

Debat og kommentarer

Velfærdsstaten i makroøkonomisk perspektiv

Niels Kærgård

Institut for Økonomi, Skov og Landskab, Den kongelige Veterinær- og Landbohøjskole

1. Indledning

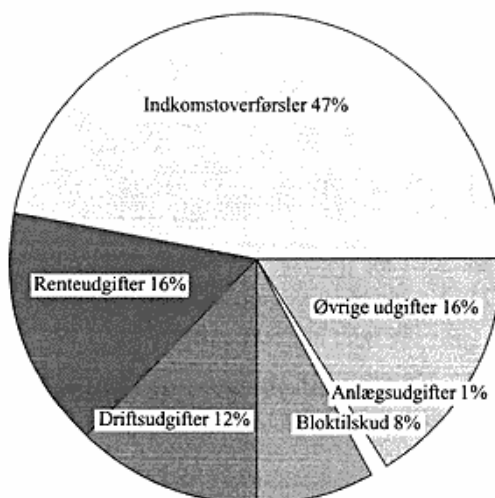
På mit allerførste møde i Det økonomiske Råd roste Finn Thorgrimson et ret forsigtigt afsnit, vi havde skrevet om arbejdsmarkedet. Det var et viist afsnit, sagde han, for »Viis er den tosse, der ved, han er dum«.

Det er et vigtigt synspunkt at holde sig for øje, når man diskuterer et så kompliceret fænomen som velfærdsstaten. Valget af den ideelle samfundsstruktur, er ikke et spørgsmål, der kan afgøres objektivt af økonomiske fagfolk, og man skal være meget forsigtig med automatisk at generalisere ud fra de mest aktuelle erfaringer. Mange så de østeuropæiske økonomiers sammenbrud i 1989-90 som det endelige bevis for, at socialistiske planøkonomier var et ineffektivt system. Og de østeuropæiske systemer havde jo oplagt også åbenbare skavanker.

Men det kan være nyttigt at erindre, at mange i 1940'erne på tilsvarende måde betragtede 1930'ernes krise som den liberale markedsøkonomis endelige sammenbrud. Den store liberale økonom, professor Jørgen Pedersen, udgav i 1948 på Det lærde selskabs forlag i Århus en bog med titlen »Om Aarsagerne til det liberale samfundssystems sammenbrud«.

Det er også bemærkelsesværdigt, at stort set alle lande i Sydøstasien har haft meget høje vækstrater i de sidste mange år, selv om der i denne del af verden er repræsenteret helt forskellige samfundssystemer - fra et kommunistisk Kina til Sydkorea og Taiwan.

Man skal altså være meget forsigtig med at erklære samfundssystemer som sådanne for ineffektive og forældede. Men det har vel ofte vist sig, at hvis systemer forstener og holder op med at tilpasse sig til ændrede vilkår og udfordringer, så er deres dage på vej til at være talte, ihvertfald til de får en renaissance i en ny udformning.



Figur 1. Fordelingen af statens udgifter.

Kilde: Finansministeriet (1995a), side 16.

Det er nok også velfærdsstatens situation. Hvis den bliver videreført for dogmatisk, kan den blive til en forstening, der vil få svært ved at overleve, men hvis systemerne tilpasses og justeres, er velfærdsstaten givetvis lige så hensigtsmæssig en samfundsmodel, som de bedste alternativer.

2. Velfærdsstatens problemer

Velfærdsstaten er et system, der blev skabt bl.a. i de nordiske lande med et ganske langt tilløb, vel startende før århundredskiftet. Et hovedprincip er, at ingen skal have lov at gå tilbunds i samfundet; der er et socialt sikkerhedsnet, der fanger én, inden det kommer så vidt. Problemet er, at det efterhånden er ganske mange, der bliver fanget af sikkerhedsnettet, og mange er bange for, at der bliver for få til at holde nettet oppe.

Hvis man ser på det netop offentliggjorte finanslovsforslag, så er fordelingen af statens

Debat og kommentarer

Velfærdsstaten i makroøkonomisk perspektiv

Niels Kærgård

Institut for Økonomi, Skov og Landskab, Den kongelige Veterinær- og Landbohøjskole

1. Indledning

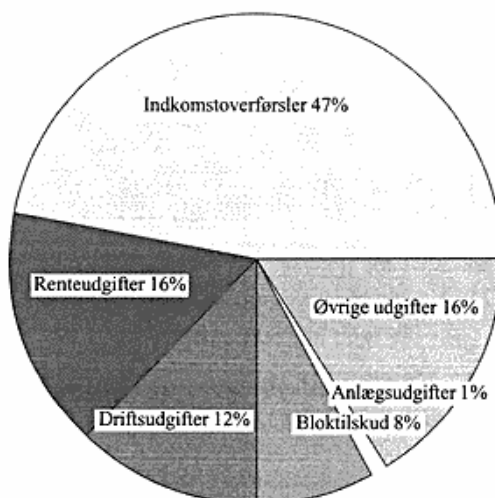
På mit allerførste møde i Det økonomiske Råd roste Finn Thorgrimson et ret forsigtigt afsnit, vi havde skrevet om arbejdsmarkedet. Det var et viist afsnit, sagde han, for »Viis er den tosse, der ved, han er dum«.

Det er et vigtigt synspunkt at holde sig for øje, når man diskuterer et så kompliceret fænomen som velfærdsstaten. Valget af den ideelle samfundsstruktur, er ikke et spørgsmål, der kan afgøres objektivt af økonomiske fagfolk, og man skal være meget forsigtig med automatisk at generalisere ud fra de mest aktuelle erfaringer. Mange så de østeuropæiske økonomiers sammenbrud i 1989-90 som det endelige bevis for, at socialistiske planøkonomier var et ineffektivt system. Og de østeuropæiske systemer havde jo oplagt også åbenbare skavanker.

Men det kan være nyttigt at erindre, at mange i 1940'erne på tilsvarende måde betragtede 1930'ernes krise som den liberale markedsøkonomis endelige sammenbrud. Den store liberale økonom, professor Jørgen Pedersen, udgav i 1948 på Det lærde selskabs forlag i Århus en bog med titlen »Om Aarsagerne til det liberale samfundssystems sammenbrud«.

Det er også bemærkelsesværdigt, at stort set alle lande i Sydøstasien har haft meget høje vækstrater i de sidste mange år, selv om der i denne del af verden er repræsenteret helt forskellige samfundssystemer - fra et kommunistisk Kina til Sydkorea og Taiwan.

Man skal altså være meget forsigtig med at erklære samfundssystemer som sådanne for ineffektive og forældede. Men det har vel ofte vist sig, at hvis systemer forstener og holder op med at tilpasse sig til ændrede vilkår og udfordringer, så er deres dage på vej til at være talte, ihvertfald til de får en renaissance i en ny udformning.



Figur 1. Fordelingen af statens udgifter.

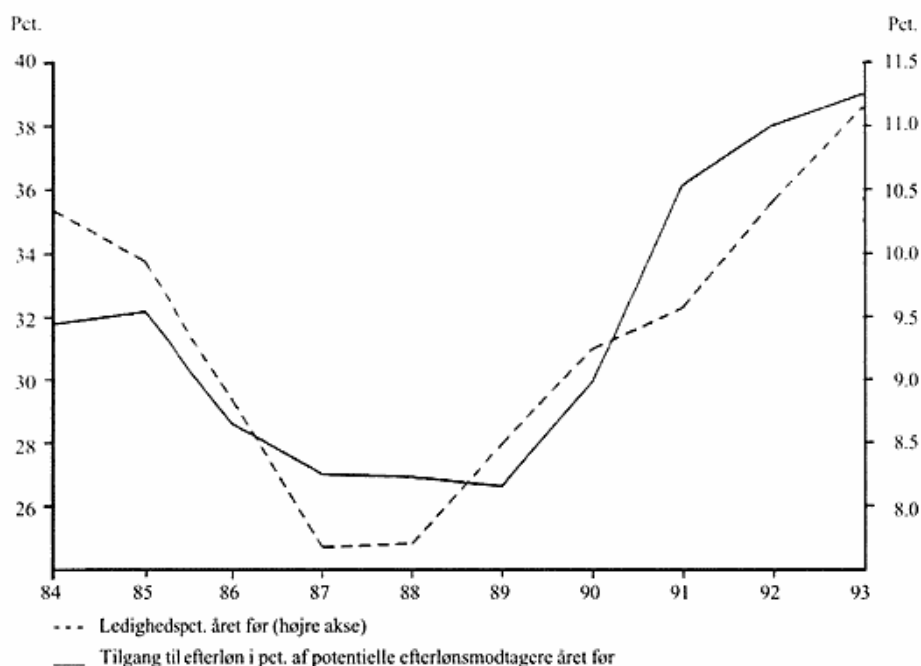
Kilde: Finansministeriet (1995a), side 16.

Det er nok også velfærdsstatens situation. Hvis den bliver videreført for dogmatisk, kan den blive til en forstening, der vil få svært ved at overleve, men hvis systemerne tilpasses og justeres, er velfærdsstaten givetvis lige så hensigtsmæssig en samfundsmodel, som de bedste alternativer.

2. Velfærdsstatens problemer

Velfærdsstaten er et system, der blev skabt bl.a. i de nordiske lande med et ganske langt tilløb, vel startende før århundredskiftet. Et hovedprincip er, at ingen skal have lov at gå tilbunds i samfundet; der er et socialt sikkerhedsnet, der fanger én, inden det kommer så vidt. Problemet er, at det efterhånden er ganske mange, der bliver fanget af sikkerhedsnettet, og mange er bange for, at der bliver for få til at holde nettet oppe.

Hvis man ser på det netop offentliggjorte finanslovsforslag, så er fordelingen af statens



Figur 2. Tilgang til efterlønsordningen og udvikling i ledigheden 1984-1993.

Kilde: Finansministeriet, 1995, side 107.

Tabel 1. Befolkningens fordeling 1994.

	1000 personer	pct.
1-14 årige	889	17,1
15-66 årige i beskæftigelse	2.512	48,3
15-66 årige på overførselsindkomst	946	18,2
Andre 15-66 årige (a)	140	2,7
67- årige	709	13,6

Note (a): Inkluderer SU-modtagere.

Kilde: Finansministeriet, 1995, side 117 og Danmarks Statistik.

udgifter som vist i fig. 1. Det er selvfølgelig lidt snyd kun at se på staten, men det er jo alligevel slående, hvor lille en del af de statslige budgetter der går til offentlige drifts- og anlægsudgifter. Når man bekymres over store statslige udgifter, så er det jo indkomstoverførsler og renter (der i høj grad skyldes tidligere års høje tal for indkomstoverførsler), der er de store poster.

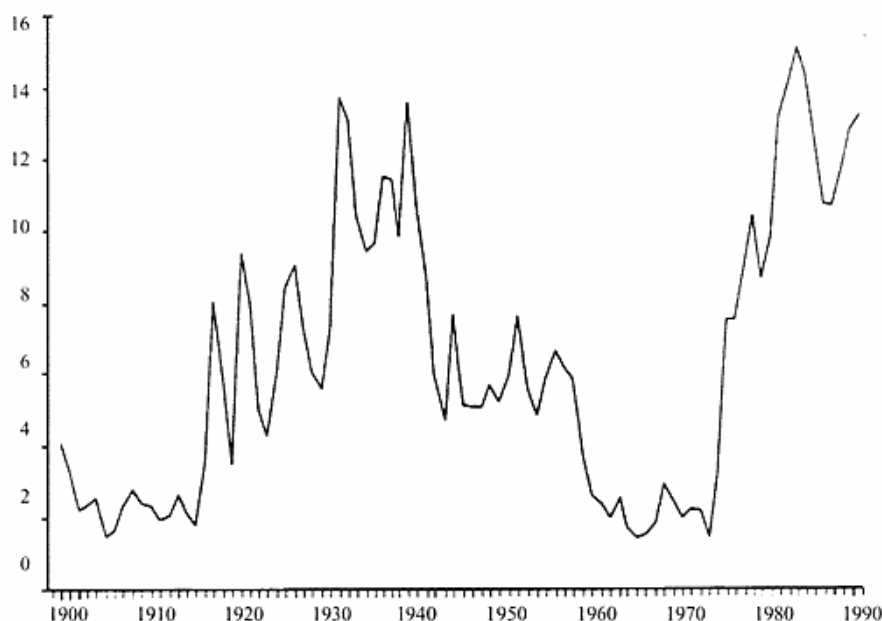
Man kan prøve at se på befolkningens fordeling, jvf. tabel 1. Det, der er sket, er kort fortalt, at andelen af beskæftigede har været nogenlunde uforandret, medens gruppen på over-

Tabel 2. Antal modtagere af offentlige overførsler. (1000 helårspersoner).

	1960	1970	1980	1990	1994
Dagpenge	31	24	152	211	273
Kontanthjælp	40	46	116	138	177
Førtidspension	103	205	236	250	270
Efterløn og overgangsydelse	-	-	50	87	107
Syge- og barselsdagpenge	15	34	72	74	72
Orlovsydelse	-	-	-	-	47
Overførsler i alt	189	309	626	760	946
- pct. af 15-66 årige	6,3	9,5	18,4	21,4	26,3

Kilde: Finansministeriet, 1995, side 101.

førselsindkomst er steget kraftigt på bekostning af gruppen »Andre 15- 66-årige« (se f.eks. Ølgaard, 1995, og 1995a, og Finansministeriet, 1995). Hvor der i »gamle dage« var masser af navnlig kvinder uden for arbejdsmarkedet og uden offentlig forsørgelse, så er denne gruppe stort set forsvundet; gruppen



Figur 3. Antal arbejdsløse i procent af samtlige lønmodtagere 1903-1991.

Kilde: Kærgård (1991) og ADAM's databank.

»Andre 15-66-årige« er faldet fra at udgøre over 20% af de 15-66-årige i 1960'erne til nu at være under 4% af denne gruppe, og under 3% af befolkningen. Stigningen i personer på overførselsindkomst omfatter stort set alle grupper, dagpenge, kontanthjælp, førtidspensionering osv. jvf. tabel 2.

For forståelsen af problemet er det vigtigt at gøre sig klart, hvor afhængige alle disse grupper er af arbejdsløsheden.

Det er klart, at tallene for ledige dagpenge-modtagere og ledige kontanthjælpsmodtagere følger hinanden tæt, men sammenhængen fra ledighed til førtidspension er jvf. fig. 2 også helt oplagt.

De fleste af de problemer, velfærdsstaten kæmper med i form af høje skatter (med forvridninger af de økonomiske incitamenter til følge), store statslige underskud og offentlig gæld, skyldes altså arbejdsløsheden. Det helt dominerende problem for velfærdsstaten er bekæmpelsen af arbejdsløsheden.

3. Arbejdsløsheden

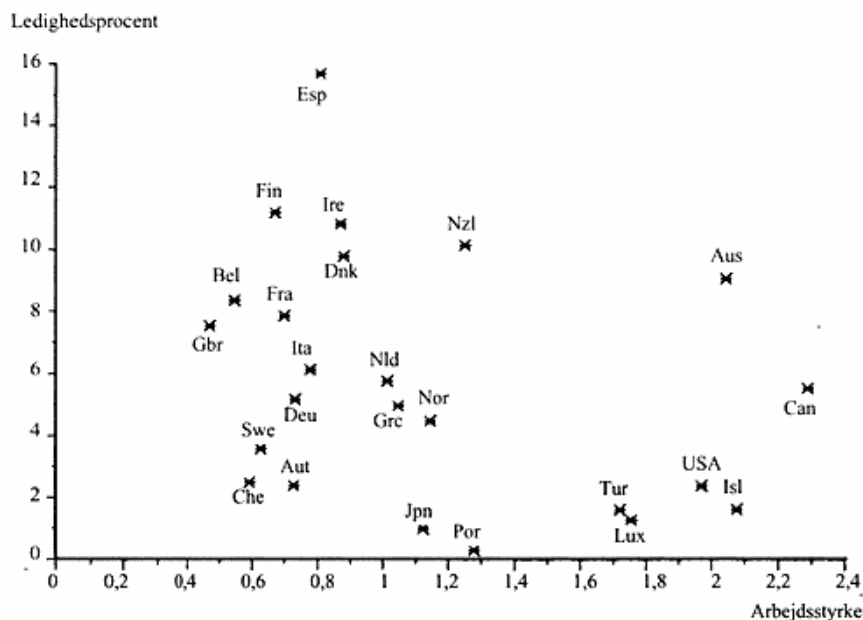
Betragtes arbejdsløshedens udvikling i Danmark i dette århundrede, er der jvf. fig. 3 flere karakteristiske træk. Det er svært at se, at

der er noget naturligt normalt niveau. Det er derimod tydeligt, at der er nogle tendenser til at fastholde et eksisterende niveau, i 1960'erne og før 1. verdenskrig var der mange år med lav ledighed, medens der i 1930'erne og i de seneste 15-20 år har været et meget højt ledighedsniveau. Det taler for, at der er noget om de hypoteser, forskellige økonomer har udviklet i de seneste år om det fænomen, der er blevet kaldt »hysterese«, d.v.s. det fænomen, at arbejdsløshedstallet ikke har noget naturligt niveau, men i høj grad er styret af det historiske forløb (se Kærgård & Hansen, 1994). Har man en periode haft høj ledighed, er der mange, der har mistet kontakten med arbejdslivet, og de er svære at få i beskæftigelse. Den strukturelle ledighed i et givet år er således stærkt afhængig af hvilket ledighedsniveau, der har været i årene før.

Det næste problem er spørgsmålet om sammenhængen mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Det gælder, at

$$\text{Arbejdsstyrken} = \text{Beskæftigede} + \text{Arbejdsløse},$$

men hvilke af de tre størrelser tilpasser sig, så ligningen kan blive opfyldt? Meget arbejdsmarkedspolitik er udført ud fra den betragt-



Figur 4. Ændring i ledighedsprocent og gennemsnitlig vækst i arbejdsstyrken i OECD-lande, 1970-92, pct. point og pct.

Kilde: Det økonomiske Råds formandskab, 1994, side 55.

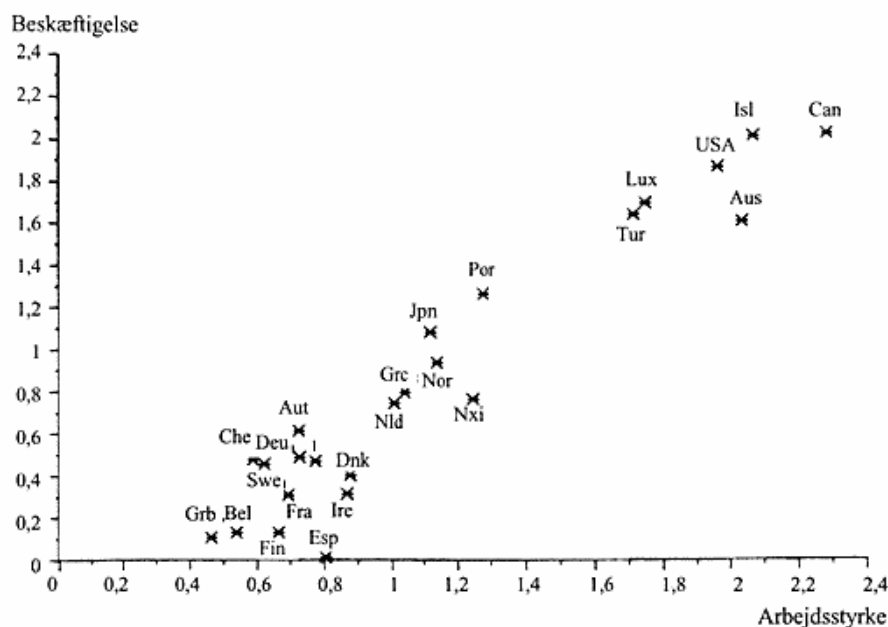
ning, at arbejdsløsheden simpelthen er arbejdsstyrken minus de beskæftigede, f.eks. har meget dansk politik derfor bestået i, at få folk til at trække sig ud af arbejdsstyrken. Hvis man er bekymret over antal 15-66 årige på overførselsindkomst, jvf. afsnit 2, er det selvfølgelig ikke løsningen. Men det synes heller ikke at hjælpe på arbejdsløsheden. Der synes, jvf. fig. 4, ikke at være nogen langsigtet sammenhæng mellem arbejdsløshedsniveauet og udviklingen i arbejdsstyrken. Arbejdsløsheden synes at leve sit eget liv uafhængigt af bevægelser i arbejdsstyrken. Det synes at være således, at ændringer i arbejdsstyrken neutraliseres af ændringer i beskæftigelsen jvf. fig. 5, se også Kærgård, 1995.

Arbejdsløsheden synes således at skulle bekæmpes ad to veje, dels vil sænkninger såvel som stigninger i antallet af arbejdsløse have en tendens til at bide sig fast via hysteresis-effekter, og det er et argument for at holde den konjunkturbetingede arbejdsløshed så lav som overhovedet muligt med generelle efterspørgselsregulerende midler. Men der er, navnlig efter en lang periode med høj ledighed, snævre grænser for, hvor langt man kan gå med en

sådan politik. Man må derfor også nødvendigvis se på strukturen på arbejdsmarkedet.

4. Bekæmpelse af strukturløshed

Hvis strukturløsheden skal nedbringes, kræver det, at der skaffes bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Det vil først og fremmest sige, at lønnen skal være mere følsom overfor ændringer i ledigheden. Er ledigheden høj, må reallønnen ihvertfald ikke stige. Her synes sammenhængen i Danmark at være gået den forkerte vej, jvf. fig. 6. Nu er der reallønsstigninger ved en meget høj ledighed, og der er dermed ikke nogen økonomiske tilpasningsmekanismer, der sikrer, at arbejdsløsheden nedbringes. Dette skyldes mange ting: Personer med stor jobsikkerhed har ikke tilstrækkelig tilskyndelse til løntilbageholdenhed, lønspreddingen afspejler ikke kvalifikationsfordelingen i arbejdsstyrken, arbejdsgivernes incitamenter til at rekruttere personer med begrænsede kvalifikationer er for dårlige, de lediges faglige og geografiske mobilitet er for svag. Desuden er der de selvforstærkende tendenser, der blev nævnt i sidste afsnit som hysteresis,



Figur 5. Gennemsnitlig årlig vækst i beskæftigelse og arbejdsstyrke i OECD-lande, 1970-1992, pct.

Kilde: Det økonomiske Råds formandskab, 1994, side 59.

altså bl.a. det at de lediges kvalifikationer aftager med ledighedens længde.

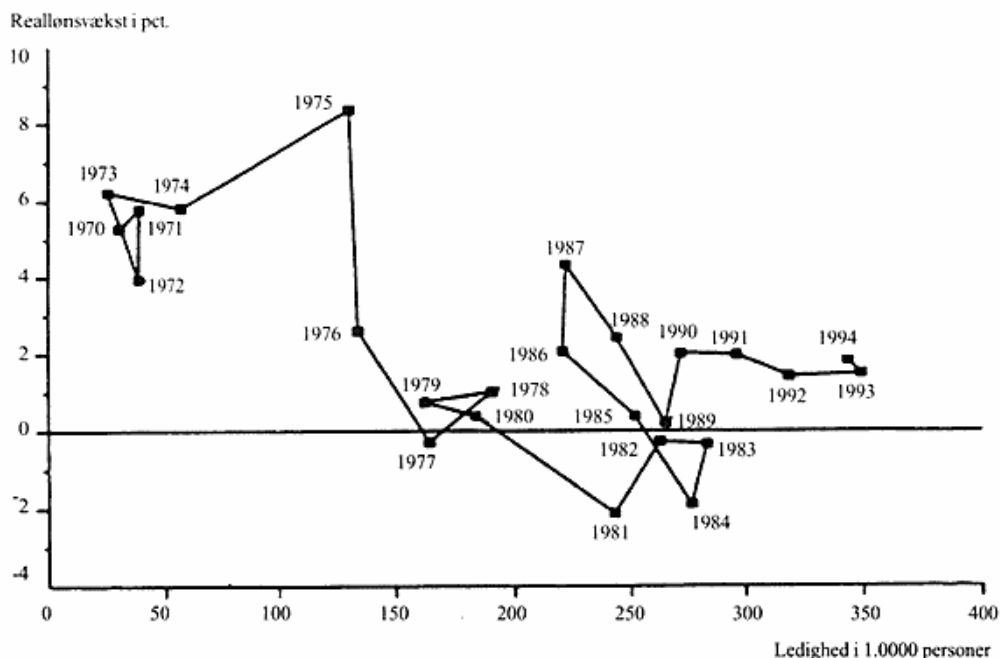
Når arbejdsmarkedspolitikken tilrettelægges, er det godt hele tiden at tænke på det gamle ord om, at det ikke er nogen kunst at hæve beskæftigelsen og heller ikke nogen kunst at hæve reallønnen for de beskæftigede. Kunsten er at hæve beskæftigelsen, samtidig med at de beskæftigede får en nogenlunde rimelig real-løn. Kunsten er altså at kombinere de forskellige tiltag, så man får et arbejdsmarked med tilstrækkelige incitamenter til at sikre den fornødne mobilitet, samtidig med at de sociale forskelle ikke bliver uacceptabelt store.

Skal denne balance opretholdes, er der ikke nogen patentmedicin. Der må mange forskellige brikker til for at lægge den mosaik, der kan nedbringe strukturledigheden til et mere acceptabelt niveau. I »Dansk Økonomi Foråret 1995« side 67-80 forsøgte Det økonomiske Råds formandskab at give en oversigt over området. Her skal kun tages nogle enkelte brikker op.

De alvorligste ledighedsproblemer findes i gruppen af folk med meget lidt uddannelse. En nærliggende tanke er derfor at satse hårdt på

uddannelse. Skal uddannelsesindsatsen sikre en nedbringelse af strukturledigheden, må den imidlertid målrettes mod dem, der i forvejen er uden kompetencegivende uddannelse. Og den må sikre disse en reel brugbar erhvervs-kompetence. Det er næppe særlig let. Mange i denne gruppe er givetvis relativt fremmedgjorte overfor den drejning i mere boglig retning, vort uddannelsessystem har taget. Langvarige uddannelser bliver også hurtigt økonomisk urentable, hvis de, der får den, er oppe i årene, og dermed har en relativt kort erhvervs-karriere foran sig. Der er næppe tvivl om, at langt det vigtigste på uddannelsesområdet er at få nedbragt den andel af unge, der ikke får en kompetencegivende uddannelse. På trods af eksplosioner i anvendelsen af ressourcer til mange dele af uddannelsessystemet, er det ikke lykkedes at bringe denne andel ned. Den er for de yngste årgange lige som for de 45-50 årige lige knap 40 pct. Dette er også internationalt et meget højt tal. Efter- og videreuddannelse er i relation hertil kun pynt på kagen.

Man må også, som det nu er almindeligt accepteret i den økonomisk-politiske debat, se på dagpengesystemet. Det er håbløst at bekæmpe



Figur 6. Vækst i realløn og niveau for ledigheden 1970-1994.

Kilde: Det økonomiske Råds formandskab, 1995, side 68.

strukturledigheden, hvis ledige kan gå passive på dagpenge så længe, at de bliver helt fremmede for arbejdsmarkedet. Det er igen mest åbenbart for unge, for hvem dagpenge kan være et kortsigtet-økonomisk attraktivt alternativ til f.eks. SU. Unge må ikke falde til ro i et system, hvor de uden job og uddannelse bliver forsørget af arbejdsløshedsunderstøttelse. For så viser det sig, at de er blevet en del af B-holdet, når de kommer op i 20'erne.

Problemet med afvejningen af effektive incitamenter overfor det socialt rimelige er langt mere kompliceret, når arbejdsløsheden rammer en ældre familieforsørger med mange års fast arbejde. En løsning kunne være at lade dagpengeydelse varigheden afhænge af anciennitet på arbejdsmarkedet.

Det er også oplagt, at hvis man ikke vil indføre en borgerløn ad bagdøren, må rådighedsforpligtigelsen være reel. Her er orlovsmuligheden for ledige et problem. Hvis en ledig er lidt for kritisk overfor mulige job, har han altid mulighed for at undgå et uønsket jobtilbud ved at søge orlov.

Det mest komplicerede er selvfølgelig selve niveauet for dagpengene og tæt forbundet

hermed mindstelønnen på arbejdsmarkedet (dagpengene er jo med til at lægge bund under de laveste lønninger). Her støder de sociale hensyn og effektiviteten mest åbenbart sammen. Problemet er behandlet omhyggeligt i »Dansk Økonomi Maj 1994« og skal ikke tages grundigt op her. Men kort sagt er problemet, at en meget solidarisk lønfordeling har det med at give en meget usolidarisk fordeling af ledigheden, og så er det værd at tænke over, hvilke grupper en høj mindsteløn i virkeligheden gavner. Nogen ville med en lavere mindsteløn utvivlsomt kunne få fodfæste på arbejdsmarkedet og måske derefter relativt hurtigt stige i løn. Men det er da også givetvis sådan, at mindstelønnen sikrer visse beskæftigede grupper af navnlig kvinder en højere løn, end de ellers ville få. Igen er det oplagt, at indslusning af unge på arbejdsmarkedet er det mest fristende sted at sætte ind. Her synes de sociale argumenter mod lavere satser mindst overbevisende.

Mange vil betragte en række af de reformer, der tales om på arbejdsmarkedet, som asociale og som trusler mod velfærdsstaten. Men der er ingen tvivl om, at arbejdsløsheden

er vort største sociale problem og den største trussel mod velfærdsstaten. Hvis løsningen af arbejdsløshedsproblemet skal komme indenfor rækkevidde, nytter det ikke at være for sart i valget af midler. De sidste 20 års kamp med arbejdsløsheden viser, at det ikke er let, og selv om man i øjeblikket er mere optimistisk end længe, er man før blevet dybt skuffet, netop som man var mest optimistisk.

6. Sammenfatning

Man kan diskutere mange ting ved velfærdsstaten. Den må hele tiden balancere mellem hensynet til social retfærdighed og beskyttelse af de svage på den ene side og hensynet til effektive økonomiske incitamentter på den anden. Den balance er ikke blevet lettere af, at alle – også dem der har mindst behov – er indstillet på at udnytte alle regler til deres egen fordel. Da man indførte folkepensionen, var der mange ældre, der vægrede sig ved at modtage den – de ville klare sig selv. Den holdning er meget umoderne. Derfor er det også en nødvendighed ved siden af alle andre hensyn at udforme reglerne, så de hindrer misbrug og omgælder. Dette er også vigtigt på arbejdsmarkedet; og arbejdsmarkedet er nøglen til

fremtiden for velfærdssamfundet. Får man has på arbejdsløshedsproblemet tegner fremtiden sig lys, mislykkes det, kan velfærdssamfundet let komme ud i en afgørende krise.

Litteratur:

- Det økonomiske Råds formandskab (1994) *Dansk Økonomi juni 1994*, København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1995) *Dansk Økonomi Foråret 1995*, København.
- Finansministeriet (1995) *Budgetredegørelsen 1995*, København.
- Finansministeriet (1995a) *Finanslovsforslaget 1996, Danmark på vej frem*, København
- Kærgård, Niels (1991) *Økonomisk vækst - en økonomisk analyse af Danmark 1870-1981*, København.
- Kærgård, Niels & Henrik Hansen (1994) Dansk arbejdsløshed 1903-1990, *Samfundsøkonomen*, nr. 6, side 9-13.
- Kærgård, Niels (1995) Velfærdsstatens arbejdsmarked, *AKF-nyt* nr. 4.
- Ølgaard, Anders (1995) Borgerløn ad bagdøren, *Børsens kronik*, 2. februar.
- Ølgaard, Anders (1995a) Hvordan redder vi velfærdsstaten? *Børsens kronik*, 3. februar.

er vort største sociale problem og den største trussel mod velfærdsstaten. Hvis løsningen af arbejdsløshedsproblemet skal komme indenfor rækkevidde, nytter det ikke at være for sart i valget af midler. De sidste 20 års kamp med arbejdsløsheden viser, at det ikke er let, og selv om man i øjeblikket er mere optimistisk end længe, er man før blevet dybt skuffet, netop som man var mest optimistisk.

6. Sammenfatning

Man kan diskutere mange ting ved velfærdsstaten. Den må hele tiden balancere mellem hensynet til social retfærdighed og beskyttelse af de svage på den ene side og hensynet til effektive økonomiske incitamentter på den anden. Den balance er ikke blevet lettere af, at alle – også dem der har mindst behov – er indstillet på at udnytte alle regler til deres egen fordel. Da man indførte folkepensionen, var der mange ældre, der vægrede sig ved at modtage den – de ville klare sig selv. Den holdning er meget umoderne. Derfor er det også en nødvendighed ved siden af alle andre hensyn at udforme reglerne, så de hindrer misbrug og omgælder. Dette er også vigtigt på arbejdsmarkedet; og arbejdsmarkedet er nøglen til

fremtiden for velfærdssamfundet. Får man has på arbejdsløshedsproblemet tegner fremtiden sig lys, mislykkes det, kan velfærdssamfundet let komme ud i en afgørende krise.

Litteratur:

- Det økonomiske Råds formandskab (1994) *Dansk Økonomi juni 1994*, København.
- Det økonomiske Råds formandskab (1995) *Dansk Økonomi Foråret 1995*, København.
- Finansministeriet (1995) *Budgetredegørelsen 1995*, København.
- Finansministeriet (1995a) *Finanslovsforslaget 1996, Danmark på vej frem*, København
- Kærgård, Niels (1991) *Økonomisk vækst - en økonomisk analyse af Danmark 1870-1981*, København.
- Kærgård, Niels & Henrik Hansen (1994) Dansk arbejdsløshed 1903-1990, *Samfundsøkonomen*, nr. 6, side 9-13.
- Kærgård, Niels (1995) Velfærdsstatens arbejdsmarked, *AKF-nyt* nr. 4.
- Ølgaard, Anders (1995) Borgerløn ad bagdøren, *Børsens kronik*, 2. februar.
- Ølgaard, Anders (1995a) Hvordan redder vi velfærdsstaten? *Børsens kronik*, 3. februar.