

Justeringer af velfærdsstaten?

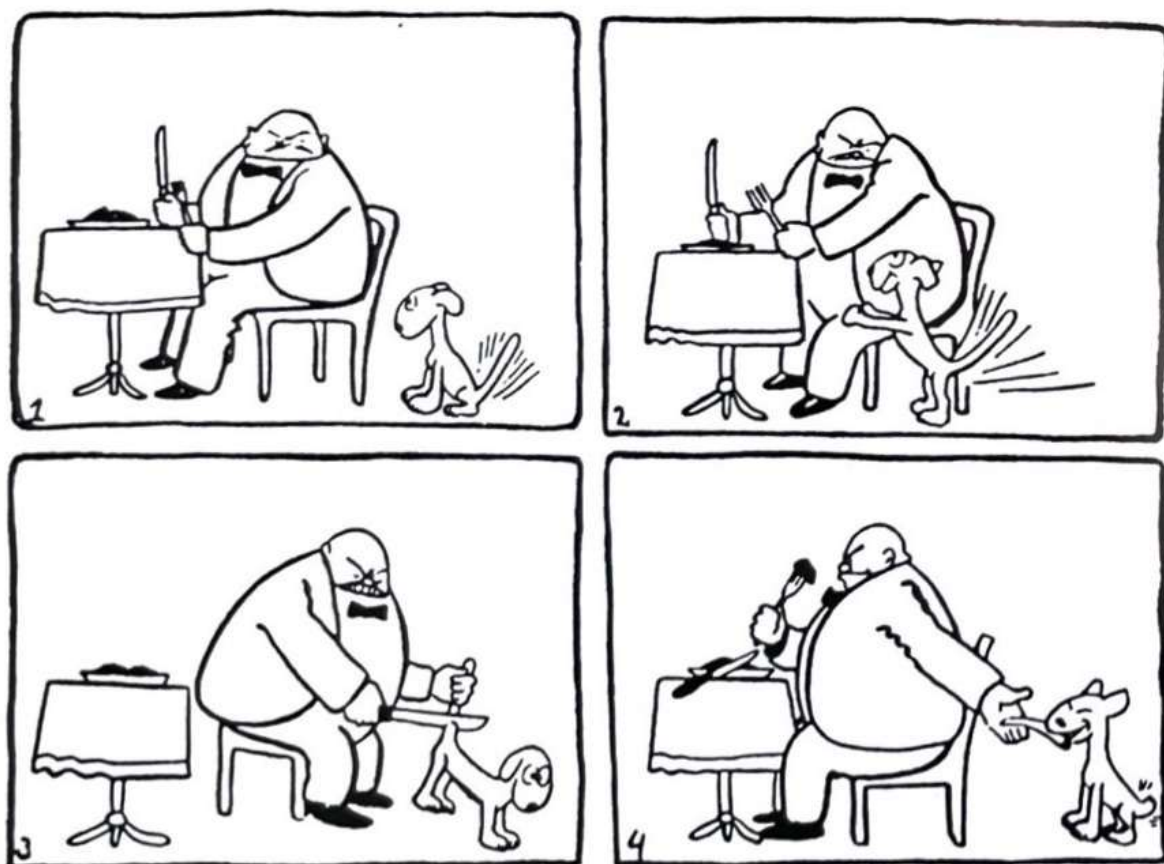
Jørn Henrik Petersen, professor dr.phil., Odense Universitet

1. Velfærdsstat eller tilskudsstat ?

Storm P.s tegning »sociallovgivning« kan tolkes på to måder. Den kan opfattes som et billede af den moderne tilskudsstats glade parodi eller som en illustration af det dybere liggende rationale bag velfærdsstaten i ordets bedste betydning.

Tolket som tilskudsstatens parodi, et fremtidens risikoscenarie, afspejles den tanke, at de kræfter, som støtter øgede offentlige udgifter eller modsætter sig deres reduktion, systematisk er stærkere, end de kræfter der hhv. modarbejder vækst i de offentlige udgifter og virker for deres reduktion. Frem-

Figur 1. Sociallovgivning



kaldt af de institutionelle rammer omkring offentlige udgiftsbeslutninger bringes borgerne ønsker ind i beslutningsprocessen med en systematisk skævhed. Konsekvensen er, at det kollektive beslutningssystem er bedre egnet til at varetage gruppespecifikke, ikke-kollektive interesser, end til at varetage de egentlige fælles interesser.¹

Den enkelte gruppe anser »de andre grupper« skattebetaling som et frit gode. Hver især tror vi at nyde fordel af udgiften til gavn for egen gruppe, men glemmer at vi medvirker til at bære udgifterne ved »de andre grupper« fordele. Individuel rationalitet er kollektivt selvbedrag.

Scenen er da sat for udviklingen af den parodiske tilskudsstat, der dels er dømt til at løbe ind i fiskale kriser og dels potentielt svækker det økonomiske systems funktion. Hunden lever af sin egen hale. Hundens velfærd forringes.

Det er derfor væsentligt at være opmærksom på de institutionelle spilleregler selvstændige funktion som problemskabende mekanisme. Det er iøvrigt en betragtning, den svenske økonomikommission under Assar Lindbecks ledelse tillagde en ikke ringe vægt. Betragtningen er også væsentlig, fordi man bør undgå en forveksling af den parodiske tilskudsstat med den egentlige velfærdsstat.

Tolket som rationalet bag velfærdsstaten understreger tegningen, at en stor del af velfærdsstatens foranstaltninger har til formål at sikre en bedre overensstemmelse mellem den enkeltes indkomstudvikling over livsløbet på den ene side og den ønskede forbrugsprofil på den anden side. Der er således intet til hinder for, at den enkelte over livsløbet betaler sine ydelser selv – lever af sin egen hale –, men i kraft af en mere hensigtsmæssig fordeling af indkomsten over livet opnår en højere velfærd. Denne omfordeling af den

enkeltes indkomst over livsløbet krydses så selvsagt af en omfordeling mellem dem, der rammes af f.eks. ledighed, sygdom og invaliditet, og dem, som ikke berøres af sådanne begivenheder. Det er en begrundet risikoudligning. En solidaritet, der er værd at bevare.

Naturligvis har også foranstaltninger af denne karakter deres udspring i særlige gruppers krav, politiske kompromisser o.s.v.; men dybest set, og det er pointen, er der et rationalt bag velfærdsstaten. Den genuine velfærdsstat er værd at bevare.

Det er derfor ikke ejendommeligt, at den moderne velfærdsstat har fået karakter af et fælleseuropæisk efterkrigsideal. For europæeren er velfærdsstaten som begreb en del af samfundet og kulturen. Den konstituerer civilisationen.

2. Udfordringen

Dette til trods stiller stadig flere spørgsmålstegn ved, om idealet kan opretholdes. Hvis svaret skal være et ja, fordrer det åbenhed overfor tanken om bortfjernelse af de elementer, som skaber problemer for idealets overlevelse. Det var derfor på sin plads, at tidligere statsminister Poul Schlüter i 1991 nedsatte en Socialkommission med den opgave at udforme et forslag for hele overførselsindkomstområdet med det sigte at nå frem til et fremtidssikret, mere sammenhængende og forenklet system, hvor de menneskelige og økonomiske ressourcer anvendes bedre.²

I sine forslag har Socialkommissionen behandlet og søgt at svække »de tre bekymringer«, der med vekslende styrke gør sig gældende i mange lande. De kan sammenfattes i form af tre stikord:

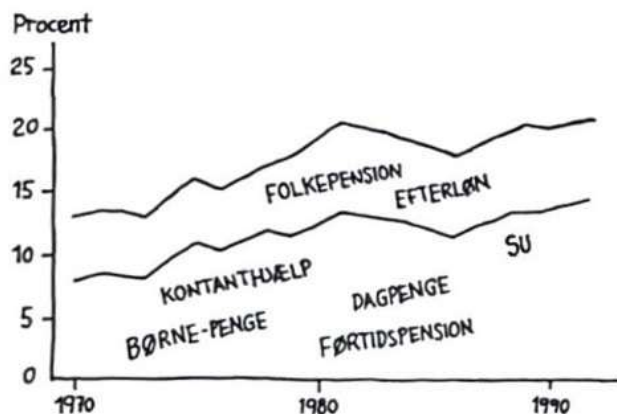
- omkostningsstigningen (finansieringsproblemet);
- konkurrenceevneproblemet;

- tilskyndelseeffekterne (samspillet mellem sikringsordningerne og det økonomiske systems funktion iøvrigt).

3. De tre bekymringer

Over de sidste knap 25 år er der sket en betydelig vækst i overførselsindkomsterne, der, som det fremgår af figur 2, er vokset fra 12 ½ pct. til godt 20 pct. af bruttofaktorindkomsten.

Figur 2. Overførslernes andel af bruttofaktorindkomsten 1970-92



En stigende andel af produktionen går til overførselsindkomster

Denne vækst vil kun i mindre grad blive redresseret ved et konjunkturopsving, fordi der i udgangssituationen er et betydeligt statsfinansielt underskud, og fordi der forventes en betydelig befolkningsaldring, som sætter ind kort efter årtusindskiftet. En sådan omkostningsstigning rejser et finansieringsproblem, der har at gøre med den gammelkendte diskussion om skattetrykkets grænser. Et øget skattetryk driver en kile ind imellem virksomhedens omkostninger og den ansattes aflønning med muligt afledte konsekvenser for den enkeltes eget arbejdsudbud, den enkeltes efterspørgsel efter andres udbud af serviceydelser, omfanget af »gør det selv«-aktiviteter, udviklingen af en bytteøkonomi, tendensen imod sort økonomi, svækkelse af arbejdsde-

lingen, skatteomgåelser, skatteunddragelser o.s.v.³

Afledt af omkostningsstigningen er der blevet talt meget om et konkurrenceevneproblem. Hvad enten de sociale udgifter finansieres ved beskatning af virksomhederne, så de umiddelbart fremtræder som en omkostning, eller ved individuel beskatning, der via løndannelsen påvirker omkostningerne, svækkes konkurrenceevnen i forhold til lande med mindre skattetryk og i forhold til lavtlønslandene.

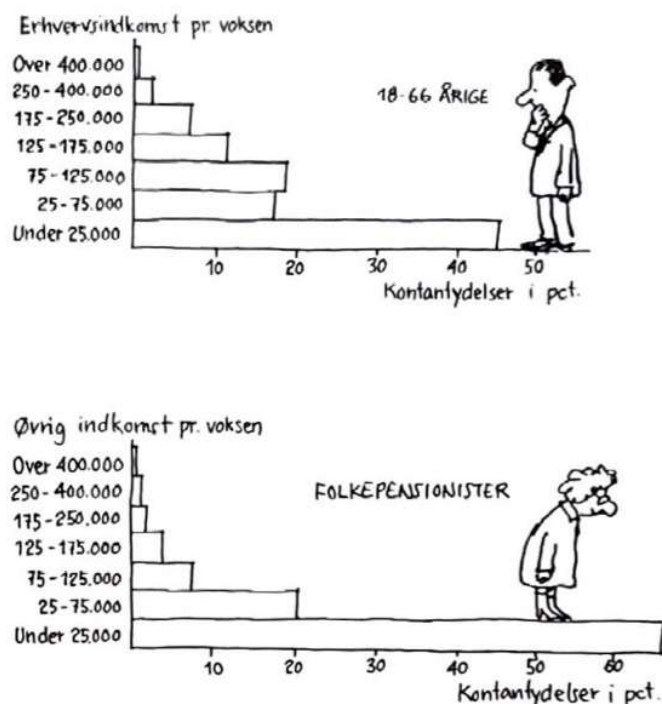
Den tredje bekymring vedrører det forhold, at der fra en række velfærdsforanstaltninger kan tænkes at udgå virkninger, som svækker de tilskyndelseeffekter, der er væsentlige for det økonomiske systems funktion. Det drejer sig f.eks. om tilskyndelsen til jobsøgning, herunder geografisk og faglig mobilitet, virksomhedernes tilskyndelse til at tilrettelægge produktionen med stabil beskæftigelse for øje, virkningerne på løndannelsen og de heraf flydende effekter på beskæftigelsen, samspillet mellem opgavefordeling og finansielt ansvar mellem det offentliges delsektorer, tilskyndelser til fravær fra arbejdspladsen, virksomhedernes incitament til at medvirke til revalidering af personer ramt af sygdom og handicap, påvirkning af tilbagetrækningsmønsteret, effekter på den private opsparing o.s.v. Omfanget og udstrækningen af disse mulige påvirkninger kan diskuteres, men det må være et mål at indrette »systemerne«, så risikoen for uheldige effekter minimeres, hvis det iøvrigt kan ske, uden at man sætter begrundede værdier over styr. Denne tanke har i en ikke ringe grad været bestemmende for Socialkommissionens forslag til justeringer af velfærdsstaten.

4. Lidt baggrundsinformation

Det kan være nyttigt at give en kort baggrundsinformation som grundlag for over-

vejelser over, om presset mod velfærdsstaten kan lettes.

Figur 3. Overførsler fordelt efter modtagerfamiliens øvrige indkomst

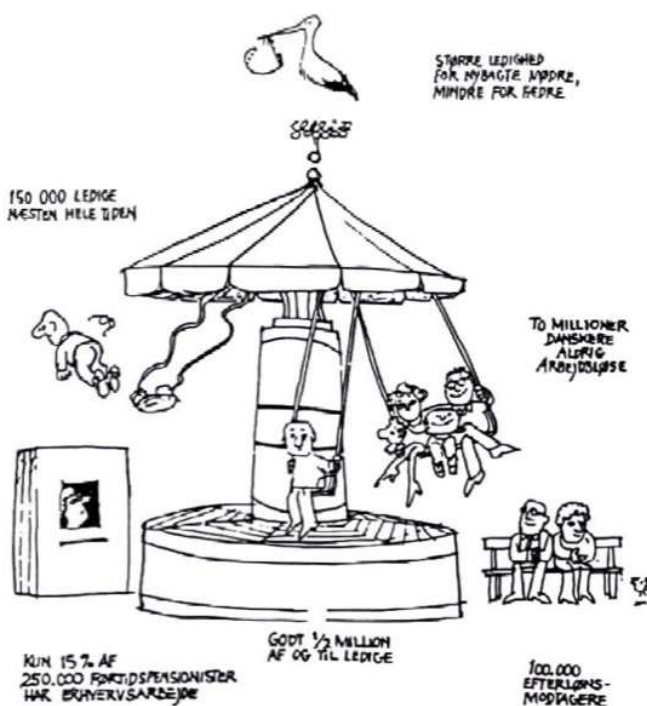


De andel af de samlede overførselsindkomster der går til familier i forskellige indkomstgrupper

Figur 3 illustrerer overførslerne fordelt efter modtagerfamiliens øvrige indkomst. Det ses, at overførselsindkomsterne, selv når de ansues i det enkelte år, i alt afgørende grad tilfalder lavindkomstgrupperne. Der er ikke meget at hente i tanken om indkomstafhængige ydelser.

En vurdering af velfærdsstatens aktuelle problemer forudsætter medtænkning af forholdene på arbejdsmarkedet, ja forudsætter overhovedet en nødvendig integration af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken. Det fremgår med al tydelighed af den arbejdsmarkeds-karrusel, der er illustreret i figur 4.

Figur 4. »Arbejdsmarkeds karrusel«

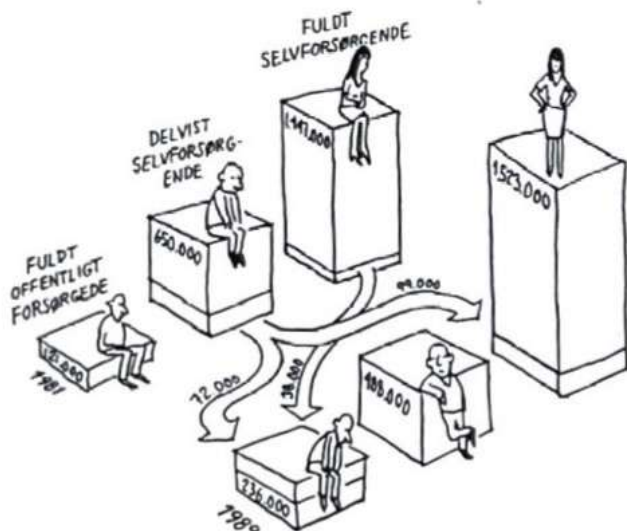


Sammenhængende med den betydelige strukturarbejdsløshed er ledigheden stærkt koncentreret om en mindre gruppe, der er ledig næsten hele tiden. Herudover er der en gruppe, som rammes af og til, og en ikke ubetydelig gruppe, der er »lukket ude« fra arbejdsmarkedet. Endelig er der den store gruppe på »den grønne gren«, som kun sjældent – og da kortvarigt – berøres af ledighed. Arbejdsmarkedet er i stigende grad blevet opdelt i et A- og et B-hold, insiderne og outsiderne. Det er på en og samme tid en funktion af og en årsag til en svækkelse af de automatisk virkende kræfter i arbejdsmarkedet, der tenderer imod en fastlåsning på offentlig forsørgelse og en alt for høj strukturarbejdsløshed. Det kan ikke udelukkes, at der her er en sammenhæng til udformningen af især dagpengeordningen og kontanthjælpen.

Konsekvensen har været en betydelig polarisering af arbejdsmarkedet og samfundet. Ikke sært at begrebet social udstødelse spiller en stadig stigende rolle i den europæiske social-

politiske debat.⁴ Tendensen fremgår af figur 5, som illustrerer den polarisering, der har præget 1980'erne. Man ser en kraftig vækst i gruppen af fuldt selvforsørgende og en endnu stærkere vækst i gruppen af fuldt offentligt forsørgede. Konsekvensen er en betydelig uddynding i mellemgruppen.

Figur 5. Arbejdsmarkedets polarisering i 1980'erne

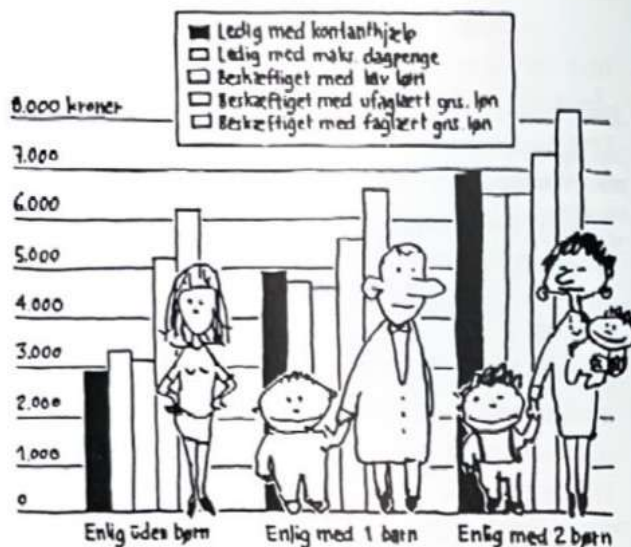


Der er blevet flere fuldt offentligt forsørgede i 1980'erne

Det diskuteres ofte, om »det kan betale sig« at arbejde. Svaret er for de fleste et ja. Der er generelt knyttet økonomisk fordel til at komme i beskæftigelse, jf. figur 6; men det fremgår også af figuren, at der i sammenhængen kan være problemer knyttet til enlige med beskæftigelse i lavtlønsområdet.

Det blev ovenfor nævnt, at der var behov for en snævrere sammenknytning af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken. Argumentet kunne udvides til at omfatte også uddannelsespolitikken. For det første fordi uddannelse på det individuelle plan er en så afgørende bestemmende faktor for succes eller fiasko på arbejdsmarkedet. For det andet fordi uddannelse er af stor betydning, hvis den strukturelle arbejdsløshed skal nedbringes. Den sortering for livet, der ytrer sig i, at det fremdeles er

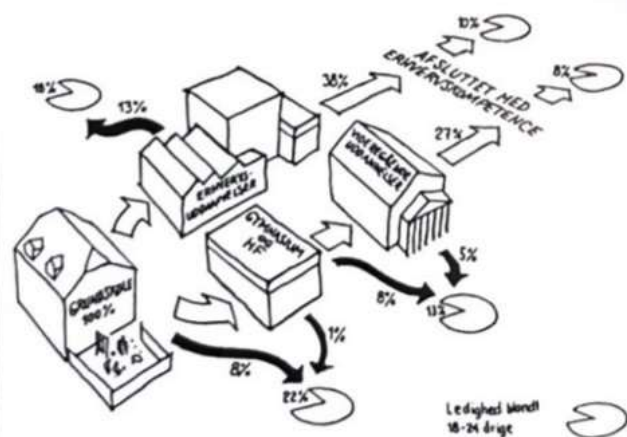
Figur 6. Rådighedsbeløb pr. måned i forskellige familier



Med de nuværende regler kan det ikke altid betale sig at arbejde

ca. 1/3 af en ungdomsårgang, som ikke får en erhvervskompetencegivende uddannelse, er en medvirkende faktor i fastholdelsen af en høj strukturledighed.

Figur 7. »Sortering for livet«



Kun 2 ud af 3 opnår en erhvervskompetencegivende uddannelse

5. Forslag til justering af velfærdsstaten

Socialkommissionens meget omfattende forslag, der her kun kan præsenteres i et overordnet perspektiv, kan samles under tre hovedoverskrifter: en ydelses-, en aktiverings- og en finansieringsreform. De overordnede hensyn, som i sig indebærer muligheden for at justere velfærdsstaten, er

- at der skal være et økonomisk sikkerhedsnet for alle;
- at det skal kunne betale sig at arbejde, at uddanne sig og at være aktiv fremfor at være forsørget på passive ydelser;
- at det skal være fordelagtigt at forsikre sig og at spare op;
- at rettigheder og pligter skal være veldefinerede;
- at der konsekvent skal prioriteres til fordel for de svageste grupper;
- at beslutningskompetence og økonomisk ansvar altid skal følges ad;
- at incitamenter skal være i overensstemmelse med de mål, der forfølges.

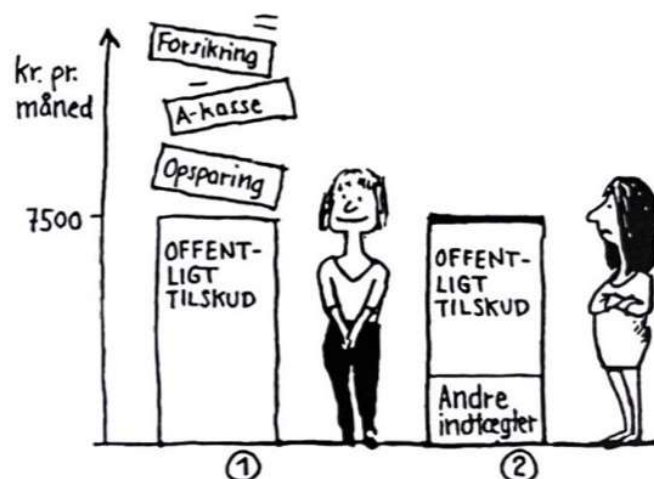
6. Ydelsesreformen

Derfor bygger det samlede forslag på en systematisk gennemført sondring mellem de såkaldte grundydelse og de supplerende overbygningsydelser ledsaget af en klar fordeling af finansieringsansvaret mellem det offentlige og arbejdsmarkedets parter. Ikke mindst i denne tanke ligger fremtidssikringen, fordi en struktur efter disse linjer muliggør en lettelse af »presset« på den offentlige sektor, uden tilsidesættelse af de grundmål der karakteriserer velfærdsstaten.

Ydelsesreformen bygger på en lige så konsekvent gennemført sondring mellem personer med en fast tilknytning til arbejdsmarkedet og personer uden. En fast tilknytning til arbejdsmarkedet disponerer for en ringe risiko for marginalisering. Derfor udløser en sådan fast

tilknytning i forslaget et medlemskort til arbejdsmarkedet, som »udstedes ved indgangen«, og som sikrer rettigheder og pligter.

Figur 8. Forsikring eller forsørgelse



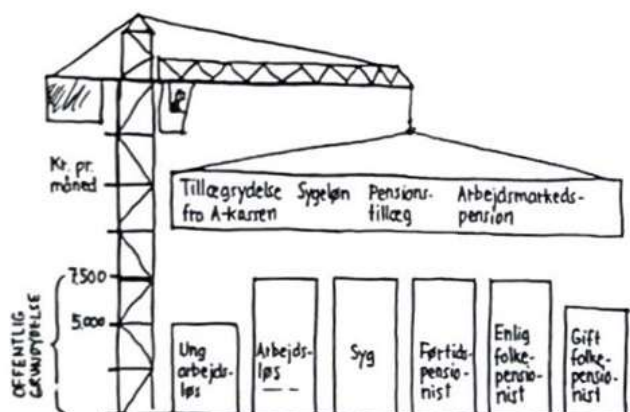
Personer uden arbejdsmarkedstilknytning kan få kontanthjælp, hvis de ikke har et forsørgelsesgrundlag, men aldrig mere end grundydelsen.

Figur 8 viser, at alle er sikret en grundydelse fra det offentlige. Den er for personer med arbejdsmarkedstilknytning uafhængig af samtidig indkomst og uden varighedsbegrænsninger, medens der for andre sker en modregning af egne midler. Arbejdsmarkedstilknyttede kan som overbygning have andre ordninger, der er organiseret af arbejdsmarkedets parter, eller som hviler på egne forsikringer og egen opsparing. Hermed er der gennemført en klar ansvarsfordeling mellem det offentlige og andre.

Alle ydelser skal efter forslaget være almindelig skattepligtig indkomst. Det indebærer selvsagt, hvad man har kaldt en »bruttoficerings«, og det følger, at alle særregler i anden lovgivning for modtagere af overførselsindkomster ophæves. Det vil sikre en ønskelig sammenlignelighed af ydernes størrelse og dermed bidrage til en mere ædruelig fordelingspolitisk diskussion.

Følges forslaget realiseres en meget enkel ydelsesstruktur for personer med arbejdsmarkedstilknøytning. Den er illustreret i figur 9. Alle offentlige overførsler samles i en lov om kontantydelse.

Figur 9. Grundydelse og supplerende dækning

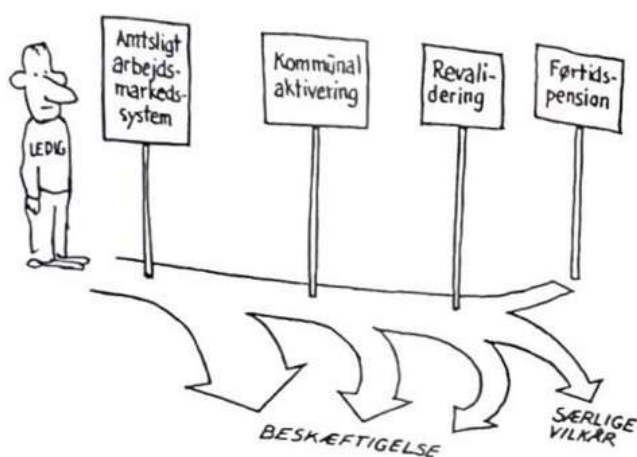


Arbejdsløshedsdagpenge vil efter forslaget omfatte en grundydelse og en tillæggydelse til ledige med mindst et års medlemsskab af arbejdsløshedsforsikringen. Det relative maximum foreslås reduceret til 80 pct. for at sikre, at der altid vil være en gevinst forbundet med at »komme i arbejde«. Omvendt øges det absolute maximum, så flere vil kunne opnå 80 pct.'s dækning. Vurderingen af dette forslag kan ikke foretages uafhængigt af forslagene til finansiering, jf. nedenfor. Der foreslås begrænsninger på adgangen til at oppebære tillæggydelse for nyuddannede og for unge under 25 år, idet sigtet er at undgå, at de rekrutteres til dagpengesystemet. De skal gennem forslagene til en aktiveringsreform for de unge stimuleres til uddannelse og beskæftigelse. Derfor gælder det også for dem, at de ikke kan oppebære grundydelsen i mere end 6 måneder forud for aktivering. Tillæggydelsen er iøvrigt tidsmæssigt begrænset til 4 år.

7. Aktiveringsreformen

Også aktiveringssystemet forenkles efter forslaget i betydelig grad. Et morads af løssrevne og usammenhængende regler erstattes af et enstrengt system, der er baseret på rettigheder og pligter, idet rettighederne er mest fremherskende i den første del af forløbet.

Figur 10. Aktiviseringssystemet



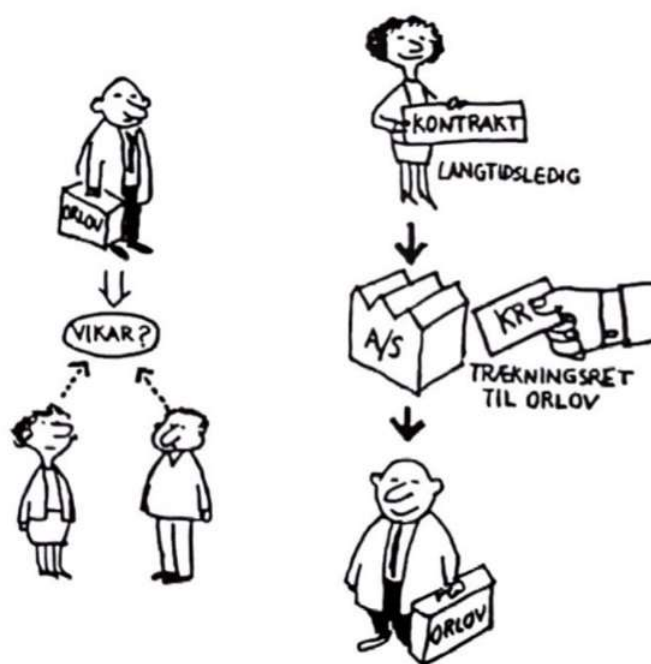
Der er ikke grund til at gå i detaljer med rettigheder og pligter. Hovedpointen er, at der entydigt prioriteres til fordel for de truede grupper, så risikoen for marginalisering og udstødelse reduceres. Dette er begrundet dels i en hensyntagen til den enkelte og dels i ønsket om at reducere den strukturelle del af ledigheden. Ideen i prioriteringen kan anskueliggøres således:

Prioritering af aktiveringsindsatsen

1. Unge uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der ikke har opnået arbejdsmarkedstilknøytning.	Ingen passive ydelser; altid aktive tilbud.
2. Dimittender samt unge, der netop har opnået arbejdsmarkedstilknøytning.	Højst 6 mdr. på passive ydelser før obligatorisk aktivering. Ret til aktivering straks.
3. Ufaglærte under 55 år med ustabil beskæftigelse og andre med kort erhvervserfaring samt gengangere i aktiveringssystemet.	Højst 24 mdr. på passiv ydelse før obligatorisk aktivering. Ret til aktivering efter 12 mdr.
4. Alle andre	Højst 33 mdr. på passive ydelser før obligatorisk aktivering. Ret til aktivering efter 21 mdr.

Et hovedmiddel – blandt mange andre – er forslaget om en rotationsordning. Idéen er illustreret i figur 11. Det centrale er, at det foreslåede løntilskud på 250.000 kr. følger den langtidsledige. Tilskudet udløses kun ved ansættelse af en langtidsledig. Af tilskudet er 75.000 kr. et egentligt løntilskud, medens de resterende 175.000 kr. kan anvendes til lønkomensation i forbindelse med orlov til uddannelse, forældreorlov eller orlov til fri disposition. Denne del af tilskudet har karakter af en trækningsret, der kan benyttes, når det er produktionsmæssigt hensigtsmæssigt. Herved centrerer interessen om den langtidslediges reducerede risiko for udstødelse og om muligheden for efteruddannelse. Begge som led i et forsøg på en reduktion af strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Ordningen er målrettet. Den koster kun noget, hvis »den virker«. Den fases automatisk ud, når ledigheden falder. Den er derfor ikke et bidrag til en fortsat udvikling af tilskudsstaten. Hertil kommer særlige aktiveringsordninger for unge uden arbejdsmarkedstilknøytning og en række forslag til bedring af uddannelsesmulighederne.

Figur 11. Rotationsmodellen.



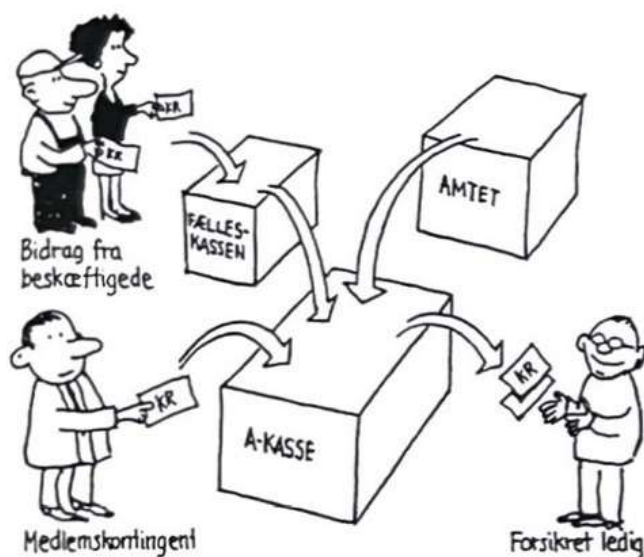
Ved at lade orlovspengene følge de langtidsledige er virkningen på strukturledigheden sikker

8. Finansiering og opgavefordeling

Ansvarsfordelingen og finansieringen foreslås i mange henseender omlagt, idet formålet er

- at sikre sammenhæng mellem kompetencefordeling og fordeling af økonomisk ansvar;
- at fjerne alle tilskyndelser til kassetænkning;
- at tilskynde til fremme af aktive frem for passive ydelser.

Figur 12. Finansiering af dagpenge til ledige



Grundydelsen til ledige finansieres af amtet med tilskud fra staten. Resten kommer fra medlemskontingenter og lønmodtagerbidrag fra alle, der har arbejde.

Der kan især være grund til et par bemærkninger om finansieringen af arbejdsløshedsdagpengene, som er illustreret i figur 12. Tanken er, at grundydelsen og kun grundydelsen finansieres over de offentlige kasser. Tillæggydelsen finansieres dels via arbejdsløshedskassekontingenter og dels fra en fælleskasse med indtægter fra et øremærket arbejdsmarkedsbidrag. Ordningen er udformet, så der ved justeringerne af ydelsesniveauerne og indretningen af finansieringen sikres en fordelingsmæssig acceptabel balance. Hovedpointen er selvsagt, at finansieringen opbyg-

ges, så den i sig selv tenderer at påvirke løndannelsen.

9. Specielt om de ældre

Vedrørende de ældre har Socialkommissionen især lagt vægt på, at der på plausible forudsætninger på den anden side årtusindskiftet må forventes en betydelig stigning i det, der teknisk betegnes ældreforsørgelsesbyrden. Denne »byrde« er søgt reduceret ved, at efterlønsordningen foreslås ændret, så tilgangsalderen øges til 63 år fra omkring årtusindskiftet, idet der heri implicit ligger en anbefaling af, at ordningen gradvis udfases i takt med en reduceret ledighed. Det skal ses i sammenhæng med, at det om folkepensionen foreslås, at denne skal kunne udtages efter eget valg fra og med 63 års alderen, idet pensionsstørrelsen afpasses svarende til den forventede restlevetid – dog uden hensyntagen til forskel i restlevetid for mænd og kvinder. Ordningen er således finansielt neutral og sigter ikke på at fremskynde eller opsætte tilbagetræknings tidspunktet. Dette forslag hviler på ønsket om en større mulighed for tilpasning til egne ønsker. Pensionen er fortsat sammensat af et grundbeløb og et pensionstillæg. Grundbeløbet skal være indkomstuafhængigt, medens der opereres med en aftrapningsordning for tillægget. Da pensionen i udgangssituationen er noget større end grundydelsen foreslås det, at der indføres en særlig reguleringsordning, indtil pensionsniveauet svarer til grundydelsen.

10. Perspektivet

Sigtet med det samlede forslag er at forenkle ydelses- og aktiveringssystemerne, at gøre dem mere målrettede og effektive, at indbygge en aftrapningsmekanisme i aktiveringsordningerne, så de automatisk udfases i takt med forbedrede arbejdsmarkedsvilkår, at sanere den fordelingspolitiske diskussion, at modvirke udstødelsen fra arbejdsmarkedet og

den deraf følgende samfundsmæssige polarisering, og – først og sidst – at bygge en struktur, hvor man har mulighed for at ekspandere enten de offentlige grundydelse eller de arbejdsmarkedsmæssige/private forsikrings-elementer med det sigte at reducere skatteklernes effekter.

Heri ligger 90ernes socialpolitiske udfordring: en klar ansvarsfordeling mellem det offentlige og andre, en understregning af arbejdsmarkedets og virksomhedernes ansvar, en finansiell struktur tilpasset ansvarsfordelingen, en samtænkning af arbejdsmarkedets- og socialpolitikken, en sikring af hensigtsmæssige tilskyndelser for alle involverede både enkeltpersoner, virksomheder, organisationer, delsektorer i det offentlige o.s.v., og en styrkelse af de automatisk virkende kræfters funktion.

Velfærdsstaten kan overleve, hvis vi vil. Der er svar på den sociale udfordring. Velfærdsstatens værste fjender er dem, der lukker øjnene for dens problemer.

Noter

1. Jf. Ole P.Kristensen, 1987, Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag og Jørn Henrik Petersen, 1987, Væksten i den offentlige sektor – institutioner og politik, politica, 19, p.454-467. For en mere nuanceret bedømmelse, se Jørn Henrik Petersen, (1988), Den offentlige sektors vækst. Baggrunden for Leviathan-litteraturen, i Klaus Nielsen (red.), Nyere udviklingslinier i økonomisk teori, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp.137-160.
2. Socialkommissionen har offentliggjort 7 rapporter, 3 debatoplæg, 9 dokumentationsrapporter og en kort sammenfatning. Overensstemmende med kommissionens opgave lægges i den følgende fremstilling vægten på overførselsindkomstområdet; men det er indlysende, at der også knytter sig problemer til det omfattende sæt af serviceydelse. De falder imidlertid udenfor denne artikels rammer.
3. I litteraturen påpeges det ofte, at konsekvenserne af et øget skattetryk er vanskeligt forudsebare, fordi der er såvel indkomst- som substitutionseffekter på spil. I den sammenhæng må man imidlertid være opmærksom på, at skattestigningernes indkomsteffekt, når skattestigningen er begrundet i en vækst i overførselsindkomsterne, modvirkes af transfereringernes indkomsteffekt, medens substitutionseffekterne slår fuldt igennem. En partiel analyse er derfor ikke meget sigende. Da området imidlertid maner til forsigtighed, understreges det, at der ovenfor tales om de »muligt afledte konsekvenser«.
4. Belyst i en dansk sammenhæng henvises til Jørn Henrik Petersen, Marginaliserings- og integrationsprocesser – om forebyggelse af udstødelse, Nationaløkonomisk Tidsskrift, 131, 1993, pp.221-237.