

Økonomi, økonomer og velfærdsstaten

Jørn Henrik Petersen.

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, Odense Universitet.

SUMMARY: Based on Jørgen Dich's economic-theoretic 1958-apology for the welfare state as representative for the thinking of Scandinavian economists of the day the paper develops the reasons for the growing scepticism of the economic profession with respect to »the social engineering approach«. The reasons discussed are: 1. the experiences following from the growth of the public sector in general and the development of transfer payments in particular; 2. other ex post experiences not available ex ante and 3. the development of economic theory as influencing the economists' view of the world. The economist of today emphasizes that a balanced view of the welfare state should take proper account of its benefits and costs: the welfare state as the project has been replaced by a more pragmatic welfare policy.

Tiderne ændres, og vi med dem. Eller – er det omvendt?

Velfærdsstaten er mange steder og med forskellige motiver sat på dagsordenen. Også blandt økonomer. F.eks. valgte Agnar Sandmo (1991, se også Sandmo 1991a) som emne for sin Presidential Address til 1990-mødet i den europæiske økonomisammenlutning temaet »Economists and the welfare state«. Assar Lindbeck (1981, 1989a, 1986, 1988, 1988a) ydede i 1980'erne flere vægtige bidrag til diskussionen. I 1983 og 1984 publicerede Bent Rold Andersen (1983, 1984) sine overvejelser om velfærdsstatens overlevelse. Gunnar Viby Mogensen m.fl. (1993) offentliggjorde sidste år deres arbejde: »Welfare and Work Incentives. A North European Perspective« og over årene 1992–1993 barslede den af regeringen nedsatte socialkommission, der behandlede overførselsindkomsterne, med 7 analyse- og forslagsrapporter, 9 bind dokumentation og 3 debatoplæg. (Se Socialkommissionen, 1993, p.93–95). Litteraturen fra andre lande er omfattende.

Velfærdsstaten er sat på dagsordenen.

I en nylig udkommet bog (Jones, 1993) anlægger Mishra et narrativt perspektiv. De moderne fortællinger har, siger han, det fællestræk, at velfærdsstaten opfattes som en rastepads på vejen mod en bedre fremtid. En rastepads, der forlades på en fortsat vej imod enten et blomstrende marked, hvor den statslige intervention dør ud, eller et markedsfrit utopia, et menneskeligt fællesskab, som fungerer uden statens mellemkomst. Troen på frelsen realiseret på jorden. Men, hævder Mishra, den postmoderne kultur

Økonomi, økonomer og velfærdsstaten

Jørn Henrik Petersen.

Center for Helsetjenesteforskning og Socialpolitik, Odense Universitet.

SUMMARY: Based on Jørgen Dich's economic-theoretic 1958-apology for the welfare state as representative for the thinking of Scandinavian economists of the day the paper develops the reasons for the growing scepticism of the economic profession with respect to »the social engineering approach«. The reasons discussed are: 1. the experiences following from the growth of the public sector in general and the development of transfer payments in particular; 2. other ex post experiences not available ex ante and 3. the development of economic theory as influencing the economists' view of the world. The economist of today emphasizes that a balanced view of the welfare state should take proper account of its benefits and costs: the welfare state as the project has been replaced by a more pragmatic welfare policy.

Tiderne ændres, og vi med dem. Eller – er det omvendt?

Velfærdsstaten er mange steder og med forskellige motiver sat på dagsordenen. Også blandt økonomer. F.eks. valgte Agnar Sandmo (1991, se også Sandmo 1991a) som emne for sin Presidential Address til 1990-mødet i den europæiske økonomisammenkomst temaet »Economists and the welfare state«. Assar Lindbeck (1981, 1989a, 1986, 1988, 1988a) ydede i 1980'erne flere vægtige bidrag til diskussionen. I 1983 og 1984 publicerede Bent Rold Andersen (1983, 1984) sine overvejelser om velfærdsstatens overlevelse. Gunnar Viby Mogensen m.fl. (1993) offentliggjorde sidste år deres arbejde: »Welfare and Work Incentives. A North European Perspective« og over årene 1992–1993 barslede den af regeringen nedsatte socialkommission, der behandlede overførselsindkomsterne, med 7 analyse- og forslagsrapporter, 9 bind dokumentation og 3 debatoplæg. (Se Socialkommissionen, 1993, p.93–95). Litteraturen fra andre lande er omfattende.

Velfærdsstaten er sat på dagsordenen.

I en nylig udkommet bog (Jones, 1993) anlægger Mishra et narrativt perspektiv. De moderne fortællinger har, siger han, det fællestræk, at velfærdsstaten opfattes som en rasteplads på vejen mod en bedre fremtid. En rasteplads, der forlades på en fortsat vej imod enten et blomstrende marked, hvor den statslige intervention dør ud, eller et markedsfrit utopia, et menneskeligt fællesskab, som fungerer uden statens mellemkomst. Troen på frelsen realiseret på jorden. Men, hævder Mishra, den postmoderne kultur

organisierer ikke sine samfundsmæssige forestillinger i kollektive romaner, men i lokale noveller. Utopierne dør ud, forventningerne nedskrives, de ideologiske overbygninger falder. Velfærdsstaten som projekt erstattes af pragmatisk velfærdspolitik.

Omend formuleret i sociologens malende sprog er Mishras opfattelse ikke fjernt fra den, der præger dagens økonomiske tænkning: Problemet om hvordan politikken kombineres med private aktørers decentrale beslutninger i en markedssammenhæng. Vægtlægningen i behandlingen af dette problem har over de seneste årtier undergået betydelige forandringer.

Tiderne ændres, og vi med dem. Eller – er det omvendt?

Jeg erindrer fra min studietid i 60ernes begyndelse en økonomiprofession, der – med enkelte undtagelser – både nationalt og internationalt advokerede for økonomisk planlægning og styring: Troen på professionens status som præsteskab bag »the social engineering approach«, en samfundsmæssig ingeniørkunst. Det var ikke en tilfældighed, at Københavns Universitets Økonomiske Institut i 1958 påbegyndte sin skriftserie med Zeuthens (1958) arbejde »Videnskab og velfærd i økonomisk politik«, der genoptryktes i 1965 og i høj grad var med til at præge datidens store studenterårgange. Med beundring studeredes den norske og den hollandske planlægning inspireret af Ragnar Frisch og Jan Tinbergen: Fra velfærdsteorien gennem decisions-modeller til planlægning af den økonomiske politik.

Det er næppe forkert at hævde, at »main stream economics« i dag møder den samfundsmæssige ingeniørkunst med forbehold og skepticisme: »While in the first decades of the post-war period economists as a profession used to be considered as policy activists and spokesmen for a deeper involvement of government in economic affairs, in recent years their public image has been more coloured by their scepticism with respect to the efficacy of public policies and advocacy of tax reductions and privatization«, (Sandmo, 1991, p.213).

Hvad forstås ved velfærdsstaten?

Når jeg identificerer velfærdsstaten med »social engineering« på såvel makro- som mikroniveau, er det i et forsøg på at diagnosticere dette århundredes økonomiske professions traditionelle, normative opfattelse af velfærdsstaten i ordets bredeste betydning. Den behøver ingenlunde være sammenfaldende med velfærdsstaten som empirisk fænomen.

Vel talte gamle Adam Smith om »The Wealth of Nations«, men han kunne med samme ret have talt om »the welfare of individuals«. Somme kunne opfatte betegnelsen velfærdsstat som en i den Smith'ske forestillingsverden *contradictio in adjecto*; men hans teori om statens begrænsede opgaver som modstilling til den merkantilistiske ideverden udsprang netop af overvejelser over, hvordan staten bedst kunne fremme den almindelige velfærd. Den moderne velfærdsstat bygger på samme betragtning, men tilføjer statsmagten en positiv velfærdsfrembringende rolle. Forskellen mellem Smiths

og det 20. århundrede tankegang ligger ikke i princippet, men i den måde hvorpå staten skal fremme velfærden, i rammevilkårene for den decentrale beslutningstagen.

Det er en indlysende kendsgerning, at den moderne velfærdsstat ikke er en konstruktion, som bygger på, at en oplyst despot eller et parlament med enstemmighed eller kvalificeret majoritet som beslutningskriterium har søgt at gennemføre foranstaltninger for at korrigere for markedsfejl. Velfærdsstaten er et resultat af en historisk proces (se f.eks. Ståhl, 1991). Derfor så Jørgen Dich i 1958 i sin diskussion af den moderne velfærdsstats økonomiske problemer hovedforskellen mellem liberalismen og velfærdsstaten deri, at velfærdsstaten bæres af foranstaltninger, der ikke tidligere havde tilstrækkelig politisk styrke. Den er en følge af demokratiets ekspansion under liberale forudsætninger. Netop derfor afviste Dich Jørgen Pedersens (1958) tanke om velfærdsstaten som et landsfaderligt regime, hvor en stat eller en regering bedre overskuer forholdene på vegne af mere eller mindre ukyndige og ufornuftige individer uden kendskab til deres eget vel.

De forskellige tilskud, som i tidens løb er stillet til rådighed for store eller mindre dele af befolkningen, er ikke udsprunget af nogen generel teori om, at der herved skulle opnås en for samfundets bedre orden. De er resultat af forskellige befolkningsgruppers politiske krav med det sigte at opnå særlige fordele. Når andre grupper derved har kunnet opnå politiske eller økonomiske gevinster, er vejen banet for et politisk kompromis. Velfærdsstaten er et resultat af de politiske særinteresser og den indbyrdes konkurrence om grænsevælgernes stemmer. Den politiske forklaring, der embryonalt er indeholdt i Dichts (1958) velfærdsstatsanalyse, uddybes og raffineres i hans arbejde (Dich, 1965) fra 1965 om »Udviklingen af skatte- og tilskudspolitikken siden 1939, Et bidrag til forklaringen af de politiske kræfter i Danmark«, som sidenhen suppleres med bogen »Den herskende klasse« (Dich, 1973). Medens de første er selvstændige bidrag til en forklaringsmodel, der iøvrigt er beslægtet med Downs' (1957) banebrydende »An Economic Theory of Democracy«, står 1973-arbejdet i åndeligt slægtskab med den bureaukratiteori, som er udviklet i kølvandet på Niskanens (1971) hovedarbejde.

Velfærdsstaten som empirisk fænomen hviler ikke på nogen teori om samfundsnytte eller på en alfaderlig statsopfattelse.

Også som konglomerat af særinteresser uden generelt mål minder velfærdsstaten om liberalismen. Begge bygger på, at den enkelte forfølger egne mål. Omvendt er der den forskel, at en liberal samfundsorden under visse antagelser realiserer en ligevægt med optimalitetsegenskaber, jf. den moderne velfærdsøkonomis tre grundteoremer, medens der ikke eksisterer en tilsvarende ligevægtskonstruktion for velfærdsstaten.¹

1. Samuelson-Lindahl konstruktionerne (Se Samuelson, 1954; Lindahl 1919) er optimalitetsmodeller uden institutionelle ligevægtsmekanismer, Wicksell-Tiebout (Se Wicksell, 1896; Tiebout, 1956) tanken beskriver institutionelle processer, der som tendens frembringer efficiens, medens Bowen-Black traditionen (Se Bowen 1943, Black 1948, 1958) udtrykker institutionelle processer, som kun under ganske særlige forudsætninger frembringer optimalitet. Udenfor markedet eksisterer der således ikke en en-til-en relation mellem en defineret optimal situation og en bestemt institutionel beslutningsstruktur, jf. Jørn Henrik Petersen (1988).

Efterkrigstidens økonomiske teori om velfærdsstaten

I sin »Presidential Address« koncentrerer Sandmo (1991) sin fremstilling af skandinaviske økonomers teorier om og engagement i velfærdsstatsudviklingen om Alva og Gunnar Myrdal, Frederik Zeuthen og Ragnar Frisch. Alle påvirket af 30ernes arbejdsløshed, ulighed, sociale - og befolkningspolitiske problemer.

Sammenfattende noterer Sandmo: »Unemployment, poverty and social injustice were powerful arguments for policy intervention, and these arguments were so overwhelming that they apparently did not feel it necessary to consider systematically what the market can do and where government intervention can be justified in terms of market failure. Welfare economics was apparently considered as being too much of pure theory to serve as a guide to practical policy formulation: regulation and intervention therefore would be the rule rather than the exception in the planned society of the future.«....« There was little systematic discussion of the merits and weaknesses of the market mechanism, and one finds little awareness of the incentive problems that would emerge from large scale interventions in the market mechanism. The principle of consumer sovereignty was not regarded as a central element in the evaluation of economic welfare. » «....Directly and indirectly, these views were important influences on the way in which the welfare state developed«.

Jørgen Dich (1958) præsenterede i 1958 en teoretisk apologi for velfærdsstaten, der med rette kan stå som det teoretiske rationale for de socialpolitiske engagerede økonomers syn. Han vurderede den moderne velfærdsstats økonomiske problemer i lyset af tre grundspørgsmål:

1. Kan staten gennem sine foranstaltninger reducere den klassiske liberalismes tre grundskavanker: konjunkturbevægelserne, monopolerne og den ulige indkomstfordeling?
2. Kan staten frembringe en større samfundsnytte ved at korrigere for et muligt fravær af den frie produktions og det frie forbrugsvalgs rationalitet?
3. Reduceres de mulige fordele ved sådanne statslige foranstaltninger, fordi de i sig selv har produktions- og/eller nyttereducerende virkninger?

Finanspolitikken ansues som et barn af en også af liberalismen anerkendt »systemfejl«. Det samme gælder indtægtsudligningen, hvis den hviler på skatter og tilskud, der ikke påvirker marginalomkostninger og/eller frit forbrugsvalg, og iøvrigt holdes inden for grænser bestemt af hensynet til opsparing; men hertil kommer de mere specifikke indgreb, som afviger fra liberale principper. De analyseres under fire hovedoverskrifter:

- a. virkninger på efterspørgsel og udbud af produktionsfaktorer og disses mobilitet; ²

2. Dette genstandsområde behandles ikke, men der henvises til Carsten Welinder (1945). Pudsigt nok undlader også F. Zeuthen (1948) at gå dybere ind i disse problemer, idet også han henviser til Welinders arbejde.

- b. det fordelingsøkonomiske spørgsmål knyttet til nyttevirkningerne af indtægtsudligning;
- c. det forbrugsøkonomiske spørgsmål knyttet til indgreb i det frie forbrugsvalg;
- d. gensidighedsproblemet (nyttebalancen) knyttet til virkningerne af skatteydernes gensidige subsidiering.

Fordelingsøkonomisk hviler analysen på en bestemmelse af den vertikale indkomstulighed som forskelle i nutidsværdi af forskellige personers livsindkomst, medens de uligheder, der er forenelige med en lige vertikal indkomstfordeling, betegnes den horisontale ulighed. Den vertikale fordeling vedrører således individernes samlede livsindkomster henført til et givet tidspunkt, medens den horisontale fordeling refererer til det enkelte individs indkomstprofil over livet (beholdning ctr. strøm). En opgørelse af indkomstfordelingen i et enkelt år vil således afspejle en blanding af de to fordelinger. Har alle samme livsindkomst, vil uligheder i periodeperspektiv alene afspejle individernes forskelligartede placering i aldersfordelingen.

Med de tidligere omtalte begrænsninger opfattes politiske indgreb til udligning af de vertikale indkomster som nytteforøgende. Det centrale problem for velfærdsstaten bliver da, hvor langt man – om overhovedet – bør gå i påvirkningen af den horisontale fordeling.³

Et frit, rationelt forbrugsvalg som normativt kriterium udelukker indgreb i den horisontale fordeling; men herved opstår det problem, at en vertikal indkomstudligning uundgåeligt påvirker den horisontale fordeling. Det kan dog i den Dich'ske tankeverden være nyttigt, fordi et frit forbrugsvalg ikke altid er muligt, og fordi rationaliteten i forbrugsvalget ikke nødvendigvis er til stede.

For det først slår tanken om det frie og rationelle forbrugsvalg ikke til, når den samfundsmæssige produktivitet er stigende,⁴ når prisniveauet uforudset øges⁵ og når den vertikale indkomstudligning finder sted over tid.⁶ For det andet taler selvstændige argumenter for en indtægtsudligning til fordel for børn, navnlig hvis man sikrer, at børnene får fordel heraf. Samme betragtning kan anlægges på særforsoget. For det tredje er det frie forbrugsvalg uden betydning, hvor ydelser qua deres finansiering optræ-

3. De anførte fordelingsbegreber krydses til en vis grad af den såkaldte interventionistiske og den vilkårlige indkomstulighed, der refererer til uligheder på grund af indgreb i den frie prisdannelse hhv. supplerende markedsleerende indgreb.

4. Ved stigende, uforudset realindkomst vil den enkelte have sikret sig en lavere pension, end hvis han i sin ungdom havde haft samme realindkomst, som ungdommen har, når han eller hun er blevet ældre. Herved forskydes den vertikale fordeling til ugunst for de ældre. Tilskud til de ældre kan derfor (ønskeligt) udligne den vertikale fordeling.

5. Et tilskud til de ældre vil under denne antagelse udligne den vertikale fordeling til fordel for fordringshavere, hvilket kan modvirke det nyttetab, der i øvrigt kan følge med en påvirkning af den horisontale fordeling.

6. Idet det ville hindre, at de ældre (eller invaliderede) fik del i en udligning af de vertikale forskelle efter overgang til pension.

der som produktionsomkostning, eller hvor finansieringen er indrettet med forebyggende formål for øje. For det fjerde er man udenfor rammerne af det frie forbrugsvalg ved tvungen adfærd eller i situationer med uelastisk efterspørgsel.

Til disse begrænsninger på det frie forbrugsvalgs rationalitet kommer, hvad Dich betegner, de psykologiske forudsætninger for det frie forbrugsvalg: en mulig irrationel kollektivism, fravær af en neutral ydre påvirkning, i visse tilfælde mangel på viden om ydelsens effekt for modtagerens tilstand (asymmetrisk effektinformation), forekomst af systematisk undervurdering af fremtiden (myopia i intertemporale valg), en evt. undervurdering af risici o.s.v.

Det konkluderes, at en betydelig del af de offentlige tilskud ikke blot øger nytteværdien af nationalindtægten, fordi den medfører en mere lige vertikal fordeling, men også øger nytteværdien af en given indkomst, fordi forudsætningerne for det frie forbrugsvalgs rationalitet ikke er opfyldte. »Heri ligger den afgørende økonomiske vurdering af hovedtendensen i den moderne velfærdsstat.«

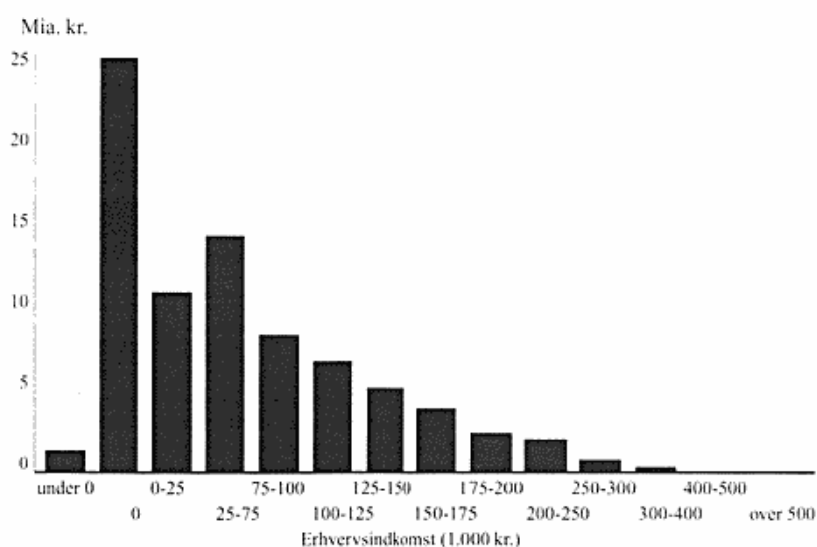
Under overskriften gensidighedsproblemet eller nyttebalancen behandler Dich endelig den tanke hos Jørgen Pedersen (1958), at velfærdsstaten i kraft af en fiskal illusion har karakter af bondefangeri. »Det, der foregår, er en slags bondefangeri. Man gør ikke klart for den enkelte vælger, hvad disse foranstaltninger indebærer af udgifter for ham og indskrænkninger i hans handlefrihed« (Pedersen, 1958 p. 112).

Manglende viden om omkostningerne fører til foranstaltninger, der går ud over befolkningens velforståede egeninteresse. Fordi grupper, der efterspørger særfordele, opfatter andres skattebetaling som et frit gode, havner man i en situation, hvor enhver gruppe i skatter betaler samme beløb til finansiering af andre gruppers ydelser, som gruppen selv modtager i tilskud. Dich vil ikke benægte, at manglen på kendskab til den virkelige omkostningsfordeling kan indebære, at en ydelse ekspanderes ud over det »rationelle«, men understreger modsætningsvis, at en fejlagtig viden om byrdefordelingen kan være nøglen til en optimal korrektion af forbrugsvalgets manglende rationalitet.⁷

Hermed har Jørgen Dich givet den for de første tiår af efterkrigstidens økonomer mest sammenhængende argumentation for den moderne velfærdsstats foranstaltninger og berettigelse.

I Danmark fulgte en intens velfærdsstatsdiskussion i kølvandet på vedtagelsen af folkepensionen i 1956 (for en kort sammenfatning af hovedpunkter i diskussionen, se Zeuthen (1958, p. 80-82)); men de centrale elementer i velfærdsstaten var generelt accepteret blandt akademiske økonomer ud fra synspunkter ad modum de Dich'ske. Hovedvægten lagdes på et fordelingsargument af marginalnytteteoretisk tilsnit. Indgreb i forbrugsvalget begrundedes med undervurdering af risiko og fremtid (myopia). Incentivproblematikken spillede kun en perifer, om nogen rolle.

7. For en drøftelse af »gensidighedsproblemet« opfattet som konsekvenserne af »majority voting without benefit-cost constraints«, se Buchanan (1975 p. 154-156).



Figur 1. Indkomstoverførsler fordelt efter størrelsen af den gennemsnitlige erhvervsindkomst i husstanden, 1989, mia. kr.

Kilde: Socialkommissionens rapport nr. 3, København 1992, p. 151.

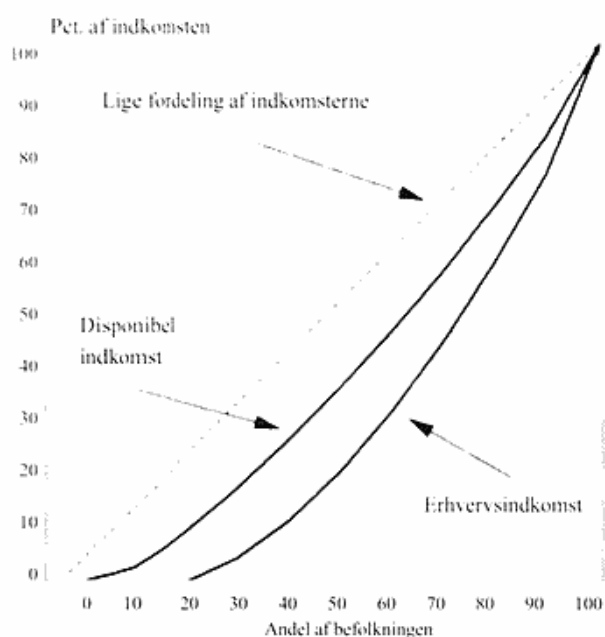
Sandmos tese(1991) er nu den, at apologien for velfærdsstaten er afløst af skepticisme. Han finder forklaringen på dette holdningsskift i tre forhold:

- væksten i den offentlige sektor generelt og velfærdsydelserne specifikt;
- ex post erfaringer, som i sagens natur ikke kunne eksistere ex ante;
- udviklingen i den økonomiske teori, der i sig er med til at bestemme økonomens verdensbillede.

Velfærdsstatens resultater

Velfærdsstaten har uden tvivl betydet en reduktion i fattigdommen blandt personer med permanent lave faktorindkomster, et øget og måske mere ligeligt forbrug af visse subsidierede ydelser, en eliminering af risikoen for større indkomstnedgang ved sygdom, arbejdsløshed, alderdom o.s.v. og en ikke ubetydelig både horisontal og vertikal indkomstudligning.

Beskatning og indkomstoverførsler indebærer, at husholdningernes indsats i produktionen kun i mindre grad siger noget om deres indkomststandard. Indkomstoverførslerne betyder, som det fremgår af figur 1, der vedrører overførsler til de 18-66 årige, at den disponible indkomst for mange personer er større end erhvervsindkomsten. Omkring 3/4 af indkomstoverførslerne ydes til familier med en gennemsnitlig erhvervsindkomst pr. voksen person på under 100.000 kr. jf. Socialkommissionens 3. rapport p. 160. I samspillet med skatterne realiseres, som figur 2s Lorenz-kurve dia-



Figur 2. Fordeling af erhvervsindkomst og disponible indkomster for de 18-66 årige, 1989.

Anm.: Den disponible indkomst er beregnet som den skattepligtige indkomst tillagt skattefrie indkomstoverførsler og fratrasket indkomstskatter. Det såkaldte 3 pct. fradrag er tillagt, da det alene er et ligningsmæssigt fradrag uden omkostningsmæssig begrundelse.

Kilde: Socialkommissionens 3. rapport, p. 167.

gram viser, en fordeling af de disponible indkomster, som er betydeligt mere lige end fordelingen af erhvervsindkomsterne.

Til supplement af oplysningerne vedrørende de 18-66 årige sammenlignes i tabel 1 fordelingen af de ældres disponible indkomst med de erhvervsaktive grupper.⁸

Medens de hidtidige data belyser forholdene i et enkelt år, illustrerer figur 3 for udvalgte uddannelsesgrupper i aldersintervallet 18-67 år i et livsløbsperspektiv overførsels og skatters betydning for den gennemsnitlige aldersfordelte indkomst. De disponible livsindkomster er tydeligvis mere lige fordelt end faktorlivsindkomsterne.

Velfærdsstaten har på sin creditside frembringelse af tryghed, større lighed, og formentlig en øget samfundsmæssig produktivitet bl.a. forårsaget af subventionerede uddannelses- og sundhedssektorer.

»On the basis of such achievements, I have in earlier writings characterized the build-up of the modern welfare state, up to a point (min fremhævelse), as a 'triumph of

8. Ved vurderingen af tabel 1 skal man være opmærksom på, at gennemsnitsindkomsten giver et mindre godt billede af indkomsten hos »den typiske« pensionist, fordi fordelingen er relativt skæv. Medianpensionisten har en indkomst 14.000 kr. lavere end den »medianaktive«, hvilket selvsagt skal vurderes i lyset af et formodet mindre forbrugsbehov.

Tabel 1. Fordelingen af den disponible indkomst blandt folkepensionister og den øvrige befolkning. 1990. 1.000 kr.

	Gns. indkomst pr. voksen			
	Alle	Nedre kvartil	Median	Øvre kvartil
Folkepensionister	75	57	70	84
Samboende	67	52	60	75
Enlige	83	67	76	90
Den øvrige befolkning ^(a)	84	68	84	100
Samboende ^(a)	85	69	85	99
Enlige ^(a)	81	62	84	101

Note: (a) Tilhører aldersgruppen 18 til 66 år.

modern civilization',« anfører Lindbeck (1988 a); men velfærdsstaten har også en debetside.

Velfærdsstatens debetside

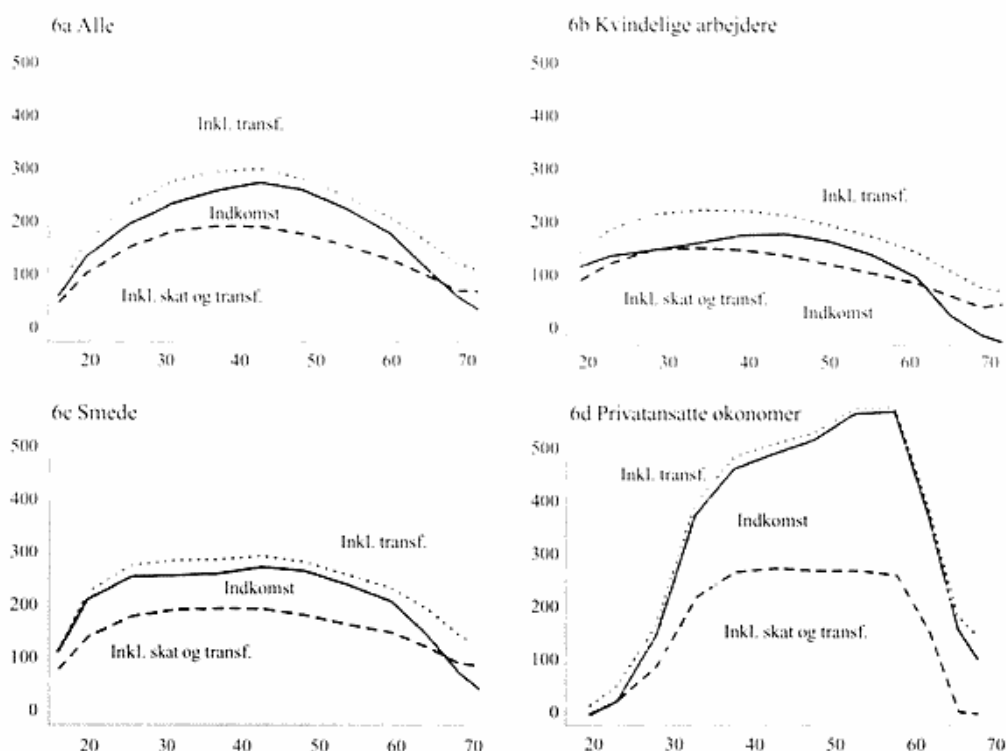
I 1958, da Dich skrev sin analyse af den moderne velfærdsstats økonomiske problemer, udgjorde de samlede skatter godt 21 pct. af bruttonationalproduktet. I 1992 var andelen 49 pct.

Et så kraftigt voksende skattetryk må antages at have frembragt ikke ubetydelige markedsforvridninger med afledte virkninger på arbejdsudbud, arbejdskraftens allokering, arbejdsintensiteten, opsparingens størrelse, opsparingens placering o.s.v. Hertil kommer en mulig lav produktivitet i offentlige produktionsenheder, som ikke er konkurrenceudsatte, og omkostninger knyttet til den regulering, der også er en del af velfærdsstaten, men som ikke afspejles i indtægts- og udgiftsposteringer.

Incitamenterne forvrides i kraft af den kile, skatterne driver ind mellem produktionsomkostningerne på den ene side og de disponible indkomster på den anden side: Jo større skattetryk, jo højere dødvægtstab, jo højere marginalomkostning ved offentlig aktivitet.

Til disse økonomiske problemer kommer, som Lindbeck (1988) har fremhævet, en række ikke økonomiske. Disse ikke økonomiske aspekter er nærmere udfoldet hos Lindbeck (1988 a).

Det første vedrører arbejdsdelingen mellem husholdningerne, markedet og de offentlige institutioner. Pointen er, at høje marginals-katters stimulans af »gør det selv arbejde« kun på udvalgte områder, herunder især den traditionelle familieomsorg, modvirkes gennem forvridende subsidier. Familien bliver »tingsorienteret«, medens dens menneskelige funktioner »samfundsgøres«. I den svenske velfærdsstat er det ikke, siger Lindbeck, virksomhederne, der socialiseres. Det er familiens traditionelle funktioner.



Figur 3. Transfereringer og skatters betydning for den gennemsnitlige aldersfordelte indkomst, 1.000 kr., 1988.

Kilde: Dansk Økonomi, november 1991, DØR, København 1991.

Sammenhængende hermed er det andet problem knyttet til udstrækningen af individets valgfrihed.⁹ Ved en høj marginalskat er det vanskeligere for individet gennem egne produktive indsatser at forbedre sin egen økonomiske situation.¹⁰ Jo tættere den sammensatte marginalsatterate er på 100 pct., jo vanskeligere er det for individet at forbedre sin situation ved at give afkald på fritid.

Skattekillerne har således ikke kun efficienskonsekvenser, men har også implikationer for den enkeltes valgfrihed. Hertil kommer, at en høj gennemsnitsskat nødvendigvis gør to indkomsterhververe. Også det svækker valgfriheden og tenderer imod en socialisering af omsorgsfunktionerne.

For det tredje ændres forholdet mellem stat og individ, fordi prisen på hæderlighed øges i takt med marginalsatten. Den efterspørges derfor i mindre grad; men da den er et væsentligt kollektivt gode, søges den fremmet gennem kontrol og sanktion med risi-

9. Den ene dimension af problemet er, at omfordelingen af indkomst påvirker individernes budgetrestriktioner. Da disse betinger »valgfriheden«, sker der en omfordeling fra grupper med stor til grupper med mindre valgfrihed.

10. Jf. diskussionen om de sammensatte marginalsatters effekt i sammenhæng med den såkaldte fattigdomsfælde.

ko for en erosion af den personlige integritet og med risiko for mindre stabile samfundsmæssige spilleregler. Skræmmebilledet er kontrolsamfundet.

Lindbeck refererer i forlængelse heraf til det psykologiske begreb »tillært hjælpeløshed«: »... individuals who learn that they cannot influence their own situation in life by their own effort tend to become either passive, or aggressive towards those who restrict their behavior. In the first case the individual expects somebody else, such as the government, to take care of them, i.e. »passivity« and »dependency«; in the second case they try to break the rules of the system that denies them the rights to control their own life situation, i.e. »cheaters« or »revolutionaries«.

Der er en verden til forskel mellem disse formuleringer og de mere ideologiske argumenter, der prægede dele af den danske velfærdsstatsdiskussion i 50ernes slutning: »... there is no contradiction in applauding the build-up of a welfare state up to a certain point, but to be worried about what happens when this point is surpassed« (mine kursiveringer). Problemet er ikke velfærdsstaten som sådan. Problemet er »...if and when (from the point of view of certain subjective values) one surpasses the point at which the detrimental effects, including various freedom-reducing consequences, start to dominate various beneficial contributions of additional welfare state policy actions.«

I en vis forstand er Bent Rold Andersen (1984) inde på samme forhold i sin drøftelse af velfærdsstatens legitimitetskriser: »Spørgsmålet om velfærdsstatens legitimitet er således på sæt og vis en uddybning af spørgsmålet, om den enkelte borger er villig til ikke blot at støtte den på valgdagen, men også i hverdagen. Men det går et skridt videre. Hvis borgeren oplever velfærdsstaten som legitim, vil han ikke blot selv opføre sig loyalt overfor den, han vil også forvente og kræve af sine medborgere, at de gør det samme. Der vil opstå en uformel kontrol omkring velfærdsstaten, dens institutioner, myndigheder og ydelser, som vil beskytte den imod misbrug fra både ydere og nydere.« (Rold Andersen, 1984 p. 169-170). »Det er kun få borgere, der i disse sammenhænge finder nogen motivation til at vise øget loyalitet og offervilje overfor systemet. Tværtimod! De fleste oplever det blot som et udtryk for de politiske myndigheders uduelighed. Og man føler, at den rationelle konklusion ikke er at vise solidaritet ved at afholde sig fra at udnytte systemet, men modsat at gøre som de andre. Reglerne er jo ens for alle. Og hvis alle udnytter systemet i lige høj grad, er der jo ingen der bliver snydt! Undtagen de dumme eller naive, naturligvis. Men vil de ikke altid blive snydt? Sådan ræsonnerer mange borgere. Efterhånden som processen går, bliver de flere og flere. Og når kun de dumme og naive står tilbage, er systemet sprængt, «(Rold Andersen, 1984, p. 192).

Heri ligger antydninger af »de store tals dilemma«, jf. Petersen (1990). Størrelsen af en gruppe i social interaktion er bestemmende for den individuelle adfærd. Den enkelte kan opføre sig konsistent med »de etiske normer« eller i de enkelte situationer

agere på grundlag af hensigtsmæssighedsbetragtninger. I samspillet bliver de andres adfærd en del af den eksogene omverden for den enkeltes egne valg. I kritisk små grupper oplever individerne, at deres egen adfærd påvirker »de andres« adfærd, mens der ikke er en sådan sammenhæng i kritisk store grupper. Det er i den situation, den enkelte fanges i de store tals dilemma. Ingen kan rationelt antage en adfærd overensstemmende med den etiske standard. Alle agerer privat maksimerende.¹¹ Moral erstattet af klogskabsregler.

Rold Andersen (1983) har givet tanken konkret udtryk: »There is a very distinct psychological difference between receiving economic, practical and emotional support directly from a spouse, a relative or a neighbour, and receiving assistance from an anonymous public institution. In the first instance the tie between resource input and provision of help is obvious. There are narrow constraints on your incentive to abuse the assistance or to speculate in maximizing your share of the common cake. Not so in the second instance. Similarly, there is a vast psychological distance between the provision of help to somebody whom you love, and paying taxes to the public system of social services.«

Petersen (1990) tilføjer: »The individual enjoys no sensation of riding free, of exploiting his fellows. There is no personal interaction at all. The very institutional profile has removed the individuals' understanding that the provisions are paid by themselves in their capacity as taxpayers and »thy neighbour« hides himself in anonymity.«

Lad disse antydninger stå som eksempler på ex post erfaringer, der selvsagt ikke kunne kendes ex ante.

Hertil kommer elementer i den politiske proces i sig selv, som man givetvis er mere opmærksomme på i dag end tidligere: Risikoen for at velfærdssamfundet afløses af tilskudsstatens glade parodi. Som det prægnant er udtrykt af Buchanan (1991) ved Nobelprismodtagernes møde i Japan i 1988: »The incongruity between the justice-driven moral purpose and the realities of interest-motivated constituents and agents has produced results that surely could have been predicted with more careful scientific scrutiny. When the political dynamics that describe modern democracy come into force, it is not surprising that efforts to redress economic results towards enhanced distributional equality should have become the cover for interest-driven efforts to gain distributional advantage. Under the aegis of welfare state redistributionism, the interest-driven politics of modern democracy has given us the »churning state« which does, indeed, involve redistribution, but which is, to a large extent, unrelated to »legitimate« welfare state objectives, and which has more or less openly been transformed into a negative-sum game among competing interest groups.«

11. Argumentet er i principiel form udfoldet hos Buchanan (1977a). Se også Buchanan (1977b).

Udviklingen i økonomisk teori

Omend velfærdsteorien er en veludviklet økonomisk subdisciplin, er den ikke en teori om velfærdsstaten, selv om den i mange henseender har bidraget til ræsonnementer over denne. Velfærdsteorien har udviklet sig stærkt i de senere år, og de nye bidrag kan i sig selv have været med til at frembringe det antydede holdningsskift i den økonomiske professions opfattelse af velfærdsstaten.

Sandmo (1991) peger på tre grupper af »ny indsigt«, der kan have spillet en rolle:

- a. teorien om second best optimal beskatning og dens implikationer for overvejelser om omfordeling;
- b. teorien om usikkerhed, forsikring og incitamenter;
- c. public choice teoriens implikationer

Om sådanne intellektuelle strømninger er en funktion af den økonomiske og sociale udvikling, om den økonomiske og sociale udvikling vil vise sig at blive påvirket af disse strømninger, eller om de udvikler sig i et snævert indre samspil, kan næppe nogen afgøre; men at tankegangen blandt universitetsøkonomer er anderledes i dag, end da velfærdsstaten ekspanderedes, er der næppe tvivl om.

Teorien om optimal økonomisk politik er i mange henseender blevet raffineret. På den ene side gennem omfattende analyser af second best problematikken. På den anden side ved ræsonnementer over problemet om optimal beskatning, d.v.s. finansieringen af kollektive goder og omfordeling, når ikke forvridende skatter er udelukket.

Analysen hviler da som oftest på en tottrinsmaksimeringsprocedure i et principal-agent problem. På første trin betragtes de økonomiske aktørers optimeringsproblem, hvis løsning indebærer en allokering, som bl.a. er bestemt af størrelser, der er eksogene i forhold til agenterne, men som principalen fastlægger i problemets anden del på grundlag af agenternes adfærd i det decentraliserede system.

Denne nye analyseform har medført øget opmærksomhed om omkostningerne ved den offentlige sektors ekspansion. Medens den klassiske velfærdsteori alene hvilede på det primære problems optimumsbetingelser, gør den nyere duale formulering det muligt at modificere resultaterne i lyset af de restriktioner, der hviler på fastlæggelsen af politikinstrumenterne.

Denne tankegang er anvendt på utallige problemer vedrørende den økonomiske politik. Sandmo lægger i sin »Presidential Address« (1991) særlig vægt på teorien om optimal beskatning og dens samspil med omfordeling i form af transferinger og tilvejebringelse af kollektive goder. Tankegangen er udbygget i et fortrinligt arbejde af Lindbeck og Weibull (1988a).

Som eksempler på udvidede anvendelsesområder kan f.eks. nævnes Feldsteins (1985) analyse af det optimale niveau for alderspensionerne under antagelse af en

dobbelt myopia-antagelse vedrørende hhv. den vægt, individerne tillægger fremtiden og den sikkerhed, hvormed de vurderer den fremtidige ydelse. Agenternes tilpasning af deres opsparing indgår som restriktion på principalens overvejelser om den optimale bidragsrate.¹² Tilsvarende er der en omfattende litteratur om et her-og-nu pensions-systems efficiensegenskaber under inddragelse af agenternes arbejdsudbudsovervejelser som restriktion på principalens beslutningsproblem, se f.eks. Homburg (1990).

Det er ikke resultater og analysedetailler, som her er afgørende. Det er det forhold, at modellerne muliggør en sammenligning med tidligere analyser langt mere struktureret og dybtgående behandling af problemer knyttet til velfærdsstatens politik.

Sandmo fremhæver den generelle indsigt i 4 punkter:

- a. omfordelingsomfanget begrænses af skatteforvridninger;
- b. de optimale marginale skatter afspejler et trade-off mellem omfordelings- og efficiens betragtninger;
- c. efficiensomkostninger ved omfordeling i kontant form kan i visse tilfælde være større, end hvis omfordelingen gennemføres via udbud af kollektive goder;
- d. de samfundsmæssige omkostninger ved tilvejebringelse af kollektive goder afhænger også af disse goders forøgelse eller reduktion af skatteforvridningerne.

Pointen er, at analysen i sig selv leder til mere forsigtige vurderinger, fordi den i højere grad end tidligere tiders tilgang henleder opmærksomheden på efficienstab knyttet til skatters substitutionseffekter.¹³

12. Analysen hviler på anvendelse af en traditionel velfærdsfunktion uden brug af dualitet. Dens konklusion er: »... that even if every individual is substantially myopic..., it may be optimal to have either no social security retirement program or a very low ratio of benefits to earnings. If some fraction of the population is completely myopic... it cannot be optimal to have no social security program... Nevertheless, the optimal level of benefits may be quite low, unless a large fraction of the population is completely myopic,« (Feldstein, 1985, p. 318).

13. Det har været genstand for diskussion, hvorvidt opmærksomheden skulle koncentreres om såvel indkomst- som substitutionseffekt, eller om indkomsteffekten kan negligeres. Begrundelsen for den sidste mulighed er, at bestemmelsen af et dødvægtstab forudsætter et sammenligningsgrundlag. Ofte vil man benytte en lump-sum skat, men heraf følger, at effektivitetstabene alene skyldes substitutionseffekter, også når den ukompenserede arbejdsudbudselasticitet ligger omkring 0. Lindbeck (1981) anfører: »A... even more fundamental objection to the traditional position of much of the literature in this field is that the income effects, even when they do occur, are not really relevant when we are concerned with disincentive effects. For there is no inefficiency, or »distortion«, involved in the fact that some people may react to changes in (lump-sum) income by adjusting not only consumption and saving but also leisure and other non-market uses of time. Thus, a study that is concerned with the effects on economic incentives, i.e. with deviations between private and social returns, should be confined to the substitution effect; in other words, such a study should refer to the shape of the compensated rather than the uncompensated supply curve for work effort. More concretely, the emergence of disincentive effects on work does not depend on »the positive economics issue« of whether work effects falls or rises in response to some government action, but rather... on the »welfare economics issue« of whether deviations are created, or raised, between the social and private return on (marginal) work effort.«

Også udviklingen i analysen af sammenhængen mellem usikkerhed, forsikring og incentiver betinger en større forsigtighed i økonomers udsagn vedrørende velfærdsstaten.

Konkurrenceligevægtens efficiens beror på alle aktørers fuldstændige information. Hvis aktørerne kan indgå tilstandsbetingede kontrakter til en pris pr. godeenhed, der betales tilstandsuafhængigt, men hvor godet kun leveres, hvis en given tilstand realiseres, kan forbrugersens optimumsproblem under usikkerhed løses helt traditionelt.

Der foreligger imidlertid to typer informationsekskternaliteter, som hindrer perfekte forsikringsmarkeders funktion. For det første kan den ene part i transaktionen savne fuld information om indholdet af byttekontrakten med risiko for ugunstige udvalg (adverse selection). Betydningen heraf for socialpolitikken er f.eks. i henseende til arbejdsudbud generelt og tilbagetrækningspåvirkningen specielt belyst hos Eckstein m.fl. (1985) og Sheshinski m.fl. (1981).

For det andet kan muligheden for at købe forsikring reducere forsikringstagerens incitamenter til engagere sig i risikoreduktion og forebyggelse, den såkaldte moralske risiko (moral hazard).

Konklusionen på teorierne vedr. håndtering af usikkerhed er, at private forsikringsmarkeder indebærer et samfundsmæssigt suboptimalt forsikringsomfang. Der foreligger en markedsfejl. For år tilbage ville dette i sig selv have været et tungtvejende argument for etablering af social forsikring, jf. Zeuthens argumentation (1948); men da markedsfejlen skyldes asymmetrisk information, er der ingen apriorisk grund til at tro, at den kan elimineres gennem offentlig indgriben. Et offentligt system vil stå over for de selvsamme incentivproblemer. Det har eksempelvis Culyer (1972) udfoldet med sygeforsikring som analysegenstand.

Heri ligger, at en markedsfejl ikke er en tilstrækkelig forudsætning for offentlig intervention. Det er et argument, der med megen vægt er ført frem i den public choice teori, jeg sammen med Kjeld Møller Pedersen (1979) i 1979 introducerede for danske økonomer, og hvis metodiske forudsætninger, jeg i 1981 præsenterede ved en forelæsning i Nationaløkonomisk Forening, (Petersen, 1982).

Sandmo sammenfatter sin præsentation af efterkrigstidens fremherskende opfattelse i Skandinavien med ordene: »...there was a clear tendency in early Scandinavian writings on the welfare state to conceive of rational economic policy in terms of solution of a large-scale planning model, disaggregated – at least in principle – down to the level of the individual household member. This was to be constructed by experts in consultation with benevolent politicians for the benefit of individual consumers and workers who were supposed to react rather passively to the allocation mechanisms introduced by the social engineers.« (1991, p. 235).

Omvendt peger Atkinson (1993 p. 290) på, at »...there are reasons to believe that politicians, at least in Europe, are concerned with the level of marketed output, or its rate of growth, so that the total impact is of importance. They appear to attach less value to leisure than do individual workers.«

Herved anskues både politikere, embedsmænd og »eksperter« som tjenere i en højere sags interesse, hvorimod den public choice teori, som er udviklet over de sidste tre årtier, i princippet betragter disse grupper som nyttemaksimerende.

Lidt polemisk skrev Ingemar Ståhl i 1978, at »Den benevolente Paretooptimalitetsdiktator, der med en stor stab af kvalificerede økonomer korrigerer alle marginale substitutions- og transformationsrater, har aldrig eksisteret i anden forstand end som en forhåbning om at udvide arbejdsmarkedet for velfærdsteoretisk skolede økonomer.... Økonomerne har ikke taget skridtet fuldt ud og analyseret den politiske ledelse og bureaukratiets beslutningsprocesser på samme måde og med samme paradigmer og analysemetoder, der med så stor succes er blevet anvendt i den traditionelle markedsanalyse. Ligesom vi taler om »market failures« vil vi komme til at opdage »government failures« og »bureaucracy failures«.¹⁴

I en lille opsats fra 1991 beskriver Ståhl forholdet mellem vælgere og politikere, forholdet mellem politikere og forvaltningsledelser og forholdet mellem forvaltningsledelser og producerende forvaltninger som principal-agentrelationer. Svaghederne i de implicitte kontrakter turde være indlysende. Atter bliver incitamentmekanismer og asymmetrisk information kernebegreber i forståelsen af afstanden mellem potentielle velfærdsforbedringer og det, som faktisk kan realiseres i en politisk proces.

Erfaringsmæssigt og teoretisk er det blevet klarere, at vore valg oftest står mellem imperfektioner.

Det er en ikke uvæsentlig observation: »It is easy to criticize the older generation of economists for taking too lightly on the incentive problem and focusing exclusively on the benefits of the welfare state. But there is also a danger that with the current concern about incentives we may fall into the opposite trap of neglecting the benefits of the welfare state in the form of equality and social security in a broad sense,« (Sandmo, 1991, p. 238).

I det konkluderende kapitel på den komparative analyse af samspillet mellem velfærd og arbejdsincitamenter i fire nordeuropæiske lande anfører Atkinson (1993 p. 289): »Many people hold strong views about the effect of the welfare state on economic performance. These views are highly influential in policy-making, yet they are all too often based on a superficial analysis of economic behaviour and unsupported by rigorous empirical evidence as to how work incentives have in fact been affected,« og senere føjer han til (p. 291): »The question is not whether the welfare state affects economic behaviour, but the size of any such effect. The mere existence of a discouragement to work is not in itself a sufficient argument against taxes or transfers; the ques-

14. Som Buchanan (1991) udtrykker det: »The traditional perception of democratic politics has been characterized by an implicit acceptance of the post-Hegelian romantic image or model of politics and the state, based on the surprisingly unchallenged presumption that persons who assume roles as political agents shed off all individual interests and behave both benevolently and omnisciently in their assigned public duties.«

tion is whether it is large enough to call into question the balance of advantage and disadvantage. If the bucket leaks only a moderate amount, then this may be quiet acceptable.»

På kort form er hovedindtrykket af den komparative analyse, at en række af effekterne, men ikke alle, er forholdsvis beskedne, at det er kvinders arbejdsudbud i almindelighed og gifte kvinders og enlige mødres arbejdsudbud i særdeleshed, der reduceres, og at der er knyttet betydelig usikkerhed til de foreliggende empiriske estimater.

Derfor understreger Atkinson (p. 297), at »To dismantle the welfare state on the grounds that it causes disincentives would risk losing its very definite redistributive advantages for the sake of an uncertain pay-off in terms of economic performance.«

Nu er der vel næppe heller nogen, der har forestillet sig en »dismantling«. Den udbrede position er vel snarere med Lindbeck at applaudere velfærdsstatens resultater »up to a certain point« og samtidigt besinde sig på de problemer, der kan opstå »if and when« dette punkt passerer.

Vel kan man diskutere det empiriske grundlag for den stærkere teoretiske vægtlægning på inefficienser af forskellig form; men de fleste vil formentlig kunne enes om, at man bør bestræbe sig på at undgå og at reducere kilder til uhensigtsmæssige incitamenter. Det er netop, hvad Peder J. Pedersen konkluderer i sit bidrag til det komparative projekt (Atkinson 1993, p. 287-88), og det var den betragtning, der lå til grund for det stykke pragmatiske rådgivningsarbejde, som Socialkommissionen udførte i et forsøg på at tegne konturerne af et fremtidssikret overførselsindkomstssystem. Ved forslag om ændringer i ydelsesstrukturen, ydelsesniveauerne, ydelseernes udmåling, omlægninger i finansieringssystemet og opgavefordelingen er de mulige disincentiver reduceret.

I økonomens konstatering af, at »A balanced view of the welfare state should take proper account of its benefits and its costs« (Sandmo, 1991) møder han sociologen Mishra, der så velfærdsstaten som projekt erstattet af en pragmatisk velfærdspolitik uden ideologiske overbygninger. Glædeligt synes dybere indsigt blandt økonomer at være blevet ledsaget af større ydmyghed. Det er derfor passende at afslutte denne forelæsning med Atkinsons slutbemærkning: »It may, however, be, that the value of economic research lies not so much in leading us to clear policy prescriptions as in teaching about the limits of our knowledge.«

Litteratur

- | | |
|--|---|
| <p>Andersen, Bent Rold. 1983. <i>Two Essays on the Nordic Welfare State</i>. København</p> <p>Andersen, Bent Rold. 1984. <i>Kan velfærdsstaten overleve?</i> København.</p> <p>Atkinson, A.B. og G. Viby Mogensen, eds. 1993. <i>Welfare and Work Incentives. A North European Perspective</i>, Oxford.</p> <p>Black, D. 1948. On the Rationale of Group</p> | <p>Decision-Making, <i>Journal of Political Economy</i>, 56, pp. 23-34.</p> <p>Black, D. 1958. <i>The Theory of Committees and Elections</i>, Cambridge.</p> <p>Bowen, H.R. 1943. The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources, <i>Quarterly Journal of Economics</i>, 58, pp. 27-48.</p> |
|--|---|

tion is whether it is large enough to call into question the balance of advantage and disadvantage. If the bucket leaks only a moderate amount, then this may be quiet acceptable.»

På kort form er hovedindtrykket af den komparative analyse, at en række af effekterne, men ikke alle, er forholdsvis beskedne, at det er kvinders arbejdsudbud i almindelighed og gifte kvinders og enlige mødres arbejdsudbud i særdeleshed, der reduceres, og at der er knyttet betydelig usikkerhed til de foreliggende empiriske estimater.

Derfor understreger Atkinson (p. 297), at »To dismantle the welfare state on the grounds that it causes disincentives would risk losing its very definite redistributive advantages for the sake of an uncertain pay-off in terms of economic performance.«

Nu er der vel næppe heller nogen, der har forestillet sig en »dismantling«. Den udbrede position er vel snarere med Lindbeck at applaudere velfærdsstatens resultater »up to a certain point« og samtidigt besinde sig på de problemer, der kan opstå »if and when« dette punkt passerer.

Vel kan man diskutere det empiriske grundlag for den stærkere teoretiske vægtlægning på inefficienser af forskellig form; men de fleste vil formentlig kunne enes om, at man bør bestræbe sig på at undgå og at reducere kilder til uhensigtsmæssige incitamenter. Det er netop, hvad Peder J. Pedersen konkluderer i sit bidrag til det komparative projekt (Atkinson 1993, p. 287-88), og det var den betragtning, der lå til grund for det stykke pragmatiske rådgivningsarbejde, som Socialkommissionen udførte i et forsøg på at tegne konturerne af et fremtidssikret overførselsindkomstssystem. Ved forslag om ændringer i ydelsesstrukturen, ydelsesniveauerne, ydelsesnes udmåling, omlægninger i finansieringssystemet og opgavefordelingen er de mulige disincentiver reduceret.

I økonomens konstatering af, at »A balanced view of the welfare state should take proper account of its benefits and its costs« (Sandmo, 1991) møder han sociologen Mishra, der så velfærdsstaten som projekt erstattet af en pragmatisk velfærdspolitik uden ideologiske overbygninger. Glædeligt synes dybere indsigt blandt økonomer at være blevet ledsaget af større ydmyghed. Det er derfor passende at afslutte denne forelæsning med Atkinsons slutbemærkning: »It may, however, be, that the value of economic research lies not so much in leading us to clear policy prescriptions as in teaching about the limits of our knowledge.«

Litteratur

- | | |
|---|--|
| Andersen, Bent Rold. 1983. <i>Two Essays on the Nordic Welfare State</i> . København | Decision-Making, <i>Journal of Political Economy</i> , 56, pp. 23-34. |
| Andersen, Bent Rold. 1984. <i>Kan velfærdsstaten overleve?</i> København. | Black, D. 1958. <i>The Theory of Committees and Elections</i> , Cambridge. |
| Atkinson, A.B. og G. Viby Mogensen, eds. 1993. <i>Welfare and Work Incentives. A North European Perspective</i> , Oxford. | Bowen, H.R. 1943. The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources, <i>Quarterly Journal of Economics</i> , 58, pp. 27-48. |
| Black, D. 1948. On the Rationale of Group | |

- Buchanan, J.M. 1975. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago.
- Buchanan, J.M. 1977a. Ethical Rules, Expected Values, and Large Numbers. I Buchanan, J.M., *Freedom in Constitutional Contract, Perspectives of a Political Economist*, Texas, pp. 151-168.
- Buchanan, J.M. 1977b. the Samaritan's Dilemma. I Buchanan, J.M. *Freedom in Constitutional Contract, Perspectives of a Political Economist*, Texas, pp. 169-180.
- Buchanan, J.M. 1991. Potential and Limits of Socially Organized Humankind. I J.M. Buchanan, *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor.
- Culyer, A.J. 1972. On the relative Efficiency of the NHS, *Kyklos*, 25, pp. 266-87.
- Dich, J. 1958. Den moderne velfærdsstats økonomiske problemer. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 96, pp. 17-50.
- Dich, J. 1965. Udviklingen af skatte- og tilskudspolitikken siden 1939. Et bidrag til forklaring af de politiske kræfter i Danmark, *Økonomi og Politik*, 39, p. 225-260.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Eckstein, Z., M. Eichenbaum og D. Peled. 1985. Uncertain Lifetimes and the Welfare Enhancing Properties of Annuity Markets and Social Security, *Journal of Public Economics*, 26, pp. 303-326.
- Feldstein, M.S. 1985. The optimal Level of Social Security Benefits, *Quarterly Journal of Economics*, 100, pp. 303-320.
- Homburg, S. 1990. The Efficiency of Unfunded Pension Schemes. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, pp. 640-647.
- Jones, C. ed. 1993. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London.
- Lindbeck, A. 1981. Work Disincentives in the Welfare State, *Nationalökonomische Gesellschaft Lectures 79-80*, p. 27-76. Vienna.
- Lindbeck, A. 1981a. Disincentive Problems in Developed Countries. I *Growth and Entrepreneurship, International Chamber of Commerce*, Manila.
- Lindbeck, A. 1986. Limits to the Welfare State. *Challenge*, 28, pp. 31-36.
- Lindbeck, A. 1988. Velfærdsstaten – drivkraft, insatser, problem. *Økonomisk Debatt*, 16, nr. 4, pp. 3-15.
- Lindbeck, A. 1988a. Individual Freedom and Welfare State Policy. *European Economic Review*, 32, pp. 295-318.
- Lindbeck, A. og J. W. Weibull. 1988. Altruism and Time Consistency: The Economics of Fait Accompli. *Journal of Political Economy*, 96, pp. 1165-1182.
- Lindbeck, A. og J. W. Weibull. 1988a. Welfare Effects of Alternative Forms of Public Spending. *European Economic Review*, 32, pp. 101-127.
- Lindahl, E. 1919. *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund.
- Niskanen, W.A. 1971. *Bureaucracy and representative Government*, Chicago.
- Pedersen, J. 1958. Hvad er en velfærdsstat? *Det danske Magasin*, 5, pp. 103-112.
- Pedersen, K.M. og J.H. Petersen 1979. Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 117, pp. 35-54.
- Petersen, J.H. 1982. Økonomisk Teori og offentlig sektor, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 120, pp. 1-16.
- Petersen, J.H. 1988. Den offentlige sektors vækst. Baggrunden for Leviathan litteraturen, I Klaus Nielsen red. *Nyere udviklingslinjer i økonomisk teori*, København, pp. 137-159.
- Petersen, J.H. 1990. The Danish Welfare State. Ideas and Consequences, *Occasional Papers 5/90*, Økonomisk Institut, Odense Universitet.
- Samuelson, P.A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-389.
- Sandmo, A. 1991. Economists and the Welfare State, *European Economic Review*, 35, pp. 213-239.
- Sandmo, A. 1991a. Velfærdsstaten: Offentlig politik og private incitamenter. *Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet, Årsbok*, pp. 65-77.
- Shehinski E. og Y. Weiss. 1981. Uncertainty and Optimal Social Security Systems. *Quarterly Journal of Economics*, 96, pp. 189-206.

- Socialkommissionen. 1993. Rapport nr. 7, *Socialkommissionens samlede forslag*, København. Denne indeholder p. 93-95 en oversigt over kommissionens samlede udgivelser.
- Ståhl, I. 1978. *Økonomisk Teori för Blandekonomin*. Nationalekonomiska Institutionen vid Lunds Universitet.
- Ståhl, I. 1991. Den politiska og administrativa strukturen i velfærdsstaten, *Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet, Årsbok*, pp. 79-88.
- Tiebout, C.M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, pp. 416-426.
- Welinder, C. 1945. *Socialpolitikens ekonomiska verkningar*. SOU nr. 14, Stockholm.
- Wicksell, K. 1896. *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena.
- Zeuthen, F. 1948. *Social Sikring, II. bind, Socialpolitik*, København.
- Zeuthen, F. 1958. *Videnskab og velfærd i økonomisk politik*, Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, København. (Genoptrykt i 1965).