

Nr. 2 - 1994

67. årgang

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1994

67. årgang nr. 2. Maj 1994

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Lektor Peter Nedergaard, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 38 15 25 15.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Professor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 14 29 20
Telefax 33 32 58 05

Abonnement for 1994:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord	3
----------------------------	----------

TEMA: VELFÆRDSSTATEN UNDER PRES

Reformer af velfærdsstatens institutioner	4
--	----------

Peter Munk Christiansen

Velfærdsstat, mistillid og styrbarhed	14
--	-----------

Peter Nannestad og Martin Paldam

Velfærdsstatens krise – fup eller fakta?	36
---	-----------

Niels Ploug

Justeringer af velfærdsstaten?	44
---------------------------------------	-----------

Jørn Henrik Petersen

GENERELT

Økonomisk kronik, 2. halvår 1993	54
---	-----------

Henrik Fønø

Anmeldelser	60
--------------------	-----------

- The Odd Man Out? Danmark og den europæiske integration 1948-1992

Redaktionelt forord

Temaet for dette nummer af *Økonomi og Politik* er »Velfærdsstaten under pres«. Sigtet er gennem forskellige perspektiver på velfærdsstaten at finde frem til karakteren og styrken af presset mod velfærdsstaten i dens nuværende udformning.

Peter Munk Christiansen analyserer velfærdsstatens problemer og finder frem til, at de bl.a. skyldes en uklar fordeling af det offentliges roller som betaler og producent af offentlig service. Han er imidlertid skeptisk med hensyn til, om en skarpere opdeling er politisk mulig.

Peter Nannestad og *Martin Paldam* analyserer styringsproblemerne i velfærdsstaten. De påviser bl.a., at danske vælgere i usædvanlig høj grad straffer politikerne for en dårlig privatøkonomisk situation. Årsagen er, at den meget udbyggede velfærdsstat i vidt

omfang har påtaget sig ansvaret for borgernes personlige vé og vel.

Niels Ploug sammenligner opbygningen af den danske velfærdsstat på overførselsområdet med opbygningen i andre europæiske lande. På dette område er der klare forskelle, som muligvis kunne udgøre et pres mod den danske velfærdsstats indretning.

Endelig præsenterer *Jørn Henrik Petersen* forslagene til reform af den danske velfærdsstat, der fremkom som et resultat af Socialkommissionens arbejde, hvori han deltog. *Jørn Henrik Petersen* påpeger nødvendigheden af reformer af velfærdsstaten, hvis den skal overleve nogenlunde intakt.

Uden for tema bringes den halvårslige økonomiske kronik af *Henrik Fænøe*. Herudover er der en anmeldelse.

Peter Nedergaard
Redaktør

Reformer af velfærdsstatens institutioner

Peter Munk Christiansen, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

1. Indledning

Det er ikke mærkeligt, hvis danskeren kan have lidt svært ved at finde ud af velfærdsstaten. Hun ved, at hun betaler nogle af de højeste skatter i verden. Hun ved selvfølgelig også, at der hertil svarer udgifter, der er blandt verdens højeste. Alligevel er der åbenbare mangler ved de eksisterende ydelser og institutioner. Der er ventelister til helt almindelige sundhedsydelser, og der er ventelister på daginstitutions- og uddannelsesområdet. Det forekommer klart for de fleste, at der er åbenbare mangler i ydelserne til de ældre. Og så videre. Oven i købet er der vist nok konstante nedskæringer de fleste steder.

De borgerlige regeringer var efter 1982 optaget af at få styr på de offentlige udgifter og af en »modernisering« af den offentlige sektor. Den nye socialdemokratisk ledede regering har sat sig som mål at sikre velfærdsstatens bevarelse. Accenterne er forskellige, men de midler, der tages i anvendelse for at nå de i begge tilfælde noget uklart formulerede mål, er i vidt omfang hentet fra den samme værktøjskasse.

Spørgsmålet er, om det forgangne tiårs bestræbelser på modernisering og fornyelse i tilstrækkelig grad har bidraget til at afhjælpe nogle af de centrale problemer forbundet med drift af en omfattende offentlig serviceproduktion.

2. De offentlige serviceydelser i Danmark

Det danske offentlige udgiftstryk var så sent som i 1960 noget under gennemsnittet for OECD-landene og betydeligt under gennemsnittet for de nordeuropæiske lande, som vi traditionelt sammenligner os med. Disse relationer bevarede kun i få år. I 1980 hørte det offentlige udgiftstryk i Danmark til blandt de højeste i den vestlige verden, på linie med det hollandske og kun overgået af Sverige. Den imponerende vækst i det offentlige udgiftstryk i de da forløbne to årtier gjaldt såvel konsumet som de offentlige overførsler.

Hvor det danske offentlige konsum havde ligget på linie med de andre nordeuropæiske lande i begyndelsen af 1960'erne, var også konsumet i 1980 vokset til et niveau betragteligt over de øvrige OECD-lande, bortset fra det svenske. Til gengæld var overførslerne mere på niveau med de øvrige nordeuropæiske lande (Andersen og Christiansen, 1991). Fra slutningen af 1970'erne begyndte væksten i overførslerne imidlertid at overhale væksten i konsumet. Årsagen var dels arbejdsløsheden, dels den eksplosivt voksende gældsbyrde. Det betød naturligvis en klemme på udgifterne til institutionsydelser. I 1980 udgjorde det offentlige konsum 51 pct. af de samlede offentlige udgifter eksklusive kapitaludgifter. I 1992 var den tilsvarende andel 44 pct., jf. tabel 1. Det ses da også af tabel 1, at de absolutte udgifter til offentligt konsum efter en vækst i 1980'ernes første halvdel

blev holdt på samme niveau i faste priser efter midten af 1980'erne. Der må atter forventes en stigning i udgifterne til konsum fra 1993 - navnlig på grund af den stærke udbygning på daginstitutionsområdet. Samtidig vil væksten i overførselsudgifterne fortsætte - og vil kun kunne stoppes af et større fald i arbejdsløsheden.

Det danske offentlige konsum er imidlertid sammen med det svenske stadig på et højt niveau sammenlignet med andre OECD-lande, jf. tabel 2. I alle OECD-lande udgør udgifterne til sundhed, uddannelse og sociale formål en betragtelig andel af det offentlige konsum. For såvel Danmarks som Sveriges vedkommende er det klart det sociale konsum, der stikker af i forhold til de øvrige lan-

Tabel 1. De offentlige udgifter¹ 1980-1992, indeks i faste priser² (1980 = 100) og mia. kr. i løbende priser

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991 ³	1992 ³
Konsum	100	106	105	109	112	110	111	112
Overførsler, ekskl. renter	100	109	112	113	127	134	140	147
Renter	100	153	262	262	239	229	233	219
I alt	100	111	120	122	128	129	132	135
I alt, mia. kr. i løbende priser	195,4	267,0	326,3	356,1	414,9	454,0	478,6	497,2
Konsumets andel i pct.	51	49	44	44	45	44	43	43

1. Eksklusive kapitaludgifter.

2. Konsumet er deflateret med Danmarks Statistiks deflator for det offentlige konsum. Overførslerne og renteudgifterne er deflateret med forbrugerprisindekset.

3. Skøn fra Danmarks Statistik.

Kilde: *Statistisk Tiårsoversigt*, 1990, *Statistiske Efterretninger*. *Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance*, 1994: 1, samt *Nyt fra Danmarks Statistik*.

de. Forskellene i det offentlige sociale konsum mellem Danmark og Sverige på den ene side og nogle af de andre OECD-lande på den anden udtrykker ikke tilsvarende forskelle i ydelsesniveauet til borgerne, men at en del institutioner drives uden for offentligt regi, hvorfor de modtager tilskud, der konteres som overførsler. Mere detaljerede undersøgelser viser da også, at forskellene i ydelsesniveau på institutionsområdet mellem Danmark og eksempelvis Tyskland er væsentligt mindre end forskellene i socialt konsum (Andersen og Christiansen, 1991). En stor del af forskellen mellem konsumet i Danmark og en række andre nordeuropæiske lande skyldes altså, at egenproduktionen eller selvforsy-

ningsgraden i den offentlige sektor i Danmark er markant større end i de øvrige lande.

Dette makroperspektiv kan alene tjene til at illustrere, at der er og fortsat vil være økonomiske restriktioner på de offentlige institutionsområder. Der er ikke tale om absolutte restriktioner, men uanset de økonomiske og politiske konjunkturer vil der i overskuelig fremtid være et misforhold mellem de forventninger, der rettes mod den offentlige service og mulighederne for at honorere disse forventninger.

Set fra det politiske niveaus side - det vil sige fra Folketing og kommunalbestyrelser - er et

Tabel 2. Det offentlige konsum fordelt på funktioner i udvalgte lande, andel af BFI, 1990, pct.

	Danmark	Sverige	Norge	Tyskland	Frankrig ¹	Storbritannien
Generelle tjenester	2,3	2,9	1,9	2,1	2,7	1,4
Forsvar	2,3	3,0	3,7	2,4	3,4	4,6
Offentlig orden og sikkerhed	1,2	1,6	1,0	1,6	0,9	2,0
Uddannelse og forskning	6,3	6,0	6,1	4,0	5,3	4,2
Sundhedsvæsen	5,6	7,5	5,3	6,3	3,5	5,4
Sociale foranstaltninger	6,8	6,0	2,4	2,4	1,6	1,7
Boligforhold	0,2	0,6	-0,1	0,3	1,3	0,7
Kultur mv.	1,2	1,5	0,7	0,5	0,6	0,6
Erhvervsøkonomiske aktiviteter	2,4	2,0	2,5	0,9	1,3	1,5
Andre funktioner	1,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,8
I alt	29,4	31,2	23,7	20,5	20,7	22,9

1. 1989.

Kilde: *National Accounts 1979-1991*, Paris: OECD, 1993.

første problem naturligvis at fordele, hvad der altid vil blive opfattet som for få ressourcer til en lang række værdige formål. Summen af »behov« vil altid overstige de til rådighed værende ressourcer, hvorfor der er et konstant opadgående pres på udgifterne (Kristensen, 1987). En styring af de samlede offentlige udgifter er ingen trivial opgave, heller ikke når der ses bort fra konjunkturbestemte svingninger i udgifterne.

Et andet økonomisk styringsproblem opstår, fordi politikerne naturligvis ikke står frit overfor de eksisterende institutioner. Institutionerne har endog særdeles stærke forventninger om at få bevillinger, der mindst er på niveau med de eksisterende. Er det økonomisk knappe tider, kan forventningen eventuelt blive reduceret til at få en »fair share« af budgettet, hvilket vil sige, at alle institutioner

må bære budgetreduktionerne med samme andel (Jørgensen og Mouritzen, 1993). Under alle omstændigheder er der imidlertid meget stærke restriktioner på det spillerum, som politikerne har for at omprioritere inden for budgettet. Eksemplerne på de betydelige problemer forbundet med omprioriteringer er mange. Et oplagt eksempel er fordelingen af ressourcer i undervisningssektoren i perioden efter 1970'ernes midte. Problemet har ikke en gang været egentlige omprioriteringer, men blot problemet med at binde bevillinger og produktion sammen. Det store fald i børnetallet efter 1975 har ikke omsat sig i en proportional reduktion i bevillingerne til folkeskolen, og omvendt er den stærkt forøgede tilgang til de videregående uddannelser sket uden en tilsvarende stigning i bevillingerne (Andersen og Christiansen, 1991: 121ff.).

Et tredje økonomisk styringsproblem opstår, fordi politikerne står over for producenter, som de har meget svært ved at kontrollere: Producenterne har mere eller mindre monopol på viden om den produktion, der finder sted (Niskanen, 1971; Dunleavy, 1991), ligesom de i spillet om ressourcer har et incitament til at handle taktisk overfor de politiske opdragsgivere. Konsekvensen er, at det set fra det politiske niveau er meget vanskeligt at vurdere, om den økonomiske effektivitet er tilstrækkelig høj, og hvor det er muligt at øge effektiviteten. Der kan desuden opstå betydelige forskelle i produktiviteten mellem ellers ensartede offentlige institutioner (Finansministeriet, 1991).

Vi står altså overfor tre økonomiske styringsproblemer forbundet med de offentlige udgifter: 1) fastlæggelsen af de samlede offentlige udgifter, 2) muligheden for omprioriteringer inden for en given økonomisk ramme og 3) sikringen af en tilstrækkelig økonomisk effektivitet. I det følgende vurderes de to sidstnævnte problemer i relation til de reformer, der overfor de offentlige institutioner er gennemført det seneste tiår. Problemerne vedrørende styring af de samlede offentlige udgifter knytter sig ikke specielt til driften af de offentlige institutioner og skal ikke behandles yderligere her. Der kan eksempelvis henvises til Christiansen (1990).

3. 1980'ernes reformer

Det fremstår ofte, som om 1980'ernes moderniseringsprogram – iværksat af den første firkløverregering – markerede et afgørende brud med tidligere tiders styring og drift af offentlige institutioner. Det er i flere henseender en fejlagtig fremstilling. Regeringsskiftet i 1982 aftegner på makroniveauet et brud med den meget stærke vækst i det offentlige konsum i årene forud, jf. også tabel 1, men i forholdet mellem den politiske ledelse og de enkelte institutioner udgør 1980'ernes moder-

niseringsbestræbelser på mange måder fortsættelsen af en udvikling, der blev påbegyndt allerede i 1960'erne. Det gælder eksempelvis mål- og rammestyringen, der om noget kendetegner 1980'erne, men som kan dateres flere årtier tilbage (Christensen, 1990). Der blev udviklet nye instrumenter i 1980'erne, eksempelvis fristyrrelserne, nu kontraktstyrrelser, men disse har en stærkt begrænset udbredelse, og de lider af nogle af de samme problemer, som gælder for mål- og rammestyringen, jf. nedenfor. På erhvervsskoleområdet gennemførtes en mere vidtgående reform med en konsekvent gennemført sammenbinding af bevilling og produktion, ligesom erhvervsskolerne organisatorisk ændrede status fra offentlige til selvejende institutioner. Tilbage står dog, at den økonomiske styring af institutionerne overvejende er reformeret gennem en nogenlunde konsekvent gennemførelse af mål- og rammestyring.

Der er næppe tvivl om, at 1980'ernes reformer i den offentlige sektor ændrede holdninger og forventninger hos de offentligt ansatte. Det blev muligt i det mindste at tale om produktivitet og effektivitet. I en række tilfælde er effektiviteten også blevet forøget, ligesom der i moderniseringsprogrammets navn i en række tilfælde blev indledt et arbejde med en mere gennemgribende fornyelse af en række institutioner. Det er imidlertid kendetegnende for 1980'ernes bestræbelser, at effekterne i høj grad må betegnes som »bløde«. Rigsrevisionen (1993) har i en beretning undersøgt effekterne af 1980'ernes moderniseringsprogram. Rigsrevisionen konkluderer, at der ikke kan konstateres selvstændige økonomiske effekter af moderniseringsprogrammet. Derimod var (efter Rigsrevisionens opfattelse) de reduktioner på gennemsnitlig 2,5 pct. pr. år, som gennemførtes fra 1987, den egentlige bevæggrund til at gennemføre omstillings- og moderniseringsinitiativer. Eller sagt på en anden måde: Det er næppe

muligt at *tale* en omstilling af den offentlige sektor igennem.

Tilsvarende kan man stille spørgsmål ved, i hvilket omfang mål- og rammestyringen, som efterhånden er gennemført ganske konsekvent i hele den offentlige sektor, har løst de nævnte styringsproblemer. Filosofien ved mål- og rammestyringen er at overlade en række især økonomiske, men også andre dispositioner til de enkelte institutioner - hvorfor mål- og rammestyringen ofte også omtales som decentralisering. Omvendt aflastes den politiske ledelse, fordi den fritages for at beskæftige sig med en del driftsspørgsmål. Tidligere tiders stærkt detaljerede økonomiske styring, som i nogle amter og kommuner slet ikke ligger så langt tilbage i tid, er i dag afløst af rammebudgetter, der giver institutionerne langt bedre muligheder for at disponere ressourcerne med skyldige hensyn til en økonomisk forsvarlig drift.

Vurderet på baggrund af de tidligere styrings-systemer må rammestyringen siges at have været en succes. Den forhindrer imidlertid ikke, at politikerne stadig blander sig i store og små forhold ved driften, at der på en række institutionsområder til stadighed ændres i budgetter og bevillingsvilkår, og at det forekommer ganske hyppigt, at institutionerne på den ene eller anden måde søger at ændre rammebevillingerne - i opadgående retning, forstås. Endelig synes der i en række tilfælde - delvist sammenhængende med det just nævnte - at være en stigende regelstyring knyttet til rammestyringen.

De »bløde« effekter er naturligvis i sig selv positive gevinster, hvis de for eksempel omsætter sig i en større effektivitet eller i en bedre service til borgerne. Meget kan imidlertid tyde på, at de »bløde« effekter ikke i sig selv gør den store forskel i forhold til de problemer, der er trukket op ovenfor, dvs. omprioritering og effektivitet. Antastes de

eksisterende interesser, vejer de kontante institutionsinteresser tungt i forhold til moderniseringsprogrammets mange ord. De »bløde« effekter kan også være udtryk for en stærkt tidsbestemt effekt, skabt under indtryk af en næsten katastrofeagtig stemning i 1980'ernes første halvdel. Sagt med andre ord: Der er ikke meget, der tyder på, at 1980'erne for alvor har brudt med de grundlæggende styringsproblemer, der er forbundet med velfærdsstatens institutioner.

Mål- og rammestyringen udgør på mange måder et skridt fremad i styringen af de offentlige institutioner. Alligevel er det tvivlsomt, om den i tilstrækkelig grad bidrager til at løse nogle af de centrale styringsproblemer. For det første kan der være problemer med at overholde de spilleregler, som mål- og rammestyringen ideelt er udtryk for. De viser sig, når politikere ikke respekterer de frihedsgrader, som institutionerne udstyres med. De viser sig også, når den detaljerede indholdsmæssige og økonomiske styring sniger sig ind på mål- og rammestyringssystemet. For det andet synes det, som om vægten overvejende er lagt på rammesiden fremfor på målsiden. Mål- og rammestyringen er ideelt set en kontrakt om en bestemt leverance for en bestemt betaling. Men ofte er der ikke lige stor vægt på målene og rammerne. Rammerne skal holdes, så hellere slække på mål-, det vil sige ydelsessiden (Pallesen og Pedersen, 1993). Mål- og rammestyringens kontrakt bliver da skævt opfyldt: Institutionerne får friheden til at disponere, men ikke ansvaret for at opfylde produktionskravet. Sagt på en anden måde: Mål- og rammestyringen sikrer ikke altid en tilstrækkelig sammenbinding af bevilling og ydelse og aktualiserer dermed effektivitetsproblemet. Hvad angår prioriteringsproblemet, synes mål- og rammestyringen slet ikke at give politikerne bedre kort på hånden: Intet tyder på, at det med mål- og rammestyringen er blevet nemmere at foretage økonomiske omprioriteringer i takt med

ændrede politiske mål eller forskydninger i behovene for institutionsydelserne.

Alt i alt er der derfor ikke meget, der tyder på, at de økonomiske styringsproblemer er blevet afgørende ændret gennem det seneste årti. På den baggrund skal vi gå et spadestik dybere i forståelsen af de vilkår, hvorunder der produceres i et politisk styret system som det danske.

4. Når rollerne bliver uklare

Den typiske offentlige produktion er organiseret med en offentlig *arrangørrolle*, en offentlig *producentrolle* og en offentlig *finansieringsrolle*. Den rene markedsproduktion er omvendt kendetegnet ved, at alle tre roller indehaves af markedets aktører. Tilsyneladende kan det se ud, som om der er parallelitet mellem de to grundlæggende forskellige styringssystemer. Der er imidlertid en afgørende forskel i fordelingen af roller. Ved markedsproduktionen er arrangørrollen og finansieringsrollen på den ene side og producentrollen på den anden typisk adskilte, idet køberen indehaver de to første og de producerende virksomheder den sidstnævnte. Hvis markedet skal fungere optimalt forudsættes det, at såvel køber som producent står overfor et gennemsigtigt marked, og at der er mange producenter og købere. Producenten må leve op til den kvalitets- og prismæssige standard, der gælder på markedet, og køberen har en exit-mulighed i forhold til producenten. Når producenten eller køberen har monopol/monopsoni, er markedet imperfekt. Derfor har man i alle OECD-lande valgt at regulere sådanne imperfekte markeder gennem konkurrencelovgivning.

I den rent offentlige produktion findes der ikke en tilsvarende adskillelse mellem rollerne. Umiddelbart kunne man sige, at der findes en adskillelse, som er parallel til markedets, fordi arrangørrollen og finansierings-

rollen typisk varetages af de politiske organer på statsligt og kommunalt niveau, mens produktionen varetages af de offentlige institutioner. Denne adskillelse er imidlertid kun tilsyneladende. Den politiske arrangør har kun få muligheder for at stille sig frit overfor producenten i et politisk styret system som det danske.

Det burde være overflødigt at præcisere, at en adskillelse af arrangør- og producentrolle ikke på nogen måde antaster velfærdssamfundets frie adgang til forbrug af de ydelser, der på et givet tidspunkt defineres som omfattet af denne ret. Der findes allerede i det nuværende system ydelser, der produceres af private eller privat organiserede producenter, der har indgået en juridisk bindende aftale om leverance af veldefinerede ydelser indenfor en bindende kontraktsum. Ved bygge- og anlægsopgaver er det endda den hyppigst forekommende organisationsform, ligesom den anvendes hyppigt indenfor en række hjælpeydelser som rengøring, EDB-service m.v. Også inden for kerneydelserne findes der eksempler på adskillelse af arrangør- og producentrollen: Private folke- og gymnasieskoler, praktiserende læger og tandlæger er de mest fremtrædende eksempler.

I en række tilfælde kan man endda adskille arrangørrollen fra det politiske niveau uden at gøre vold på velfærdssamfundet: Frit valg for forbrugerne kan, når finansieringen forbliver kollektiv, give brugeren arrangørrollen i hænde. Det frie valg kan naturligvis kombineres med såvel offentlige som private producenter. Det frie valg gælder i dag på en række områder, for eksempel med hensyn til de videregående uddannelser (hvor det dog er stærkt begrænset af en efterspørgsel, der langt overstiger udbuddet) og på sygehusområdet.

Sammenblandingen af arrangør-, finansierings- og producentrollerne ved den typisk rent offentlige produktion udgør en kerne bag

nogle af de problemer, der er forbundet med mål- og rammestyringen, jf. ovenfor. Fraværet af en klar rollefordeling mellem arrangør, producent og betaler i tilvejebringelsen og styringen af den offentlige serviceproduktion giver, set fra producentsiden, mange muligheder for at appellere til eller danne koalitioner med det politiske niveau, når det bliver svært eller umuligt at opfylde ydelsen.

Set fra arrangørens side giver rollesammenblandingen bindinger, når der skal omprioriteres, eller når den eksisterende produktivitet antastes. Folketinget og kommunalbestyrelser har sjældent en valgmulighed. De er bundet til een producent med monopol på at levere den pågældende ydelse. Hverken borgeren eller politikerne har nogen effektiv eller realistisk valgmulighed i forhold til de offentlige institutioner. Omprioriteringer eller forsøg på effektivisering sker derfor med producenterne i forhandlinger med stærkt begrænsede frihedsgrader.¹

For det første er en lang række driftsmæssige forhold fastlagt gennem kollektive overenskomster eller gennem aftaler med tjenestemandsoorganisationerne. Dette forhold adskiller sig i princippet ikke fra private leverandører. For det andet er der på de fleste offentlige områder et institutionaliseret aftale- og forhandlingsapparat, der ofte ganske detaljeret fastlægger de ansattes rettigheder og pligter. På mange måder har dette system ligheder med korporative politiske strukturer, præget af faste og institutionaliserede forhandlingsrelationer. Sådanne forhandlingssystemer er ofte karakteriseret ved mangel på innovationsevne (Webber, 1990; Christensen og Christiansen, 1992). Parterne har som regel veldefinerede interesser, der afgrænser et yderst snævert spillerum for forandringer. Resultatet kan være husaftaler eller aftaler, der dækker en flæthed af institutioner, og som meget detaljeret regulerer arbejdsfordeling mellem og arbejdsrutiner for de ofte mange

aftaleparter. Endelig - for det tredje - giver sammenblandingen af politiske og driftsmæssige roller gode appelmuligheder fra driftsniveauet til det politiske niveau. Der er næsten ingen begrænsninger på, hvad der i et system som det danske kan politiseres. Det betyder samtidig, at det politiske niveau ofte overbelastes, og at politikerne derfor forhindres i at rette den politiske opmærksomhed mod mere overordnede problemer.

5. På vej mod nye reformer?

Man kan benægte diagnosen af problemerne. Konsekvensen må da være, at der næppe er de store problemer forbundet med driften af de offentlige institutioner inden for det styringsparadigme, der er gældende i dag. Det eneste problem er mangel på ressourcer. Det problem er til gengæld rimeligt stort. Med den fortsatte vækst i de offentlige overførselsudgifter, jf. tabel 1, vil spillerummet for en vækst i udgifterne på institutionsområdet blive stadig mindre. I 1993 og i 1994 - som ikke er inkluderet i tabel 1 - har der endda som nævnt været en stærk vækst i udgifterne på daginstitutionsområdet. Investeringerne på disse områder vil afføde yderligere driftsudgifter i de kommende år.

Samtidig vil vi opleve et ganske stærkt udgiftspres på en række områder. I sundhedssektoren vil behov og krav om udgifter presse sig på i takt med nye behandlingsmuligheder. På folkeskoleområdet vil der komme et opadgående pres som følge af det stigende elevtal. Det vil formentlig lykkes på trods af, at der ikke skete en proportional ressourcetilpasning da børnetallet faldt, jf. ovenfor. Hvis man samtidig tager regeringens udgiftspolitiske målsætning - at de samlede offentlige udgifter skal stige væsentligt mindre end den økonomiske vækst - alvorligt, bliver det klart, at grænserne er yderst snævre. Disse problemer med at håndtere velfærdsstatens institutioner er ikke fundamentalt anderledes i Danmark

end i en række andre lande. Imidlertid accentueres problemerne i Danmark, fordi vi har et langt højere konsum end i de fleste andre lande. Forskellene i konsum afspejler *ikke* tilsvarende forskelle i ydelsesniveau. Den største forskel fremkommer, fordi selvforsyningsgraden eller egenproduktionen i den offentlige sektor i Danmark er væsentlige højere end i en række andre lande, vi normalt sammenligner os med.

I teorien kan de nævnte problemer håndteres inden for den gældende mål- og ramme-styring. Men også kun i teorien. Mål- og rammestyringen hjælper til at løse problemerne med at styre det samlede offentlige udgiftsniveau.² Men det er samtidig et styrings-system, der har det bedst, når der er en jævn og helst pæn vækst i budgetterne fra år til år. Det gældende mål- og rammestyringssystem er ikke velegnet i forbindelse med omprioriteringer og forsøg på blot at kortlægge og eventuelt forøge den økonomiske effektivitet i intsituationerne. Der er heller intet, der tyder på, at det vil blive tilfældet i fremtiden; snarere tværtimod, jf. de ovenfor anførte betragtninger om det stadige udgiftspres.

På det institutionelle niveau er de styringsproblemer, der er forbundet med driften af velfærdsstatens institutioner – omprioriterings- og effektiviseringsproblemerne – i vidt omfang et resultat af sammenblandingen af arrangør-, producent- og betalerrollerne. Man kan også formulere problemet som fraværet af adskillelse mellem den politiske rolle (arrangør- og betalerrollen) og driftsrollen (producentrollen). Hvordan sikres da en sådan adskillelse mellem det politiske niveau og driftsniveauet?

Een mulighed er gennem udlicitering af opgaver. Udlicitering er velegnet i forbindelse med de fleste hjælpeydelse og en række kerneydelse. Det er imidlertid af en række grunde særdeles svært at forestille sig, at en

række offentlige kerneområder kan udsættes for egentlig udlicitering. Dels er der en række stærke politiske bindinger på anvendelse af udlicitering, dels er der en række problemer forbundet med anvendelse af et egentligt markedsmæssigt styringssystem på en række områder.

Man kan imidlertid opnå nogle styringsmæssige gevinster ad andre veje. På en række offentlige kerneområder vil det være muligt at gennemføre en større adskillelse af det politiske niveau og driftsniveauet gennem anvendelse af et kontraktstyringssystem (jf. Christensen, 1990). Systemet har forsøgsvist og i meget begrænset omfang været anvendt af enkelte amter i forbindelse med afvikling af ventelister. Filosofien er, at der aftales en fast pris og en fast ydelse mellem stat eller kommuner og producenterne. Det betyder også, at politikerne da må afstå fra detailindblanding i, hvordan produktionen skal finde sted. Deres opgave er alene at definere kvalitet og mængde af ydelserne inden for det budget, der nu er politisk opbakning bag. Man kan sige, at et sådant system vil ligge i forlængelse af den gældende mål- og rammestyring. Det vil det nødvendigvis gøre, hvor der kun findes een leverandør, der jo så vil have monopolstatus. Derfor vil systemet virke bedst, hvor der er alternative producenter, og hvor politikerne derfor kan bruge konkurrence mellem dem for at finde en rigtig pris på de pågældende ydelser. Det vil samtidig være et system, der fungerer optimalt på områder, hvor politikerne har svært ved at gennemskue effektiviteten i den pågældende produktion. Brug af en (simuleret) markedsmekanisme kan netop da være den rette måde at sikre en optimal produktion (Williamsson, 1975). Konsekvensen af systemet må da også være, at politikerne vil acceptere en offentlig institutions ret til at gå »fallit«, dvs. miste bevillinger, der er gået til en anden (offentlig) institution.

Det kan diskuteres, om politikerne er parate til et sådant system. Det vil give dem en anden rolle. Lidt ironisk kan man sige, at det vil gøre dem til politikere fremfor administratører, som der kan være en tendens til, at de er i dag. Man kan også forvente en betydelig modstand fra de offentlige institutioner. Den kan være baseret på vanetænkning og en traditionel vægning mod enhver form for ændring. Den vil også i vidt omfang være udtryk for modstand mod at opgive velerhvervede rettigheder. Til gengæld vil man kunne reducere overbelastningen af det politiske niveau og de heraf følgende styringsproblemer.

Der gik ved 1980'ernes begyndelse en reformbølge over de vestlige landes offentlige sektorer. Der var en overraskende ensartethed i formulering af mål og midler (eksempelvis Aucoin, 1991). Med tiden har der vist sig at være en stigende afstand mellem de måder, hvorpå reformerne er blevet gennemført i de forskellige lande – uden at man dog skal overdrive forskellene. I en række lande har man dog på nogle områder gennemført mere omfattende styringsmæssige reformer, som det eksempelvis er tilfældet med det britiske og det svenske sundhedsvæsen (se eksempelvis Metcalfe, 1993). I de nævnte tilfælde er reforminitiativerne taget under et konservativt henholdsvis socialdemokratisk styre. I Danmark er der på trods af en væsentlig større offentlig driftsherrerolle (eller måske derfor?) en noget større tilbageholdenhed med at gennemføre mere vidtgående reformer. De udenlandske erfaringer viser, at der er mange faldgruber, og at der ikke er nemme løsninger på de mange og forskelligartede problemer forbundet med at drive institutioner i et politisk styret system. Til gengæld er der også utvivlsomme gevinster (eksempelvis Finansministeriet, 1991). Hvis baggrunden for den danske tilbageholdenhed var et uproblematisk fungerende offentlige institutionssystem, var

den nem at forsvare. Det er imidlertid ikke tilfældet.

Man kunne optimistisk se målrammestyringen som et skridt på vejen i håndteringen af velfærdsstatens økonomiske styringsproblemer. Med ti år på bagen er det et system, der næppe kan honorere de kommende års udfordringer. På baggrund af de aktuelle politiske meldinger synes der imidlertid ikke at være meget at have optimismen i.

Noter

1. Man kan filosofere over, hvorfor monopolproduktion reguleres på markedet, men ikke i forbindelse med offentlig produktion – ikke mindst i betragtning af, at det offentliges konsum udgør næsten en tredjedel af al økonomisk aktivitet i samfundet.
2. Retteligt må man også inddrage den samlede statslige ramme, totalrammeprincippet og de økonomiske forhandlinger med kommunerne, når man vil undersøge, hvorledes de samlede offentlige udgifter fastsættes og styres. Man må ikke overdrive disse virkemidlers effekt, men de har uden tvivl spillet en betydelig rolle i perioden efter 1980 (Christiansen, 1990).

Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul og Peter Munk Christiansen (1991). *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Aucoin, Peter (1991). »The Politics and Management of Restraint Budgeting«, pp. 119-141 i André Blais and Stéphane Dion (eds.) *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1990). »Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem«, *Politica*, nr. 4, pp. 422-441.
- Christiansen, Peter Munk (1990). »Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning«, *Politica*, nr. 4, pp. 442-456.

- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York etc.: Harvester Wheatsheaf.
- Finansministeriet (1991). *Udgiftsanalyser 1991*, København: Finansministeriet.
- Jørgensen, Torben Beck og Poul Erik Mouritzen (1993). *Udgiftspolitik og budgetlægning*, Herning: Systime
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Metcalf, Les (1993). »Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution«, *International Political Science Review*, Vol. 14, nr. 4, pp. 351-372.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago og New York: Aldine-Atherton.
- OECD (1993). *National Accounts 1979-1991*, Paris: OECD.
- Pallesen, Thomas og Lars Dahl Pedersen (1993). *Decentralization of Management Responsibility: The Case of Danish Hospitals*, paper for the ECPR Joint Sessions, Leyden, Aarhus: Department of Political Science.
- Rigsrevisionen (1993). *Beretning til statsrevisorerne om virkningen af regeringens moderniseringsprogram på nogle udvalgte statsinstitutioner*, København.
- Webber, Douglas (1990). *Institutions, Structures and the Intermediation of Interests under the Christian-Liberal Coalition in Germany*, paper to the ECPR Joint Sessions, Bochum, 2.-7. april
- Williamsson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: The Free Press.

Velfærdsstat, mistillid og styrbarhed¹

Peter Nannestad, Institut for Statskundskab,
og Martin Paldam, Økonomisk Institut,
begge Aarhus Universitet

1. Indledning

Det er svært at styre et land, hvis vælgerne nærer for stor mistillid til regeringen. Denne artikel analyserer den grundlæggende hypotese, at *mistilliden til regeringens evner øges/formindskes, når den økonomiske situation forværres/forbedres*. Dette er næsten den ansvarlighedshypotese, der ligger til grund for den omfattende litteratur om VP-funktioner (valg- og popularitetsfunktioner).² Under analysen er vi så stødt på et andet styrbarhedsproblem i velfærdsstaten. Vi finder nemlig, at vælgerne (mis)tillid til regeringens kompetence i højere grad påvirkes af deres personlige økonomi end af hensynet til samfundsøkonomien. Problemerne herved skal vi dog først diskutere i konklusionen.

1.1. Fremgangsmåde

Vi vil belyse vor problemstilling på to forskellige (men gensidigt supplerende) planer. (i) I afsnit 2 betragtes *makro tidsserie-planen*. Her analyseres udviklingen i den samlede mistillid over 27 kvartaler (1983:3 til 1991:1) i forhold til den økonomiske udvikling i samme tidsforløb. På dette plan har vi forholdsvis få variable, men data er dynamiske.

(ii) I afsnit 3 betragtes *mikro tværsnits-planen*. Her analyseres 1800 respondenter³ svar på en række spørgsmål om deres opfattelse af regeringens kompetence og udviklingen i deres egen og landets økonomi. På dette plan

har vi forholdsvis mange variable, men data indeholder kun et minimum af dynamik. Begge de to tilgange har store fordele og ulemper, men både fordele og ulemper er forskellige. Det er farligt at overføre resultater fra det ene plan til det andet.

Vi finder flg. sammenhæng: jo dårligere vælgerne føler, at den økonomiske situation er, desto større er sandsynligheden for, at de nærer mistillid til regeringens duelighed.

Der er nu to måder, hvorpå en sådan sammenhæng kan fortolkes. (i) Dem, der ser politisk adfærd som rationel (jf. Nannestad, 1993), vil hævde, at vælgerne laster regeringen for dårlige økonomiske forhold og derfor reagerer med mistillid. Den økonomiske situation fortolkes her som *årsag* til mistilliden til regeringens kompetence. (ii) Dem, der snarere ser politisk adfærd som social-psykologisk og historisk betinget, vil hævde, at vælgere, der af disse grunde nærer mistillid til regeringen, vil være tilbøjelige til at lade denne mistillid smitte af på *opfattelsen* af deres egen eller samfundets økonomiske situation. Her fås altså den modsatte kausalitet: mistilliden til regeringens duelighed er årsag til, hvordan vælgerne ser den økonomiske situation. Et eksempel på denne type fortolkning kan findes hos Borre (1989). Det er indlysende, at de to fortolkninger ikke behøver at være gensidigt udelukkende. Der kan udmærket være

tale om et gensidigt påvirkningsforhold mellem økonomisk situation og mistillid til regeringen. Men hvis den ene form for påvirkning er stærkere end den anden, vil man alligevel kunne tale om, at den ene fortolkning er *primær* i forhold til den anden.

En analyse på mikro-niveau vil normalt have meget vanskeligt ved at afgøre, hvilken fortolkning der er bedst. Anderledes er situationen på makro-niveau. For det første kan vi på makro-niveau analysere sammenhængen mellem omfanget af mistillid og makro-økonomiske størrelser som f.eks. arbejdsløshed eller inflation, er målt uafhængigt af individers vurdering.⁴ Individers mistillid til regeringen kan tænkes at farve deres opfattelse af deres egen og samfundets økonomiske situation, men ikke f.eks. de officielle arbejdsløshedstal eller udviklingen i pristallet. For det andet har vi i makroanalysen muligheden for at analysere tidsrækkefølgen mellem variablene, da data er dynamiske. Hvis ændringer i makro-økonomiske variable kommer forud for ændringer i omfanget af mistil-

liden til regeringen, kan denne mistillid åbenbart ikke være årsag til de makro-økonomiske udsving.

Makro-analysen kan kun vise, om der *eksisterer* en sammenhæng mellem omfanget af mistilliden og nogle nærmere bestemte sider af den makro-økonomiske udvikling. For at *forstå* sammenhængen må man vide, hvordan den ser ud på individ- eller mikro-plan. Fordelen ved analysen på mikro-plan er således dels, at vi kan inddrage langt flere observationer, og dels, at den tillader os at studere vælgeres adfærd på det plan, hvor beslutningerne træffes.

1.2. Vores mistillidsmål: mikro og makro

Vores data stammer fra analyseinstituttet Institut for Konjunkturanalyse (IFKA). De er indsamlet ved kvartalsvise telefoninterviews med 600 vælgere. IFKA har her simpelthen spurgt deres respondenter, om de nærer mistillid til regeringens duelighed. Der er brugt to forskellige spørgsmål, jf. afsnit 2.1. De to spørgsmål og vores kodning m.v. er opregnet i tabel 1.

Tabel 1. IFKAs to mistillidsspørgsmål og vores to variable: mikro, mis_t , og makro, MIS_t ,

Spørgsmålsformuleringen:	Periode	Svarmuligheder				
Gammel: Hvordan klarer den nuværende regering sig efter Deres mening?	fra 1983.4 til 1988.2 QD=1 ^{a)}	Meget Dårligt	Dårligt	Nogenlunde	Godt	
Ny: Har De tillid eller mistillid til, at den nuværende regering kan løse de opgaver, der trænger sig på?	fra 1988.3 til 1992.4 QD=0 ^{a)}	Stor mistillid	Mistillid	Hverken/eller	Tillid	Stor tillid
Mistillid mikro er mis_t ^{b)} Mistillid makro er $MIS_t = 100 \cdot M_t / (M_t + N_t)$ ^{b)}		mis_t kodes 1 antal M_t		mis_t kodes 0 antal N_t		

Note: Tidsangivelser er i årkvartal, så 1984.3 er tredje kvartal år 1984.

a) QD_t er en syntetisk *skift-variabel* (en dummyvariabel), der bruges i makromodellerne til at tage højde for niveauskiftet i serien p.g.a. den ændrede spørgsmålsformulering m.v. som diskuteret i afsnit 2.1.

b) Bemærk: i er et *personindeks* – det er relevant i mikroanalysen. t er et *tidsindeks*, der skifter hvert kvartal, så hvert prøvevalg har sit eget t – dette indeks er relevant i makroanalysen.

Mikro-variablen, mis_i , er altså 1 eller 0 afhængigt af, om vælgeren føler mistillid til regeringen eller tillid. Her ser vi på forskellen mellem personer, dvs., vi bruger et *personindeks* i . Her beregnes *sandsynligheder* (ved probitregressioner) for, at en person har mistillid ($mis_i = 1$), afhængigt af de svar han giver på forskellige spørgsmål. **Makro-variablen**, MIS_t , er en *procent*, der svinger omkring 30%. Den angiver hvor stor en andel af vælgerne ved prøvevalget, der har mistillid ($mis_i = 1$) til regeringen. Her er vælgerne lagt sammen til en *gennemsnitsvælger*. Til gengæld er der en variation i mistillidsprocenten (MIS_t) over tiden, så her bruges et *tidsindeks* t .

2. Makro: Hele samfundet

Før vi går i gang med at forklare vores mistillidsvariable er der det problem, at IFKA har skiftet spørgsmålsformulering. Det er ikke noget væsentligt problem for de konklusioner, vi er interesserede i, men det er alligevel værd at overveje.

2.1. Den ændrede spørgsmålsformulering

De to anvendte spørgsmål er opregnet i tabel 1. De forsøger begge at fange vælgerens opfattelse af regeringens kompetence som regering. Det gamle spørgsmål om dens evne »til at klare sig« må dog være betydeligt *bredere* end det nye spørgsmål »at løse de opgaver, der trænger sig på«. En regering kan nok i almindeligt omdømme »klare sig« nogenlunde, selv om den ikke får løst de grundlæggende problemer. Man må derfor forvente, at det nye spørgsmål »finder« mere mistillid end det gamle. Et blik på figur 1 bekræfter denne formodning.

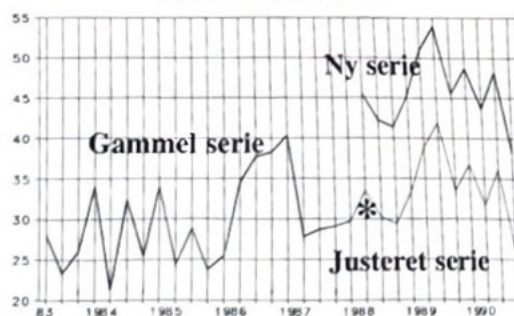
I 1988.2, hvor det gamle spørgsmål bruges sidste gang, bliver mistilliden 29,6%. I 1988.3, hvor det nye spørgsmål bruges første gang, er mistilliden 45,8%. Vi har altså et *spring* opad med 16,2 *procentpoint*. Dette er den største ændring fra ét kvartal til det næste i vores data. Derimod påvirkes størrel-

sen af de kvartalsvise udsving i omfanget af mistilliden tydeligvis ikke særlig meget af ændringen i spørgsmålsformuleringen: standardafvigelsen er 5.4 fra 1983.4 til 1988.2 under den gamle formulering mod 4.5 fra 1988.3 til 1991.1 under den nye. Det ser således ud til, at niveauforskydningen er langt den mest betydningsfulde konsekvens af ændringen af spørgsmålet.

En *alternativ* fortolkning af springet i niveauet for mistilliden til regeringens evner ligger imidlertid snublende nær. Ændringen i spørgsmålet falder sammen med *ændringen af Firkløver-regeringen til KVR-regeringen* efter valget i maj 1988. Det store spring opad i omfanget af mistilliden til regeringens kompetence kunne derfor også være udtryk for en markant mindre tillid til den nye regerings duelighed, sammenlignet med den gamle. Også en sådan fortolkning kan der findes støtte til.

Gallups måling af den politiske mistillid bruger et uændret spørgsmål, der er meget lig IFKAs gamle.⁵ Det viser for august 1988 en stigning på 12 *procentpoint* i forhold til januar 1988. Gallup har ingen ændring af spørgsmålsformuleringen; men der er næsten tre kvartaler mellem Gallups undersøgelser: 1988.1, 2 & 3. Selv om Gallup først registrerer væksten i mistilliden i 1988.3, dvs. et kvartal efter regeringsomdannelsen, kan den meget vel være indtrådt mellem 1988.1 og 1988.2 ligesom vores spring.

Figur 1. Vores mistillidsserie fra 1983.3 til 1991.3



Det afgørende er imidlertid, at *uanset* om mistillidsskiftet skyldes ændringen af spørgsmålet eller regeringen, er dette støj i forhold til de sammenhænge, vi analyserer. Denne støj er det vigtigt at tage ud af data. Vi har derfor indlagt en særlig *niveauskiftvariabel* QD_t , som defineres i tabel 1. QD_t tager højde for effekterne af både *det ændrede spørgsmål og den ændrede regering i vores makromodeller*. Det viser sig, at denne variabel får værdier, der ligger rimeligt stabilt omkring 12-13% i alle vores estimater. Vi har indlagt et niveauskift på 12% på figur 1 i den justerede mistillidsserie.

2.2. Udvikling over tid

Udviklingen i omfanget af mistilliden til regeringens kompetence over tid siden 1983.3 er vist i figur 1. Det ses, at der ikke er nogen klar trend i udviklingen i omfanget af mistilliden til regeringen inden for den her betragtede periode, når der tages hensyn til bruddet i dataserien i 1988.3. For den første delperiode (1983.3 til 1988.2) er der ganske vist noget, der ligner en voksende trend i vore data, men når der også tages hensyn til stikprøvesikkerheden, bliver tendensen usikker. I den anden delperiode (1988.3 til 1991.1) er der en svag udvikling den modsatte vej. Alt i alt er der ikke nogen klar tendens.⁶ Udviklingen over tid i IFKAs mistillidsserie kan da opsummeres således:

- (i) Før 1986 er serien trendløs. Så er der en boble fra først i 1986 til midt i 1987, hvorefter tallene er tilbage på deres gamle niveau.
- (ii) Der er ingen klar trend efter sommeren 1988, men en boble i 1989.
- (iii) Der er et niveauskifte i 1988.3, hvis fortolkning er usikker, fordi både spørgsmålsformuleringen og regeringen er skiftet.

Det er altså ikke sådan, at omfanget af mistilliden til de forskellige Schlüter-regeringers

kompetence voksede kontinuerligt med tiden, skønt mange undersøgelser fra mange lande viser, at en regerings popularitet har en indbygget tendens til at falde over tid, jf. Paldam (1986). Vore data viser, at dette ikke nødvendigvis behøver at være udtryk for, at folk synes, at regeringen med tiden bliver dårligere til at klare sine opgaver (jf. her teorien i Paldam & Skott, 1994).

2.3. Makro grundmodellen

Nu er det imidlertid én ting, at man, når man betragter udviklingen over tid, kan påpege en tilsyneladende sammenhæng mellem særlig markante udsving i omfanget af mistilliden til regeringens kompetence og den politisk-økonomiske situation. Noget andet er, om der eksisterer en *systematisk* og nogenlunde *stabil* sammenhæng mellem udviklingen i mistilliden til regeringen og udviklingen i makro-økonomien over hele perioden. Vi har derfor opstillet en model og analyseret den statistisk.

Udgangspunktet er de tre store ubalancer, der har præget den danske økonomi igennem det meste af den her betragtede periode, nemlig arbejdsløsheden, inflationen og underskuddet på betalingsbalancen. Ikke alene er disse tre størrelser naturligvis centrale for vurderingen af hele den makro-økonomiske situation – den erklærede målsætning for den borgerlige regerings »genopretningspolitik« har også hele tiden været at få forbedret betalingsbalancen og bragt inflation og arbejdsløshed ned. Det er derfor nærliggende at forestille sig, at hvis vurderingen af regeringens kompetence påvirkes af den makro-økonomiske udvikling, vil den ikke mindst være påvirket af udviklingen i netop disse tre størrelser.

Som udtryk for inflationen anvendes *stigningen* i forbrugerprisindexet, CPI_t , omregnet til procentuelle prisstigninger (i forhold til samme måned året før). Betalingsbalanceudviklingen udtrykkes ved udviklingen på be-

Tabel 2. Makro grundmodellen, inklusive et par varianter og alle variabeldefinitioner

$$MIS_t = b_0 + b_1 MIS_{t-1} + b_2 QD_t + b_3 \Delta CPI_{t-1} + b_4 \Delta U_{t-1} + b_5 \Delta BB_{t-1} + e_t$$

Varianter:^{a)} $b_3 \Delta WR_{t-1}$ $b_4 \Delta U^*_{t-1}$

t indeks for tiden, dvs. t-1 er variabelen i kvartalet før.

b seks koefficienter, der estimeres. b_0 kaldes konstanten, b_1 kaldes tilpasningskoefficienten.

Δ operator for ændring af variabel, dvs. $\Delta x_t = x_t - x_{t-1}$.

θ operator for tendens af variabel, dvs. $\theta x_t = 1$, hvis $x_t > x_{t-1}$, og $\theta x_t = 0$, hvis $x_t \leq x_{t-1}$.

MIS_t makro-mistilliden, defineret i tabel 1, som procent af vælgerne med mistillid.

QD_t niveauskift-variable. Er 1 fra 1983.4 til 1988.2 og 0 siden, se figur 1.

CPI_t inflationen, målt ved stigningen i pristallet. Udskiftes evt. med:

WR_t reallønnen. Gnn. timeløn incl. tillæg for arbejdere i industri, håndværk m.v., divideret med CPI_t

U_t arbejdsløshedsprocenten. Officielt tal fra DS.

U^*_t prøvevalgets arbejdsløshedsprocent, målt som andelen, der svarer »ja« til SP5, jf. tabel 6.

BB_t betalingsbalancen. Løbende poster i mia kr.

e_t modellens residualer, dvs. det uforklarede restled.

Note: De økonomiske variable er sæsonrensede.

a. I modelvarianterne udskiftes de variable, der står i den nederste linie med variabelen lige ovenfor. ΔU_t udskiftes med ΔU^* , allerede i tabel 3. ΔCPI_t udskiftes med ΔWR_t i tabel 5.

talingsbalancens løbende poster, BB_t , i løbende priser.

Med hensyn til arbejdsløsheden har vi to forskellige sæt målinger til rådighed. Det ene er den officielle arbejdsløshedsstatistik, baseret på dagpengeudbetalingerne omregnet til heltidsledige, U_t . Det andet er baseret på data fra IFKAs kvartalsvise opinionsanalyser, hvori vælgerne bl.a. også er blevet spurgt, om de, eller nogen anden person i deres husstand, i løbet af de sidste tre måneder har modtaget arbejdsløshedsdagpenge i 14 dage eller mere (se SP5 i Tabel 6 for den nøjagtige formulering). Dette mål registrerer således ikke den kortvarige ledighed i forbindelse med for eksempel stillingsskifte, dårligt vejr eller forbigående råvaremangel. Andelen af vælgere, der svarer bekræftende på spørgsmålet, giver os en alternativ arbejdsløshedsprocent, U^*_t .

Man finder normalt, at folk reagerer på *ændringer* i de makro-økonomiske variables niveau snarere end på niveauerne. Dette fortolkes som en påvisning af, at folk hurtigt vænner sig til niveauerne (f.eks. for inflationen) og indretter deres adfærd derefter. Først når niveauet ændrer sig, afføder dette en reaktion med hensyn til vurderingen af regeringens evne til at styre økonomien. Derfor opereres i det følgende med kvartalsvise ændringer i inflationen, betalingsbalanceunderskuddet og arbejdsløshedsprocenten i forhold til nærmeste forudgående kvartal.

Et andet væsentligt spørgsmål vedrører tidsrækkefølgen mellem vore variable. Hvis udviklingen på en eller flere af de makro-økonomiske variable påvirker vurderingen af regeringens kompetence, må en ændring i en sådan variabel indlysende nok komme forud i tid for en ændring i omfanget af mistilliden til regeringen. Men hvor stor en tidsforskyd-

ning mellem årsag og virkning er det rimeligt at regne med?

De fleste empiriske resultater på området peger her i retning af, at vælgerne er temmelig *myopiske* (nærsynede): enten husker de ikke ret langt tilbage, eller også er de tilbøjelige til at tilgive (eller at holde op med at honorere) forholdsvist hurtigt. Dette er et af de mest stabile empiriske resultater i hele VP-litteraturen. Oftest har det vist sig, at en ændring i en makro-økonomisk variabel har sin mest betydningsfulde politiske effekt i det efterfølgende kvartal, hvorefter effekten hurtigt forsvinder. I sidste instans er bestemmelsen af den korrekte eller mest sandsynlige tidsforskydning naturligvis et empirisk spørgsmål, som må afgøres ved at prøve sig frem med tidsforskydninger af forskellig længde (eventuelt tidsforskydninger af forskellig længde på

forskellige variable). I vort tilfælde viser det sig, at den optimale tidsforskydning faktisk er ét kvartal.

Den forventede sammenhæng mellem omfanget af mistilliden til regeringen i et givet kvartal og de tre makro-økonomiske variable kan herefter stilles op i form af den model, der er opstillet i tabel 2. Ved hjælp af denne model kan vi på grundlag af vore data skønne over, hvor stærkt en ændring i hver af de tre makroøkonomiske variable slår igennem i en ændring i omfanget af mistilliden til regeringen.

2.4. To estimater af makro-grundmodellen

Beregningerne er fremlagt i tabel 3. Da vi har to forskellige mål på arbejdsløsheden, får vi to versioner af modellen. Version I anvender de officielle arbejdsløshedsdata, U_t . Version II anvender det beregnede IFKA-mål, U_t^* .

Tabel 3. Estimer af grundmodellen, jf. tabel 2

$$MIS_t = b_0 + b_1 MIS_{t-1} + b_2 QD + b_3 \Delta CPI_{t-1} + \text{enten } b_4 \Delta U_{t-1} \text{ eller } b_4 \Delta U_{t-1}^* + b_5 \Delta BB_{t-1} + e_t$$

OLS-estimat, variable Der er 27 observationer	Version I: officiel arbejdsløshed			Version II: IFKAs arbejdsløshed		
	Koeff.	t-ratio	Signifik.	Koeff.	t-ratio	Signifik.
Konstant	27.24	5.5	< 0.1%	25.38	5.2	< 0.1%
MIS_{t-1} , afh. variabel før	0.12	0.7	> 50%	0.17	1.1	≈ 50%
QD_t , spørgsmålsdummy	12.81	3.6	≈ 0.1%	13.05	4.4	< 0.1%
ΔCPI_{t-1} , inflation ^{a)}	2.00	1.5	≈ 10%	2.89	2.3	< 1%
ΔU_{t-1} , officiel arbejdslh. ^{a)}	4.13	0.9	≈ 50%			
ΔU_{t-1}^* , IFKAs arbejdslh. ^{a)}				0.83	2.4	< 1%
ΔBB_{t-1} , betalingsbal. ^{a)}	0.25	0.8	≈ 50%	0.28	0.9	≈ 50%
R^2 (just.)	0.72	n = 27		0.76	n = 27	
Durbins h	-0.10			0.33		
Ljung-Box Q	14.33			11.06		

Note: Alle variable er defineret i tabel 2. Da de to U-variable har forskellig skala, skal man ikke hæfte sig ved at koefficienten er mindre i estimatet af variant II. Det, der er vigtigt, er, at estimatet her er signifikant, og at modellens forklaringsgrad, R^2 , er 4% højere.

a. Denne variabel indgår som ændring, Δ , og forskudt til perioden før, dvs. $\Delta x_{t-1} = x_{t-1} - x_{t-2}$.

De to estimater er næsten ens undtagen for den variabel, der udskiftes. Dette er meget beroligende. Det ses, at estimaterne er tilfredsstillende rent statistisk. Det bedste estimat er version II, hvor 3/4 af variationen i mistilliden forklares ($R^2 = 0.76$), og de fleste variable er signifikante, endog på et meget højt niveau. Det bemærkes, at ændringen i de økonomiske variable (CPI_t , U_t og BB_t) forklarer cirka 1/3 af variationen i mistilliden. Der er naturligvis andre årsager til ændringer i mistilliden end de økonomiske, som vi koncentrerer os om.

Hvad angår arbejdsløsheden finder vi, at det beregnede IFKA-mål, U_t^* , giver et klart bidrag til forklaring af mistillid. Den officielle arbejdsløshed giver derimod intet bidrag til at forklare mistilliden. De to mål adskiller sig på to måder: (1) IFKA-målet forsøger at holde alle korttidssvingninger (under 14 dage) i ledigheden ude af data. (2) IFKAs mål vedrører de samme personer som dem, hvis mistillid vi måler.⁷ Ser man bort fra mulighed (2), giver vores estimater et (mindre) bidrag til de mange diskussioner af de officielle arbejdsløshedsstatistikkers udsagnskraft med hensyn til omfanget af den »reelle« ledighed. At IFKAs mål virker så meget bedre, kan tolkes som udtryk for, at der i den officielle arbejdsløshedsprocent indgår en del arbejdsløshed, der ikke synes at være adfærdsmæssigt relevant.

Brugen af IFKA-målet for arbejdsløsheden får også koefficienten til inflationen til at være svagt til at blive meget signifikant. Et fald i prisstigningstakten med 1 procentpoint medfører et fald i mistilliden til regeringen (næste kvartal) på næsten 3 procentpoint – dette er et stort tal, som vi skal diskutere i afsnit 2.6. Ændringer på betalingsbalancen har derimod ingen sammenhæng med ændringer i mistilliden til regeringen.

I begge modeller finder vi, at udviklinger i inflation, arbejdsløshed og betalingsbalance, der ligger mere end ét kvartal tilbage, ikke har nogen nævneværdig indflydelse på omfanget af mistilliden i et givet kvartal – disse resultater skal vi dog ikke bringe. Dette viser, som nævnt, at vælgerne »glemmer« hurtigt. Ændringer i de makroøkonomiske variable i et kvartal har – om overhovedet – en effekt på omfanget af mistilliden til regeringen i det efterfølgende kvartal. Herefter er deres virkning så stort set udtømt.

2.5. Hvad betyder informationsantagelserne?

Vore resultater svarer i de fleste henseender ret nøje til de resultater, der er opnået i udenlandske undersøgelser af sammenhængen mellem den makro-økonomiske udvikling og regeringens popularitet. Det er meget normalt at finde, at inflation og arbejdsløshed spiller en betydelig rolle, og at betalingsbalanceudviklingen ikke gør det. For Danmarks vedkommende viste Paldam og Schneider (1980) således, at udviklingen på betalingsbalancen ikke havde nogen effekt overhovedet på hverken regeringens eller oppositionspartiernes popularitet i meningsmålinger fra perioden 1957-78. Det gælder også for perioden 1971-78, hvor betalingsbalancen udviklede sig til et af de mest centrale balanceproblemer i dansk økonomi.

Der er imidlertid en vigtig forskel mellem de tre variable. Arbejdsløsheden er en variabel, der har et modstykke på mikroplanet. Mange er selv ramt af arbejdsløshed, og næsten alle har familie, venner og bekendte, der er det, se Nannestad & Paldam (1991). Noget lignende gælder inflationen. Det gennemsnitsmål, vi anvender, er formentlig for abstrakt for de fleste vælgere; men inflation er en variabel, vi alle oplever, når vi går ud og køber ind. Betalingsbalancen er derimod en størrelse, som ikke har et modstykke i vores almindelige hverdag.

Vi har andetsteds undersøgt, hvad vore respondenter ved om økonomien, se Nannestad & Paldam (1991). Her har vi fundet, at flertallet af vore vælgere vidste, om der var et under- eller overskud på betalingsbalancen. Men når det kom til størrelsen af dette under- eller overskud, lå andelen, der svarede »ved

ikke« eller gav et »vildt« svar, imellem 80 og 90%. Folk er i øvrigt heller ikke velorienterede m.h.t. inflationens højde. Den eneste variabel, som mere end halvdelen af vælgerne kender nogenlunde godt, er arbejdsløsheden; men selv her er der mange, der ikke kender størrelseordenen af tallene.

Tabel 4. Tendens-variant af grundmodellen

$$MIS_t = b_0 + b_1 MIS_{t-1} + b_2 QD + b_3 \theta CPI_{t-1} + b_4 \theta U^*_{t-1} + b_5 \theta BB_{t-1} + e_t$$

OLS-estimat, variable	Koeff.	t-ratio	Signifik.
Konstant	22.98	4.8	< 0.1%
MIS _{t-1} , afh. variabel lagged	0.11	0.7	> 50%
QD _t , spørgsmålsdummy	13.47	4.4	< 0.1%
θCPI_{t-1} , inflation	5.00	2.9	≈ 1%
θU^*_{t-1} , IFKAs arbejdslh.	3.59	2.0	≈ 5%
θBB_{t-1} , betalingsbal.	-1.09	0.3	> 50%
R ² (just.)	0.72	n = 27	
Durbins h	-0.10		
Ljung- Box Q	14.33		

Note: θ er, som nævnt i tabel 2, en operator, der laver en variabel om til dens tendens. For x_t er $\theta x_t = 1$, hvis $x_t > x_{t-1}$, og $\theta x_t = 0$, hvis $x_t \leq x_{t-1}$.

Det er et indviklet spørgsmål, hvor stærke antagelser om informationsniveauet, der kræves, for at kunne opstille vores grundmodel. Vi har diskuteret dette spørgsmål andetsteds (jf. Nannestad & Paldam, 1994a & b). Det er dog klart, at når vi bruger en variabel som betalingsbalancen, der ikke har et mikro-modstykke, så forudsætter dette, at folk ved noget om denne variabel.⁸ Det er altså en indvending imod vores model, at man kan hævde, at den bygger på nogle urealistiske antagelser om folks informationsniveau. Måske er nogle af de fundne effekter for små p.g.a. informationsproblemer? Er der her en mulighed for at forklare den manglende effekt af betalingsbalancen?

For at kontrollere, at vores resultater ikke er fejlskøn, der skyldes, at vi har listet urealisti-

ske informationsantagelser ind i vores model, har vi lavet en *tendens-variant* af modellen. Vi antager her, at folk ikke kender størrelsen af de forskellige variable; men kender tendensen i tallene, dvs., de ved kun, om de går op eller ned. Vi har her erstattet de økonomiske variable (ΔU^*_{t-1} , ΔCPI_{t-1} & ΔBB_{t-1}) med deres tendenser (θU^*_{t-1} , θCPI_{t-1} & θBB_{t-1}). Serierne bliver her til rækker af ét-taller og nuller, hvor der bruges ét, hvis serien går op og nul, hvis den går ned. Det er klart, at vi dermed ændrer de anvendte variables skalering, så koefficienterne til de tre variable bliver lidt anderledes. Det er også oplagt, at vi bortsmider den kvantitative viden, som folk trods alt har, så estimeret bør blive dårligere.

Resultatet af at estimere tendens-varianten af modellen ses i tabel 4. Resultaterne skal

sammenlignes med højre halvdel af tabel 3. Det ses, at alt, hvad der er sammenligneligt i de to estimater, er *næsten uændret*. Forklaringens graden falder kun lidt, og de samme variable, som tidligere var signifikante, forbliver lige så signifikante. Specielt for betalingsbalancen gælder, at vi nu får det »rigtige fortegn« i modsætning til tidligere; men koefficienten forbliver helt insignifikant. Alt i alt tillader dette os at konkludere, at vore centrale resultater er forbløffende robuste over for de ændringer, vi kan lave i antagelserne om vælgernes informationsniveau.

2.6. Inflationsudviklingens store betydning

Et af de mere overraskende resultater i ovenstående analyse er den stærke effekt, inflationsudviklingen har på udviklingen i omfanget af mistilliden. Specielt er det bemærkelsesværdigt, at inflationen synes at have en stærkere effekt på mistilliden end arbejdsløshedsudviklingen. I model I er inflationsudviklingens effekt ganske vist kun på vippen til at være statistisk signifikant; men den er

dog nærmere ved at være det end arbejdsløsheden. I model II har såvel ændringer i inflationstakten som ændringer i arbejdsløsheden en signifikant effekt på omfanget af mistilliden. Regner man på tallene, giver det en større effekt på mistilliden, at inflationsraten ændres med 1 procentpoint, end når arbejdsløshedsprocenten ændres med 1 procentpoint.

Den store effekt af inflationen er overraskende af to grunde. For det første var der næsten ingen inflation i perioden. For det andet har man i opinionsundersøgelser normalt fundet, at befolkningen som helhed betragter arbejdsløsheden som et alvorligere problem end inflationen. For eksempel fandt vi i tre opinionsundersøgelser i løbet af 1990-91, at hhv. 46,3%, 52,0% og 48,7% af de adspurgte svarede, at de var »meget bekymrede« over arbejdsløsheden, medens kun hhv. 19,3%, 26,3% og 12,8% var »meget bekymret« over inflationen/prisstigningerne.

Tabel 5. Model-variant med realløn i stedet for inflation

$$MIS_t = b_0 + b_1 MIS_{t-1} + b_2 QD + b_3 \Delta WR_{t-1} + b_4 \Delta U_{t-1} + b_5 \Delta BB_{t-1} + e_t$$

OLS-estimat, variable	Koeff.	t-ratio	Signifik.
Konstant	22.38	4.1	< 0.1%
MIS _{t-1} , afh. variabel lagged	0.28	1.5	≈ 10%
QD, spørgsmålsdummy	10.43	3.0	< 1%
ΔWR _{t-1} , realløn lagged	-1.42	1.8	< 10%
ΔU [*] _{t-1} , officiel arbejdslh.	0.97	2.4	< 5%
ΔBB _{t-1} , betalingsbal.	0.29	0.9	≈ 50%
R ² (just.)	0.74	n = 27	
Durbins h	0.03		
Ljung-Box Q	13.04		

I samme retning peger det allerede nævnte forhold, at informationsniveauet omkring arbejdsløshedens størrelse er væsentligt højere end omkring inflationsraten: andelen af vælgere, der svarer »ved ikke«, er to til tre gange højere, når man spørger om den aktuelle prisstigningstakt, end når man spørger om antallet af ledige. Man ville derfor forvente, at arbejdsløshedsudviklingen havde den stærkeste effekt på omfanget af mistilliden til regeringen.

Der kan tænkes flere forskellige forklaringer på, at ændringer i inflationsraten ikke desto mindre viser sig at have en kraftig effekt.⁹ Vi skal prøve at forklare inflationsudviklingens store effekt som resultatet af, at den dækker over en sammenhæng mellem reallønsudviklingen og omfanget af mistillid. Der findes ikke kvartalsdata til belysning af reallønsudviklingen i hele populationen taget under ét. Som en grov indikator for den almindelige reallønsudvikling i samfundet anvender vi derfor i det følgende udviklingen i den gennemsnitlige timefortjeneste (inkl. tillæg) for samtlige arbejdere i industri og håndværk m.v., rensset for prisstigninger.

Ikke uventet findes der en markant (negativ) sammenhæng mellem kvartalsvise ændringer i inflationsraten og ændringer i reallønsudviklingen. En stigning i inflationsraten modsvarer af en markant afsvækkelse i reallønsudviklingen, eventuelt endda et direkte fald. Vi erstatter derfor forsøgsvis inflationsvariablen i model II med reallønsvariablen.¹⁰ Resultaterne af denne modelændring er gengivet i tabel 5. Det viser sig, at ændringer i reallønsudviklingen har den forventede effekt på omfanget af mistilliden til regeringens kompetence: afsvækkes reallønsvæksten i kvartal (t) i forhold til det foregående kvartal, er der en klar tendens til, at der kommer en stigning i omfanget af mistilliden til regeringen i det efterfølgende kvartal. Der behøver end ikke at have været tale om et egentligt reallønsskud –

en afsvækket stigningstakt er tilstrækkeligt til at øge andelen af vælgere, der synes at regeringen gør sit job dårligt.

Effekten af reallønsudviklingen på omfanget af mistilliden til regeringen er dog noget svagere end effekten af en ændring i inflationen. På den anden side viser resultaterne, at inflationens betydning for reallønsudviklingen er en væsentlig faktor bag inflationsudviklingens stærke effekt på omfanget af mistillid til regeringens kompetence. Uden de negative konsekvenser for reallønsudviklingen ville inflationens relative betydning for omfanget af mistilliden til regeringen antagelig nok være i bedre overensstemmelse med den forholdsvis beskedne rolle, inflationen isoleret set plejer at spille blandt de forhold, vælgerne udtrykker bekymring over.

2.7. Sammenfatning af makro-analysen

Hovedresultaterne af denne analyse på makro-plan kan sammenfattes således:

- {S1} Omfanget af mistilliden til regeringen påvirkes af udviklingen i inflationen (reallønsudviklingen) og arbejdsløsheden, men ikke af udviklingen på betalingsbalancen.
- {S2} Inflationsudviklingen (reallønsudviklingen) påvirker udviklingen i omfanget af mistilliden til regeringen stærkere, end udviklingen i arbejdsløsheden gør.
- {S3} Resultaterne er robuste over for ændringer i antagelsen om befolkningens informationsniveau vedrørende de makro-økonomiske variable.
- {S4} Der findes en niveauforskydning i mistilliden til regeringens kompetence i 1988, hvis fortolkning er usikker. Hverken før eller efter denne niveauforskydning findes nogen signifikant langtidssudvikling i omfanget af mistilliden.

Makronalysen har vist en sammenhæng mellem udviklingen i nogle centrale makro-økonomiske variable, og i omfanget af mistilliden til regeringens evner til at regere. Men den har ikke kunnet (og ikke skullet) give noget svar på, *hvordan* denne sammenhæng kommer i stand. Så meget står dog klart: den makro-økonomiske udvikling kan kun påvirke omfanget af mistilliden til regeringen gennem en eller anden påvirkning af individer.

3. Mikro: De enkelte husholdninger¹¹

Vi går nu fra at forklare den gennemsnitlige mistillids omfang over til at se på sandsynligheden for, at den enkelte vælger (i) udtrykker mistillid. Vi skal altså opstille en model til at forudsige, at mikrovariablen *mis_i*, der er defineret i tabel 1, bliver 1 for personen *i*. Ud fra gennemsnittet alene ville man forudse rigtigt i præcis 50% af tilfældene; men ud fra et kendskab til vælgernes svar på de 12 spørgsmål, der er opregnet i tabel 6, kan vi gætte rigtigt i 72% af alle tilfældene. Før vi opstiller modellen i afsnit 3.5, er der tre emner, der må klares af: afsnit 3.1 ser på hvilke antagelser om den enkelte vælgers politiske adfærd, vi har brug for at efterprøve. Herefter opregnes og diskuteres de 12 spørgsmål, vi har brugt, i afsnit 3.3. Endelig gennemgår afsnit 3.4 den måde, hvorpå vi har sammenfattet alle disse spørgsmål til tre faktorer.

3.1. Egotropisk eller sociotropisk adfærd?

Lad os stille spørgsmålet: *Hvem* er det, der udtrykker mistillid til regeringen, når økonomien går dårligt? Den **egotropiske** adfærdsforklaring siger, at det er dem, der bliver ramt af den dårlige udvikling.¹² En dårlig udvikling kan f.eks. være en stigende arbejdsløshed. Den egotropiske teori er altså, at de personer, der rammes af stigningen, kommer til at nære mere mistillid, så de får en stigende sandsynlighed for at udtrykke mistillid. Denne teori

forekommer umiddelbart indlysende, og igen 1970'erne da teorien for VP-funktioner havde sin første opblomstring, var der formentlig ingen, der tvivlede på, at sammenhængen så sådan ud.

Med et par berømte artikler fra slutningen af 70'erne lykkedes det imidlertid Kinder & Kiewiet (1979; 1981) at starte en diskussion om holdbarheden af denne opfattelse. På grundlag af amerikanske data påviste de, at det var folks opfattelse af *samfundets* økonomiske situation og *ikke* deres *egen* økonomiske situation, der havde en effekt på holdningen til regeringen. Kinder & Kiewiet opstillede således en **sociotropisk** mikro-teori i modsætning til den hidtil rådende egotropiske mikro-teori.

Senere undersøgelser fra både USA og Europa har bekræftet Kinder & Kiewiet's resultat.¹³ En række forfattere har ganske vist fundet, at både egotropiske og sociotropiske variable bliver signifikante i analyser af vælgernes politiske adfærd; men det har indtil nu altid været de sociotropiske variable, der gav det største bidrag til forklaringen. Der findes ingen tidligere undersøgelse på danske tal.¹⁴ Et centralt emne bliver derfor, om de fundne makro-sammenhænge skyldes egotropiske eller sociotropiske reaktioner på individniveauet.

3.2. De stillede spørgsmål

Vores mikro data stammer fra tre interviewrunder (med identiske spørgsmål). De fandt sted i februar og august 1990 og i februar 1991.¹⁵ Til trods for, at der således er forløbet et år mellem første og tredje runde, og at der ligger både et folketingsvalg og en regeringsomdannelse mellem anden og tredje runde, har vi fundet, at mønstrene og resultaterne i de tre datamaterialer i relevante henseender er tilstrækkeligt ensartede til, at vi kan behandle vore data, som om de kom fra én og samme interviewrunde.

Tabel 6. Ordlyden af de økonomiske spørgsmål

SP1: Har den økonomiske udvikling i samfundet i de sidste par år betydet, at Deres personlige økonomi er blevet dårligere, uændret, bedre eller har samfundsøkonomien ikke betydet noget mærkbart for Deres privatøkonomi?
SP2: Forventer De, at den økonomiske udvikling i samfundet i de næste par år vil betyde, at Deres økonomi bliver dårligere, uændret eller bedre, eller mener De ikke samfundsøkonomien betyder noget mærkbart for Deres private økonomi?
SP3: Hvordan har Deres husstands økonomi udviklet sig inden for de sidste 3 måneder?
SP4: Hvordan forventer De Deres husstands økonomi bliver i løbet af de kommende 3 måneder?
SP5: Har De selv eller andre i Deres husstand inden for de sidste 3 måneder været arbejdsløs og fået dagpenge i 2 uger eller mere?
SP6: Forventer De selv eller andre i Deres husstand inden for de kommende 3 måneder at være arbejdsløs og modtage dagpenge i 2 uger eller mere?
SP7: Har De selv været arbejdsløs inden for de seneste 12 måneder? Hvis JA: Hvor lang tid sammenlagt?
SP8: Har De inden for de seneste 12 mdr. bemærket en stigende eller faldende arbejdsløshed blandt familie, venner og bekendte?
SP9: Hvordan forventer De beskæftigelsesmulighederne bliver på Deres arbejdsplads de kommende 12 måneder i forhold til nu?
SP10 – SP12: Jeg nævner nu nogle samfundsproblemer og beder Dem venligst fortælle mig, om det er et problem, der bekymrer Dem »Meget«, »En del«, »Kun lidt« eller »Slet ikke«: SP10: Arbejdsløshed SP11: Inflation / prisstigningerne SP12: Udlandsgælden

Vort spørgeskema omfatter 12 spørgsmål til dækning af flere aspekter af vælgernes vurdering af økonomiske forhold, jf. tabel 6. Spørgsmålene er opstillet i den rækkefølge, som gør den følgende diskussion lettest mulig, ikke den rækkefølge, hvori de er stillet. Det ses umiddelbart, at de første 7 spørgsmål er egotropiske, medens de sidste 3 er sociotropiske, ind imellem følger spørgsmål 8 & 9, som måske er ego- og måske er sociotropiske.

Samtlige spørgsmål vedrører direkte et eller andet aspekt af folks forhold til økonomien. Ud over den sociotropisk/egotropiske dimension har vi søgt at dække i alt fire potentielt betydningsfulde dimensioner af dette forhold:

- {D1} Spørgsmålene refererer til forskellige *sociale omgivelser*. Vi går fra det rent personlige (SP1, SP2, SP7) over husstand (SP3–SP6), omgangskreds og arbejdsplads (SP8–SP9) til samfund som helhed (SP10–SP12). Dette er grundlaget for opdelingen i egotropiske og sociotropiske spørgsmål, jf. ovenfor.
- {D2} Spørgsmålene refererer derudover til fire forskellige *aspekter af økonomien*: arbejdsløshed (SP5–SP10), den økonomiske situation i bredere forstand (SP1–SP4), inflationen (SP11) og udlandsgælden (forholdet til udlandet; SP12).
- {D3} Spørgsmålene har forskellig *tidshorison*, spændende fra tre måneder (SP3–SP6) over et år (SP7–SP9) til et par år (SP1, SP2). Enkelte spørgsmål

(SP10–SP12) er dog uden reference til en specifik tidshorizont.

- {D4} Spørgsmålene dækker sondringen mellem *oplevede, fortidige* (SP1, SP3, SP5, SP7, SP8) og *forventede, fremtidige* økonomiske begivenheder og forløb (SP2, SP4, SP6, SP9), som spiller en central rolle i store dele af den moderne økonomiske teori.

3.3. Strukturen i svarmaterialet

Som udgangspunkt har vi antaget, at der er nogle egotropiske og sociotropiske faktorer, som har betydning for folks mistillid til regeringen. Vi har forsøgt at afdække disse faktorer ved hjælp af et batteri på 12 spørgsmål, hvoraf en del er nært beslægtede. Vores næste opgave bliver derfor at forsøge at sammenfatte svarene på alle spørgsmålene i nogle få faktorer. Dette gøres ved hjælp af en faktoranalyse. Et centralt spørgsmål bliver her, om de stillede spørgsmål virkeligt tapper de to (latente) dimensioner eller faktorer, vi

regner med, nemlig hhv. en egotropisk og en sociotropisk faktor, således at det er disse to latente faktorer, der strukturerer vælgernes svar på de 12 spørgsmål. Vi ønsker også at finde ud af, om der ud over en egotropisk og en sociotropisk faktor kan påvises en eller flere andre underliggende faktorer i svarmaterialet, korresponderende til dimensionerne {D2} – {D4} ovenfor.

Faktoranalyse er en relativt sværforklarlig teknik. Vi har forklaret den anvendte teknik meget mere udførligt i Nannestad & Paldam (1994a). Det viser sig, at de to spørgsmål SP8 og SP9 opfattes som egotropiske af nogle respondenter og som sociotropiske af andre, medens spørgsmål om den strengt personlige og økonomi og om husstandens økonomi giver svar, der er meget snævert korreleret. Det viser sig også, at langt det klareste billede fremkommer, hvis man bruger tre faktorer og ser bort fra de to blandings-spørgsmål SP8 & 9. Man får så et *faktorbillede* som anført i tabel 7.

Tabel 7. Faktoranalysen

Spørgsmål	Φ_1	Φ_2	Φ_3
Egotropiske			
SP1: Pers. økonomisk situation, sidste par år	0.78	-0.03	0.04
SP2: Pers. økonomisk situation, næste par år	0.78	-0.03	0.07
SP3: Øk. situation, husstand, sidste 3 måneder	0.53	0.18	0.10
SP4: Øk. situation, husstand, næste 3 måneder	0.57	-0.07	0.03
SP5: Arbejdsløshed, husstand, sidste 3 måneder	0.02	0.89	-0.01
SP6: Arbejdsløshed, husstand, næste 3 måneder	0.06	0.82	-0.01
SP7: Arbejdsløshed, personlig, sidste år	-0.06	0.78	0.07
Sociotropiske			
SP10: Bekymring for arbejdsløsheden	-0.08	-0.10	0.64
SP11: Bekymring for inflationen	0.17	0.03	0.73
SP12: Bekymring for udlandsgæld	0.13	0.11	0.72
Eigenværdi	1.87	2.13	1.47
Procent af varians	18.8%	21.3%	14.7%

Resultatet af faktoranalysen er altså, at der kan identificeres tre underliggende faktorer Φ_1 , Φ_2 og Φ_3 i svarmaterialet. Det er ikke vanskeligt at fortolke de faktorer, vi har fundet. Det er interessant, at vi finder to egotropiske faktorer Φ_1 og Φ_2 . Her udskiller Φ_1 de spørgsmål, der refererer til vælgernes *personlige* økonomiske situation (inkl. deres husstands økonomi). Φ_2 udskiller de spørgsmål, der berører den *personlige* arbejdsløshed. Φ_3 udskiller de tre spørgsmål, der efter deres formulering vedrører bekymringen over *samfundsmæssige* økonomiske problemer. Φ_3 må derfor fortolkes som en sociotropisk faktor. Sondringen mellem egotropiske og sociotropiske orienteringer til økonomiske forhold (jf. dimensionen {D1} ovenfor) er således tydeligvis relevant og er med til at tegne et mønster i vælgernes svar på vore spørgsmål.

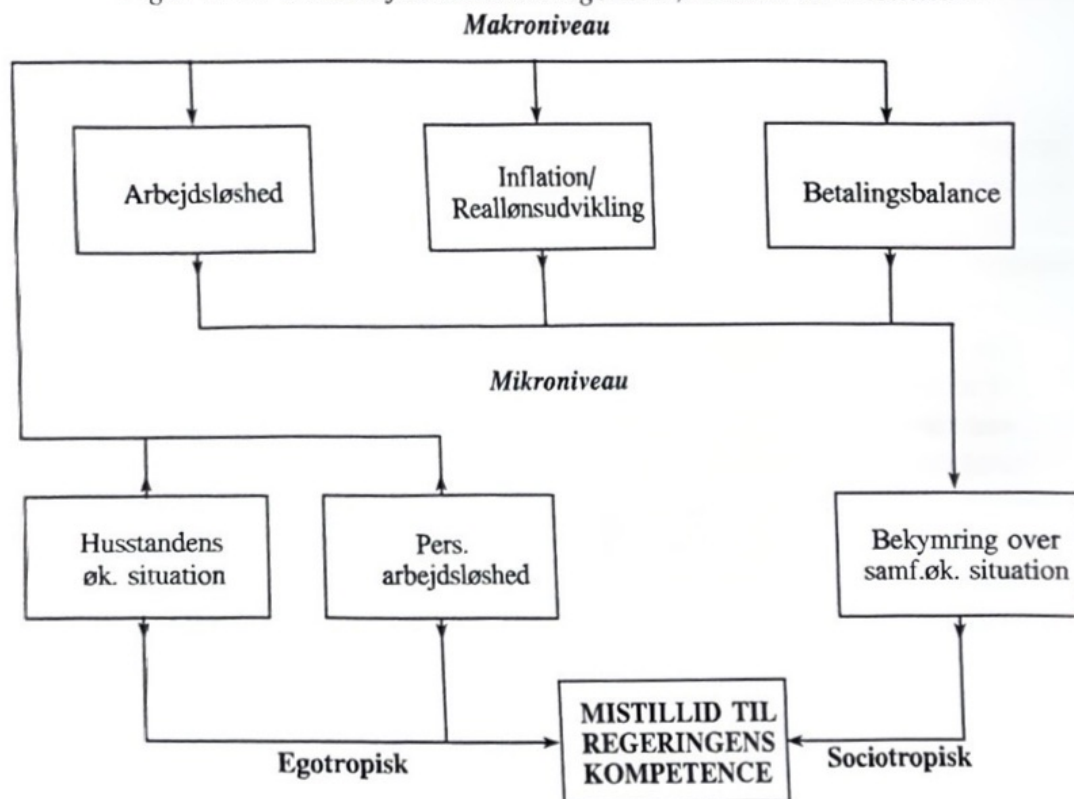
Vi har altså fundet, at arbejdsløsheds-faktoren er uafhængig af den faktor, der repræsenterer vælgernes opfattelse og vurdering af den fortidige og fremtidige udvikling i deres og deres husstands økonomiske situation. Dette tyder på, at det største problem i forbindelse med at være arbejdsløs (eller at forvente at blive det) i Danmark ikke er af økonomisk karakter, jf. også Eggert Petersen m.fl. (1987).

Det er også interessant at notere sig, hvilke dimensioner eller faktorer vi *ikke* finder i svarmaterialet. For det første finder vi ikke

nogen sontring mellem spørgsmål, der refererer til fortidige, oplevede begivenheder og spørgsmål, der refererer til fremtidige, forventede økonomiske udviklinger og situationer, jf. dimension {D4} ovenfor. Til trods for dens fremtrædende placering i store dele af den moderne økonomisk teori viser sondringen mellem fortid og forventet fremtid sig at være meget beskeden. Heller ikke tidsdimensionen, jf. dimension {D3} ovenfor, viser sig at have nogen betydning.

Faktoranalysen bruges til at forenkle det videre arbejde. I stedet for at analysere sammenhængen mellem mistillid og vælgernes svar på alle 12 økonomiske spørgsmål kan vi nu nøjes med de tre faktorer. Jo større skalarværdi på en given faktor, desto stærkere er vælgerens oplevelse eller vurdering af det forhold, den pågældende faktor repræsenterer. En vælger, der for eksempel har modtaget arbejdsløshedsdagpenge i mindst 14 dage i løbet af de sidste tre måneder (SP5), som forventer, at det samme vil ske i de kommende tre måneder (SP6), og som har været ledig i sammenlagt mange måneder i løbet af det sidste år (SP7), vil få en meget negativ værdi på den egotropiske arbejdsløsheds-faktor Φ_2 . En vælger derimod, som har oplevet en betydelig forbedring i sin egen og husstandens økonomiske situation, og som forventer samme udvikling i fremtiden (SP1-SP4), vil have en høj (positiv) værdi på den egotropiske økonomi-faktor Φ_1 .

Figur 2. To kanaler fra husholdningernes økonomi til mistilliden



3.4. Teorien bag mikro-grundmodellen

Figur 2 kombinerer de tre makro-økonomiske variable fra analysen i afsnit 2 med de tre faktorer på mikroplanet. Det ses, at der er to kanaler, ad hvilke de makro-økonomiske variable kan tænkes at påvirke mistilliden. For realløn/inflationen og arbejdsløsheden kan indflydelsen enten gå via de egotropiske

faktorer, hhv. Φ_1 for realløn/inflationen og Φ_2 for arbejdsløshedens vedkommende, eller via den sociotropiske faktor, hvori bekymring over såvel inflation som arbejdsløshed som samfundsproblemer indgår. For betalingsbalanceunderskuddets vedkommende kan indflydelsen derimod kun gå via den sociotropiske faktor.¹⁶

Tabel 8. Mikro grundmodellen, inklusive et par varianter, og alle variabeldefinitioner.

$$\text{prob}(\text{mis}_i=1) = \text{cdf}(b_0 + \alpha_1 \Phi_{1i} + \alpha_2 \Phi_{2i} + \beta_1 \Phi_{3i}) + e_i$$

Grundligningen kan formelt opløses i to versioner ud fra holdningen til regeringen:^{a)}

Version I for tilhængere ($R_i = 1$): $\text{prob}(\text{mis}_i) = \text{cdf}(b_{r0} + \alpha_{r1} \Phi_{1i} + \alpha_{r2} \Phi_{2i} + \beta_r \Phi_{3i}) + e_i$

Version II for modstandere ($R_i = 0$): $\text{prob}(\text{mis}_i) = \text{cdf}(b_{m0} + \alpha_{m1} \Phi_{1i} + \alpha_{m2} \Phi_{2i} + \beta_m \Phi_{3i}) + e_i$

Koefficientforskydningerne er: $\Delta b_0 = b_{m0} - b_{r0}$, $\Delta \alpha_1 = \alpha_{m1} - \alpha_{r1}$, $\Delta \alpha_2 = \alpha_{m2} - \alpha_{r2}$ og $\Delta \beta = \beta_m - \beta_r$

$\text{prob}()$ er en sandsynlighed og $\text{cdf}()$ er en kummuleret fordelingsfunktion, jf. noten.

i indeks for de enkelte vælgere ved prøvevalget

b koefficienter, der estimeres. Bemærk at b_0 kaldes konstanten.

α egotropiske effekter, der estimeres. Bemærk at der er to egotropiske effekter.

β sociotropiske effekter, der estimeres.

mis_i den enkelte vælgers mistillid, defineret i tabel 1.

Φ_1 egotropisk: økonomisk situation

Φ_2 egotropisk: arbejdsløshed

Φ_3 sociotropisk: bekymring for den økonomiske udvikling

R_i regeringstilslutning. Er $R_i = 0$, opgiver vælgeren at han har stemt for regeringsparti, og $R_i = 1$ har han stemme på et oppositionsparti.

Note: Modellen estimerer sandsynligheden for at en vælger har mistillid, dvs. $\text{mis}_i = 1$. Der skal her anvendes et særligt sandsynlighedsestimat, dvs. en probitregression.

a. Opløsningen er: $\text{prob}(\text{mis}_i) = \text{cdf}(b_{r0} + \Delta b_0 R_i + \alpha_{r1} \Phi_{1i} + \Delta \alpha_1 \Phi_{2i} R_i + \alpha_{r2} \Phi_{2i} + \Delta \alpha_2 \Phi_{2i} R_i + \beta_r \Phi_{3i} + \Delta \beta \Phi_{3i} R_i) + e_i$. Dvs. vi tillader, at effekten af at være tilhænger/modstander kan påvirke alt i ligningen (omend kun lineært). Det ses, at når $R_i = 0$ og 1, fås de to anførte model-varianter.

I det følgende skal vi undersøge, om sandsynligheden for at en vælger udtrykker mistillid, afhænger af faktorerne Φ_1 til Φ_3 , dvs. vælgerens vurdering af den hidtidige og fremtidige udvikling i husstandens økonomi, vælgerens (og husstandens) arbejdsløshedserfaring og arbejdsløshedsforventning samt endelig vælgerens grad af bekymring over den samfundsøkonomiske situation. Den forventede sammenhæng mellem sandsynligheden for at udtrykke mistillid til regeringen og vælgerens værdier på de tre faktorer, kan beskrives i en simpel model, som ses øverst i tabel 8. Ved hjælp af denne model kan vi på grundlag af vore data skønne over, hvor stærkt hver af de tre faktorer påvirker sandsynligheden for, at en vælger nærer mistillid til regeringens evner. Vi forventer naturligvis at finde, at jo lavere (mere negative) værdier en vælger har på de tre faktorer,

desto større vil hans sandsynlighed være for at udtrykke mistillid.

3.5. Et estimat af mikro-grundmodellen

Tabel 9 viser de resultater, der fremkommer, når modellen anvendes på vore data. Den måde de tre variable er skalerede, giver koefficienter, der umiddelbart er sammenlignelige. Det ses, at alle tre faktorer bliver meget signifikante. Dette betyder, at såvel de to egotropiske som den sociotropiske faktor påvirker sandsynligheden for, at en given vælger nærer mistillid. Jo mere negativt en husstand ser på sin økonomiske situation og på sin arbejdsløshed, og jo mere bekymret den er over den samfundsøkonomiske situation, desto større er sandsynligheden for at vælgeren udtrykker mistillid til regeringen.

Tabel 9. Mikro grundmodellen
 $\text{prob}(\text{mis}_i=1) = \text{cdf}(b_0 + \alpha_1\Phi_{1i} + \alpha_2\Phi_{2i} + \beta_1\Phi_{3i}) + \epsilon_i$

Probit estimat, variable:	Koeff.	t-ratio	Signifik.
Konstant	-0.159	4.0	< 0.1%
Φ_1 , egotropisk, øk. sit.	-0.328	8.0	< 0.1%
Φ_2 , egotropisk, arbl.	-0.138	3.5	= 0.1%
Φ_3 , sociotropisk, bekymring	-0.125	3.1	= 0.1%
-2LLR	698.2		
Rigtigt forudsagt	62.2%		
Antal vælgere, n	1'080		

Det interessante er nu, at *begge* de to egotropiske faktorer giver en større effekt end den sociotropiske variabel. Dette resultat afviger kraftigt fra, hvad man har fundet i beslægtede udenlandske undersøgelser, hvor man som nævnt normalt ikke har kunnet påvise nogen effekt fra egotropiske økonomiske variable. I Danmark påvirkes mistilliden til regeringens kompetence derimod *både* via den egotropiske og via den sociotropiske kanal. At omfanget af mistilliden til regeringen øges, når den makro-økonomiske situation forværres, kan altså henføres alle tre faktorer. Dvs. der er negative reaktioner fra dem, der rammes personligt (eller forventer at blive ramt personligt) i form af arbejdsløshed og/eller forringede privatøkonomiske forhold. Desuden er der negative reaktioner fra dem, der, uden nødvendigvis at være eller forvente at blive ramt personligt, bliver bekymret over den samfundsøkonomiske situation.

3.6. Hvilken rolle spiller partipræferencer?

Det er af flere grunde interessant at se, om de tre økonomiske faktorer påvirker dem, der i

forvejen var regeringens vælgere, anderledes eller på samme måde, som de påvirker dens modstandere. Dette er analyseret i tabel 10. Regerings-parti-præferencen måler vi ved det sædvanlige huske-spørgsmål: »Hvilket parti stemte De på ved sidste Folketingsvalg?«. På grundlag af deres svar kan vi inddele vælgerne i én gruppe *for* og én gruppe *imod* regeringspartierne. Regeringspræferencen kan tænkes at påvirke sandsynligheden for mistillid til regeringens evner på forskellig måde.

For det første kan man meget vel forestille sig, at vælgere, der er modstandere af den siddende regering, vil have en højere *basis-sandsynlighed* for at nære mistillid til regeringens kompetence end vælgere, der er tilhængere af den siddende regering. Dette ville indebære, at partipræference er en forklarende variabel til mistilliden *på linie med* de økonomiske faktorer. Den supplerer de økonomiske variable, sådan af effekterne af de økonomiske variable forbliver uændrede, samtidig med at modellens forudsigelsesevne går op.

Tabel 10. Modellen med regerings-parti-præferencer

Version I for tilhængere ($R_i = 1$): $\text{prob}(\text{mis}_i=1) = \text{cdf}(b_{r0} + \alpha_{r1}\Phi_{1i} + \alpha_{r2}\Phi_{2i} + \beta_r\Phi_{3i}) + e_i$
 Version II for modstandere ($R_i = 0$): $\text{prob}(\text{mis}_i=1) = \text{cdf}(b_{m0} + \alpha_{m1}\Phi_{1i} + \alpha_{m2}\Phi_{2i} + \beta_m\Phi_{3i}) + e_i$
 Koefficientforskydningerne er: $\Delta b_0 = b_{m0} - b_{r0}$, $\Delta\alpha_1 = \alpha_{m1} - \alpha_{r1}$, $\Delta\alpha_2 = \alpha_{m2} - \alpha_{r2}$ og $\Delta\beta = \beta_m - \beta_r$

Probit estimat, variable:	For regering: $R_i=0$			Imod regering: $R_i=1$			Forskydning koefficienter
	Koef.	t-rat.	Signif.	Koef.	t-rat.	Signif.	
Konstant (basis-sandsynlighed)	-0.96	11.0	< .1%	0.25	4.3	< .1%	1.21
Φ_1 , egotropisk, øk. sit.	-0.26	2.8	< 1%	-0.22	3.7	< .1%	0.04
Φ_2 , egotropisk, arbl.	-0.12	1.4	$\approx 10\%$	-0.11	2.0	$\approx 5\%$	0.01
Φ_3 , sociotropisk, bekymring	-0.16	1.7	$\approx 5\%$	-0.18	3.1	$\approx .1\%$	-0.02
-2LLR	476.9						Kun konstant signifikant
Rigtigt forudsagt	72.0						
Antal vælgere, n	861						

For det andet er det også tænkeligt, at parti-præferencen har indflydelse på selve den måde, hvorpå de økonomiske faktorer påvirker mistilliden til regeringen. Mekanismen ville så være, at vælgere, der i forvejen var modstandere af regeringen, og derfor nærede mistillid til den, *også* anlægger et mere dystert syn på deres egen og samfundets økonomiske situation og udsigter. For tilhængere af regeringspartierne ville det modsatte gøre sig gældende. Resultatet ville være, at når vi estimerede grundmodellen som gjort i tabel 9, ville de fundne estimater være *skæve p.g.a. omvendt kausalitet*. De rigtige resultater ville kun vise sig, når man kontrollerer for parti-præference. Er der den omtalte modkausalitet, vil dette medføre, at estimaterne af koefficienterne til de tre økonomiske faktorer *forskydes*, når der tages højde for parti-præferencer.

Vi udvider derfor vor model for sammenhængen mellem sandsynligheden for mistillid og de tre økonomiske faktorer, således at den kan estimere de to mulige måder, hvorpå

parti-præferencen kan påvirke mistilliden. Modellen står i tabel 8 og vores estimat i tabel 10 sammen med resultaterne, der fremkommer, når den anvendes på vore data. Resultaterne er klare. Parti-præference har stor indflydelse på *basis-sandsynligheden*, men ingen betydning for effekten af de tre økonomiske faktorer Φ_1 til Φ_3 . Estimatet i tabel 9 er altså ikke skævt.

En vælger, der har gennemsnitsværdien på de tre økonomiske faktorer, men stemte på et parti uden for regeringspartiernes kreds ved sidste valg, har en sandsynlighed på 0.60 for at tilkendegive mistillid til regeringens evner. En tilsvarende vælger, der stemte på et regeringsparti, har en sandsynlighed for mistillid på 0.17. Parti-præference er således en supplerende variabel i forhold til de økonomiske faktorer. Hvis vi ud over vælgerens værdi på de tre økonomiske faktorer også ved, om han/hun ved sidste valg foretrak et regeringsparti eller et ikke-regeringsparti, øges altså sikkerheden, hvormed vi kan forudsige, om

denne vælger nærer mistillid til regeringens evner eller ej.

3.7. Sammenfatning af mikro-analysen

Hovedresultaterne af vor mikro-analyse kan nu sammenfattes således:

- {S5} Vort datamateriale har en struktur, der peger på, at 10 egotropiske faktorer (husholdningens økonomiske situation og arbejdsløshed) og én (mere generel) sociotropisk faktor påvirker sandsynligheden for mistillid til regeringens kompetence.
- {S6} De to egotropiske faktorer påvirker sandsynligheden for mistillid til regeringens evner stærkere, end den sociotropiske faktor gør.
- {S7} Partipræference påvirker sandsynligheden for mistillid til regeringen ved siden af og uafhængigt af de økonomiske faktorer, men påvirker ikke sammenhængen mellem disse og sandsynligheden for mistillid til regeringen.

Vor undersøgelse adskiller sig fra beslægtede analyser bl.a. derved, at vi har set på sammenhængen mellem økonomiske faktorer og mistillid til regeringens kompetence, hvor de fleste undersøgelser beskæftiger sig med sammenhængen mellem økonomiske faktorer og regeringens popularitet i meningsmålinger («prøvevalg») eller dens stemmeandel ved aktuelle valg. Selv om det forekommer plausibelt, at der må findes en sammenhæng mellem omfanget af mistillid til regeringens kompetence og dens opbakning i vælgerbefolkningen, er der ikke tale om to identiske størrelser, og deres udvikling kan derfor godt tænkes at være noget forskellig.

Men denne forskel er ikke tilstrækkelig til at forklare, hvorfor vi finder, at egotropiske faktorer spiller en betydelig rolle, medens undersøgelser fra andre lande normalt ikke finder noget sådant. Gentages vor analyse i

afsnit 3 med »sandsynlighed for at ville stemme for et ikke-regeringsparti« (målt ved spørgsmålet: »Hvilket parti ville De stemme på, hvis der var Folketingsvalg i morgen?«) i stedet for »sandsynligheden for mistillid til regeringens kompetence«, fås nemlig et helt tilsvarende resultat: igen viser de egotropiske faktorer sig at spille en betydelig rolle (Nannestad og Paldam, 1994a).

4. Konklusion: Styring og mistillid i velfærdsstaten

Afsnittene 2.7 og 3.7 sammenfatter henholdsvis makro- og mikro-analysen. De to mest centrale resultater er: (i) de økonomiske variable forklarer omkring 1/3 af udsvingene i mistilliden og (ii) reaktionen på mikroniveauet er i hovedsagen egotropisk. I lyset af den internationale litteratur på området er (ii) det mest overraskende resultat.

For en umiddelbar betragtning er det paradokst, at danske vælgere er usædvanligt egotropiske. Danmark er en af de mest udbyggede velfærdsstater, og halvdelen af befolkningen stemmer på partier med et kollektivistisk/socialistisk udgangspunkt. Der er oven i købet en smuk symmetri i paradoxet. USA er et usædvanlig individualistisk land, hvor partier med et kollektivistisk/socialistisk udgangspunkt stort set ingen stemmer får: her er vælgerne sociotropiske. Paradoxet opløses dog let ved hjælp af Kinder & Kiewiet's *kulturhypotese*:¹⁷ I USA har regeringen ikke påtaget sig et ansvar for for den enkeltes økonomi, kun for samfundets. Det er den enkelte selv, der har ansvaret for sin egen økonomi. I Danmark har regeringen *netop* påtaget sig et ansvar for den enkelte. Dét er jo hele velfærdsstatens grundide, så her er det naturligt, at den enkelte vælger gør regeringen ansvarlig for sin økonomi. Strukturen i svarene i USA og i Danmark er altså præcis, hvad man skulle vente, hvis vælgerne var i overensstemmelse med de fremherskende

ideologier i de to samfund.¹⁸ Dét er de tydeligvis.

Selv om det altså er let at forklare strukturen i vores resultater, så udgør de et *problem* for styrbarheden af velfærdsstaten. Det er nemlig sådan, at mange økonomisk-politiske styringsopgaver minder om det berømte *fangedilemma-spil*. Her er der et socialt optimum, den *kooperative løsning*, og en (eller flere) individuelle *Nash-ligevægte*, hvor spillet uundgåelig ender, hvis spillerne ikke kan samarbejde. Den grundlæggende ideologi for velfærdsstaten kan udtrykkes i netop disse termer. Velfærdsstaten er en kooperativ langtidsløsning, der ideelt set er det bedste for »alle« på det længere sigt. Men så er det naturligvis et helt centralt problem, hvis velfærdsstaten fører til en adfærd, der i sig selv vanskeliggør samarbejde på det politiske plan.

Noter

1. Denne artikel er et resultat af et samarbejde mellem to projekter. (i) Den er dels et led i *Rockwoolfondens projekt om politisk mistillid*. Vi takker for støtte. Desuden er vi lederen af dette projekt Gunnar Viby Mogensen taknemmelig, fordi han så, at der var dette fællesområde mellem de to projekter samt Jørgen Goul Andersen og Douglas Hibbs for diskussioner. (ii) Den er desuden et led i vores projekt om *forventninger og valg- og popularitetsfunktioners mikrogrundlag*. Dette projekt er finansieret af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsfond og nu også af Aarhus Universitets Forskningsfond. Data er indsamlet af IFKA (Institut for Konjunkturanalyse). De øvrige papirer i denne del af vore projekt er Nannestad & Paldam: 1993, 1994a, b & c i henvisningerne.
2. Som nævnt indgår artiklen i et større projekt, der studerer mikrogrundlaget for VP-funktionen. Standardoversigten er her Paldam (1980), der nu er ajourført i Nannestad og Paldam (1994c). Mikroanalysen i afsnit 3 er beslægtet med Nannestad & Paldam (1994a). Da ansvarlighedshypotesen er selve grundlaget for hele

literaturen, er artiklen en vigtigt brik i vores empiriske bevisførelse. Helt præcist er hypotesen at vælgerne holder regeringen ansvarlig for den økonomiske udvikling

3. Vi skal herfra bruge det korte ord *vælger* også for en respondent ved et prøvevalg. Vi skal også tillade os at kalde vores vælger for *han* uanset køn.
4. Man kan til en vis grad tage hånd om dette problem ved at anvende officielle makro-data i mikromodeller, som vi gør i Nannestad & Paldam (1993 & 1994b); men så bliver der andre problemer.
5. Gallup's spørgsmål lyder: »Mener De, den nuværende regering har klaret sig *godt*, *nogenlunde godt* eller *ikke godt* i den tid, den har eksisteret?«
6. Et simpelt *trend-test* er at beregne regressionen: $MIR_t = a_0 + \tau t + a_2 QD_t + e_t$. Hvis koeficienten τ til tiden er signifikant positiv, er der en trend opad i data. Resultatet er at τ bliver 0.15 med en t-ratio på 0.8. Dette er langt fra at være signifikant.
7. Argumentet er her, at brugen af U^* , reducerer stikprøveusikkerheden, hvis respondenterne har en egotropisk politisk adfærd, jf. diskussionen i afsnit 3.
8. De endelige tal for betalingsbalancen bliver først tilgængelige på et langt senere. De afviger ofte fra de foreløbige tal. Vi gør her den forudsætning, at målefejlen er stokastisk – det er ikke helt rigtigt.
9. Måske er det ikke inflationen som sådan, der påvirker mistilliden, måske er det mistilliden til regeringens evner til at føre den *type* politik, der medfører den stigende inflation. Regeringer kan på kort sigt undgå politiske konflikter med oppositionspartier og interesseorganisationer ved at tillade ekstra inflation. Det er dog et spørgsmål om denne alternative teori adskiller sig operationelt fra vores hovedteori.
10. På grund af den udprægede multikollinearitet mellem ΔCPI og ΔWR ville det være meningsløst at inkludere begge i samme model.
11. Dette afsnit bygger i høj grad på analysen i Nannestad og Paldam (1994b), hvori især de mere tekniske spørgsmål diskuteres grundigere. Dette gælder specielt for den anvendte faktoranalyse.

12. Sammenhængen er symmetrisk i vores data. Når vi taler om en stigende mistillid, fordi noget går dårligt, kunne vi lige så godt tale om en faldende mistillid, når noget går godt.
13. Se Nannestad & Paldam (1994a & b) og Lewin (1991), pp. 40-59, for henvisninger. Elklit og Tonsgaard (1989, p. 19) hævder, at der i udenlandske undersøgelser er »... fundet tydelige tendenser til, at vælgerne holder politikerne ansvarlige for landets økonomiske situation og specielt reagerer på de aspekter, der berører dem selv.« Den sidste halvdel af dette udsagn kan næppe stå for en nærmere prøve.
14. Borre (1989) kommer lidt ind på emnet, men har ikke spørgsmål, der belyser sondringen mellem de to slags adfærd. Den eneste anden undersøgelse er vort eget studie Nannestad & Paldam, 1994b. Den finder de samme resultater, som vi gør her; men ved hjælp af en anden model.
15. Senere blev et af spørgsmålene lavet om. Der har også været andre ting, der gør det mere betænkeligt at lægge datasæt fra flere prøvevalg sammen. Man kan dog reproducere alle resultater også for de senere prøvevalg; men vi har valgt at nøjes med at bringe de anførte resultater.
16. Bemærk at den makro-økonomiske variabel er betalingsbalanceunderskuddet, medens det spørgsmål, der indgår i den sociotropiske faktor, refererer til udlandsgælden.
17. Kinder & Kiewiet (1979) fremsætter hypotesen til forklaring af, at de individualistiske amerikanere er sociotropiske. Det er en smuk bekræftigelse af hypotesen, at de kollektivistiske danskere er egotropiske.
18. Danskernes egotropiske adfærd på mikro-niveau er i fin overensstemmelse teorien i Olsen (1983), der beskriver velfærdsstatens fragmenteringstendenser på systemniveau.

Litteratur

- Borre, Ole, 1989. Belønnes regeringen? I Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (red.), *To folketingsvalg*. Århus: Forlaget Politica.
- Damsgård Hansen, E., Kaj Kjærsgaard og Jørgen Rosted, 1988. *Dansk økonomisk politik*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

- Elklit, Jørgen og Ole Tonsgaard, 1989. Indledning. I Jørgen Elklit og Ole Tonsgaard (red.), *To folketingsvalg*. Århus: Forlaget Politica.
- Goul Andersen, Jørgen, 1990. Mod klassisk demokrati? *GRUS*, årg. 11 (32): 7-33.
- Harman, Harry H., 1970. *Modern Factor Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Johnston, J., 1969. *Econometric Methods*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Kinder, Donald R. og D. Roderick Kiewiet, 1979. Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgements in Congressional Voting, *American Journal of Political Science*, vol. 23 (3): 495-527.
- Kinder, Donald R. og D. Roderick Kiewiet, 1981. Sociotropic Politics: The American Case. *British Journal of Political Science*, vol. 11 (1): 129-161.
- Lewin, Leif, 1991. *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Nannestad, Peter, 1989. *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-79*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nannestad, Peter, 1993. Paradigm, School, or Sect? Some Reflections on the Status of Rational Choice Theory in Contemporary Scandinavian Political Science. *Scandinavian Political Studies*, vol 16 (2): 127-147.
- Nannestad, Peter og Martin Paldam, 1991. Knowledge about the Economy at the Mass Level. Memo 1991-11, flere senere udgaver, Århus: Økonomisk Institut.
- Nannestad, Peter og Martin Paldam, 1993. Sammenhængen mellem samfundsøkonomi, privatøkonomi og tilslutningen til regeringspartierne. Nogle metodeproblemer, Markus' model og en analyse af tilslutningen til KVR-regeringen 1988-90. *Politica*, årg 25 (2): 189-206.
- Nannestad, Peter og Martin Paldam, 1994a. It's the Government's Fault. A Cross-Section Study of Economic Voting in Denmark, 1986-92. P.t. Memo 1994-1, ØI, Århus Universitet.
- Nannestad, Peter og Martin Paldam, 1994b. The Egotropic Welfare Man. A Pooled Cross-Section Study of Economic Voting in Denmark, 1986-92. P.t Memo 1994-1, ØI, Århus Universitet.
- Nannestad, Peter og Martin Paldam, 1994c. The VP-Function. A Survey of the Literature on

- Vote & Popularity Functions after 25 Years. Optaget i *Public Choice*, udkommer i 1994.
- Olsen, Johan P., 1983. *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Paldam, Martin, 1981. A Preliminary Survey of the Theories and Findings on Vote and Popularity Functions. *European Journal of Political Research*, vol 9 (2): 181-199.
- Paldam, M., 1986. The Distribution of Election Results and the two Explanations of the Cost of Ruling. *European Journal of Political Economy*, vol 2 (1): 5-24.
- Paldam, Martin, 1991. How Robust is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades. I Helmut Norpoth, Michael S. Lewis-Beck og Jean-Dominique Lafay (red.), *Economics and Politics. The Calculus of Support*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Paldam, Martin og Friedrich Schneider, 1980. The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1957-78. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 118 (2): 149-70.
- Paldam, Martin og Peter Skott, 1994. A Rational-Voter Explanation of the Cost of Ruling. Optaget i *Public Choice*, udkommer i 1994 eller 1995.
- Petersen, Eggert, Ole Steen Knudsen og Knud-Erik Sabroe, 1987. *Danskernes tilværelse under krisen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Überla, Karl, 1971. *Die Faktorenanalyse*. Berlin: Springer-Verlag.

Velfærdsstatens krise – fup eller fakta?

Niels Ploug, forskningsleder, cand.polit, Socialforskningsinstituttet

*»Fra velfærdsstaten er der ingen returbillet«
(Andersen, 1984 p.243)*

1. Indledning

Formålet med denne artikel er at give et indtryk af velfærdsstatens krise – eller mangel på samme – ved at sammenholde et udvalg af den efterhånden righoldige litteratur om emnet med de konkrete reformer og ændringer, som har fundet sted i en række europæiske velfærdsstater i de senere år.

Der er i tidens løb gjort mange forsøg på at definere, hvad en velfærdsstat er (se fx Briggs, 1967). Og der er gjort forsøg på at opstille »idealtyper«, så man kunne klassificere og sammenligne de forskellige velfærdssystemer. Ideen var, at nogle europæiske landes velfærdsstater havde fællestræk i et omfang, der på et overordnet niveau gjorde det meningsfyldt at tale om fx en skandinavisk model, en kontinentaleuropæisk model, en angelsaksisk model og en sydeuropæisk model (jf. bl.a. Esping-Andersen, 1990)

Der synes i almindelighed at være enighed om, at velfærdsstaten er omfattende – men mindre enighed om, hvad den omfatter eller bør omfatte. I historisk perspektiv kan man for det enkelte individ skelne mellem de såkaldte naturlige afhængigheder og de kulturelle afhængigheder. De naturlige afhængigheder som afhængighed af andre i barndom og alderdom samt i forbindelse med gravi-

ditet, sygdom og handicap har altid været et menneskeligt grundvilkår. De kulturelle afhængigheder som fx behovet for arbejdsløshedsunderstøttelse og indførelsen af en fast pensionsalder har set dagens lys i forbindelse med industrialiseringen og den derefter følgende økonomiske udvikling.

At beskæftige sig med hele velfærdsstaten, som de ovenstående betragtninger lægger op til, er en stor opgave – og under alle omstændigheder for omfattende til en kort artikel. Desuden har der i de senere år fundet en udvikling sted i retning af, at velfærdsstatsforskere efter tiden med »idealtyperne« er begyndt at belyse velfærdsstaten konkret empirisk gennem studier af udvalgte delområder. Det gælder også det projekt, som denne artikel tildels bygger på. I de seneste år har der på Socialforskningsinstituttet været udført forskning i den del af velfærdsstatsproblematikken, der handler om overførselsindkomsternes finansiering og organisering. I projektet studeres dette nærmere i otte europæiske lande: Danmark, Sverige, Norge, Finland, Tyskland, Holland, Frankrig og Storbritannien. Projektet vil i løbet af 1994 resultere i fire rapporter, der på hver deres måde behandler emnet. En af disse rapporter handler om de reformer og ændringer, der er gennemført indenfor de seneste to til tre år. I det følgende diskuteres spørgsmålet om velfærdsstatens krise bl.a. ud fra nogle af resultaterne fra denne rapport.

I forhold til de idealtyper, der som nævnt ofte anvendes i den komparative velfærdsstatsforskning, er det erfaringen fra arbejdet med at beskrive overførselsindkomstsystemerne i de otte lande i projektet, at de nationale velfærdsstater hver for sig repræsenterer en sammenblanding af forskellige ideologier og forskellige former for praksis. Det er bl.a. et resultat af særlige historiske og kulturelle forhold i hvert land. Det kan også udtrykkes på følgende måde: »Velfærdsstaten er vokset ud fra modstridende interesser og nationale kompromiser, der har ført til en kompleks organisation af programmer, lovgivning og ideologier, hvis indre logik er svær at se« (Jf. Øyen, 1986:9).

2. Velfærdsstatens krise

Kan man sige, hvad velfærdsstatens krise mere præcist består i? De fleste bud på dette stammer fra midten af 1980'erne – altså fra før de seneste otte års forværring af den økonomiske krise. I Kaufmann (1985) systematiseres kritikken i følgende punkter:

Stigende forventninger. Der synes i ethvert demokrati at være en tendens til at forbedre de sociale ydelser uden hensyntagen til deres effektivitet alene fordi politikkerne forventer, at vælgerne ønsker mere velfærd.

Finansieringsproblemer, der bl.a. skyldes det forhold, at de sociale ydelser blev udbygget i en tid med relativ stærk økonomisk vækst – mens de kom til at fungere i en tid med faldende vækst og stigende arbejdsløshed.

Manglende effektivitet, der i denne forbindelse bl.a. skal forstås som det forhold, at velfærdsstaten har udviklet sig til i høj grad at tjene middelklassen, mens der ikke findes svar på, hvordan man imødegår de nye former for social nød i form af udstødning, fattigdom og hjemløshed, der har vist sig i stigende omfang i flere lande i de senere år.

Utilsigtede bivirkninger i form af: A. nye magtstrukturer der uden for almindelig demokratisk kontrol står for omfordelingen af ganske betydelige økonomiske midler. B. faldende arbejdsmotivation. C. et konstant inflationspres og et deraf følgende fald i den økonomiske vækst samt en stigning i arbejdsløsheden.

Denne systematisering genkendes i et lidt tidligere danske bidrag (Andersen, 1984), der fremhæver velfærdsstatens finansieringsproblemer, styringsproblemer og legitimitetskrise som det, der udgør velfærdsstatens krise. Det særligt interessante i dette bidrag er, at der entydigt peges på legitimitetskrisen som det afgørende problem. Hvad legitimitetskrisen mere præcist består i er ikke helt klart, men der tales om i hvert fald tre forhold, der må antages at udgøre en del af denne krise nemlig »den offentlige sektors ... stivhed og utilnærmelighed« samt »misbrugs- og skatteunddragelsesproblemer« (Andersen, 1984: 227). Det hedder direkte, at kunne man med et slag løse den, så vil der også kunne anvises praktiske løsninger på finansierings- og styringsproblemerne. I lyset af debatten i dag er det interessant, at der peges på et ikke-økonomisk forhold – legitimitetskrisen – som det væsentlige.

Et andet ikke-økonomisk forhold, som har været fremme i debatten om velfærdsstatens krise, går ud på, at udviklingen af velfærdsordningerne har svækket familiens rolle i samfundet. Dette er bl.a. blevet fremført af en af de økonomer, der har kritiseret velfærdsstaten også for meget andet (Lindbeck, 1988). Argumentet kan muligvis udstrækkes til et mere generelt udsagn om, at udviklingen af velfærdsstaten har betydet, at den personlige ansvarlighed er blevet formindsket. Stadig større grupper i befolkningen forventer, at velfærdsstaten og ikke de selv skal løse deres problemer.

Nogle vil hævde, at velfærdsstatens krise allerede lå indbygget – som en tikkende bombe – i den måde som velfærdsordningerne blev udbygget på i tiden efter 2. verdenskrig, hvor de økonomiske fremtidsudsigter på mange måder var mere gunstige end i dag. Inden for samfundsvidenskaberne fremstår økonomerne i dag som dem, der er mest kritisk overfor velfærdsstaten (jf. bl.a. Sandmo, 1992). I økonomisk terminologi kan opbygningen af velfærdsstaten, i den form som den har i dag, ses som en massiv intervention overfor markedsmekanismen. Det bemærkelsesværdige er, at man i alle lande grundlagde og udbyggede velfærdsstaten uden en systematisk vurdering af, hvordan velfærdsordningerne ville spille sammen med markedsmekanismen, fx om man ville opnå effektivitetsgevinster eller tab, og om ordningerne ville påvirke folks incitamenter til arbejde positivt eller negativt. Når det ikke skete skyldes det, at arbejdsløshed, social uretfærdighed og risikoen for fattigdom var så stærke og overvældende argumenter for offentlig indgriben, at videre overvejelser syntes unødvendige.

Det som efter den 2. verdenskrig var afgørende nyt, var, at ydelserne gik fra at være behovsprøvede til at være universelle. I stedet for at skulle søge om støtte kunne folk nu kræve hjælpen som en rettighed. På den måde fjernede man det sociale stigma, det tidligere havde været at modtage sociale ydelser.

Eksisterende empiriske studier af de sociale ydelser og deres finansiering giver egentlig ikke anledning til nogen grundlæggende kritik af velfærdsstaten (jf. fx Atkinson & Mogenssen, 1993). Det mangelfulde empiriske grundlag for kritikken anerkendes for så vidt af kritikerne (jf. Sandmo, 1992), der dog alligevel fastholder kritikken ud fra et mere teoretisk udgangspunkt. Sandmo skriver bl.a. *»Jeg tror det er ... den sterke vektlegging av incitamenter og moralsk risiko, som har fått*

økonomer til å inta en mer skeptisk holdning til mange sider av trygdesystemet enn det egentlig er grunnlag for i mer systematiske empiriske studier« (Sandmo, 1992: 33). Det der argumenteres for er med andre ord, at man fra politisk side i tidens løb har indført en lang række ordninger uden at kende deres præcise effekt – dvs med bind for øjnene – og i dag har man det problem, at disse ordninger af brede grupper blandt vælgerne opleves som velerhvervede rettigheder, som det er svært at lave væsentligt om på.

En lidt anden tilgangsvinkel anvendes i Ferge og Kolberg (1992). Efter en stærk forsvarstale for velfærdsstaten – en tale der er et ekko af mange af de bøger, der blev skrevet om velfærdsstatens krise i midten af 1980'erne – kommer pointen. Hvis velfærdsstaten er overbebyrdet, er det ikke på grund af stigende forventninger, dvs. politikernes løbende udvidelse af velfærdsområdet, men fordi velfærdsstaten er blevet brugt (eller misbrugt) til at reducere arbejdsudbuddet. De universelle overførselsindkomstordninger, der blev skabt som en del af velfærdsstaten i tiden efter 2. verdenskrig, bruges i dag til at reducere arbejdsudbuddet. Her parkeres den del af arbejdskraften, der ikke kan følge med på arbejdsmarkedet pga. kravet om stigende produktivitet affødt af en øget konkurrence på det internationale marked.

Man må ikke glemme, at fuld beskæftigelse i sin tid blev anset for en nødvendig forudsætning for udviklingen af velfærdsstaten. Dette forhold tages bl.a. op i Klein & O'Higgins (1985). Her findes flere indlæg, der peger på frygten for, at betalt arbejde med tiden vil blive et knapt gode – og at vi derfor er på vej mod et samfund, hvor en stor del af befolkningen er dømt til påtvungen frihed. Der er tale om et omdiskuteret standpunkt, der, hvis det er rigtigt, udgør en grundlæggende trussel mod velfærdsstaten, som vi har kendt den i de seneste 30-40 år.

Konsekvenserne heraf for velfærdsstaten berøres bl.a. i Atkinson (1992). Det understreges, at velfærdsstatens institutioner er opbygget, så de retter sig mod personer i den primære sektor – dvs. personer, der gennemgående har tilknytning til arbejdsmarkedet på almindelige lønvilkår. Derimod er der problemer for dem, der ikke har det – dvs. arbejderne i den sekundære sektor med en mere løs og med tiden muligvis helt manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er dels et finansielt problem for velfærdsstaten, dels er det et rettighedsproblem for de personer, det drejer sig om. Det finansielle problem består i al sin enkelthed i, at hvis en større del af befolkningen får en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet, betyder det både, at de ikke betaler så meget i skat som ellers, og at de på den ene eller anden måde bliver afhængige af overførselsindkomster i den tid, hvor de er arbejdsløse. Begge dele er omkostninger for velfærdsstaten. Rettighedsproblemet gør sig gældende i overførselsindkomstsystemer, hvor retten til en ydelse afhænger af, at man på forhånd har indbetalt bidrag til ordningen. Herhjemme er problemet stort set afgrænset til arbejdsløshedsforsikringen og arbejdsmarkedspensionsordningerne, mens det i de mange lande med et såkaldt bidragsfinansieret velfærdssystem er et mere omfattende problem. Hvis man ikke har betalt, har man ikke ret til en ydelse, og er derfor i de fleste lande henvist til ydelser – som fx. kontanthjælp her i landet – der er relativt lave. Denne tvedeling eller segmentering i befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet er en af mange grunde til, at man ikke uden videre kan argumentere for, at når samfundet bliver rigere, kan man overlade det til folk individuelt at sørge for deres egen sikkerhed ved hjælp af mere eller mindre private sikringsordninger.

3. Den seneste udvikling

Hovedkonklusionen, når man ser på de senere års reformer i en række europæiske lande, er

ifølge projektet på Socialforskningsinstituttet om finansiering af overførselsindkomster i otte europæiske lande, at der indtil nu ikke er sket de store ændringer – samt af nogle af de største ændringer først får virkning om en del år, fordi det drejer sig om ændringer af alderspensionssystemet. Det er fx tilfældet i Sverige og Tyskland. Dermed er hovedkonklusionen også, at de ændringer der er sket – og det er for så vidt mange – er udtryk for en løbende tilpasning af overførselsindkomstsystemerne til den aktuelle situation, mens de ikke kan tages som udtryk for, at man er ved at skifte velfærdsstatskoncept. Om det ender med at være resultatet vil man sandsynligvis først kunne afgøre om 10-15 år.

På det overordnede plan kan der dog spores tendenser i den socialpolitiske debat, der kan gå hen og få betydning for den fremtidige udvikling af velfærdsstaten. Af indlæggene fra tre af landene – Sverige, Finland og Tyskland – fremgår det, at spørgsmålet om statens rolle i et fremtidigt overførselsindkomstsystem er på dagsordenen. I Sverige er holdningen hos flere af de nuværende regeringspartier og i visse dele af Socialdemokratiet »mindre stat mere marked« på det socialpolitiske område. En idé er, at staten skal sørge for den grundlæggende sociale sikkerhed (basic social security), dvs. et system med lave, muligvis behovsprøvede ydelser – mens det mere eller mindre overlades til den enkelte selv at sikre sig i tilfælde af indkomstbortfald med ydelser, der udmåles på baggrund af tidligere indkomst. Argumentet er, at staten ikke længere har råd til at finansiere det nuværende system, og at den almindelige velstandsstigning har sat folk i stand til selv at sørge for – og ikke mindre vigtigt – selv at vælge deres velfærdsmix.

I Finland, hvor den økonomiske situation med det finske indlægs egne ord er, at »*the Finnish economy has plunged into a state of near bankruptcy*« understreges i regeringsprogram-

met det vigtige i at bevare den grundlæggende sociale sikkerhed – mens regeringens mål om at balancere budgettet kan betyde, at der ikke er råd til meget mere. I det tyske indlæg forudses det, at hvis den demografiske udvikling ikke ændres, og hvis arbejdsløsheden vedbliver med at være høj, så skal der skæres ned i det eksisterende system – og det tilføjes så i overensstemmelse med ideen om grundlæggende social sikkerhed, at en eventuel nedskæring må ske med behørig hensyntagen til, at man *»always (keeps) in mind, that a minimum of subsistence must be guaranteed for all people«*.

Der er finansieringsproblemer i alle lande forstået på den måde, at der enten er underskud på det offentlige budget og/eller underskud på budgettet for de sociale overførselsindkomstsystemer, der jo i en del lande ikke direkte er en del af det offentlige budget. I den praktiske-politiske håndtering af velfærdsstaten spiller dette en stor rolle. Selv om der i dele af litteraturen om velfærdsstatens krise kan være en tendens til at nedtone eller glemme finansieringsproblemerne, fremgår det helt tydeligt af indlæggene, at de gennemførte reformer og ændringer stort set alle er blevet begrundet med finansieringsproblemer. Det kan være med til at forklare, at ændringerne ikke er store og principielle. Indtrykket er, at man politisk egentlig er godt tilfreds med systemet – man har bare for nærværende kun råd til en lidt mere skrabet udgave. Den eneste undtagelse fra denne hovedstrøm er tilsyneladende Storbritannien, hvor det af indlægget fremgår, at man fra regeringens side ønsker at bryde med det kendte velfærds-system – eller med socialministerens ord på den konservative partikonference i 1992, at *»close down the something-for-nothing society«*.

Finansieringsproblemerne løses gennemgående ved at *»skære«* i systemet – ikke ved at øge indtægterne til systemet. Der findes dog

enkelte undtagelser fra dette. Mest markant i Sverige og i Frankrig. I Sverige – hvor bidragene til systemet primært betales af arbejdsgiverne – er der med virkning fra 1993 indført et lønmodtagerbidrag på 0,95 pct. til sygeforsikringen. I Frankrig indførte man i 1991 et socialsikringsbidrag på 1,1 pct. Det er senere med virkning fra juli 1993 forhøjet til 2,4 pct. Bidraget – der har karakter af en bruttoskat – betales af al indkomst, hvilket er i modsætning til de obligatoriske bidrag til overførselsindkomstsystemet, der kun opkræves af lønindkomst.

En af de mest udbredte måder at spare på er at undlade at indekser ydelserne eller ved at lade stigningen være mindre end prisstigningerne. I Finland har der fx ikke været nogen indeksering af overførselsindkomsterne siden 1991. I Tyskland har man låst den ydelse, der på dansk ville svare til kontanthjælp, fast frem til 1996.

Ellers viser nedskæringerne i systemerne sig i form af ændrede tildelings- og udmålingskriterier på de forskellige overførselsindkomstområder. I Sverige har man ændret på tildelingskriterierne for førtidspension. Man kan nu ikke længere få førtidspension alene af arbejdsmarkedsmæssige grunde. I Holland har man ændret på arbejdsløshedsforsikringen således, at man nu skal have haft beskæftigelse i 26 uger indenfor de sidste 39 uger istedet for de sidste 52 uger for at være berettiget til dagpenge. I Frankrig har man udvidet den periode, man skal have været tilknyttet pensionssystemet for at få den højeste pension fra 37,5 år til 40 år.

De fleste ændringer har drejet sig om udmålingskriterierne. I Sverige har man sænket kompensationsgraden for flere ydelser – fx arbejdsløsheds- og sygedagpenge – fra 90 pct. til 80 pct. af tidligere indkomst, og på arbejdsløshedsdagpengeområdet har man indført en karenperiode på 5 dage. På pensions-

området har man sænket det basisbeløb, der bruges ved udregningen af pensionen med 2 procentpoint. Tilsvarende har man i Norge sænket kompensationsgraden på sygedagpengeområdet fra 100 pct. til 90 pct. af tidligere indkomst. I Finland har man reduceret den indkomstafhængige del af pensionerne med 3 procentpoint. I Tyskland har man nedsat arbejdsløshedsdagpengene for personer uden børn med 3 procentpoint og for personer med børn med 1 procentpoint. Desuden har man begrænset modtagelsesperioden for den særlige arbejdsløshedshjælp for de personer, der ikke tidligere har haft ret til arbejdsløshedsdagpenge. Perioden er nu på et år, hvor den førhen var ubegrænset. I Holland har man gjort alderspensionen delvist afhængig af husstandsindkomst. Pensionen tildeles nu med et basisbeløb på 70 pct. af pensionen og med et supplerende beløb på 30 pct. af pensionen, der er afhængig af evt. indkomst hos pensionistens ægtefælle. Det er planen senere at ændre 70-30 fordelingen til en 50-50 fordeling. I Frankrig har man nedsat kompensationsgraden for arbejdsløshedsunderstøttelsen og indført karenstage. På pensionsområdet har man ændret beregningen af pensionen således, at den nu beregnes på basis af en gennemsnitsløn fra de 25 bedste indkomstår i stedet for på basis af en gennemsnitsløn fra de 10 bedste indkomstår – hvilket generelt vil give en lavere pension. I Storbritannien har man løbende lagt mere vægt på behovsprøving ved tildeling af ydelser, og samtidig har man løbende gennemført regelændringer der tilskynder de bedre stillede til at forlade det obligatoriske system og oprette individuelle sikringordninger.

Spiller legitimitetskrisen og den opdeling eller segmentering af befolkningen i et primært og et sekundært segment, som er omtalt i den korte gennemgang af litteraturen om velfærdsstatens krise, overhovedet nogen rolle i indlæggene fra de forskellige lande?

Spørgsmålet om opbakningen bag velfærdsstaten og dermed velfærdsstatens legitimitet har betydning i en række lande, der i den forbindelse kan deles i to grupper.

Af indlæggene fra Sverige, Finland og Frankrig fremgår det på forskellig måde, at holdningen i debatten gennemgående er, at der trods problemerne er al mulig grund til at bevare velfærdsstaten. Fra Sverige peges på to undersøgelser, der begge viser stor opbakning bag et ønske om at løse finansieringsproblemerne ved at hæve skatterne i stedet for at sænke ydelsesniveauet. Mere end 2/3 foretrak at hæve skatterne. I det finske indlæg peges, der på den ene side på, at den politiske konsensus, der hidtil har været omkring udviklingen af velfærdsstaten, er blevet mindre, men på den anden side fremhæves det, at der i den finske befolkning gennemgående er støtte til at den offentlige sektor også fremover skal spille en fremtrædende rolle i løsningen af de sociale opgaver. I det franske indlæg konstateres det, at der er stor opbakning bag velfærdsstaten i alle de vigtige politiske partier.

Indlæggene fra Holland og Storbritannien er på dette punkt anderledes. Her nævnes det flere gange, at en af årsagerne til ændringer i systemerne har været et ønske fra politisk side om at forebygge svindel – idet der i begge lande findes antagelser om, at der finder svindel og misbrug sted i et omfang, så der er behov for indgreb. I Storbritannien findes en særlig variant, idet regeringen her har sammenkædet stigende omkostninger til ydelser til enlige forsørgere med en påstand om et fald i familieværdierne, der bl.a. skyldes, at forældrene til nutidens unge ikke har lært dem nok om individuel ansvarlighed.

Spørgsmålet om segmenteringstendenserne tages meget forståeligt op i det tyske indlæg. Det tyske system bygger mere end noget andet på social sikring gennem fuldtids løn-

arbejde. Tildelingen af ydelser i tilfælde af sygdom, arbejdsløshed eller alderdom afhænger af, at man enten er i fuldtidsbeskæftigelse, eller – for sygdom og alderdom – at man er gift med en person, der er eller har været i fuldtidsbeskæftigelse. I indlægget gøres der opmærksom på, at det er stadig færre personer, der opfylder disse betingelser dels pga. arbejdsløsheden dels pga. skilsmisse. Det forudsiges derfor, at man i fremtiden vil komme i en situation, hvor en stadig større del af befolkningen vil have »ufuldstændige« krav overfor systemet. Det betyder, at en stadig større del af befolkningen ikke vil have krav på ydelser, der forhindrer dem i at blive udsat for en fattigdomsrisiko i forbindelse med fx sygdom, arbejdsløshed eller alderdom.

4. Er der en krise ?

Er velfærdsstatens krise *fup* eller fakta ? Og er det virkelig sådan, at fra velfærdsstaten er der ingen returbillet ?

Svaret på det første spørgsmål kommer i høj grad an på, hvad man mener med velfærdsstatens krise – og som det gerne skulle være fremgået af den korte gennemgang af litteratur om emnet, menes der meget forskelligt. Men det er karakteristisk, at flere af dem, der har beskæftiget sig med velfærdsstatens krise enten ikke selv mener, at der er en krise, eller i det mindste stiller spørgsmålstejn ved det. I Kaufmann (op.cit, p.54) hedder det således »*If there is any crisis in modern society...its core is not the welfare sector*« og i Ferge & Kolberg (op.cit. p.7) står der »*No doubt, there is currently a widespread view according to which welfare states breed helplessness and immorality....Most authors in this volume held an opposite view*«. Men der findes også dem der faktisk mener, at fundamentale ændringer er nødvendige jf. Sandmo (op.cit p.38), hvor der står »*Resultatet av samspillet mellom empiriske observasjoner og teoretisk utvikling er at dagens økonomer ser verden i et*

annet perspektiv enn de som var aktive de første par tiår av etterkrigstiden. En fast tro på sentralplanlegging og sosial ingeniørkunst med sterke inslagg av paternalisme har veket grunnen for en ny vektlegging av konsument-suverenitet, effektiviteten av frikonkurranse-markeder og private incitamenters rolle som begrensninger på økonomisk politik«.

Det er i dette spændingsfelt, at debatten om velfærdsstaten vil foregå også i den kommende tid. Gennemgangen af de faktiske ændringer i overførselsindkomtsystemerne i de lande, der indgår i Socialforskningsinstituttets undersøgelse, tyder ikke umiddelbart på, at velfærdsstaten er i krise forstået på den måde, at man fra politisk hold har følt sig nødsaget til at gennemføre meget fundamentale ændringer af systemerne.

Det andet spørgsmål – om der findes eller ikke findes en returbillet fra velfærdsstaten – er vanskeligt at besvare på nuværende tidspunkt. Rent historisk findes der ingen eksempler på forsørgelsessystemer, der har varet evigt – og det kan derfor overvejes, om man med den nuværende grundstruktur i velfærdsstaten har fundet det evigtgyldige system. Endelig kan man pege på, at grundholdningen i det britiske indlæg i Socialforskningsinstituttets undersøgelse er, at det tilsyneladende er muligt at udstede en billet, der måske ikke er en fuldgyltig returbillet, men som i hvert fald er gyldig en del af vejen tilbage.

Der skal afslutningsvis peges på en tendens der i forhold til situationen i dag i Danmark (og også i de øvrige skandinaviske lande) på sigt kan føre til en ændring i det såkaldte velfærdsmix. Det drejer sig om tendensen til, at der langsomt men sikkert udvikles et mere fragmenteret velfærdssystem. Her i landet kan som eksempler nævnes gennemførelsen af arbejdsmarkedspensioner for alle og introduktionen af fuld løn under sygdom som en del af det seneste overenskomstresultat. I såvel

Sverige som Finland findes tilsvarende tendenser – og man kan derfor måske udvide en bemærkning i det finske indlæg i Socialforskningsinstituttets undersøgelse om, at »finsk velfærd er på vej mod det kontinentale velfærdsmix« til, at skandinavisk velfærd er på vej mod det kontinentale velfærdsmix.

Litteratur

- Andersen, B.R. (1984): Kan vi bevare velfærdsstaten ? AKF, København.
- Atkinson, A.B. & Mogensen, G.V (ed) (1993): Welfare and work incentives. Clarendon Press. Oxford.
- Atkinson, A.B. (1992): Social Policy, Economic Organization and the Search for a Third Way, i Ferge, Z. & Kolberg, J.E. (ed) »Social Policy in a Changing Europe. Campus/Westview. Frankfurt a.M.
- Briggs, A. (1967): The Welfare State in Historical Perspectiv. Archices Europeennes de Sociologie 2.
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism.
- Ferge, Z. & Kolberg, J.E. (1992): Introduction – Social Policy in a Changing Europe. Campus/Westview. Frankfurt a.M.
- Kaufmann, F-X. (1985): Major Problems and Dimensions of the Welfare State, i Eisenstadt, S.N. & Ahimeir, O. (ed) »The Welfare State and its Aftermath«. Croom Helm. London & Sydney.
- Klein, R. & O'Higgins, M. (ed) (1985): The Future of Welfare. Basil Blackwell. Oxford.
- Lindbeck, A. (1988): Velfærdsstaten – drivkrafter, insatser, problem. Ekonomisk Debatt 16 nr. 4.
- Sandmo, A. (1992): Økonomene og velfærdsstaten, i Sandmo, A. & Hagen, K.P. (red) »Offentlig Politikk og Private Incitementer«. Tano. Bergen.
- Øyen, E. (1986): Identifying the Future of the Welfare State, i Øyen, E. (ed) »Comparing Welfare States and Their Futures«. Gower. Aldershot.

Justeringer af velfærdsstaten?

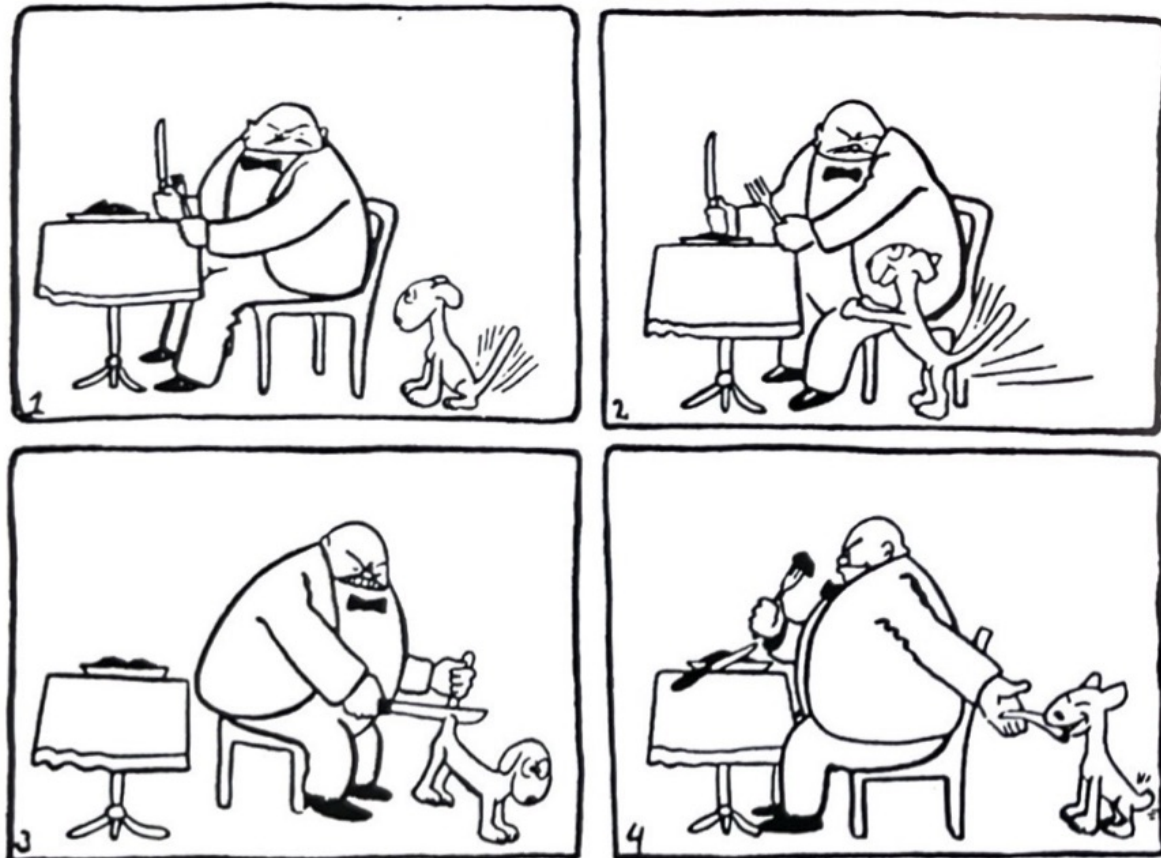
Jørn Henrik Petersen, professor dr.phil., Odense Universitet

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 økonomikommision 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:

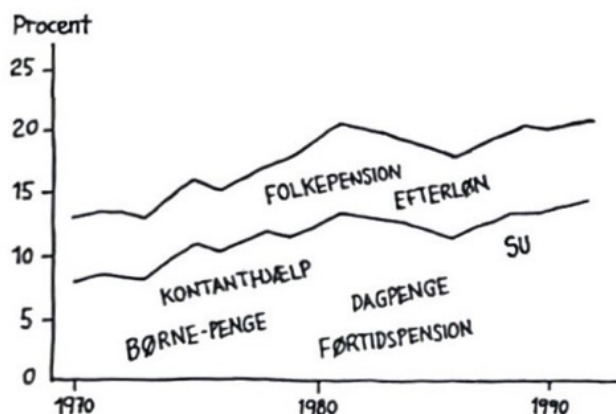
- omkostningsstigningen (finansieringsproblemet);
- konkurrenceevneproblemet;

- 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. Overførselernes andel af bruttofaktorindkomsten 1970-92



En stigende andel af produktionen går til overførselsindkomster

Denne vækst vil kun i mindre grad blive redderet 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.

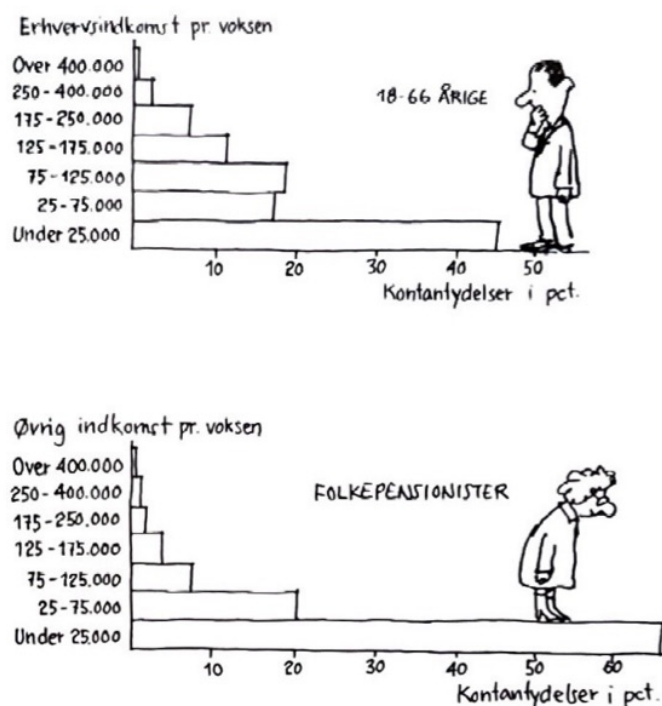
Den tredje bekymring vedrører det forhold, at der fra en række velfærdsforanstaltninger kan tænkes at udgå virkninger, som svækker de tilskyndelseeffekter, der er væsentlige for det økonomiske systems funktion. Det drejer sig f.eks. om tilskyndelsen til jobsøgning, herunder geografisk og faglig mobilitet, 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 offentlige 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

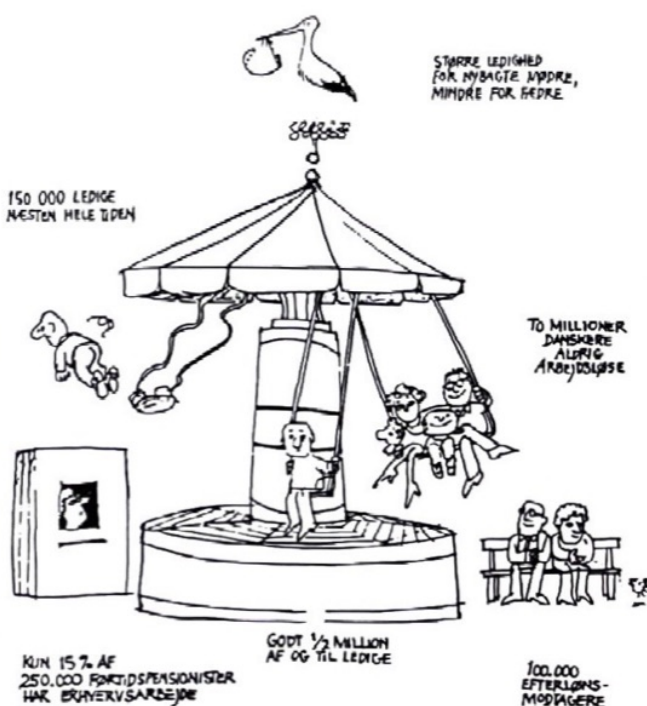


De andel af de samlede overførselsindkomster der går til familier i forskellige indkomstgrupper

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«

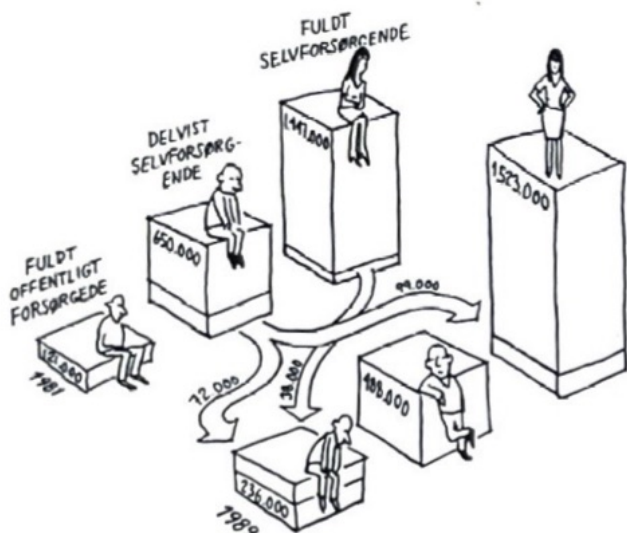


Sammenhængende med den betydelige strukturarbejdsløshed er ledigheden stærkt koncentreret om en mindre gruppe, der er ledig næsten hele tiden. Herudover er der en gruppe, som rammes af og til, og en ikke ubetydelig gruppe, der er »lukket ude« fra arbejdsmarkedet. Endelig er der den store gruppe på »den 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 stadigt 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

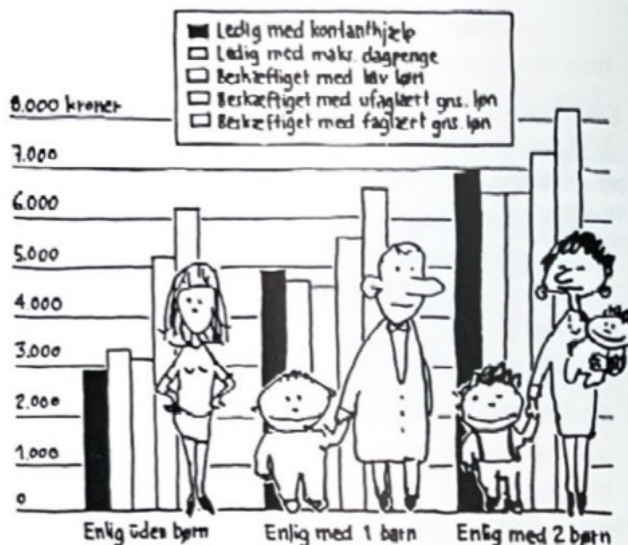


Der er blevet flere fuldt offentligt forsørgede i 1980'erne

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

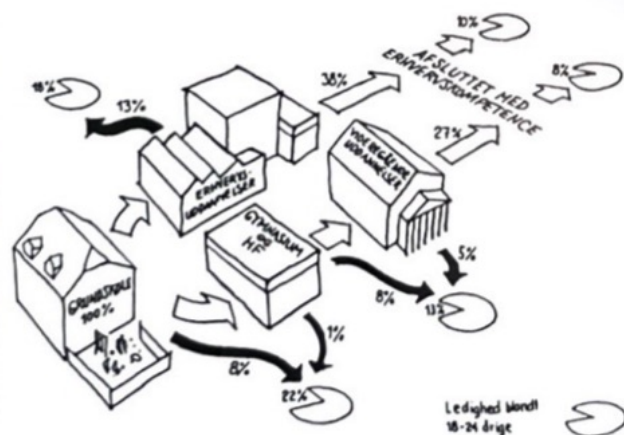
Figur 6. Rådighedsbeløb pr. måned i forskellige familier



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.

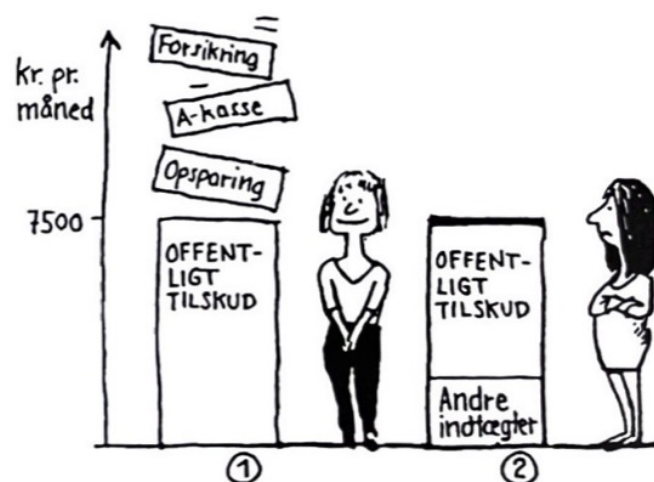
6. Ydelsesreformen

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



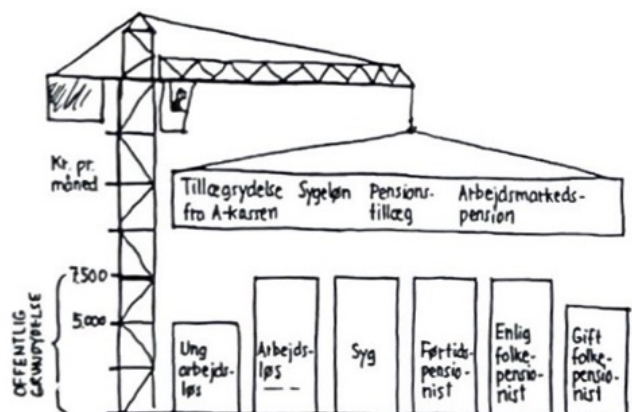
Personer uden arbejdsmarkedstilknæytning kan få kontanthjælp, hvis de ikke har et forsørgelsesgrundlag, men aldrig mere end grundydelsen.

Figur 8 viser, at alle er sikret en grundydelse fra det offentlige. Den er for personer med arbejdsmarkedstilknæytning uafhængig af samtidig indkomst og uden varighedsbegrænsninger, medens der for andre sker en modregning af egne midler. Arbejdsmarkedstilknættede 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 »bruttofiksering«, 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 arbejdsmarkedstilknytning. Den er illustreret i figur 9. Alle offentlige overførsler samles i en lov om kontantydelse.

Figur 9. Grundydelse og supplerende dækning

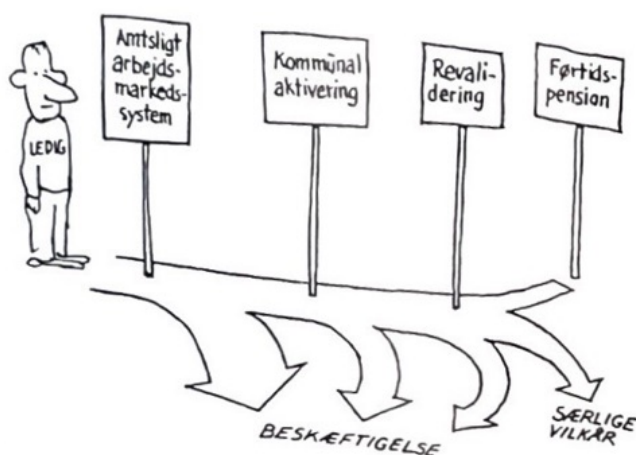


Arbejdsløshedsdagpenge vil efter forslaget omfatte en grundydelse og en tillæggydelse til ledige med mindst et års medlemsskab af arbejdsløshedsforsikringen. Det relative maximum foreslås reduceret til 80 pct. for at sikre, at der altid vil være en gevinst forbundet med at »komme i arbejde«. Omvendt øges det absolutte 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



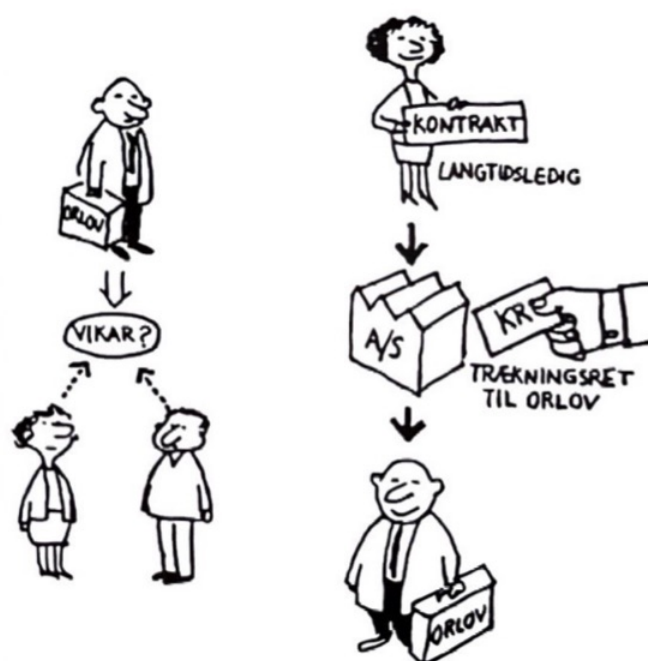
Der er ikke grund til at gå i detaljer med rettigheder og pligter. Hovedpointen er, at der entydigt prioriteres til fordel for de truede grupper, så risikoen for marginalisering og udstødelse reduceres. Dette er begrundet dels i en hensyntagen til den enkelte og dels i ønsket om at reducere den strukturelle 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 løn-kompensation 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.



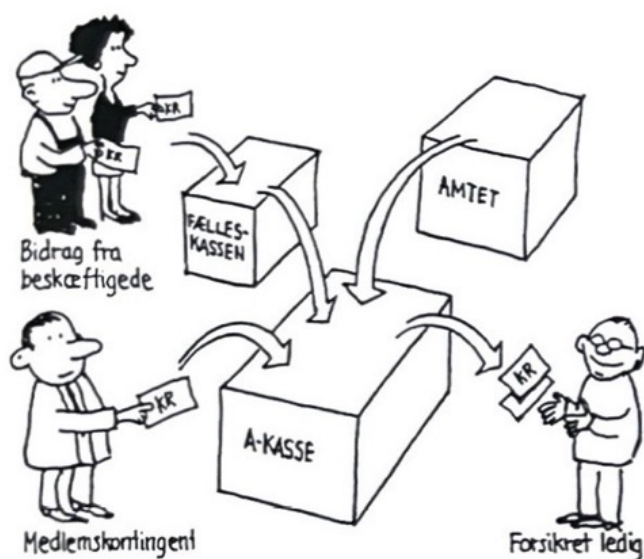
Ved at lade orlovspengene følge de langtidsledige er virkningen på strukturledigheden sikker

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 arbejdsledighedsdagpengene, som er illustreret i figur 12. Tanken er, at grundydelsen og kun grundydelsen finansieres over de offentlige kasser. Tillæggydelsen finansieres dels via arbejdsledighedskassekontingenter 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 arbejdsmarkeds- 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.

Økonomisk kronik,

2. halvår 1993

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Opsvinget i USA har vist sig at være stærkere end forventet i efterårets økonomiske kronik. Også i en række lande i Europa har aktiviteten været noget stærkere end antaget. Dette gælder dog ikke Tyskland, hvor det økonomiske tilbageslag har været lige så stærkt som forventet. I Japan har aktiviteten som forventet udviklet sig svagt.

Væksten i USA forventes at fortsætte, omend i et lidt mere behersket tempo, og selv om Europa vil få en vis vækst, forventes den at blive lav.

Med indgåelsen af en ny Gatt aftale er en af de vigtigste betingelser for et kommende internationalt opsving blevet opfyldt.

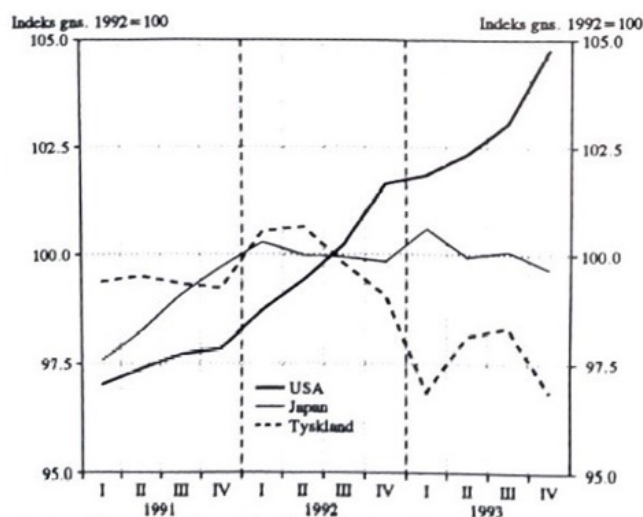
De fleste økonomiske indikatorer tyder på, at det længe ventede opsving i Danmark endelig har indfundet sig. Som forventet har dette ikke sat synlige negative spor i betalingsbalancen eller inflationen, og der er håb om, at dette vil vare ved.

2. Den internationale konjunktursituation

I modsætning til forventningerne i efterårets økonomiske kronik accelererede væksten i den amerikanske økonomi kraftigt i slutningen af 1993, jf. figur 1. Væksten for hele året blev

dermed på knapt 3 pct., hvilket er ca. ½ pct. højere end forventet. Selv om aktivitetsudviklingen igennem 1994 forventes at blive mere behersket end i slutningen af 93, medfører det høje niveau, aktiviteten havde ved indgangen til 94, at aktivitetsstigningen fra 93 til 94 nu forventes at blive på 3½ pct. Det er ca. 1 pct. højere end hidtil antaget. Opsvinget i USA skyldes primært en meget stærk vækst i investeringerne, men også privatforbruget udviser pæn fremgang.

Figur 1. BNP/BNI
USA (BNP), Japan (BNI) og Tyskland (BNI)

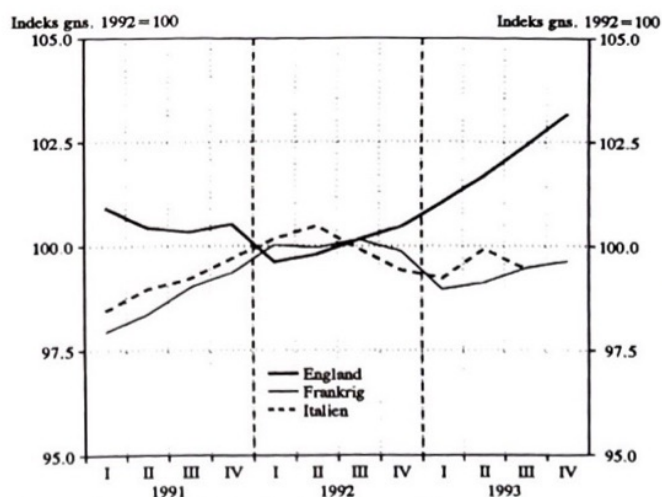


Økonomer har en tendens til at undervurdere størrelsen af udsvingene i den økonomiske

aktivitet. Derfor kunne man umiddelbart frygte, at det var denne tendens, der lå bag forventningerne om en vis afmatning i væksten. Der er imidlertid en række gode argumenter for, at væksten må blive mere behersket fremover. Væksten i forbruget har hidtil været drevet af et fald i opsparingen, og dette vil ikke kunne fortsætte. Hertil kommer en strammere finanspolitik med det formål at reducere statens store budgetunderskud.

I Japan var der en marginal forøgelse af aktiviteten fra andet til 3. kvartal, jf. figur 1, men den økonomiske aktivitet faldt igen i 4. kvartal. Forventningen om nulvækst i 1993 blev således realiseret. Stagnationen forventes at fortsætte igennem 1994, med en samlet vækst på en ½ pct.

*Figur 2. BNP
England, Frankrig og Italien*



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser.

I Tyskland var aktiviteten i 3. kvartal overraskende høj, men fornyet afmatning i 4. kvartal medførte, at aktiviteten for året som helhed faldt med de forventede 2 pct., jf. figur 1. For 1994 forventes der stadig en vækst på ½ pct. Selv om Tyskland således nu har nået bunden af lavkonjunkturen, er der ikke udsigt til nogen nævneværdig vækst i den nærmeste fremtid, og tysk økonomi vil ikke kunne fungere som det lokomotiv, der

kan trække resten af Europa igang, snarere tværtimod.

I Frankrig steg aktiviteten gennem året, jf. figur 2, og derfor blev faldet i aktiviteten fra 1992 til 1993 kun på ¾ pct., hvilket var ca. halvt så meget som forventet. For 1994 forventes en vækst på ca 1½ pct.

I Italien blev fremgangen brudt i 3. kvartal, hvor aktiviteten faldt, jf. figur 2, og for 1993 som helhed ventes et fald i aktiviteten på ca. ½ pct. Dette er ½ pct. lavere end tidligere forventet. Derimod forventes der stadig en vækst på 1½ pct. i år.

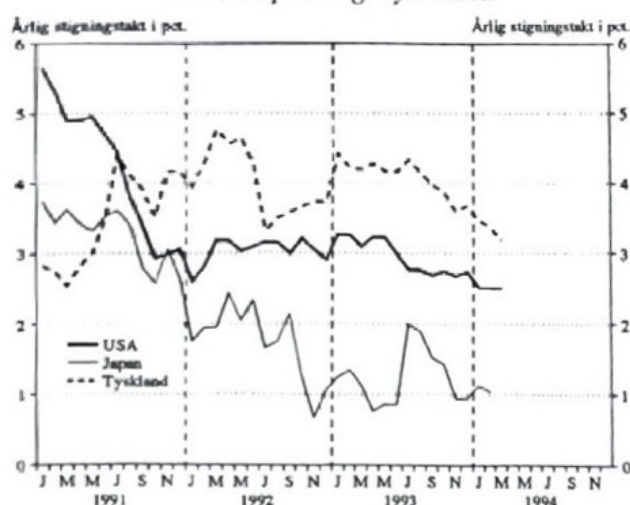
I England fortsatte aktivitetsstigningen støt gennem hele 1993, jf. figur 2, og den forventede vækst på 2 pct. blev realiseret. Der forventes stadig en vækst på ca. 2½ pct. i 1994.

På trods af aktivitetsfremgangen i den angelsaksiske verden er inflationen fortsat med at falde både her og i de øvrige store OECD-lande, jf. figur 3 og 4. Selv i devalueringslande som England og Italien har inflationsraten stabiliseret sig på et lavt niveau, når der ses bort fra en mindre stigning i England i starten af 94. Der er dog stadig stærkere forventninger om, at inflationen vil begynde at stige, og dette er årsagen til stigningen i de lange renter i foråret. Meget taler imidlertid for, at en sådan stigning i givet fald vil blive yderst begrænset.

For det første er inflationsforventningerne, som blev bygget op i OECD-landene frem til begyndelsen af firserne, blevet effektivt brudt i det seneste tiår. Dernæst medfører den øgede internationale handel og deraf følgende konkurrence, samt betydelige investeringer i produktivitetstigninger i industrien, en underliggende tendens til lave prisstigninger. Endelig medfører det forhold, at arbejdsløsheden nu også har ramt funktionærgrupperne,

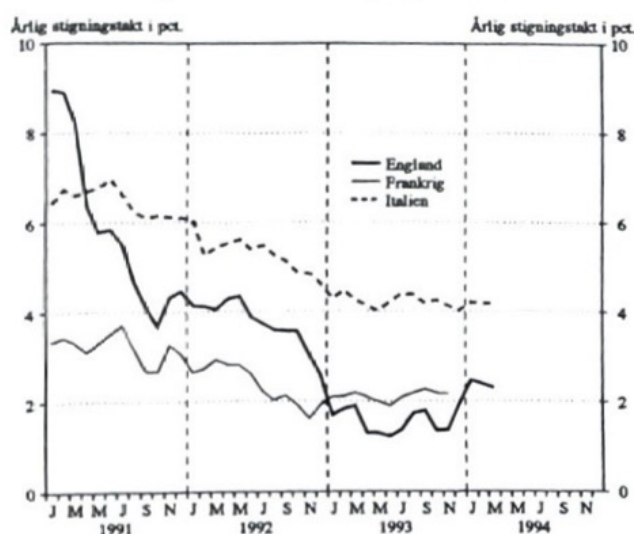
at der ikke udgår noget konjunkturaafhængigt lønpres fra denne gruppe.

*Figur 3. Forbrugerpriser
USA, Japan og Tyskland*



Anm.: Data for Japan er sæsonkorrigeret.

*Figur 4. Forbrugerpriser
England, Frankrig og Italien*



Der er således meget der taler for, at de grundlæggende økonomiske strukturer har ændret sig, således at det vil være muligt at have en betydelig positiv vækst, uden en deraf afledt kraftig forøgelse af prisstigningstakten. Selv om det igangværende opsving før eller siden vil medføre en vis forøgelse i inflationstakten, er der således ikke grund til

at forvente at denne skulle nå meget over 5 pct. under det næste konjunkturopsving.

I de seneste økonomiske kronikker har den positive afslutning af GATT-forhandlingerne været fremhævet som en vigtig forudsætning for det kommende opsving og den langsigtede internationale vækst. GATT-forhandlingerne er nu blevet afsluttet med en ny aftale, som har reduceret barriererne for den internationale handel. På nogle områder blev man ikke enige, men bl.a. på landbrugsområdet har man forhandlet sig frem til en betydelig reduktion af de eksisterende støtteordninger. Nok så vigtigt er det, at forhandlingerne ikke endte i et sammenbrud, hvilket kunne have givet de stigende protektionistiske tendenser øget vind i sejlene.

I forlængelse heraf er det vigtigt, at EU-landene åbner op for en øget samhandel med de nye markedsøkonomier i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen. Dette vil ikke alene være den bedste støtte til de nye markedsøkonomier, men formodentlig også en nødvendig forudsætning for, at de skal overleve med succes. Enhver snak om at hjælpe disse lande uden en liberalisering af markedsadgangen er selvmodsige.

En sådan liberalisering vil umiddelbart skabe større arbejdsløshed i de brancher i EU-landene, som bliver udsat for skærpet konkurrence, men en opretholdelse af handelshindringerne vil kun være en kortsigtet løsning. I stedet bør en liberalisering følges op med en aktiv erhvervs- og arbejdsmarkedspolitik, der forsøger at afbøde de værste kortsigtede effekter, samtidig med at man forsøger at understøtte de positive.

Disse er, at en øget eksport fra de nye markedsøkonomier skaber basis for at disse importerer flere af de produkter, som de nye økonomier ikke selv kan producere. Dette vil medføre en større afsætning for andre indu-

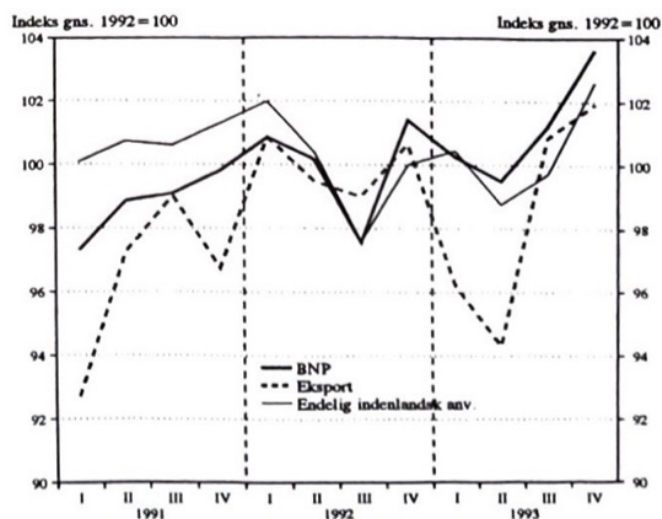
strigrene i EU-landene, og vil dermed kunne kompensere for de problemer, der opstår i de konkurrenceudsatte sektorer. På længere sigt er det langt mere perspektivrigt at lade EU-landene undergå en sådan økonomisk omstrukturering, idet konkurrencen vil føre til at varerne produceres med lavere omkostninger, hvorved priserne vil blive lavere og realindkomsterne højere.

Vælger man istedet at opretholde eller forstærke handelsbarriererne, vil man på kort sigt bevare nogle job i EU-landene, men på længere sigt få lavere vækst, højere priser og lavere realindkomster.

3. Den danske økonomi

Efter en svag udvikling i 1. halvår steg aktiviteten i den danske økonomi stærkt i 2. halvår, jf. figur 5. Fremgangen skyldes både en vækst i den indenlandske efterspørgsel og eksporten.

Figur 5. BNP, endelig indenlandsk anvendelse samt eksport



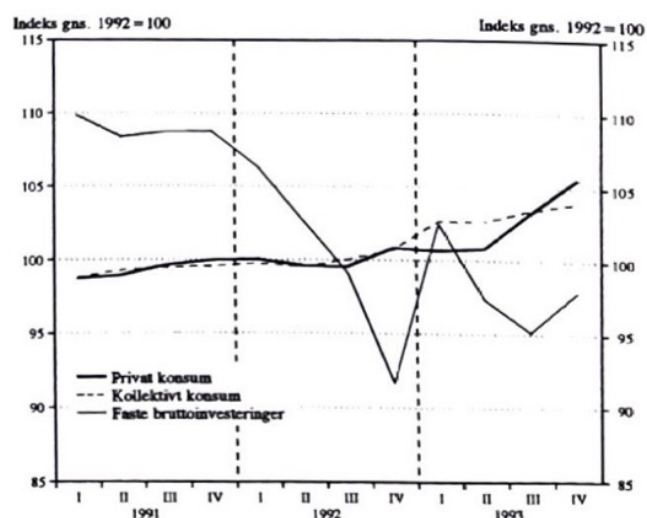
Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980-priser.

I betragtning af den svage aktivitet i Europa forekommer væksten i eksporten overraskende positiv. Dette afspejler, at bunden i den internationale lavkonjunktur er ved at være

nået, men formodentlig også, at de danske eksportvirksomheder vinder markedsandele og fortsætter de seneste års stærke fremgang.

Væksten i den indenlandske efterspørgsel er primært båret af privatforbruget og det kollektive konsum, hvorimod investeringsaktiviteten fortsat er svag, jf. figur 6.

Figur 6. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter



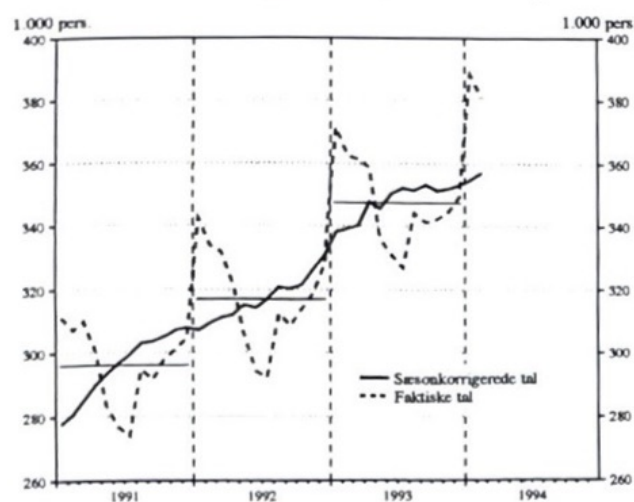
Anm.: Sæsonkorrigerede data, 1980-priser.

At dømme efter den seneste udvikling i de økonomiske indikatorer, tyder alt på, at den indenlandske forbrugsopsving vil fortsætte gennem 1994, og før eller siden må dette også medføre en øget investeringsaktivitet. Det forekommer derfor rimeligt, når de fleste prognoser for dansk økonomi forventer en vækst på mindst 3 pct. i BNP i 1994. Det vil i så fald være det første år siden 1986, hvor væksten i Danmark overstiger 2 pct., og 1994 vil dermed markere afslutningen på en syv års lavvækst periode. Med de strukturelle forandringer dansk økonomi har undergået i anden halvdel af 80'erne, er der håb om, at de syv magre år, nu vil kunne efterfølges af en længere periode med højere vækst.

Aktivitetsfremgangen har endnu ikke medført et fald i arbejdsløsheden, men kun stabiliseret

denne på et niveau på omkring 350.000 ledige, jf. figur 7. Selv om der ikke er udsigt til noget drastisk fald i ledigheden, må beskæftigelsesvæksten og orlovsordningerne medføre et vist fald i ledigheden i løbet af i år. De fleste prognoser forventer da også en ledighed for året som helhed i størrelsesordenen 315.000 til 340.000 personer. Dette dækker over en noget lavere ledighed ved årets udgang, idet niveauet ved starten af året var højere, end det forventede gennemsnit.

*Figur 7. Arbejdsløshed
Gennemsnitligt antal fuldtidsledige*



Anm.: Sæsonkorrigerede data korrigeret for forsinkede indberetninger m.v.

Selv om der således er håb om, at regeringen opnår sit mål om at knække ledighedskurven, så er der hverken i Danmark eller i resten af Europa udsigt til noget markant fald i arbejdsløsheden. Der er næppe tvivl om, at arbejdsløshedsproblemet i Europa i vid udstrækning er strukturelt og ikke afgørende vil blive løst under et kommende opsving.

I de sidste par år er det blevet erkendt, at industrien under ingen omstændigheder vil være i stand til at skabe de nødvendige arbejdspladser. Der er derfor kommet en større fokus på service erhvervenes muligheder for at forøge beskæftigelsen. I den forbindelse er den nye hjemmeserviceordning en interessant

nyskabelse. Umiddelbart kan den forekomme at være endnu et eksempel på traditionel offentlig subsidiering, men dette er forkert. Den er snarere et første skridt på vejen imod en reduktion af et af de strukturelle problemer på arbejdsmarkedet.

Problemet er, at den store forøgelse af indkomstskatter og afgifter siden 1960'erne har fordyret de arbejdskraft intensive serviceydelser. Tidligere skulle en lønmodtager arbejde i omkring 3 timer for at kunne betale for en times tjenesteydelse. De højere skatter og afgifter har medført, at man nu skal arbejde i 5 til 8 timer for at kunne betale for en times tjeneste ydelse. Det er således ikke kun den længere fritid og »gør det selv« ideen, der er årsagen til det betydelige fald i anvendelsen af private serviceydelser, men også det forhold, at disse er blevet uforholdsmæssigt dyre.

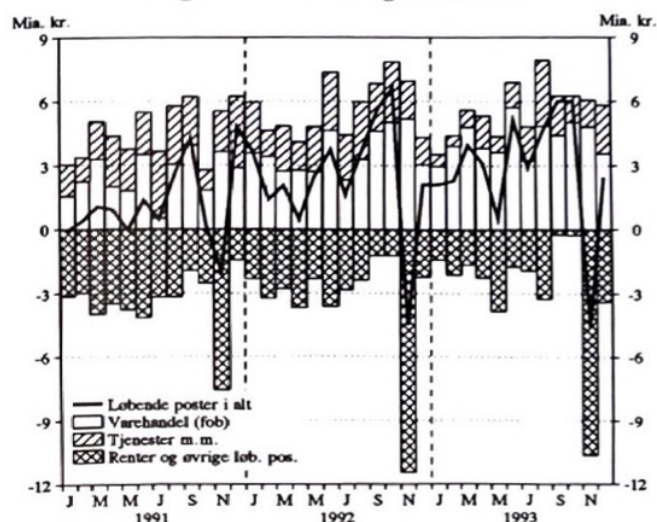
Tilskudene til hjemmeservice ordningen kan således ses som et forsøg på at rette op på de u hensigtsmæssige effekter af skattesystemet. Da det netop er indenfor hjemmeservice området der vil være mulighed for at skabe arbejdspladser for den ufaglærte arbejdskraft som bærer hovedparten af arbejdsløsheden, er det sandsynligt, at denne ordning, eller en lignende, er kommet for at blive.

Betalingsbalanceoverskuddet for 1993 blev på ikke mindre end 34,7 mia. kr., og der kunne ikke spores nogen tendens til forværring gennem året, jf. figur 8. Trods opsvinget i dansk økonomi og den noget lavere vækst hos vores samhandelspartnere, forventes overskuddet at kunne holde sig i størrelsesordenen 25 til 30 mia. kr. i 1994.

At væksten i Danmark kan overstige væksten i udlandet, uden at dette øjeblikkelig fører til akutte betalingsbalanceproblemer, er nok en af de væsentligste strukturelle ændringer dansk økonomi har undergået i de seneste år.

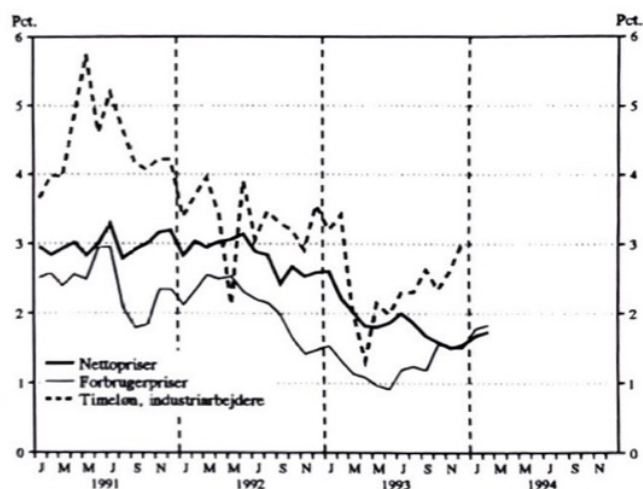
Baggrunden herfor er kombinationen af de styrkepositioner dansk eksportindustri har opnået i udlandet i den syv års periode, hvor afsætningsmulighederne i Danmark var dårlige, samt den reduktion af rentebetalingerne der følger med det løbende overskud og deraf afledte gældsreduktion.

Figur 8. Betalingsbalance



De grønne afgifter og lidt højere lønstigninger vil medføre, at inflationstakten stiger fra de nuværende ca. 1½ – 2 pct. til mellem 2 og 3 pct. Dette er dog på ingen måde alarmerende og må snarere betragtes som en normalisering af prisstigningstakten. Med den fortsat høje arbejdsløshed og stadig voksende konkurrence tyder alt på, at Danmark også vil blive præget af den internationale tendens til lav inflation.

Figur 9. Inflation
Årsvækstrater



Anm.: Nettoprisindekset er excl. energi, fødevarer og bolig.

Udviklingen indtil nu tyder på, at den nye regerings økonomiske politik har været succesfuld. Frygten for, at statsfinanserne skulle blive nævneværdig forværret, har tilsyneladende været ubegrundet, og lempelsen af finanspolitikken understøtter opsvinget og modvirker de negative impulser fra udlandet. Skattereformen er konstrueret således, at den indebærer en finanspolitisk stramning i de kommende år, og opsvinget vil automatisk være med til at reducere det offentlige budgetunderskud.

Med skattereformen og en række andre tiltag, er der allerede gennemført mange tiltrængte strukturelle ændringer i den økonomiske politik. Tilbage står fortsat reformer indenfor arbejdsmarkedspolitikken og en konkretisering af visionerne om en mere aktiv erhvervs politik.

Anmeldelse

**Birgit Nüchel Thomsen, (red.):
The Odd Man Out? Danmark og den
europæiske integration 1948-1992.**

233 sider, kr. 250,00, Odense Universitetsforlag.
(En forkortet engelsk udgave koster kr. 180,00).

Fra Danmarkshistoriens begyndelse – og det vil sige fra Ansgars dage – har Europa været et dilemma for dansk politik. Vi har været spændt ud mellem fordelene ved samkvem og frygten for dominans og underkastelse. I nyere tid med dens demokratiske folkelige deltagelse har dilemmaet udfoldet sig som en vis splittelse mellem politikernes tøvende integrationsvillighed og befolkningens skepsis.

På Jellingestenen hedder det, at Harald Blåtand gjorde danerne kristne, men skal man tro Arup, blev danerne ved med at blote og æde hestekød i smug, så der gik noget mere end 100 år, før omvendelsen var fuldbgyrdet. På Jens Otto Krag's gravsten kunne der på lignende måde have stået, at han gjorde danskerne til europæere. Men som folkeafstemningerne i 1992 og 1993 viste, har det i virkeligheden stadig lange udsigter med en folkelig tilslutning til den europæiske integrationsproces.

Denne bog er imidlertid et vidnesbyrd om, at der trods alt er sket et skred i danskernes holdning til det europæiske. Jeg mener, at den udvikling, som har fundet sted, kan deles i tre faser fremfor i bogens to. Det første lange stræk fra Europarådets dannelse i 1949 til engang i 1960'erne, hvor danskerne fik øje på EF's dynamik, var den danske holdning først og fremmest præget af velvillig ligegyldighed. Set fra Danmark forekom projektet fjernt både i tid og rum. Som Hans Branner skriver gav den europæiske udvikling længe »ikke anledning til nogen partipolitisk endsige folkelig debat...«.

Den anden fase begyndte, da forsøgene på brobygning mellem EF og EFTA slog fejl. I 1966 fik Danmark for første gang en minister for europæiske markedsanliggender. Jens Christensen har sikkert ret i, at det ikke fik særlig betydning for den danske politik, (personen til posten, Tyge Dahlgaard, viste sig heller ikke at være noget heldigt valg), men selve beslutningen om at oprette dette ressort var i sig selv et signal i hvert fald til den danske offentlighed. Få år efter førtes NORDEK-forhandlingerne, og deres forlis havde formentlig den samme betydning for dansk medlemskab af EF, som det skibbrudne skandinaviske forsvarsforhandlinger havde haft for dansk tilslutning til Atlantpagten.

Som i 1949 måtte befolkningen høre politikernes småstatsomkvæd, der gik ud på, at Danmark ikke havde noget valg. Sætningen afslørede et tilbagevendende problem i Danmarks forhold til omverden: Spændingen mellem de ydre krav's påståede uafviselighed og modstand i betydelige dele af befolkningen mod imødekommelse af kravet. Fordi vi heldigvis har en folkeafstemningsinstitution, forstærkedes derfor nu det element i debatten om landets udenrigspolitik, som jeg vil kalde »politikernes overtalelsesfunktion«. Fire gange har den været sat på prøve, og kun én gang formåede den ikke at bringe det ønskede resultat i hus.

I dag er EU lige så meget, som i 1972, en kilde til splittelse i den danske befolkning. Når det alligevel er berettiget at tale om et skred i opinionen, er grunden, at integrationsprocessens dynamik nu stiller os overfor problemer af en anden karakter. Som det fremgår af Torben Worres artikel er tilslutningen til EF-medlemskabet fordoblet fra 34% i 1980 til 68% i 1992. I dag drejer uenigheden sig om grænserne for integrationens fortsættelse i dybden. Der er et solidt flertal for en EF-status

Quo, omkranset på begge fløje af mindretal for henholdsvis udmeldelse og føderation.

Meget tyder på, at der kan blive relativ ro i den dansk indenrigspolitik om spørgsmålet, hvis blot eurokraterne forstår, at tiden ikke er moden til nye integrative initiativer. Det kan man måske håbe, at de gør – ikke blot som følge af det danske nej i 1992 – men fordi dette nej viste sig repræsentativt for den folkelige holdning i en række andre EU-lande.

»The Odd Man Out« er en fortrinlig tilrettelagt og grundig historisk redegørelse for de faser, der kendetegner den tøvende – nogle kalder det »fodsløbende« – danske march ind i det europæiske samarbejde. Det er min erfaring, at de begivenhe-

der, som man har været samtidig med, er de sværeste at få kronologisk og tematisk hold på. Derfor er bøger som denne så nyttige.

Jens Otto Krag får nok ikke nogen »Jellingesten«. Men som Harald Blåtand gjorde danerne kristne, Hans Hedtoft ifølge historikerne gjorde os »atlantiske« var det Krag, der gjorde os europæiske. Blot skal man huske, at det ikke er gjort med sådanne beslutninger på statsmandsniveau: Bloteriet fortsatte, og galluptal siden 1949 om NATO og siden 1972 om EF viser, at den omvendelsesproces, der også skal til, og som foregår i bevidstheden, finder sted over generationer.

Wilhelm Christmas-Møller, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet.