

Den danske velfærdsstat - vækst og krise

Velfærdsstaten 1960-81

Den offentlige sektor i Danmark er ikke enestående ved sin størrelse. Hvad det angår, ligger vi i klasse med en række andre rige lande, f. eks. Holland, Sverige, England, Tyskland, Frankrig, Irland m. fl. Derimod har væksten i de nordiske lande, og især i Danmark, været i overkanten i sammenligning med andre rige lande¹⁾. For Danmarks vedkommende fremgår væksten fra 1960 til 1981 af tabel 1.

Det bør nok bemærkes, at en række ændringer i statistiske definitioner og opgørelsesmetoder, men også i prisrelationer, forbrugssammensætning for varer m.v. i den betragtede periode har ændret sig så meget, at statistiske serier over så lang en periode både vanskeliggøres og i nogen grad mister deres mening. Man bør derfor alene lægge vægt på størrelsesordenen af tallene i tabel 1.

Det kan dog ikke bortforklares, at der i perioden har været en kraftig vækst i både det private og det kollektive forbrug. Men langt stærkere i det kollektive end i det private. Det er ligeledes klart, at sociale overførsler udgør en voksende del af de private indkomster. Dette er ikke blot en følge af arbejdsløsheden. Udbygningen af sikkerhedsnettet i form af forhøjelser i satser - f. eks. på dagpengeområdet - og

indførelse af nye ydelser - f. eks. familieydelse - fandt også sted i 1960'erne.

Den resulterende stigning i skattetryk- ket fremgår også af tabellen.

Væksten i den offentlige sektor er som nævnt et internationalt fænomen, hvor Danmark sammen med bl. a. de øvrige nordiske lande blot skiller sig ud ved styr- ken.

Der er opstillet en række forsøg på at forklare dette internationale fænomen²⁾³⁾. Den simpleste forklaring på væksten er, at der i markedsøkonomien gennem vare- priserne er indbygget nogle bremseklodser for efterspørgslen efter de producerede ydelser. Sådanne bremseklodser findes ikke på offentlige gratisydelser.

Denne forklaring kan imidlertid ikke stå alene. Inddragelsen af ydelser under den offentlige sektor flytter i princippet styringen over fra forbrugsefterspørgslen til de politiske beslutninger. Politiske or- ganer kan beslutte at undlade at tilfreds- stille hele efterspørgslen. Eller de kan sæt- te andre bremseklodser ind i form af tilde- lings- og udmålingsregler, visitationsme- kanismer etc. Erfaringen viser, at sådanne fremgangsmåder i vidt omfang har været benyttet. Begrundelsen for at flytte visse ydelser over fra den private sektor til den offentlige sektor har netop ofte været, at man foretrak denne form for regulering af efterspørgslen fremfor prismekanis- men.

Specielt i de nordiske lande har der må- ske været mindre modstand mod anven- delsen af den offentlige sektor end i andre

*Forskningschef, Amtskommunernes
og Kommunernes Forskningsinstitut,
fhv. socialminister.*

Tabel 1: Den offentlige sektors udvikling i Danmark 1960-1981.

	1960	1965	1970	1977	1981
Index for privat konsum. Faste priser	100	124	151	182	180
Index for kollekt. konsum. Faste priser	100	128	176	230	280
Sociale overførsler i % af private indkomster	8	8	13	15	19
Skatter og afgifter i % af BNP	23	29	43	42	45

Kilder: Statistiske Efterretninger. A 1978, 20, A 1982, 22, A 1982, 28. Statistiske Tiårsoversigter. 1974, 77, 78, 82. Lars Nørby Johansen: The Danish Welfare State 1945-1980, Odense Universitet 1982.

Note: Tabellen hviler fortrinsvis på nationalregnskabstal og regnskaber over offentlige finanser. Da der i tidens løb er sket ændringer i definitioner og opgørelsesmetoder, er der stor usikkerhed på tallene, især for 1960 og 1965.

lande, hvor religiøse eller politiske holdninger i nogen grad har blokeret for at lade netop den offentlige sektor løse samfundsopgaver i større omfang.

Eksempler herpå finder vi i den katolske sociallæres såkaldte subsidiaritetsprincip, efter hvilket samfundsorganerne ikke bør løse opgaver, som kan løses af individet selv, af familien eller private, ligesom overordnede samfundsorganer ikke bør påtage sig opgaver, som kan varetages af underordnede organer⁴⁾. Tilsvarende tilbageholdenhed over for den offentlige sektor ligger i liberalistisk, politiske holdninger.

De nordiske lande synes nærmest præget af den opfattelse, at det offentlige i mange henseender er et udmærket redskab til løsning af en række samfundsopgaver. I hvert fald er der en klar tendens til at foretrække direkte samfundsoprettelse fremfor offentlig støtte til private løsninger eller organisering af opgaveløsningen i selvstændige organer - som f.eks. socialforsikringer uden for offentligt regi. Der er tilsvarende en tendens til at løsrive retten til kontante ydelser fra bidragsbetalingen - bl. a. for at opnå bredde i personkredsen - og i det hele taget til at opgive særfinansiering af ydelserne til fordel for generel skattefinansiering. -Om end der i de øvrige nordiske lande på det seneste har været klare tendenser i retning

af øget finansiering gennem arbejdsmarkedsbidrag.

I det følgende skal der gives et forklaringsbidrag, der lægger vægt på, at der i perioden 1960-81 er foregået dybtgående samfundsforandringer, som har forringet mulighederne for løsningen af en række opgaver i de sociale netværk - først og fremmest familien - og som har forøget borgernes tilbøjelighed til at stille krav til den offentlige sektor. De vigtigste led i kæden er følgende:

1) I perioden skete der en dramatisk stigning i de gifte kvinders erhvervsdeltagelse og et tilsvarende fald i antallet af hjemmegående husmødre. Dette medførte en dramatisk svækkelse af familiens funktion som socialt netværk. Selv om en del gifte herunder blev deltidsarbejdende, og selv om nogle påtog sig dobbeltarbejde i erhverv og husholdning skete der en markant svækkelse af familierne som bædere af en række typiske netværks- og husmoderfunktioner: Rengøring, indkøb, madlavning, børnepasning og børneopdragelse, omsorg for syge og ældre, socialt beredskab i krisesituationer m. v. Visse husmoderopgaver blev overtaget eller aflastet af det private erhvervsliv, for eksempel gennem udviklingen af husholdningsredskaber og mindre vedligeholdelseskrævende byggematerialer, højere forarbejdningsgrad for fødemidler, centrali-

sering af indkøbsfunktionen i supermarkeder etc. Andre opgaver blev optaget af den offentlige sektor gennem udbygning af daginstitutioner, ældreomsorg, sundhedsvæsen og undervisningssektor.

2) Der blev ikke fra politisk side gjort noget alvorligt forsøg på at styre denne udvikling, f. eks. ved at analysere og påvirke de kræfter, der eventuelt lå bag de ret så dramatiske ændringer i familiemønsteret. Nogle kredse tog positiv stilling for udviklingen som udtryk for større ligestilling mellem kønnene. Men den generelle reaktion var en stereotyp udbygning af den offentlige service som svar på de forlængede køer og ventelister. Denne reaktionsmåde genfindes i tusindvis af beslutninger og bevillinger i offentlige organer både på centralt, regionalt og lokalt niveau. Den foregik stort set uafhængigt af politisk farve - højst med lidt nuancer i varme og reaktionshastighed. Hurtigst gik det under VKR-regeringen.

3) Denne reaktionsmåde har måske for sit vedkommende lettet vejen for ændringerne i familiestrukturen. I hvert fald finder man i flere andre lande med stærkere ideologiske blokeringer over for den offentlige sektor - f. eks. i USA og Tyskland - en parallel, men langsommere afvikling af husmodererhvervet.

4) De stærke samfundsforandringer har en tendens til at svække den uformelle sociale kontrol.

Især vil, når forandringerne rammer så

fundamentale sociale dannelser som familien. I et stabilt samfund med faste familiestrukturer vil det f. eks. næppe være udbredt at spekulere i, om man skal indgå ægteskab eller ej med henblik på at få mest muligt fra det offentlige og yde mindst muligt. Under sådanne betingelser vil det heller ikke være almindeligt, at forældre henviser deres børn til offentlig forsørgelse straks efter, at forældreforsørgerpligten er ophørt. Svækkelsen af den sociale kontrol er samtidig en svækkelse af mulighederne for at sociale opgaver løses i uformelle sociale netværk. Når det offentlige overtager opgaverne og leverer dem som gratis eller billige serviceydelser, medfører det tillige en negativ særbehandling af medlemmerne af de netværk, der fortsat fungerer som hidtil.

Netværk, familie, kvindearbejde

I perioden 1960-81 faldt antallet af hjemmegående husmødre i alderen 15-74 år fra 829.000 til 250.000. De resterende husmødre befinder sig især i alderen over 45 år. Kvinder i den alder, hvor der er hjemmeboende børn og unge i familien, er i dag stort set udearbejdende, enten på fuldtid eller deltid.

Samtidig er arbejdsstyrken steget med godt 600.000, hovedsagelig som følge af tilgangen af kvinder. Stærkest for så vidt angår de gifte kvinder. Men de ændrede vilkår omkring familien har også fået antallet af »faktisk samboende« til at stige i

Tabel 2. Arbejdsstyrke og husmødre 1960-81.

	1960	1965	1970	1977	1981
Arbejdsstyrken i 1000	2064	2235	2310	2537	2674
Heraf mænd	1448	1490	1466	1489	1486
kvinder	616	745	844	1048	1188
gifte kvinder	325	380	518	667	729
Ansæt i off. sektor	302	370	478	684	834
Husmødre uden for arbejdsstyrken	829	764	683	397	250

Kilder: Statistiske Tiårsoversigter.

Note: 1960, 65 og 1970: Folketællinger. 1977 og 1981: Arbejdsstyrketællinger.

et sådant omfang, at man ikke længere kan skelne skarpt mellem gifte og ikke-gifte⁵⁾.

Den stigende tilgang af kvinder har især vist sig ved en stærk vækst i den offentlige sektors arbejdsstyrke.

Disse tal overvurderer i nogen grad væksten i arbejdsstyrken såvel for kvinderne som den offentlige sektor, idet en stor del af tilgangen består i deltidsbeskæftigede.

Tages hensyn hertil ved, at alle omregnes til fuldtidsbeskæftigede, reduceres væksten i arbejdsstyrken til knap 400.000, hvoraf ca. 380.000 er kvinder. Dette fremgår af tabel 3, hvor der desuden er foretaget en udskillelse af væksten i fire områder af den offentlige sektor, som må formodes at have en vis forbindelse med svækkelsen af de sociale netværk, nemlig daginstitutionerne, ældreomsorgen, sygehusene samt undervisnings- og kulturområdet.

Den forøgede arbejdsstyrke har for størstedelens vedkommende medført stigende beskæftigelse i de fire nævnte områder af den offentlige sektor. Især efter 1965. Man bør nok i den forbindelse bemærke, at tilgangen før 1965 fortrinsvis bestod af ugifte, og at faldet i antallet af husmødre også var beskedent i denne periode. Der er med andre ord et nøje sammenfald mellem nedgangen i antallet af

husmødre og det voksende forbrug af arbejdskraft i de fire nævnte områder. Særlig tæt er den tidsmæssige sammenhæng på daginstitutionsområdet og ældreområdet, noget svagere på sygehusområdet og mindst i undervisningssektoren.

Substitutionen over for husmoderarbejdet har nok heller ikke samme nærhed for alle de fire nævnte områder.

Rubrikken »rest til øvrige erhverv« omfatter den del af arbejdsstyrken, som er beskæftiget i andre erhverv - herunder andre dele af den offentlige sektor - eller er arbejdsløse. Som følge af stigningen i arbejdsløsheden 1960-81 er beskæftigelsen i det, der her benævnes »øvrige erhverv«, gået tilbage i den betragtede periode som helhed.

Daginstitutionsområdet

Daginstitutioner og dagpleje er et område, hvor substitutionen over for netværksfunktionerne er åbenbar. Det spiller i den forbindelse ingen rolle, at det kan hævdes, at der i pædagogisk, psykologisk og social henseende ikke er fuldstændig identitet mellem husmoderens »ydelse« og institutioner/dagpleje. Afgørende er, at børnepasningen, mens forældrene er på arbejde, overtages af institutionerne eller dagplejen. Om der så herudover ydes mere eller mindre f. eks. i psykologisk henseende, er mindre vigtigt for vor pro-

**Tabel 3. Væksten i arbejdsstyrken i udvalgte erhverv 1960-81.
Omregnet til 1000 fuldtidsbeskæftigede.**

	1960-65	1965-70	1970-77	1977-81	1960-81
Daginstitutioner m.v.	1	8	18	22	49
Ældreomsorg	5	5	21	13	44
Sygehusene	5	14	19	6	44
Undervisning m.v.	22	15	37	28	102
I alt	33	42	95	69	239
Rest til øvrige erhverv	70	- 9	55	42	158
Vækst i arbejdsstyrken	103	33	150	111	397

Note: Reduktionen i forhold til den samlede arbejdsstyrke beregnet af forfatteren. Dokumentation i AKF i form af ikke publiceret notat.

Tabel 4. Daginstitutioner og tilskudsberettiget dagpleje i 1960-81.

	1960	1965	1970	1977	1981
Antal pladser i 1000	43	49	85	175	257
Antal ansatte, omregnet til 1000 fuldtidsansatte	10 ¹⁾	11 ¹⁾	19	37	59

1) Skønnet på grundlag af en forudsat konstant personalekvotient, der er den samme i 1960 og 65 som i 1970 jf. note til tabel 3. Skønnet er »forsigtigt« i den forstand, at det snarere undervurderer end overvurderer personalevæksten i årene 1960-1970.

blemstilling - omend særdeles vigtig i andre sammenhænge.

I de år, hvor antallet af husmødre er reduceret, er der sket en seksdobling i såvel antallet af pladser på daginstitutioner eller i tilskudsberettiget dagpleje som i det beregnede personaleforbrug.

Som bekendt udgør forældrebetalingen under en tredjedel af omkostningerne i daginstitutionerne. Det indebærer, at det offentlige yder et årligt tilskud på mellem 25.000 og ca. 80.000 pr. barn til pasning i institutioner m.v., mens der ikke ydes noget tilsvarende tilskud til børnepasning, der finder sted i hjemmet. Man kan næppe forestille sig, at udviklingen i kvindernes erhvervsdeltagelse skulle være upåvirket af dette forhold.

Stigningen i personaleforbruget i daginstitutioner og dagpleje svarer til ca. 13 pct. af stigningen i den kvindelige arbejdsstyrke 1960-81. Betragtes *kun* perioden efter 1965, er den tilsvarende procent 17.

3. Ældreomsorgen

For ældreomsorgens vedkommende er substitutionsforholdet knap så åbenbart som for daginstitutionerne. Det skal dog

anføres, at familiemedlemmernes betydning for de gamle er behandlet i ældrekommissionens rapporter, til dels i lyset af Socialforskningsinstituttets undersøgelser af de ældres forhold fra 1962 og 1977⁶⁾. Det fremgår heraf, at familien, især børnene, er en af de gamles vigtigste kilder til kontakter og praktisk hjælp, omsorg og pleje. Der er tillige en klar sammenhæng mellem de gamles kontaktmønster og deres hjælpebehov i forhold til social- og sundhedsområdet.

Personalestigningen har været endnu større end antallet af pladser på institutioner, svarende til en stigning i personalekvotienten fra omkring 0,5 i 1970 til omkring 0,9 i 1981. Dette udlægges sædvanligvis som udtryk for en standardstigning.

Det er tvivlsomt, om dette er en korrekt fortolkning.

Som det fremgår af tabel 6, er det i 15-års perioden fra 1962 til 1977 især sket en stigning i antallet af enligt boende gamle. Størstedelen af denne stigning er demografisk betinget - svarende til aldersforskydninger inden for ældregruppen og den større andel af enker og enkemænd blandt de ældste af de gamle. Der er tilsvarende et forøget antal svært handicap-

Tabel 5. Ældreomsorgen 1960-81.

	1960	1965	1970	1977	1981
Pladser i plejehjem m.v. i 1000			ca. 40	48	49
Hjemmehjælpere, i 1000	5		12	17	19
I alt personale i ældreomsorgen, omregnet til fuldtidsbeskæftigede	25 ¹⁾	30 ¹⁾	35	56	69

1) Se note til tabel 3.

Tabel 6. Sociale vilkår 1962 og 1977 for gamle uden for institution. 1000 personer.

	1962	1977	Stigning	Demografisk betinget stigning (alene ændret aldersfordeling)	Rest- stigning
Antal over 62	607	813	206	-	-
Bor m. ægtefælle	441	520	79	-	-
Bor alene	150	282	132	105	27
Svært handicappede	50	90	40	35	5
Svært handicappede og bor alene	12	40	28	8	20

Kilde: Bent Rold Andersen. Sygdomsbegrebet - biologi eller social adfærd? - »Sundhedspolitik«, AKF 1981. Data fra socialforskningsinstituttets undersøgelser. »Svært handicappede« svarer til førlighedsindeks på 5 og derover. Merete Platz: De ældres levevilkår 1977. SFI meddelelse nr. 32.

pede, hvoraf størsteparten også kan forklares ved den ændrede alderssammensætning. Relativt størst har stigningen imidlertid været for så vidt angår gamle, som både er enlig boende og svært handicappede. Her er antallet mere end tredoblet, og kun en mindre del af stigningen kan forklares med den demografiske udvikling. Dette kan næsten kun forklares ved, at der er sket et dramatisk fald i familiernes evne eller vilje til at have svage gamle boende hos sig. Dette måtte nødvendigvis føre til et stærkt forøget pres på institutionerne. Med et institutionsbyggeri, der kun delvis har fulgt med, må resultatet blive strammere visitation og tungere klientel på institutionerne, selv om den aldersbetingede plejehjemsfrekvens har været stort set uforandret⁷⁾. Dermed også en forøget personalekvotient. En sådan udvikling afspejler nok et forøget ressourceforbrug, men ikke nød-

vendigvis en forhøjet standard i ældresektoren.

Man skal nok være opmærksom på, at de ældstes børn ofte befinder sig i aldersgruppen 45-65, hvor ændringerne i familiestrukturen hidtil har været mindst. Man må således forvente en skærpelse af efterspørgslen efter ældreomsorgsydelser, efterhånden som de erhvervsarbejdende kvinder når op i denne alderskategori.

Stigningen i ældresektorens personaleforbrug svarer til 12 pct. af væksten i den kvindelige arbejdsstyrke 1960-81.

Sygehusvæsenet

Måske er det ikke helt ligetil at få øje på substitutionsrelationerne mellem sygehussektoren og netværksfunktionerne. Især når man forestiller sig sygehusvæsenet som et sted, hvor man behandler traditionelle, biologisk betingede sygdomstilstan-

Tabel 7. Sygehusvæsenet 1965-80.

	1965	1970	1977	1980
<i>Somatiske og Psykiatriske sygehuse. I 1000 enheder.</i>				
Antal normerede senge	38	40	44	42
indlæggelser	613	748	928	911 ¹⁾
sengedage	12.619	13.156	12.747	12.247 ¹⁾
Personale	50	64	83	88

Kilder: Jens Erik Steenstrup og K. Madsen-Østerbye: Sundhedssektoren. AKF, 1980. Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet. AKF, 1982. Statistisk Tiårsoversigt 1982.

1) 1979. Antal indlæggelser opgøres ikke i 1979. Er her skønnet 1000 over antallet af udskrevne eller døde, svarende til forholdene i de foregående år.

de med traditionelle lægeligt betingede metoder.

Substitutionsrelationerne kommer imidlertid frem bl. a. gennem det betydelige »overforbrug« af sygehusydelse blandt de ældre⁸⁾. Dette overforbrug er såvel socialt som biologisk betinget. Indlæggelserne og mulighederne for udskrivelse hænger her ofte sammen med styrken i det sociale netværk omkring den gamle jf. f. eks. de betydelige forskelle i sengedagsforbruget for enlige og gifte⁹⁾.

Herudover synes der i nogen grad at være tale om en ændring i sygdomsbegrebet, således at sygdomstilstandene i stigende grad optræder som følge af sociale belastninger, hvis diagnose passer dårligt i de sædvanlige klassifikationer, og hvis behandling i nogen grad falder uden for de traditionelle lægelige metoder. Ikke desto mindre vil såvel den praktiserende læge som sygehuset i vidt omfang behandle den pågældende på lige fod med de kendte biologisk betingede sygdomme¹⁰⁾.

Såfremt disse forhold inddrages i billedet, er det særdeles plausibelt, at svækkelsen af de familiebetingsede sociale netværk kan bidrage til at forklare stigningen i antallet af indlæggelser i sygehuse, jf. tabel 7.

Væksten i sygehusenes personaleforbrug svarer til 10 pct. af stigningen i den kvindelige arbejdsstyrke 1960-81.

Undervisningssektoren

Undervisningssektoren er det af de betragtede områder, der har haft stærkest stigning i tiden 1960-81. Personaleforbruget er vokset med 140.000. Væksten svarer til 37 pct. af stigningen i den kvindelige arbejdsstyrke i perioden.

Vi er på den anden side nok her på dette område, hvor substitutionsforholdet over til netværksfunktionerne er mindst. Ganske vist kan svækkede familienetværk tænkes at øge kravene til skolen og således motivere nedsatte klassekvotienter, oprettelse af flere særklasser m. v. Men det er på den anden side mere nærliggende at forklare det forøgede personaleforbrug ved den forlængelse af skolealderen, der har fundet sted, herunder det forøgede antal uddannelsessøgende i gymnasiet og andre skoleformer for 16-19-årige, samt i de efterliggende uddannelser. Stigningen har snarere relation til en høj indkomstelasticitet for efterspørgslen efter uddannelse - og til forbedrede støttemuligheder - end til husmodererhvervets forsvinden og det sociale netværks svækkelse.

Det bør vel også nævnes, at forbruget af uddannelse på trods af den stærke vækst næppe er bragt højere i Danmark end i de fleste lande, som vi i øvrigt kan sammenligne os med.

Sammenfattende betragtninger

En del af væksten i den offentlige sektors

Tabel 8. Undervisningssektoren 1960-81.

	1960	1965	1970	1977	1981
Uddannelsesøgende i 1000					
i folkeskolen		669	722	806	785
i gymnasiet		25	34	44	61
i universiteter		23	35	51	46
Personale i undervisning, kultur, kirke, omregnet til 1000 fuldtidsbeskæftigede	69	91	106	143	171

Kilde: Tiårsoversigter.

personaleforbrug har sandsynligvis sammenhæng med den forøgede efterspørgsel fra ændringer i familiestrukturer og sociale netværk, først og fremmest i forbindelse med kvindernes forøgede erhvervsfrekvens og faldet i antallet af hjemmegående husmødre. På disse områder synes efterspørgslen at rette sig mod traditionelle offentlige ydelser, også selv om disses institutionelle struktur gør dem tvivlsomt egnede til at dække det pågældende behov. Dette fænomen kan iagttages på daginstitutionsområdet, men især inden for ældreomsorgen og på sygehusområdet, hvor ændringer i de ældres sociale situation og i sygdomsbegrebet har ført til vækst i plejehjem og sygehuse fremfor udvikling af f. eks. ændrede boligmiljøer for ældre eller socialmedicinske behandlingsformer over for belastningssygdomme. Her er det overvejende sandsynligt, at den offentlige sektors stereotype reaktionsmåde har ført til en dårlig behovsdækning og til ressourcespild. På den anden side har den stærkeste vækst fundet sted i undervisningssektoren, hvor stigningen i mindre grad er udtryk for en erstatning for svækkede sociale netværk, snarere for en reel standardforøgelse og højere behovsdækning, muligvis i overensstemmelse med befolkningens prioritering.

Begge disse udviklingsmekanismer rejser imidlertid det spørgsmål, om udviklingen kan fortsætte. Der tænkes i denne forbindelse ikke så meget på, om en stor offentlig sektor er en byrde på samfundsøkonomien. En stor undervisningssektor f. eks. er vel ikke i sig selv nogen større byrde, når den er skattefinansieret, end når den er finansieret over forbrugerbetaling. Empiriske undersøgelser viser ingen klar sammenhæng mellem de økonomiske balanceproblemer og størrelsen af det offentlige forbrug¹¹⁾.

Problemet ligger snarere i den adfærd,

som et stort skattefinansieret kollektivt forbrug kan fremkalde hos borgerne. De sidste tyve års udvikling har medført, at den enkelte borgers velfærd i langt højere grad end tidligere er bestemt af den andel, han kan sikre sig af det kollektive forbrug eller af indkomstoverførslerne. Han opmuntres herigennem til en adfærd, der forøger denne andel. At undlade at indgå ægteskab for at få adgang til goder, der er forbeholdt enlige. At anvende daginstitutioner fremfor privat børnepasning for at maksimere det offentlige tilskud osv. Samtidig medfører den forøgede skattebyrde, og især de høje marginalsatter, en stærk tilskyndelse til skatteunddragelse, f. eks. gennem udnyttelse af fradragsmuligheder og deltagelse i undergrundsøkonomi. Det kan blive umuligt for de politiske myndigheder at få enderne til at mødes.

Løsningen på disse dilemmaer ligger ikke blot i en effektivisering af den offentlige sektor i den traditionelle forstand, at flere ydelser af samme art søges fremskaffet med mindre ressourceforbrug. Det er nok så vigtigt at finde frem til politiske beslutningsmekanismer, der analyserer og styrer kræfterne i samfundsudviklingen, og som udvikler alternative politikker.

Det drejer sig blandt andet om at beslutningerne i den offentlige sektor kommer til at hvile på solidere analyser af karakteren af efterspørgslen efter offentlige ydelser, så man ikke risikerer at levere serviceydelser, som nok efterspørges, men som ikke løser de nødvendige samfundsfunktioner. Man kan her finde talrige eksempler indenfor såvel social- og sundheds- som undervisningsområdet. Klarest måske for ældreområdet. Her er der opstået udækkede behov, ikke blot ved at de svækkede sociale netværk har berøvet de gamle nogle af mulighederne for at få praktisk hjælp, omsorg, pleje og kontakt

gennem de yngre generationer, men også ved at butiks- og servicekoncentrationen, udtyndingen af den kollektive trafik, og ændringen af nærmiljøernes funktion og døgnrytme m. v. generelt har svækket de ældres muligheder for at bevare brede kontaktflader ud til samfundslivet. Det er langt fra givet, at det bedste svar på dette er levering af billig hjemmehjælp, institutionsservice og dagcentre m. v. samt lap-perier på skaderne ved udbygning af medicinske og langtidsmedicinske sygehusafdelinger. Det vil klart være bedre f. eks. at forbedre de gamles kontaktflader gennem anvisning af egnede ældreboliger med gode adgangsforhold, befordring og almen service, jf. ældrekommissionens mange forslag af denne art. Vanskeligheden er imidlertid, at svækkelsen af de sociale nerværk ikke umiddelbart giver sig udslag i et iagttageligt behov for en politik af denne type. Derimod slår den ud i funktions- og helbredsproblemer, der af de offentlige myndigheder umiddelbart opfattes som uafviselige behov for sygebehandling, hjemmehjælp eller plejehjemsanbringelse.

En næsten parallel beskrivelse kan faktisk gives af selve grundfænomenet i de sidste 20 års sociale forandringer: Husmodererhvervets afvikling. Det er naturligvis muligt, at der er tale om et bevidst og rationelt valg af livsform fra familiernes side, hvor man har foretrukket at løse en række fællesfunktioner ved hjælp af opvaskemaskiner, frysevarer, ugeindkøb i supermarkeder og dagpleje af børnene fremfor en kortere udearbejdstid og tilsvarende mere tid til husmoderfunktioner i hjemmet for den ene eller begge samboende. Et valg af udearbejde for begge kunne være motiveret i den højere materielle levestandard eller i at man ønskede denne livsform. Hvis der var tale om et sådant ægte valg, vil det imidlertid også

vide sig i at familierne var villige til at betale, ikke blot for de dyrere færdigkogte middagsretter, men også for børnepasning m. v. Begrundelsen for de offentlige tilskud til daginstitutioner og dagpleje bortfalder med andre ord - bortset måske for et tilskud der modsvarer skattefriheden for husmoderarbejdet med børnepasningen.

De store offentlige tilskud til daginstitutionerne og dagplejen er da også reelt motiveret af en antagelse af, at de fleste børnefamilier ikke har noget valg. Omkostningerne ved at have børn og ved etablering kræver to indkomster. Der henvises i den forbindelse som regel til den skæve tidsprofil for realhuslejerne, som medfører en »vandgrødsperiode«, når man er ung, og en »bøfperiode« som midaldrende. Hvis dette er problemet, vil tilskud til institutionerne imidlertid heller ikke være et relevant svar. Det vil snarere ligge i bedre boligsikring eller børnetilskud. Eller mest direkte i indekserede former for finansiering af boligbyggerier, som kunne udjævne realhuslejens profil.

Ud fra denne betragtning kan indekslån opfattes som et politisk alternativ til offentlige tilskud til daginstitutioner. Men der er næppe nogensinde for et politisk organ opstillet et beslutningsgrundlag, hvor dette valg er blevet præciseret: Alene det forhold, at de to indgrebstyper hører under forskellige ministerier gør det vanskeligt. Resultatet er, at de kommunalbestyrelser, som har ansvaret for institutionsudbygningen, præsenteres for behov, hvis imødekommelse fremtræder som uafviseligt. Man kan så rationalisere og effektivisere børnepasning og børneopdragelse så meget det skal være. Det vil kun skrabe i problemets overflade.

Velfærdsstatens dilemma er politisk. Den har mere end noget andet at gøre med opskæringen af den politiske beslut-

ningsproces i jerntæppeadskilte niveauer og sektorer, og med opsplitningen af sammenhængende beslutningsklynger i adskilte dagsordenspunkter. Hermed reduceres en række af vore politiske organer til passive tilpassere til ydre vilkår, som de i øvrigt kun øver en minimal bevidst og styret, indflydelse på.

Den, der kun tager uafviselige beslutninger, beslutter ingenting!

Noter:

1. Se: K. Møller Pedersen og Jørn Henrik Petersen: *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?* Berlingske Leksikon Bibliotek, København 1980.
2. Der tænkes ikke her på normative teorier, som søger at bestemme, hvornår offentlig produktion bidrager til den samfundsøkonomiske velfærd.
3. Daniel Tarschys m.fl.: *Offentlig sektor i tilvækst*. Stockholm 1975. Indeholder en oversigt over de mest udbredte teorier.
4. Pius XI: »Quadragesimo Anno«, 15.5.1931. Tysk oversættelse i Elisabeth Liefmann-Keil: *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961.
5. Antallet af papirløst samlevende er ved SFI's omnibusundersøgelse 1976-77 opgjort til 315.000 personer. Levevilkår i Danmark 1980, tabel 3.9.
6. De ældres vilkår. Ældrekommissionens 2. delrapport 1981.
7. Ældrekommissionens 2. delrapport s. 47.
8. Jens Erik Steenstrup og K. Madsen-Østerbye. Sundhedssektoren. AKF, 1980.
9. Ældrekommissionens 2. delrapport s. 252.
10. Se flere af artiklerne i K. Madsen-Østerbye (red.). *Sundhedspolitik?* AKF, 1981.
11. Harold Wilenskys artikel i »The Welfare State in Crises«, OECD, 1981.

Litteratur:

- Johansen, Lars Nørby. *The Danish Welfare State, 1945-1980. Institutional Profile and Basic Tables*. Odense 1982.
- Liefmann-Keil, Elisabeth. *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin - Göttingen - Heidelberg 1961.
- Madsen-Østerbye, Kristian, (red.). *Sundhedspolitik?* København 1981.
- Mikkelsen, Palle, m.fl. *Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet*. København 1982.
- Pedersen, Kjeld Møller og Jørn Henrik Petersen. *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?* København 1980.
- Steenstrup, Jens Erik, og K. Madsen-Østerbye. *Sundhedssektoren. Ressourcer og produktion siden 1965*. København 1980.
- Tarschys, Daniel, m.fl. *Offentlig sektor i tilvækst*. Stockholm 1975.
- The Welfare State in Crises*. OECD. Paris 1981.
- De ældres vilkår*. Ældrekommissionens 2. delrapport 1981.
- En sammenhængende ældrepolitik*. Ældrekommissionens 3. delrapport 1982.
- Statistiske Efterretninger*.
- Statistiske Tidsoversigter*.
- Levevilkår i Danmark*. Statistisk oversigt 1980.