vægten på brugerbetaling i stedet for skattefinansiering. Indtil nu har det imidlertid vist sig at være vanskeligt at lave væsentlige ændringer på dette felt.

I uddannelsessektoren kan mange parametre vedrørende aktiviteten og standarden ændres: antallet af elever/studenter, indholdet og længden af de forskellige studier, forholdet mellem antallet af lærere og elever o.s.v. Så selv om der eksisterer en generel consensus omkring målsætningerne i uddannelsessektoren, kan der i praksis være et bredt interval for det konkrete design af denne og dermed for udgiftsniveauet.

I sundhedssektoren er tingene mere vanskelige. Mange argumenterer for, at det er udbuddet af sundhedsydelser, som bestemmer efterspørgslen (Roemers lov). Dette udsagn kan imidlertid kun være sandt inden for et forholdsvist snævert interval for aktivitetsniveauet, hvis udgangssituation er sådan, at ingen dør eller udelukkes fra at blive behandlet af økonomiske grunde (ingen begrænsninger på prisen på menneskeliv). Man kan overbevise sig om dette ved at stille følgende spørgsmål: Hvis f.eks. hospitalssektoren i Danmark blev fordoblet i størrelse, hvor skulle patienterne da komme fra? Folk lader sig normalt ikke indlægge på hospitaler »for sjov«. Så udsagnet om, at »udbuddet skaber efterspørgslen«, kan måske være sandt inden for en 5-10 pct.'s variation i aktiviteten, men ikke på det overordnede niveau.

Den mest relevante parameter for ændringer i udgiftspolitikken i sundhedssektoren er derfor udviklingen i produktiviteten. Den bedste indfaldsvinkel til dette problem er

dels at se på udviklingen i den medicinske viden og dels at prøve at nyttiggøre mere managementsorienterede betragtninger i styringen af sundhedssektoren.

4. Konklusion

Velfærdsstatsaktiviteterne omfatter indkomstoverførsler til personer og SUS-serviceydelserne, der udbydes af det offentlige til priser langt under kostpris. Fordelingspolitiske hensyn er den afgørende faktor bag den offentlige sektors engagement på hele dette område, herunder i samspil med betragtningerne om positive, eksterne benefit for SUS-serviceydelserne, jfr. diskussionen foran.

Diskussionen om velfærdsstatens fremtid kan belyses ved den foretagne gennemgang af manøremulighederne for udgiftspolitikken vedrørende velfærdsaktiviteterne.

For indkomstoverførsler ved midlertidigt indkomstbortfald (dagpengeområdet) er en finansieringsreform (ændret vægt på medlemsbidrag i forbindelse med brug af forsikringsprincipper) den relevante mulighed for at ændre det offentliges udgifter på området. Ydelsesniveauerne er derimod ændret meget i de seneste 4 år, så yderligere justeringer (i hvert tilfælde i nedadgående retning) er næppe umiddelbart aktuelle.

Indkomstoverførslerne ved erhvervsophør skal ses i sammenhæng med en eventuel øget udbredelse af private pensionsopsparingsordninger. Fordelingspolitisk og incitament-mæssigt er det væsentligt, hvilke indkomstafhængighedsregler, der fastlægges for de offentlige pensionsydelser i fremtidens pensionssystem. Pensionsalderen er en anden vigtig faktor i diskussionen af udgiftsniveauet, hvor tendensen til faldende pensionsalder kan tænkes vendt.

Sociale serviceydelser vedrørende børn og unge og vedrørende ældre er uafviselige aktiviteter, jfr. diskussionen foran. Manøremulighederne for udgiftsniveauet vedrører derfor primært forholdet mellem brugerbetaling og skattefinansiering samt standarden og organiseringen af arbejdet.

For uddannelses- og sundhedssektoren har der indtil nu vist sig begrænset vilje til at benytte brugerbetaling. Derimod er der et betydeligt spillerum for aktiviteten og standarden i uddannelsessektoren. Sundhedssektoren er det sværere at variere på. Hovedindfaldsvinklen for denne sektor er produktivitetsudviklingen i lyset af den medicinske udvikling og managementovervejelser af forskellig art.

Samlet er der med denne gennemgang søgt at påvise, dels at der på det mellemlange sigt er et betydeligt spillerum (både opad og nedad) for udgiftspolitikken vedrørende de offentlige velfærdsaktiviteter, dels at indfaldsvinklen hertil varierer mellem delområderne. Det er selvsagt et politisk anliggende, hvilket svar der konkret skal gives med hensyn til valg af udgiftsniveau. Som beslutningsgrundlag herfor kan økonomiske overvejelser af den foran præsenterede art imidlertid tjene et formål.

Litteratur:

- Andersen, Bent Rold. 1984. *Kan vi bevare velfærdsstaten?* AKF.
- Budgetdepartementet. 1986. *Budgetredegørelse 1986.*
- Frederiksen, John. 1983. *Offentlig udgiftspolitik.* Københavns Universitet; memo nr. 111.
- Frederiksen, John. 1985. *Offentlig udgiftspolitik II.* Københavns Universitet; memo 135.
- Økonomiministeriet. 1985. *Lovmodelrådets beretning 1982-85.*