

## Velfærdssamfundets fremtid



# Velfærdssamfundets fremtid

*En kritik og perspektivering  
af Regeringens Velfærdskommission  
– og nogle alternativer*

Rapport nr. 1

Den Alternative Velfærdskommission

*Redaktion:*

Per H. Jensen

Henrik Herløv Lund

Per Schultz-Jørgensen

Bente Schwartz

Socialpolitisk Forlag

---

2005

Velfærdssamfundets fremtid

*Redaktion:*

Per H. Jensen, Henrik Herløv Lund,  
Per Schultz-Jørgensen, Bente Schwartz

*Omslag og illustrationer:*

Bente Schwartz

ISBN: 87 7504 144 8

© Socialpolitisk Forlag 2005

Socialpolitisk Forlag  
Dortheavej 61, 3  
DK 2400 København NV

tlf. 35 82 83 50

fax 35 82 83 58

e-mail: [socpolfo@post.tele.dk](mailto:socpolfo@post.tele.dk)

[www.mobilisering.dk](http://www.mobilisering.dk)

Tryk: Narayana Press

# Indholdsfortegnelse

<i>Forord</i> . . . . .	7
<i>Kapitel 1. Indledning</i>	
1.1. Introduktion: Velfærdssamfundets udfordringer <i>Per H. Jensen, Per Schultz-Jørgensen og Bente Schwartz</i> . . . . .	9
<i>Kapitel 2. Velfærd</i>	
2.1. Hvad er velfærd? <i>Per H. Jensen</i> . . . . .	15
2.2. Velfærd for alle – Den skandinaviske model skal ikke afvikles – men udvikles! <i>Per Schultz-Jørgensen og Jesper Jespersen</i> . . . . .	23
2.3. Sammenhængskraften i det danske samfund – hvordan sikres den? <i>Thomas P. Boje og Per Schultz-Jørgensen</i> . . . . .	33
<i>Kapitel 3. Samfundsøkonomi og velfærd</i>	
3.1. Samfundsøkonomien kan bære velfærden, <i>Henrik Herløv Lund</i> . . . . .	45
3.2. Regeringens velfærdskommissions brug af økonomisk teori og beregningsmodel, <i>Jesper Jespersen</i> . . . . .	69
3.3. Usikkerheder i forbindelse med Velfærdskommissionens befolkningsprognoser, <i>Henrik Herløv Lund</i> . . . . .	76
<i>Kapitel 4. Styrelsen af de offentlige ydelser og velfærden</i>	
4.1. Velfærdskommissionens overvejelser og forslag vedrørende bruger- betaling og forsikringsordninger, <i>Preben Etwil og Henrik Herløv Lund</i> . . . . .	83
4.2. Brugerbetaling på de videregående uddannelser, <i>Trond Beldo Klausen</i> . . . . .	91
<i>Kapitel 5. Arbejdsmarkedet og velfærden</i>	
5.1. Hvad skaber arbejdsudbud: pligt, moral eller økonomiske incitament? <i>Per H. Jensen</i> . . . . .	99
5.2. RVK og arbejdsmarkedet, <i>Thomas Bredgaard og Flemming Larsen</i> . . . . .	109
<i>Kapitel 6. Indvandrere, flygtninge og velfærd</i>	
6.1. Kan Indvandrere og flygtninge »sultes i arbejde«? <i>Henning Hansen</i> . . . . .	121
<i>Kapitel 7. Pensionsudvikling og velfærd</i>	
7.1. Et fremtidssikret og robust pensionssystem, <i>Jørgen Goul Andersen</i> . . . . .	129
7.2. Ældre, arbejdsmarkedet og den tidlige tilbagetrækning, <i>Per H. Jensen</i> . . . . .	139
<i>Kapitel 8. Fattigdom, Marginalisering og velfærd</i>	
8.1. Fattigdom og sociale ydelser – skal modtagere af sociale ydelser (yderligere) fattiggøres? <i>Henning Hansen</i> . . . . .	149
8.2. Målretning af sociale ydelser skaber polarisering, <i>Christian Albrekt Larsen</i> . . . . .	159
<i>Kapitel 9: Uddannelse og velfærd</i>	
9.1. Uddannelse som velfærdsparameter, <i>Morten Lassen</i> . . . . .	165
<i>Kapitel 10: Velfærdsdebat og velfærd</i>	
10.1. En demokratisk velfærdsdebat, tak! <i>Bente Schwartz</i> . . . . .	175
<i>Kapitel 11. Bilag</i>	
Bidragyderne . . . . .	181
Kommissorium for Den alternative Velfærdskommission . . . . .	183
Medlemmer af Den Alternative Velfærdskommission . . . . .	187



---

# Forord

Denne rapport er den første fra Den Alternative Velfærdskommission. Den indeholder 17 artikler om situationen for det danske velfærdssamfund i disse år. Det er artikler, der forholder sig kritisk til det katastrofescenarium, der er udmeldt fra den af Regeringen nedsatte Velfærdskommission. Hver for sig giver artiklerne et andet billede af situationen for den fremtidige udvikling af velfærdssamfundet i Danmark.

Den Alternative Velfærdskommission er nedsat af Socialpolitisk Forening som led i »Mobiliseringen for et Danmark vi kan være bekendt«. Det skete i maj 2004. Ikke som en protest mod den af Regeringen nedsatte Velfærdskommission, men som et alternativ til den. Derfor navnet: »Den Alternative Velfærdskommission«. Men hvorfor et alternativ? Fordi Regeringens Velfærdskommission både i sin sammensætning og sit kommissorium har et snævert og ensidigt fokus på økonomiske forhold. Det handler for Velfærdskommissionen i væsentlig grad om belastningen af de offentlige finanser og om forslag til at opnå en balance på finanserne uden at forøge skatterne men ved at skære i udbud og kvalitet i serviceydelse.

Økonomi er vigtig, men velfærd er andet og mere end økonomi. Derfor er der mange grunde til nødvendigheden af et alternativ til Regeringens Velfærdskommission. Den Alternative Velfærdskommission er dannet både for at give et økonomisk modspil til Velfærdskommissionen, men også – og navnlig – for at skabe en bredere velfærdsdiskussion og inddrage relevante forudsætninger for et solidarisk og bæredygtigt velfærdssamfund. Den Alternative Velfærdskommission har derfor også beskæftiget sig med analyser af marginalisering og fattigdom, haft fokus på medborgerskab og sammenhængskraft, pensionsforhold og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet m.m. Der lægges også op til overvejelser over, hvad et godt liv er, hvad velfærd er og hvad et solidarisk velfærdssamfund rummer.

Den Alternative Velfærdskommission er et alternativ, men leverer ikke et ukritisk forsvaret for det bestående. Der er udfordringer, der skal håndteres, både i det aktuelle og fremtidige velfærdssamfund, med inddragelse af både borgere, eksperter, medierne, embedsmænd og politikere. Det er kort sagt os alle sammen. Derfor er det nødvendigt med et bredt grundlag for udviklingen af det fremtidige velfærdssamfund.

Den Alternative Velfærdskommission består af 25 personer forankret i forskellige hjørner af det danske samfund. Kommissionen har arbejdet i forskellige undergrupper, der hver især har gennemarbejdet og analyseret vigtige problemstillinger. Temaerne har været finansiering af velfærden, fattigdom og social udstødning, det gode liv, uddannelse og social arv samt styringsmekanismer i velfærdssamfundet. Der er planlagt to rapporter fra Den alternative Velfærdskommission. Den første rapport er den foreliggende, der i væsentlig grad behandler spørgsmålet om finansiering af velfærden.

Bidragyderne til rapporten er alle forskere og debattører inden for det tema, de skriver om. Derfor er alle artiklerne også dokumenterede. Seks af bidragyderne er medlemmer af Den alternative Velfærdskommission, mens otte bidragydere kommer fra centrale forskningsenheder ved Roskilde Universitetscenter, Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) og Ålborg Universitet. Vi takker i den forbindelse for et fint samarbejde og skal

understrege, at hver enkelt forfatter er ansvarlig for sine egne vurderinger og synspunkter.

Den Alternative Velfærdskommissions første formand var professor Bent Rold Andersen, der desværre hen over sommeren 2004 måtte frasige sig jobbet på grund af helbredsproblemer. Vi takker for indsatsen ved opstarten af arbejdet i kommissionen. Opgaverne med hensyn til koordinering og styring af arbejdet er efterfølgende varetaget af undertegnede.

Arbejdet i Den Alternative Velfærdskommission har hvilet på ulønnet indsats af alle bidragyderne. Det fortæller noget om engagementet. Det har også hvilet på et sekretariat i Socialpolitisk Forening, det fortæller noget om koordinering og utrættelighed. Det har endelig hvilet på økonomiske tilskud fra mange kilder, store som små, enkeltpersoner, små organisationer, store forbund, små forbund og fonde. Tak især til Peter og Susi Robinsohns Fond og Fagligt Fælles Forbund (3F), der har muliggjort, at budskaberne i denne rapport blev fremlagt på et sommermøde på Brandbjerg Højskole i august 2005 og at de kan blive formidlet i en lettere tilgængelig publikation.

*Per Schultz Jørgensen*

Professor, formand for Den Alternative Velfærdskommission  
og Socialpolitisk Forening



# 1.1. Introduktion: Velfærdssamfundets udfordringer

*Per H. Jensen, Per Schultz-Jørgensen og Bente Schwartz*

## Indledning

Debatter om ny- og omprioriteringer i velfærdssamfundet reduceres alt for ofte til tekniske spørgsmål om vor økonomiske formåen, og om hvordan velfærdsstaten skal designes, så vi kan gardere os mod morgendagens udfordringer. Ud fra en sådan teknisk synsvinkel bliver følgende spørgsmål presserende: »Hvordan skal ydelserne finansieres?« eller »Hvor meget har vi råd til at give de arbejdsløse i arbejdsløshedsdagpenge?«. Slige spørgsmål er selvfølgelig vigtige at få afklaret. Problemet er imidlertid, at fokuseringen på sådanne tekniske spørgsmål tenderer til at blokere for en mere grundlæggende idé- og principdebat om, hvad »det gode liv« går ud på, og hvordan velfærdssamfundet i overensstemmelse hermed kan og bør indrettes. Det kan derfor kun hilses velkomment, at regeringen i slutningen af 2003 tog initiativ til oprettelsen af »en kommission om fremtidens velfærd«, der skal arbejde indenfor en målsætning om »at sikre grundlaget for social tryghed og balance samt et velfungerende velfærdssystem i fremtiden« (jf. Kommissorium for Velfærdskommissionen).

Regeringens Velfærdskommission (RVK) har fået 32 millioner kroner til at foretage »en dybtgående analyse« af velfærdssamfundets udfordringer. I forsknings- og udrednings-sammenhæng er 32 millioner kroner et ganske betydeligt beløb. Derfor kan man også tillade sig at have meget store forventninger til omfanget og kvaliteten af RVK's dybtgående analyser og medløbende politiske anbefalinger. Desværre skuffer RVK's analyser – så langt som de i dag er kendte – fælt på en lang række områder.

For det første kan man spørge, om der er en rimelig sammenhæng mellem input (bevilning) og output. Man kan med andre ord spørge: Hvor meget kom der egentlig ud af investeringen på 32 millioner? Der er ingen klare regler eller standarder for, hvad man kan forvente af et input på 32 millioner. Men det er oplagt at sammenligne med outputtet fra Magtudredningen, der for nylig afsluttede sit arbejde. Magtudredningen fik bevilget 50 millioner, og outputtet var cirka 85 bøger publiceret på anerkendte forlag af anerkendte forskere, samt et utal af artikler. Gennemsnitspris pr. bog var cirka kr. 0,6 million. For 32 millioner har RVK leveret 3 analyserapporter og en håndfuld arbejdspapirer. Gennemsnitspris pr. analyserapport er cirka kr. 10 millioner.

For det andet kan man spørge, om RVK's arbejde løftes igennem af en rimelig faglig standard. Desværre må man også her konstatere, at RVK's analyserapporter lader meget tilbage at ønske. Næppe nogen kan være uenig i, at spørgsmålet om fremtidens velfærd er en meget bred problemstilling, der går på tværs af de økonomiske, sociologiske og politologiske discipliner. Imidlertid har RVK valgt, *ikke* at trække på hele den store fond af viden

(i Danmark og internationalt), der i dag eksisterer om velfærdssystemets funktionsmåde. RVK's analyser er enøjede og snævre. Problemet med RVK's analyser er dog ikke kun, at de er meget enøjede og snævre. Problemet er også, at RVK's analyserapporter ikke kan honorere de krav, der normalt stilles til videnskabelige analyser. Dvs. RVK's analyser er ikke dybtgående og helhedsorienterede, og de lever ikke op til normale videnskabelige standarder. Man kan derfor kun frygte det værste, hvis RVK's analyserapporter skal fungere som afsæt for politiske anbefalinger.

Da RVK blev nedsat lå det regeringen meget på sinde at få RVK engageret i en dialog med befolkningen. I Kommissoriet hedder det således, at »Regeringen ønsker en bred og åben dialog med borgerne og Folketingets partier om fremtidige velfærdsreformer«. Også her har RVK svigtet. Dialogen er ren envejskommunikation. Hvis man fremlægger alternative vurderinger og analyser, får man af RVK at vide, at man skaber myter, at man har misforstået, hvad de skriver osv. Hvis man påpeger, at RVK har overset eller negligeret helt centrale videnskabelige indsigter, flyder det over med bortforklaringer. Lad os tage et helt konkret eksempel fra Jyllandsposten den 1. september 2005, hvor RVK's analyse af årsagerne til den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet kritiseres. Kritikken går på, at RVK kun har analyseret en af mange faktorer, der påvirker den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, og derfor heller ikke leverer et helhedsorienteret billede af tilbagetrækningsårsagerne. Hertil siger Torben M. Andersen, formand for RVK: »Naturligvis er der mange andre faktorer, der spiller ind«. Men når man så undrer sig over, hvorfor disse mange andre faktorer *ikke dybtgående* analyseres af RVK, får man oplyst følgende af Torben M. Andersen: »... det er jo ikke en videnskabelig lærebog, vi er ved at skrive«. Det er tydeligt, at man i RVK arrogant er af den opfattelse, at RVK har monopol på sandheden. Alle, der er uenige med RVK, har taget fejl. Al kritik bliver hårdnakket tilbagevist.

Ifølge RVK vil statskassen engang langt ude i fremtiden komme til at mangle 60 milliarder, hvorfor det ifølge RVK her og nu er nødvendigt at handle. At statskassen kommer til at mangle 60 milliarder fremstilles af RVK som en objektiv og videnskabelig sandhed, der ikke kan diskuteres. Som det fremgår af denne bog er RVK's påstande dog i allerhøjeste grad diskutabile og problematiske. Det er ingen objektiv og videnskabelig sandhed, at statskassen engang i fremtiden kommer til at mangle 60 milliarder. Når RVK påstår dette, misbruger medlemmerne af RVK deres privilegerede positioner. De fremlægger politiske vurderinger som objektive og videnskabelige sandheder.

## Hvor stort er problemet?

Flere steder i denne bog argumenteres der for, at RVK overdriver velfærdssamfundets ufordringer; dvs. forfatterne af denne bog hævder, at problemerne som følge af globaliseringen og de demografiske ændringer slet ikke når det omfang, som RVK gør gældende. Men lad os for tankeeksperimentets skyld tage RVK's udsagn for pålydende. Hvor stort er problemet så egentligt?

Ifølge RVK vil der, *hvis der intet gøres*, komme til at mangle 60 mia. kr. i de offentlige kasser. Dette vil ifølge RVK skabe finansieringsproblemer, hvilket skal modsvares af »nødvendige« reformer. 60 milliarder svarer til ca. 4% af bruttonationalproduktet. 4% lyder ikke af ret meget, hvilket RVK selv synes at fornemme. Derfor har man på dramatisk vis oversat 4% af bruttonationalproduktet til 8-9 procent points på bundskatten, hvilket indbyder til automatreaktioner.

RVK har regnet sig frem til, at velfærdssamfundets finansieringsproblemer kan løses

ved at der foretages besparelser på 3,5% af bruttonationalproduktet, og at disse indfases i perioden 2011–2021, hvis der skal opnås balance; dvs. 3,5% af bruttonationalproduktet skal spares over en årrække, dvs. 0,3 til 0,4 pct. pr. år fra 2011. Hertil er at sige, at for en »budgetbisse« i Finansministeriet lyder dette ikke som en uoverstigelig udfordring: 0,3 til 0,4 pct. af bruttonationalproduktet om året i besparelser ligger pænt inden for den Anaturalige variation@. En anden illustration er, at der kort før jul 2004 pludselig dukkede 23 mia. kroner op i ekstra skatteindbetalinger til staten, som man ikke havde forudset og i øvrigt havde svært ved at forklare, hvor stammede fra. I 2005 kommer det mindre uforberedt, men her tyder alting i skrivende stund på, at budgettet er skredet – i den rigtige retning – med over 50 mia. kroner; vel at mærke i et enkelt år!

Men det er også interessant at se på de offentlige udgifters udvikling fra 1994 til nu. Det viser sig nemlig, at »skrækscenariet« med op mod 4 pct. af bruttonationalproduktet så nogenlunde svarer til faldet i offentlige udgifter fra 1996 til 1999. Eller sagt med andre ord: Målt med udgangspunkt i 2004–2005 kan vi, hvis vi tænker os at RVK har ret, så risikerer vi i værste fald at komme op på et offentligt udgiftstryk, der er på niveau med det udgiftstryk, der eksisterede imellem 1996 og 1997 – men vi risikerer under ingen omstændigheder en tilbagevenden til udgiftstrykket i 1994 (hvor det var 6,1 procentpoint højere end i 2004) – for slet ikke at tale om katastrofeåret 1993 (hvor de offentlige udgifter var næsten 8 procentpoint højere end i 2004).

*Samlede offentlige udgifter i pct. af BNP, 1994-2004.*

År	Samlede off.udg. i pct. af BNP
1994	61.0
1995	59.6
1996	59.1
1997	57.2
1998	56.8
1999	55.4
2000	53.9
2001	54.3
2002	55.0
2003	55.2
2004	54.9

Kilder: Statistisk Tiårsoversigt, 2005.

At pengene i øjeblikket fosser ind i statskassen er et udtryk for, at dansk økonomi er sund og dynamisk. Samtidig har vi i Danmark evnet at kombinere økonomisk effektivitet og social retfærdighed. Danmark er et af de lande i verden, hvor ligheden er størst.

Bestræbelser på at kombinere økonomisk effektivitet med social retfærdighed er et af de særræk, som har kendetegnet Danmark siden 2. verdenskrig. RVK lægger ikke op til en fortsættelse af denne tradition. RVK har slet ikke stillet sig opgaven, at prøve at finde ud

af, hvordan vi også fremover kan kombinere økonomisk effektivitet med social retfærdighed. Tværtimod foreslår RVK en helt ny kurs. RVK hævder således, at økonomisk vækst fremover kun kan ske, hvis indkomstulighederne i samfundet forøges. Et mærkeligt uambitiøst projekt for en kommission, der bærer navnet »Velfærdskommissionen«.

RVK har anlagt nogle besynderlige skrivebordsteoretiske perspektiver på velfærdssamfundets udfordringer. Med de teoretiske tilgange, som RVK anvender, kan RVK slet ikke forklare, hvorfor det hidtil er lykkedes at kombinere økonomisk effektivitet med social retfærdighed. Med RVK's begrebsapparat er en sådan kombination en umulighed. RVK kan heller ikke forklare, hvorfor Danmark er et særdeles attraktivt investeringsland for videnintensive multinationale koncerner. Danmark er på mange måder i verdensklasse.

Danmark er ledende i verden, når det drejer sig om at tage ny teknologi i anvendelse.

Danmark er ledende i verden, når det drejer sig om evnen til at fungere sammen på tværs af organisatoriske skel.

Danmark er ledende i verden, når det drejer sig om at tilpasse sig nye krav og vilkår hurtigt; dvs. når det drejer sig om fleksibilitet.

Danmark er ledende i verden, når det drejer sig om at finde nye løsninger på konkrete kundebehov.

Danmark er ledende i verden, når det drejer sig om at samarbejde på tværs af sektorer og grænser.

Danmark er ledende i verden, når det drejer sig om at respektere alle samfundets interesser.

Der er noget, vi i Danmark er rigtig gode til, og som skaber økonomisk vækst. Det er underligt, at RVK ikke forsøger at indkredse Danmarks styrkepositioner, og komme med forslag til, hvordan de kan gøres endnu stærkere. I stedet kommer RVK med fattige forslag, der handler om, at dagpengene skal reduceres, fordi dagpengenes kompensationsgrad ifølge RVK aktualiserer en forvridningsproblematik. Det er en katastrofe, at RVK for eksempel slet ikke har opdaget, at dagpenge af høj kvalitet bidrager til at dynamisere økonomiens organiseringsformer. F.eks. viser et utal af undersøgelser, at høje dagpenge bidrager til at skabe fleksibilitet og samarbejde omkring indførelse af ny teknologi.

RVK's strategi er et farvel til humanismen og et goddag til kynismen. I denne forstand er RVK i nogen grad i pagt med tidsånden. Som politiker skal man i dag være kynisk for at virke troværdig. Hvis man ikke er kynisk er man en pladderhumanist, der ikke har forstået, at det er nødvendigt at afvikle velfærdsordningerne, f.eks. efterlønnen, hvis velfærdssamfundet skal overleve. Dette ikke skrevet som et forsvar for efterlønsordningen, der sikkert kan justeres på en social bæredygtig måde. Men det er skrevet i et forsvar for, at menneskelige behov får lov til at spille en rolle, når vi diskuterer samfundets indretning. De nedskæringer som RVK lægger op til, vil blot resultere i socialt skabte menneskelige lidelser for de dårligst stillede i samfundet.

Det værste er næsten, at RVK uden tvivl vil tage forbehold, hvis man tager nogle af RVK's egne analyseresultater alvorligt. Hvis man anvender RVK's beregningsmodel, den såkaldte DREAM-model, så kommer man frem til det mærkelige resultat, at øget økonomisk vækst vil øge velfærdsstatens finansieringsproblemer; og omvendt vil en højere rente mindske dem. Bliver renten en procent højere end RVK's skøn, halveres finansieringsproblemet på de 60 mia. Stiger renten to procent, er »problemet« borte. Disse absurditeter lægger op til nogle policy-anbefalinger, der strider mod al sund fornuft.

## Formål og indhold

Formålet med denne bog er at give et indspark i debatten om fremtidens velfærd. Bogen henvender sig til offentligheden og politiske beslutningstagere. Ærindet er at bidrage til en folkelig afklaring af, hvor vort fælles samfund skal eller bør bevæge sig hen. En debat, der forventes at blive intensiveret, når RVK fremlægger sine politiske anbefalinger i december 2005.

Artiklerne i denne bog tager udgangspunkt i en række af de temaer, som RVK har sat på dagsordenen. Bogen dækker dog ikke alle de emner og problematikker som RVK behandler. 9 temaer har bidraget til at strukturere bogen.

Det indledende tema er Velfærd. Under dette tema kritiseres RVK for, at det ikke er en klart defineret velfærdsforståelse, der strukturerer RVK's analyser. På denne baggrund søges velfærdsbegrebet afklaret. Desuden diskuteres de grundlæggende velfærdsprincipper i den danske (skandinaviske) velfærdsmodel. Temaet afsluttes med, at der gives et bud på, hvordan det er muligt at fastholde og styrke samfundets sammenhængskraft gennem en aktiv social indsats.

Temaet Samfundsøkonomi og velfærd kritiserer RVK's økonomiske og demografiske prognoser. For det første gennemgås de befolkningsprognoser fra RVK, der er grundlaget for kommissionens økonomiske beregninger og det argumenteres, at befolknings- og levetidsprognosen fra RVK er behæftet med stor usikkerhed. RVK's økonomiske prognoser gennemgås dernæst. Det kritiseres, at RVK lægger op til, at der kan på videnskabelig vis kan spås om fremtiden, hvilket er en illusion. RVK's prognoser kritiseres for at være alt for dystre og for systematisk at udgå fra alt for pessimistiske forudsætninger. Konklusionen er, at RVK overdramatiserer fremtidens finansieringsproblemer. Endvidere skitseres alternative økonomiske løsningsmodeller til de af RVK opregnede drastiske indgreb. Endelig behandles den beregningsmodel DREAM, som RVK benytter sig af: Den kritiseres for et alt for forenklet og virkelighedsfjernt billede af den økonomiske virkelighed og for dermed at give tvivlsomme beregningsresultater.

RVK lægger op til mere brugerbetaling og flere forsikringsordninger. Temaet *Styringen af de offentlige ydelser og velfærden* gør rede for, at brugerbetaling og flere forsikringsordninger især vil ramme samfundets økonomisk svageste grupper, og indirekte vil underminere den offentlige velfærdsproduktion. Mere specifikt gøres der rede for, at brugerbetaling på de videregående uddannelser vil kollidere med andre velfærds mål. Særligt er det værd at være opmærksom på, at brugerbetaling på uddannelse, både vil afholde nogle fra at søge om optagelse på de videregående uddannelser, og cementere den skæve sociale rekruttering til uddannelsessystemet.

Under temaet *Arbejdsmarkedet og velfærden* diskuteres, hvad der får os til at arbejde, samt muligheder og begrænsninger i forhold til at øge arbejdsudbuddet. Derudover foretages en kritisk vurdering af RVKs tilgange til og vurderinger af arbejdsmarkedspolitikken. Der redegøres for alternative forståelser af arbejdsmarkedspolitikken funktion og betydning, som fortjener opmærksomhed i et velfærdspolitisk perspektiv.

RVK argumenterer stærkt for incitamentstankegangen. Under temaet *Indvandrere, flygtninge og velfærd* diskuteres med afsæt i den særlige »starthjælp« til indvandrere, om incitament virker efter hensigten. Dette sker under den retoriske overskrift: »Kan folk sultes i arbejde?«.

Pensionsbombeproblematikken diskuteres under temaet *Pensionsudvikling og velfærd*.

Det påpeges, at det danske pensionssystem er et af verdens mest robuste, når der drejer sig om at møde de demografiske udfordringer. Desuden diskuteres, hvorledes det er muligt at fastholde flere ældre på arbejdsmarkedet. Herunder kritiseres RVK for at gå helt galt i byen, når det drejer sig om at indkredse de mekanismer, der forårsager den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Under temaet *Fattigdom, marginalisering og velfærd* tages tråden op fra RVK's diskussion om fattigdom i velfærdsstaten. Desværre løber RVK's diskussion af fattigdomsproblematikken helt ud i sandet. Derfor forsøges fattigdomsdiskussionen relanceret gennem en analyse af fattigdommens omfang, og om det er fornuftigt at indføre en officiel fattigdomsgrænse i Danmark. I forhold til fattigdommen diskuteres ofte om ikke velfærdsydelseerne burde målrettes mod dem, der har de største behov. Imidlertid påpeges på grundlag af komparativt materiale, at målretning af sociale ydelser alt andet lige vil skabe større polarisering i samfundet.

RVK diskuterer uddannelsesproblematikken ud fra en »economic man« rationalitet. I RVK kan man ikke forestille sig, at andre motiver end et langsigtet økonomisk afkast kan motivere unge mennesker til at tage en videregående uddannelse, og RVK kan heller ikke redegøre for, hvordan uddannelse bidrager til den generelle velfærdsudvikling i samfundet. Disse problematikker diskuteres under temaet *Uddannelse og velfærd*.

Bogens sidste tema er *Velfærdsdebat og velfærd*. Under dette tema diskuteres, at RVK har skabt et betændt debatklima præget af mistillid. Påstanden er, at RVK reelt modvirker folkelige og demokratiske processer i forhold til at afklare spørgsmålet om velfærdssamfundets udfordringer og hvordan de bør håndteres.

Denne bogs forfattere kritiserer RVK for at levere analyser, der er usammenhængende, og som peger i mange forskellige retninger. I nogen grad kan man udsætte denne bog for en tilsvarende kritik. I denne bog er der ikke gjort forsøg på at synkronisere de forskellige bidrag under en samlet og fælles teoretisk hat. Fremgangsmåden har været, at DAV har bedt en række eksperter om at skrive deres uforbeholdne mening om de temaer, som RVK har vægtet. Dette har de gjort vederlagsfrit og i deres fritid.

De enkelte bidrag står for den enkelte forfatters egen regning, ligesom det er den enkelte bidragsyder, der har besluttet form og indhold på hans/hendes artikel. Der er ikke gjort forsøg på at sammenfatte bidragene i denne bog til en samlet alternativ strategi for håndteringen af velfærdssamfundets udfordringer. Derfor har denne bog ikke et konklusionskapitel. Vi opfordrer læserne af bogen til at drage deres egne konklusioner og inviterer til en åben debat om fremtidens velfærd.

## 2.1. Hvad er velfærd?

*Per H. Jensen*

### Indledning

Næsten alle kan være enige om, at velfærd er et efterstræbelsesværdigt gode. Der eksisterer dog mange forskellige opfattelser af, hvad der egentlig menes med velfærdsbegrebet, og hvordan »det gode liv« kan udmøntes og organiseres. I forenklet form er velfærdsdebatten præget af to uforenelige hovedstrømninger i forståelsen af, hvad velfærd er, og hvad velfærdssamfundet går ud på (se f.eks. Ringen 1975: 11; Forchhammer 1996: 147). Den ene velfærdsforståelse er forankret i »behovsbegrebet«. Hvis man anvender denne velfærdsforståelse, så vil man påstå, at personer, der udsættes for en social begivenhed som f.eks. arbejdsløshed, skal have deres behov dækket, hvilket indebærer, at arbejdsløshedsdagpenge skal have en kvalitet og generøsitet, der muliggør, at arbejdsløse kan opretholde en normal levestandard. Den anden velfærdsforståelse er forankret i »nyttebegrebet«. Hvis man bringer denne velfærdsforståelse i spil, så vil man påstå, at arbejdsløshedsdagpenge ikke må være så generøse, at det bedre kan betale sig at oppebære offentlige velfærdsydelse, end at arbejde, da dette vil friste mange mennesker til at misbruge det offentlige velfærdssystem.

De forskellige velfærdsforståelser bygger på forskellige systemer af påstande om forholdet mellem menneske, samfund og velfærdsstat, og disse forskellige systemer af påstande virker organiserende på problemdefinitioner og løsningsforslag. Den velfærdsforståelse, som man mener, er den rigtige eller forkerte, påvirker med andre ord forskerens valg af begreber, metodiske fremgangsmåde, og i sidste instans forskerens forskningsresultater. Af denne grund hører det til almindelig videnskabelig redelighed, at forskeren redegør for det velfærdsbegreb, der ligger bag de teoretiske og empiriske analyser. Ifølge velfærdsforskeren Erik Jørgen Hansen er det ligefrem sådan, at velfærdsproblematikken i helt usædvanlig grad nødvendiggør, at »man klargør sin menneskeopfattelse, og at man diskuterer og tager stilling til målsætningerne med samfundet« (Hansen 1975: 132). Formålet er at bringe skjulte og bagvedliggende præmisser og forforståelser i forhold til velfærdsproblematikken frem i lyset, og dermed skabe større klarhed, systematik og gennemsigtighed i debatten om, hvordan man kan forstå, begribe og håndtere velfærdssamfundets udfordringer.

Regeringens velfærdskommission (RVK) redegør kun indirekte for, hvad det er for en velfærdsforståelse, der fungerer som kommissionens arbejdsgrundlag. I begrebsdannelserne og de empiriske analyser skiftes der vilkårligt mellem forskellige velfærdsforståelser. I nogle rapporter (kapitler eller afsnit) trækkes der på en nytteorienteret velfærdsforståelse; i andre på en behovsorienteret velfærdsforståelse. F.eks. hylder RVK nogle steder fænomener så som »lighed« og »social tryghed« (Velfærdskommissionen 2004: 36+38). Andre steder er et gennemgående mantra, at det skal kunne betale sig at arbejde, hvilket f.eks. udmønter sig i formuleringer om, at der er problemer med arbejdsløshedsdagpengenes nettokompensation (Velfærdskommissionen 2005: 106). I nogle rapporter rejser RVK

spørgsmålet om sammenhængskraften i samfundet (Velfærdskommissionen 2004: 86), hvilket er en relevant diskussion med afsæt i en behovsorienteret velfærdsforståelse. I andre rapporter, der domineres af en nytteorienteret velfærdsforståelse, er spørgsmålet om sammenhængskraften helt blændet ud af synsfeltet. Problemet er altså, at RVK's analyser ikke er styret af en samlet og overgribende velfærdsforståelse, der kan fungere vejledende for de teoretiske og empiriske analyser. Effekten er, dels at RVK's velfærdsdiskussion efterlader mange løse ender og peger i mange forskellige retninger, dels at de tre hovedrapporter fremstår som usammenhængende og inkonsistente, såvel i begrebsdannelserne som i de empiriske analyser. Dette må alt andet lige siges at være et problem, da robuste løsningsforslag på velfærdssamfundets ufordringer bør bygge på robuste og sammenhængende analyser.

### **RVK's velfærdsforståelse**

RVK's analyser tager ikke afsæt i en klart defineret velfærdsforståelse. RVK introducerer dog et såkaldt »holdbarhedsbegreb«, og med lidt god vilje kan man sige, at RVK's holdbarhedsbegreb udtrykker en særlig velfærdsforståelse. I hvert fald tager RVK's holdbarhedsbegreb stilling til »målsætningerne med samfundet«. RVK's holdbarhedsbegreb refererer således til, at opgaven er »at sikre, at den offentlige sektor i fremtiden er i stand til at opfylde borgernes behov i samme grad som den nuværende offentlige sektor« (Velfærdskommissionen 2004: 86). Med denne formulering er der en tendens til, at RVK tilnærmer sig den behovsorienterede velfærdsforståelse.

Dette holdbarhedsbegreb forbliver dog ikke enerådende. Efterfølgende introducerer RVK et nyt holdbarhedsbegreb, der betegnes »finanspolitisk holdbarhed« (Velfærdskommissionen 2004: 87), og det finanspolitiske holdbarhedsbegreb fungerer på mange måder som pejlemærke for mange af RVK's analyser. Finanspolitisk holdbarhed defineres ved en serie af løst koblede påstande eller udsagn. Finanspolitisk holdbarhed handler således om, at »Overførselsindkomster ... reguleres ifølge satsreguleringen«; at »Udbredelse af de enkelte typer af overførselsindkomst antages at være konstant i fremtiden«; at »Skatte- og afgiftssatser antages at blive fastholdt uændrede« m.v. (Velfærdskommissionen 2004: 87). Disse påstande begrundes ikke nærmere, og det finanspolitiske holdbarhedsbegreb er på mange måder ganske problematisk.

For det første arbejder RVK under den forudsætning, at skatte- og afgiftssatser skal fastholdes uændrede (jf. Kommissorium for Velfærdskommissionen). Man kan mene, at det ikke politisk er muligt at hæve skatter og afgifter, og man kan mene, at globaliseringen og/eller individualiseringen sætter nogle rammer og vilkår for skatteudskrivningen. Men man kan ikke videnskabeligt bevise, at det er umuligt at hæve skatterne, og man kan heller ikke videnskabeligt bevise, at velfærdssamfundet vil lide overlast, hvis bundskatten stiger. Når RVK arbejder med en forudsætning om, at skatte- og afgiftssatser skal forblive uændrede, så følger RVK nogle retningslinier, der er udstukket af de politikere, der har nedsat RVK. Begrebet om finanspolitisk holdbarhed er med andre ord ikke et videnskabeligt begrundet begreb; det er en meningstilkendegivelse, eller slet og ret et politisk udsagn.

For det andet forsynder RVK's finanspolitiske holdbarhedsbegreb sig mod gamle indsigter om, at skatte- og afgiftssatser, overførselsindkomsternes reguleringssatser, velfærdsudgifternes andel af bruttonationalproduktet m.v., ikke nødvendigvis siger ret meget om samfundets velfærdsmæssige tilstand. Når fokus er på økonomiske mål og økonomiske indikatorer, så mister man let blikket for de udsatte gruppers velfærdssituation, og hvor-



ledes velfærdsstaten påvirker sammenhængskraften i samfundet. Hvad sker der f.eks. med de arbejdsløses velfærdssituation og sammenhængskraften i samfundet, hvis politikerne handler på RVK's udsagn om, at arbejdsløshedsdagpengenes nettokompensation er problembefængt? RVK leverer for så vidt selv svaret, eftersom man i en af RVK's arbejdsrapporter kan læse, at »det danske dagpengesystem har vigtige demokratiske kvaliteter, når det gælder om at begrænse uligheden i politisk deltagelse« (Gren-Pedersen, Klitgaard og Nørgaard 2004: 27).

For det tredje er RVK's forskellige holdbarhedsbegreber i splid med hinanden. Ifølge RVK forholder det sig sådan, at for »at holdbarhedsbegreber skal være anvendelige er det nødvendigt at specificere behovene nærmere« (Velfærdskommissionen 2004:86). Problemet er dog, at RVK aldrig får specificeret behovene nærmere. Man får f.eks. ikke oplyst: Hvilke behov har en arbejdsløs? Hvilke behov har en beboer på et plejehjem? Osv. Ud fra de kriterier, som RVK selv formulerer, må man med andre ord konkludere, at det finanspolitiske holdbarhedsbegreb er uanvendeligt, fordi behovene ikke specificeres nærmere.

RVK's holdbarhedsbegreb handler da også grundlæggende om, at der ifølge RVK politiske opfattelse er grænser for velfærden i form af et øvre udbuds- og udgiftsniveau. Disse grænser handler både om, at der er grænser for velfærdsstatens finansiering, og om, at mennesker opfører sig uhensigtsmæssigt, hvis behovsdækningen bliver for vidtgående. RVK taler således om såkaldte velfærdsdilemmaer (se f.eks. Velfærdskommissionen 2004:109), der handler om, at det på den ene side kan være ønskværdigt med et veludbygget socialt sikkerhedsnet, men at dette på den anden side kan skabe incitamentsproblemer (Velfærdskommissionen 2004:109), eller »forvridninger« i danskernes beslutninger om at arbejde, forbruge og spare op. Med sidstnævnte formuleringer er man solidt plantet i en nytteorienteret velfærdsforståelse.

## Velfærdsbegrebets to hovedstrømninger

I forskellige videnskabelige, ideologiske og politiske traditioner anvender man forskellige velfærdsforståelser. I let forenklet form kan man dog skelne mellem to distinkte og adskilte kundskabsteoretiske traditioner i velfærdsdebatten. Det drejer sig om henholdsvis den nytte- og behovsorienterede velfærdsforståelse. I det følgende er formålet at give en skitseagtig redegørelse for velfærdsbegrebets to hovedstrømninger.

### Den nytteorienterede velfærdsforståelse

Den nytteorienterede velfærdsforståelse har rod i utilitarismen og den benthamske menneskeopfattelse. Ifølge Jeremy Bentham er mennesket af natur egoistisk; mennesket er i sine handlinger beregnende og kalkulerende, og mennesket er udstyret med en hedonistisk psykologi. Når mennesket handler, søger det derfor at opnå størst mulig lyst og lykke, og at undgå negative oplevelser, så som lidelse og smerte (Andersen 1988: 14f). Ifølge teorien er alt arbejde pr. definition ubehageligt og et offer, hvilket f.eks. er formuleret derhen, at der ligefrem er »det logaritmiske forhold mellem arbejdets kvantum og ulystfølelsen« (Birck 1936:13). Men selve det at arbejde kan være en nødvendig forudsætning for at lyster kan forløses; f.eks. lysten til at eje en bil. Derfor foretager mennesket en såkaldt »lyst-smerte kalkule« før det handler. »Lyst-smerte-kalkulen« handler om, at den enkelte aktør afvejer det offer (at arbejde), som tilegnelsen af et gode forvolder, imod præferencerne for godet og godets utilitet. Anderledes formuleret kan man sige, at der foretages en afvejning af goder og ulemper. Arbejdet er en ulempe (negativ nytte), der

opvejes af goder (nytte) i form af penge. Og ulempen ved at bruge de surt tjente penge opvejes ved nytten af de varer, man kan købe for de penge, man har tjent.

Det følger af nytteteorien, at velfærd i princippet er et subjektivt og individuelt anliggende. Kun det enkelte menneske kender sine egne lyster og egne smertetærskler, og hvordan han/hun ønsker at udmønte »det gode liv«. Derfor er en persons velfærd en funktion af de valg, som han/hun foretager. Man kan også sige, at det enkelte individs livsvilkår er selvvalgte, eftersom individet ikke ville handle, som det gjorde, hvis det ikke gav et »overskud« i den individuelle »lyst-smerte kalkule«. Nytteteorien bygger således på forestillinger om, at samfundet består af atomiserede, selvøgende og kalkulerende individer, der hver især efterstræber deres helt egen vision om det gode liv, og som bindes sammen af markedets usynlige hånd.

Utilitarismen har da også leveret brændstof til den klassiske liberalisme og libertarianismen, der bygger på et individualistisk menneske- og samfundssyn, og som har det negative frihedsideal, hvor frihed defineres som frihed fra tvang og intervention fra andre, som pejlemærke (Atkinson et.al. 1996; Barry 1999). Frihed fra tvang handler ikke mindst om et fravær af den tvang, der måtte være indlejret i regler og love, da enhver forskrift, om hvordan borgerne skal leve eller opføre sig, giver medløb til tab af frihed, autonomi og velfærd. Der er således ikke plads til omfordeling eller velfærdsstaten i et frit samfund, da enhver form for omfordeling og/eller velfærdsstatslig regulering underminerer den individuelle frihed. Samtidig vil velfærdsstaten invalidere økonomiens organiseringsformer, fordi rationelle aktører ifølge nytteteorien ikke vil arbejde, hvis beskatningen forringer indkomstforøgelsen, eller hvis socialpolitiske ydelser er højere end den løn, det er muligt at oppebære (Keeley 1981).

Princippet om den negative frihed har en moralsk (Nozick 1974) og pragmatisk (e.g. Hayek 1948) begrundelse. Det moralske argument lyder, at hvis det enkelte individ er kommet i besiddelse af sin indkomst/formue på retvis måde, så er indkomstfordelingen retfærdig, og det ville være umoralsk og en form for overgreb (»tvangsarbejde«), hvis det enkelte individ blev beskattet i omfordelingsøjemed<sup>1</sup>). Det pragmatiske argument gør gældende, at det enkelte individ aflønnes i forhold til sin værdi, dvs. i forhold til sit bidrag til den samlede produktion. I forhold hertil vil socialpolitiske ydelser forvride incitamentsstrukturen, og dermed afholde folk fra at gøre en (ekstra) indsats i produktionen. Som sådan har velfærdsstaten både en negativ effekt på den individuelle frihed og på den allokative effektivitet, dvs. velfærdsstaten forhindrer at produktionsfaktorerne anvendes bedst muligt.

Alt i alt bør statens aktiviteter og de sociale rettigheder begrænses mest muligt. Som sådan er den nytteorienterede velfærdsforståelse kongruent med den residuale velfærdsstatsmodel. I den residuale velfærdsmodel er ydelserne målrettet mod de befolkningsgrupper, der ikke kan klare sig selv (Andersen 2003: 65). Endvidere skal velfærdsydelserne holdes på et meget lavt niveau, fordi generøse ydelser i sig selv vil skabe sociale problemer. Generøse velfærdsydelser fostrer såkaldte fattigdoms- eller afhængighedskulturer (Murray 1984). Derfor følger man i residuale velfærdsstater den absolutte fattigdomsdefinition, hvor fattige og/eller værdigt trængende defineres som de befolkningsgrupper, der lever under eksistensminimum. I forhold hertil er den residuale velfærdsstats opgave, udelukkende at tilvejebringe helt basale behov for bolig, tøj og mad, så det enkelte individ får mulighed for at opretholde eksistensen.

<sup>1</sup>) For en dansk udgave af den moralske libertarianisme, se f.eks. Rasmussen (1993).

### Den behovsorienterede velfærdsforståelse

I behovsteorien defineres velfærd med udgangspunkt i menneskets behov (Allardt 1975, 1998; Melberg 2000), og velfærden er fuldbyrdet, når menneskers behov tilfredsstilles. Ifølge behovsteorien eksisterer der tre »grundlæggende« eller »objektive« behovstyper, der benævnes »at have«, »at elske« og »at være«.

»At have« refererer til en velfærdsdimension, der handler om behov for fysiologiske og materielle ressourcer. Disse behov er centrale i forhold til det enkelte individs levestandard. Eksempler på »at have« ressourcer er indkomst, formue, boligforhold, beskæftigelse, helbred, uddannelse mv.

»At elske« dimensionen defineres og tilfredsstilles via individets relation til andre individer. Behovsteorien forudsætter således, at mennesket er et socialt væsen, der har behov for fællesskab, solidaritet og kærlighed. Eksempler på »at elske« ressourcer er tilknytningen til lokalmiljøet, foreningslivet, familieforholdene og familierelationerne, venskabsforhold, forholdet til kollegaer mv.

»At være« kategorien refererer til individets placering i den sociale struktur og individets forhold til det omgivende samfund. Det er i »at være« dimensionen, at individet realiserer sig selv og frigør individuelle potentialer, henholdsvis er fremmedgjort eller oplever sig selv som en total fiasko. Eksempler på »at være« ressourcer er status, anseelse og anerkendelse, dvs. om man oplever sig selv som accepteret og respekteret, politiske ressourcer og politisk deltagelse.

En implicit læresætning i behovsteoriene er, at mennesket er et altruistisk og socialt væsen, der i fællesskaber samarbejder med andre i bestræbelser på at tilfredsstille behovene. Med baggrund i dette menneskesyn antager behovsteoriene endvidere, at mennesker ikke har en egen og selvstændig kontrol over deres egen livssituation, skæbne og behovsdækning, hvorfor mangeltilstande, dvs. manglende eller ulige behovsdækning, betragtes som et ufrivilligt fænomen. Uligheder og mangeltilstande kan henføres til samfundsmæssige strukturer og processer, der så at sige frarøver individet adgangen til ressourcer og behovsdækning. Den klassiske form for en uønsket mangelsituation er indkomstbortfaldsproblemet, der følger på arbejdsløshed, alderdom, sygdom mv.

Da uligheder og mangeltilstande er ufrivillige fænomener, så er ulighed og mangeltilstande noget uønsket og noget uretfærdigt, hvoraf følger, at uligheder og mangeltilstande – som en moralsk fordring – skal kompenseres i form af medborgerrettigheder. På et overordnet plan har T.H.Marshall (1965) redegjort for, at medborgerskabet består af tre typer rettigheder. Marshall skelner mellem civile, sociale og politiske rettigheder, og denne tredeling er kongruent med Allardts »at have«, »at elske« og »at være« kategorier. Civile rettigheder refererer til kontrakt-, ytrings- og trosfrihed mv. Sociale rettigheder angår retten til at have en vis levestandard, ret til arbejde, ret til sociale ydelser, ret til uddannelse mv., og politiske rettigheder vedrører stemmeretten, retten til aktiv politisk deltagelse mv.

Koblingen mellem behov og rettigheder giver medløb til forestillinger om den »positive frihed« og idealet om det universelle medborgerskab, der inkarnerer princippet om lighed og social retfærdighed. Den behovsorienterede velfærdsforståelse er således kongruent med den institutionelle velfærdsstatsmodel. Et særkende ved den institutionelle velfærdsstatsmodel er således, at den repræsenterer en behovsbestemt strukturering af fordelingen af goderne i samfundet (Titmuss 1974: 31), og at den skaber betingelserne for,

at det enkelte individ, uanset køn, klasse eller etniske tilhørsforhold, får mulighed for at realisere individuelle potentialer (Wilensky & Lebeaux 1958: 140). Velfærdsrettigheder forudsætter, at der sker en omfordeling af velfærdsgoderne mellem forskellige individer og grupper i samfundet. Som sådan bygger den behovsorienterede velfærdsforståelse på et ideal om kollektivism og social solidaritet.

I institutionelle velfærdsstater er de sociale ydelser universelle og retsbestemte. Dvs. man har ret til sociale ydelser, f.eks. folkepension, fordi man er medborger i samfundet. Endvidere er velfærdsydelse relativt generøse i institutionelle velfærdsstater. Institutionelle velfærdsstater scorer højt på det såkaldte »de-commodificeringsindeks« (Esping-Andersen 1990), der er et mål for velfærdsydelse kvalitets målt som erstatningsgrad (sammenlignet med en gennemsnitlig lønindtægt), varighed (f.eks. hvor længe kan man oppebære arbejdsløshedsdagpenge), adgangsbetinger (f.eks. hvilke krav stilles der, for at man kan få adgang til arbejdsløshedsdagpenge) mv. I institutionelle velfærdsstater anvender man den relative fattigdomsdefinition, der definerer individer eller grupper som fattige, hvis de mangler ressourcer til at opnå den kost, deltage i de aktiviteter, og have de levevilkår og behageligheder, som er normale eller i det mindste almindeligt anerkendte i det samfund, som de tilhører (Townsend 1979).

## Konklusion

I RVK's tre hovedrapporter tematiseres en lang række velfærdsrelevante begreber og diskussioner. RVK redegør for forskellige velfærdsmodeller og forskellige fattigdomsdefinitioner. RVK diskuterer medborgerrettigheder, ansvarlighed og solidaritet. Og RVK diskuterer lighed og ulighed, social tryghed og omsorg for de svage. Diskussionen er dog i al væsentlighed helt uforpligtigende. RVK tager ikke selvstændig stilling til de begreber og fænomener, som RVK selv sætter på dagsordenen. Som læser får man intet svar, hvis man spørger: Går RVK ind for en absolut eller relativ fattigdomsdefinition? Går RVK ind for en residual eller institutionel velfærdsstatsmodel? Hvad mener RVK med social tryghed? Målt ud fra videnskabelige standarder er det endvidere et problem, at RVK på intet tidspunkt redegør for, hvordan de forskellige begreber og fænomener på en logisk og systematisk måde hænger sammen og refererer til hinanden. Som læser får man intet svar, hvis man spørger: Hvad er sammenhængen mellem velfærdsstatsmodellerne, fattigdomsdefinitionerne og social tryghed? Det er underligt, at en velfærdskommission ikke kan give svar på disse spørgsmål.

Bevidst eller ubevidst har RVK valgt at se bort fra, at den videnskabelige velfærdsdiskussion er indskrevet i forskellige velfærdsforståelser, der aftegner forskellige systemer af påstande om forholdet mellem menneske, samfund og velfærdsstat. I forenklet form kan man skelne mellem nytte- og behovsorienterede velfærdsforståelser.

Den nytteorienterede velfærdsforståelse betragter mennesket som kalkulerende og nyttemaksimerende, og den nytteorienterede velfærdsforståelse forfægter, at kun det enkelte menneske ved, hvad der er bedst for ham/hende, og hvordan han/hun udmønter »det gode liv«. Samfundet anskues som summen af atomiserede og selvøgende individer, der bindes sammen af markedets usynlige hånd. Den nytteorienterede velfærdsforståelse er af den opfattelse, at velfærdsstaten knægter den individuelle frihed, fordi den på paternalistisk vis definerer, hvad der er godt eller skidt for det enkelte menneske. Samtidig undergraver velfærdsstaten den samfundsøkonomiske effektivitet. Velfærdsstaten forvrider individers beslutning om at arbejde, forbruge og spare op. Den nytteorienterede velfærds-

forståelse er kongruent med den residuale velfærdsstatsmodel og den absolutte fattigdomsdefinition.

Den behovsorienterede velfærdsforståelse betragter mennesket som altruistisk og samarbejdsorienteret. Samfundet anskues som et fællesskab, hvor man i samarbejde med andre mennesker søger at få tilfredsstillet sine behov. Det er uforskyldt, hvis man ikke kan få dækket sine behov på grund af arbejdsløshed, sygdom, alderdom mv. Derfor skal udækkede behov rettighedsdækkes af velfærdsstaten. Endvidere skal de civile, politiske og sociale rettigheder skabe betingelserne for, at det enkelte individ får mulighed for at realisere individuelle potentialer. Den behovsorienterede velfærdsforståelse er kongruent med den institutionelle velfærdsstatsmodel og den relative fattigdomsdefinition.

De forskellige velfærdsforståelser avler forskellige synsvinkler på sociale problemer og deres håndtering. I en nytteorienteret optik vil man f.eks. betragte arbejdsløsheden som frivillig, dvs. som noget selvvalgt, da den nytteorienterede velfærdsforståelse er af den opfattelse, at folk hellere vil dandere den på det offentliges regning end at arbejde. Kun økonomisk tvang kan få folk til at arbejde. Derfor må man tvinge folk i arbejde ved hjælp af økonomiske incitamenter. Dogmet er, at det skal kunne betale sig at arbejde. I en behovsorienteret optik vil man derimod betragte arbejdsløshed som et ufrivilligt fænomen, da den behovsorienterede velfærdsforståelse er af den opfattelse, at folk grundlæggende ønsker at indgå i nogle (arbejds-) fællesskaber, da det kun er integrationen i (arbejds) fællesskaber, der skaber mulighederne for, at menneskets mangefacetterede behov kan tilfredsstilles. I en behovsorienteret velfærdsforståelse vil man løse arbejdsløshedsproblemerne ved at virkeliggøre retten til arbejde.

Den nytte- og behovsorienterede velfærdsforståelse repræsenterer to distinkte og adskilte verdensanskuelser, da det logisk ikke er muligt, vilkårligt at mikse elementer fra de to velfærdsforståelser. F.eks. kan man ikke både tilslutte sig den behovsorienterede velfærdsforståelse og dens menneskeopfattelse, og samtidig påstå, at velfærdsstaten forvrider individers beslutning om at arbejde, forbruge og spare op. Når RVK flirter med begreber, der hører hjemme i den behovsorienterede velfærdsforståelse, så kan det altså kun forblive en flirt, fordi RVK er dybt forankret i den nytteorienterede velfærdsforståelse. Og det kommer næppe som en overraskelse, at den alternative velfærdskommission kan tilslutte sig den behovsorienterede velfærdsforståelse.

#### Referencer:

- Allardt, E. (1975) *Att Ha, Att Älska, Att Vara. Om välfärd i Norden*. Lund: Argos
- Allardt, E. (1998) »Det goda samhället: Välfärd, livsstil og medborgardygder«. *Tidskrift för välfärdsforskning*, 1:3, 123-133
- Andersen, H. (1988) *Rationalitet, velfærd og retfærdighed*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck
- Andersen, J.G. (2003) *Over-Danmark og Under-Danmark. Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Atkinson, B., Baker, P. & Milward, B. (1996) *Economic Policy*. Basingstoke: Macmillan
- Barry, N. (1999) *Welfare*. Buckingham: Open University Press
- Birck, L.V. (1936) *Læren om grænseværdien*. København
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Forchammer, H.B. (1996) »Livskvalitet – et nyt sundhedsbegreb?« i U.J.Jensen, J.Qvesel & P.Andersen (Red.): *Forskelle og forandring – bidrag til humanistisk sundhedsforskning*. Aarhus: Forlaget Philosophia, 147-159.

- Green-Pedersen, C, Klitgaard, M.B. & Nørgaard, A.S. (2004) Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og insitutionelle dynamikker. En rapport til Velfærdskommissionen, Arbejdsrapport 2004:1. Velfærdskommissionen
- Hansen, E.J. (1975) »Behovet for og modstanden mod velfærdsundersøgelser – Nogle danske erfaringer« i A.Ringen (red) *Velferdsforskning og socialpolitik*. Oslo: Institut for anvendt sosialvitenskabelig forskning, Rapport 75:1, 116-141
- Hayek, F.A. (1949) *Individualism and Economic Order*. London: Routledge & Kegan
- Keeley, M.C. (1981) *Labor Supply and Public Policy. A Critical Review*. New York: Academic Press
- Marshall, T.H. (1965) *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Anchor
- Melberg, K. (2000) Å forske på »det gode liv«. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 3:2, 100-116
- Murray, C. (1984) *Loosing Ground. American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books
- Nozick, R (1974) *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books
- Rasmussen, A.F. (1993) *Fra socialstat til minimalstat: en liberal strategi*. København: Samleren
- Titmuss, R. (1958) *Essays on »The Welfare State«*. London: Allen and Unwin
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin
- Ringén, S. (1975) »Noen hovedtrekk ved den velferdsteoretiske diskusjon i Norden« i A. Ringén (Red): *Velferdsforskning og socialpolitik*. Oslo: Institut for anvendt sosialvitenskabelig forskning, Rapport 75:1, 11-24
- Velfærdskommissionen (2004) *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. Velfærdskommissionen
- Velfærdskommissionen (2005) *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*.
- Wilensky, H.L. & Lebeaux, C.N. (1958) *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage Foundation

## 2.2. Velfærd for alle

### *Den skandinaviske model skal ikke afvikles – men udvikles!*

*Per Schultz-Jørgensen og Jesper Jespersen*

#### **Indledning**

Den skandinaviske velfærdsmodel bliver i EU sammenhæng positivt bedømt. Det gælder med hensyn til økonomisk vækst, arbejdsmarkedets tilpasning til globaliseringen, relativ lav arbejdsløshed og sammenhængskraft i samfundet. Dermed ikke sagt, at der ikke også er udfordringer, der skal klares nu og i de kommende år. Det gælder kvaliteten i velfærdsopgaver som bl.a. integration af indvandrere, aktivering af ledige og en række opgaver inden for sundheds- og omsorgssektoren. Men problemerne har ikke et niveau, der sår tvivl om selve modellens bæredygtighed – dette er en kendsgerning, det er væsentlig indledningsvist at fastslå. Derfor er vi også stærkt kritiske over for de af Regeringens Velfærdskommissions analyser og skitserede løsninger, der alvorligt søger at røkke ved den skandinaviske model.

Grundprincipperne i den skandinaviske model har i et 50-årigt perspektiv vist sig overordentlig bæredygtige, også på nye konkurrencevilkår. Modellen har således vist evne til at sikre den fortsatte sammenhængskraft i et samfund under stærk forandring, og nok så betydningsfuldt har den befolkningens opslutning. Derfor skal grundprincipperne i den danske/skandinaviske velfærdsmodel efter DAV's opfattelse fastholdes og videreudvikles. Det skal gøre modellen fremtidssikret.

#### **Regeringens Velfærdskommission (RVK) anvender en liberal model**

Regeringens Velfærdskommission (RVK) har en væsentligt mere kritisk bedømmelse af den danske velfærdsmodel og skepsis over for dens evne til at klare fremtidens udfordringer. RVK tager her afsæt i deres egne modelberegninger af udviklingen på de offentlige finanser og i arbejdskraftbalancer 30–40 år ude i fremtiden – beregninger som imidlertid må anses for at være særdeles usikre<sup>2)</sup>. Mere grundlæggende bygger RVK sine beregninger på en helt anden økonomisk struktur end den, der udgør kernen i den skandinaviske model. RVK's model – DREAM-modellen – hviler på et individualistisk princip, hvor hver medborger søger at optimere sin egen velfærd uden hensyn til fællesskabets tarv. Her opfattes betaling af skat, som en individuel omkostning og ikke som et

<sup>2)</sup> Disse vurderinger er imidlertid stærkt problematiske, Jf. artikel 3.2.: »Samfundsøkonomien kan bære velfærden«, artikel 3.4.: Befolknings- og levetidsprognosen frem til 2040 – meget mere usikker en Velfærdskommissionen fremstiller det« samt artikel 3.3. »Velfærdskommissionens økonomiske teori og modelanvendelse«.

naturligt bidrag til et velfærdssamfund, som alle har fordel af både individuelt og i fællesskab.

En sådan individualisering bryder med befolkningens faktiske adfærd og dens vurdering af principperne i velfærdssy-stemet. DREAM-modellen udgør et eklatant brud med idéen bag det universelle princip, der har været et af hovedtrækkene i den skandinaviske model. Denne analysemodel med en stærkt individualiseret holdning til velfærdsstatens ydelser peger i retning af den neoliberale samfundsmodel, hvor udbetalinger udelukkende – for at undgå free riding problemer<sup>3)</sup> – bør baseres på individuelle indbetalinger, og på at sociale forsikringsordninger gøres frivillige. Det indebærer naturligvis et væsentligt lavere skattetryk, da man selv skal betale sine sociale forsikringer, og der er brugerbetaling på offentlige ydelser.

En sådan udvikling er i de senere år gennemført eller tilstræbt i en række engelsk-talende lande. Det gælder USA, New Zealand, Australien og Storbritannien (Giddens, 1998). Modellen benævnes derfor også den anglesaksiske velfærdsmodel. Det er en udvikling, der har betydelige konsekvenser i retning af større ulighed i befolkningen og forekomst af egentlig fattigdom, hvilket naturligvis har haft betragtelige konsekvenser for sammenhængskraften i de pågældende lande.

## **RVK's fremskrivninger er usikre og verdensfjerne**

RVK går i sine analyser ud fra en række modelberegninger, der skal vise udviklingen i dansk økonomi de næste 30-40 år. Disse regnestykker er problematiske og præget af en betydelig usikkerhed, idet de beregningsmæssige forudsætninger er mildt sagt diskutabel<sup>4)</sup> og udregnet ved hjælp af en matematisk model, der som nævnt hviler på rene markedsmæssige postulater. Derfor repræsenterer modellen en stærkt forvredet virkelighedsopfattelse<sup>5)</sup>. RVK når på dette verdensfjerne grundlag frem til nogle ret så dystre perspektiver for finansieringen af den danske velfærdsmodel.

Modellen og de valgte forudsætninger fører tilsammen bl.a. til den virkelighedsfjerne konklusion, at velfærdsstatens eventuelle finansieringsproblemer ikke kan løses gennem øget vækst og den deraf følgende nedbringelse af arbejdsløsheden. RVK har således gennem sit modelvalg og beregningsmæssige forudsætninger afskrevet sig fra det potentiale, der ligger i en nedbringelse af arbejdsløsheden gennem en målrettet efterspørgselsstyring. RVK har herved låst sig fast i en position, hvor kun offentlige besparelser eller forringelser af de eksisterende velfærdsordninger kan lukke hullet på de offentlige budgetter om 35 år.

I denne fastlåste stilling er det begrænset, hvor mange frihedsgrader RVK på forhånd har givet sig selv (eller fået tildelt). Dermed har kommissionen også reduceret de »velfærds-0valg«, der kan stilles forslag om. Men det er selvpålagte plager, som RVK har skabt sig, ikke mindst ved at anvende en rendyrket markedsmode. Det ville være prisværdigt, hvis RVK – inden fremlæggelsen af sine endelige forslag – kom til den konklusion, at den hidtil anvendte beregningsmodel er ubrugelig til at belyse det danske velfærdssamfunds fremtid. Et væsentligt problem er som nævnt, at den ikke afspejler virkeligheden, og hvis kommissionen ydermere kunne ryste skattestopet af sig i dette 35

<sup>3)</sup> »Free riding« er overudnyttelse af en som oftest offentlig ydelse, idet den fulde betaling for den pågældende ydelse ikke er knyttet direkte til forbruget af ydelsen.

<sup>4)</sup> Se f.eks. Christen Sørensen: Velfærdskommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?, Institut for Regnskab og Finansiering, Working Paper No. 01/2005, Syddansk Universitet, 2005

<sup>5)</sup> Jf. artikel 3.3.: »Velfærdskommissionens økonomiske teori og modelanvendelse«.



årige perspektiv, så ville der pludselig åbne sig en række muligheder for nytænkning, der kunne gå på tværs af den velkendte nyliberale model, der bygger på en fællesskabsnedbrydende nedskæ-rings- og forringelsesstrategi frem mod år 2040.

RVK ønsker at gøre velfærdssamfundet mere »robust«. Det er vi i princippet enige i, men vi er skeptiske overfor sammenkædningen af robusthed med nedskæringer og individualisering, der samtidig undergraver samhørigheden i samfundet.

## RVK's overvejelser og forslag

RVK har ikke i sine udsendte rapporter fremsat klare og entydige forslag. Der er tale om overvejelser over situationen økonomisk og finansieringsmæssigt, der efterfølges af forudsigelser over konsekvenserne – og dermed også over handlemulighederne i velfærdspolitikken. På dette grundlag og med inddragelse af den tænkning, der præger DREAM-modellen, er det imidlertid muligt at se omridset af den model for velfærdssamfundet, der ligger til grund for RVK's forslag og overvejelser.

Ligheden i det danske samfund er hidtil søgt fremmet gennem et progressivt skattesystem og indkomstunderstøttende sociale ydelser, der skaber et sikkerhedsnet i samfundet. Derved hindres massiv økonomisk udstødelse samtidig med, at universelle ydelser fastlægger et retsprincip for tildeling, der sikrer en mere generel opslutning til det fælles samfund.

RVK anser det imidlertid ikke for muligt at opretholde denne kerne i den universelle model. Ræsonnementet er bl.a. følgende:

»Det bliver sværere at opretholde den økonomiske lighed i samfundet, hvis det skal ske gennem omfordeling via skatterne og sociale ydelser. Øget international konkurrence indebærer, at det kan blive vanskeligt at sætte skatterne i vejret eller lade de mindste lønninger vokse mærkbart. Begge dele kan føre til, at dansk produktion i højere grad flytter til udlandet«<sup>6)</sup>.

Men hvilke andre muligheder er der så? Kommissionens svar er ikke vanskelige at aflæse, hverken i denne rapport eller i de andre rapporter. Der peges som en nærliggende mulighed på, at niveauet for dagpenge og kontanthjælp sættes ned, og der indføres brugerbetaling på bl.a. sundhedsydelser. I det hele taget anses brugerbetaling for et særdeles velegnet instrument til regulering af efterspørgselen efter offentlige ydelser. Endvidere peges der på brugerbetaling for videregående uddannelser, og at arbejdsmarkedets parter selv betaler en række velfærdsopgaver, fx pensionsopbygning og løn under sygdom. En anden mulighed er, siges det, at finansieringen eller en del af den flyttes fra det offentlige til borgerne og virksomhederne gennem frivillige forsikringer.

Til disse forslag føjes to andre, der direkte sætter den eksisterende velfærdsmodel i relief. Det ene forslag drejer sig om, at målrette ydelserne til de egentlig svage grupper. Det andet om at sænke de sociale ydelser til personer uden for arbejdsmarkedet:

»Hvis beskæftigelsen skal øges markant, er det nødvendigt at reducere på indkomstoverførslerne for grupperne uden for arbejdsmarkedet«<sup>7)</sup>.

Forslagene fra RVK lægger klart op til brud med det universelle princip og dermed ideen om, at de stærkeste skuldre skal bære de største byrder. Der er tale om en bevægelse i retning af et individualistisk princip, hvor den enkelte sikrer sin egen velfærd. Men

<sup>6)</sup> »Fremtidens velfærd og globaliseringen«, s. 17.

<sup>7)</sup> »Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv«, s. 45.

især er der tale om markering af to principper, der indtil nu har ligget fjernt fra ideen i den skandinaviske model – og i virkeligheden udgør et brud med den. Det er princippet om at målrette ydelserne til de svageste grupper, og princippet om at arbejdsmarkedstilknytningen er afgørende for tildeling af og størrelse på ydelsen. Populært tales om de to principper som »welfare for the poor« og »workfare frem for welfare«.

Afstanden til den skandinaviske velfærdsmodels universelle princip er indlysende. Der er tale om at gå fra et behovs- og rettighedsorienteret fællesskabsprincip til et individualistisk nyttesynspunkt (jævnfør artikel 1.2). Det betyder også, at der er indledt en glidebane i retning af at gøre de sociale forskelle i samfundet større og større og dermed undergrave det solidariske princip, der er fundamentet for sammenhængskraften i samfundet.

For Den alternative Velfærdskommission (DAV) er det kritisabelt, at RVK's analyser og forslag hviler på et grundlag, der i den grad abstraherer fra virkeligheden – og som ydermere rummer forslag, der undergraver den skandinaviske model – uden det er påvist, at det universelle princip skulle have svækket dansk økonomi i den internationale konkurrence. Derfor aner vi bag både analyse og forslagene en intention om at ligge på linje med den tankegang, der præger en række af regeringens nuværende initiativer. Desuden ser vi en fremskrivning af dansk økonomi, der giver et for dystert billede af de offentlige finanser, som en legitimering af yderligere indgreb i de velfærdsstatslige ydelser. Det gælder fx på arbejdsmarkedsområdet, hvor der i 2003 og 2004 er indført bestemmelser, der nedsætter støtten til modtagere af langvarig kontanthjælp – uden at det kan påvises, at denne ændring har haft mærkbare positive konsekvenser for disse gruppers tilbagevenden til arbejdsmarkedet (jævnfør en evaluering af loftet over kontakthjælpen foretaget af Socialforskningsinstituttet og fremlagt i rapport nr. 05:04).

Set under ét giver disse vurderinger det indtryk, at der i RVK's foreløbige udspil ligger forslag i svøb til en temmelig radikal ændring af den skandinaviske model – og det på trods af, at denne model rent faktisk har vist sig bæredygtig i forhold til udfordringerne fra globaliseringen.

## Hvad mener RVK med robusthed?

Et vigtigt begreb i analyserne fra RVK er robusthed. Det er så at sige dette begreb, der skal legitimere modellen og forslagene.

Robusthed betyder for RVK noget i retning af at gøre velfærdsmodellen mere modstandsdygtig, mindre sensitiv, mere kontant og mere standhaftig over for pres både indefra (demografi) og udefra (globalisering). Det pres, som RVK har bidt sig fast i, er et beregnet underskud på de offentlige budgetter, der vil indtræde om ca. 20 år, når den ændrede demografiske struktur er slået fuldt igennem. Indtil da er der ifølge beregningerne fortsat et betydeligt budgetoverskud, så der indtil da ifølge RVK's egne beregninger overhovedet intet finansieringsproblem er. Dette er i sig selv en bekræftelse på, at den aktuelle udformning af velfærdssamfundet har en betydelig robusthed. Disse 20 år bør dog efter DAV's mening i første række benyttes til dels at »spare op til fremtiden« og dels at »opruste« på uddannelsesområdet, således at arbejdsstyrken – ung som gammel – kan tilpasse sig de ændrede produktionsvilkår, som dels kommer i form af ny teknologi dels kommer i form af øget international arbejdsdeling.

Velfærdsstatens finansielle fundament er indiskutabelt en høj beskæftigelsesfrekvens. Ikke mindst i en situation, hvor antallet af personer i den såkaldte erhvervsdygtige alder falder, er det ekstra vigtigt, at den andel, der er i beskæftigelse, øges. Det sikres bedst ved

at arbejdsstyrken opkvalificeres, hvortil kommer den erfaring, at blot beskæftigelsesmulighederne er gode, vil den tidlige tilbagetrækningsalder af sig selv bevæge sig opad. Det kræver såmænd ingen ekstra gulerod, blot rimelige og fleksible beskæftigelsesmuligheder for personer over 60 år. Denne strategi går helt på tværs af den liberale anglosaksiske model, der også kan fremvise en relativ høj beskæftigelsesfrekvens; men hvor man i disse lande kan se, at det har haft den konsekvens, at velfærdsydelse er lave, at der er en markant og voksende ulighed og et lønniveau, der i den nedre ende end ikke kan forsørge en familie.

Dette er ikke et skræmmebillede, men en del af hverdagen i de ovenfor nævnte anglesaksiske lande. Der er netop af den britiske regering stillet forslag om en forringelse af førtidspensionen, for at gøre det mindre attraktivt at søge om førtidspension, der i øjeblikket ligger på ca. 4000,- kr. om måneden.

I disse lande er der ydermere sket en indskrænkning af kredsen af personer, der er berettiget til fulde sociale ydelser. Det har til formål dels at gøre velfærdsordningerne billigere, dels at gøre det forsikringsmæssige princip mere synligt, idet der sker en sammenkædning af indbetalinger og potentielle udbetalinger. Ideen er her, at denne sammenkædning skal gøre lønmodtagerne mere positive overfor den form for »skattebetaling«, der giver ydelserne en form for individuel øremærkning. En forsikringsform, som vi allerede i dag kender fra de individuelle indbetalinger til f.eks. arbejdsmarkedspensioner, som er med til at nedbryde solidariteten mellem lønmodtagerne, og derved med til at ændre selve grundprincippet i den skandinaviske model.

## Den skandinaviske velfærdsmodel – karakteristika og styrker

Den skandinaviske model opfattes som en af tre markante velfærdsmodeller, som beskrevet af G. Esping-Andersen. *Den kontinental-europæiske model* er arbejdsmarkedsbaseret og forbundet med obligatoriske lønmodtagerforsikringer med bidrag fra både arbejdstagere og arbejdsgivere, og hvor størrelsen af udbetalingerne (delvist) bliver bestemt af den enkelte lønmodtagers egne indbetalinger. Den anglesaksiske model har som ovenfor beskrevet en udformning, der i anden sammenhæng er blevet benævnt en »minimalstat« (jævnfør også Giddens, 1998). Den er i sin grundstruktur meget individualistisk og har derfor en strengt residual karakter, hvor det kun er de dårligst stillede, der modtager en beskedent socialhjælp fra det offentlige, idet samfundets øvrige medlemmer er selvforsikrede og får støtte fra familien og fra civilsamfundet (private hjælpeorganisationer).

*Den skandinaviske model* har en universel struktur, hvor alle medborgere har lige adgang til sundhed, uddannelse og social omsorg uanset indkomst, og hvor alle, der kommer ud for en bestemt socialbegivenhed, er berettiget til at modtage (i princippet) ensartede velfærdsydelser. Det er det fundamentale retsprincip. I praksis er der naturligvis en række afvigelser fra dette grundprincip: folkepensionen er udover et ensartet grundbeløb indkomstgradueret, efterløn kræver medlemskab af en A-kasse igennem et længere åremål, der er et 90 pct. loft for udbetaling af dagpenge etc., etc.

Den skandinaviske model kan dog ved sammenligning af de to andre velfærdsmodeller sammenfattes således:

- *Universel adgang* til offentlige ydelser.
- *Høj social forsikring* gennem indkomsterstøttede ydelser på et niveau, der bremser øko-

nomisk og social deroute. Til gengæld er arbejdsmarkedslovgivningen vedrørende afskedigelser relativt liberal. Kombinationen af disse to forhold sammenfattes undertiden under betegnelsen »flexicurity«.

- *Skattefinansiering af velfærdsydelserne*, baseret på indkomst- og forbrugsskatter med en vis progression.
- *Ingen eller beskeden brugerbetaling.*

Denne models styrke er, at alle har ret til de samme offentlige ydelser, og at det sociale sikkerhedsnet, der er udspændt under alle medborgere, er relativt fintmasket. Denne udformning har sikret den skandinaviske velfærdsmodel en betydelig vælgermæssig opslutning, der bl.a. giver sig udtryk ved en i forhold til skattetrykkets højde beskeden »skatte-lede«. Det hører også til modellens fremhævede resultater, at den sikrer rimelig grad af indkomstmæssig lighed. Det er meget få der falder igennem sikkerhedsnettet, hvilket har betydning for arbejdsmarkedets funktion og for samfundets, trods alt, høje sammenhængskraft, selvom det knirker gevaldigt nogen steder bl.a. på flygtninge- og indvandrerområdet.

Det betyder ikke, at den skandinaviske model klarer alle typer af udfordringer lige godt. Det gør den ikke, uden at årsagen hertil dog nødvendigvis skal findes i mangler i selve modellen som sådan. Det drejer sig ikke mindst om ydelser i forhold til grupper med særlige behov, fx tunge plejehjemspatienter. Disse udsatte grupper behandles ikke bedre i residuelle og præstationsorienterede systemer (som fx Polen, Tyskland, Spanien og England). Her synes disse grupper tværtimod at være endnu mere udsatte. Uanset hvilket system, der er tale om, ser vi, at grupper, der har svært ved at gøre opmærksom på sig selv, også har svært ved at opnå tilstrækkelig kvalitet i de velfærdsmæssige ydelser. Eller udtrykt på en anden måde: uanset hvilken velfærdsmodel, der er tale om, er der risiko for, at svage pressionsgrupper lades i stikken. I Danmark drejer det sig om en række tunge plejehjems, omsorgs- og psykiatriopgaver, ligesom det gælder ydelser i forhold til grupper på flygtninge- og indvandrerområdet. Det politiske system synes at nedprioritere områder, hvor det drejer sig om minoriteter eller særligt svage grupper – de grupper, der ikke kan protestere<sup>8)</sup>. Derimod har sundhedssektoren, der overgangsvist var kommet i samme situation, fået politikernes bevågenhed, da befolkningens tillid til sundhedssystemet var blevet for tyndslidt.

Men uanset opslutningen til principperne bag den universelle velfærdsstat, er det ydermere en illusion at tro, at det høje skattetryk ikke udgør en fristelse for mange til at finde smuthuller i lovgivningen i form af sort arbejde og udenlandske dækadresser. Dette problem er dog heller ikke specifikt knyttet til den skandinaviske model, måske snarere tværtimod, idet alle her har en fordel af velfærdsordningerne i form af brug af offentlige institutioner og social sikring, i modsætning til hvad der er tilfældet med den liberale model.

Velfærdsmodellens politiske akilleshæl er dog skattefinansieringen, ikke mindst fordi politikerne tilsyneladende tror, at befolkningen tror, at velfærdsydelser er »gratis« og derfor har deklareret et skattestop. Det er en pinlig mangel på respekt for borgernes dømmekraft. Derimod er det vigtigt, at skatteyderne kan være rimeligt sikre på, at de får velfærd

<sup>8)</sup> En undersøgelse af befolkningens tilfredshed med velfærdsniveauet og villigheden til at bruge flere penge på området viser tydeligt, at på områderne aktivering af ledige og integration af flygtninge/indvandrere er utilfredsheden størst men også stor parathed til at betale mere for højere velfærd. Undersøgelsens resultater præsenteres under overskriften »Velfærdssamfundet svigter de svageste« (Mandag Morgen, nr. 29, sept. 2003, 17–20).

for deres skattekrone. Det kan derfor i fremtiden blive nødvendigt at øremærke skatteforhøjelser, så befolkningen kan se, hvad pengene bliver brugt til.

En sådan skattefinansiering kunne bidrage til en målrettet indsats på områder som:

- Integration af flygtninge- og indvandrere
- Aktivering af arbejdsmarkedets svageste
- Uddannelse på alle niveauer, herunder afhjælpning af manglen på lære- og praktikpladser
- Hjemmehjælp og omsorgsopgaver
- Intensiveret omsorg for sindslidende, handicappede og »ældre« ældre
- Sundhedssektoren

På disse områder er der bestemt ikke tilfredshed i befolkningen med de eksisterende standarder og derfor ville det være en mulighed i stedet at gennemføre en øremærket skattebetaling i stil med arbejdsmarkedsbidraget, der betales af såvel løn- som kapitalindkomst.

Samlet set er der således fortsat behov for, at den skandinaviske model udvikles, samtidig med at der tages nye udfordringer op. Det afgørende spørgsmål er dog værdigrundlaget for sådanne tilpasninger.

## Den aktuelle debat om velfærdssamfundet

Alt for ofte modstilles den skandinaviske model med rene markedsmæssige løsninger, og det sker ofte på et forvredet grundlag. Det fremstilles, som om markedsmodellen er et værdineutralt system, hvad den langt fra er. Her undlades der at stille skarpt på de afgørende kvalitetsforskelle der er mellem solidariske løsninger og markedsmæssige løsninger. For DAV gælder det, at mennesker kommer før systemet, uanset om det er offentlige eller markedsbaserede systemer. At både offentlige institutioner og markedsmæssige løsninger kan indgå, når opgaverne skal fordeles, er en selvfølge. Men en vurdering og afvejning af løsningerne beror på det værdimæssige grundlag for både udformning af og indhold i velfærdsydelsen.

Den aktuelle debat om velfærdssamfundet i den skandinaviske udgave har i betydelig udstrækning drejet sig om

- Saldoen på de offentlige budgetter – og dermed den politiske diskussion om skattestop og mulig skattelettelse
- Demografiske ændringer, der accentuerer spørgsmålet om tidspunktet for tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, herunder mulighederne for at oppebære efterløn
- Omfang og udbud af de offentlige serviceydelser inden for både det sociale og det sundheds-mæssige område
- Aktivering og den tætte kobling mellem arbejdsmarked og socialpolitik.

Bag positionerne i denne debat kan der skimtes to former for velfærdsideologi, der er blevet forstærket op gennem 1980'erne og 1990'erne. Kernen i denne debat er spørgsmålet om socialpolitikken skal gøres til et instrument i arbejdsmarkedspolitikken (jævnfør sprogspejlet: fra »welfare« til »workfare«), der primært sigter på at få så mange i beskæftigelse

som muligt på trods af almene sociale hensyn. Der er en udvikling fra en antagelse om, at velfærdsydelse er en ret, som udspringer af medborgerskab, til en opfattelse af, at sociale ydelser primært skal sikre arbejdskraftens reproduktion og villighed til at påtage sig et »hvilket som helst arbejde«.

Et sådan skifte i socialpolitikken er udtryk for en ændring af værdigrundlaget fra et universalistisk princip til et mere arbejdsmarkedsorienteret tildelingskriterium. Her er velfærdspolitikken underordnet kravet om et fleksibelt arbejdsmarked og en skærpet international konkurrence, og den statslige regulering rettes mod udbuddet af arbejdskraft, i form af uddannelse, aktivering og mobilitetsfremme.

I Danmark er større og mindre skridt blevet taget siden 1990'erne i retning af arbejdsmarkedsorienteringen – blandt andet ved forliget »Flere i arbejde« fra efteråret 2003, ved reformer på arbejdsmarkedsområdet i 2004 og reduktionen af kontanthjælp for personer uden arbejdsmarkedstilknytning i 2005.

Hvordan denne politik har virket, er det formentlig for tidligt at bedømme i sin helhed. Men for de svageste grupper på arbejdsmarkedet og for de mange uden for beskæftigelse har en sådan disciplinerende orientering af lovgivningen betydet større sociale problemer og for udsatte grupper direkte fattigdom – uden der som nævnt ovenfor kan påvises nogen øget beskæftigelsesmæssig effekt.

### »Velfærd for alle«

Den skandinaviske model har hidtil vist sig at være langt mere robust end traditionel markedsøkonomisk teori ville have forudsagt. Skattetrykket har ikke eroderet befolkningens arbejdsindsats eller betalingsvilje sammenlignet med de øvrige europæiske lande – snarere tværtimod. Derfor ser vi særdeles optimistisk på, at de udfordringer, der notorisk ligger i kortene i form af ændret demografi og forstærket finansieringspres kan opfanges i et aktivt samspil mellem borgere og institutioner. Her er der et velfærdspotentiale med betydelige udviklingsmuligheder, der kan forene det her fremlagte værdimæssige perspektiv med et sundt økonomisk grundlag. *Den skandinaviske model skal derfor ikke tilpasses nedad endside afvikles – den skal derimod udvikles.*

Vi ønsker således fortsat at medtænke sammenhængskraft og solidaritet i de foreslåede løsninger. Det vil konkret indebære, at den universelle model efter DAV's opfattelse bør fastholdes, idet sammenhængskraft og solidaritet har vist sig at være et væsentligt samfundsmæssigt aktiv. Det betyder også, at hele samfundets potentiale som innovativ dynamo skal ses i forhold til det offentlige rolle som garant for sikring af de almene interesser, de skal ikke uden videre overlades til markedet. Det gælder navnlig for de langsigtede løsninger, hvor der bestemt ikke er brug for »hovsaløsninger« fremkaldt af midlertidige politiske modestrømninger.

Fremtidens universelle model kalder vi derfor »velfærd for alle«. Her skal den skitseres under følgende tematiske overskrifter:

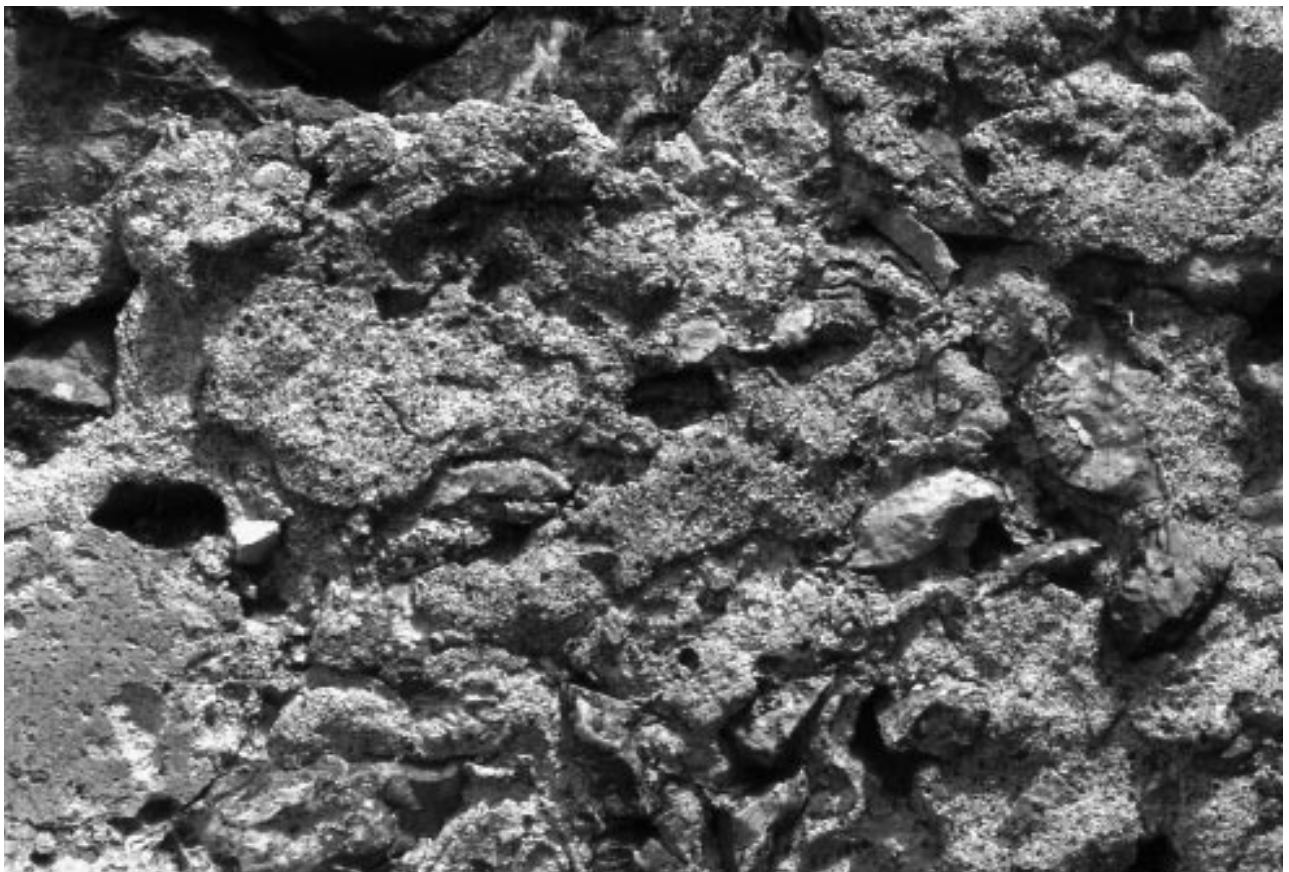
1. Fastholdelse af lige adgang til de velfærdsmæssige grundydelse, men med mulighed for supplerende ydelser til særligt udsatte grupper.
2. Flere i arbejde: frem for at beskære velfærdsydelse må der sættes på flere i arbejde gennem reduktion af antallet af ledige, førtidspensionister, sygedagpengemodtagere mv.

3. Satsning på integration og øget erhvervsfrekvens for flygtninge og indvandrere frem for beskæring af mindsteløn og integrationsydelse / starthjælp.
4. Satsning på et mere fleksibelt tilbagetrækningsmønster fra arbejdsmarkedet i takt med, at arbejdsløsheden mindskes. Frem for generel reduktion af adgangen til efterløn / pension.
5. Langsigtet (efter)uddannelsesreform med adgang for alle uanset tilknytning til arbejdsmarkedet.
6. Aktivt medborgerskab, der aktivt søger at inddrage det offentlige i samspil med både private og »frivillige« partnere i løsning af opgaver inden for både omsorg, miljø og påtrængende sociale opgaver.

Disse udviklingsområder sigter hver for sig og samlet på at imødegå de problemer, som »velfærd for alle«- modellen uvægerligt vil blive konfronteret med i fremtiden, og som vil stille krav til en aktiv politik, der sikrer solidarisk finansiering, realistiske forventninger, fuld beskæftigelse og derigennem en styrket sammenhængskraft.

*Litteraturliste:*

- Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990
- Giddens, A. (1998) *The Third Way – the renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Jespersen, J. (2004) *Vækst, fordeling og pensioner i et fremtidsperspektiv* i Pedersen, J. H. & K. Petersen (red.), *13 udfordringer til den danske velfærdsstat*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mandag Morgen. Velfærdssamfundet svigter de svageste. Temanummer *Fremtidens velfærdssamfund. Ingen ny velfærd uden erhvervslivet*. Nr. 29, sept. 2003, side 17- 20.
- Regeringens Velfærdskommission, *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, København, 2004
- Regeringens Velfærdskommission, *Fremtidens velfærd og globalisering*, København, 2005
- Sørensen, C. (2005) *Velfærdskommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?*, Institut for Regnskab og Finansiering, Working Paper No. 01/2005, Syddansk Universitet.





## 2.3. Sammenhængskraften i det danske samfund – *hvordan sikres den?*

*Thomas P. Boje og Per Schultz-Jørgensen*

### Introduktion og formål med artiklen

Sammenhængskraft er et folkeligt udtryk for de sociale og kulturelle kræfter, der binder folket, nationen eller samfundet sammen – i modsætning til de kræfter, der differentierer mellem de sociale grupper og skaber modsætninger. Et andet beslægtet udtryk er solidaritet, som gængs udtryk for sammenhold, der ofte modstilles individualisme eller egoisme.

I dagens samfund, hvor globalisering, individualisering og forskellighed er fremherskende udviklingstræk, er social sammenhæng ikke noget, der udvikles af sig selv. Grænserne er brudt ned mellem det danske samfund og den øvrige verden, både økonomisk, socialt og kulturelt. Økonomisk bliver vi presset gennem øget konkurrence, hvad angår arbejde og løn, socialt og kulturelt bliver samfundet stadig mere mangfoldigt i levevis og normer. Derfor er den sociale sammenhængskraft selv i vort materielt rige velfærdssamfund ikke noget, der kan tages for givet. Den skal kontinuerligt skabes og fastholdes gennem en aktiv politisk indsats. For det første må der på arbejdsmarkedet sikres en mangfoldighed og fleksibilitet i arbejdets organisation, som tilgodeser såvel arbejdere som arbejdsgivere, for det andet skal der gennem den sociale og økonomiske lovgivning skabes rammer for socialt ligeværd og økonomisk omfordeling til sikring af lige levevilkår for alle medborgere og endelig for det tredje må der gennem det organiserede civilsamfund etableres sociale netværk og medborgerdeltagelse som forudsætning for, at alle medborger uanset social og økonomisk status kan deltage aktivt i samfundets beslutningsprocesser lokalt såvel som nationalt.

For Regeringens Velfærdskommission (RVK) skulle man formode, at temaet om sammenhængskraft og betingelserne for denne ville indtage en fremtrædende plads. Det er imidlertid ikke tilfældet. Kommissionen beskæftiger sig stort set ikke eksplicit med spørgsmålet om sammenhængskraft – selvom dens overvejelser på utallige områder vil have konsekvenser for netop sammenhængskraften.

Den Alternative Velfærdskommission (DAV) anser denne mangel på fokusering på social ligeværd, økonomisk omfordeling og aktiv medborgerdeltagelse for stærkt kritisabelt – og i det lange perspektiv truende for velfærdssamfundet.

Artiklen vil gøre rede for begrebet sammenhængskraft og de væsentligste indikatorer herpå og give forslag til, hvordan sammenhængskraften kan fastholdes og styrkes gennem en aktiv social indsats, der udbygger den universelle skandinaviske model for velfærd og ligeværd – økonomisk, socialt og kulturelt.

## Hvad er sammenhængskraft?

Vigtige begreber, der henviser til sammenhængskraft, er »social integration« og »social cohesion«, men beslægtede begreber som »social inklusion« i modsætning til »marginalisering« spiller også en rolle i indkredsning af den betydning, der kan forbindes med sammenhængskraft. Hertil kommer et begreb som »solidaritet«, der både bruges i en dagligdags sammenhæng og samtidig har et fagligt defineret indhold.

Spørgsmålet om social sammenhæng har spillet en vigtig rolle inden for samfundsvidenskab. Inden for sociologien blev social sammenhæng sat på dagsordenen med franskmændem Emile Durkheim (2000), der i slutningen af 1800 tallet påviste, at social integration og solidaritet har som forudsætning, at individet har en klart defineret plads og funktion i samfundet. Inden for politologien var det primært fransk-amerikaneren Alexis de Tocqueville (1966) som satte sammenhængskraft på dagsordenen ved at argumentere for, at et pluralistisk og selvorganiserende civilt samfund var en forudsætning for demokrati og for medborgernes aktive deltagelse i det sociale og politiske liv. Disse forskellige opfattelser har haft indflydelse på senere teorier. Relationen mellem sammenhængskraft, medborgerskab og social integration blev i 1950'erne udviklet af englænderen Thomas H. Marshall (2003), som fastslår, at medborgerskabet er konstituerende for de moderne vestlige velfærdssamfund i og med, at det garanterer individernes rettigheder som medborgere i velfærdsstaten i to henseender. For det første sikrer medborgerskabet, at individerne bliver accepteret i alle økonomiske, politiske og sociale sammenhænge som fulgyldige medlemmer af samfundet, og for det andet sikrer det, at alle individer har del i samfundets grundlæggende økonomiske og sociale forudsætninger. I forhold til sammenhængskraft indeholder medborgerskabet tre centrale dimensioner, som samlet sikrer borgernes social integration og aktive deltagelse i det sociale og økonomiske liv:

- 1 Social inklusion og dermed muligheden for deltagelse i fællesskabets sociale liv.
- 2 Social kompetence og empowerment som gør det muligt for medborgerne at organisere sig og handle gennem egne økonomiske, politiske og sociale institutioner.
- 3 Gensidighed i rettigheder og pligter ved at være medlem af et socialt fællesskab.

I de seneste årti har der været en omfattende diskussion om velfærdsstaten og dens udvikling, ikke mindst inspireret af Gøsta Esping-Andersens analyser (1990; 1999) af de forskellige velfærdsmodeller, som har udviklet sig i Europa, og deres evne til at sikre social tryghed og integration gennem arbejde eller social omsorg samt lighed mellem de sociale grupper. I denne sammenhæng og som en følge af den såkaldte Lissabon-proces i EU er der skabt en betydelig dokumentation vedr. sammenhængskraft. Et arbejde som i EU-regi sker gennem en løbende registrering af vigtigste indikatorer på sammenhængskraft i de enkelte lande, som jævnligt afrapporteres i en rapport om social inklusion – senest for året 2004<sup>9)</sup>. Fokus er i disse rapporter på risikoen for social eksklusion, som først og fremmest bør bekæmpes ved at eliminere vedvarende fattigdom blandt borgerne i Europa, men tillige bliver mindsket ved at sikre borgerne adgang til sunde og billige boliger, sundhed og lægehjælp, uddannelse, kulturelle aktiviteter, sport og fritidsaktiviteter

<sup>9)</sup> European Commission (2004) Joint report on social inclusion 2004

□ samt et velfungerende offentligt transportsystem. Med andre ord ved at sikre borgerne adgang til det sociale fællesskab gennem et bredt defineret social medborgerskab.

Skal der på tværs af de omtalte begreber konkluderes mht. de centrale dimensioner i begrebet sammenhængskraft kan det ikke gøres uden en betydelig forenkling. De dimensioner, der vil blive lagt til grund for denne artikel drejer sig om *inddragelse* i samfundets grundlæggende produktion af anerkendelse og ligeværd – i arbejdslivet, i de politiske beslutningsprocesser og i de sociale fællesskaber. Det drejer sig altså om at sikre medborgernes aktive deltagelse i forhold til de økonomiske, sociale og politiske processer i samfundet, for derigennem at forhindre udstødelse fra samfundets centrale arenaer og beslutningsprocesser. Det fører frem til fire vigtige dimensioner, som er grundlæggende i forståelsen af den sociale sammenhængskraft, nemlig:

- Arbejdslivet og lønnet beskæftigelse, der udgør den økonomiske og materielle basis, og danner udgangspunktet for et stabilt socialt netværk og for social deltagelse og dermed et samfundsmæssigt udtryk for tilhørsforhold og social betydning,
- Inkluderende faktorer, der drejer sig om lighedsskabende forhold som bl.a. progressiv beskatning, uddannelse til alle, støtte til forbedring af boligforhold og deltagelse i det sociale fællesskab med respekt for medborgernes sociale, økonomiske og kulturelle forskelligheder,
- Ekskluderende forhold, der omfatter fattigdom, arbejdsløshed, sygdom, social isolation, manglende deltagelse i sociale netværk samt social og etnisk diskrimination,
- Et aktivt medborgerskab, hvor det drejer sig om rettigheder og pligter til at deltage i det sociale fællesskab gennem det organiserede civile samfund, som dette kommer til udtryk lokalt, nationalt og supra-nationalt.

Grundlæggende handler sammenhængskraft således om de dynamiske faktorer i et samfund, der skaber lighed, social forankring, mangfoldighed, tolerance, solidaritet og tilhørsforhold.

Et vigtigt spørgsmål i denne sammenhæng er, hvordan RVK's overvejelser og forslag vil påvirke den sammenhængskraft, der er i det danske samfund. Et andet vigtigt spørgsmål er, hvordan et alternativt forslag, der prioriterer sammenhængskraften, kan se ud – uden samtidig at tilsidesætte hensyn til demografisk udvikling og samfundøkonomi.

## **RVK og sammenhængskraften**

RVK beskæftiger sig ikke direkte med spørgsmålet om den sociale sammenhængskraft eller vilkårene for et aktivt medborgerskab<sup>10)</sup>. Det er den heller ikke blevet bedt om i sit kommissorium. Kommissionen er blevet bedt om at overveje omfanget af velfærdsservice og finansieringen af de ydelser, der normalt forbindes med velfærd. Altså spørgsmålet, om samfundet har råd til velfærden. Men den diskuterer i den sammenhæng overhovedet ikke den kobling, der er mellem sammenhængskraft, aktiv medborgerdeltagelse og øko-

<sup>10)</sup> I rapporten »Velfærden kommer ikke af sig selv« (maj 2004) diskuteres i kapitel 5 blandt andet begreberne normer, social kapital og incitamenter. Her fremføres bl.a., at velfærdsordninger forudsætter solidaritet i befolkningen samt at en række opinionsundersøgelser bekræfter en stærk opslutning om velfærdssamfundet. Det fremhæves som en »... væsentlig udfordring for velfærdssamfundet... at fastholde den enkeltes ansvarlighed i forhold til at bidrage til finansieringen af velfærdssamfundet« (side 115).

nomi, ligesom den heller ikke belyser forslagernes konsekvenser for selve spørgsmålet om velfærd og sammenhængskraft.

Alligevel er der i RVK's udspil forhold, der kan få klare konsekvenser for sammenhængskraften. Det er tilfældet i de perspektiver, der ligger i RVK's overvejelser over størrelsen af den offentlige sektor, om skattetrykket, om arbejdsmarkedets prioritet i forhold til socialpolitikken og i indskrænkningen af retten til at modtage sociale ydelser. Her ligger et brud med den universelle model og dermed også risiko for en faldende tilslutning til at bidrage til velfærdens finansiering. Der ligger også en risiko for direkte tab af velfærd for store grupper i samfundet og dermed forøgelse af uligheden.

Det er vores opfattelse, at både kommissorium for RVK og dens overvejelser omkring velfærdssamfundets fremtid må opfattes som en alvorlig negligering af selve spørgsmålet om den sociale sammenhængskraft og det aktivt integrerende medborgerskab. Samtidig er der grund til at frygte en reel forringelse af den sociale sammenhængskraft vurderet ud fra de forslag, som hidtil er fremkommer fra RVK.

I det følgende skal nærmere overvejes to af de konkrete forslag, der er fremsat i RVK's rapport fra maj 2004. Det ene forslag drejer sig om at knytte sociale rettigheder sammen med forankringen på arbejdsmarkedet således, at ydelserne differentieres ud fra graden af arbejdsmarkedstilknudning. Det andet forslag drejer sig om, at de offentlige velfærdsydelser skal målrettes de svage grupper. Begge forslag har vitale konsekvenser for den sociale sammenhængskraft.

Forslaget om at nedsætte ydelserne for personer uden for arbejdsmarkedet bygger formelt set på en antagelse om, at en sådan reduktion af de sociale ydelser vil styrke motivationen til at komme i lønnet arbejde. Denne gruppe mangler incitament til at være aktivt jobsøgende, det skal nedsættelsen rette op på. Forslaget lyder således: »Skal man virkelig øge beskæftigelsen markant, er det nødvendigt at se på indretningen af overførselssystemerne. Det økonomiske sikkerhedsnet for de grupper, som står uden for arbejdsmarkedet, vil ikke kunne blive det samme som i dag<sup>11)</sup>).

Heroverfor står imidlertid, at mere end 700.000 personer i dag er uden for arbejdsmarkedet. For langt den største del af denne gruppe er der tale om ufrivillig udelukkelse fra lønnet arbejde i form af langvarig arbejdsløshed eller sygdom, førtidspension, længerevarende bistandshjælp etc. Denne gruppe har, som arbejdsmarkedet er indrettet i dag, ikke noget reelt alternativ til offentlig forsørgelse. For dem vil forslaget som hovedformål have at fratage dem deres sociale rettigheder som medborgere – udover at forslaget også vil bidrage til at skabe større ulighed i samfundet. En nedsættelse af de sociale ydelser for personer uden for arbejdsmarkedet betyder ifølge al tilgængelig forskning en øget social isolation, som kun sjældent kan kompenseres gennem løsere sociale netværk i familie og lokalsamfund. I og med at individet rammes af arbejdsløshed, mister det både social anseelse og får svækket sin forankring i samfundet. Sker der yderligere en formindskelse af de økonomiske ressourcer svækkes mulighederne for forbrug og deltagelse i de etablerede sociale netværk, og dermed bidrager det til at forstærke individets marginalisering med risiko for social eksklusion. Derfor har RVK's forslag direkte negative konsekvenser for sammenhængskraften: den skaber større ulighed og den omdefinierer det sociale medborgerskab i forhold til spørgsmålet om beskæftigelse.

RVK's forslag på dette område ligger helt i forlængelse af de markante ændringer i den danske velfærdspolitik, som skete op gennem 1990'erne med skiftet fra kontantydelse til

<sup>11)</sup> Velfærdskommissionen (2004) Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 45.

aktivering. Et skift, som har haft en tydelig disciplinerings-effekt, samtidigt med at det har forstærket betydningen af lønnet arbejde som forudsætning for forsørgelse til trods for udsigten til, at der vedvarende vil være en stor gruppe af medborgere, som ufrivilligt er uden for lønnet beskæftigelse. Konsekvensen for nogle sociale grupper bliver en fastlåsning i arbejdsmæssig passivitet eller offentlig aktivering uden mulighed for afgørende at ændre på gruppens sociale livsbetingelser. Aktivering i stedet for passiv forsørgelse ser ud til at være af stor betydning for integrationen på arbejdsmarkedet af de unge, som har de nødvendige ressourcer og for hvem tiden i arbejdsløshed har været kort, forudsat at der er tale om meningsfyldt arbejde eller kompetencegivende uddannelse. I forhold til andre grupper som f. eks ikke-faglærte, som har været længere tid i arbejdsløshed, eller enlige forsørgere med ringe eller ingen uddannelse forekommer aktivering imidlertid yderst problematisk. Her bliver der primært tale om disciplinering, og aktiveringen burde i stedet for erstattes af muligheden for, at arbejdsløse og andre grupper af ikke-beskæftigede kunne deltage i forskellige former for uddannelse og samfundsnyttigt arbejde – børnepasning, arbejde i tilknytning til frivillige organisation eller i lokalsamfundet mv. Når der i dag fra politisk hold tales så meget om, at vi skal væk fra forsørgerkulturen, kunne et første skrift være, at man tillod arbejdsløse at udføre omsorgsopgaver i familie og lokalsamfund såvel som at arbejde i civilsamfundets mange forskellige organisationer samtidigt med, at de oppebar dagpenge.

Det andet forslag fra RVK siger direkte, at »*Offentlige ydelser skal målrettes mod de svage grupper*«, mens andre enten må betale selv eller forsikre sig mod hændelsen. Forslaget formuleres også på denne måde: » I stedet for at tildele offentlige ydelser ud fra indkomstkriterier skal de tildeles efter behovs/trangskriterier, fx til folk med helbredsproblemer, svage sociale og familiemæssige relationer, misbrugsproblemer eller svag tilknytning til arbejdsmarkedet«<sup>12)</sup>.

Dette forslag har en umiddelbar plausibilitet, fordi andre og ressourcestærke grupper i samfundet sådan set ikke har samme behov for at blive støttet af det offentlige, som netop de svage grupper. Her er det imidlertid vigtigt at holde sig for øje, at forslaget indebærer et skift fra en rettighedstankegang til en behovsrelateret velfærdspolitik. Og dette skift er afgørende, for her ligger selve sammenhængsproblematikken gemt. Forslaget vil have som konsekvens, dels at der sker en reduktion i den statsfinansierede sociale service. I stedet vil den sociale service blive mere og mere privatiseret, gjort afhængig af brugerbetaling eller helt overladt til den enkelte og dennes familie af fremskaffe, og dels vil der blive krævet større medfinansiering fra mellemlagene til finansiering af de sociale sikringsordninger i forbindelse med sygdom, alderdom og arbejdsløshed. Denne udvikling vil medføre en øget social differentiering og skabe en grundlæggende ulighed mellem de svage grupper, som er henvist til en behovsprøvet offentlig forsørgelse og de stærke grupper, som kan supplere offentlige ydelser med private ordninger. I forhold til velfærdssamfundets fremtid er denne udvikling yderst problematisk, idet mellemlagenes støtte til velfærdspolitikken synes at være helt afgørende for dennes fortsatte legitimitet i befolkningen og dermed for fortsat solidaritet med de svage grupper på og uden for arbejdsmarkedet. Antastes velfærdssamfundets grundlæggende fundament gennem en delvis privatisering af sociale ydelser for de socialt og økonomisk velstillede, vil det i høj grad medføre en forstærkning af de ekskluderende og differentierende faktorer i samfundet og en tilsvarende reduktion af de inkluderende og solidariske faktorer.

<sup>12)</sup> Velfærdskommissionen (2004) Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 41.

Samlet set er de to forslag udtryk for en udbredt tendens hos RVK til at tænke sine forslag alene ud fra en økonomisk snæver tankegang: hvad kan reducere de offentlige ydelser, og hvad kan reducere gruppen af medborgere, der er berettigede til at modtage velfærdsydelser? Dette er imidlertid ikke alene kortsigtet, det er også et slet skjult forsøg på at ændre den sociale sammenhængskraft og det aktive sociale medborgerskab, som er velfærdssamfundets grundlæggende sociale og økonomiske fundament.

I den sammenhæng kan det undre, at RVK ikke berører og debatterer en mulig sammenhæng mellem den økonomiske vækst (og dermed finansieringen af velfærdssamfundet) og det danske velfærdssamfunds sociale sammenhæng og gensidige solidaritet. Det er ellers bemærket og berømmet af adskillige internationale observatører af det danske velfærdssamfund, at Danmark har klaret sig overraskende godt i forhold til udfordringerne fra globaliseringen. Den såkaldt »danske model« for arbejdsmarkedet er nævnt af adskillige som en del af forklaringen på Danmarks formåen til at klare omstillingen fra national til international økonomi. Det gælder f. eks det anerkendte tidsskrift »Economist«, som for nylig<sup>13)</sup> fremhævede den danske arbejdsmarkedsmodel kendetegnet ved korte opsigelsesvarsler, høj arbejdspladsmobilitet og høje sociale ydelser som kompensati- on for løntab – »flexicurity« – som særligt velegnet til at møde den globale økonomis udfordringer. Andre har fremhævet det velorganiserede samfund, den brede sociale rekruttering til uddannelse og job samt evnen til at forhindre økonomisk fattigdom som centrale elementer i evnen til at løse de sociale udfordringer. Formentlig er der tale om et komplekst samspil af alle faktorerne. Hvad der kan undre er imidlertid, at dette ikke analyseres grundigt af RVK og medinddrages i overvejelserne. Der er i stedet alene tale om en snæver økonomisk analyse.

Allerede i 1998 viste »World Competitiveness Yearbook« (1998), at der i Danmark er en tæt kobling mellem den sociale sammenhængskraft og såkaldt konkurrencekraft, det vil sige landets økonomiske konkurrencekraft. De nordiske lande ligger alle højt på begge disse parametre, beregnet ud fra indikatorer som bl.a. indkomstspredning, virksomheder- nes sociale ansvar, magtdistance, social tillid til nationale institutioner, men Danmark ligger i toppen lige efter Finland. Det er korrekt, at stor konkurrencekraft kan opnås på anden måde. USA er det klare eksempel på, hvordan konkurrencekraft etableres på baggrund af lave lønninger, minimale sociale ydelser og privat social sikring med betydelig social ulig- hed og fattigdom til følge. Det enestående er imidlertid, at den danske (og nordiske) sam- fundsmode med den sociale omfordeling, solidaritet med de svage grupper og høj grad af aktive social deltagelse blandt medborgerne har skabt en velfærdsmodel som har stor sammenhængskraft og er konkurrencedygtig i den globaliserede verdensorden- noget som beundres internationalt, men altså ikke af RVK.

## Hvordan ser sammenhængskraften ud i det danske samfund?

En beskrivelse af den eksisterende sammenhængskraft i Danmark må støtte sig til en række empiriske indikatorer, der kan vise forskellige aspekter af problemstillingen. Der bygges i denne sammenhæng på indikatorer hentet fortrinsvis fra OECD og EUROSTAT, og tre indikatorer for »social cohesion« inddrages, nemlig spørgsmålet om ulighed i det danske samfund målt ved indkomstfordelingen, spørgsmålet om udstødelse målt ved

<sup>13)</sup> Economist, 5. maj 2005.

andel af fattige i befolkningen efter modtagelse af sociale ydelser samt endelig social sårbarhed med risiko for social eksklusion målt ved andelen af unge, som ikke har fået nogen erhvervsuddannelse og – hvad der gør dem endnu mere sårbare – andelen af unge, der dropper ud af skolen på et tidligt tidspunkt.

Samtlige analyser af indkomstfordeling viser, at Danmark hvad angår *økonomisk ulighed* ligger klart lavest, lavere end andre nordiske lande og klart mere økonomisk lige end det øvrige Europa. To mål viser dette faktum – indkomstfordelingen målt ved forskellen i indkomst mellem den femtedel som tjener mest i forhold til den femtedel som har laveste indkomster og den såkaldte gini-koefficient, der giver et summarisk mål på den samlede fordeling af medborgernes indkomster. Jo lavere gini-koefficient jo mere lige er indkomstfordelingen

*Tabel.: Indkomstfordeling – nederst femtedel i forhold til øverst femtedel – og Gini-koefficient for Danmark, Sverige, England, Tyskland og EU-15, 2001*

	Indkomstfordeling 80/20	Gini-koefficient
Danmark	3.0	22
Sverige	3.4	24
UK	4.9	31
Tyskland	3.6	25
EU-15	4.4	28

*Kilde: Eurostat (2004) Statistics in Focus (Population and Social Conditions) 16/2004*

Danmark har en væsentligt mindre forskel i indkomster mellem de højeste og laveste indkomster og er det land i Europa, der har den laveste gini-koefficient. Baggrunden for denne økonomiske lighed er den omfattende omfordeling som i Danmark såvel som i de øvrige nordiske lande er foretaget gennem social – og skattepolitikken. Det er således i den nordiske velfærdsmodel et grundlæggende princip at justere den markedsbestemte fordeling af indkomsterne gennem skattepolitikken og at kompensere for økonomiske uligheder gennem social – og arbejdsmarkedspolitikken. Dette har til formål at styrke den sociale samhørighed og forskningen omkring social kapital og sociale netværk viser entydigt, at en høj grad af social og økonomisk lighed øger deltagelsen i sociale netværk og demokratiske beslutningsprocesser og dermed den sociale sammenhængskraft i samfundet. Samtidigt med at de nordiske lande historisk har været kendetegnet ved høj grad af økonomisk lighed, må det dog betragtes med bekymring, at netop den økonomiske ulighed gennem det seneste årti har været stigende. Et forhold som utvivlsomt vil forstærkes med RVK's forslag til skatte – og socialpolitiske ændringer og som på sigt kan mindske den sociale sammenhængskraft i Danmark.

*Fattigdomsrisikoen* er på samme måde som indkomstfordelingen lav i Danmark, men kun efter at det sociale sikkerhedsnet har været bragt i funktion. Her skal vi illustrere fattigdomsrisikoen i Danmark sammenlignet med andre lande og EU ved at se på fattigdomsrisikoen for alle og for alene den gruppe som er i lønnet arbejde – efter skat og sociale overførsler.

Tabel: Fattigdomsrisiko efter skat og sociale overførsler for alle individer og for gruppen, som er i lønnet arbejde – fordelt på køn, alder og udvalgte familietyper i Danmark og EU-15, 2001

	Total	Mænd	Kvinder	16–24 år	25–54 år	55–64 år	Enlige med børn	Par med 2 børn
<i>Alle</i>								
Danmark	11	11	12	21	7	5	12	3
EU-15	15	13	16	19	12	12	35	13
<i>I lønnet arbejde</i>								
Danmark	3	3	2	7	2	3	4	3
EU-15	7	8	7	10	7	9	19	5

Kilde: EUROSTAT: Statistics in Focus (Population and Social Conditions) 5/2005

Sammen med Sverige er Danmark igen placeret klart lavest blandt EU-landene. Men det er kun den udlignende funktion fra sociale ydelser, der skaber denne modvægt til udstødelse. Ser vi på andelen af fattige målt ved gruppen af personer, som har indkomster før skat og sociale overførsler på under 60% af den nationale medianindkomst, er der ikke de store forskelle mellem landene. Det er altså de relativt høje sociale ydelser, der har været i stand til at dæmme op for en forøgelse af fattigdommen. Her ser vi også konsekvensen af princippet om at skabe social solidaritet og et aktivt medborgerskab, der prioriterer en per-



Kilde:  
Fattigdomsandel efter sociale overførsler (EUROSTAT, 2001), skatter og afgifter i procent af BNP (Skatteministeriet, 2001).

sons rettigheder uanset beskæftiget eller ej, gennem en bevidst omfordelingspolitik. Det vil dog næppe være muligt at opretholde den sociale solidaritet og dermed sammenhængskraften med den politik, der er ført, ikke mindst siden 2003, hvor f. eks. forligene omkring »Flere i arbejde« direkte forringer situationen for personer, der langvarigt er uden for lønnet arbejde. Og med RVK's forslag vil andelen i befolkningen, som er truet af fattigdommen og dens følgesvende i form af social isolation og inaktivitet, uden al tvivl blive større end den er i dag.

En af de vigtige forudsætninger for den relativt lave andel af fattige (efter sociale ydelser) er følgelig, at socialstaten yder den nødvendige kompensation – der igen forudsætter en relativ høj beskatning. En vigtig inkluderende faktor i Danmark er således en progressiv beskatning: de stærkeste skuldre bærer de største byrder. En lav fattigdom forudsætter vilighed til at yde kompensation via sociale ydelser – der igen forudsætter høj beskatning.

Der er således en klar sammenhæng mellem beskatning og fattigdom, sådan som vi



ovenfor har beskrevet det for Danmark<sup>14</sup>). Vi genfinder dette i det øvrige Europa. Og derfor er det indlysende, at forslag om at reducere på den fælles sociale og økonomiske forpligtelse i et samfund har konsekvenser for dette samfunds sammenhængskraft. Øget social og økonomisk ulighed, som den kommer til udtryk i andelen af fattige, vil ifølge al tilgængelig sociologisk og politologisk forskning betyde formindsket social kapital, mere sårbare social netværk, øget antal sociale konflikter og fald i den aktive medborgerskabsdeltagelse. Eller udtrykt med begreber for sammenhængskraft: de ekskluderende faktorer øges, samtidigt med at de inkluderende faktorer reduceres. Et skattestop er derfor i virkeligheden også et bidrag til en forøgelse af ulighed og fattigdom – og til en reducere af sammenhængskraften i samfundet.

Som det sidste aspekt i vor indkredsning af den sociale sammenhængskraft i Danmark skal vi se på en af de vigtigste inkluderende faktorer i samfundet – uddannelse. Her har situationen blandt unge i aldersgruppen 18–24 år længe været, at omkring en femtedel af en årgang ikke har afsluttet en erhvervsuddannelse, inden de er fyldt 30 år. Med deraf følgende sårbarhed i forhold til arbejdsmarkedet og ustabilitet i indkomst. Danske unge har tydeligt et mindre systematisk uddannelsesforløb og en højere andel uden erhvervsuddannelse end i de andre nordiske lande.

*Tabel: Andel af unge, som ikke er i uddannelse og som ikke har studentereksamen fordelt på alder og køn i Danmark, Sverige, England og Tyskland, 2002*

	20 – 24 år		25 –29 år	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Danmark	13.6	10.3	12.5	9.5
Sverige	9.7	7.4	6.8	5.4
England	8.2	7.7	8.6	9.5
Tyskland	14.0	14.4	13.2	16.4

Kilde: OECD (2005) From Education to Work, side 82

Andelen af danske unge, som ikke har studentereksamen og dermed adgangseksamen til størstedelen af erhvervsuddannelserne, er således væsentligt større end i vores nabolande – med undtagelse af tyske kvinder. Dette reducerer disse unges muligheder for at få en regulær beskæftigelse og dermed en stabil økonomisk indtjening. Uddannelse er en stærk inkluderende faktor og en af de vigtigste barrierer mod marginalisering, arbejdsløshed og fattigdom.

Danmark har hidtil haft en tradition på uddannelsesområdet for netop at skabe sammenhængskraft i befolkningen. Derfor må RVK's forslag om indførelse af brugerbetaling for uddannelse vurderes som modvirkende i forhold til social sammenhængskraft. Vurderingen af den sociale rekruttering til uddannelserne er, som det fremgår af andelen af unge uden adgangsgivende eksamen i tabellen ovenfor, ikke noget vi uden videre i Danmark skal være særlig stolte over, hvad adskillige undersøgelser fra uddannelsesforskere og analyser fra Det Økonomiske Råd var vist. Der er tilsyneladende i Danmark et

<sup>14</sup>) Det såkaldte Skattetryk er ikke et klart og gennemskueligt mål for hverken beskatning eller størrelsen på den offentlige sektor, men dog en »...grov indikator... der kan give et fingerpeg om retningen i den samlede beskatning« (Skatteministeriet, Tidsskriftet Skat, 2001).

betydeligt og alvorligt problem mht. at få de 20% af en ungdomsårgang med i et regulært uddannelsesforløb, som fører til en formel erhvervskompetence og dermed ind i et stabilt arbejdsmarkedsforløb ind i en styrket social integration.

Samlet set svarer de empiriske udtryk for sammenhængskraften i Danmark godt til de intentioner, der har været nedlagt i udformningen af velfærdssamfundet og præmisserne for social- og arbejdsmarkedspolitikken i perioden siden 1980'erne. Men som vores analyse antyder, er det relativt høje niveau for sammenhængskraften i Danmark udtryk for en skrøbelig balance mellem en række konkrete initiativer på både social – og arbejdsmarkedsområdet. Og ikke mindst afhængig af de rammer, som denne politik får at virke på i udformningen af fremtidens velfærdssamfund og dermed på den aktive medborgerskabsdeltagelse i lønnet såvel som ulønnet arbejde.

## Hovedlinjerne i DAV's forslag

Sammenhængskraften skabes ikke af sig selv i den moderne, åbne og globaliserede verden, hvor individualisme og liberalisme er de store og dominerende trends. Den samfundsmæssige udvikling har bevæget sig i retning af øget individualisering og differentiering. En situation hvor solidariteten i stadig højere grad bliver vendt mod de grupper, man selv er medlem af, og uden større overskud til mennesker, man ikke kan identificere sig med. Hvis disse tendenser bliver rammesættende for en statslig politik på velfærdsområdet, er der klart sat retning mod en udvikling, hvor sammenhængskraften er nedprioriteret – og erstattet af forskellige repressive disciplinerings tiltag over for de grupper, der af den ene eller den anden grund befinder sig udenfor. Det gælder i første række på det retslige område, men også på social-, arbejdsmarkeds- og integrationsområdet (populært omtalt som mere pisk end gulerod).

I perioden siden 2001 er der gennemført en række stramninger på både social- og arbejdsmarkedsområdet, der kan svække sammenhængskraften. Det er indførelse af brugerbetaling på voksenuddannelsesområdet, det er forringelse af arbejdsløses uddannelsesmuligheder, det er forringelse af sociale ydelser for dagpengemodtagere og langvarigt arbejdsløse – altsammen forhold, der virker ekskluderende for de svage grupper. RVK's forslag følger op på denne tendens med yderligere svækkelse af sammenhængskraften. Selve præmisserne for RVK's arbejde (f.eks. fastholdelse af skatteloft og en arbejdsløshedsprocent på 5 frem til 2041) og sigtet i dens forslag lægger sig også op ad en tænkning, der ikke synes at have sammenhængskraft oppe på prioriteringslisten.

DAV's opfattelse er, at sammenhængskraft hører hjemme blandt de temaer, der sætter dagsordenen for en værdidebat og dermed det menneskesyn, der skal præge velfærdssamfundet. Det gælder den indirekte betydning, som spørgsmålet om sammenhængskraft har på den fremtidige udvikling af velfærdssamfundet. Men der er også en direkte betydning, idet sammenhængskraft i sig selv er en social faktor med økonomiske konsekvenser. Det gælder beskæftigelsesmæssigt og med hensyn til social udligning. Her er det indlysende, at job og beskæftigelse er den vigtigste vej til både at skabe socialt tilhørsforhold og økonomisk produktivitet. Men også med hensyn til uddannelse fremgår den samme dobbeltvirkning. På ungdomsuddannelserne drejer det sig om at fremme social rekruttering, modvirke eksklusion – og skabe økonomisk produktiv kraft. Nøjagtig det samme gælder på voksenuddannelsesområdet. Hvis der her indføres brugerbetaling og præference for personer på arbejdsmarkedet (som vi ser allerede nu) er der skabt et bidrag til forøgelse af eksklusionen i det danske samfund.

En indsats til styrkelse af sammenhængskraften i det danske samfund skal inddrage alle sider ved denne sammenhængskraft. Nøgleordet er »arbejde«. Danmark står ikke i de nærmeste årtier over for en mangel på arbejdskraft, men med alt for mange uden beskæftigelse. Det er sandheden. Derfor skal der gås aldeles innovativt til spørgsmålet om at udvikle beskæftigelse, hvor det handler både om at skabe flere job, om større accept af fleksible løsninger og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, om inddragelse af den offentlige sektor og dens muligheder for at indgå i kombinerede løsninger på beskæftigelsesområdet (det gælder bl.a. en lang række uløste omsorgsopgaver). Men også udviklingen af social økonomi, hvor frivilligt socialt arbejde inddrages i overvejelser over, hvordan medborgerskab kan fastholdes i relation til et arbejdsbegreb, der ikke ensidigt defineres som alene »lønarbejde«.

De vigtigste elementer i en indsats, der styrker sammenhængskraften, er efter DAV's opfattelse følgende:

- Arbejde til alle – det betyder en ekstraordinær indsats for at skabe et arbejdsudbud, der skaber nye arbejdspladser, herunder skal den offentlige sektors muligheder ikke reduceres (som vi ser nu), snarere forøges, hvor der blandt andet skal satses på langsigtet iværksætterpolitik (lån, sparring, partnerskaber), på varetagelse af uløste omsorgsopgaver og på udviklingen af en social økonomi.
- Uddannelsesmæssigt løft til alle – på og udenfor arbejdsmarkedet som en reel mulighed for en livslang uddannelse og kompetenceopbygning (herunder med stærkt udvidet mulighed for praktikplads) og som en massiv satsning på forøget tilgang til både videregående og mellemlange uddannelser.
- Styrkelse af social integration for etniske minoriteter gennem øget rummelighed i skolen, i boligpolitikken og på arbejdsmarkedet.
- Medborgerskab – som en fastholdelse af sociale rettigheder uanset tilknytning til arbejdsmarkedet og baseret på en universel velfærdsmodel – og med muligheder for at udvikle begrebet om medborgerskab gennem en anerkendelse af forskellige former for ikke-lønnet arbejde.

#### Litteratur:

- Durkheim, E. (2000) *Om den sociale arbejdsdeling* København: Hans Reitzels Forlag
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* London: Polity Press
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies* Oxford: Oxford University Press
- European Commission (2004) *Joint Report on Social Inclusion 2004* Luxembourg: European Commission
- EUROSTAT (2004) *Statistics in Focus (Population and Social conditions)*. No 16/ 2004. Luxembourg: European Commission.
- EUROSTAT (2005) *Statistics in Focus (Population and Social conditions)*. No 5/ 2005. Luxembourg: European Commission.
- Marshall, T. H. (1950/2003) *Medborgerskab og Klasse* København: Hans Reitzels Forlag
- OECD (2005) *From Education to Work. Social Policy Working Paper*. Paris: OECD
- Skatteministeriet (2001) Skattetryk. *Tidsskriftet Skat*, 29 (06) juni 2001
- The World Competitiveness Yearbook*, 1998. Lausanne: IMD-World Competitiveness Center
- Tocqueville, A. de (1966) *Democracy in America* New York: Harper & Row Publisher
- Velfærdskommissionen (2004) *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. København: Velfærdskommissionen, maj 2004.



## 3.1. Samfundsøkonomien kan bære velfærden

*Henrik Herløv Lund*

### Artiklens formål

Formålet med denne artikel er at foretage en kritisk gennemgang af de økonomiske prognoser, som Regeringens Velfærdskommission (fremover for nemheds skyld betegnet RVK) har fremlagt i en række debatoplæg og tilhørende analyserapporter. Der er tale om økonomiske analyser, der konkluderer, at det offentlige budget 30–40 år ude i fremtiden vil komme under alvorligt pres på grund af de eksisterende velfærdsordninger. Selv om RVK endnu ikke har fremlagt sine politiske forslag i den endelige udformning, kan det konstateres, at RVK med analyserne var-mer op til kraftige indgreb i velfærdsstaten.

Da emnet her altså er RVK's økonomiske analyser, vil der blive foretaget en kort præsentation af hovedlinierne heri, således som RVK selv fremstiller dem. Som det fremgår i artiklens videre forløb, skal dette ikke forstås som enighed i RVK's analyse, men handler om at vise RVK's selvforståelse og dermed den forståelse, som RVK søger at bibringe omverdenen.

Dernæst tager vi hul på undersøgelsen af RVK's analyse. Her vil det blive diskuteret, hvilke usikkerheder, der knytter sig til prognoser helt frem mod midten af indeværende århundrede og hvilke konsekvenser usikkerhederne har for prognosernes gyldighed.

I det følgende går analysen 2 veje. En helt grundlæggende og afgørende forudsætning for RVK's beregninger er nemlig, at det i regeringens kommissorium til RVK slet og ret slås fast, at »Det er ikke en mulighed at øge skatterne, som i forvejen er på et højt niveau«<sup>15</sup>). Det er naturligvis afgørende, hvorledes man forholder sig til denne politisk fastsatte forudsætning. Man kan her lægge til grund, at der synes at være dækning for en afvisning af generelle skatteforhøjelser ikke blot i regeringen, men hos et bredt flertal af Folketingets partier (inkl. De Radikale og Socialdemokraterne). Der er derfor i den følgende analyse *i første omgang* valgt at tage udgangspunkt heri. Dette er ikke udtryk for enighed i forudsætningen, men gøres for at undersøge, hvorvidt RVK's konklusioner holder, selv når man tager denne – og kommissionens øvrige præmisser – »på ordet«. Formålet er at påvise, at selv når man tager RVK på deres egne (og regeringens) præmisser, holder deres »katastrofescenario« ikke.

Imidlertid er der politisk uenighed med hensyn til (variation mellem), om (hvorvidt) afvisning af øgede skatter skal forstås sådan, at ingen skat må forhøjes eller om det indebærer at skattetrykket generelt ikke forhøjes, men dog med mulighed for selektive skatteændringer. Og det fremgår ikke eksplicit af regeringens kommissorium, hvor-

<sup>15</sup> Regeringen: Kommissorium for Velfærdskommissionen.

ledes forudsætningen præcist skal forstås. Det er her valgt at tage udgangspunkt i sidstnævnte fortolkning, hvorefter skatteændringer på udvalgte enkeltområder vil være mulige.

Blandt kommissionens øvrige præmisser ses der på RVK's forudsætninger vedr. udviklingen af levetid, uddannelsesniveau, indvandreres erhvervsfrekvens samt satsreguleringen. Effekten heraf opgøres i tabel 1. Der har i 2005 været en længere diskussion herom mellem RVK og kritikere om RVK's beregningsforudsætninger. RVK har i den forbindelse haft nogle konkrete nye (mod)argumenter mod kritikernes korrektion af RVK's ovennævnte beregningsforudsætninger.

I forbindelse med debatten har RVK endvidere fremført, at der også er nogle generelle »modgående« tendenser, som vil trække i udgiftsforøgende retning (Pres for øget arbejdstid, pres for øget velfærdsservice). RVK's argument om disse mere generelle modgående tendenser diskuteres og i tilslutning hertil overvejes den økonomiske effekt af nogle andre mulige nye forhold og regler, herunder navnlig øget opsparing i arbejdsmarkedspensioner samt ændrede incitamenter for tilbagetrækning. Herefter konkluderes der vedrørende betydningen af de foreslåede korrektioner af RVK's grundforløb.

Som det vil fremgå, eliminerer disse korrektioner stort set hele det af RVK beregnede finansieringsproblem for velfærdsstaten. Det »restproblem« som er tilbage, har en så begrænset størrelse, at det – set i lyset af den betragtelige usikkerhed, som disse beregninger er behæftet med – ikke i sig selv kan begrunde nedskæringer i de eksisterende velfærdsordninger.

Til sidst vil artiklen vende tilbage til den tidligere anførte helt basale forudsætning for RVK's arbejde om, at skatterne ikke må øges. Formålet er at diskutere, om denne forudsætning er rigtig og rimelig? Regeringen har som anført begrundet denne forudsætning med at »... skatterne ... i forvejen er høje.« Heri ligger implicit, at hvis evt. stigende velfærdsudgifter skal finansieres over øgede skatter, vil de blive »for høje«. I hvilken forstand de vil være »for høje« defineres ikke, men det er nærliggende at forstå det således, at så ville de erhvervsaktives disponible indkomster og forbrugsmuligheder indskrænkes (for) voldsomt. Det diskuteres derfor, om det forholder sig sådan, at den af RVK beregnede nødvendige skatteforhøjelse ville indebære en voldsom indskrænkning af forbrugsmulighederne for de erhvervsaktive? Formålet hermed at påvise, at denne implicitte forudsætning ikke holder og at dermed brug af skatte- og fordelingspolitikken til at finansiere evt. stigende velfærdsudgifter således alligevel er en mulighed.

*Det er på denne baggrund artiklens afsluttende konklusion, at samfundsøkonomien i modsætning til, hvad RVK hævder, kan bære velfærden.*

## Velfærdskommissionens økonomiske prognoser ifølge RVK's selvforståelse

Hovedproblemstillingen i de økonomiske analyser fra RVK er ifølge RVK's selvforståelse og modelberegninger<sup>16)</sup>, at velfærdsstatens finansiering frem til 2040 vil komme under pres, fordi det offentlige indtægter falder i takt med at antallet af personer i den erhvervsaktive alder daler i perioden. Samtidig bliver der flere ældre – bl.a. som følge af, at vi lever

<sup>16)</sup> Dette afsnit sigter som anført i indledningen at præsentere RVK's egen forståelse af problematikken, hvilket ikke skal tages som udtryk for enighed med analysen.

<sup>17)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Debatoplægget Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 7.

længere – samt flere indvandrere og efterkommere og det vil øge de offentlige udgifter<sup>17</sup>). Effekten heraf (samt af flere ældre, længere middellevetid mm.) skønner kommissionen til en stigning i de offentlige nettoudgifters andel af BNP på op mod 8 pct. point fra 2001 til 2041<sup>18</sup>), hvilket ifølge RVK svarer til manglende 60 mia. kr. i statskassen i 2041. Det henføres i RVK's beregninger primært stigende udgifter til sundhed og pleje og til offentlige pension samtidig med at skattegrundlaget som anført falder pga. udviklingen i arbejdsstyrken.

Lukningen af dette hul vil ifølge RVK kræve enten en stigning i bundskatterne på 8,5 pct. point eller besparelser i de offentlige udgifter på 3,7% af BNP eller at beskæftigelsen øges med 280.000 personer<sup>19</sup>).

## Meget stor usikkerhed om befolknings- og samfundsudviklingen 40 år frem

Imidlertid er Velfærdskommissionens analyser behæftet med betydelig usikkerhed. De er for det første meget langsigtede – helt frem til 2040. Dette indebærer, at der generelt er meget stor usikkerhed om både befolknings- og samfundsudviklingen.

Man kan til eksempel blot se, hvor meget det danske samfund har forandret sig fra 1970 til 2005. De strukturelle ændringer har været voldsomme. I denne periode er vi gået fra at have fuld beskæftigelse, et stort underskud på betalingsbalancen og stor afhængighed af importeret energi for blot at nævne et par eksempler, der helt har ændret dansk økonomis karakter. Omvendt har der i den mellemliggende periode været en indvandring af en størrelse, som ingen drømte om i 1970. På samme måde vil de kommende 35 år bringe mange og store forskydninger i det danske samfund og dansk økonomi, hvorom der i dag reelt kun kan gisnes. Der kan naturligvis laves mange regnestykker, men de må nødvendigvis være af spekulativ karakter, når der ses så langt ud i fremtiden.

Selv de demografiske forskydninger er behæftet med betydelig usikkerhed. Alene det forhold, at de personer der fra 2025 træder ind på arbejdsmarkedet endnu ikke er født, bibringer disse fremskrivninger stor usikkerhed. Hertil kommer, at globaliseringen vil accelerere og at erhvervs sammensætningen forskydes, delvis som en konsekvens af ændringer i efterspørgslen, at uddannelsessystemer og familiemønstre vil undergå store forandringer, at sundhedspolitikken vil blive noget helt andet end nu, osv. Alt sammen ændringer, der også vil få vidtrækkende økonomiske konsekvenser<sup>20</sup>).

Regeringens velfærdskommission vedgår, at der er usikkerhed på så langt sigt, men når man læser debatoplægget får man ikke desto mindre det indtryk, at der nærmest er tale om en uafvendelig økonomisk logik. Bl.a. fremhæver RVK, at man trods alt i befolkningsprognosen har et solidt fundament for de økonomiske beregninger<sup>21</sup>). Men det er en illusion. Velfærdskommissionens prognoser for befolknings-, levetids- og arbejdsstyrkeudvikling frem til 2040 er ligeledes behæftet med stor usikkerhed jf. anden artikel i denne bog<sup>22</sup>). Når velfærdskommissionen lægger op til politiske beslutninger om radikale indgreb i velfærdsordningerne på et så spinkelt grundlag, ikklædes disse forslag en økonomisk videnskabelighed, der reelt ikke er belæg for. Den Alternative Velfærdskommission (DAV) har i stedet forsøgt at anskue udfordringen til fremtidens velfærdssamfund således,

<sup>18</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 319.

<sup>19</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 310

<sup>20</sup>) Jf. Andersen, Bent Rold: Arbejdsrapport om velfærdskommissionen.

<sup>21</sup>) jf. Velfærdskommissionen: Debatoplægget Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 5.

<sup>22</sup>) Jf. artikel 3.4 i denne bog Lund, Henrik Herløv: Usikkerheder i forbindelse med Velfærdskommissionens befolkningsprognoser.

at løsninger skal udvikles og implementeres i et tidsmæssigt perspektiv, hvori der er mindre usikkerhed. Det vil reelt sige over en kortere årrække; men tilgængelig med en sikkerhed for, at problemerne er reelle! Her skal det ikke overses, at selv i RVK's relativt pessimistiske fremskrivninger, vil der ikke være noget underskud på de offentlige budgetter de første 20 år. Hermed er naturligvis ikke sagt, at der ikke endnu længere ude i fremtiden kan opstå et øget pres på velfærdsydelse; men vi kan blot ikke sige noget herom i dag med videnskabelig autoritet. Man skal derfor på denne baggrund være forsigtig med at træffe forhastede beslutninger, der fx medfører, at der i dag nedlægges rimelige velfærdsordninger, der evt. kan gå hen og blive et problem efter 2025, men hvor vi ikke véd det sikkert i dag. Det må fremtidens vælgere tage stilling til – når der foreligger det fornødne mere sikre grundlag<sup>23</sup>).

## Kritik og korrektion af pessimistiske beregningsforudsætninger hos Regeringens Velfærdskommission

I de følgende afsnit tager analysen som anført i indledningen udgangspunkt i den meget centrale og afgørende forudsætning, som Regeringen har sat for RVK's arbejde: »Det er ikke en mulighed at øge skatterne, som i forvejen er på et højt niveau«<sup>24</sup>). RVK's analyse forholder sig ikke til denne forudsætning, formodentlig fordi forfatterne er enige i dette udgangspunkt. Det er forfatteren til denne artikel ikke – men fordi der synes at være dækning for en afvisning af generelle skatteforhøjelser ikke blot i regeringen, men hos et bredt flertal af Folketingets partier (inkl. De Radikale og Socialdemokraterne). Derfor vil det i første omgang være nyttigt at se på, om RVK's dystre konklusioner holder, selv når man tager denne – og kommissionens øvrige præmisser – »på ordet«. Formålet hermed er at påvise, at selv når man tager RVK »for pålydende« dvs. tager udgangspunkt i deres forudsætninger, holder deres analyse ikke.

I afsnit 4 ses der nærmere på RVK's forudsætninger vedr. udviklingen af levetid, uddannelsesniveau, indvandreres erhvervsfrekvens samt satsreguleringen. Effekten heraf opgøres i tabel 1.

Der har i 2005 været en længere diskussion herom mellem RVK og kritikere af RVK's beregningsforudsætninger. RVK har i den forbindelse haft nogle konkrete nye (mod)argumenter mod kritikernes korrektion af RVK's ovennævnte beregningsforudsætninger. Det er ikke udtryk for enighed at behandle disse »modargumenter« fra RVK, men mere et forsøg på almindelig saglig behandling – at man skylder at se om disse modargumenter fra RVK er rimelige og holdbare?

## Debatten om RVK's beregningsforudsætninger og korrektion heraf

Som anført kan RVK kritiseres for, at man gennem valg af alt for pessimistiske beregningsforudsætninger i betydelig grad overvurderer de samfundsøkonomiske og statsfinansielle problemer, som afgang af ældre fra arbejdsmarkedet vil skabe frem til 2041<sup>25</sup>).

<sup>23</sup>) Jf. Jespersen, Jesper; Etwil, Preben og Lund, Henrik Herløv: Er der råd til velfærden? Social Årsrapport, CASA 2004.

<sup>24</sup>) Regeringen: Kommissorium for Velfærdskommissionen.

<sup>25</sup>) Jf. Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed, side 7. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005 og Kritisk Debat, aug. 2004. Heri vurderer DAV forsigtigt, at op til halvdelen af det af Regeringens Velfærdskommission forudsagte samfundsøkonomiske problem i 2005 kan tilskrives kommissionens valg af pessimistiske forudsætninger.



Man kan lidt hurtigt sammenfattet sige, at det såkaldte problem jo udelukkende opstår, fordi RVK i grundforløbet sætter alle offentlige udgifter fra isenkram til socialydelse og boligsikring op med væksten i BNP – ja, så får man et regneteknisk problem, når antallet af ældre samt levetiden stiger<sup>26)</sup> <sup>27)</sup>. Endvidere kan man kritisere den økonomiske beregningsmodel, som Regeringens Velfærdskommission anvender<sup>28)</sup>.

Regeringens Velfærdskommission gik i forsommeren 2005 til modangreb<sup>29)</sup>. RVK har helt overordnet beskyldt kritikerne for at »shoppe rundt i Velfærdskommissionens følsomhedsberegninger og ... konsekvent vælge de mest optimistiske forløb« ved at se bort fra »modgående tendenser, der til gengæld trækker udgifterne opad«<sup>30)</sup>. RVK mener, at kritikerne dermed ser bort fra en række *udgiftsøgende tendenser* de næste mange år, som kommissionen mener, vil opveje kritikernes mindre pessimistiske beregninger. Det gælder bl.a. nedsat arbejdstid og pres for forbedring af velfærden.

I forbindelse med debatten om beregningsforudsætningerne har RVK imidlertid på den ene side nærmet sig en indrømmelse af, at kritikerne faktisk har ret<sup>31)</sup>. Torben Andersen har vedgået, at »Vi kan ikke sige, om (størrelsen af den nødvendige skattestigning til at finansiere velfærdsordningerne i 2040) bliver 8, 7 eller 6 eller 10 pct. point«. Men Torben M. Andersen har på den anden side alligevel fastholdt, at »Regeringens Velfærdskommission blot beskriver realiteterne«<sup>32)</sup> og at »... De velfærdsordninger, vi har, er ikke finansielt holdbare. I Regeringens Velfærdskommission har vi præsenteret en beregning af den nødvendige permanente stigning i bundskatten for at løse dette finansieringsproblem ... og resultatet er en permanent stigning i bundskatten på 8,7 pct. point«<sup>33)</sup>. Hermed fastholder RVK sit oprindelige skræksscenario. Og begrundet det bl.a. med sine modargumenter.

Men RVK's modkritik holder langt hen ad vejen ikke for et nærmere gennemsyn. I RVK's oprindelige økonomiske prognoser i forbindelse med »Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv« må man – uanset uenighed i forudsætninger – medgive kommissionen, at man metodisk arbejder med gennemregne, eksakte og argumenterede skøn. På tilsvarende måde har kritikerne af RVK metodisk også bestræbt sig på at anvende eksakte og underbyggede beregninger og argumenter for korrektion af RVK's beregninger ud fra mindre pessimistiske forudsætninger<sup>34)</sup>. Men når RVK så skal gensvare herpå og imødegå kritikken, er kommissionen anderledes uhelden i mælet. De modgående tendenser, som RVK mener, vil trække i udgiftsøgende retning, opregnes blot kvalitativt uden en mere eksakt kvantitativ opgørelse og beregning. At de modgående, udgiftsforøgende tendenser opvejer de mere optimistiske beregninger, forbliver dermed en påstand fra RVK, som det i bedste fald ikke er muligt at tage stilling til.

<sup>26)</sup> Jf. Jespersen, Jesper.

<sup>27)</sup> Jf. Sørensen, Christen: Velfærdskommissionens rumrejse. Politiken 10. maj 2005. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AER) føjer til ovenstående en kritik af Regeringens Velfærdskommission for at bruge en uforholdsmæssig lav kalkulationsrente og når hermed frem til en endnu hårdere dom, nemlig at de samfundsøkonomiske problemer i 2041 kun vil udgøre omkring \_ af det af Regeringens Velfærdskommission forudsagte.

<sup>28)</sup> Se Jesper Jespersens artikel herom i indeværende publikation.

<sup>29)</sup> Til undertegnede i Samfundsøkonomen nr. 2, 2005 og til Christen Sørensen i Politikken 15. maj, 27. maj og? juni.

<sup>30)</sup> Jf. Andersen, Torben M. ; Højland, Peter og Petersen, Jørn Henrik: Velfærd til debat, side 10, 2 spalte. Samfundsøkonomen nr. 2, 2005 samt jf. Torben M. Andersen: »Håbestrategi: Når fremtidens velfærd baserer sig på fætter Højben«, Politikken 15. maj.

<sup>31)</sup> Jf. dobbeltinterview mellem Velfærdskommissionens formand, Torben M. Andersen, og formanden for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Christen Sørensen, Politikken 18. juni.

<sup>32)</sup> Politikken 18. juni.

<sup>33)</sup> Andersen, Torben M: Flere ældre og de offentlige finanser. Politikken, primo juni.

<sup>34)</sup> Jf. Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed, side 7. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005 og Kritisk Debat, aug. 2004. AER – nyt nr. 4 og 5, 2004 og Sørensen, Christen: Velfærdskommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?, Maj 2005.

## **RVK ser fejlagtigt øget levetid som »flere år på plejehjem«**

En hovedårsag til, at velfærdsstaten ifølge Regeringens Velfærdskommission vil komme voldsomt under pres, hænger sammen med RVK's forventning om, at levetiden frem til 2040 vil vokse med i gennemsnit 4 år og navnlig med den måde, som RVK opgør udgifterne herved. RVK har i denne forbindelse fået foretaget en beregning af udgiftsudviklingen frem til 2040 af udgifterne til sundheds- og plejeforanstaltninger. I denne forbindelse antages disse udgifter at følge en bestemt aldersprofil, idet man har fastholdt det nuværende niveau for de enkelte aldersgruppers gennemsnitlige udgift pr. person. Da det er de ældre aldersgrupper, der koster mest i sundhed og pleje og da det med stigende middellevetid er dem, der bliver flere af, får denne metode kraftig effekt for udviklingen i de offentlige udgifter. Populært sagt kan man også sige, at RVK antager, at danskerne i 2040 nok vil leve længere, men blot tilbringe »flere år på plejehjem«. Det er let regnet ud, at det bliver meget dyrt. Denne kombination af stigende antal og uændret behandlings/plejefrekvens er hovedsansvarlig for, at udgifterne til individuelle offentlige serviceydelsers andel af BNP stiger fra 18,3 i 2001 til 22,8% i 2041 dvs. med 4,5 procentpoint.

Men dette udgangspunkt er for det første for pessimistisk, fordi det i modsætning til, hvad RVK postulerer, kan anføres, at trækket på sundhedsydelse i stedet må ses som en i hvert fald delvis funktion af restlevetiden. Analyser udført af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har argumenteret for, at trækket primært skal ses som funktion af restlevetiden<sup>35</sup>) og har henvist til internationale undersøgelser<sup>36</sup>). Der findes dog modsat rettede vurderinger, et forsigtigt skøn vil som anført derfor indebære, at trækket på sundhedsydelse ses som halvt bestemt af restlevetiden<sup>37</sup>). Det vil dermed primært være den sidste livsfase, som vil være meget pleje- og dermed udgiftskrævende.

For det andet er det en implicit forudsætning i RVK vurdering af udgifterne i forbindelse med levetidsforøgelse, at den ikke sker på grund af bedre helbred, men at vi »holdes i live« af mere medicinsk og plejemæssig indsats. Dette kan imødegås med, at hvis levealderen stiger, så vil det snarere være en konsekvens af mere raske og dermed længere levende pensionister. Danske undersøgelser tyder på, at der faktisk i de seneste 20 år har været en sådan tendens til forbedret helbred for de ældre over 65 år, og at det er denne generelt forbedrede sundhed, som står bag den skete levetidsforøgelse i de senere år<sup>38</sup>). Og internationale undersøgelser (OECD) peger oven i købet på en tendens til, at jo højere levealder i et land, jo længere er befolkningen i gennemsnit sunde og raske<sup>39</sup>). I modsætning til RVK indebærer OECD's analyse tværtimod, at stiger levetiden vil det snarere resultere i senere og kortere restlevetid og dermed – muligvis – lavere pleje og sundhedsudgifter end i dag.

Dette har været grundlag for en kritik af RVK for, at øget levealder ikke behøver at indebære de voldsomt stigende sundhedsudgifter, som kommissionen regner sig frem til. Christen Sørensen har på grundlag af delvis restlevetidsbestemt træk på sundhedsydelserne korrigeret RVK's pessimistiske prognose herfor. Herved fås som konsekvens et noget lavere udgiftspres i 2040<sup>40</sup>), nemlig en reduktion i stigningen i de offentlige udgif-

<sup>35</sup>) Jf. AER v/Pedersen, Thomas: Demografisk træk på offentlige service, s. 6-7. AER-nyt nr. 4, 2004.

<sup>36</sup>) Jf. AER: Oven anførte notat

<sup>37</sup>) Jf. Jørgen Goul Andersen.

<sup>38</sup>) Jf. samme samt jf. Meijer, Mathias: Befolkningsaldringens overvurderede konsekvenser, s. 50. Dansk Sociologi nr. 1, 2005.

<sup>39</sup>) OECD: Society at a Glance. 2005.

<sup>40</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap 12, s. 351.

ters andel af BNP fra 2001 til 2041 på omkring 2,3 procentpoint<sup>41</sup>). Det skal dog medgives, at hvis stigningen i sundhedsudgifterne siden 2001 fortsætter, kan denne beregning dog vise sig for optimistisk<sup>42</sup>).

RVK har medgivet (»medgivet« er generelt et dårligt ord), at det måske vil være rimeligt i større eller mindre omfang at se trækket på sundheds- og plejeydelser som funktion af restlevetiden<sup>43</sup>). Men man har alligevel fastholdt sit pessimistiske skøn over en meget stor offentlig merudgift som følge af levetidsforøgelsen, men nu begrundet i et antal konkrete modgående tendenser, der ifølge RVK til gengæld vil trække udgifterne opad:

1. Flere vil leve længere i kraft af lægevidenskabens landvindinger, hvilket vil skabe et udgiftspres.
2. Teknologisk udvikling i lægevidenskaben fører til dyrere behandlinger og udgiften herved er typisk større en gevinsten ved flere sunde leveår.
3. Endvidere er der risiko for pres på udgifterne pga. livsstilsbetingede sygdomme.

Til disse »modgående tendenser« kan der for det første jf. ovenstående anføres, at der ikke er konkrete beregninger eller dokumentation bag. Spørgsmålet er for det andet, om det er særligt realistisk – således som RVK antager – at en evt. levetidsforøgelse primært vil ske som følge af øget medicinsk og plejemæssig indsats? Om det med andre ord er særligt sandsynligt, at den danske sundheds- og ældresektor vil være i stand til at levere en sådan kraftanstrengelse, at det i sig selv hæver befolkningens levealder generelt med 4 år – i hvert fald uden et kraftigt øget ressourceforbrug, som kommissionen jo netop ikke mener der vil være råd til. Dette stemmer heller ikke sammen den basale sundheds sociologiske erfaring, at sundhedsvæsenet normalt ikke har en sådan stor betydning for levealderen<sup>44</sup>).

Kommer levetidsforøgelsen, kommer den som anført mere realistisk i kraft af, at de ældre har bedre helbred og er længere raske og så er det som anført mere relevant at lægge til grund, at udviklingen i de offentlige pleje- og sundhedsudgifter betragtes som en i hvert fald delvis funktion af restlevetiden. Konklusionen er således, at kritikernes korrektion af Regeringens Velfærdskommissionens hovedprognose på dette område i hovedsagen kan fastholdes, hvilket på grundlag af Christen Sørensen's beregning kan opgøres til en reduktion af stigningen fra 2001 til 2041 i nettoudgifterne i procent af BNP, som RVK har beregnet, med 1,9 procentpoint<sup>45</sup>). Som anført kan denne beregning dog vise sig for optimistisk hvis de seneste års noget hastigere stigningstakt i sundhedsudgifterne fortsætter<sup>46</sup>). Et mere forsigtigt skøn kunne her være en reduktion med kun 1,2 pct. point.

## **RVK undervurderer stigningen i uddannelsesniveaue og dermed arbejdsstyrken**

Et andet afgørende omdrejningspunkt i RVK's økonomiske prognoser er vurderingen af udviklingen i arbejdsstyrken. RVK skønner her, at arbejdsstyrken i 2040 vil være omkring

<sup>41</sup>) Beregnet på grundlag af Christen Sørensen: Velfærdskommissionens holdbarhedsanalyse – er den holdbar?, s. 9 og 15 samt AER: Offentligt forbrug og stigende middellevetid, juni 2004.

<sup>42</sup>) Jf. vurdering af Jørgen Goul Andersen.

<sup>43</sup>) Jf. Andersen, Torben M. ; Højland, Peter og Petersen, Jørn Henrik: Velfærd til debat, side 10, 1 spalte. Samfundsøkonomen nr. 2, 2005 samt jf. Andersen, Torben M.: Håbestrategi: Når fremtidens velfærd baserer sig på fætter Højben. Politiken 15. maj.

<sup>44</sup>) Jf. oplysning fra Jørgen Goul Andersen.

<sup>45</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap 12, s. 351 samt jf. Sørensen, Christen: Velfærdskommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?, s. 15. Maj 2005.

<sup>46</sup>) Jf. oplysning fra Jørgen Goul Andersen.

350.000 lavere end i dag, hvilket selvsagt sammen med den forventede stigning i de offentlige udgifter som følge af flere pensionister og længere levetid er med til at skabe det beregnede offentlige underskud ved at reducere stigningen i produktionsomfanget og dermed de offentlige indtægter.

Imidlertid sker der i perioden også en betydelig stigning i uddannelsesniveaut i befolkningen i takt med, at de nuværende generationer med primært grunduddannelse erstattes af nye generationer med højere uddannelsesniveau. Dette har konsekvenser for tilbagetrækningsalderen, fordi tendensen er, at jo højere uddannelse, jo større tilbøjelighed til senere tilbagetrækning. Dette vil modsat give et positivt bidrag til arbejdsstyrken i fremtiden. Dette har velfærdskommissionen kun med i meget begrænset omfang, idet man regner med en forøgelse af arbejdsstyrken med 35.000 personer som følge øget uddannelsesniveau. Dette er imidlertid en noget pessimistisk vurdering. Velfærdskommissionen antager nemlig i den forbindelse, at der ikke sker nogen tilvækst i uddannelsesniveau for personer over 30 år, idet man går ud fra:

- at alle personer under 30 år vil opnå samme fordeling efter uddannelsesniveau som nuværende 30-årige,
- at uddannelsesniveaut ikke øges efter det fyldte 30 år.

RVK undervurderer udviklingen i befolkningens uddannelsesniveau af 2 grunde:

- Omkring 30% af de, som i 2002 tog en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse var over 29, og at de dermed ikke medregnes i Regeringens Velfærdskommissions opgørelse. Frem til 2040 betyder det, at Regeringens Velfærdskommission regner med, at 30% af befolkningen vil erhverve en videregående uddannelse. Medregner man dem over 29 år, som gør det, bliver resultatet i stedet 43%<sup>47)</sup>.
- Fra generation til generation stiger andelen af dem, som vælger en videregående uddannelse. Fra 1998 til 2003 steg den andel af de 25–69-årige som valgte videregående uddannelse fra 20% til 24% og fremskriver man udviklingen vil der i 2020 være 33% og i 2040 være 40%. Hvor Regeringens Velfærdskommission altså bliver stående på de 24%.

Denne forskel har en betydelig konsekvens, idet der jf. finansministeriet<sup>48)</sup> kan konstateres en tendens til jo højere uddannelsesniveau, jo senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I 2002 var således den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder for ufaglærte 60,3 år og for personer med lang videregående uddannelse 65,4 år. Forskellen i beregningen af befolkningens fremtidige uddannelsesniveau har derfor stor betydning for opgørelsen af den fremtidige arbejdsstyrke. Hvor Regeringens Velfærdskommission når frem til, at stigende uddannelsesniveau gennem senere tilbagetrækning bidrager til arbejdsstyrken med ca. 35.000, har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd opgjort bidraget til arbejdsstyrken til ca. 100.000 personer, når det fulde uddannelsesniveau jf. ovenstående medregnes<sup>49)</sup>. Herigenem reduceres udgiftspresset i 2040 i pct. af BNP fra de af RVK beregnede 4,4% til 2,4%, altså en forbedring på 2,0%. Det skal dog medgives, at der dog over de senere år har været

<sup>47)</sup> Jf. AER v/Bådsgård, Mikkel: Befolkningens uddannelsessammensætning på langt sigt. AER-nyt, nr. 4, 2004.

<sup>48)</sup> Finansministeriet: Finansredegørelse 2002.

<sup>49)</sup> Jf. Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed, s. 7. Samfundskonomen nr. 5, 2005 og Kritisk Debat, aug. 2004, s. samt jf. AER v/Bådsgård, Mikkel: Forhold der kan reducere de langsigtede udfordringer, s. 11, AER-nyt nr. 4, 2004.

en tendens til at også de uddannede fik mere smag for tidlig tilbagetrækning. Alt efter om denne tendens nu er udtømt eller vil vende, kan det gå lidt den ene eller den anden vej<sup>50</sup>).

RVK's svar på kritikken er bl.a.:<sup>51</sup>)

- 1 at de historiske erfaringer ikke understøtter, at stigende uddannelsesniveau giver tidligere tilbagetrækning, »idet uddannelsesniveaulet er steget, samtidig med at tilbagetrækningsalderen er faldet«,
- 2 at beskæftigelseeffekten af øget uddannelse i høj grad skyldes en antagelse om, at øget uddannelse vil mindske antallet af førtidspensioner, men at denne antagelse ikke nødvendigvis er rigtig, fordi årsagen til førtidspensionen i mange tilfælde også er årsag til at vedkommende ikke har fået uddannelse.

Til RVK's første modargument kan generelt siges, at kommissionen sammenblander effekten af en ændret befolkningssammensætning med effekten af politiske beslutninger, regelændringer, økonomiske konjunkturer osv. Virkeligheden er sammensat og et resultat af alle disse forholds sammenspil. Man kan ikke tage en enkelt forklarende faktor som fx. uddannelsesniveaulet og så gøre det til forklaringsfaktor for hele den historiske udvikling i den epoke.

RVK ser i den forbindelse bort fra, at der i perioden har været en række nok så stærke kræfter på spil, som har skubbet i retning af tidligere tilbagetrækning samtidig med at stigende uddannelsesniveau har skubbet mod senere tilbagetrækning: dårlige økonomiske konjunkturer, vedvarende høj arbejdsløshed og politiske beslutninger om at i lyset af bl.a. arbejdsløsheden at muliggøre tidligere tilbagetrækning. Kræfter som har været så stærke, at de momentært har overlejet tendensen til, at højere uddannelse indebærer tilbøjelighed til senere tilbagetrækning<sup>52</sup>). Dog skal det i denne sammenhæng med i billedet, at samtidig med at de uddannede generelt trækker sig betydeligt senere tilbage end de lavere uddannede, så er der over en årrække også sket en forskydning mod en lidt tidligere læggelse af den senere tilbagetrækning<sup>53</sup>).

Den anden »modgående tendens« fra RVK vedrørte den af kritikerne beregnede stigning i arbejdsstyrken som følge af stigende uddannelsesniveau især kommer fra en reduktion i antal førtidspensionister. RVK anfører hertil, at antagelsen om en sådan reduktion i antal førtidspensionister ikke nødvendigvis er rigtig, fordi årsagen til førtidspensionen i mange tilfælde også er årsag til, at vedkommende ikke har fået uddannelse. Her må man på den ene side holde fast i, at der statistisk er en negativ korrelation mellem uddannelse og førtidspension dvs. jo højere uddannelse, des lavere risiko for førtidspension. Men omvendt kan man ikke erklære sig uenig med RVK, at der for nogle førtidspensionister med store sociale, psykiske og misbrugsproblemer nok vil være tale om tildeling af førtidspension uanset uddannelsesniveau<sup>54</sup>).

Den samlede tilgang til arbejdsstyrken frem til 2040 som følge af fuld fremskrivning af det stigende uddannelsesniveau kan opgøres til i alt omkring 100.000 personer eller godt 65.000 mere end forventet af RVK. Denne forøgelse af arbejdsstyrken svarer i forhold til

<sup>50</sup>) Jf. Jørgen Goul Andersen.

<sup>51</sup>) Jf. Torben Andersen, Torben M.; Højland, Peter og Petersen, Jørn Henrik: Velfærd til debat, side 9, 3. spalte. Samfundsøkonomen nr. 2, 2005.

<sup>52</sup>) Jf. AER v/Bådsgård; Mikkil og Pedersen, Thomas V.: Tre spørgsmål til Velfærdskommissionen, s. 7.

<sup>53</sup>) Jf. Andersen, Jørgen Goul.

<sup>54</sup>) Jf. AER v/Bådsgård, Mikkil: De langsigtede økonomiske udfordringer, s. 3. Notat af 19. maj 2004.

RVK's prognose til en lempelse af nettoudgifterne som andel af BNP på 2,1 pct. point. Af denne forøgelse på 65.000 stammer de godt 38.000 fra reduktion i antal modtagere af førtidspension<sup>56</sup>). Holdes den del af stigningen, som skyldes reduktion i antal førtidspensionister, helt udenfor, jf. RVK's argumenter herom, vil stigningen i arbejdsstyrken falde til 27.000 ud over det af velfærdskommissionen beregnede. Hermed bliver lempelsen af det af velfærdskommissionen statsfinansielle underskud 2001 til 2041 tilsvarende mindre. Eksklusive bidraget fra reduktion i antal førtidspensionister, vil fuld fremskrivning af det stigende uddannelsesniveau så give en reduktion i nettoudgifternes andel af BNP i forhold til de oprindeligt forudsatte 2,1 pct. point.

Konklusionen er således, at RVK's forsøg på »modkritik« på dette område må tilbagevises for så vidt som kommissionen klart har undervurderet stigningen i uddannelsesniveaet. Det må dog medgives kommissionen, at dens kritikere måske har vurderet gennemslaget heraf på tilbagetrækningen og dermed på arbejdsstyrken lidt højt. Kritikernes korrektion af Regeringens Velfærdskommissions hovedprognose på dette område kan fastholdes, men på lidt lavere niveau. Dvs. at reduktionen af nettoudgifterne i % af BNP i 2041 nedsættes med fra de oprindeligt 2,1 procentpoint til mellem 0,8<sup>57</sup>) og 1,2 procentpoint<sup>58</sup>).

## Indvandreres erhvervsfrekvens vil stige mere end forventet af RVK

Vedrørende *erhvervsfrekvens for indvandrere* og deres efterkommere har Regeringens Velfærdskommission som tidligere anført den forudsætning i beregningerne, at erhvervsdeltagelsen i de enkelte herkomstgrupper fastholdes på niveauet for 2002 dvs.

- at den nuværende lave erhvervsfrekvens for indvandrere, flygtninge og deres efterkommere fastholdes uændret.

Erhvervsfrekvensen for indfødte danskere var i 2002 konkret på 77%, mens den for indvandrere fra mindre udviklede lande var 46%<sup>59</sup>).

Kritikken af RVK er her gået på, at kommissionen undervurderer den fremtidige udvikling på dette område, idet

- kommissionen ser bort fra den med tiden fremadskridende assimilering af navnlig efterkommerne, og den ser bort fra den vedvarende offentlige indsats for at øge integrationen og dermed erhvervsfrekvensen – et område der jo hidtil har haft meget politisk fokus og uden tvivl fortsat også vil have det<sup>60</sup>).
- kommissionen ser bort fra, at der med den stigende afgang fra arbejdsmarkedet af indfødte danskere, der går på pension, vil opstå en kraftig efterspørgsel efter arbejdskraft. Det vil være en kraftig støtte for bestræbelserne på at bringe indvandrere og deres efterkommere i beskæftigelse<sup>61</sup>).

<sup>56</sup>) Jf. AER v/Bådsgård, Mikkel: De langsigtede økonomiske udfordringer, s. 11. Notat af 19. maj 2004.

<sup>57</sup>) AER's skøn.

<sup>58</sup>) Undertegnedes beregning, jf. næstsidste afsnit side 9.

<sup>59</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Debatoplægget Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 22 ff.

<sup>60</sup>) Jf. Lund, Henrik Herløv: Usikkerheder i forbindelse med Regeringens Velfærdskommissions befolkningsprognose. Kritik Debat«, aug. 2005 samt Mikkel Bådsgård: »Forhold der kan reducere de langsigtede udfordringer«, s. 190 i AER-nyt nr. 4, maj 2004 samt jf. også studier fra Rockwool-fonden.

<sup>61</sup>) Jf. Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed, s. 8 ff. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005.

RVK's forudsætning om uændret lav erhvervsfrekvens for indvandrere og deres efterkommere er derfor alt for pessimistisk og har den samme effekt som også andre af kommissionens pessimistiske forudsætninger har, nemlig at forøge det forventede offentlige udgiftspres udover det rimelige og realistiske.

På grund af alle disse faktorer er det – i modsætning til, hvad RVK postulerer – realistisk at forvente, at erhvervsfrekvensen hos indvandrere og deres efterkommere øges betydeligt. Antages det, at det frem til 2040 lykkes at halvere gabet herimellem, vil det forøge arbejdsstyrken med omkring 65.000 i forhold til velfærdskommissionens beregning og naturligvis samtidig reducere antallet af personer udenfor arbejdsstyrken<sup>62</sup>). Dette vil i forhold til RVK's prognose reducere stigningen i de offentlige nettoudgifters andel af BNP med 1,4 pct. point ved fuldt gennemslag og med mere forsigtigt delvist gennemslag (2/3) med 0,7. Hertil kommer, at under disse bedre beregningsforudsætninger vil en øget tilgang af flygtninge og indvandrere udover det af RVK forudsatte endvidere på sigt – i takt med at erhvervsfrekvensen kommer op – også blive mere »rentable« for de offentlige finanser og dermed bidrage til finansieringen af velfærdsstaten.

Det er bemærkelsesværdigt, at RVK ikke har svaret på denne del af kritikken, hvilket må tages som en stiltiende erkendelse af kritikken på dette punkt er berettiget. Ovennævnte korrektion af RVK's prognose fastholdes derfor.

### Satsreguleringen

Det er af Jørgen Goul Andersen (se herom dennes artikel andetsteds i denne bog) endelig blevet anført, at RVK har fulgt den eksisterende lovgivning undtaget på et punkt: Satsreguleringen. RVK antager nemlig i sine beregninger, at overførselsindkomsterne følger indkomsten for beskæftigede. Dette passer ifølge Goul Andersen imidlertid ikke historisk, idet der af ham er opgjort et årligt efterslæb på 0,5% om året.

Imidlertid er et afgørende punkt i denne beregning overførslen af årligt 0,3 pct. point af stigningen i overførselsindkomster til en såkaldt satsreguleringspulje, hvoraf politikerne uddeler til de svageste. Regner man med, at disse udgifter fortrænger udgifter, der alligevel ville blive afholdt, bliver der det beregnede store årlige efterslæb. Men det er imidlertid svært at dokumentere, hvorvidt udgifterne der afholdes over satsreguleringspuljen fortrænger andre udgifter eller »kommer oveni«. Regner man derfor mere forsigtigt med, at satspuljemidler er ekstra midler til modtagerne af overførselsindkomster, så er efterslæbet noget mere begrænset. Goul Andersen opgør det dog frem til 2041 til omkring 15 mia. svarende til en reduktion i de offentlige nettoudgifters andel af BNP med 1,8 pct. point. Også Det økonomiske Råd peger på et efterslæb<sup>64</sup>), mens RVK kategorisk har afvist noget som helst efterslæb. Af forsigtighedsgrunde sættes efterslæbet derfor her til at reducere stigningen i de offentlige nettoudgifters andel af BNP mellem 1,2 og 1,8 pct. point frem til 2041<sup>65</sup>).

### Samlet korrektion under gældende lovgivning/regler

Den samlede korrektion af RVK's hovedprognose under forudsætning af gældende regler kan nu opgøres i nedennævnte tabel, hvor der dels måles på stigning i nettoudgifters andel af nationalproduktet, dels i forhold til den af RVK beregnede stigning i bundskatte-

<sup>62</sup>) Jf. Bådsgård, Mikkel: Udfordringer der kan reducere de langsigtede udfordringer, s. 10. AER-nyt, nr. 4 – 2004.

<sup>64</sup>) Jf. Det økonomiske Råd: Dansk økonomi forår 2005, s. 114.

<sup>65</sup>) Det forsigtigere skøn er undertegnedes ansvar, ikke Jørgen Goul Andersens.

sats. Man kan ganske vist med rette indvende at den sidstnævnte opgørelsesmetode er manipulerende<sup>69)</sup>, idet en stigning i bundskattesatsen jo altid må ses i forhold til udviklingen i indkomster. Det er da heller ikke af enighed, at denne målestok bruges her, men af hensyn til sammenligneligheden, fordi så fremtrædende kritikere af RVK som AER's formand Christen Sørensen har brugt den<sup>70)</sup>.

Tabel 1: Korrektion af Regeringens Velfærdskommissions beregningsforudsætninger – gældende lovgivning og regler.

	<i>Stigning i offentlige nettoudgifters andel af BNP 2001-2041 (pct. point)</i>	<i>Stigning i statslig bundskattesats 2001-2041 (pct. point)</i>
I Grundforløb ved uændret økonomisk politik	+ 7,8 <sup>71)</sup>	+ 8,7 <sup>72)</sup>
II Korrektioner under forudsætning af gældende lovgivning:		
a) <i>Delvist restlevetidsbestemte udgifter til velfærdsservice (længere raske ældre)</i>	-1,2 til -1,9 <sup>73)</sup>	-1,3 til -2,1 <sup>74)</sup>
b) <i>Mere fyldestgørende fremskrivning af uddannelsesniveau, korrigeret vedrørende førtidspensioner jf. afsnit 4</i>	-0,8 <sup>75)</sup> til -1,2 <sup>76)</sup>	-0,9 <sup>77)</sup> til -1,3 <sup>78)</sup>
c) <i>Højere erhvervsfrekvens for indvandrere og efterkommere</i>	-0,7 <sup>79)</sup> til -1,4 <sup>80)</sup>	-0,8 <sup>81)</sup> til -1,6 <sup>82)</sup>
d) <i>Efterslæb på satsregulering<sup>86)</sup></i>	-1,2 til -1,8	-1,3 til -2,0
I alt korrektion	Min -3,9 Max -6,3	Min -4,3 Max -7,0
III Restproblem med finansiering af velfærdssamfundet 2001-2041:	Max. 2,7 Min. 1,5 Gns. 2,1	Max. 4,4 Min. 1,7 Gns. 2,1

<sup>69)</sup> Jf. Jørgen Goul Andersen.

<sup>70)</sup> I Sørensen, Christen: Velfærdskommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?

<sup>71)</sup> Ifølge Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 319.



## Korrektion af RVK's hovedprognose som følge af nye forhold

Som anført har der i 2005 været en længere diskussion herom mellem RVK og kritikere om RVK's beregningsforudsætninger, hvor RVK har fremført, at der er nogle generelle vigtige »modgående« tendenser, som vil trække i udgift øgende retning (Pres for øget arbejdstid, pres for øget velfærdsservice). Man kan stille det spørgsmål: Hvorfor i himlens navn spekulere over dette? Begrundelsen for at se på dette er såmænd et ønske om almindelig ansættelighed og saglighed overfor RVK: Man skylder dog at overveje, om RVK's modargumenter har fat i noget og i hvilket omfang de i givet tilfælde modificerer billedet i tabel 1? En undersøgelse heraf kan hermed også være med til at kvalificere debatten om »modgående tendenser«.

Derfor diskuteres RVK's argument om disse mere generelle modgående tendenser i afsnit 5 og i tilslutning hertil overvejes den økonomiske effekt af nogle andre sandsynlige nye forhold og regler, herunder navnlig øget opsparing i arbejdsmarkedspensioner samt ændrede incitamenter for tilbagetrækning. Herefter konkluderes der i afsnit 6 og tabel 2 vedrørende spørgsmålet om korrektion af RVK's hovedprognose.

Hvor RVK i de hidtidige beregninger er gået ud fra eksisterende lovgivning, bevæger RVK sig med disse »modgående tendenser« ind på effekten af nye aftaler og regler. Derfor vil vi tillade os til gengæld også at trække et par andre nye forhold ind, nemlig for det første spørgsmål om, hvorvidt fremtidige arbejdsmarkedsaftaler vil indebære øget opsparing i arbejdsmarkedspensioner? Og for det andet vil artiklen kort diskutere ændrede incitamenter tilbagetrækning. Effekten af disse forskellige tendenser som følge af nye forhold sammenfattes i tabel 2 og der konkluderes vedrørende korrektion af RVK's hovedprognose.

### Nedsat arbejdstid

Udover de nævnte »modgående tendenser« på ovennævnte konkrete områder har RVK som anført hævdet, at kritikernes mindre pessimistiske forudsætninger og beregninger også vil opvejes at nogle generelle udgifts øgende tendenser, herunder navnlig:

1. Et pres for øget fritid og nedsat arbejdstid
2. Et pres for forbedringer af velfærdsservice.<sup>87)</sup>

<sup>72)</sup> Velfærdscommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 322.

<sup>73)</sup> Egen beregning på basis af Velfærdscommissionens analyserapport, kap. 12, 351. Der er tale om en revision og opjustering af skønnet i forhold til det anførte i Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed, s. 5–7. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005.

<sup>74)</sup> Jf. Velfærdscommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 351 og I. Sørensen, Christen: Velfærdscommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?, s. 15. Maj 2005.

<sup>75)</sup> AER har opgjort bidraget hertil til lidt mindre, nemlig 0,9% jf. I. Sørensen, Christen: Velfærdscommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?, s. 10 og 15. Maj 2005.

<sup>76)</sup> Egen beregning jf. side 9 jf. maj 2005 maj 2005, s. 10 og 15.

<sup>77)</sup> AER's skøn, jf. 9 jf. Sørensen, Christen: Velfærdscommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?, s. 12 og 15. Maj 2005.

<sup>78)</sup> Egen beregning.

<sup>79)</sup> AER har opgjort bidraget hertil til lidt mindre, nemlig 0,8 % jf. Sørensen, Christen: Velfærdscommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?, s. 12 og 15. Maj 2005.

<sup>80)</sup> Egen beregning jf. Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed, s. 8–9d. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005.

<sup>81)</sup> Jf. note 61.

<sup>82)</sup> Egen beregning, jf. note 62.

<sup>86)</sup> Egen beregning på grundlag af Andersen, Jørgen Goul: Et fremtidssikret og robust pensionssystem, s. 9.

<sup>87)</sup> Andersen, Torben M.; Højland, Peter og Petersen, Jørn Henrik: Velfærd til debat, side 10, 1.–2. spalte. Samfundsøkonomen nr. 2, 2005.

Hvad angår nedsat arbejdstid og øget fritid kan det efter undertegnede opfattelse ikke uden videre afvises, at der set over så lang en periode som frem til 2040 vil blive tale om ønsker om nedsættelse af arbejdstiden. Men igen er RVK indvendinger mærkbart upræcise og løse. Spørgsmålet er jo her nok så relevant, hvilket omfang et sådan ønske om nedsat arbejdstid realistisk set kan have? I denne forbindelse er det jo på ingen måde realistisk at forestille sig, at den gennemsnitlige årlige arbejdstidsnedsættelse de seneste 100 år fortsætter i vores århundrede, således som RVK gør i en af sine variationsberegninger<sup>88</sup>). Denne hidtil gennemførte arbejdstidsnedsættelse må ses i forhold til den i udgangspunktet historisk set høje arbejdstid og begrænsede fritid, som der var på arbejdsmarkedet for 100 år siden.

Hvis man tager det nuværende udgangspunkt med hensyn til arbejdstid og fritid i betragtning, er yderligere nedsættelser af den ugentlige arbejdstid næppe sandsynlige i de nærmeste år. Faldet i arbejdstid har som bekendt været aftagende og er i de seneste år nærmest ophørt<sup>89</sup>), hvilket bl.a. afspejler ændrede prioriteringer fra arbejdsmarkedets parter. Men det er på den anden side urealistisk at forestille sig at arbejdstiden over de næste 35 år vil ligge fuldstændig fast og hvor ønsket om reduceret ugentlig arbejdstid måske er blevet »mættet«, synes der i fagbevægelsen fortsat en interesse for øget ferie.

Det skal dog medgives, at der er forskellige vurderinger af, hvorvidt arbejdstiden kan forventes reduceret de næste 35 år. Den fremtrædende arbejdsmarkeds- og velfærdsforsker Jørgen Goul Andersen vurderer fx ikke, at der kommer yderligere arbejdstidsnedsættelser. Mens derimod Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har anset det så sandsynligt, at man har regnet på yderligere arbejdstidsnedsættelse som en faktor, der yderligere kan forværre de kommende udfordringer<sup>90</sup>). I denne artikel er der enighed med AER's vurdering, der jo også baserer sig på tæt kontakt til og føling med de faglige organisationer.

Mest realistisk jf. AER nok en udvidelse af ferien med fx en ekstra ferieuge, hvilket svarer til en reduktion af arbejdstiden frem til 2040 med yderligere 2,5%<sup>91</sup>). AER har beregnet, at dette vil indebære en vis reduktion stigningstakten i BNP og at – forudsat uændrede offentlige udgifter – vil dette indebære, at udgifterne til offentlig service stiger som andel af BNP. Med andre vil presset på de offentlige finanser blive lidt større, men forringelsen er på den anden side også til at overskue: De offentlige nettoudgifters andel af BNP vil øges med godt 0,8<sup>92</sup>) – 1,1 pct. point<sup>93</sup>). Der er dog også her forskellige opfattelser, idet andre økonomer henviser til, at der ved en arbejdstidsnedsættelse kan opnås øget beskæftigelse, hvilket – forudsat ledighed – sparer det offentlige for udgifter<sup>94</sup>). Det er imidlertid her forudsat, at en arbejdstidsnedsættelse først kommer på tale på det tidspunkt, hvor afgang fra arbejdsmarkedet efter 2015–2020 accelererer, hvilket – jf. afsnit 6.1. – netop må forventes at forbedre beskæftigelsen mærkbart. Kommer en arbejdstidsnedsættelse, må det antages mest sandsynligt at det først bliver tilfældet under de bedre forhandlingsbetingelser for lønmodtagerorganisationerne, som en sådan forbedret beskæftigelsessituation vil medføre. Men i så tilfælde vil det nok være mere tvivlsom, om det offentlige så sparer penge ved en arbejdstidsnedsættelse. Det skal dog medgives, at en arbejdstidsned-

<sup>88</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 360 ff.

<sup>89</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 313 ff.

<sup>90</sup>) Jf. Bådsgård, Mikkel: De langsigtede økonomiske udfordringer, s. 1 samt side 8 ff. Notat fra AE-rådet 19. maj 2004.

<sup>91</sup>) Jf. Bådsgård, Mikkel: Forhold der kan skærpe de langsigtede udfordringer, s. 8. AER-nyt, nr. 4 – 2004 samt jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap 12, s. 358 ff.

<sup>92</sup>) AER's skøn jf. Bådsgård, Mikkel: De langsigtede økonomiske udfordringer, s. 8. Notat 19. maj 2004.

<sup>93</sup>) Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap 12, s. 359 ff.

<sup>94</sup>) Jf. Jespersen, Jesper:

sættelse formentlig på lidt længere sigt vil give anledning til kompenserende produktivtetsforøgelse, som i nogen udstrækning vil modvirke den ovenstående effekt af en arbejdstidsnedsættelse?

### Pres for forbedret velfærdsservice

RVK's anden generelle modgående tendens handlede om pres for velfærdsforbedringer. Torben Andersen m.fl. formulerer det således: »Velfærdskommissionen har på trods af den markante udgiftsvækst til velfærdsservice i de sidste mange år alene beregnet finansieringsbehovet ved at opretholde eksisterende ordninger... (Men) vores opfattelse er, at disse forudsætninger efterlader fremskrivningerne med en optimistisk bias.«<sup>95)</sup>

RVK henviser til, at den historiske udvikling af velfærdsservice har udvist større stigningstakter end udviklingen i den samlede økonomi og dermed har udgjort en voksende andel af BNP (fra 1971 til 2003 steget fra 13,4% af BNP til 17,8%)<sup>97)</sup>. Fortsætter denne udvikling i indeværende århundrede vil det selvsagt lægge pres på finansieringen af velfærdsstaten udover, hvad den demografiske udvikling betinger. RVK har her beregnet, at hvis den individuelle offentlige service forøges med 0,15 procent pr. år frem til 2051, vil det fordoble finansieringsproblemet for det offentlige, idet behovet for en for skattestigning stiger fra 8,5% af bundskatterne til 16,4%.

Og det ser jo umiddelbart ud til, at der kan forventes en stigning i velfærdsservice udover de nuværende standarder og hidtidig produktivitetstilvækst, når man betænker den anførte historiske vækst i velfærdsservice. Men RVK glemmer her at tænke historisk. Den konstaterede historiske vækst i velfærdsservice er rigtig nok, men hænger i høj grad sammen med den revolution i familieforholdene, som skete i perioden, og med kvindernes indtog på arbejdsmarkedet. Alt dette betingede den omfattende udbygning af den offentlige service med ældrepleje (plejehjem og hjemmehjælp mm.), med børnepasning (daginstitutioner) osv. I og med at man i Danmark valgte at løse omsorgsopgaver i offentligt regi for at kompensere for kvindernes erhvervsarbejde og opløsningen af kernefamilierne, var udgiftspreset på offentlig service kolossalt frem til 90'erne. Men opbygningen er sket og vi er i dag rykket væsentligt nærmere et mætningspunkt. Derfor er det faktisk realistisk at forestille sig langt lavere stigningstakter for udgifterne til velfærdsservice end de, der fremgår af RVK's skræmmebillede.<sup>98)</sup> Det vil sikker være pres for velfærdsforbedringer, men det vil være langt ringere i de næste årtier og dermed politisk langt mere styrbart.

Hertil kommer – som anført af Jørgen Goul Andersen andetsteds i denne bog, at når man som RVK mekanisk fremskriver den offentlige sektors udgifter ud fra gældende behov, indebærer det en implicit antagelse om produktivtetsstigninger på nul. Som Goul Andersen påpeger, er dette ikke realistisk og svarer heller ikke til den historiske udvikling, hvor der er sket betydelige produktivtetsforbedringer i den offentlige sektor. Og der må også fremover vurderes at være et stort potentiale herfor. Også dette vil bidrage til at modvirke fremtidigt pres for velfærdsforbedringer.

Konklusionen er her, at Regeringens RVK's forsøg på »modkritik« på dette område må afvises, fordi den overdriver det mulige problem og fordi den er for løs og upræcis til, at den kan indarbejdes i en korrektion af prognosen.

<sup>95)</sup> Andersen, Torben M.; Højland, Peter og Petersen, Jørn Henrik: Velfærd til debat, side 10, 1.–2. spalte. Samfundsøkonomen nr. 2, 2005.

<sup>97)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap 8, s. 193 ff.

<sup>98)</sup> Jf. Andersen, Jørgen Goul: Velfærd som problem eller velfærdsproblemer?, s. 51–52. Social Kritik 94/2004.

## **RVK ser bort fra sandsynligheden for stigende opsparing i arbejdsmarkedspensioner**

Vedrørende *pensionsopsparing* går RVK i sine fremskrivninger ud fra uændret dækning med arbejdsmarkedspensioner i forhold til det i den forrige indgåede overenskomst for LO-området aftalte, ifølge hvilket indbetalingsprocenten over 3 år forøgedes til 10,8%.

RVK er her blevet kritiseret for ikke at være opmærksom på, at indbetalingerne til opsparing i arbejdsmarkedspension jo imidlertid er blevet forøget gradvist og støt over de seneste mange års overenskomstforhandlinger. Selvom der da klart vil være en grænse for, hvor meget og især hvor hurtigt indbetalingerne kan forventes at blive forøget, så vil der også fremover være råderum til at øge pensionsopsparingen. Ved ikke at tage dette i betragtning i hovedprognosen undervurderer RVK omfanget af privat pensionsopsparing gennem arbejdsmarkedspensioner<sup>99)</sup> ligesom man herved overvurderer i hvilket omfang »ældrebomben« kommer til at belaste de offentlige finanser.

Det må også her bemærkes, at RVK ikke har svaret på denne del af kritikken. RVK har dog som en af sine variationsberegninger beregnet, at en forøgelse af indbetalingerne for alle beskæftigede fra 2007 med 3% af lønnen vil nedbringe finansieringsproblemet i 2041 med omkring 1,1 procentenheder, målt i mindre stigning af bundskattesatsen<sup>100)</sup>. En så stor stigning på en gang er imidlertid ikke realistisk. Et mere realistisk bud er det efter under- tegnedes opfattelse at forvente forhøjelse af indbetalingerne ikke med et slag fra 2007, men mere gradvist over en række af fremtidige overenskomstforhandlinger. Den økonomiske effekt heraf vil naturligvis ikke være så kraftigt som med en hurtig og drastisk forhøjelse – men sker forhøjelsen over 3–4 overenskomstforhandlinger dvs. frem til 2016, vil den samlede effekt heraf ikke være ganske uvæsentlig. Det er her skønnet, at stigningen i de offentlige nettoudgifters andel af BNP i forhold til RVK's prognose reduceres med 0,5 pct. point<sup>101)</sup>.

Også på dette område fastholdes kritikernes korrektion af RVK's hovedprognose.

## **Incitament til senere tilbagetrækning**

Herudover kan man pege på, at der i arbejdsmarkedspensionssystemet også kan ligge et incitament til senere tilbagetrækning, såfremt levetiden stiger. Det hænger sammen med, at en meget stor del af de fremtidige pensionsudbetalinger i Danmark vil være finansieret over arbejdsmarkedspensionsfondene. Øges levetiden, finansieres dette gennem lavere pensioner. Heri ligger måske i sig selv et incitament til senere tilbagetrækning for at op- veje evt. reducere udbetalinger<sup>102)</sup>. Denne artikels forfatter har imidlertid desværre ikke kendskab til konkrete beregninger over den økonomiske effekt heraf.

## **Sammenfatning vedr. korrektion af prognoser fra Regeringens Velfærdskommission som følge af ændrede regler**

I det foregående er RVK's argument om generelle modgående tendenser gennemgået. RVK bevæger sig hermed væk fra gældende regler og over til nye regler, idet man dels peger på effekt af fremtidige overenskomstaftaler om nedsat arbejdstid, dels om pres for forbedret velfærdsservice (bedre lovgivning). Det må som fremgået medgives, at en vis

<sup>99)</sup> Jf. Lund, Henrik Herløv: Politik ikklædt som økonomisk nødvendighed, s. 6. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005.

<sup>100)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 352 ff.

<sup>101)</sup> Jf. Lund, Henrik Herløv: Oven anførte værk og side.

<sup>102)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande, s. 14.

nedsættelse af arbejdstiden er sandsynlig og bør medregnes. Derimod må argumentet om pres for forbedret velfærdsservice afvises. Ganske vist kan der tænkes at blive et pres, men RVK overdriver det mulige problem, og glemmer, at det i betydeligt omfang kan forventes opvejet af produktivitetsstigninger.

Der er imidlertid også andre sandsynlige regelændringer, der må tages med i betragtning: a) den sandsynligvis fremover øgede opsparing i arbejdsmarkedspensioner b) det incitament til senere tilbagetrækning, der kan ligge i at pensionsudbetalingerne til den enkelte reduceres, såfremt levetiden stiger.

Nedenfor er det forsøgt at sammenfatte de yderligere korrektioner af RVK' s samlede hovedprognose, som gennemgangen i indeværende afsnit fører til:

Tabel 2: Korrektion af Regeringens Velfærdskommissions beregningsforudsætninger som følge af nye regler/forhold.

	Stigning i offentlige nettoudgifters andel af BNP 2001–2041 (pct. point):	Stigning i statslig bundskattesats 2001–2041 (pct. point):
III. Restproblem med finansiering af velfærdssamfundet 2001–2041, jf. tabel 1:	Max. 2,7 Min. 1,5 Gns. 2,1	Max. 4,4 Min. 1,7 Gns. 2,1
IV. Korrektioner som følge af nye forhold:		
d) Arbejdstidsnedsættelse svarende til en uges ekstra ferie:	+0,8 til +1,1 <sup>107)</sup>	+0,9 til +1,2
e) Gradvis forøgelse af indbetalingerne til arbejdsmarkedspensioner:	-0,5 <sup>116)</sup>	-0,6 <sup>117)</sup>
I alt korrektion	Min +0,3 Max +0,6	Min +0,3 Max +0,6
V. Restproblem med finansiering af velfærdssamfundet 2001–2041:	Max. 3,0 Min. 2,1 Gns. 2,6	Max. 4,7 Min. 2,3 Gns. 3,5

Det fremgår, at det reelle problem med finansiering af velfærdssamfundet år 2041 fortsat ligger betydeligt under det, som RVK har beregnet, og at det kan reduceres til mellem halvdelen og en tredjedel af det af RVK beregnede, selv når der tages højde for de af kommissionen anførte »modgående tendenser«.

<sup>107)</sup> Jf. side 13 ff. samt jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 359 ff.

<sup>116)</sup> Egen beregning, jf. Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed, s. 6 og 7. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005.

<sup>117)</sup> Egen beregning, jf. note 65.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AER) har i tilgift hertil kritiseret, at RVK over tid har anvendt en uforholdsmæssigt lav kalkulationsrente. Dette betyder ifølge AER, at selv meget fjerne underskud vejer uforholdsmæssigt tungt i RVK's beregninger og forøger dermed størrelsen af det af RVK's beregnede finanspolitiske problem om 40–50 år<sup>119</sup>). Efter AER og Christen Sørensens opfattelse berettiger dette til en yderligere korrektion af stigningen i nettoudgifterne i % af BNP i 2041 med omkring 2 procentpoint. Man kan hertil mene, at argumentet måske er tvetydigt, da højere rente på den anden side betyder lavere vækst og dermed større udgifter til dagpenge mm. Og da RVK har anfægtet Christen Sørensens argumenter som fagligt og metodisk forkerte, vil det her stå åbent, om denne yderligere korrektion skal medregnes?<sup>120</sup>).

Men der er under alle omstændigheder tale om et betydeligt lavere niveau for udgiftsstigningen frem til 2041 end det, som RVK har beregnet.

## Alternative løsningsmuligheder

Som det er fremgået er det ikke sikkert, at de nævnte korrektioner af Velfærdskommissionens prognoser eliminerer de af RVK beregnede finansieringsproblemer for velfærdsstaten totalt, om end de gør det langt hen ad vejen. Der kan således efter korrektion af RVK's hovedprognose fortsat være et restproblem tilbage på – med et moderat skøn – omkring en tredjedel af det af RVK oprindeligt beregnede. Men enhver så langsigtet fremskrivning som den RVK opererer med er behæftet med stor usikkerhed, jf. afsnit 3. I den forbindelse kan selv mindre ændringer i forudsætningerne i grundforløbet fjerne resten af problemet.

Derfor overvejes i det følgende afsnit 6 sådanne ændringer i grundforløbet, som her er kaldt alternative i betydningen, at RVK som anført ikke opererer med dem i sit grundforløb. Der peges navnlig på 3 løsningsforslag: at udbygge finansieringen af velfærdsstaten gennem en vækst- og beskæftigelsesstrategi byggende på økonomiens efterspørgselside, at udbygge incitamentet til senere tilbagetrækning og endelig på selektive skattereformer.

### Øget beskæftigelse

Med udgangspunkt i, at beskæftigelsen efter RVK's opfattelse frem til 2040 ville skulle øges med 274.000 afviser kommissionen, at forøget beskæftigelse kan løse problemet. I RVK's fremskrivninger reduceres arbejdsløsheden da også kun fra 5,2% i 2002 til 5,1% i 2040<sup>121</sup>).

Hertil kan imidlertid bemærkes, at øget beskæftigelse vil kunne løse *en betydelig del* af ovennævnte »rest«-problem. Det turde være oplagt at satse på en forøgelse af beskæftigelsen i betragtning af de store arbejdskraftreserver, der over en årrække har været i det danske samfund: For det første en ledig arbejdskraftreserve på op mod 250–300.000 personer (almindelig ledighed, endvidere personer i individuel jobtræning, støttet beskæftigelse og støttet uddannelse i alt omkring). Herudover er op mod en halv million personer, der for kortere eller længere tid er »ikke-fuldt-erhvervsdygtige« og afkoblet fra arbejdsmarkedet (modtagere af sygedagpenge, revalidering, førtidspension mm.)<sup>122</sup>). Selvom kun en del heraf kan aftages at kunne komme i varig beskæftigelse, kan det fastslås, at også arbejdskraftpotentialet i denne gruppe er stort.

<sup>119</sup>) Jf. Sørensen, Christen: Velfærdskommissionens rumrejse. Politikken 10. maj 05.

<sup>120</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Velfærdskommissionens beregningsforudsætninger, s. 7 ff. samt Jf. Andersen, Torben M.: Flere ældre og de offentlige finanser, Politikken, primo juni.

<sup>121</sup>) Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, side 9.

<sup>122</sup>) Jf. A-kassernes Samvirke: Efterløn, – myter og realitet, s. 22.

RVK anfører hertil, at »... det er urealistisk at fjerne arbejdsløsheden fuldstændig«<sup>123</sup>). Heri kan man naturligvis ikke være uenig, men tager man størrelsen af de samlede reserver i betragtning, kan mindre give en betydelig forøgelse af arbejdsstyrken, uden at man forudsætter en fuldstændig fjernelse af arbejdsløsheden eller uden at forudsætte, at urealistisk mange i gruppen af førtidspensionister, dagpengemodtagere m.fl. inddrages i arbejdsstyrken. Antages det, at den private beskæftigelse øges ved, at ledigheden nedbringes med 50.000 personer (ca. 25% fald i ledighed) og ved, at der ud af den passive gruppe af sygedagpengemodtagere, førtidspensionister m.fl. ligeledes bringes 40.000 ud i privat beskæftigelse (ca. 8% reduktion), så vil den samlede beskæftigelse kunne øges med omkring 90.000. Dette svarer til godt 1/3 af det af det, som RVK forudsætter for at løse finansieringsproblemet i 2040. Selvom RVK som anført ikke har regnet hermed i sin hovedprognose, så har man dog udarbejdet variationsberegninger over effekten af øget privat beskæftigelse.<sup>124</sup>) Tager man udgangspunkt heri vil effekten af en forøgelse af beskæftigelsen med de nævnte 90.000 personer med et forsigtigt skøn kunne give en reduktion af stigningen i offentlige nettoudgifters andel af BNP med omkring 2 pct. point.

RVK argumenterer andetsteds, at der skal reformer af arbejdsmarkedets funktion og af styringen af arbejdsmarkedet til for at øge udbuddet af arbejdskraft. Det er også korrekt. En ting er, at der er arbejdskraftreserver, der kan forøge den private beskæftigelse, en anden ting er at få disse arbejdskraftreserver ud i beskæftigelse. En ting vil imidlertid hjælpe ganske gevaldigt og det er, at der med et samlet fald i arbejdsstyrken på 350.000 frem til 2040 vil være en betydeligt stigende efterspørgsel efter arbejdskraft også i den private sektor, idet afgangens ikke på kortere sigt kan forudses fuldt opvejet via produktivitetstigninger. Derfor turde en sådan delstrategi om at øge den private beskæftigelse med 90.000 personer i de kommende år ikke være urealistisk. I betragtning af, at vi taler om 90.000 ud af omkring 3/4 million uden for arbejdsmarkedet, så handler dette langt fra om mirakelløsninger.

## **Incitamentter til senere tilbagetrækning og øget pensionsopsparing**

Også ændrede incitamentter for tilbagetrækning kan forventes at bidrage til at reducere det pres på de offentlige finanser, som RVK forudser.

Hvis fx de nuværende regler for deltidsbeskæftigelse efter overgang til efterløn ændres, så der bliver større mulighed for og incitament hertil, vil det uden tvivl kunne give et positivt bidrag til arbejdsstyrken og dermed til finansieringen af velfærdsstaten.

Endvidere kunne der ligge et øget incitament til pensionsopsparing i en mere individuel sammenhæng mellem opsparing og udbetaling<sup>125</sup>). Også dette vil utvivlsomt kunne give et positivt bidrag til opretholdelse af velfærdsstaten ved at aflaste de offentlige udgifter til pensioner samt gennem skatteindtægter fra pensionsudbetalingerne.

## **Skatter på selektive områder: Genopretning af ejendomsbeskatningen**

Det er områder i skattesystemet, som i dag dels giver anledning til skadelige skævvrid-

<sup>123</sup>) Velfærdskommissionen: Debatoplægget Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 23.

<sup>124</sup>) Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, kap. 12, s. 20 – 22.

<sup>125</sup>) Jf. ovenanførte værk, s. 268.

ninger i økonomien og dels medfører en øget fordelingspolitisk ulighed i samfundet<sup>126</sup>).

Tag nu ejendomsværdibeskatningen. AER har lavet en analyse heraf. Det fremgår for det første, at der i 2005 vil være et årligt provenutab på omkring 3,1 mio. kr. alene som følge af loftet over ejendomsværdiskatten (dvs. som følge af skattestoppet). Dette vil i 2010 være steget til omkring 5 mia. kr. årligt ved uændret videreførelse af loftet. Hertil kommer de betydelige formuegevinster som følge af den ekstra stigning i boligpriserne som skatloftet også medfører. AER har i 2010 opgjort disse til omkring 50 mia.

Tabel 3: Andre tiltag til løsning af det resterende, reelle finanspolitiske holdbarhedsproblem 2041.

	<i>Stigning i offentlige nettoudgifters andel af BNP 2001–2041 (pct. Point):</i>	<i>Stigning i statslig bundskattesats 2001 – 2041 (pct. point):</i>
V. Restproblem med finansiering af velfærdssamfundet 2001–2041, jf. tabel 1:	Max. 3,0 Min. 2,1 Gns. 2,6	Max. 4,7 Min. 2,3 Gns. 3,5
f) Øget privat beskæftigelse med 90.000 personer – skøn	-2,0 <sup>129</sup> )	-2,2 <sup>130</sup> )
g) Genopretning af ejendomsværdibeskatning – skøn	-resten <sup>131</sup> )	-resten
VI. Restproblem herefter:	LØST	LØST

Boligejerne har således for det første opnået en løbende skattelettelse i form af lavere ejendomsværdiskat og blot en tilbageføring af reglerne til før skattestoppet vil kunne give et betydeligt bidrag til finansiering af velfærdsordningerne. En sådan tilbageføring kan næppe betegnes som brandbeskatning af boligejerne. En øget beskatning af de seneste års stigninger af formuerne i fast ejendom kunne også give naturlig omfordeling fra den ældre generation til den yngre, der i dag må betale for »boligfesten«.

En sådan »genoprettelse af ejendomsværdibeskatningen« ville ikke berøre det store flertal af boligejere og dermed ikke give grundlag for anklager om »skatteplyndring af boligejerne. AER's beregninger viser, at fordelingen af lettelsen af ejendomsværdi beskatningen er meget skæv, idet næsten halvdelen af de 2,7 mio. familier i Danmark til og med 2004 ikke havde oplevet en lettelse i ejendomsværdibeskatningen som følge af skattestoppet, mens i den anden ende 3% af familierne står for en tredjedel af den samlede skattelettelse

<sup>126</sup>) Jf. Jespersen, Jesper; Etwil, Preben og Lund, Henrik Herløv: Er der råd til velfærd? Socialårsrapport 2004. CASA.

<sup>129</sup>) Eget skøn jf. Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005, s. 7–8 og 9.

<sup>130</sup>) Egen beregning.

<sup>131</sup>) Egen beregning jf. Lund, Henrik Herløv: Politik iklædt som økonomisk nødvendighed«, s. 9. Samfundsøkonomen nr. 5, 2005.



og de 20% rigeste har over halvdelen af skattelettelsen<sup>132</sup>). En genopretning af ejendoms-værdibeskatning vil således kun mærkes af et klart mindretal af boligejerne.

En yderligere mulighed var en beskatning af kapitalgevinster på fast ejendom fx. à la den svenske model som er på 10% af kapitalgevinsten. Her er alene indregnet en genopretning af ejendomsværdibeskatningen.

### Er der overhovedet et problem?

I dette sidste afsnit vil artiklen vende tilbage til den helt basale forudsætning om, at skatterne ikke må øges. Formålet er at diskutere, om denne forudsætning er rigtig og rimelig? Regeringen har som anført begrundet denne forudsætning med at »... skatterne i forvejen er høje«. Heri ligger implicit, at hvis evt. stigende velfærdsudgifter skal finansieres over øgede skatter, vil de blive »for høje«. I forhold til hvad de vil være for høje defineres ikke af regeringen, men en nærliggende fortolkning heraf er, at herved ville de erhvervsaktives disponible indkomster og forbrugsmuligheder indskrænkes (for) voldsomt. Derfor vil vi i dette afsnit først undersøge, om det forholder sig sådan, at den af RVK beregnede nødvendige skatteforhøjelse ville indebære en uforholdsmæssig indskrænkning af forbrugsmulighederne for de erhvervsaktive. Formålet hermed er at undersøge, om det faktisk alligevel er en mulighed at finansiere evt. stigende velfærdsudgifter over skatte- og fordelingspolitikken?

RVK har med veloverlagt skrækeffekt beregnet, at hvis »pensions- og ældrebomben« udelukkende skal finansieres over skatterne, så skal en typisk LO-familie i 2040 gå 35.000 kr. ned i disponibel indkomst.

Dette skal imidlertid sammenholdes med, at den ifølge beregninger af Finansministeriet over økonomiske vækst frem til 2040, så vil BNP på dette tidspunkt være mere end fordoblet og hermed også – alt andet lige – indkomsterne og de private forbrugsmuligheder<sup>133</sup>). Dette gør den af RVK beregnede skatteforhøjelse betydeligt mindre dramatisk og skrækindjagende. Uanset denne skatteforhøjelse, så indebærer denne mere end fordobling af BNP og dermed af indkomsterne i samfundet, at den forventede disponible realløn for en LO – familie ville stige fra 333.000 kr. i 2004 til 668.000 kr. i 2040 – begge tal udtrykt i 2004-priser. Skattestigningen betyder med andre ord i Velfærdskommissionens beregninger, at det private forbrug *med en skattestigning* realt »kun« stiger med 100 pct. i stedet for 122 procent *uden en skattestigning*.

En evt. forhøjelse af skattetrykket ville med andre ord finde sted i »... en hverdag, hvor boligstandard, privatbilismen, antallet af elektriske apparater, alkoholforbruget og antallet af udlandsrejser vil være fordoblet i forhold til i dag. Det er derfor ikke et samfund på afgrundens rand, der skal sikre, at det stigende antal ældre får en andel i den almindelige velstandsstigning«<sup>134</sup>). Der vil med andre ord være langt, langt mere til alle – også til de erhvervsaktive, selvom skatteprocenterne skulle stige<sup>135</sup>).

Hertil kommer så som anført, at renses beregningerne fra den indlagte »katastrofeeffekt«, som RVK postulerer, så ville den nødvendige skattestigning være langt mindre.

<sup>132</sup>) Nyt fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, nov. 2004.

<sup>133</sup>) Jf. Jespersen, Jesper: Vækst, fordeling og pensioner i et fremtidsperspektiv, s. 193. Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red): 13 udfordringer til velfærdsstaten.

<sup>134</sup>) Jf. Jespersen, Jesper: Oven anførte værk, s. 194.

<sup>135</sup>) Jf. Etwil, Preben: Findes der et godt alternativ, s. 13. Særtryk af Socialpolitik 2005: Velfærd på spil (Nyt fra Den Alternative Velfærdskommission).

Der er tidligere i den danske velfærdsstats historie gennemført større forhøjelser af skatte trykket til finansiering af velfærdsydelse end det, der her ville være tilfældet.

Konklusionen er med andre ord, at uanset om hele den beregnede skatteforhøjelse blev nødvendig, så ville de erhvervsaktives forbrugsmuligheder ikke blive voldsomt indskrænket, men ville tværtimod vokse betydeligt. Hertil kommer så som det fremgår ovenfor, at RVK's regnestykke over størrelsen af en evt. skatteforhøjelse overhovedet ikke holder. Ud fra denne betragtning er brug af skatte- og fordelingspolitikken til at finansiere evt. stigende velfærdsudgifter så absolut en mulighed.

Man kan i denne forbindelse vel næppe bebrejde RVK, at man i sine analyser overholder den politisk stillede forudsætning vedr. skatterne, selvom RVK på andre punkter har forholdt sig fleksibelt til de stillede ønsker. Fx. blev man politisk bedt om at lave analyser 20 år frem, men valgte som bekendt at køre helt frem til 2041. Formentlig fordi 20-års analysen slet ikke viser nogen problemer af betydning.

Men man kan bebrejde RVK, at man ikke nærmere analyserer og forholder sig til forudsætningen vedrørende skatterne.

### Afslutning

Denne artikel er forsøgsvis gået ind på det analysegrundlag, som RVK bygger sine beregninger på. Sigtet har været at påvise, at selv når RVK's forudsætninger »tages på ordet«, så holder deres konklusioner ikke. RVK tegner nemlig et for usikkert og navnlig alt for dystert billede af den samfundsøkonomiske udvikling frem til 2040. RVK's katastrofescenario må som det er fremgået korrigeres betydeligt vedr. den økonomiske effekt af øget levetid, stigende uddannelsesniveau, udviklingen i indvandreres erhvervsfrekvens samt den fremtidige stigning i overførselsindkomster (satsreguleringsproblematikken).

RVK kan med hensyn til nye regler og forhold have en pointe i, at en vis arbejdstidsnedsættelse er sandsynlig set over så lang en årrække som frem til 2041. Men til gengæld bortser RVK fra de positive virkninger af andre regelændringer og nye forhold, herunder ikke mindst den sandsynlige stigning i pensionsopsparingen i form af arbejdsmarkedspensioner.

Det »restproblem« der bliver tilbage i RVK's regnestykke med hensyn til at finansiere velfærdsstaten, vil for det første være reduceret til ned mod 1/3 af RVK's prognose og dermed ligge inden for den beregningsmæssige usikkerhed, som RVK selv peger på. Og for det andet kan der peges på mindre ændringer i forudsætningerne i grundforløbet/alternative løsninger, der kan fjerne et sådant evt. »restproblem«. Navnlig ved at udbygge finansieringen af velfærdsstaten gennem en vækst- og beskæftigelsesstrategi byggende på økonomiens efterspørgselside, ved at udbygge incitamenter til senere tilbagetrækning og endelig gennem selektive skattereformer.

Og ser vi endelig på den meget centrale og afgørende forudsætning omkring uændrede skatter, så er det som tidligere påvist sådan, at selv om hele den beregnede skatteforhøjelse blev nødvendig, så ville de erhvervsaktives forbrugsmuligheder ikke blive voldsomt indskrænket, men ville tværtimod vokse betydeligt. Der er altså »råderum« til at finansiere evt. stigende velfærdsudgifter over skatte- og fordelingspolitikken. Man kan i denne forbindelse ikke bebrejde RVK, at man overholder denne politisk fastlagte forudsætning, men man kan bebrejde RVK, at man ikke nærmere analyserer og forholder sig til den.

Summa summarum er det er med rette påpeget fra forskellig side<sup>136</sup>), at RVK kan kriti-

<sup>136</sup>) Jf. Christen Sørensen i dobbeltinterview med Torben M. Andersen, Politikken 18. juni 2005. og jf. Meijer, Mathias: Befolkningsaldringens overvurderede konsekvenser. Dansk Sociologi, nr. 1, 2005.

seres for alt i alt at tegne et overdramatiseret billede af ældrebyrden og dens økonomiske konsekvenser de næste mange årtier? Men med hvilket formål gør RVK så det? I debatoplægget »Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv« stiller velfærdskommissionen en lang række spørgsmål og gør sig en række overvejelser vedrørende velfærdssamfundets indretning, der peger frem imod overvejelser om velfærdsreformer af nyliberal karakter. Reformen, som kommissionen lægger op til, vil være nødvendige, fordi andre strategier ikke vil kunne løse problemerne (tilstrækkeligt). Formuleres disse i kommissionens endelige rapport som politiske forslag – og gennemføres de, kan en vidtrækkende demontering af velfærdssamfundet, som vi kender det, og en drejning af det i nyliberal retning, blive konsekvensen<sup>137</sup>).

Spørgsmålet er om RVK bruger ældrebyrden som en trojansk hest til at smugle nyliberale reformer ind ad bagdøren og til en tilbagerulning af velfærdsstaten og dens omfordeling til fordel for de svageste?<sup>138</sup>) RVK fremstiller indgreb i velfærdsstaten som økonomisk nødvendig, men det er det ikke. Er RVK's arbejde i stedet udtryk for (nyliberal) politik iklædt som økonomisk nødvendighed?

#### Litteratur:

AER – nyt nr. 4., maj 2004.

AER – nyt nr. 5, juni 2005.

Andersen, Bent Rold: Arbejdsrapport om velfærdskommissionen, juni 2004.

Andersen, Jørgen Goul: *Pensionsbomber og pensionsreformer*. Social Kritik nr. 94, juli 2004.

Andersen, Jørgen Goul: *Velfærd som problem eller velfærdsproblemer?* Social Kritik 94/2004

Andersen, Jørgen Goul: Et fremtidssikret og robust pensionssystem.

Andersen, Torben M., Højland, Peter og Petersen, Jørn Henrik: *Velfærd til debat*. Samfundsøkonomen nr. 3, 2005.

Andersen, Torben M.: Håbestrategi: *Når fremtidens velfærd baserer sig på fætter Højben*. Politikken 15. maj 2005.

Andersen, Torben M.: *Flere ældre og de offentlige finanser*. Politikken 15. maj 2005.

Bådsgård, Mikkel (AER): *De langsigtede økonomiske udfordringer*. Notat19 maj, 2004.

Bådsgård, Mikkel: *Fordelingsvirkninger af ejendomsværdiskattestoppet*. AER – nyt nr. 2, februar 2005.

Bådsgård; Mikkel og Pedersen, Thomas V.: *Tre spørgsmål til Velfærdskommissionen*. Notat 21. juni 2004.

Det økonomiske Råd: *Dansk økonomi forår 2004*.

Det økonomiske råd: *Dansk økonomi forår 2005*.

Etwil, Preben: *Findes der et godt alternativ*. Særtryk af Socialpolitik 2005: Velfærd på spil (Nyt fra Den Alternative Velfærdskommission).

Finansministeriet: *Finansredegørelse 2002*.

Jespersen, Jesper; Etwil, Preben og Lund; Henrik Herløv: *Har vi råd til velfærd?* Social Årbog 2004.

Lund, Henrik Herløv: *Velfærdskommissionen – politik iklædt som økonomisk nødvendighed*. Samfundsøkonomen nr. 5, 2004 og Kritisk Debat, aug. 2004.

Lund, Henrik Herløv: *Regeringens velfærdskommissions befolkningsprognose – for usikker til at danne grundlag for politiske beslutninger*. Kritisk Debat, sept., 2005.

Lund, Henrik Herløv og Etwil, Preben: *Ikke økonomisk nødvendigt at fjerne efterløn og hæve pensionsalder*. Kritisk Debat, april 2004.

Meijer, Mathias: *Befolkningsaldringens overvurderede konsekvenser*. Dansk Sociologi nr. 1, 2005.

OECD: *Society at a glance*. 2005.

<sup>137</sup>) Jf. Jespersen, Jesper; Etwil, Preben og Lund, Henrik Herløv: Har vi råd til velfærd? Social Årbog 2004.

<sup>138</sup>) Jf. Mathias Meijer: »Befolkningsaldringens overvurderede konsekvenser« i » Dansk Sociologi«, nr. 1, 2005, s. 50.

Pedersen, Thomas V. og Bådsgård, Mikkel: *Demografisk træk på offentlig service*. Notat 19. maj 2004.

Regeringen: *En holdbar fremtid*. Januar 2001.

Sørensen, Christen: *Velfærdskommissionens analyse af finanspolitisk holdbarhed – er den holdbar?* Maj 2005.

Sørensen, Christen: »Velfærdskommissionens rumrejse«, maj 2005.

Sørensen, Christen og Andersen, Torben M: Dobbeltinterview. *Politikken* 18. maj 2005.

Velfærdskommissionen: *Fremtiden kommer ikke af sig selv*. Debatoplæg, maj 2004.

Velfærdskommissionen: *Fremtiden kommer ikke af sig selv*. Analyserapport, maj 2004.

Velfærdskommissionen: *Velfærdskommissionens beregningsforudsætninger*. Notat 16.juni 2004.

Velfærdskommissionen: *Analyserapporten Sådan gør andre lande*. Maj 2005.

## 3.2. Regeringens velfærds-kommissions brug af økonomisk teori og beregningsmodel

*Jesper Jespersen*

### Det er svært at spå om fremtiden

Storm P's aforisme, *at det er svært at spå – især om fremtiden* er en på mange måder dækkende beskrivelse for beregninger af den økonomiske udvikling. De kan ikke gennemføres uden brug af ofte komplicerede matematiske modeller, der ofte er svært gennemskuelige for ikke-fagøkonomer. Men da modellernes udformning samtidig i høj grad er styrende for de beregningsmæssige resultater, er det vigtigt, at modellerne præsenteres og diskuteres i en bredere offentlighed uden brug af fag-teknisk terminologi. Dette har den af regeringen nedsatte velfærdskommission (RVK) hidtil undladt at gøre. En undladelse der på mange måder er ekstra beklagelig, da RVK har valgt at benytte Finansministeriets beregningsmodel *DREAM* i de indledende analyserapporter og har tilkendegivet, at den også agter at benytte netop denne model ved fremlæggelsen og vurderingen af en række velfærdsreformer.

Sigtet med denne artikel er at vise at netop dette valg af *DREAM*-modellen, der bygger på neoklassisk/nyliberal økonomisk teori har været styrende for RVKs fremskrivninger af den økonomiske udvikling, og nok så alvorligt også vil optræde i rollen som »overdommer« ved vurderingen af en række velfærdsreformer. De vil blive gennemregnet på *DREAM*-modellen – det vil sige, at de bliver vurderet på et nyliberalt analytisk grundlag, der herved bliver grundlag for velfærdskommissionens konklusioner. Dette er en så alvorlig begrænsning i anvendeligheden af kommissionens rapporter, at vurderingerne bliver svære at fæste lid til.

### Økonomiske fremskrivninger er usikre

Om enhver økonomisk beregning gælder det, at resultaterne er stærkt afhængige af dels modellen, der anvendes, og dels af de specifikke forudsætninger, der benyttes i de specifikke regnestykker, som lægges til grund for konklusionerne.

I det følgende vil jeg kort diskutere den usikkerhed, som sådanne beregninger ifølge sagens natur må være behæftet med. En usikkerhed, der i første række bunder i det erkendelsesteoretiske forhold, at samfundet – i modsætning til solsystemet – ikke kan sættes på ligningsform. Gør man det alligevel, bør resultaterne have en helt anden fortolkning. Tilsvarende er de valgte forudsætninger – navnlig når der ses 30–40 år ud i fremtiden – behæftet med ikke alene usikkerhed, men også manglende viden.

For at eksemplificere denne problemstilling er det illustrativt at læse de *Perspektivplaner*, der blev udarbejdet omkring år 1970. De var alle præget af datidens store problem, mangel på arbejdskraft. Knap var blækket blevet tørt, før arbejdsløsheden meldte sig på den samfundsøkonomiske arena. Et andet forhold, der var aldeles fraværende i disse planer var informationsteknologien. Den kunne forfatterne af gode grunde ikke indregne, for den var end ikke på tegnebrættet.

## DREAM-modellens »ideal«

Lad os på trods af den store usikkerhed alligevel indlede med at se nærmere på den beregningsmodel DREAM, som RVK har valgt at benytte sig af. Her er det vigtigt at slå fast, at der eksisterer ikke kun én samfundsøkonomisk teori, som alle økonomer er enige om. Som nævnt er økonomi forskellig fra naturvidenskab; for der kan ikke gennemføres kontrollerede eksperimenter. Al økonomisk teori har således en vis hypotetisk karakter, idet teoriene ikke kan afprøves på virkeligheden med samme præcision, som vi kender fra fysikkens laboratorieforsøg.

Inden for makroøkonomisk teori har der igennem årene udkrystalliseret sig to forskellige »skoler«. Den stærkt markedsorienterede, såkaldt neoklassiske/nyliberale, skole har rødder tilbage til slutningen af det 19. århundrede. Den søger at beskrive hele samfundsøkonomien som et stort velfungerende marked, hvor alle aktører udelukkende køber og sælger med sigte på at optimere sin *individuelle velstand*. Som en konsekvens af den høje arbejdsløshed i 1930'erne udviklede Keynes sin makroøkonomiske teori, der i stedet tager udgangspunkt i nationalregnskabs samlede efterspørgselskomponenter: privat og offentligt forbrug, investeringer og eksport og som tillægger den økonomiske politik stor betydning for vækst og beskæftigelse.

DREAM-modellen bygger på rendyrket neoklassisk teori. I grundmodellen antages det, at der altid er ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på alle markeder. Denne ligevægt etableres ved tilpasning af prisen på varemærkerne og af pengelønnen på arbejdsmarkedet. Navnet »DREAM« er ganske dækkende for de væsentligste af de antagelser, som modellen bygger på. DREAM er en sammentrækning af forbogstaverne i modellens engelske titel, Danish Rational Expectation Agent Model. Herved har modellens »fædre« tilkendegivet, at modellen er bygget op omkring »agents«, dvs. individuelle aktører (husholdninger og virksomheder). Disse aktører er *rationelle*, hvilket i økonomisk teori har den helt specifikke betydning, at husholdningerne søger at maksimere deres egen nytte og virksomhederne deres profit. Hertil kommer nok så kontroversielt, at aktørerne antages at kende fremtiden – her er der ingen Storm P'sk usikkerhed. Det gør planlægningen uhyre enkel for modellens »rationelle« aktører, idet de således antages at kende deres fremtidige indkomst, deres forbrugsmuligheder og behov, samt alle priser i fremtiden.

I denne neoklassiske grundmodel, hvor alle aktører således antages at kende deres fremtidige behov med sikkerhed er velfærdsstaten i form af et socialt sikkerhedsnet således på forhånd gjort overflødigt. Her er ingen arbejdsløse, levetiden kendes med sikkerhed og sygdomsforløb svarer til gennemsnittet. Alle tjener ikke nødvendigvis det samme; men alle har en lønindkomst, der svarer til den såkaldt »marginale produktivitet«, og som de kender på forhånd. Det vil sige, at alle lønmodtagere i bedste liberale ånd kan opnå den indkomst, som de har »fortjent« bestemt af den markeds-mæssige værdi af det, de producerer.

DREAM-modellen kan rent teknisk sammenlignes med et urværk, hvor de enkelte husholdninger og virksomheder udgør værket's tandhjul. Hvis bare hele samfundsøkonomi-

en er velsmurt, og aktørerne lever op til dette liberale ideal, så vil markedsmekanismen af sig selv sikre den størst mulige produktion, som ydermere ville blive fordelt efter »fortjeneste«, så også fordelingspolitik er velfærdsstaten herved blevet gjort overflødig. Statslige indgreb vil gribe forstyrrende ind i samfundsmaskineriet og vil udelukkende have det formål, at favorisere nogle grupper på andres bekostning. Det vil forvride markedsmekanismen, mindske produktionen og gå på tværs af det resultat som de »objektive« markedskræfter kunne have skabt.

Velfærdsstaten er kort fortalt et fremmedlegeme i DREAM-modellen. Den er overflødig i en »verden« kendetegnet ved økonomisk rationalitet, fuldkommen konkurrence og markedsmæssig ligevægt. Men, og det er den afgørende indvending imod DREAM-modellen, disse forudsætninger har aldrig været en *relevant* beskrivelse af den samfundsøkonomiske virkelighed. En model, der bygger på disse forudsætninger kan derfor ikke anvendes til at vurdere velfærdsreformer, der er udformet til den virkelige virkelighed præget af usikkerhed, monopolistisk konkurrence og ikke-markedsomsatte sociale behov.

## Arbejdsmarkedet spiller en central rolle

Arbejdsmarkedet spiller en helt central rolle i DREAM-modellen, idet det er arbejdsstyrken (dvs. udbudet af arbejdskraft), der bestemmer beskæftigelsen og dermed produktions størrelse. Modellen har den helt usædvanlige egenskab, at der altid er efterspørgsel efter arbejdskraft. Det neoklassiske argument er, at der kan altid afsættes en ubegrænset mængde af danske varer på verdensmarkedet. Eksportsektoren kan opsuge al ledig arbejdskraft, der ønsker beskæftigelse til den gældende pengeløn.

Set i lyset af de to førnævnte forudsætninger om markedsligevægt og fuld forudseenhed, vil det derfor være naturligt at spørge, hvorledes det overhovedet er muligt at forklare arbejdsløshed i denne perfekt fungerende samfundsøkonomi, som DREAM-modellen beskriver? Hertil er svaret, at modelbyggerne har givet fagforeningerne magt til at føre en aggressiv lønpolitik, der presser pengelønnen op på et så højt niveau, at det ikke kan betale sig for arbejdsgiverne at beskæftige hele arbejdsstyrken. Det er en bekvem forudsætning, der modelteknisk løser den åbenbare empiriske kendsgerning, at der er betydelig arbejdsløshed. Ligevægten på arbejdsmarkedet bliver forvredet af fagforeningernes magt til at »diktere« pengelønnen. Blev dette fagforeningsmonopol knækket, så ville lønnen dannes efter individuelle markedsmæssige principper, hvorved arbejdsløsheden ville forsvinde af sig selv – siger ligevægtsøkonomerne. Det gjorde de også i 1930'erne, hvilket dog havde den modsatte effekt, idet den lavere løn betød færre penge til forbrug, mindsket efterspørgsel, hvilket yderligere reducerede produktionen og dermed øgede arbejdsløsheden. Men det ville ikke ske i DREAM-modellen, for her har de neoklassiske økonomer bestemt, at efterspørgslen ingen rolle spiller. Arbejdsgiverne antages således at kunne beskæftige hele arbejdsstyrken, hvis blot lønnen er tilstrækkelig lav.

Den af fagbevægelsen bestemte »arbejdsløshed« er i modellen er fastsat til 5 pct. eller ca. 140.000 personer, hvilket svarer til niveauet i 2002. Denne arbejdsløshed har velfærds-kommissionen lagt sig fast på, uanset hvor langt ud i fremtiden der kikkedes. Modellen er således ikke i stand til at give et svar på, hvorfor den registrerede arbejdsløshed i løbet af få år steg til 170.000 personer (2004) endsige, at den samlede arbejdsløshed blev opgjort til knap 300.000 personer<sup>139</sup>).

<sup>139</sup>) Statistisk tiårsoversigt, 2004.

Antagelsen om en konstant arbejdsløshed gør modellen upåvirket over for en politik, der ekspanderer efterspørgslen. Finans- og pengepolitik har således ingen effekt på produktion og beskæftigelse i DREAM-modellen. Det har markedsøkonomerne bestemt. Det er udbudet og kun udbudet af arbejdskraft som kan ændre beskæftigelsen, derfor indgår de økonomiske faktorer, der ifølge neoklassisk teori bestemmer dette udbud med stor vægt både i DREAM-modellen, men også i RVKs analyser.

Udbudet af arbejdskraft antages i modellen at være bestemt af husholdningernes individuelle valg mellem arbejde og fritid. Jo højere reallønnen efter skat er, jo flere arbejdstimer pr. uge antages lønmodtagerne at ville udbyde. Omvendt bliver de mere tilbageholdende med arbejdsudbudet, hvis dagpengene ved arbejdsløshed, sygdom, eller førtidspensionering sættes op. Neoklassiske økonomer antager, at husholdningerne frit kan vælge mellem arbejdsindkomst (efter skat) og betalt arbejdsfrihed på understøttelse. Jo større forskellen er mellem løn og understøttelse jo mere arbejdskraft vil der blive udbudt. Tilsvarende antages det, at en sænkning af indkomsts-katten (eller forbrugsskatten) vil øge udbudet af arbejdskraft, idet lønnen efter skat herved øges. Skat betragtes således udelukkende som en omkostning for husholdningerne. På trods af forudsætningen om rationalitet, antages husholdningerne at reagere, som om offentlige ydelser er »gratis«. Tanken om, at lavere skatter enten betyder mindskede velfærdsydelser eller højere brugerbetaling indgår ikke i den neoklassiske teori for rationel adfærd.

Den eneste form for skattebetaling, der af neoklassiske økonomer antages ikke at ændre adfærden er de såkaldte »kopskatter«, hvor der betales det samme beløb »pr. hoved« uanset indkomst. I den neoklassiske modelverden reducerer denne form for skat ikke arbejdsudbudet. Den mindsker nemlig ikke timelønnen, da skatten skal betales uanset, hvor mange eller få timer, der arbejdes. Den britiske statsminister Mrs. Thatcher lod sig i slutningen af 1980'erne overtale af udbudsøkonomerne til at afprøve teorien i praksis, idet hun fik vedtaget en lov, hvorefter en del af skatterne blev omlagt til en sådan kopskat. Der rejste sig straks et ramaskrig i befolkningen – langt ind i det konservative partis egne rækker. Årsagen til ramaskriget var, det af de neoklassiske økonomer helt oversete forhold, at en indkomstuafhængig skat anses for at være en uretfærdig skat. Lønmodtagerne reagerede i en sådan grad mod skatten bl.a. ved arbejdsnedlæggelser, at den blev afskaffet i løbet af få år.

## Kan Dream-modellen overhovedet benyttes til velfærdsberegninger?

Det spørgsmål melder sig således, hvad er det egentlig DREAM-modellen kan beregne? Og hvorledes etableres forbindelsen til mere traditionelle velfærds-mål. I DREAM-modellen opgøres velfærd som værende identisk med bruttonationalproduktet, altså mængden af markeds- og pengeomsat produktion – uanset hvorledes denne fordeling bliver fordelt. Jo mere der bliver produceret jo større velfærd. Det er det grundlæggende rationale. DREAM-modellen kan sammenlignes med »kugleramme«, hvor produktionens størrelse opgøres på baggrund af, hvor mange personer, der antages at være i beskæftigelse. Jo større arbejdsudbud, jo større produktion og dermed også velfærd.

### Dette er mildt sagt et meget snævert velfærds-mål. Af mindst tre årsager:

- For det første fordi en krone antages at have den samme velfærdseffekt uanset, hvad den bruges til. En krone brugt på charterrejse til Mallorca har samme »værdi«, som en



krone brugt på grundskole uddannelse – privat forbrug og offentlig forbrug har samme vægt. Men der er en forskel, for alt skattefinansieret forbrug antages at have en ekstra omkostning i form af den ovenfor omtalte negative effekt på arbejdsudbudet. En effekt der ikke opstår, når forbruget (Mallorca-rejse eller uddannelse) finansieres ved egen-/brugerbetaling.

- For det andet indgår der ikke noget mål for fordelingen. Hvis blot indkomsten er bestemt af markedsmekanismen, så er den velfærdsmæssigt optimal. Antages det, at enhver husholdning gennem sit frie markedsvvalg har opnået det individuelt bedst opnåelige resultat, så er produktionen optimal. Neoklassiske økonomer afstår nemlig fra at sammenligne nytteniveauet mellem rig og fattig. Omfordeling finansieret ved skatter vil ligefrem reducere den samlede velfærd. Og omvendt, jo lavere skatter, desto højere samlet velfærd.
- For det tredje indgår usikkerheden ikke i modelberegningerne. Det forhold, at velfærdsstaten udspænder et socialt sikkerhedsnet under alle borgere – ikke alene vedrørende sygdom og ulykke, men også for uddannelse, børnepasning og ældreomsorg har ingen værdi i sig selv. I modellen kendes alt med statistisk sikkerhed, så hver enkelt borger kan blot forsikre sig mod sygdom og ulykke fuldstændig, som vi kender det fra brand- og bilforsikringen. Den skal blot ikke være tvungen, da det reducerer den enkeltes frie forbrugsvalg. Opsparing til egen alderdom forgår bedst i private pensionskasser. Den almindelige folkepension reducerer velfærden, både fordi den tvinger nogle til at modtage en pension, som de hellere ville have brugt på et tidligere tidspunkt, samtidig med at skattefinansieringen også her mindsker arbejdsudbudet. Modelberegninger viser, at private, skræddersyede pensionsordninger skaber mere velfærd end kollektive og mere generelle ordninger.

### Fra »Drøm« til virkelighed

På baggrund af ovenstående (korte) gennemgang af hovedprincipperne i RVKs modelgrundlag, vil det fremgå, hvorfor deres konklusioner er udledt på baggrund af beregninger i en »drømmeverden« langt fra den virkelighed, der omgiver os. Desuden er velfærdsmålet – størrelsen af BNP pr. indbygger – mildt sagt meget snævert. Ved at vælge denne model som »kugleramme« er en række konklusioner forhåndsprogramerede.

Det har allerede været nævnt, at enhver (indkomst)skattefinansieret offentlig udgift har et indbygget velfærdstab i forhold til brugerbetaling<sup>140</sup>). En hver omfordeling af indkomst eller forbrug, som går på tværs af markedet vil skabe markedsmæssige forvriddinger og derved reducere produktionens størrelse.

Modellen har yderligere den egenskab, at den har bortdefineret usikkerhed. Aktørerne kender fremtiden og deres egen skæbne med statistisk sikkerhed, så de kan forsikre sig på markedsmæssige vilkår, hvis de måtte ønske det. Dette er mildt sagt et forvredet udgangspunkt for en velfærdsanalyse, når det betænkes, at et væsentligt argument for opbygningen af velfærdsstaten netop var (og stadig er), at usikkerhed er et livsvilkår, som den enkelte ikke fuldt ud kan forsikre sig imod – og slet ikke hvis vedkommende er mindre bemedlet eller på anden måde handicappet.

<sup>140</sup>) Her ses bort fra de helt specielle offentlige goder, hvor brugerbetaling ikke kan lade sig gøre, f.eks. gadebelysning, forsvar o.lign. Ligesom jeg heller ikke har diskuteret miljøskatter, der i det omfang de retter op på såkaldte markedsfejl og eksternaliteter faktisk øger velfærden også i en neoklassisk modelverden.

Endelig tager modellen heller ikke højde for den makroøkonomiske usikkerhed. DREAM-modellen regner ubesværet 30–40 år frem i tiden under forudsætning af, at der er fuld beskæftigelse, og at produktiviteten stiger med 2 pct. år for år. Så er det, at man når det svimlende resultat, at det private forbrug i gennemsnit er steget med mere end 100 pct., når vi er nået frem til år 2040. Men hvordan det er sket, endsige hvilken politik, der har sikret en sådan enorm stigning i produktionen, kan modellen ikke bidrage med at besvare. Det er alt sammen blot forudsætninger, som økonomerne har puttet ind i urværket. Forestillingen om, at efterspørgslen efter varer og tjenester og måske navnlig fordelingen af denne efterspørgsel på hhv. offentligt og privat forbrug og mellem borgerne indbyrdes, indgår ikke i beregningerne.

## **RVKs talmagi**

Anvendelsen af Dream-modellen fører RVK til en række virkelighedsfjerne resultater, jfr. RVK (2004) og Andersen m.fl. (2004), hvoraf jeg blot skal nævne de to, der springer mest i øjnene: 1. *Højere rente betyder en forbedring af den finanspolitiske holdbarhed* (s. 12.35) og 2. *forøget vækst forværrer den finanspolitiske holdbarhed* (s. 12.38).

RVK ræsonnerer som om statskassen er at ligne med en mindre pensionskasse. En højere realrente betyder et større afkast på pensionskassens formue, hvorved det bliver lettere for pensionskassen at honorere på forhånd aftalte pensionsaftaler. Men nu er statsbudgettet alt andet end en mindre pensionskasse, tværtimod er det et spejlbillede af aktiviteten i den samlede samfundsøkonomi. Stiger renten, betyder det øgede finansieringsomkostninger og derfor lavere investeringer og forbrug. Det skaber arbejdsløshed og mindsker kapitaldannelsen, hvilket øger udgifterne på statsbudgettet til dagpenge og mindsker den fremtidige vækst på grund af de lavere investeringer. Disse forhold vil i virkelighedens verden trække imod en svækkelse af de offentlige finanser og øgede finansieringsproblemer. I Dream-modellen er arbejdsløsheden derimod konstant, Højere rente har ingen real-økonomiske konsekvenser. Befolkningen har rationelle forventninger, så statens renteindtægter kompenserer blot for de skatter, der ellers skulle have været betalt en gang i fremtiden. Staten har blot fået fremrykket sine indtægter i form af øgede indtægter, og det har ingen realøkonomiske konsekvenser, for fremtiden antages at være kendt.

Omvendt fører øget økonomisk vækst i denne »pensionskasse model« til, at de offentlige budgetter forringes. Dette skyldes den beregningsmæssige forudsætning, at alle borgere udgør en nettobelastning for de offentlige kasser over et holdt livsforløb. Navnlig de sidste leveår er dyre for statskassen ifølge DREAM-modellen. Øges væksten og skrives alle offentlige udgifter op i samme tempo som væksten, bliver de sidste leveår, der ligger langt ude i fremtiden ekstra dyre. I denne ligevægtsmodel betyder øget vækst endnu større fremtidige offentlige udgifter, der paradoksalt nok får det til at se ud, som om øget vækst skaber velfærdsproblemer i stedet for at løse dem. Men alene forestillingen om, at lavere vækst endsige nul-vækst skulle mindske fremtidens finansieringsproblemer, viser hvor absurd dette resultat er. Og det kan også kun forklares ved modellens ligevægts-egenskaber, at arbejdsløsheden er upåvirket af væksten. I mere normale modeller betyder højere vækst, mindsket arbejdsløshed, der helt automatisk tager noget af finansieringspresset af velfærdsstaten. Det var bl.a. baggrunden for de »sunde« offentlige finanser i Danmark, der udviklede sig i kølvandet på faldet i arbejdsløsheden op gennem 1990'erne.

## Konklusion

Den neoklassiske markedsmodel har således meget lidt at gøre med den virkelighed, som omgiver os her og nu og de næste mange år. Velfærdsstatens opgaver er mangfoldige, og de kan naturligvis løses mere eller mindre effektivt i forhold til befolkningens ønsker. Finansieringen af disse velfærdsopgaver spiller ligeledes en væsentlig rolle for, hvorledes samfundsøkonomien fungerer. Opleves skatterne som uretfærdigt fordelt, eller er der en følelse af at pengene forsvinder ind i et ugennemskueligt net af bureaukratiske kasser, så skal befolkningen nok reagere. Omvendt er det lige så åbenbart, at i det omfang at regeringens økonomiske politik kan reducere den makroøkonomiske usikkerhed i form af en lavere arbejdsløshed og inflation og samtidig kan mindske den individuelle usikkerhed, så har velfærdsstaten et potentiale, som slet ikke opfanges i den neoklassiske modelverden.

Det betyder, at RVKs DREAM-model vurderet på disse præmisser er uegnet til at opgøre konsekvenserne af ændringer i velfærdsstaten. Hertil kræves en model, der både kan inddrage usikkerheden, som anvender et bredere velfærdsmål, hvor også fordelingen indgår, og som endelig kan sætte beregningerne ind i en relevant institutionel og politisk kontekst.

### Litteratur:

- Andersen, Jørgen Goul (2004), *Opbakning til velfærdsstaten*, i Pedersen & Petersen (red.)
- Andersen, T.M., S.E. Hougaard Jensen & L.H. Pedersen (2004) *The Welfare State and Strategies towards Fiscal Sustainability in Denmark*, paper presented at CESifo-LBI conference, Munich, 22-23 October
- Danmarks Statistik (2004), *Statistisk tiårsoversigt 2004*, København: Danmarks Statistik
- Finansministeriets hjemmeside ([www.fm.dk](http://www.fm.dk)) med henvisninger til en nærmere beskrivelse af DREAM-modellen, de dog også har sin egen hjemmeside ([www.Dream-model.dk](http://www.Dream-model.dk))
- Jespersen, J. (2004) *Vækst, fordeling og pensioner i et frentidsperspektiv* i Pedersen & Petersen (red.)
- Jespersen, J. (2005), *Øget velfærd gennem nedsat arbejdstid*, [www.kritiskdebat.dk](http://www.kritiskdebat.dk) – april
- Jespersen, J. (2005), *Samfundsøkonomisk planlægning under usikkerhed*.
- Pedersen, Jørn Henrik (2003), *Fremtidens pensions- og forsørgelsesproblem*, (Gerontologi og Samfund, dec. 2003) optrykt i Pedersen og Petersen (red.), (2004)
- Pedersen, Jørn Henrik og Klaus Petersen (red.), *13 udfordringer til den danske velfærdsstat*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2004
- RVK (2004), Velfærdscommissionens analyserapport »Velfærden kommer ikke af sig selv«, maj 2004

## 3.3. Usikkerheder i forbindelse med Velfærdskommissionens befolkningsprognoser

*Henrik Herløv Lund*

### Indledning

Formålet med denne artikel er at diskutere de prognoser for befolkning, levetid, forsørgerbyrde og arbejdsstyrke, som Regeringens Velfærdskommission (RVK) har udarbejdet.

RVK begrundet i høj grad sine dystre økonomiske prognoser med henvisning til befolkningsprognosernes logik: Uden indgreb skal færre og færre erhvervsaktive forsøge flere og flere ældre – det kan ikke gå<sup>141</sup>). Og dermed er det i sidste ende befolkningsprognoserne, hvorpå RVK vil bygge de forslag om indgreb i velfærdsordningerne, som kommission i sine hidtidige debatoplæg og rapporter varmer op til.

RVK vurderer nærmere bestemt, at arbejdsstyrken frem til 2040 vil falde med omkring 280.000 personer. Samtidig bliver der flere ældre. I 2040 forventer RVK 400.000 flere over 65 år<sup>142</sup>).

I det følgende vil der blive set på denne befolkningsprognose ud fra et befolkningsstatistisk udgangspunkt. Men da disse prognoser for befolkningsudviklingen m.m. udgør udgangspunktet for RVK's økonomiske prognoser for udviklingen i offentlig økonomi og samfundsøkonomi frem til 2040 vil de også kort indgå i diskussionen af RVK's økonomiske prognoser.

### Meget svingende befolkningsprognoser

Velfærdskommissionen fremstiller det som om befolkningsprognosen er det solide fundament for de økonomiske beregninger<sup>145</sup>). Imidlertid fremmaner RVK hermed en skråsikkerhed i befolkningsprognosen, som der ikke er belæg for. Prognosen for befolkningsudviklingen er fx afhængig af en række faktorer: Af antal fødsler, af omfanget af ind- og udvandring samt ikke mindst af udviklingen i levealder/dødelighed. Der er tale om faktorer, som det i sig selv er ganske vanskeligt at sige noget sikkert om så langt frem til 2040.

Bare indenfor den seneste halve snes år har prognoserne fx for befolkningsudviklingen frem til 2040 svinget ganske meget:

<sup>141</sup>) Jf. Velfærdskommissionens debatoplæg: Fremtiden Velfærd kommer ikke af sig selv, s. 5.

<sup>142</sup>) Oven anførte værk, s. 7

<sup>145</sup>) Oven anførte værk, s. 5.

<i>Prognose år:</i>	<i>Prognose for befolkningstal i 2040:</i>
1996 (DS)	5.672 tus.
2001 (DS)	6.213 tus.
2002 (DS)	5.802 tus.
2003 (RVK)	5.261 tus. <sup>146)</sup>

Prognoserne for befolkningstallet i 2040 har altså bare på 7 år svinget med omkring 1 mio. personer og inden for denne svingning repræsenterer RVK's prognose den ene yderlighed. Dette illustrerer den betydelige usikkerhed, der er i RVK's befolkningsprognoser.

## Usikkerhed om indvandringen

Denne usikkerhed vedr. befolkningsprognosen hænger bl.a. sammen med usikkerhed om indvandringens størrelse.

RVK har i den forbindelse taget udgangspunkt i 2003 – situationen og videreført en nettoindvandring på omkring 7.000 personer årligt stort set uændret til 2040. M.a.o. forudsætter RVK, at den nuværende indvandrer og flygtningepolitik videreføres de næste 35 år og det med samme resultat uanset, hvad der i øvrigt sker i Danmark og omverdenen.

Dette turde være 2 problematiske forudsætninger: For det første er det umuligt at sige noget meningsfuldt om, hvad flygtninge og indvandrerpolitikken i Danmark vil være om 40 år. Man behøver bare at se på, hvor meget den har skiftet de foregående 40 år.

Og for det andet er der flygtninge- og indvandrerpolitikken: Selvfølgelig, hvis der i Danmark skulle være bred politisk enighed om samme indvandrer- og flygtningepolitik de næste 40 år, så er flygtningetilstrømningen til Danmark jo også afhængig af andre landes flygtninge og indvandrerpolitik, navnlig de andre europæiske landes. Hertil kommer, at det er umuligt at forudsige, hvad der måtte indtræffe af politiske kriser, krige og hunger- og naturkatastrofer, som kunne dirigere nye strømme af flygtninge mod bl.a. Danmark.

Hensigten med at påpege dette er ikke at argumentere for, at indvandringen frem til 2040 nødvendigvis vil være større – eller for den sags skyld mindre – end RVK angiver, men at understrege den usikkerhed, der er i velfærdskommissionens befolkningsprognoser bl.a. på dette område.

## Også prognosen for levetidsudviklingen er usikker

Også vedr. vurderingen af udviklingen i levetiden hersker der usikkerhed. RVK vurderer, at danskernes middellevetid frem til 2040 må forventes at stige med i gennemsnit 3 1/2 til 4 år<sup>147)</sup>. Der er en forventning om, at middellevetiden de næste 35 år vil stige i nogenlunde samme takt, som den er steget de seneste 40 år.

Men også på dette område har prognoserne svinget meget inden for ganske få år:

<i>Prognose år:</i>	<i>Levetidsændring frem til 2040:</i>
2002 (Regeringen) <sup>148)</sup>	+1 år
2003 (DØR) <sup>149)</sup>	+2,5 år
2003 (RVK)	+4 år

<sup>146)</sup> Jf. Andersen, Jørgen Goul: Pensionsbomber og pensionsreformer, s. 29. Social Kritik nr. 94, juli 2004, s. 29.

<sup>147)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens Velfærd kommer ikke af sig selv, s. 253.

<sup>148)</sup> Jf. Regeringen: National strategirapport om det danske pensionssystem, 2002.

<sup>149)</sup> Jf. Det økonomiske Råd: Dansk økonomi – forår 2004.

Senest har ATP forudsagt en endnu større stigning, som imidlertid kun er en fremskrivning af 5 års udvikling, hvor man normalt går en 50–100 år tilbage. ATP's prognose kan derfor være et midlertidigt udsving.

Og vedrørende levealderprognosen fra RVK, så må også den betragtes som relativt usikker, når de meget store udsving i prognoserne blot inden for de seneste få år tages i betragtning og når de generelle store usikkerheder, der er forbundet med sådanne prognoser på så langt sigt tages i betragtning.

## Forsørgerbyrden i Danmark vil være lavere end i resten af Europa

RVK har i debatoplæg fra 2005<sup>153)</sup> anført spare- og nedskæringsbestræbelser i pensions- og velfærdssystemet i en række andre lande til støtte for noget tilsvarende i Danmark. Men situationen med hensyn til »ældrebyrden« i Danmark er faktisk forskellig fra de fleste andre lande i Europa, som ellers er det mest nærliggende at sammenligne os med.

»Ældrebyrden« kan måles på forskellig måde: Enten som den demografiske ældrekvote<sup>154)</sup> eller som den (totale) demografiske forsørgerbyrde<sup>155)</sup>. Den demografiske ældrekvote mål viser groft sagt, hvor meget de ældre fylder i forhold til de erhvervsaktive. Den totale forsørgerbyrde inkluderer også børn og unge under 14 i beregningen af de forsørgede. Der er hermed forskel på ældrekvoten og den demografiske forsørgerbyrde – sidstnævnte kan fx stige selv om ældrekvoten falder, hvis der var en endnu større stigning for børn og unges vedkommende.

RVK konstaterer generelt, at ældrebyrden vil stige frem til 2040 som følge af, at »...antallet af forsørgede stiger, mens antallet af forsørgere falder«<sup>156)</sup>. RVK lægger hermed op til, at det ikke kan gå, at udviklingen er ved at løbe løbsk?

At forsørgerbyrden vil være stigende frem til midten af dette århundrede kan ikke diskuteres. Men usikkerheden vedr. befolknings- og levetidsprognoserne gælder også kommissionens prognoser for forsørgerbyrdens udvikling, eftersom det jo er befolknings- og levetidsprognoserne, der ligger til grund herfor.

Hertil kommer at selv, hvis RVK's forudsætninger skulle vise sig at være korrekte er der faktisk ikke tale om en voldsom og løbsk udvikling, når vi fx sammenligner os med andre lande i Europa eller bare, når vi ser på den danske historie? Ses fx på udviklingen i den demografiske ældrekvote vil udviklingen i Danmark ikke være voldsommere end i andre lande.

Det ses, at Danmark med hensyn til ældreforsørgerbyrde ikke er placeret dårligere end de øvrige EU-lande, tværtimod. Det gælder i nordisk sammenhæng og det gælder når vi sammenligner os med de øvrige små lande i EU. Og det gælder ikke mindst, når vi sammenligner os med de mellemstore og store lande i EU. På trods af stigningen i forsørgerbyrden ligger Danmark betydeligt bedre end fx Frankrig, Tyskland, Italien og Spanien.

<sup>153)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Sådan gør andre lande og Fremtidens velfærd og globaliseringen, maj 2005.

<sup>154)</sup> Den demografiske ældrekvote er defineret som antallet af personer på 65 år eller derover divideret med antal personer i alderen 15-64 år.

<sup>155)</sup> Den demografiske forsørgerbyrde defineres som summen af antallet af personer i alderen 0-14 år og antallet af personer, der er 65 år eller derover, divideret med antallet af personer i alderen 15-64 år.

<sup>156)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Debatoplægget Fremtidens Velfærd kommer ikke af sig selv, s. 7 samt Analyserapporten Fremtidens Velfærd kommer ikke af sig selv, s. 246-248.

Tabel 3.1.1.: Ældrekvoten målt ved antal 65-årige og derover i % af 15–64-årige. Udvalgte EU-lande.

Land	2000	2050
Danmark	22,2	40,0 (opjustering, oprindelig 36,0)
Sverige	26,9	42,0
Finland	22,1	44,0
Irland	16,8	40,0
Nederlandene	20,0	41,0
Belgien	25,5	45,0
Portugal	22,6	46,0
Grækenland	25,5	54,0
Østrig	22,9	54,0
Spanien	24,5	45,0
Italien	26,6	61,0
UK	23,8	42,0
Frankrig	24,4	46,0
Tyskland	23,8	49,0

Kilde: Jørgen Goul Andersen <sup>157)</sup>

## Forsørgerbyrden vil ikke stige mere end tidligere set i Danmark

Forsørgerbyrden vil for det andet heller ikke være voldsommere end, hvad der i dette århundrede tidligere er set for det danske samfunds vedkommende, når vi ser på den samlede forsørgerbyrde, der jo både består i de ældre over 65 år og børnene og de unge mellem 0 og 14 år

Ser vi her på den samlede demografiske forsørgerbyrde, så vil den frem til 2020 ikke være værre end den var i 60'erne og 70'erne og selv på sit højdepunkt i 2040–2050 vil den ligge på niveau med, hvad der var tilfældet ved forrige århundredeskifte<sup>158)</sup>. I denne forbindelse skal imidlertid bemærkes, at frem til 70'erne/80'erne »snyder« de demografiske

<sup>157)</sup> Andersen, Jørgen Goul: Pensionsbomber og pensionsreformer, s. 29. Social Kritik nr. 94, juli 2004.

<sup>158)</sup> Dette er naturligvis ikke ensbetydende med, at statens omfang af overførelsesindkomster mm (kontanthjælp, invalidepension, revalidering m.m.) tidligere var på samme niveau som, det er i dag og vil være det de næste årtier. Statens reelle forsørgerbyrde i 1910 var væsentlig mindre end i dag og vil også være det i år 2040. Statistikken viser alene, at forholdet mellem »forsørgere« og »forsørgede« i befolkningen tidligere har været lige så højt, når man ser »de forsørgede« som andel af »forsørgerne«.

tal. For indtil da var kvinderne i aldersgruppen 15–64 jo i høj grad hjemmegående og hørte dermed til de »forsørgede«. Den reelle forsørgerbyrde har altså indtil da været højere. Altså ligger forsørgerbyrden i 2040 uanset stigningen fortsat lavt i historisk dansk sammenhæng. Det forholder sig snarere omvendt, nemlig at forsørgerbyrden de seneste 15–20 år ind til nu har ligget anormalt lavt og at vi nu nærmer os mere historisk »normale tilstande«.

Tabel 3.1.2. Samlet forsørgerbyrde: Børn + ældre af 15–64 årige.

År	Børn + ældre i % af 15–64 årige
1900	68,4
1920	60,7
1940	46,7
1960	56,2
1980	54,9
2000	49,8
2020	56,6
2040	70,0
2050	67,3

Kilde: Jørgen Goul Andersen <sup>159)</sup>

## RVK's prognose for arbejdsstyrkens størrelse er usikker

Usikkerheden vedrørende RVK's befolknings- og levetidsprognoser forplanter sig til prognoserne vedr. arbejdsstyrkeudviklingen. Fx har fremskrivningen af den nuværende meget stramme flygtninge- og indvandrerpolitik og af den nuværende meget begrænsede flygtninge og indvandrer tilstrømning meget stor betydning for udviklingen i arbejdsstyrken, idet halvdelen af det forventede fald i arbejdsstyrken på 275.000 personer frem til 2040 skyldes den forudsatte indvandring<sup>160)</sup>. Men denne fremskrivning er jo som anført ganske usikker. RVK medgiver da også, at der kan komme en øget tilgang af indvandrere og vedgår hermed for så vidt usikkerheden.

## RVK's vurdering af indvandrernes erhvervsfrekvens for pessimistisk

Men et andet problem i denne forbindelse er, at RVK hævder, at en sådan evt. mertilgang ikke vil forbedre de økonomiske prognoser frem til 2040, idet flere flygtninge- og indvandrere blot vil betyde øgede nettoudgifter til det offentlige. Dette hænger primært sammen med, at RVK forudsætter den nuværende lave erhvervsfrekvens for indvandrere og deres

<sup>159)</sup> Jf. Andersen, Jørgen Goul i foran anførte værk, s. 31.

<sup>160)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Analyserapporten Fremtidens Velfærd kommer ikke af sig selv s. 259.



efterkommere videreført. Erhvervsfrekvensen for indfødte danskere var i 2002 på 77%, mens den for indvandrere fra mindre udviklede lande var 46%<sup>161</sup>). Denne forudsætning hos RVK betyder, at indvandrerne også frem til 2041 forudsættes at vedblive at være stor-modtagere af overførselsindkomster.

RVK ser hermed bort både fra den med tiden fremadskridende assimilering af indvandrere og fra den vedvarende offentlige indsats for at øge integrationen og dermed erhvervsfrekvensen – et område der jo hidtil har haft meget politisk fokus og uden tvivl fortsat også vil have det. Men frem for alt ser man bort fra, at der med den stigende afgang fra arbejdsmarkedet af indfødte danskere, der går på pension, klart vil opstå en kraftig efterspørgsel efter arbejdskraft, der vil være en kraftig støtte for bestræbelserne på at bringe indvandrere og deres efterkommere i beskæftigelse.

På grund af alle disse faktorer er det – i modsætning til, hvad RVK postulerer – realistisk at forvente at erhvervsfrekvensen hos indvandrere og deres efterkommere øges betydeligt. Antages det, at det frem til 2040 lykkes at halvere gabet herimellem, vil det selv indenfor den af RVK forudsatte befolkningsudvikling og indvandring, forøge arbejdsstyrken med omkring 65.000 i forhold til velfærdskommissionens beregning og naturligvis samtidig reducere antallet af personer udenfor arbejdsstyrken<sup>162</sup>).

Og under disse betingelser, som RVK forudsætter, vil også en øget tilgang af flygtninge og indvandrere udover det af RVK forudsatte kunne yde et positivt nettobidrag til finansieringen af velfærdsstaten.

## Afslutning og konklusion

Som det er fremgået:

- er RVK's befolknings- og levetidsprognoser forbundet med betydelig usikkerhed,
- det har naturligvis afsmittende negativ virkning på deres anvendelighed på prognoserne for forsørgerbyrde og arbejdsstyrke og dermed som grundlag for økonomiske prognoser,
- forsørgerbyrden i Danmark vil trods stigningen vil være den laveste i Europa,
- endelig undervurderer RVK mulighederne for, at erhvervsfrekvensen for indvandrere stiger frem til 2040, hvilket både vil bidrage til at øge arbejdsstyrken inden for den af Velfærdskommissionen forudsatte befolkningsudvikling og også vil bidrage til at gøre yderligere indvandring udover det af Velfærdskommissionen forudsatte økonomisk fordelagtig.

Alt i alt stiller disse forhold et spørgsmålstegn ved, om RVK's befolkningsprognoser kan bruges som grundlag for kvalificerede aktuelle politiske beslutninger om vidtrækkende velfærdsreformer, således som kommissionen ellers maner til.

### Litteratur:

Andersen, Jørgen Goul: *Pensionsbomber og pensionsreformer*. Social Kritik nr. 94, juli 2004.

<sup>161</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Debatoplægget *Fremtidens Velfærd* kommer ikke af sig selv, s. 22 ff.

<sup>162</sup>) Jf. Bådsgård, Mikkel: *Forhold der kan reducere de langsigtede udfordringer*, s. 10. AER-nyt nr. 4, 2004.

- Bådsgård, Mikkel (AER): *Forhold der kan reducere de langsigtede udfordringer*. AER – nyt, nr. 4, 2004.
- Det økonomisk Råd: *Dansk økonomi forår 2004*.
- Finansministeriet: *Finansreddegørelse 2002*.
- Lund, Henrik Herløv: *Velfærdskommissionen – politik ikklædt som økonomisk nødvendighed*. Samfundsøkonomen nr. 5, 2004 og Kritisk Debat, sept. 2004.
- Lund, Henrik Herløv: *Regeringens velfærdskommissions befolkningsprognose- for usikker til at danne grundlag for politiske beslutninger*«. Kritisk Debat, sept. 2005.
- Meijer, Mathias: *Befolkningsaldringens overvurderede konsekvenser*. Dansk Sociologi nr. 1, 2005.
- OECD: *Society at a glance*. 2005.
- Regeringen: *National strategirapport om det danske pensionssystem*, 2002.
- Velfærdskommissionen: *Fremtiden kommer ikke af sig selv*. Debatoplæg, maj 2004.
- Velfærdskommissionen: *Fremtiden kommer ikke af sig selv*. Analyserapport, maj 2004.
- Velfærdskommissionen: *Sådan gør andre lande*. Debatoplæg, maj 2005.
- Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd og globaliseringen*. Debatoplæg, maj 2005.

## 4.1. Velfærdskommissionens overvejelser og forslag vedrørende brugerbetaling og forsikringsordninger

Preben Etwil og Henrik Herløv Lund

### Brugerbetaling og forsikringsordninger i velfærdspolitikken

Regeringens Velfærdskommission (RVK) antyder flere steder i deres analyser, at det vil være værd at overveje at indføre brugerbetaling inden for sundhedssektoren, de videregående uddannelser, samt forskellige former for privat opsparing / forsikring af en række velfærdsopgaver, fx pensionsopbygning og økonomisk sikring under sygdom. Især spiller forsikringstanken en dominerende rolle i Velfærdskommissionens arbejde. I deres rapport »Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv« er der en række omfattende analyser af forsikring som mulig alternativ til skattefinansiering af de offentlige velfærdsydelser.

RVK foreslår tydeligvis øget anvendelse af brugerbetalinger for at lette presset på fremtidens offentlige finanser. Dette viser, at der fra RVK's side er større fokus på den »finanspolitiske holdbarhed« end en oprigtig bekymring for de velfærds- og fordelingspolitiske problemer, som øgede brugerbetalinger vil skabe. RVK's håb er, at de mindre skatter på de højeste indkomster, kan nedsætte forvriddningseffekten i økonomien og øge arbejdskraftudbuddet, der så kan finansiere den fremtidige velfærd.

Dette kapitel påviser, at brugerbetaling og private forsikringsordninger fordelingspolitisk rammer samfundets økonomisk svageste grupper, og at de udhuler den offentlige ydelsesproduktion i tyndt befolkede områder, samt truer grundlaget for en langsigtet planlægning og udvikling af offentlige velfærdsydelser. Dertil skal lægges, at problemet i dag ikke er, at arbejdskraftudbuddet er for lille, men at der mangler arbejde til alle de ledige hænder.

### Forslag og overvejelser fra Regeringens Velfærdskommission om brugerbetaling og private forsikringsordninger

Som nævnt er RVK i flere af deres debatoplæg inde på overvejelser om indførelse af brugerbetaling i forbindelse med den fremtidige offentlige ydelsesproduktion, og om indførelse af private forsikringsordninger til erstatning af offentlige tilskud og overførsler til personer.

RVK er især inde på tanker om brugerbetaling i sundhedssektoren<sup>163</sup>). Således overve-

<sup>163</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Fremtidens velfærd – sådan gør alle andre lande; s. 29.

jes muligheden af brugerbetaling i forbindelse med lægebesøg<sup>164</sup>) og endvidere diskuteres muligheden af brugerbetaling i forbindelse med hjemmepleje<sup>165</sup>).

Et andet område hvor RVK overvejer at foreslå brugerbetaling, er på de videregående uddannelser. RVK mener, at brugerbetaling på de videregående uddannelse kan aflaste skattefinansieringen af uddannelsessystemet, og at brugerbetaling på dette område vil være rimelig, fordi man her kan se frem til en god løn efter endt uddannelse. Dette giver øget mulighed for privat finansiering af uddannelserne<sup>166</sup>). Derfor lægges der op til at overveje om en omlægning af den nuværende uddannelsesstøtte kan erstattes af en opsparringsordning med statslige studielån på favorable rentevilkår. Hermed kunne de studerende gøres i stand til at betale brugergebyrer på de videregående uddannelser<sup>167</sup>).

Endelig er RVK på arbejdsmarkedsområdet generelt inde på tanker om øget privat finansiering gennem indførelse af forsikringslignende bidragsordninger, hvorigennem arbejdsmarkedets parter selv betaler en række velfærdsopgaver, fx pensionsopbygning, løn under sygdom og de såkaldte sociale kapitler<sup>168</sup>). Ordninger som vi i dag kender fra mange andre europæiske lande.

## Hvad skal principielt styre fordelingspolitikken: Betalingsevne eller udligning?

Brugerbetaling er, som navnet antyder en betaling for brugen af nogle varer eller tjenester. I en markedsøkonomi er begrebet ligetil at forstå. Her betales der direkte for brugen af de ydelser som bliver udbudt. Har man penge kan man få, og har man ingen må man gå.

Den traditionelle økonomiske begrundelse for indførelse af brugerbetaling er, at det skulle øge den økonomiske effektivitet. Sammenhængen mellem omkostninger og behov bliver mere synlig for borgerne, og tilpasningen mellem produktion og efterspørgsel kan foretages mere direkte end gennem det politiske beslutningssystem. Der er derfor også en større mulighed for at der bliver produceret de ydelser borgerne rent faktisk efterspørger. Der er en reel mulighed for at vælge fra, uden at skulle betale alligevel. Til fordelene ved øget brugerbetaling er også muligheden for øget konkurrence, der i heldigste fald kan medføre prisfald på visse serviceydelser. Som Velfærdskommissionen selv skriver: »Private forsikringsmarkeder har en række fortrin i kraft af, at den løbende markedskontakt inspirerer til produktudvikling, og at kundernes krav om sammenhæng mellem pris og kvalitet mærkes direkte og fremtvinger et fokus på effektivitet.«<sup>169</sup>)

Overfor konkurrence- og effektivitetshensynene er der imidlertid andre vigtige hensyn, som ikke kan løses via brugerbetaling og forsikringsordninger, men som bedst indfries via offentlige overførsler og fordelingspolitik.

En af velfærdssamfundets væsentligste opgaver er at foretage en indkomst- og forbrugsudjævning hen over den enkelte persons livsforløb. Det sker fx i form af børnepenge, uddannelsesstøtte og folkepension. Hertil skal lægges, at velfærdssamfundet også skal sikre borgeren mod midlertidige indkomstbortfald i den erhvervsaktive alder pga. sygdom og arbejdsløshed. I denne forbindelse taler man om risikofordeling.

<sup>164</sup>) Jf. velfærdskommissionen: Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 47.

<sup>165</sup>) f. Velfærdskommissionen: Fremtidens velfærd – sådan gør alle andre lande, s. 30.

<sup>166</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Fremtidens velfærd – sådan gør alle andre lande, s. 5.

<sup>167</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 30–39 og jf. Sådan gør alle andre lande, s. 7.

<sup>168</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 46.

<sup>169</sup>) Jf. Velfærdskommissionen: Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 68

Historisk set har familien tidligere været den institution, der udgjorde rammen for risikofordelingen. Fra voksen til barn og fra voksen til gammel, fra arbejde til arbejdsløshed og fra syg til rask, fra mand til kone. Med familiens ændrede struktur, er mange af disse funktioner blevet udfaset til en risikofordeling, der er blevet pålagt samfundet – fællesskabet. En risikofordeling der både kan foretages via de offentlige kasser – finansieret gennem generelle skatter, eller private forsikringsselskaber – finansieret gennem aktuariemæssige forsikringspræmier.

Valget mellem marked og politik er i sidste ende ikke blot et spørgsmål om økonomisk effektivitet, men også en stillingtagen til hvorledes samfundet vil gennemføre sin fordelingspolitik – og ikke mindst, hvilken fordelingspolitik. Det er et valg mellem markedets pengeseddel overfor det politiske systems stemmeseddel. Det er altså et valg mellem at lade den skæve primære fordeling af indkomster og dermed af betalingsevne i samfundet styre forbruget af offentlige ydelser eller modsat at gennemføre en udligning fra de bedre stillede til de svagere stillet i samfundet, bl.a. gennem en lige adgang til offentlige ydelser, der giver mulighed for at forbruge efter behov og ikke efter betalingsevne.

## Brugerbetaling vender den tunge ende nedad og medfører øget ulighed

Indføres direkte brugerbetaling vil det have en tendens til at vende den tunge sociale ende nedad<sup>170</sup>).

Indførelse af brugerbetaling i stor stil vil give den største negative effekt for lavindkomstgrupper, ældre og kronisk syge. Der kan ikke herske tvivl om, at inden for social- og sundhedsområdet er det de økonomisk svageste – pensionister, kronisk syge og børnefamilierne, der er storforbrugere af de pågældende ydelser. Det er dermed også dem, der vil få en større økonomisk byrde i fremtiden ved en massiv indførelse af brugerbetaling.

Man kan måske forsøge at modificere brugerbetalingssystemer fordelingspolitisk. Fx kan der indføres et maksimalt loft over brugerbetalingen. Dette loft kan sættes for hvert brugerbetalingssystem, eller for grupper af betalingssystemer. Man kan fx vælge at sætte et loft på 800 kr. til medicin, 600 kr. til lægehjælp, 500 kr. til skadestuer osv., man kan også vælge, at det maksimale loft på fx alle sundhedsudgifter maksimalt må være på 1.200 kr. Det sidste system vil være til fordel for de grupper, der bruger et bredt spektrum af sundhedsydelser, mens det vil være relativt dyrere for den enkelte borger, der kun har behov for én af ydelsestyperne. Man kan også vælge kun at sætte beløbsmæssige overgrænser for udgiftstyper, der har en dokumenteret terapeutisk effekt – dette især inden for medicinområdet. Dermed vil de offentlige myndigheder kunne styre efterspørgslen i en bestemt ønsket retning. En sådan maksimal beløbsgrænse på offentlige ydelser, vil virke på samme måde som selvriskosystemerne i private forsikringsselskaber.

Uanset bestræbelserne på at modificere de fordelingspolitiske skævvirkninger af brugerbetaling, vil konsekvensen alligevel gå i retning af en større ulighed mellem samfundsgrupperne. Der er ikke meget menig i at udarbejde så mange undtagelser i et brugerbetalingssystem, at alle uønskede fordelingsmæssige konsekvenser er elimineret. Det vil gøre betalingssystemerne ugennemskelige for befolkningen, og dermed vil systemerne blive politisk uacceptable. Yderligere vil der kunne opstå utilsigtet snyd og sideeffek-

<sup>170</sup>) En grundig gennemgang af de forskellige brugerbetalingssystemer og deres fordelingsmæssige effekter er bl.a. behandlet i Etwil og Hey, Reguleringsøkonomi, Forvaltningshøjskolens Forlag 1996.

ter. Hvis formålet med det offentlige udbud alligevel er det fordelingsmæssige aspekt, er der ingen grund til at gå en omvej over brugerbetaling. Her vil direkte offentligt udbud uden brugerbetaling være langt mere effektivt.

Endvidere kan brugerbetaling gennem den øgede konkurrence mellem udbydere faktisk føre til en stærkere koncentration af producenter end vi kender det i dag. Det vil være meget få – men store – private virksomheder, der vil kunne løse den velfærdsmæssige ydelsesproduktion i tilfredsstillende grad. Denne koncentration, der især kendes inden for den private sektor, kan i værste fald udtynde ydelsesproduktionen i de meget tyndt befolkede egne af landet. Denne udvikling kan have den afledte konsekvens, at reduktionen af omkostningerne ved selve behandlingen, kan blive flyttet til øget transporttid og rejseomkostninger for den enkelte borger og dennes familie.

Endelig kan indførelse af brugerbetaling i højere grad end traditionelt offentligt udbud medføre, at sigtet i den offentlige sektor i højere grad skubbes henimod nutid frem for på fremtid. Derfor kan man frygte, at øget brugerbetaling – med dens særlige fokus på her og nu problemerne – vil kunne gøre det svært på længere sigt, at opretholde nogle stabile offentlige serviceydelser i de forskellige kommuner. Dermed er et væsentligt grundlag for langsigtet politisk planlægning fjernet.

## Private forsikringsordninger medfører også øget ulighed

Det er hævet over enhver tvivl at indførelse af privat opsparing/private forsikringsordninger i stedet for offentlige tilskud og overførsler vil være fordelingspolitisk mere ulighedsskabende.

Mange offentlige tjenesteydelser er kendetegnet af at være risikoudjævnende. Denne risikoudjævnning kunne i princippet også ske kollektivt – privat igennem et privat forsikringsselskab eller en forsikringslignende obligatorisk bidragsordning. I den økonomiske teori ses indførelse heraf som en måde at opnå højere økonomisk effektivitet i og med, at borgernes betalingsvillighed i højere grad efterprøves ved at de skal forsikre sig.

Men selv om det økonomisk set er et valg mellem to principielt ligestillede måder at opnå risikoudjævnning på, er der – som ved brugerbetaling – også betydelig fordelingspolitisk forskel på virkningen af privat forsikring sammenlignet med udligning af risiko over offentlige ydelser. Som det er tilfælde ved indførelse af brugerbetaling, vil også indførelse af private forsikringsordninger eller forsikringslignende obligatoriske ordninger indebære, at det ikke er borgernes behov, men den i samfundet herskende skæve primære fordeling af indkomster, som vil styre forbruget af offentlige ydelser.

I en mere eller mindre private forsikringsordninger vil præmiefastsættelsen for forskellige samfundsgrupper formodes at skulle afspejle disse gruppers forskellige risici. Det betyder omvendt at højrisikogrupper, fx AIDS og HIV – ramte, ville skulle betale dyrt til sådanne ordninger, samtidig med at sådanne grupper omvendt ofte er svagt stillet indkomstmæssigt og dermed også vil have vanskeligt ved at tegne de nødvendige forsikringer. Dette kan i et vist omfang modificeres ved indførelse af forsikringslignende, men obligatoriske bidragsordninger, hvorigennem der sker en bredere risikoudjævnning.

Sådanne forsikringslignende ordninger er imidlertid typisk baseret på arbejdsmarkeds-tilknytning, således at arbejdstager og arbejdsgiver hver indbetaler obligatoriske bidrag. Men erstattes risikoudjævnning over de offentlige ydelser med indførelse af sådanne obligatoriske gebyrer og bidrag, vil det øge uligheden i samfundet på en anden led – nemlig mellem de med der er i arbejde og dem der er uden for arbejdsmarkedet. Sidstnævnte

gruppe af bistanndsklienter, langtidsledige, langtidssyge osv. vil ikke alene være uden arbejde, men også uden forsikringstilknytning samtidig med, at de indkomstmæssigt er dårligt stillet. Sådanne ordninger vil dermed øge den ulighed der i forvejen eksisterer mellem dem på arbejdsmarkedet og dem udenfor.

Til den fordelingspolitiske skævvridning kan tilføjes, at sammenlignes en privat organiseret forsikringsordning med en offentligt organiseret og skattefinansieret ordning af sygesikringstypen, hvor alle automatisk er medlemmer, så vil der faktisk være en besparelse på samfundsplan i forhold til den private forsikringsordning. Argumentet er, at når alle er medlemmer, behøver den offentlige sektor ikke sætte præmiestørrelsen, og dermed aktivitetsniveauet, under hensyntagen til, at højrisikogrupper forsøger at snige sig ind i forsikringssystemet som lavrisikogrupper. Stordriftsfordele ved fælles medlemskab er helt åbenlyse, samtidig med at ekstreme højrisikogrupper (fx HIV-, Aidsramte eller mistænkte) ikke risikerer, at blive skubbet helt ud af forsikringssystemet. Et argument imod en offentlig sygesikring er, at folk bliver mindre forsigtige med helbredet når de ved, at det er gratis at søge lægehjælp. Dette vil føre til et størres ressourceforbrug end nødvendigt.

I diskussionen om private contra offentlige forsikringssystemer skal man ikke være blind for, at arbejdsgivernes meget nemme adgang til at fyre folk, og som er med til at øge den danske arbejdskraftsmobilitet, i høj grad hænger sammen med, at man har et offentligt finansieret socialt sikringssystem, der kan understøtte folk, der kommer i ufrivillig arbejdsløshed. Hvis dette ikke er tilfældet, vil der opstå meget restriktive – og meget dyre – krav ved ansættelser af folk. Et velfærdsproblem som man i høj grad kæmper med i fx Tyskland, der er kendetegnet af et meget stift og ufleksibelt arbejdsmarked, med massearbejdsløshed til følge. I Danmark er det faktisk sådan, at ca. 250.000 jobfunktioner bliver nedlagt om året. Heldigvis opstår der omtrent lige så mange nye jobs hvert år. Folk i Danmark bevæger sig derfor hele tiden mellem nye jobs. Det kræver, at der er et kollektiv sikringssystem, der gør denne arbejdskraftflytning mulig – uden en økonomisk ruin for den enkelte. Åbne økonomier som den danske har store økonomiske fordele, men det skaber naturligvis også flere tabere pga. om kravet om stor effektivitet. Derfor er en stor offentlig sektor nødvendig, hvis man også vil opnå en politisk tilslutning til internationaliseringen. Private forsikringsordninger vil være gift for denne udvikling.

Det skal nævnes, at selvom forsikringsaktiviteten angiveligt vil vokse meget kraftigt med indførelse af omfattende betalingsordningssystemer, kan man alligevel ikke forvente, at alle borgere vil tegne forsikring. Det skyldes både sociale og holdningsmæssige forhold. Dermed opstår der et paradoksproblem. Da man sandsynligvis ikke i et velfærdssamfund som det danske, direkte vil lade folk henligge uden hjælp. Dermed bliver resultatet, at de der så har forsikret sig, dels kommer til at betale for sig selv (via forsikringspræmier) og dels (over skatterne) for de personer, der ikke er forsikrede. De forsikrede vil dermed i et vist omfang blive dobbelt beskattet.

### **Øgede administrationsudgifter**

Endelig vil indførelse af brugerbetaling helt givet medføre øget udgifter til administration. Undersøgelser fra det danske sygesikringssystem har vist, at indførelse af brugerbetaling kan forøge de samlede omkostninger med omkring ti procent. For disse ti procent kunne der alternativt produceres mange offentlige tjenesteydelser.

Derfor er der en fare for, at indførelse af brugerbetaling faktisk kan medføre en budgetforringelse af den offentlige sektor.

## Diskussion af brugerbetaling og forsikringsordninger i sundheds-, uddannelses og arbejdsmarkedssektorerne

Som tidligere anført overvejer RVK i deres rapporter, at indføre brugerbetaling i fx sundhedssektoren og uddannelsessektoren. RVK er tilsvarende inde i overvejelser om privat finansiering og forsikringsordninger på en række andre områder.

Det skal dog retfærdigvis nævnes, at RVK selv er opmærksom på problemerne med øgede brugerbetaling: »Øget egenbetaling kan være en vej for velfærdssamfundet, men det rejser nogle spørgsmål:

- Hvorfor skal vi betale for nogle offentligt støttede goder, men ikke for andre – f.eks. for medicin og tandlæge, men ikke for lægebesøg?
- Kan vi acceptere øget brugerbetaling, hvis det betyder, at nogle med lave indkomster ikke vil have samme adgangsmuligheder til visse ydelser, som det offentlige er ansvarlig for?
- Skal offentlige sygehuse fortsat gratis behandle eksempelvis brækkede ben fra skiferien, eller må man selv betale og forsikre sig mod den slags uheld?
- Skal man kunne købe sig til ekstra offentlige ydelser som eksempelvis længere pasningstid i daginstitutioner eller udvidet hjemmehjælp?
- Og skal disse ydelser nødvendigvis leveres af den offentlige sektor?
- Er vi villige til at acceptere konsekvenserne, hvis folk fravælger forsikringsordninger og uheldet så er ude?<sup>171)</sup>

Den Alternative Velfærdskommission kan fuldt ud tilslutte sig disse bekymringer, men spørgsmålet er om de i praksis får nogen konsekvenser hos RVK.

Indføres brugerbetaling fx på sundhedsområdet vil det som foran analyseret give den største negative effekt for de, som har størst behov for sundhedsydelser, men samtidig de færreste midler til at betale for dem: pensionister, kronisk syge og børnefamilier. Det vil i den grad vende den tunge ende nedad. Hvis man som RVK ovenfor lægger op til at man så skal kunne forsikre sig mod brugerbetaling, kan det selvfølgelig i den akutte situation mildne den økonomiske belastning, men betaling til forsikringsordninger er og bliver stadig betaling og vil ligeledes vende den tunge ende nedad. I stedet for at behov styrer fordelingen af sundhedsydelser bliver betalingsevnen styrende.

Brugerbetaling og egenfinansiering indenfor fx de videregående uddannelser, hvor midlerne hertil samtidig skal fremskaffes via egen opsparing, vil også have en klart skævvridende virkning i samfundet, idet det naturligvis primært vil virke som en adgangsbegrænsende faktor for de unge fra lavindkomstfamilier, som ikke kan præstere den fornødne egenopsparing til uddannelse. Og kommer man fra en lavindkomstbaggrund vil låntagning til uddannelse naturligvis også være en større barriere end, hvis man har velhavende forældre i ryggen, der fx kan træde til ved uddannelseskift eller ophør.

Endelig vil DAV som foran anført pege på, at indførelse af forsikringslignende bidragsordninger på arbejdsmarkedsområdet vil øge uligheden i samfundet på anden vis – nemlig mellem de med der er i arbejde og dem der er uden for arbejdsmarkedet. Bistandskli-

<sup>171)</sup> Jf. Velfærdskommissionen: Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 47–48.



enter, langtidsledige, langtidssyge osv. vil ikke alene være uden arbejde, men også uden forsikringstilknytning samtidig med, at de indkomstmæssigt er dårligt stillet. Sådanne ordninger vil dermed øge den ulighed der i forvejen eksisterer mellem dem på arbejdsmarkedet og dem udenfor.

Indgår sådanne overvejelser i RVK's afsluttende betænkning med kommissionens politiske forslag vil det altså sundhedspolitisk, uddannelsespolitisk og social- og arbejdsmarkedspolitisk være forbundet med klare negative virkninger for en række økonomisk svage grupper i samfundet. Og herigennem vil det fordelingspolitisk skabe øget ulighed og øget spænding i samfundet.

### **Baggrunden for RVK's overvejelser**

Hvorfor overvejer RVK så sådanne tiltag på trods af de negative virkninger, der vil være forbundet hermed?

En angivelig grund fremføres i et af RVK's arbejdsnotater<sup>172</sup>), hvori det anføres, at der skulle være en negativ sammenhæng mellem økonomisk vækst og økonomisk lighed, hvilket bruges som et argument for nødvendige skattelettelser for de højeste indkomster. Dette kan kun indfries ved enten at sætte det offentlige forbrug ned eller ved at øge egenbetalingen igennem private forsikringer for en række traditionelle offentlige velfærdsydelser.

Interessant er det imidlertid at se, at notatet ikke kan påvise denne påstand statistisk. Tallene viser nærmest det modsatte, nemlig at et højt offentligt forbrug også er foreneligt med en høj økonomisk vækst. Fx havde USA i perioden 1961–2001 en økonomisk lavere vækst end Danmark. Dette til trods for at landet har en betydelig mindre offentlig sektor end Danmark. Hertil skal lægges, at USA's offentlige indkomstoverførsler til borgerne kun er en brøkdel af hvad de er i Danmark.

En anden angivelig grund findes andetsteds i RVK's arbejdsnotat, hvor der tales meget varmt for de private forsikringsordninger, da de i følge gængs økonomisk teori skulle være de mindst velfærdsforvridende.

Det kniber dog i notatet med at føre et bevis for denne påstand. Igen og igen kommer det frem, at når al den ideologiske økonomiteoretiske tåge er barberet væk, viser det sig, at det offentlige »forsikringssystem« fuldt ud kan hamle op med et privat ditto. Problemet i den konklusion er imidlertid, at så kan RVK ikke anvise den skattelettelse for de højeste indkomstgrupper, der af RVK forudsættes at være grundlaget for at kunne finansiere fremtidens velfærdssamfund.

### **Alternativ vurdering af brugerbetaling og private forsikringsordninger**

Den Alternative Velfærdskommission ønsker ud fra et socialpolitisk synspunkt, at fastholde den lige og almene adgang til velfærdsydelser. Det må være borgernes tildelte rettigheder og behov for sociale foranstaltninger frem for borgernes egne økonomiske muligheder, der bestemmer omfanget af de offentlige velfærdsydelser. Dette kan kun sikres ved, at princippet om generel skattefinansiering fastholdes.

<sup>172</sup>) Torben M. Andersen: Velfærdssamfund – økonomiske aspekter (2004)

*Litteratur.*

Andersen, Torben M.: *Velfærdssamfund – økonomiske aspekter*. 2004.

Etwil og Hey: *Reguleringsøkonomi*, Forvaltningshøjskolens Forlag. 1996.

Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, debatoplæg*.

Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd – sådan gør alle andre lande, debatoplæg*.

## 4.2 Brugerbetaling på de videregående uddannelser

*Trond Beldo Klausen*

### Indledning

I rapporten *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande* fremhæver Velfærdskommissionen studieafgifter på de videregående uddannelser som en mulighed for Danmark<sup>173</sup>). Kommissionen peger på, at det individuelle udbytte af en videregående uddannelse kan retfærdiggøre studieafgifter. Studieafgifter kan desuden bidrage til, at de studerende bliver mere kvalitetsbevidste, at uddannelsesinstitutionerne bliver mere opmærksomme på samfundsmæssige og individuelle behov samt til at styrke finansieringen af uddannelsessystemet generelt. I den forbindelse kan studieafgifter mindske samfundets tab, hvis de højtuddannede vælger at flytte udenlands (Velfærdskommissionen (VK) 2005a, 18, 59–60).

Når man læser kommissionens rapport, er der særlig to spørgsmål, der forbliver utilfredsstillende belyst: Hvorledes vil studieafgifter påvirke rekrutteringen til de videregående uddannelser? Hvor stort er problemet med udvandring af højt uddannet arbejdskraft?

Det første spørgsmål drejer sig om »inputsiden« til de videregående uddannelser, det andet berører danskernes adfærd efter, at de er blevet færdige kandidater. Begge spørgsmål er af afgørende betydning i en situation, hvor Danmark er i færd med at tabe uddannelseskapløbet. Mens den ældre del af den danske befolkning har et højt uddannelsesniveau sammenlignet med jævnaldrende i andre lande, sakker de unge agterud. Andelen med en videregående uddannelse er næsten ens i aldersgruppen 25–34 år og 45–54 år i Danmark, mens de yngre har overhalet de ældre i en række andre lande, først og fremmest i Japan, Korea, Belgien, Irland, Spanien, Frankrig og Canada, men også i de nordiske nabolande. Derudover har Danmark en forholdsvis høj andel unge, der ikke opnår uddannelse over folkeskoleniveau (VK 2005a, 24, 26).

Den fremtidige rekruttering til de videregående uddannelser vil afgøre, om Danmark kan generobre en uddannelsesmæssig førerposition, og kandidaternes fastholdelse på det danske arbejdsmarked vil være afgørende for, hvor godt Danmark klarer sig i den fremtidige konkurrence.

Indtrykket, man sidder igen med efter at have læst Velfærdskommissionens uddannelseskapitel, er imidlertid, at kommissionen både mangler viden om, hvor det uudnyttede potentiale for lang videregående uddannelse findes, og at den internationale empiri vedrørende rekrutteringseffekten af studieafgifter er meget begrænset og til dels irrelevant for danske forhold. Begge dele bidrager til, at studieafgifter kommer til at fremstå i et for positivt lys.

Når Velfærdskommissionen derimod beskæftiger sig med spørgsmålet om udflytning

<sup>173</sup>) Jeg takker Jørgen Goul Andersen, Per H. Jensen, Christian Albrekt Larsen, Sidsel Lumholdt og Ditte Petersen for kommentarer til artiklen. Som altid er forfatter alene ansvarlig for fejl og mangler.

af højt uddannet arbejdskraft til udlandet, forholder det sig anderledes. Da får den tilgængelige empiri, der både er solid og relevant, for lidt indflydelse på kommissionens diskussion. For mens Velfærdskommissionen er bekymret for »hjerneflugt« i *Fremtidens Velfærd – sådan gør andre lande*, viser kommissionens egne beregninger i en anden rapport, *Fremtidens velfærd og globaliseringen*, at der ikke er noget empirisk grundlag for en sådan bekymring (Velfærdskommissionen (VK) 2005b).

Formålet med denne artikel er at vise, hvor det uudnyttede potentiale for lang videregående uddannelse er størst i Danmark og diskutere hvilke implikationer, det kan have for kommissionens endelige anbefalinger vedrørende studieafgifter. Dernæst vil jeg kigge lidt på kommissionens bekymring for udflytning af højt uddannet arbejdskraft i lys af de tal, den selv har tilvejebragt om danskernes udvandringstilbøjelighed.

## Det uudnyttede uddannelsespotentiale

Folkeskoleområdet, som udgør halvdelen af kommissionens uddannelseskapitel, er domineret af PISA-undersøgelserne. De har vist, at danske skoleelevers præstationer på en række tests er ret middelmådige, når man sammenligner med elever i andre OECD-lande<sup>174</sup>). Desuden hænger præstationsniveauet sammen med forældrebaggrund. Politikerne er for længst gået i gang med folkeskolen, som langt hen ad vejen vil være reformeret, inden blækket er tørt på Velfærdskommissionens betænkning.

Når det derimod gælder de videregående uddannelser, fylder social ulighed så lidt i kommissionens rapport, at man indimellem kommer i tvivl om, det er uddannelse, man sidder og læser om. For er der noget, der over en årrække er blevet belyst fra nær sagt alle tænkelige vinkler, er det den sociale skævrekruttering til de videregående uddannelser. Den forskningsbaserede viden om sociale uddannelsesforskelle er overvældende, både nationalt og internationalt.

Man behøver dog ikke være specielt optaget af social skævrekruttering for at se pointen i at »benchmark« virkemidler på uddannelsesområdet i forhold til, om de kan tænkes at have en social slagside. Selv Velfærdskommissionen, som tydeligvis ikke er så optaget af spørgsmålet, bør være opmærksom på, at hvis man ikke tager den sociale skævrekruttering alvorligt, kan det blive svært at nå det overordnede mål om et generelt højere uddannelsesniveau i Danmark. Årsagen til det er, at det er blandt grupper uden tradition for en lang videregående uddannelse, det uudnyttede potentiale umiddelbart er størst. Og potentialet består langt fra kun af ressourcekrævende elever med særlige undervisningsmæssige behov, men i højeste grad også af dem, der klarer sig godt i skolen.

En undersøgelse, jeg selv laver, viser, at mens 51 procent af børn af faglærte og ufaglærte arbejdere med et karaktergennemsnit fra gymnasiet eller hf på 10 eller bedre gennemfører en længerevarende videregående uddannelse, er andelen blandt dem med akademikerforældre 75 procent. På karaktergennemsnit mellem 9 og 9,9 fuldfører hhv. 39 og 64 procent af arbejder og akademikerbørnene en lang videregående uddannelse, mens tilsvarende tal for børn af arbejdere og akademikere med et karaktergennemsnit i intervallet 8,0–8,9 er 19 og 41 procent.

<sup>174</sup>) Præstationerne er dog ikke så ringe, som nogle måske går rundt og tror. For der er mange lande med lidt forskellig PISA-score, man ikke med sikkerhed kan sige har et præstationsniveau, der er forskelligt fra hinanden. Hvis man lægger gængse signifikanskriterier til grund, er der f.eks. »kun« 11 lande (af 39), hvor elever i 9.klasse har højere læsefærdigheder end deres jævnaldrende i Danmark. Af de resterende 28 er 15 på samme niveau som Danmark. De øvrige 13 lande har et lavere niveau (Mejdning 2004, 142). Hvis man ikke forholder sig til den statistiske usikkerhed, medfører det, at Danmarks placering fremsstår som dårligere end det, PISA-tallene giver grundlag for.

Ser man bort fra hf-eleverne, som i udgangspunktet har en lavere præference for de længste uddannelser, er differencen mellem børn af ufaglærte/faglærte arbejdere og akademikere »kun« 12 procentpoint blandt dem med et karaktergennemsnit på 10 eller højere, mens der stadig er en forskel på over 20 procentpoint i karakterintervallerne 8,0–8,9 og 9,0–9,9.

Tabel 1. Procentandel der har opnået en kandidatgrad, afhængig af social baggrund og karakterniveau fra gymnasiet og hf.

	Karakterniveau fra gymnasiet				
	5,5–6,9	7,0–7,9	8,0–8,9	9,0–9,9	10,0–12,1
<i>Faderens position:</i>					
Ejer/leder, stor virksomhed	5,4	15,3	36,7	60,4	60,0
Akademiker	6,3	17,2	41,2	64,8	75,1
Ejer/leder, lille virksomhed	3,6	9,7	22,3	44,1	71,8
Ansæt på mellemniveau, privat sektor	5,0	13,1	27,8	56,6	60,4
Ansæt på mellemniveau, offentlig sektor	3,9	12,0	30,0	53,1	67,1
Landmand/fisker	2,3	7,7	20,1	46,5	50,0
Lavere funktionær	2,7	9,1	22,1	46,2	60,0
Faglært/ufaglært arbejder	2,2	7,1	19,7	39,7	50,9
Gennemsnit	3,4	10,5	26,8	51,6	64,1
N	3.868	9.061	8.549	4.269	774

Karakterer er 13-skalaen, 5,5 er laveste gennemsnit, 12,1 er det højeste. Stikprøve er 10 procent af alle herboende per 2001, der er født i perioden 1954–1971, og som har bestået eksamen fra gymnasiet og hf. Registerdata fra Danmarks Statistik. N= 26.521. Kilde: Klausen.

Min undersøgelse viser desuden, at gymnasiekaraktererne er forholdsvis jævne på tværs af forskellige sociale grupper. Som det fremgår af tabel 2, har børn af faglærte og ufaglærte arbejdere et gennemsnit på 7,83, mens akademikerbørnene har 8,33. Disse udgør yderpunkterne på skalaen, hvilket betyder, at den samlede variation mellem alle sociale ophavsklasser er 0,5 (på 13-skalaen). Spredningen er imidlertid ikke jævnt fordelt indenfor intervallet på en halv karakter. Først og fremmest er det akademikerbørn og børn af folkeskolelærere, som udgør en betydelig del af de »ansatte på mellemniveau, offentlig sektor«, der udmærker sig. De har begge et karakterniveau, der er statistisk signifikant højere (på 5 procentniveau) end alle andre grupper.

Mange af forskellene mellem de øvrige grupper er derimod ikke statistisk signifikante. Det gælder dem, der hører ind under samme kategori (1,2,3 og 4) i tabellen. Der er f.eks. ingen forskel på gymnasiekaraktererne til børn af faglærte og ufaglærte arbejdere og børn

af ejere/ledere af små virksomheder (kategori 1 i tabel 2). Børn fra én ophavsklasse befinder sig statistisk set i flere kategorier samtidigt, og den samlede variation, når vi ser bort fra lærer- og akademikerbørn, er kun på 0,26. Det betyder, at karakterforskellene mellem de fleste sociale ophavsklasser er til at overse på gymnasieniveau.

Tabel 2. Sammenhængen mellem social baggrund og gennemsnitskarakterer på gymnasiet og hf.

Faderens position	N	1	2	3	4
Faglært/ufaglært arbejder	6.348	7,83			
Ejer/leder, lille virksomhed	2.252	7,92	7,92		
Lavere funktionær	4.211		7,93		
Ejer/leder stor virksomhed	1.067		8,00	8,00	
Ansæt på mellemniveau, privat sektor	3.105			8,04	
Landmand/fisker	2.362			8,09	
Ansæt på mellemniveau, offentlig sektor	3.258				8,26
Akademiker	3.918				8,33

Karakterer er 13-skalaen. Stikprøve er 10 procent af alle herboende per 2001, der er født i perioden 1954 -1971, og som har bestået eksamen fra gymnasiet og hf.

Registerdata fra Danmarks Statistik. N= 26.521. Kilde: Klausen.

Undersøgelsen viser endvidere, at børn af faglærte og ufaglærte arbejdere udgør den største andel af gymnasisterne, 24 procent. Til sammenligning er knap 15 procent af gymnasisterne børn af akademikere, og børn af ansatte på mellemniveau i offentlig sektor udgør 12 procent. Til trods for, at karakterniveauet er noget lavere blandt arbejderbørnene, viser en analyse, der ikke er gengivet i tabelform her, at antallet af arbejderbørn er højere end antallet børn fra hver af de øvrige ophavsklasser på alle karakterniveauer fra gymnasiet. Det indebærer, at det er i arbejderklassen, det uudnyttede potentiale for lang videregående uddannelse er størst, også når man tager »råmaterialets« kvalitet i betragtning.

Den sociale skævrekruttering til de videregående uddannelser, som et selvstændigt problemområde med dertilhørende virkemidler, er som nævnt helt fraværende i Velfærdskommissionens rapport. Kommissionen beskæftiger sig imidlertid med social skævrekruttering, når den diskuterer studieafgifter. I den forbindelse trækkes New Zealand, Australien og Storbritannien frem som eksempler på, at studieafgifter ikke har ført til, at »svage socioøkonomiske grupper« er blevet underrepræsenteret (VK 2005a, 60–61).

For New Zealands vedkommende, drejer det sig først og fremmest om de oprindelige folk, maorierne (Blöndal m.fl. 2002, 77). Tallene fra Storbritannien stammer fra en undersøgelse, der viser, at den socioøkonomiske sammensætning af de studerende generelt ikke er bleven væsentlig forandret, efter at der blev indført studiegebyrer i 1998 (Greenaway & Haynes 2003). Når det gælder Australien, opgiver kommissionen ingen kilder. Det står dog at læse i det forskningspapir, kommissionen opgiver som kilde for New Zealand, at indføringen af studiegebyrer i Australien stort set ikke har haft nogen negativ social effekt

(Blöndal m.fl. 2002, 77). Kigger man nærmere på den rapport, der refereres til i papiret, finder man resultater fra andre undersøgelser, der i al hovedsag viser, at indføringen af studiegebyrer ikke har påvirket de universitetsstuderendes sociale sammensætning (Vossensteyn & Canton 2001, 61–63).

Men at bygge store fremtidige reformer, når det gælder finansieringen af uddannelses-systemet i Danmark, på erfaringer om uddannelsesefterspørgselen blandt de oprindelige folk og andre i det sydlige Stillehav samt én britisk undersøgelse fra perioden lige efter, at der blev indført reformer, er alt for spinkelt.

Indtil der lægges flere relevante undersøgelser på bordet, som viser det modsatte, kan man spørge, om studieafgifter ikke vil føre til, at de faglærtes og ufaglærtes børn i endnu større grad end nu kommer til at vælge universiteterne fra. For blandt ufaglærte arbejdere, som selv har klaret sig godt uden en formel uddannelse, vil omkostningerne ved børnenes uddannelse nok vægtes højt – selv set i lys af dagens usikre arbejdsmarked. Det skyldes både begrænsede økonomiske ressourcer, hvilket betyder, at det relativt set er dyrere at tage en uddannelse for arbejderfamilier, og, ikke mindst, at omkostningerne løber nu, mens den mere usikre gevinst ved en videregående uddannelse først kommer en gang i fremtiden.

Børn fra de mere privilegerede lag af befolkningen vil sandsynligvis reagere anderledes på studieafgifter. Med flere ressourcer i ryggen, bedre oversigt over uddannelsessystemet og ikke mindst erfaring fra deres forældre om, at afkastet nok skal komme, vil de formentlig fortsætte at efterspørge videregående uddannelse, selv når prisen bliver højere. Det er imidlertid ikke blandt børn fra familier med uddannelsestraditioner og penge, det udnyttede potentiale er størst.

## Ud i verden

Når man så retter opmærksomheden mod dem, der faktisk gennemfører en videregående uddannelse, er en af kommissionens begrundelser for studieafgifter, at de studerendes egenbetaling vil mindske samfundets tab, hvis de højt uddannede vælger at flytte udenlands.

Velfærdskommissionen ser for sig, at der i globaliseringens kølvand vil kunne blive flere danskere med høj uddannelse, der emigrerer. »Det danske system, der kombinerer stort set gratis uddannelse og høje marginalsatter, kan tilskynde unge til at tage en videregående uddannelse i Danmark for derefter at flytte til et land med en lavere skat (såkaldt »brain drain«). Med stigende internationalisering – også af uddannelserne – kan dette problem tænkes at blive større i fremtiden«, skriver Velfærdskommissionen (2005a, 56).

Et sådant fremtidsscenario indebærer et brud på den implicite samfundskontrakt mellem dem, der har fået en gratis uddannelse og det danske samfund, der forventer at få tilbage indsatsen i form af fremtidige skatteindbetalinger fra færdige kandidater. Når den veluddannede dansker udvandrer, sidder fællesskabet igen med regningen.

Taget i betragtning at hverken den gældende studiefinansiering eller skattetrykket er af nyere dato, må det være »internationaliseringen«, der får Velfærdskommissionen til at bekymre sig for det fremtidige udvandringsniveau for højt uddannet arbejdskraft.

Men heller ikke internationalisering er et nyt fænomen, der indtræffer pludseligt, hvilket Velfærdskommissionen er opmærksom på. For i den anden af kommissionens rapporter, *Fremtidens velfærd og globaliseringen*, hedder det bl.a.: »Der er ikke tegn på, at udvandringstilbøjelighederne for danske statsborgere har ændret sig systematisk i perioden

1989–2002. Dette er tankevækkende – især i lyset af den stigende internationalisering af de videregående uddannelser« (VK 2005b, 162).

Denne konklusion trækker kommissionen på baggrund af egne beregninger af udvandringstilbøjeligheden for udvalgte grupper af danske mænd. Beregningerne, der er gengivet i tabel 3, viser, at udvandringstilbøjeligheden stort set ikke har forandret sig i løbet af 90'erne, en periode der ifølge Velfærdskommissionen er præget af »stigende internationalisering«<sup>175</sup>). Kun for de alleryngste har udvandringstilbøjeligheden ændret sig. Den er faldet markant. Kommissionen henviser til lignende beregninger, foretaget af bl.a. Det Økonomiske Råd (2001, 139), der kommer frem til samme resultat.

Tabel 3. Udvandringssandsynligheder for udvalgte grupper af danske statsborgere.

Personlige karakteristika	Periode	
	1989–1991	2000–2002
Enlig 50–59-årig faglært mand med job i fremstillingssektoren, 150.000–250.000 kr. i årlig privatindkomst og 15–19 års erhvervs erfaring	0,0015	0,0020
Enlig 25–29-årig faglært mand med job i fremstillingssektoren, 150.000–250.000 kr. i årlig privatindkomst og 5–9 års erhvervs erfaring	0,0083	0,0078
Enlig 17–19-årig mandlig gymnasieelev med lav privatindkomst og 0–4 års erhvervs erfaring	0,0235	0,0140
Enlig 20–24-årig mandlig studerende (LVU) med lav privatindkomst og 0–4 års erhvervs erfaring	0,0191	0,0186
Enlig 30–39-årig færdiguddannet (teknisk LVU) mand med job i fremstillingssektoren, årlig privatindkomst over 400.000 kr. og 5–9 års erhvervs erfaring	0,0252	0,0280
30–39-årig færdiguddannet (samfundsvidenskabelig LVU) mand med job i den offentlige sektor, årlig privatindkomst over 400.000 kr. og 5–9 års erhvervs erfaring, samboende med færdiguddannet (LVU) partner med over 400.000 kr. i årlig privatindkomst	0,0253	0,0248
Enlig 30–39-årig færdiguddannet (samfundsvidenskabelig LVU) mand med job i den offentlige sektor, årlig privatindkomst over 400.000 kr. og 5–9 års erhvervs erfaring	0,0251	0,0245
Enlig 30–39-årig færdiguddannet (samfundsvidenskabelig LVU) mand med job i den finansielle sektor, årlig privatindkomst over 400.000 kr. og 5–9 års erhvervs erfaring	0,0296	0,0308

LVU: Lang videregående uddannelse.

Kilde: VK 2005b,161.

<sup>175</sup>) Velfærdskommissionen har også beregnet udvandringssandsynligheder for perioden 1995–1997. På det tidspunkt var udvandringstilbøjeligheden en god del højere for de højtuddannede, men den er senere kommet tilbage på niveauet fra 1989–1991. Det er således tale om en midlertidig top og ingen trend i retning af øget udvandringstilbøjelighed.



Endvidere viser kommissionens analyser, at danskere generelt ikke er specielt udvandringslystne. I løbet af en trediveårsperiode har danske statsborgere en årlig udvandringsfrekvens på omtrent en halv procent. Inden to år er gået, kommer halvdelen af de udvandrede tilbage, og efter ti år er mere end 80 procent kommet hjem igen. »Hjerneflugten« er således både begrænset og temporær.

Som en følge af et generelt højere uddannelsesniveau vil antallet af højtuddannede emigranter efterhånden stige, selvom udvandringstilbøjeligheden skulle holde sig konstant. Et højere antal udvandrere vil imidlertid have en marginal effekt på den langsigtede finanspolitiske holdbarhed, med mindre genindvandringstilbøjeligheden ændres markant, sådan at de, der udvandrer, stort set forbliver udenlands (VK 2005b, 168–169).

Mens den ene kommissionsrapport viser, at femten års stigende internationalisering ikke har påvirket danskernes udvandringstilbøjelighed det allermindste, fremhæver den anden rapport øget udvandring, som følge af stigende internationalisering, som et argument for at indføre studieafgifter.

Internationalisering og globalisering kommer i denne forbindelse ud på ét. Pointen er, at Velfærdskommissionens og andres beregninger foretaget på et meget solidt datamateriale bliver fuldstændig tilsidesat til fordel for kommissionens rent spekulative kig i krysstalkuglen.

Fremtiden kan ikke nødvendigvis forudsiges ved hjælp af fremskrivninger af tendenser i fortid og nutid. Der kan altid ske noget nyt, og historiske processer kan accelereres. Med tanke på kommissionens præferencer for forskningsbaseret viden er det dog meget underligt, at dens egen påvisning af, at udvandringstilbøjeligheden er konstant i en periode med øget globalisering overhovedet ikke bliver reflekteret, når kommissionen diskuterer globalisering og finansiering af de videregående uddannelser.

Det betyder for det første, at Velfærdskommissionens diskussion er uden grundlag i eksisterende viden. For det andet kan man undre sig over, at kommissionen ikke har fundet anledning til at undersøge, hvad det er, der åbenbart fastholder danskerne så stærkt.

Det kunne det ellers være interessant at vide noget om, og her må man sige, at Velfærdskommissionen forsømmer sin opgave. Er det de gode børnepasningsmuligheder, der gør, at folk så vidt muligt søger hjem, når de skal have børn? Er det de favorable forhold for studerende, der gør, at de unge tager det meste af uddannelsen i Danmark, og at de i den forbindelse får opbygget så stærke netværk, at det i realiteten mindsker fristelsen til at søge arbejde i udlandet? Hvis det er tilfældet, kan man endog forestille sig, at den høje danske dimittendalder bidrager yderligere til at holde på den højtuddannede arbejdskraft. Og man kan forestille sig, at studieafgifter ville øge tilbøjeligheden til at søge til udlandet på et så tidligt tidspunkt, at de sociale bånd til Danmark ville blive svagere. Hvad er det i det hele taget, der styrer de højtuddannedes flyttemønster? Velfærdskommissionen lader os tilbage uden svar. Den stiller ikke engang spørgsmålet. Det eneste, vi ved, er, at de unge p.t. ikke lader sig friste.

## Afslutning

På baggrund af debatten om PISA-undersøgelsens resultater, som står helt centralt i Velfærdskommissionens rapport, kan man få indtryk af, at sociale forskelle i deltagelse på uddannelse udover obligatorisk skolegang udelukkende skyldes, at børn med forskellig baggrund har uligt præstationsniveau. Min undersøgelse viser imidlertid, at præstations-

forskelle langt fra er hele forklaringen, fordi der også blandt personer på samme præstationsniveau er store sociale rekrutteringsforskelle.

Hvis de foreslåede reformer i folkeskolen virker efter hensigten, kan det forhøjede præstationsniveau, reformerne medfører, på længere sigt bidrage positivt til det generelle uddannelsesniveau i Danmark. Når det derimod gælder det betydelige potentiale, der allerede eksisterer blandt arbejderbørn med et højt præstationsniveau fra gymnasiet, vil reformer i folkeskolen ikke have effekt på efterspørgselen efter videregående uddannelse.

Studieafgifter vil formentlig heller ikke have en positiv indvirkning på situationen, da arbejderklassens efterspørgsel efter uddannelse nok vil være mere følsom for ændringer på omkostningssiden end det, efterspørgselen til grupper med en mere solid familieøkonomi og traditioner for uddannelse vil være.

Velfærdskommissionen skulle ifølge kommissoriet levere »dybtgående analyser« af mulige reformforslag. Ikke alene forsømmer kommissionen at tilvejebringe sådanne. I dens analyserapporter, som skal danne grundlag for anbefalingerne i den endelige betænkning, tilsidesættes eksisterende viden – delvis frembragt af Velfærdskommissionen selv – til fordel for spekulationer uden empirisk fundament.

*Referencer:*

- Blöndal, Sveinbjörn, Simon Field & Nathalie Girouard (2002), »Investment in Human Capital Through Upper-Secondary and Tertiary Education«. *OECD Economic Studies*, 34, 41–89.
- Det Økonomiske Råd (2001), *Dansk Økonomi. Forår 2001*. København. Det Økonomiske Råd.
- Greenaway, David & Michelle Haynes (2003), »Funding Higher Education in the UK: The Role of Fees and Loans«. *The Economic Journal*, 113, 485, F150– F166.
- Klausen, Trond Beldo (under produktion), *Et spørgsmål om klasse? Ph.d.-afhandling*. Aalborg Universitet.
- Mejding, Jan (2004), »Læsekompetence«. I Jan Mejding (red.) *PISA 2003 – Danske unge i en international sammenligning*. København. Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, 133–154.
- Velfærdskommissionen (2005a), *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*.
- Velfærdskommissionen (2005b), *Fremtidens velfærd og globaliseringen*.
- Vossensteyn, Hans & Erik Canton (2001), »Tuition fees and accessibility: the Australian HECS«. *In Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, 53–66.

## 5.1. Hvad skaber arbejdsudbud: pligt, moral eller økonomiske incitamenter?

*Per H. Jensen*

### Indledning

Regeringens Velfærdskommission (RVK) har fået til opgave at komme med forslag til, hvorledes danskernes daglige, ugentlige, årlige og livsarbejdstid kan forlænges. I RVK's kommissorium hedder det således, at RVK skal analysere »mulighederne for – og komme med konkrete forslag til – reformer, der kan øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen« (jvnf. Kommissorium for Velfærdskommissionen). Hidtil har RVK i særlig grad fokuseret på økonomiske incitamenter, som midlet til at forøge arbejdsudbuddet. Dvs. arbejdsudbuddet skal øges, ved at det fremover i højere grad skal kunne betale sig at arbejde. I de rapporter, som RVK hidtil har publiceret, (Velfærdskommissionen 2004, 2005), øjner man konturerne af forslag til forandringer i velfærdssystemet, der tager sigte på at stimulere arbejdsudbuddet. Der er lagt op til, at forandringer i skattesystemet skal gøre det mere attraktivt for den enkelte lønmodtager at forøge den daglige/ugentlige arbejdstid. Der er lagt op til, at arbejdsløse skal forøge deres årlige arbejdstid og livsarbejdstiden, idet arbejdsløses overgang til arbejde skal tilskyndes ved lavere sociale ydelser eller skattefradrag til de lavtlønnede; og RVK vil efter alt at dømme komme med forslag til at forlænge livsarbejdstiden gennem en revision af efterlønsordningen. På denne baggrund er formålet med dette kapitel at diskutere fremgangsmåder, muligheder og begrænsninger i at øge arbejdsudbuddet.

Robuste forslag med henblik på at øge arbejdsudbuddet må være forankret i robuste analyser. Her er spørgsmålet, om incitamentstankegangen er et fremadrettet og relevant analytisk værktøj. Incitamentstankegangen blev udviklet i slutningen af 1800-tallet og begyndelse af 1900-tallet, dvs. for mere end 100 år siden, og incitamentstankegangen bygger på forestillinger om, at der eksisterer nogle klart definerede og absolutte grænser mellem arbejde og ikke-arbejde. Ifølge teorien er mennesket indrettet således, at det foretrækker *ikke* at arbejde, fordi alt arbejde er en lidelse, noget ubehageligt og et offer. Ja, der er ifølge teorien ligefrem »det logaritmiske Forhold mellem Arbejdets Kvantum og Ulystfølelsen« (Birck, 1936:13). Da alt arbejde således er forbundet med smerte, så er det kun økonomiske incitamenter, eller økonomiske gevinster, der kan få folk til at bevæge sig over den klart demarkerede grænse mellem arbejde og ikke-arbejde.

Det er muligt, at kun økonomiske incitamenter kunne få mennesker til at bevæge sig ud på arbejdsmarkedet i industrisamfundet for 50–100 år siden. Men incitamentstankegangen er en beskrivelse af motiver for menneskelige handlinger, der i mindre og mindre grad er virkelighedsoverensstemmende. Derfor har incitamentstankegangen flere gange været

erklæret død (Mossin 2003). Dels på grund af dens forældede, skrivebordsteoretiske og verdensfjerne forudsætninger, dels fordi tankegodset ikke tåler at blive testet empirisk. Alligevel har teorien vist sig ganske sejlivet. Det fascinerende og tiltrækkende ved incitamentstankegangen er, at den kan levere simple (eller forsimplede) svar på komplekse problemer, og kan udpege instrumenter og værktøjer, der kan få politikerne til at fremstå som handlekraftige.

I det moderne post-industrielle samfund er arbejdet en central markør for identitetsdannelsen, dvs. vi går i stigende grad på arbejde for at realisere os selv, udfylde individuelle potentialer m.v., og i det post-industrielle samfund vil bl.a. teknologiske innovationer, f.eks. informationsteknologien, bidrage til at opløse grænsen og skelnelinierne mellem arbejde og ikke-arbejde (Ransome, 1999; Castels, 2000). Et helt banalt spørgsmål er for eksempel, om man er på arbejde eller ikke når man derhjemme checker sin mail? Grænserne mellem arbejde og ikke-arbejde er således i stigende grad ved at forsvinde. Incitamentstankegangen kan slet ikke gribe eller forstå den nye arbejdskultur, der er opstået med IT-revolutionen. Derfor er incitamentstankegangen langt hen ad vejen en blindgyde, hvis ønsket er fremadrettet at møde velfærdssamfundets udfordringer.

I incitamentstankegangen eksisterer der en klar adskillelse mellem arbejde og ikke-arbejde (Williams, 2005). Når der foretages grænsedragninger mellem arbejde og ikke-arbejde, bliver man ofte blind for, at »ikke-arbejde« kan tage form af en lang række (ulønnede og uformelle) aktiviteter. I incitamentstankegangen kan »ikke-arbejde« kun anskues som noget negativt; aldrig som en ressource for samfundet, der styrker samfundets sammenhængskraft. Når fordringen er, at flere skal i lønnet arbejde, og det kun er lønnet arbejde, der tæller, så risikerer man, at mange uformelle aktiviteter, herunder det frivillige sociale arbejde, usynliggøres. Og når man usynliggør uformelle aktiviteter, så risikerer man også, at man overvurderer omfanget af de skjulte ressourcer, der kan mobiliseres for arbejdsmarkedet. Når målsætningen er at få folk til at gøre en ekstra indsats, så er der også en tilbøjelighed til, at man negligerer, at der er ganske mange problemer forbundet med at forøge arbejdsudbuddet. Det er således påvist fra mange sider, at individer og familier allerede i dagens samfund lider skade, fordi vi arbejder for meget. Et øget arbejdsudbud kan således bidrage til, at ubalancerne mellem arbejde og fritid yderligere forstærkes, hvilket kan blive særdeles omkostningsfyldt, både for det enkelte individ, familien og for samfundet. Derfor er det heller ikke sikkert, at der er meget store samfundsøkonomiske gevinster forbundet med at forøge arbejdsudbuddet.

I øvrigt er det værd at bemærke, at RVK i dens analyser ikke efterlever helt basale grundsætninger i økonomisk teori, og at sentensen »det skal kunne betale sig at arbejde« blot er et politisk »statement« og en moraliserende eufemisme for, at et samfund med større økonomiske og sociale uligheder er ønskværdigt. Det er endeligt besynderligt, at RVK næsten udelukkende fokuserer på økonomiske incitamenter, når empiriske analyser sandsynliggør, at arbejdsudbuddet i dagens Danmark kun i meget ringe grad styres af økonomiske incitamenter.

## Forholdet mellem det formelle og uformelle arbejde

Distinktionen mellem arbejde og ikke-arbejde lægger op til, at samfundet kan beskrives som bestående af to distinkte og klart adskilte sfærer. På den ene side har man den offentlige og økonomiske sfære, der er en arena for aktiviteter, der antager form af lønarbejde. På den anden side har man den uproduktive og passive reproduktions- og konsumtions-

sfære, der aftager varer og tjenesteydelser fra den »offentlige« sfære, og som er en arene for »ikke-arbejde« eller ikke-aktivitet (jf. Taylor 2004). At betragte »ikke-arbejde« som udelukkende en uproduktiv aktivitet, er dog udenfor al sund fornuft. Udenfor den formelle økonomi foregår der en ganske omfattende velfærdsproduktion af goder og tjenesteydelser (Williams & Windebank, 1998; Pfau-Effinger, 2004; Pfau-Effinger et al., 2004). Denne velfærdsproduktion tager bl.a. form af hus- og omsorgsarbejde, sort arbejde og frivilligt arbejde.

Historisk har hus- og omsorgsarbejdet levet en skyggetilværelse. Takket være kvindebevægelsen er denne form for arbejde i stigende grad synliggjort. Kvindebevægelsen har siden 1960'erne søgt at gøre oprør mod den traditionelle distinktion mellem arbejde og ikke-arbejde, da denne distinktion historisk har fungeret kønsdiskriminerende og kvindeundertrykkende. Siden 1960'erne er uligheden i kønsarbejdsdelingen i hjemmene blevet mindre (Lausten & Sjørup, 2003). Men dette kan ikke skjule det faktum, at der dagligt udføres et ganske omfattende uformelt og ulønnet arbejde i hjemmene, og at dette arbejde er nødvendigt, hvis familierne skal have deres dagligdag til at fungere.

For så vidt angår det sorte arbejde, så er det estimeret, at sort arbejde i 1998 udgjorde 3% af bruttonationalproduktet, og at cirka 20% af den danske befolkning i 2001 i større eller mindre grad udførte sort arbejde (Mogensen, 2003; Pedersen, 2003). Man må altså konstatere, at der i Danmark findes en ikke ubetydelig sektor, hvor der udføres udeklarede arbejde, dvs. arbejde, der ikke registreres. Samfundsøkonomisk ville det være en fordel, hvis det sorte arbejde kunne konverteres til formelt lønarbejde, da en sådan konvertering ville generere nye skatteindtægter, der kunne bidrage til at medfinansiere velfærds-samfundets fremtidige udfordringer. Ifølge RVK er det især den høje beskatning af arbejdskraft, der skaber incitament for den enkelte til at udbyde sin arbejdskraft på det uformelle arbejdsmarked (se Velfærdskommissionen 2005:204). Ergo vil en lavere beskatning på arbejdskraft være løsningen på sortarbejdsproblemet. RVK's forslag virker dog ikke hensigtsmæssigt, da man søger at skyde spurve med kanoner. Rockwool fondens undersøgelser har således påvist, at hovedparten af sort arbejde i Danmark udføres som vennetjenester, hvor der ikke kommer penge på bordet. Denne adfærd kan næppe ændres ved at sænke beskatningen på arbejdskraft.

Det frivillige arbejde antager mangfoldige former; f.eks. er man leder i en sportsklub, besøgsven m.v. Ældresagen har påvist (se f.eks. Leeson 2005), at ældre, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet, er en vigtig ressource i det frivillige arbejde. Når man tegner et billede af ældre som udelukkende en passiv økonomisk byrde for samfundet, er det altså forkert. Det er dog ikke ældre, der i størst omfang løfter det sociale arbejde. Den typiske frivillige »arbejder« er en familiefader, der er i fuldtidslønnet arbejde, har en videregående uddannelse, og er i alderen 35–54 år (Anker & Koch-Nielsen, 1995).

Det uformelle arbejde kan antage mange andre former end de ovenfor nævnte, og der er mange gode grunde til at inddrage det uformelle arbejde i en diskussion af velfærds-samfundets fremtid. Det bør således pointeres, at samfundets velfærdsproducerende kapaciteter ikke kun kan aflæses af det officielt registrerede arbejdsudbud. En stor del af velfærdsproduktionen i dagens Danmark foregår som uformelle aktiviteter, dvs. som et »skjult« udbud af arbejdskraft. Hvis en del af det uformelle arbejde formaliseres, f.eks. ved at man begynder at aflønne deltagerne i den frivillige sektor, så sker der altså ikke nødvendigvis en vækst i det samlede volumen af arbejde, der udføres i samfundet. Og hvis man videre medtænker, at meget af det uformelle arbejde ikke kan undværes, f.eks. hus- og omsorgsarbejdet, så bliver det også klart, at det uformelle arbejde sætter nogle naturlige

ge grænser for, hvor meget mere lønmodtagerne kan aktiveres på det ordinære arbejdsmarked.

## Negative effekter af et øget arbejdsudbud

Informationsteknologien har accelereret arbejdets flexibilisering og post-industrialisering. Disse forandringer har fostret en ny arbejdskultur, hvor arbejdet i stigende grad er blevet identitetsbærende. Den nye arbejdskultur er blevet garneret med nye organisations- og styringsteknologier, der har bidraget til at inderliggøre arbejdet (se f.eks. Andersen & Born 2000). Arbejdet er blevet et kald. Mange er blevet afhængige af at arbejde (Rasmussen, 2005), og vi fortsætter med at arbejde indtil en opgave er afsluttet. Også selvom det betyder, at arbejdet foregår udenfor den almindelige arbejdstid. Effekten er, at grænsen mellem arbejde og fritid er på vej til at forsvinde.

Den nye arbejdskultur er et dræn i de aktiviteter, der foregår i civilsamfundet (Jacobsen & Tonboe 2004). Desuden gør det voksende arbejdspress os mere stressede. Alt i alt truer den nye arbejdskultur livskvaliteten og helbredet. På en konference, der for nyligt blev afholdt af Teknologirådet, kunne det dokumenteres, at 33% af sygefraværet skyldes dårlig trivsel, herunder manglende balance mellem arbejdsliv og andet liv (Teknologirådet 2005). Da sygefravær årligt koster samfundet ca. 27 mia. kroner, så er der ganske meget at hente, hvis det er muligt at genfinde balancen mellem arbejdsliv og andet liv, og dermed modvirke væksten i antallet af stressrelaterede sygdomme, så som udbrændthed, depression, hjertekarsygdomme m.v.

Dem, der især (men ikke kun) rammes af udbrændthed, depressioner m.v. er de befolkningsgrupper, der i litteraturen ofte beskrives som »work rich – time poor«, og som er økonomisk velbjergede (se f.eks. Kring, 2005). Spørgsmålet er derfor, om det samfundsøkonomisk er fornuftigt, at give skattelettelse til de økonomisk bedst stillede med henblik på at få dem til at arbejde endnu mere, end de gør i forvejen, og dermed yderligere ødelægge balancen mellem arbejdsliv og familieliv.

## RVK efterlever ikke helt basale grundsætninger i økonomisk teori

Helt elementære indføringer i neoklassisk økonomisk teori gør rede for, at arbejdsudbudet – eller arbejdsudbudsbeslutningen – er en funktion af præferencer og budgetrestriktioner (se f.eks. Keiding 1989). Med givne præferencer vil arbejdsudbuddet ændres med ændringer i de endogene (dvs. husholdningsudgifter m.v.) og exogene (dvs. løn, velfærdsydelsernes størrelse m.v.) budgetrestriktioner. For eksempel, hvis vore husholdningsudgifter stiger, så må vi også arbejde noget mere, for at bevare et uændret forbrugsniveau. Men præferencerne er ikke givne. Skattelettelse, for eksempel, kan både få os til at arbejde mere eller arbejde mindre. Hvis vi får en skattelettelse kan vi vælge at gå ned i arbejdstid, og alligevel fastholde vort nuværende forbrugsniveau, eller vi kan arbejde mere, og dermed accelerere vore forbrugsmuligheder. I økonomisk teori beskrives disse modsatteffekter som henholdsvis en substitutions- og indkomsteffekt. Fordi en skattelettelse kan have modsatteffekter på arbejdsudbuddet, så vil effekten af skattelettelse være meget vanskelig at forudsige. I økonomisk teori beskrives dette fænomen som »den bagudbøjede arbejdsudbudskurve«.

Den bagudrettede arbejdsudbudskurve angiver, at skattelettelsers effekt på arbejdsudbuddet er helt afhængig af præferencerne; dvs. afhængig af, hvad det enkelte individ

ønsker sig af livet. Derfor er præferencefunktionen meget vigtig at analysere, hvis man vil komme med et nogenlunde robust bud på, hvordan nyordninger af velfærdsstaten vil influere på fremtidens arbejdsudbud. Derfor er det også et problem, når præferencefunktionen hos RVK forbliver en »black-box«<sup>176</sup>), dvs. noget, der burde, men rent faktisk ikke analyseres. RVK analyserer ikke befolkningens præferencer for arbejde/ikke-arbejde, hvis de f.eks. stilles en skattelettelse i udsigt. I stedet bygger RVK's analyser på firkantede forestillinger om, at stærkere incitamenter (f.eks. skattelettelser) har en automatisk udløsende effekt på arbejdsudbuddet i opadgående retning. I RVK vurderer man således, at »substitutionseffekten samlet set er større end indkomsteffekten« (Velfærdskommissionen 2005: 178). Det er mærkeligt, at denne konklusion ikke har skabt stor opmærksomhed blandt økonomer, fordi konklusionen reformulerer noget af det grundlæggende tankegods i økonomisk teori. At konklusionen ikke har skabt større røre skyldes uden tvivl, at konklusionen i virkeligheden er yderst tyndt funderet. Udsagnet bygger ene og alene på et såkaldt »Discussion Paper« trykt i 2001<sup>177</sup>). Det må derfor fastholdes, at det ikke helt er i overensstemmelse med incitamentstænkningens teoretiske grundforudsætninger, når RVK tillader sig at sige noget om arbejdsudbuddet uden at reflektere præferencefunktionen.

Ifølge incitamentstænkningen vil uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer forårsage fleksibilitets- og strukturproblemer på arbejdsmarkedet. I dette perspektiv har Nina Smith, der er et sagkyndigt medlem af RVK, gjort gældende, at der på det danske arbejdsmarked er »betragtelige incitamentsproblemer« (Smith 1998: 190). Dette udsagn bygger på, at 20% af de beskæftigede i 1996 havde en nettogevinst på mindre end kr. 500,- pr. mdr. ved at gå på arbejde 37 timer pr. uge frem for at oppebære arbejdsløshedsdagpenge. Men er dette et incitamentsproblem? Man kan kun være enig med Nina Smith, hvis det forholdt sig sådan, at de 20% af de beskæftigede, hun taler om, reelt valgte at hæve arbejdsløshedsdagpenge frem for at gå på arbejde. Men hendes egne tal viser jo, at dette i virkeligheden ikke er tilfældet. Hendes tal viser, at en meget stor del af danske lønmodtagere går på arbejde, selvom de økonomiske gevinster herved er ganske begrænsede.

I overensstemmelse hermed konstaterer man i RVK, »at mange danskere arbejder på trods af meget små økonomiske gevinster ved at gøre det« (Velfærdskommissionen 2004: 111). Alligevel er det i RVK's analyserapporter et gennemgående mantra, at »det skal kunne betale sig at arbejde«. Lomme filosofisk lyder det rigtigt. Hvem kan ved sine fulde fem påstå, at det ikke skal kunne betale sig at arbejde? Det er umuligt at argumentere imod udsagnet. Alligevel er udsagnet ganske problembefængt.

For det første: I økonomisk teori er det kun det enkelte individ, dvs. den rationelle aktør, der ved, hvornår det kan betale sig for ham/hende at arbejde eller ikke. Den enkelte aktør foretager således en individuel lyst-smerte kalkulation inden han/hun handler. Lyst-smerte kalkulationen handler om, at den enkelte aktør afvejer det offer (at arbejde), som tilegnelsen af et gode forvolder, imod præferencerne for godet og godets utilitet (lysten ved at eje en bil). Hvis det enkelte individ er i arbejde, så er det med andre ord fordi, der er et overskud i lyst-smerte kalkulationen. Anderledes formuleret kan man sige, at hvis det enkelte individ er i arbejde, så er det fordi det for ham/hende kan betale sig at arbejde,

<sup>176</sup>) Det er ikke usædvanligt at præferencefunktionen er en »black-box« i analyser med afsæt i incitamentstænkningen. Den pragmatiske begrundelse herfor er, at man hævder, at ved forskellige handlealternativer, så vil præferencerne afsløres ved de valg, som aktørerne træffer. Dvs. hvis man er arbejdsløs er det fordi, man har præferencer for at være arbejdsløs. At være arbejdsløs eller ikke betragtes med andre ord som et frit valg.

<sup>177</sup>) Den reference, der anvendes til at underbygge argumentet, er i sin helhed: Frederiksen, A., E. K. Graversen og N. Smith (2001): Overtime Work Dual Job Holding and Taxation, IZA Discussion Paper No. 323, juli 2001.

uanset om nettogevinsten herved er på mindre end kr. 500,- pr. mdr. Forskellige individer har forskellige lyst-smerte tærskler. Om det kan betale sig at arbejde er med andre ord et individuelt anliggende. Det er kun den enkelte aktør, der suværent kan afgøre, om det for ham/hende på et givet tidspunkt og under nogle givne omstændigheder kan betale sig at arbejde eller ej. Ergo, hvis vi bruger den økonomiske videnskab som referenceramme, så kan vi ikke sidde her som dommere og vurdere, om det for hr. Hansen i Brønderslev kan betale sig at arbejde, fordi han netto har mindre end kr. 500,- pr. mdr. ved at gå på arbejde. At det for hr. Hansen skal kunne betale sig at arbejde er derfor et rent moralsk udsagn, der ikke er forankret i økonomisk teori.

For det andet: Udsagnet om, at det skal kunne betale sig at arbejde, er paternalistisk. Man udtaler sig kategorisk på andres vegne, endskønt disse andre gennem deres arbejdsmarkedsdeltagelse viser, at det faktisk kan betale sig for dem at arbejde, selvom udbyttet herved er mindre en kr. 500,- pr. mdr. RVK's udsagn om, at det skal kunne betale sig at arbejde, er derfor ren moralisering, dvs. RVK fortæller os, hvad der er rigtigt og sømmeligt i denne verden, uden nærmere at klargøre, det ståsted eller det grundlag, hvorfra der moraliseres. Det er i denne sammenhæng mærkeligt, at RVK ikke præsenterer os for mere præcise overvejelser over, hvornår og under hvilke betingelser man i RVK mener, det kan betale sig at arbejde. Som læser får man intet svar, hvis man spørger: Hvor stor skal forskellen mellem velfærdsydelse og mindsteløn mere præcist være, før det ifølge RVK kan betale sig at arbejde? Hvad skal den økonomiske nettogevinst være, før det kan betale sig at arbejde? Det er tilsvarende besynderligt, at man i tilknytning til RVK's krav om, at det skal kunne betale sig at arbejde, ikke rejser en diskussion om, hvad man kan anse for at være retfærdige/ikke-retfærdige indkomstforskelle i det moderne velfærdssamfund. I det hele taget leder man i RVK's rapporter forgæves efter overvejelser over fordelingsretfærdighed (jf. f.eks. Roemer (1996)).

Hvis det i højere grad skal kunne »betale sig at arbejde«, er der logisk tre veje at gå. Man kan hæve lønningerne eller sænke skatterne og velfærdsydelse, og det ligger i RVK's argumentationsfigurer, at velfærdsydelse og skatterne skal sænkes. Dermed bliver opgaven, relativt at forringe livsvilkårene for de mest marginaliserede og dårligst stillede befolkningsgrupper i samfundet. Når RVK argumenterer for, at »det skal kunne betale sig at arbejde«, så argumenterer man indirekte for en samfundsmodel, der indeholder større afstand mellem top og bund i økonomisk og social henseende. At det skal kunne betale sig at arbejde er med andre ord blot en eufemisme for, at et samfund med større sociale og økonomiske uligheder er ønskværdigt.

## Arbejds motivation

RVK's analyser bygger næsten udelukkende på den økonomiske incitamentstankegang. Dette er i nogen grad overraskende, fordi RVK selv formulerer, at mange andre forhold end økonomiske incitamenter er vigtige for, om man er i arbejde eller ej (se Velfærdskommissionen 204: 111). F.eks. nævner RVK faktorer så som »arbejdsnormer« og »værdier knyttet til det at have et arbejde«. Disse udsagn afspejler, at der i virkeligheden er stor usikkerhed om, hvad der rent faktisk udløser det enkelte individs beslutning om at udbyde sin arbejdskraft. Det er forstemmende, at RVK's analyser ikke afspejler egne indsigter om disse usikkerheder.

Ved hjælp af data fra International Social Survey Programme (ISSP) er det muligt at analysere danskernes arbejds motivation i komparativ belysning. I de lande, der er tilsluttet



ISSP-programmet, har man bedt et repræsentativt udsnit af befolkningen i alderen 18-59 år om at tage stilling til følgende udsagn: »Jeg ville være glad for at have et arbejde, også selv om jeg ikke har brug for pengene«. Ved hjælp af dette udsagn søger man at afdække, om det er økonomiske eller postmaterielle (Inglehart 1990) værdier, der får folk til at arbejde. Hvorledes der er svaret på udsagnet fremgår af Tabel 1.

Tabel 1: Danskernes arbejdsmotivation i komparative belysning (Udsagn: Jeg ville være glad for at have et arbejde, også selv om jeg ikke har brug for pengene)

Land	»Helt enig« eller »delvis enig« pct.	PDI pct.
Sweden	75	64
Denmark	78	62
Norway	74	61
Poland	71	53
Israel	70	53
Switzerland	70	52
Japan	69	51
New Zealand	68	51
Germany	71	50
USA	60	36
Hungary	57	35
Portugal	63	34
Philippines	57	29
Canada	53	28
Great Britain	55	27
France	53	21
Netherlands	52	21
Cyprus	47	19
Ireland	52	18
Spain	52	15
Czech Rep.	47	15
Russia	45	10
Slovenia	43	0
Bulgaria	36	-7

Kilde: ISSP 1997, spørgsmål 2b (v10)

Anm: PDI er et såkaldt »Percentage Difference Index«, der er regnet ud på følgende måde: »Helt enig« og »delvis enig«, minus »delvis uenig« og »helt uenig«.

Som det fremgår af Tabel 1, er Danmark det land blandt alle ISSP landene, hvor postmaterielle værdier synes at være allermest udbredte og den væsentligste arbejdsmotivation. Hele 78% af befolkningen i Danmark er »helt enig« eller »delvis enig« i, at de gerne vil

have et arbejde, også selvom de ikke har brug for pengene. Tabel 1 viser endvidere, at Danmark, Sverige og Norge ligger i toppen, når det drejer sig om udbredelsen af postmaterielle arbejdsmotiver. Dette er ganske interessevækkende, efter som man i de 3 lande finder højt udviklede institutionelle velfærdsstater. I højtudviklede institutionelle velfærdsstater, der bl.a. er karakteriseret ved at have generøse velfærdsydelse, kan det ifølge RVK ikke betale sig at arbejde. Men dette kan vel også være ligegyldigt, hvis det er postmaterielle værdier, der fungerer som den primære arbejdsmotivation?

Man kunne forestille sig, at der er forskelle mellem de beskæftigede og de arbejdsløse i deres arbejdsmotivation. Altså, at dem, der er i beskæftigelse, primært er motiveret af postmaterielle værdier, medens dem, der er arbejdsløse, primært er drevet af økonomiske motiver. Hvis de arbejdsløse primært lader sig styre af økonomiske motiver, så kan arbejdsløsheden, for dem der er arbejdsløse, være selvvalgt, fordi det ikke kan betale sig at arbejde. ISSP-data kombineret med data fra Eurobarometer peger imidlertid på, at også danske ledige har en højere postmateriel arbejdsmotivation end ledige i de øvrige ISSP lande (Larsen 2003a: 221).

Man kan endvidere forestille sig, at der er en forskellig arbejdsmotivation i forskellige grupper af ledige. F.eks. kan man antage, at jobsøgningen er mindre intensiv blandt lavtlønsgrupper end blandt højt lønsgrupper, fordi arbejdsløshedsdagpengenes nettokompensation er betydelig højere blandt lavtlønnede end blandt højt lønnede. I projektet »Arbejdsløshed, marginalisering og medborgerskab: Den danske velfærdsstat i komparativt perspektiv« har man undersøgt jobsøgningsintensiteten blandt forskellige grupper af arbejdsløse. Man har således søgt at kortlægge jobsøgningsmønstrene i 4 grupper arbejdsløse. Det drejer sig om de arbejdsløse, (1) der i et fremtidigt job forventer at få en løn på dagpengeniveau eller under, (2) der forventer en løn, der ikke berettiger til fuld dagpengesats, (3) der forventer en løn, der ligger 25% over den nuværende dagpengesats, og (4) der forventer en løn, der ligger mere end 25% over den nuværende dagpengesats. Resultaterne fra undersøgelsen er ikke helt entydige. Dog peger undersøgelsen »i retning af, at de økonomiske incitamenter har begrænset indflydelse på de lediges ønske om job og deres faktiske søgeadfærd« (Larsen 2003b: 154).

## Konklusion

I RVK's analyserapporter nævnes flere gange, at mange andre forhold end økonomiske incitamenter er vigtige for, om man er i arbejde eller ikke. Alligevel er RVK's refleksioner over, hvorledes arbejdsudbuddet kan øges, næsten udelukkende bygget op omkring incitamentstankegangen. Og dette på trods af, at der hverken er teoretisk eller empirisk belæg for at sige, at f.eks. skattelettelse vil forøge arbejdsudbuddet i opadgående retning. Derimod tyder meget på, at danskere i særdeles høj grad er udstyret med en »postmateriel« arbejdsorientering. 78% af danskerne siger, at de gerne ville have et arbejde, også selv om de ikke har brug for pengene. Undersøgelser viser, at danskerne går på arbejde for at realisere sig selv og udmønte individuelle potentialer. Et fænomen, der vil blive endnu mere udbredt, efterhånden som postindustrialiseringen bemægtiger sig alle afkroge af samfundet.

Hvis man vil øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen blandt arbejdsløse, så er det vigtigt at være opmærksom på, at også arbejdsløse er udstyret med en postmateriel arbejdsorientering. Det er ikke kun økonomiske incitamenter, der styrer de arbejdsløses ønske om job og deres faktiske søgeadfærd. Hvis man vil tvinge de arbejdsløse til at intensivere deres søgeadfærd ved at skære i velfærdsydelse, så er det langt fra sikkert, at en sådan incitaments-

regulering vil have nogen beskæftigelseseffekt. De arbejdsløse gør allerede en stor indsats for at få arbejde. Når man ønsker at styre de arbejdsløse ved hjælp af incitamentsreguleringer, så bliver de arbejdsløse straffet i dobbelt forstand. Først smides de arbejdsløse ud i arbejdsløshed, og dernæst skæres der i deres arbejdsløshedsundersøttelse.

For så vidt angår dem, der allerede er i arbejde, er der lagt op til, at de skal gøre en »ekstra indsats«, og at skattelettelser skal fungere som det vigtigste incitament i bestræbelserne på at forøge arbejdsudbuddet. Som nævnt er der dog ingen garanti for, at skattelettelser vil få folk til at arbejde mere. Ifølge økonomisk teori kan skattelettelser både give anledning til en indkomsteffekt og en substitutionseffekt, hvilket betyder, at det ikke er til at forudsige noget om de faktiske adfærdseffekter af eventuelle skattelettelser. Også i andre dimensioner er RVK's diskussion om, at der skal gøres en ekstra indsats, problembefængt.

For det første bygger RVK's diskussion på forestillinger om, at der er klare demarkationslinier mellem arbejde og ikke-arbejde, og at ikke-arbejde kan synonymiseres med ikke-aktivitet. Det negligeres, at kategorien »ikke-arbejde« dækker over, at der uden for det ordinære arbejdsmarked udføres en masse uformelt arbejde. Den velfærdsproduktion, der tager form af hus- og omsorgsarbejde, sort arbejde, frivilligt arbejde m.v., sætter nogle naturlige grænser for, hvor meget det samlede volumen af lønarbejde yderligere kan forøges.

For det andet er det slet ikke muligt at opretholde distinktionen mellem arbejde og ikke-arbejde i det postindustrielle samfund, fordi det postindustrielle samfund fostrer en arbejdskultur, hvor skelnelinierne mellem arbejde og ikke-arbejde tenderer til at opløses. Dvs. når RVK så ensidigt fokuserer på incitament, så forstår de slet ikke den arbejdskultur, der er ved at opstå med IT-revolutionen m.v., og kan derfor heller ikke levere overbevisende svar på velfærdssamfundets udfordringer.

For det tredje er det mærkeligt, at diskussionen om, at der skal gøres en »ekstra indsats«, føres parallelt med en diskussion om, at vi arbejder for meget, og at dette har en lang række meget negative konsekvenser for den enkelte, familierne og samfundet som helhed. Hvis vi alle gjorde en »ekstra indsats«, så kunne effekten være, at civilsamfundet vil lide overlast; at vi selv lider overlast, fordi der vil opstå ubalancer mellem familie og arbejdsliv; at vi vil trives dårligere og at vi vil blive mere syge i form af udbrændthed, depression og hjertekarsygdomme m.v. Alt i alt vil en »ekstra indsats« på arbejdsmarkedet kunne aflæses som en yderligere belastning af velfærdsstaten på social- og sundhedsområdet.

RVK vil øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen ved at ændre på incitamentsstrukturerne. Problemet er dog, at der ikke er nogen garanti for, at incitamentsstyringen rent faktisk virker. Frem for at sige dette åbent og ærligt, så formuleres incitamentstankegangen ind i floskler om, at »det skal kunne betale sig at arbejde«. Ingen kan være uenig om, at det skal kunne betale sig at arbejde. Men hvad betyder udsagnet mere præcist? I RVK's aftapning betyder udsagnet, at større økonomiske og sociale uligheder i samfundet er ønskværdige. Det er uklart, hvorfor det er ønskværdigt med større sociale og økonomiske uligheder. Hvis det er sandt, at det er postmaterielle værdier, der i ganske stort omfang driver os til at arbejde, så vil større ulighed ikke bidrage til at effektivisere økonomiens organiseringsformer.

Det kan på mange måder være fornuftigt at øge beskæftigelsen. F.eks. bør det være en oplagt målsætning at få de arbejdsløse integreret på det ordinære arbejdsmarked. Men hvorfor bruge de tvangsmekanismer, som er indlejret i incitamentstankegangen? Hvorfor ikke positivt tage afsæt i vor viden om, at de fleste danskere gerne vil og ønsker at være på arbejdsmarkedet, fordi arbejdet har en værdi i sig selv. Med afsæt i en sådan viden bliver opgaven, at udvikle politikker, der kan bidrage til at få skabt et attraktivt, rummeligt og socialt bæredygtigt arbejdsmarked for alle.

*Referencer:*

- Anker, J. & Koch-Nielsen, I. (1995) *Det frivillige arbejde*. København: Socialforskningsinstituttet
- Birck, L.V. (1936) *Læren om grænseværdien*. København.
- Andersen, N.Å. & Born, A. (2000) *Kærlighed og omstilling: italesættelsen af den offentligt ansatte*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Castels, M. (2000) *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell.
- Inglehart, R. (1990) *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*. Princeton: Princeton University Press, ISSP (1997).
- Jacobsen, M.H. & Tonboe, J. (red)(2004) *Arbejdssamfundet. Den beslaglagte tid og den splittede identitet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Keiding, H. (1989) *Mikro økonomi – Allokering og optimalitet*. Akademisk Forlag.
- Kring, C. (2005) *Arbejdsliv og familieliv. Get a balance!* Danmarks Tekniske Universitet: Institut for Produktion og Ledelse.
- Larsen, C.A. (2003a) »Arbejdsomhed eller forsøgerkultur?«, i J.G.Andersen (red), C.A. Larsen & J.B. Jensen *Marginalisering og velfærdspolitik: Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund, pp, 214-229.
- Larsen, C.A. (2003b) »Økonomiske incitament, søgeadfærd og integration på arbejdsmarkedet«, i J.G.Andersen (red), C.A. Larsen & J.B. Jensen *Marginalisering og velfærdspolitik: Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund, pp, 129-173.
- Lausten, M. & Sjørup, K. (2003) *Hvad mænd og kvinder bruger tiden til – om tidsmæssig ligestilling i danske familier*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Leeson, G.W. (2005) *Fritid og frivilligt arbejde. Ældre Sagen: Ældre Sagens Fremtidsstudie: Rapport nr. 5*.
- Mogensen, G.V. (2003) *Skattesnyderiets historie*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwoolfonden.
- Mossin, A. (2003) »Velfærdsordningerne og incitamenttankegangen«, i K.Bregm (red.) *Økonomiske incitament & markeder*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 83-104.
- Pedersen, S. (2003) *Sort arbejde i Skandinavien, Storbritannien og Tyskland*, i *Nyt fra Rockwoolfondens forskningsenhed*, juni 2003.
- Pfau-Effinger, B. (ed)(2004) *Review of Literature on Formal and Informal Work in Europe*. EU-project Formal and Informal Work in Europe. Hamburg University: Discussion paper no. 2.
- Pfau-Effinger, B. et.al. (2004) *Formal and informal work in Europe. A comparative analysis of their changing relationship and their impact on social integration*. EU-project Formal and Informal Work in Europe. Hamburg University: Discussion paper no. 1.
- Ransome, P. (1999) *Sociology and the Future of Work*. Contemporary Discourses and Debates. Aldershot: Ashgate.
- Rasmussen, P. (2005) *Når arbejdet tager magten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Roemer, J.E. (1996) *Theories of Distributive Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Smith, N. (1998) »Økonomiske incitament til at arbejde«, i N.Smith (red) *Arbejde, incitament og ledighed*. Århus: Rockwool Fondens Forskningsenhed/Aarhus Universitetsforlag.
- Teknologirådet (2005) *Stress og harmoni i arbejde og liv. Fra rådet til tinget – Teknologirådets Nyhedsbrev til Folketinget*, nr. 201.
- Taylor, R.F. (2004) *Extending conceptual boundaries: work, voluntary work and employment*. *Work, employment and society*, 18(1):29-49.
- Velfærdskommissionen (2004) *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. Velfærdskommissionen.
- Velfærdskommissionen (2005) *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*. Velfærdskommissionen.
- Williams, C.C. (2005) *The solidarity and entrepreneurial cultures of the informal sphere: beyond the formal/informal binary hierarchy*. Paper presented at the International Workshop on »Hidden work regimes: informal work and social cohesion in Europe«. University of Hamburg, 27-28 May 2005.
- Williams, C.C. & Windebank, J. (1998) *Informal Employment in the advanced economies. Implications for work and welfare*. London: Routledge.

## 5.2. RVK og arbejdsmarkedet

*Thomas Bredgaard og Flemming Larsen*

### Indledning

Denne artikels formål er at kommentere Regeringens Velfærdskommissions (RVKs) foreløbige udmeldinger omkring det arbejdsmarkedspolitiske område. Der foreligger allerede et stort (men måske ikke overraskende nyt) datamateriale fra RVK på området. Dette udgøres primært af oplæg og analyserapport med titlen »*Fremtidens velfærd – Hvad gør andre lande?*« (Velfærdskommissionen 2005a: kapitel 3), men også (i mindre udstrækning) »*Fremtiden velfærd og globaliseringen*« (Velfærdskommissionen 2005b). I det følgende skal dette materiale vurderes og kommenteres. Det indebærer en beskrivelse, samt en stillingtagen til spørgsmålet om, hvad der kan læres om dansk arbejdsmarkedspolitik på det foreliggende grundlag. Derudover er det intentionen mere kritisk at vurdere RVKs tilgange til og vurderinger af arbejdsmarkedspolitikken. Kan der oplystes supplerende eller alternative forståelser af arbejdsmarkedspolitikens funktion og betydning og kan der stilles andre typer af spørgsmål omkring arbejdsmarkedspolitikken, som også fortjener opmærksomhed i et velfærdspolitisk perspektiv?

### Arbejdsmarkedet

Ser man på RVKs vurderinger af det danske arbejdsmarked, må de i udgangspunktet siges at være meget positive. Sammenlignet med andre lande vurderes det danske arbejdsmarked i dag at være relativt velfungerende og fleksibelt. Danmark er således karakteriseret ved at have en af verdens højeste erhvervsfrekvenser (dog gøres der meget ud af, at dette modificeres af færre arbejdstimer). Der er en stor andel af arbejdsstyrken, der berøres af ledighed uden at dette fører til stor langtidsledighed. Endvidere har Danmark en lav ledighed uden nævneværdige strukturproblemer eller høj lønstigningstakt. Arbejdsmarkedet kendetegnes desuden ved lav offentlig regulering (herunder særligt lav ansættelsesbeskyttelse), lille lønspredning, høj jobmobilitet og lav anciennitet i samme job (RVK, 2005a). Når man ser på det talmateriale, der præsenteres, er det ikke underligt, at der internationalt er et enormt fokus på Danmark fra forskere, journalister og politiske beslutningstagere. Det går ifølge RVKs analyser nærmest »ufatteligt« godt sammenlignet med andre lande. Det er også den vurdering, som er slået igennem internationalt, når der i den sammenhæng tales om en særlig dansk flexicurity-model (jf. Wilthagen og Tros, 2004; Bredgaard m.fl., 2005). Ofte fremdrages den gyldne danske flexicurity-trekant, hvor hjørnerne udgøres af høj fleksibilitet på arbejdsmarkedet (med bl.a. lav regulering og ansættelsesbeskyttelse), høj social sikring (med forholdsvis høje satser for understøttelse) og en aktiv arbejdsmarkedspolitik (med en blanding af motivationsskabende og opkvalificerende elementer) (jf. Arbejdsministeriet, 1999). Man kan sige at der i denne model satses på indkomstsikring og beskæftigelsessikkerhed frem for jobsikkerhed.

Det danske arbejdsmarked er således i en international sammenligning meget velfun-

gerende (jf. RVKs eget talmateriale). Der er imidlertid også et dyrt system. Danmark er således et af de lande, der har de højeste udgifter til beskæftigelsespolitik (såvel passive som aktive arbejdsmarkedsudgifter). Som det konstateres af RVK: »Sammenfattende er det danske arbejdsmarked relativt effektivt og velfungerende, men arbejdsmarkedspolitikken medfører samtidig høje omkostninger for den offentlige sektor i alt og pr. ledig« (RKV 2005a: 81).

Med denne meget veldokumenterede konstatering om at det går endog meget godt (selv om det også er dyrt) sker der et noget bemærkelsesværdigt spring i RVKs analyser. For interessen for det velfungerende arbejdsmarked viger hurtigt til fordel for en bekymring om, hvorvidt beskæftigelsespolitikken er rustet til fremtidige udfordringer og problemer på arbejdsmarkedet. Det kan undre. For set udefra må det da være en velfærdskommissions fornemste opgave at finde ud af, hvordan de forskellige elementer hænger sammen. Altså at finde nogle gode forklaringer på, hvorfor det går så godt på det danske arbejdsmarked. Uden denne viden, er det svært at udtale sig om fremtidige udfordringer og løsningsforslag. En række oplagte spørgsmål ville i den sammenhæng være: Hvordan hænger elementerne i den indirekte præsenterede flexicurity-model sammen? Hvordan spiller de velfærdspolitiske ordninger (den sociale sikring og arbejdsmarkedspolitikken) sammen med fleksibiliteten (mobiliteten) på arbejdsmarkedet? Eller endnu mere konkret, hvilke bevægelser (transitioner) kan identificeres og kan der findes forklaringsmønstre bag? Er det eksempelvis rigtigt når det internationalt påstås, at der er sammenhæng mellem social sikring og lønmodtageres risikovillighed (mobilitet)? Det vil sige, at det forhold, at det ikke er en social og økonomisk katastrofe at miste sit job i Danmark faktisk er medvirkende til at øge lønmodtagernes villighed til at skifte jobs og bevæge sig mellem forskellige positioner på arbejdsmarkedet. I det hele taget mangler der fokus på sammenhængen mellem velfærdsordninger og arbejdsmarked. Der findes faktisk en righoldig international forskningslitteratur herom. Eksempelvis om transitionelle arbejdsmarkeder, hvor der ses på bevægelser internt på og fra og til arbejdsmarkedet i relation til forskellige velfærdsarrangementer som aktivering, uddannelse, pension, børnepasning, orlov, barsel, etc. (Schmid, 1995; Schmid, 1998; Schmid og Gazier, 2002; Schmid og Schömann, 2004). Eller den hastigt voksende flexicurity-forskning, hvor sammenhænge mellem forskellige fleksibilitetsformer og velfærdsarrangementer analyseres (jf. bl.a. Wilthagen, 1998, Wilthagen og Tros, 2004). I øvrigt typer af forskning som flere danske arbejdsmarkedsforskere har taget op de seneste år (jf. Beskæftigelsesministeriet, 2005). Når RKV sætter sig for at sammenligne Danmark med andre lande på dette område, virker det besynderligt at denne forskning helt negligeres. RKV burde analysere, hvordan velfærdspolitiske ordninger har betydning for den måde, arbejdsmarkedet fungerer på, herunder det helt centrale spørgsmål: Er der mulighed for eventuelle positive effekter af velfærdsordningerne for den måde, arbejdsmarkedet fungerer på?

I stedet vælges der som sagt et noget mere negativt syn fra RVKs side. Som det formuleres. »Der er med andre ord et godt udgangspunkt i forhold til kommende udfordringer. Men et godt udgangspunkt gør det ikke alene. Nuværende strukturer kan ikke nødvendigvis understøtte en beskæftigelsesvækst af det omfang, der bliver behov for fremover« (Velfærdskommissionen, 2005a: 75).

## Globaliseringen

Et særligt problem er ifølge RVK globaliseringen og den øgede internationale konkurren-

ce om jobbene, særligt udtalt i forhold til ufaglærte og lavtuddannede (Velfærdskommissionen, 2005a, 2005b). Efterspørgslen vil fremover mere rette sig mod uddannet arbejdskraft. Da den offentligt finansierede arbejdsmarkedspolitik spiller en væsentlig rolle i forhold til forsørgelse og formidling, samt om- og opkvalificering, vil en øget indsats derfor øge presset på de offentlige finanser yderligere (Velfærdskommissionen 2005a). Og så er vi igen tilbage til den noget mærkelige udgrænsning af, hvorvidt de velfærdspolitiske udgifter er en god investering i relation til et velfungerende arbejdsmarked. For umiddelbart synes der at være to løsningsscenerier. Den første er en massiv satsning på om- og opkvalificering i forhold til et mere internationalt arbejdsmarked. Men denne udelukkes – nærmest i en sætning – som økonomisk problematisk. Den anden er at tilpasse incitamentet og lysten til at arbejde til et for nogle grupper forventet ændret (læs dårligere) arbejdsindhold og lavere løn i den skærpede internationale konkurrence om jobbene. Det er her RVK har sit afgrænsede fokus. Derfor må der ifølge RVK ses på, hvad der skaber job og fremmer lysten til at arbejde, samt balancen mellem økonomisk tryghed og tilskyndelsen til at arbejde (og bidrage til finansieringen af velfærdssamfundet) (Velfærdskommissionen, 2005a). Det er ud fra denne noget snævre forståelse, at RVK afgrænser sine analyser til næsten alene at omfatte incitamenters betydning. Der ses således på den enkeltes incitament i forhold til: 1) Ledighedsunderstøttelsens indretning (bl.a. størrelse og længde), 2) Indretningen af den aktive arbejdsmarkedspolitik (den disciplinerende del heraf) og 3) Afvejningen mellem den lediges incitament og økonomiske sikring i forskellige arbejdsmarkedsmodeller. Der ud over ses der også på betydningen af jobbeskyttelsesregler.

Hvorfor en velfærdskommission vælger et så snævert fokus er mærkværdigt. For der opereres implicit med nogle mildt sagt temmelig udokumenterede antagelser om sammenhængen mellem beskæftigelsesvækst og arbejdsudbud, hvor incitamenterne til at påtage sig (alle former for) beskæftigelse er den afgørende parameter.

Man fristes til at spørge om beskæftigelsesvækst alene sikres ved at arbejdsudbuddet tilpasser sig efterspørgslen efter arbejdskraft, hvor globaliseringen ifølge RVK forventes at skabe en efterspørgsel efter et arbejdsudbud med ringe kvalifikationer til en lavere løn for de lavtuddannede grupper. Eller kunne man alternativt forestille sig at arbejdsudbuddets sammensætning (kvalificering og løn) havde betydning for beskæftigelsesvækst i form af virksomhedsskabelse og virksomhedsplacering? Altså at arbejdsudbudets »beskaffenhed« i form af kvalificeringsniveau og tilsvarende lønninger havde selvstændig betydning for erhvervsudviklingen. Det er selvfølgelig vigtigt at virksomhedernes akutte behov for arbejdskraft kan dækkes, men dette »omvendte« perspektiv burde ofres meget mere opmærksomhed fra RVKs side (og også generelt forskningsmæssigt i øvrigt). RVK læner sig op ad en simpel udgave af Says Lov, hvor et stort arbejdsudbud i sig selv ses som en garant for høj beskæftigelse. Et tvivlsomt argument, der i øvrigt også anvendes til at påstå, at en afskaffelse af efterlønnen ikke vil øge ledigheden for ældre medarbejdere, men tværtom gennem det øgede arbejdsudbud vil øge beskæftigelsen. Denne neo-liberale argumentation forudsætter et »perfekt« fungerende arbejdsmarked, som næppe kan genfindes i praksis, og lader sig kun gøre hvis lønningerne er fuldt fleksible i såvel opadgående som nedadgående retning. Hvilket jo blandt andet forudsætter et arbejdsmarked uden overenskomster, fagforeninger og minimumslønkrav. Altså et rent tankeeksperiment.

Lad os lave et andet tankeeksperiment. Danmark har et forholdsvist højt generelt kvalificeringsniveau hos arbejdsstyrken (såvel på formelle kvalifikationer, som på mere udokumenterede kompetencer i relation til gode udviklings- og levebetingelser) samtidigt med en internationalt set relativ høj løn for de lavest uddannede (dvs. en sammenpresset

lønstruktur). Det gør betingelserne for at drive standardiserede produktionsprocesser, hvor lønomkostningerne udgør et væsentligt konkurrenceparameter, vanskelige i Danmark. Virksomheder af denne type vil ikke være attraktive at placere i Danmark, ligesom eksisterende virksomheder med fordel vil kunne udflyttes eller afvikles. Arbejdsudbuddet matcher ikke behovene (rutiniseret og lavtlønnet arbejde). Men kan dette ikke ses som en positiv konkurrencefordel frem for et skrækscenarium. Hermed undgår Danmark nemlig placering eller unødigt fastholdelse af »gamle« industrielle virksomheder. Virksomheder der må konkurrere på lønomkostninger, og som alligevel ikke på længere sigt kan klare sig i den skærpede internationale konkurrence. Spørgsmålet er derfor om »beskaffenheden« af arbejdsudbuddet ligefrem kan være en konkurrencefordel for Danmark i forhold til placere eller udvikle vidensbaserede virksomheder (hvor lønomkostninger ikke er den afgørende konkurrenceparameter). I hvert fald er det i den sammenhæng meget kendetegnende for det danske arbejdsmarked, at der er en stor jobskabelse, samtidig med en (alt efter konjunkturerne) nogenlunde tilsvarende høj jobnedlæggelse. Alene i 2001 blev der oprettet 285.000 nye jobs og nedlagt 266.000 jobs (jf. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2004). Danmarks høje placering (trods højt skattetryk) på diverse internationale lister over lande, hvor det er mest attraktivt at placere virksomheder (jf. bl.a. The Economists, 2005) kunne endvidere også indikere, at der måske eksisterer en sådan sammenhæng. Der er dog ingen entydige svar på sådanne teser eller tankeeksperimenter. Men RKV burde interessere sig mere for sammenhængen mellem skabelse af efterspørgsel og udbuddet af arbejdskraft. Derfor virker det meget analyse-mæssigt »fattigt«, at RKV alene interesserer sig for, hvordan udbuddet kan tilpasses forventede fremtidige efterspørgselsstrukturer, uden at ofre nogen opmærksomhed på hvordan efterspørgslen kan påvirkes.

Hvordan velfærdspolitiske ordninger (herunder det offentlige rolle i Danmark for at udvikle og vedligeholde arbejdsudbuddet) har betydning for erhvervsstrukturen, burde derfor været et naturligt spørgsmål at afklare for en Velfærdskommission, og i hvert fald ikke som her noget man afgrænser sig fra. For hvis sådanne omvendte hypoteser har forklaringskraft vil en bevægelse mod få skabt pres (eller incitamenter) til at den enkelte skal tage jobs med dårligere (lavt kvalificeret) arbejdsindhold og lavere løn have negative effekter for Danmarks konkurrenceevne og beskæftigelsesvækst på længere sigt. Det ville være en katastrofal fejltagelse. Så igen – hvorfor går det så godt på det danske arbejdsmarked? Det må afklares før bestemte løsningsforslag nærmest rituellet hives frem.

## Arbejdsmarkedspolitikken

Det kan desuden undre, at den aktive arbejdsmarkedspolitik alene reduceres til et spørgsmål om at sikre den enkeltes motivation eller incitamenter. Normalt tillægges arbejdsmarkedspolitikken som minimum både en motivationseffekt (skræmmeeffekten) og en kvalificeringseffekt. I den internationale litteratur er der forskellige typologiseringer, der mere eller mindre dækker denne skelnen. Der tales om workfare overfor welfare, hvor workfare dækker både en work-first og en human-capital tilgang (jf. Lødemel og Trickey, 2001; Peck, 2001). Eller som det er benævnt i en dansk sammenhæng social disciplinering overfor social integration (Larsen m.fl., 2001). Det vil sige, at enten handler arbejdsmarkedspolitikken udelukkende om at sikre den hurtigst mulige vej tilbage til arbejdsmarkedet, hvor ethvert job betragtes som et godt job, og hvor de økonomiske incitamenter til at tage og søge arbejde er afgørende. Eller også handler arbejdsmarkedspolitikken også om, at sikre arbejdsstyrkens almene og specifikke kvalifikationer ud fra antagelsen om, at ledigheden



mere skyldes manglende evner (kvalifikationer) end manglende vilje (incitamenter) hos den enkelte. Den aktive arbejdsmarkedspolitik hviler således som minimum på to ben, som det ankuelliggøres i figuren nedenfor:

Figur 1. Tre strategier i arbejdsmarkedspolitikken

	<i>Aktiolinie</i>		<i>Passiv-linje</i>
	<i>Social disciplinering</i>	<i>Social integration</i>	<i>Social sikring</i>
Problem	Manglende incitamenter til at påtage sig arbejde hos de ledige	Manglende kompetencer og kvalifikationer for at få arbejde	Manglende indkomstgrundlag for de ledige
Midler	Arbejdspligt, krav	Behovsorienteret opkvalificering	Forsørgelse
Incitamenter for adfærdsændring	Sanktioner	Egenmotivation	Ingen
Orientering for problemløsning	Arbejdsmarkedsorienteret	Både arbejdsmarkeds- og socialt orienteret	Socialt orienteret
Velfærdsstatslige ydelser	Betinget ydelse ift. arbejdspligt, »Noget for noget«	Betinget ydelse ift. forbedret arbejdsevne, »Noget for noget«	Ikke betinget – Universel ydelse »Noget for noget«
Programsmål for den ledige	I arbejde	Forbedre erhvervs- og arbejdsevne	Forbedre livskvalitet
Slutmål	Selvforsørgelse	Social tryghed og lighed	

Kilde: Larsen m.fl. 2001: 25.

Selv den såkaldte »passiv-linje« i arbejdsmarkedspolitikken kan have visse aktive funktioner, idet et passende forsørgelsesgrundlag dels kan forbedre kvaliteten af jobsøgningen og dermed matchet mellem arbejdstager og arbejdsgiver, dels, som nævnt ovenfor, kan øge mobiliteten på arbejdsmarkedet.

Der er generelt i den internationale litteratur om aktiv arbejdsmarkedspolitik og aktivering enighed om, at dansk arbejdsmarkedspolitik fra midten af 1990erne har bestået af en blanding af social disciplinering og social integration, men også at der de seneste år er sket en bevægelse mod mere social disciplinering. I RVKs optik defineres aktiv arbejdsmarkedspolitik imidlertid således: »Aktiv arbejdsmarkedspolitik, herunder aktiveringstilbud, fokuserer i mindre grad på de direkte økonomiske incitamenter for den ledige, men frem-

mer dels jobsøgningen ved at »beskatte fritiden« for den ledige og fremmer dels også jobmatchet ved anvendelse af f.eks. arbejdspraktik og jobtræning. Når den lediges fritid mindskes som følge af aktivering, er det med til at gøre ordinær beskæftigelse mere attraktiv. Aktivering virker som en mekanisme til at sortere, om personerne reelt er ledige eller blot ønsker offentlig forsørgelse, og skaber derfor mulighed for en større målretning af de offentlige tilbud. Aktivering kan også forhindre modtagere af ledighedsunderstøttelse i at have samtidig, uregistreret beskæftigelse, altså en form for socialt bedrageri. I en økonomi med et højt skattetryk kan aktiv arbejdsmarkedspolitik derfor være et redskab til at begrænse omfanget af sort arbejde« (RVK 2005a: 123). Når RVK på denne vis definerer aktiv arbejdsmarkedspolitik som »beskatning af fritiden«, ses der stort set helt bort fra social integration og hele den del af politikken, der handler om opkvalificering af arbejdsløse. Dette er måske ikke så overraskende idet en del af fagøkonomerne i Velfærdskommissionen tidligere dels har forsøgt at påvise, at uddannelseselementer i arbejdsmarkedspolitikken har ringe – i nogle tilfælde ligefrem negativ – effekt på beskæftigelsen for den enkelte, dels har argumenteret for at arbejdsmarkedspolitikken bør fokusere på kortvarige jobsøgningskurser og motivationsskabende elementer frem for at øge den enkeltes livskvalitet, selvtillid osv. (jf. Det Økonomiske Råd, 2002: kapitel 6; Smith, 1998). Men derfra og til helt at fjerne det fra definitionen af dansk aktiv arbejdsmarkedspolitik er der trods alt et stykke. I hvert fald burde der som minimum redegøres herfor. Det virker påfaldende at RVK helt definerer opkvalificering og social integration af ledige ud af den velfærdspolitiske diskussion. Den burde have stor relevans, også hvis man medtænker ovenstående problematisering om den komplekse dynamik mellem efterspørgsels- og udbudssiden.

Trods de velbeskrevne gode resultater på det danske arbejdsmarked er der hos RVK bekymring i forhold til om den nuværende politik kan skabe den nødvendige beskæftigelsesvækst. En beskæftigelsesvækst der skal medvirke til at løse den offentlige sektors finansieringsproblemer via højere skatteindtægter og lavere overførselsudgifter. Dette kan gøres på to måder. Enten ved at sænke den strukturelle ledighed eller ved at øge arbejdsudbuddet. Og altså igen indenfor den udbudsorienterede palet (jobskabelse eller at virksomhedernes dynamik og efterspørgsel kan præges af de medarbejdere der rekrutteres berøres ikke). Påvirkning af efterspørgselsiden på arbejdsmarkedet inddrages således slet ikke i RVK's analyser. Som RKV overordnet skriver: »Ledighedens omfang bestemmes grundlæggende af, hvordan arbejdstageres lønkrav og arbejdsudbud matcher virksomhedernes efterspørgsel« (RKV 2005b).

## Incitamenter i beskæftigelsespolitikken

Når det handler om strukturarbejdsløshed er denne allerede meget lav, hvilket ifølge RVK gør det vanskeligt at reducere den yderligere. Men dels lykkedes projektet jo i 1990'erne, så hvorfor ikke igen, og Norge og Holland har faktisk en endnu lavere strukturarbejdsløshed end Danmark. RVK lader ukommenteret en tabel fra Finansministeriet give nogle bud på de tiltag, der henholdsvis kan få ledigheden til at falde og stige (Velfærdskommissionen, 2005a – tabel 5.1.). Effektive tiltag er: Central løndannelse, skærpede beskæftigelseskrav og rådighedsregler og flere ressourcer til aktiv arbejdsmarkedspolitik. Tiltag der vil få ledigheden til at stige er: Øget regelbeskyttelse af arbejdstagere, højere compensation, længere ydelsesperiode og højere skat på arbejde. De skitserede tiltag går fint hånd i hånd med RVKs forståelse af skærpede incitamenter til at arbejde, som det primære i arbejdsmarkedspolitikken.

For at øge arbejdsudbuddet peger RVK på to muligheder. Man kan inddrage dem, der står udenfor arbejdsmarkedet, eller de beskæftigede kan arbejde mere. Her peges der især på at erhvervsfrekvenserne kan øges for unge, ældre og personer med etnisk baggrund. Sidstnævnte er et af de få steder, hvor arbejdsmarkedspolitikken i en international sammenligning ikke er imponerende. Til gengæld har Danmark ifølge RVK egne tal for nuværende ikke de store problemer sammenlignet med andre EU-lande, når det gælder erhvervsfrekvensen for ældre (trods den megen debat herom). Det konstateres også, at kvindernes erhvervsfrekvens er høj, og der peges på familievenlig politikker i Danmark. I øvrigt et godt eksempel på sammenhæng mellem velfærdsarrangementer og den måde arbejdsmarkedet fungerer på.

Incitamenter spiller som nævnt en helt central rolle i RVKs vurderinger. Og især frygten for manglende incitamenter for at gå i beskæftigelse. Med dette fokus vurderes først indretningen af ydelsessystemet. Her spiller fordelingspolitiske hensyn en rolle, men »en høj kompensation i tilfælde af ledighed kan på den anden side føre til overdreven risikotagen før ledighed og høje krav til det næste job, og derigennem svække den enkeltes jobsøgningsindsats og incitamenter til at komme i beskæftigelse igen« (Velfærdskommissionen, 2005a: 87). Derfor må ydelsernes attraktivitet vurderes. Vurderet på beskæftigelseskrav, rådighed og sanktioner har Danmark ret strikse regler internationalt set. Det modificeres dog af implementeringen, hvor bortfaldskravet medfører en mere lempelig praksis. Danmark har stadig trods kraftig beskæring en forholdsvis lang ydelsesperiode. RVK argumenterer for en begrænset periode med ret til ledighedsunderstøttelse idet »Jobsøgningsintensiteten og dermed også afgangsraten fra ledighed er stigende op imod tidspunktet for ophør af ydelser« (Velfærdskommissionen, 2005a: 101). Det slås også fast, at ydelsesperioden er vigtigere end ydelsesniveauet i forhold til incitamenter. Med hensyn til niveauet har Danmark stadig forholdsvis høje satser for understøttelse, men der postuleres en sandsynlig sammenhæng mellem lavere kompensation og lavere ledighedsniveau. Endelig tages »globaliseringsproblemerne« til sidst op i forhold til ydelsesniveauet: »Den større internationale konkurrence om jobbene rejser i sig selv spørgsmål om den rette kompensation af ledige i forhold til incitamentene til at søge beskæftigelse. Omkostningerne ved globalisering og større joballokering er i mange tilfælde ulige fordelt. En del af de personer, der mister deres job som følge af afskedigelser, eksempelvis på grund af udflytning af arbejdspladser, opnår efterfølgende job til lavere lønninger end tidligere, jf. kapitel 2 i Velfærdskommissionen (2005). I så fald kan en kompensationsgrad, der ikke virker høj i forhold til det tidligere job og det tidligere lønniveau, måske bevirke, at det ikke kan betale sig at komme i det næste, men lavere lønnede job« (Velfærdskommissionen 2005a: 108).

Aktiveringen kan også være et instrument til at øge den enkeltes incitamenter. Her spiller RVKs forståelse af aktivering som »beskatning af fritiden« og en sorteringsmekanisme tydeligt igennem om end dilemmaet mellem at indrette indsatsen efter motivations- eller kvalifikationseffekt dog nævnes. Her peges der også på det hensigtsmæssige i en behovsorienteret indsats, hvor forskellige målgrupper skal gives forskellige indsats på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet. En tankegang der især slog igennem i 1990ernes politik, men som det også er påpeget i flere studier er administrativt svær at håndtere. Der peges af RVK endvidere fornuftigvis på det hensigtsmæssige i at orientere indsatsen (herunder redskabsanvendelsen) efter konjunktursituationen. Noget der synes tiltrængt at indbygge mere systematisk i beskæftigelsespolitikken.

Det store påtrængende spørgsmål, som imidlertid ikke levnes megen plads hos RVK, er

betydningen og virkningen af øgede incitamenter. Man kunne stille spørgsmål om de fordelingspolitiske konsekvenser, men som minimum burde der gøres dybere overvejelser relateret direkte til den enkeltes forudsætninger, behov og forventede adfærd i relation til øgede incitamenter. Men et individorienteret fokus ligger langt fra RVKs optik. Her er der gjort op med tidligere tiders »synd for den enkelte ledige« kultur. Men herved overskygges andre relevante betragtninger. Eksempelvis i forhold til i hvilken udstrækning lediges adfærd kan begrundes ud fra incitamenter, hvor andre undersøgelser peger på andre lige så vigtige faktorer (Goul Andersen m.fl., 2003). Det er i hvert fald i denne sammenhæng påfaldende, at der som dokumenteret af RVK er så høj en erhvervsfrekvens, samt en meget høj grad af bevægelse mellem arbejdsløshed og beskæftigelse, når de økonomiske incitamenter er svage internationalt set (med høje ydelser). Godt nok betyder andre disciplinerende elementer i arbejdsmarkedspolitikken uden tvivl meget her, men andre typer af forklaringsfaktorer burde også vurderes. Herunder spørgsmålet om i hvilket omfang manglende tilknytning til arbejdsmarkedet kan tilskrives motivationsproblemer, eller alternativt manglende forudsætninger på forskellig vis.

En diskussion, som også savner uddybning i denne sammenhæng, er betydningen af ydelsesniveauet for erhvervslivets konkurrenceevne. Eller rettere som en diskussion udover mulighederne for billigere og mere motiverede medarbejdere ved lavere ydelser. For et højt sikringsniveau kan omvendt også medføre at arbejdsgiverne friholdes for aftalemæssige forpligtelser om sikring af den enkelte. Et godt eksempel er den klausul som blev indarbejdet i overenskomstforhandlingerne i forbindelse med dagpengesagen i efteråret 2003, hvor regeringen foreslog nedsættelse af ydelserne for højtlønnede, og hvor arbejdsmarkedets parter forbeholdt sig ret til genforhandling ved væsentlige ændringer af dagpengesystemet og satserne. Social sikring vil således uden tvivl blive et overenskomstspørgsmål, hvis det offentlige sikring ændres markant. I den forbindelse er det intet mindre end uforståeligt, hvordan RVK kan udarbejde analyser af arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedspolitikken uden at tage Danmarks helt unikke aftalesystem i betragtning. Dette er jo hele grundfundamentet for den model som beskrives, hvor arbejdsmarkedet langt hen ad vejen er selvregulerende, og hvor arbejdsmarkedets parter traditionelt også har været en væsentlig del af politikformulering og implementering, når det gælder arbejdsmarkedspolitikken.

## Jobbeskyttelse

Det analyse-mæssige fravær af aftalesystemet forekommer måske endnu mere underligt i RVKs særlige behandling af jobbeskyttelsesregler. Her er konklusionen ellers at: »Lande med omfattende jobbeskyttelsesregler investerer mindre og har tendens til en langsommere introduktion af ny teknologi, hvilket påvirker produktiviteten negativt« (RKV 2005a: 116). Samtidigt favoriserer det kernearbejdskraften og gør integration på arbejdsmarkedet sværere. Omvendt kan det hindre udstødning af arbejdsmarkedet. Det er nærliggende at antage, at den af RVK dokumenterede og positivt vurderede lave jobbeskyttelse har sammenhæng med det (selvregulerende) aftalesystem, samt den offentligt finansierede og styrede sikring ved arbejdsløshed (og den meget lille arbejdsgiverforpligtelse på området). Et blik på de europæiske lande med høj jobbeskyttelse sandsynliggør dette. Dette burde RVK ofre mere opmærksomhed, også med henblik på at sikre sådanne sandsynlige mulige sammenhænge.

## Økonomisk sikring og incitamenter i forskellige arbejdsmarkedsmodeller

Det sidste der skal kommenteres her, er RVKs generelle vurdering af arbejdsmarkedsmodeller i forhold til økonomisk sikring og incitamenter. Her gøres i beskrivelsen af den danske model nogle få sammenhængsovervejelser omkring den danske flexicurity-model. Det konstateres således, at danskerne oplever høj jobsikkerhed trods lav ansættelsesbeskyttelse. Og måske særligt interessant, at der tilsyneladende er den sammenhæng, at jo højere udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik, desto højere oplevet jobsikkerhed. Dette er en ikke uvæsentlig konstatering.

Der gives endvidere et rids over tendenser i arbejdsmarkedsreformer internationalt, hvor de fremherskende udviklinger består af: Moderation af lønstigningstakten («løntilbageholdenhed»), lempelse af jobbeskyttelsesregler, kortere varighed af periode med ret til ledighedsunderstøttelse, styrkede økonomiske incitamenter til at arbejde (herunder aftagende ydelsesprofiler, beskæftigelsesafhængige ydelser eller fradrag samt lavere indkomstskatter og andre skattelettelser for arbejdsindkomst), skærpede krav til lediges rådighed for arbejdsmarkedet, øget fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik (opkvalificering, rådighedstest og betingelse for modtagelse af ydelser) og større fokus på effektivitet i arbejdsformidlingen. Det konstateres i forlængelse heraf, at »de lande, der har været mest succesfulde med hensyn til at nedbringe eller i det mindste fastholde den strukturelle ledighed, har samtidig også foretaget de mest omfattende strukturelle reformer på arbejdsmarkedet« (Velfærdskommissionen, 2005a: 146). Som det ses er fokus næsten alene på øgede incitamenter for den enkelte ledige til at gå i beskæftigelse. Og det er dette som skaber succes. Således konstateres det videre: »Den grundlæggende udfordring på arbejdsmarkedet er i alle tilfælde fortsat at balancere ønsket om økonomisk sikring af den enkelte med incitamenterne til at arbejde og til at skabe jobs« (Velfærdskommissionen, 2005a: 145).

### En afslutning

Med dette kan vi vende tilbage til artiklens udgangspunkt som lød: Hvad kan der læres om dansk arbejdsmarkedspolitik på det foreliggende grundlag? Og kan der oplystes supplerende eller alternative forståelser af arbejdsmarkedspolitikens funktion og betydning samt kan der stilles andre typer af spørgsmål omkring arbejdsmarkedspolitikken, som også fortjener opmærksomhed i et velfærdspolitisk perspektiv?

På det første spørgsmål er det umiddelbare svar fra RVK, at det går »ufatteligt« godt – men et godt udgangspunkt gør det ikke alene. Derfor må vi følge andre landes reformer, der sigter på at forbedre de lediges incitamenter, godt nok med et samtidigt fokus på økonomisk sikring. Men hvorfor går det så godt? Det spørgsmål savnes der meget mere analyse-mæssig fokus på. For uden viden om hvordan denne »humlebi« fungerer (der ifølge mange ikke burde kunne flyve med samtidige høje ydelser og høj fleksibilitet, men alligevel gør det), er det yderst farligt at begynde at ændre enkeltelementer. Også selv om det for mange eksperter antager karakter af selvfølgelige »sandheder« og sammenhænge, og selv om andre lande gør det. For i forhold til sidste har vi i Danmark et helt unikt institutionelt set-up, som absolut er værd at bevare. En arbejdsmarkedsmodel som mange lande misunder os, og som i øvrigt ikke hurtigt kan kopieres eller genskabes for den sags skyld (Larsen, 2004; 2005).

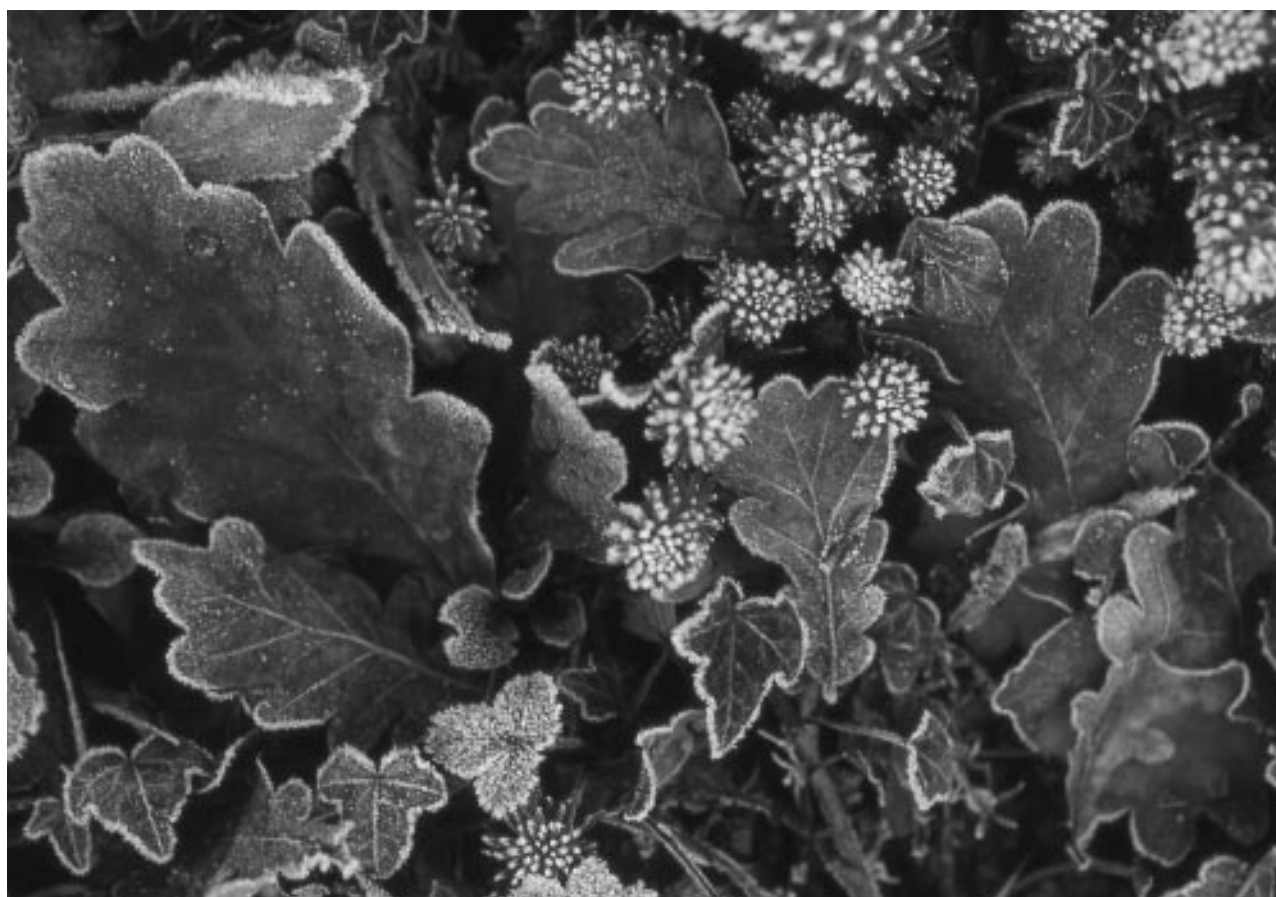
Det virker således som om, at RVK trods egne eksempler og talmateriale på at humlebien flyver godt og sikkert, alligevel ikke forstår hvorfor. Dette hænger givetvis sammen med det neoklassiske økonomiske udgangspunkt som ligger til grund for kommissionens analyser. I dette perspektiv reduceres arbejdsmarkedspolitik alene til et spørgsmål om »beskatning af fritid« og effektiv rådighedskontrol, altså et spørgsmål om at øge de økonomiske incitamenter til at tage og søge beskæftigelse. At arbejdsmarkedspolitikken også handler om at opkvalificere de ledige og beskæftigede samt at sikre et anstændigt forsørgelsesgrundlag, som faktisk kan have en positiv effekt for arbejdsmarkedet gives derimod ingen opmærksomhed. Der er således meget som tyder på at den særlige danske arbejdsmarkedsmodel og arbejdsmarkedspolitik er ganske velfungerende, og at udfordringer nærmere består i at bevare frem for at afvikle kerneelementerne heri.

Det er derfor vores opfattelse, at der må udarbejdes et mere grundlæggende analysearbejde af den danske arbejdsmarkedsmodel og sammenhængen mellem de enkelte dele. Først herefter kan RVKs hurtige bud om vægtningen af øgede incitamenter for den enkelte til at påtage sig arbejde vurderes på et forsvarligt grundlag.

*Referencer:*

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2004): *Lønmodtagernes bevægelser på arbejdsmarkedet*, København: AE-Rådet, november 2004.
- Arbejdsministeriet (1999): *Arbejdsmarkedsreformerne – en status*. København: Arbejdsministeriet.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen (2005): »Det fleksible danske arbejdsmarked: En forskningsoversigt«, pp. 15-59, Beskæftigelsesministeriet: *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Det Økonomiske Råd (2002): *Dansk Økonomi – Efterår 2002*, København: Det Økonomiske Råd.
- Goul Andersen, Jørgen, Christian Albrekt Larsen & Jan Bendix Jensen (2003): *Marginalisering og velfærdspolitik – Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, Frydenlund.
- Larsen, Flemming, Nikolaj Abildgaard, Thomas Bredgaard & Lene Dalgaard (2001): *Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Flemming (2004): »The importance of institutional regimes for active labour market policies – The case of Denmark« i *European Journal of Social Security*, vol 6, no. 2 – June 2004 pp.137-155
- Larsen, Flemming (2005): »Active Labour Market Policy in Denmark as an example of Transitional Labour Market and flexicurity arrangements – What can be learnt?« in Thomas Bredgaard and Flemming Larsen (eds.): »*Employment policy from different angles*«, DJØF Publishing Copenhagen 2005.
- Lødemel, Ivar & Heather Trickey, red. (2001): *Offer you can't refuse – Workfare in international perspective*, Bristol. Policy Press.
- Peck, Jamie (2001): *Workfare States*, London: The Guilford Press.
- Schmid, Günther (1995): Is full employment still possible? Transitional labour markets as a new strategy of labour market policy, *Economic and Industrial Democracy*, 16(3).
- Schmid, Günther (1998): *Transitional labour markets: A new European employment strategy*, Berlin: Wissenschaftszentrum, WZB Discussion Paper FS 98-206.
- Schmid, Günther & Bernars Gazier (2002): *The dynamics of full employment: Social integration through transitional labour markets*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, Günther, & Klaus Schömann (2004): *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model* (TLM.NET Report No. 2004-01). Amsterdam: SISWO/Institute for the Social Sciences.
- Smith, Nina, red. (1998): *Arbejde, incitamenter og ledighed*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- The Economist (2005): *Economist Intelligence Unit Ranks Denmark as Best Place to do Business*, London: Economist Intelligence Unit, Press Release, 30. marts 2005.

- Velfærdskommissionen (2005a): *Analyserapport: Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*, København: Velfærdskommissionen, marts 2005.
- Velfærdskommissionen (2005a): *Analyserapport – Fremtidens velfærd og globaliseringen*, København: Velfærdskommissionen, marts 2005.
- Wilthagen, T (1998): *Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?*, Berlin: WZB Discussion Paper, FSI, 98-202.
- Wilthagen, Ton & Frank Tros (2004): "The concept of "Flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets«, *TRANSFER. European Review of Labour and Research*, Volume 10(2), pp. 166-186.





## 6.1. Kan Indvandrere og flygtninge »sultes i arbejde«?

*Henning Hansen<sup>178)</sup>*

### Formål

Formålet med artiklen er at belyse RVK's overvejelser om, at det for at skabe øget beskæftigelse for indvandrere kan være nødvendigt med reduktion af mindstelønninger/startlønninger for indvandrere. Endvidere er det formålet med artiklen at diskutere RVK's overvejelser om, at det for at gøre velfærdssystemet robust mod pres fra indvandring samt for at øge incitamentet til at indvandrere og flytningen finder beskæftigelse kan være nødvendigt med reduktion af offentlige ydelser til disse.

Først præsenteres kort RVK's hidtidige overvejelser på området kort. RVK er dels i sine debatoplæg, navnlig »Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv«, inde på en række spørgsmål, diskussioner og overvejelser, der peger i retning af kommissionens fremtidige anbefalinger på dette område.

Emnet for det næste afsnit »Baggrundsanalyse«, er Den Alternative Velfærdskommissionens (DAV) egen baggrundsanalyse vedr. situationen for flygtninge/indvandre i dagens Danmark. Undervejs redegøres for indførelsen af den i forhold til kontanthjælp lavere starthjælp og begrundelse herfor.

I afsnittet, »Hvor mange og hvem, der har modtaget starthjælp og introduktionsydelse?«, redegøres for hvorledes det er gået modtagerne af starthjælp og introduktionsydelse og endelig ses der i afsnittet, »Hjælper de lave satser på beskæftigelsen?«, på begrundelsen for disse regelændringer: Er der kommet flere i arbejde herigennem?

Med udgangspunkt i denne analyse af fattigdom i dagens Danmark diskuteres så i det følgende afsnit de forventede anbefalinger fra RVK vedr. overførsler og mindsteløn for flygtninge og indvandrere.

Endelig fremlægges i det afsluttende afsnit alternative vurderinger fra DAV.

### Velfærdskommissionens overvejelser om, hvorledes der skabes øget beskæftigelse for indvandrere og flygtninge?

I de 3 sæt debatoplæg og rapporter, som RVK indtil nu har udgivet, gør kommissionen sig forskellige overvejelser vedrørende de flygtninge og indvandrere og »varmer hermed op« til nogle forventede anbefalinger. Det er i denne forbindelse vigtigt at understrege, at kommissionens afsluttende rapport først foreligger sidst i 2005. Først da kender vi den endelige og helt eksakte formulering af dens politiske forslag. De anbefalinger som præsenteres i denne artikel, afspejler derfor en vurdering af de forventede anbefalinger, som RVK kommer med til sin tid.

<sup>178)</sup> Artiklen er bearbejdet af Henrik Herløv Lund

Regeringens Velfærdskommission (RVK) diskuterer i sine hidtidige debatoplæg<sup>179)</sup>, at »...velfærdssamfundet skal gøres robust over for vandringer ind og ud af landet – vandringer der sætter finansieringen af velfærdssamfundet under pres (fordi) en gennemsnitlig indvandrer fra et mindre udviklet land over et livsforløb indebærer et underskud for de offentlige kasser, der er 3 gange så stort som det, en gennemsnitlig dansker giver«.

RVK anfører forskellige veje til således at gøre velfærdssystemet robust: For det første overvejes reduktion af niveauet for offentlige ydelser til bl.a. indvandrere (integrationsydelse/bistandshjælp)<sup>180)</sup> – herigennem opnås både en reduktion af offentlige udgifter hertil, men ifølge RVK også et øget incitament hos indvandrere til at finde beskæftigelse.

I forlængelse af sidstnævnte overvejes for det andet en reduktion af mindstelønninger på arbejdsmarkedet/startløn for indvandrere og flygtninge, der skal kompensere arbejdsgiverne for indvandrernes dårligere kvalifikationer i forhold til gennemsnitlig dansk arbejdskraft<sup>181)</sup>.

## Starthjælp og introduktionsydelse samt intentionerne bag disse

Emnet for dette afsnit er Den Alternative Velfærdskommissions (DAV) egen baggrundsanalyse vedr. situationen for flygtninge/indvandrere i dagens Danmark.

I foråret 2002 fremsatte regeringen forslag om at indføre en starthjælp som en ny lav social ydelse i lov om aktiv socialpolitik. Starthjælpen udgør 5.527 kr. pr. måned for en enlig over 25 år – til sammenligning er kontanthjælpen 8.577 kr. pr. måned for den samme person, dvs. starthjælpen er ca. 35% lavere end kontanthjælpen for en enlig. Forslaget blev vedtaget og trådte i kraft 1. juli 2002.

Kriteriet for at modtage starthjælp er, at personen ikke har opholdt sig i Danmark i mindst 7 år i løbet af de sidste 8 år. Det vil betyde, at danskere, som har været i udlandet (undtagen EU-landene, Norden eller Lichenstein) i nogle år og er arbejdsløse ved hjemkomsten, skal modtage starthjælp i stedet for kontanthjælp. Det samme gælder personer med indvandrerbaggrund, som har været borte fra Danmark i mere end et år i de sidste 8 år.

Det er ikke første gang, vi har en social forsørgelsesydelse, som er lavere end kontanthjælpen. I 1998 gjorde SR – regeringen det første forsøg med en introduktionsydelse over for udlændinge, men efter megen kritik og pres – både nationalt og internationalt – blev ydelsesniveauet efter et års tid ændret tilbage til kontanthjælpssats<sup>182)</sup>. I forbindelse med indførelsen af starthjælp 1. juli 2002 indførte man igen den lave introduktionsydelse til flygtninge og asylsøgere, som skal integreres i det danske samfund. Den lave introduktionsydelse kom til at ligge på samme niveau, som starthjælpen.

Ved at indføre starthjælpen med et optjeningskriterium gældende alle, som ikke har opholdt sig i Danmark 7 ud af de sidste 8 år, kunne man i integrationsloven blot henvise til denne lave ydelse – starthjælpen – hvormed der var genindført en lav introduktionsydelse gældende for nye flygtninge til Danmark. En lav introduktionsydelse, som var i overensstemmelse med internationale konventioner om, at man skal behandle flygtninge

<sup>179)</sup> Jf. Fremtidens velfærd og globaliseringen, s. 2.

<sup>180)</sup> Jf. Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, s. 45.

<sup>181)</sup> Jf. Fremtiden velfærd kommer ikke af sig selv, s. 46 og jf. Fremtidens velfærd og globaliseringen, s. 2 og side 25.

<sup>182)</sup> Jf. lov nr. 57 af 25. januar 2000. Den officielle begrundelse var, at en evaluering af ordningen viste manglende effektivitet i forhold til at få modtagerne af ydelsen tilbage i arbejde. Andre forhold, der blev peget på i debatten, var risikoen for stigning i tildelingen af enkelttydelser, manglende mulighed for at betale for eller skaffe bolig og synspunkter om reglernes uforenelighed med FN's Flygtningekonventions ikke-diskriminationsbestemmelse.

fra andre lande som borgerne i det land, hvortil de er flygtet. I bemærkningerne til lovforslaget hedder det:

*»Integrationslovens regler om introduktionsydelse svarer til reglerne om kontanthjælp i lov om aktiv socialpolitik. Med lovforslaget om ændring af reglerne om kontanthjælp i lov om aktiv socialpolitik vil personer, der ikke har opholdt sig i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år, modtage starthjælp. Som konsekvens heraf vil udlændinge, der er berettiget til introduktionsydelse, skulle modtage en introduktionsydelse, der svarer til den starthjælp, der fastsættes i lov om aktiv socialpolitik, hvorfor der i integrationsloven gennemføres tilsvarende ændringer som efter lov om aktiv socialpolitik.«*

Nogle vil sikkert kalde det genialt, mens andre måske vil kalde det udspekuleret, men med indførelsen af starthjælpen i lov om aktiv socialpolitik, der gælder for alle, var det muligt i 2002 at genindføre en lav introduktionsydelse, som ikke var i strid med internationale konventioner om behandling af indvandrere/flygtninge.

## Flere i arbejde

Regeringens og Folketingets intentioner med de lave ydelser var at skabe en ydelse, som skulle motivere modtagerne og være et incitament til at få »Flere i arbejde«. Og specielt skulle den lave ydelse være et økonomisk incitament til at få flere indvandrere/flygtninge i arbejde og blive integreret på arbejdsmarkedet.

Om den nye ydelse fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget:

*»Starthjælpen sikrer, at personer, der ikke er berettiget til kontanthjælp, som minimum får en hjælp svarende til de SU-satser, som udgør studerendes forsørgelsesgrundlag. (...) Dertil kommer, at de nye regler har til formål at understøtte regeringens målsætning om at få flere i arbejde og færre på offentlig forsørgelse. Dette gælder danske statsborgere, og det gælder nyankomne udlændinge, herunder flygtninge. Med de foreslåede regler sikrer regeringen, at der er de nødvendige økonomiske incitamenter for såvel danske statsborgere som for udlændinge til at søge arbejde og dermed komme i beskæftigelse. Lovforslaget styrker dermed flygtninges integration på arbejdsmarkedet.«<sup>183)</sup>*

Debatten omkring lovforslaget afspejlede den dobbelthed, der lå i lovforslaget. Dels at handle om en lav ydelse som incitament i forhold til arbejdsmarkedet, dels at handle om en lav ydelse, som led i regeringens udlændingepolitik.

## Hvor mange og hvem, der har modtaget starthjælp og introduktionsydelse?

Det er ikke umiddelbart muligt at få viden om, hvor mange der modtager starthjælp efter § 25 i lov om aktiv socialpolitik. Danmarks Statistik, som bringer oplysninger om, hvem og hvor mange der modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, har ikke oplysninger fra kommunerne om, hvem og hvor mange der modtager starthjælp. Modtagerne af starthjælp indgår i kategorien »modtager af kontanthjælp« og kan ikke udskilles som personer eller som gruppe. Der findes derfor ikke offentligt tilgængelige tal fra Danmarks Statistik om, hvem og hvor mange der modtager starthjælp, men ifølge en rapport fra Integrationsministeriet<sup>184)</sup>, modtog godt 500 personer starthjælp i midten af 2004.

<sup>183)</sup> Jf. L 126, fremsat den 1. marts 2002.

<sup>184)</sup> Integrationsministeriet: Afrapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkning af introduktionsydelse på starthjælpsniveau/starthjælp. April 2005.

Rent statistisk står det bedre til med introduktionsydelsen, som Danmarks Statistik publicerer løbende statistik over – både før og efter den 1.7.2002, dvs. den »høje« introduktionsydelse, som svarer til kontanthjælpen og den »lave« introduktionsydelse, som svarer til starthjælpen. I marts 2005 modtog 1.040 personer »høj« introduktionsydelse og 3.276 modtog »lav« introduktionsydelse<sup>185</sup>).

*Antal modtagere af introduktionsydelse. Opgjort i marts måned.*

	»Høj«* introduktionsydelse	»Lav«** introduktionsydelse
2001	9.024	–
2002	13.507	–
2003	10.336	1.357
2004	5.405	1.574
2005	1.040	3.276

\* På niveau med kontanthjælp \*\* På niveau med starthjælp

Kilde: Nyt fra Danmarks Statistik.

Tabellen viser at antallet af modtagere af »høj« introduktionsydelse er faldet stærkt og nu kun omfatter ca. 1.000 personer, mens »lav introduktionsydelse« er steget i de sidste år.

Mens modtagerne af introduktionsydelsen alle har en fremmed baggrund, især fra de ikke-vestlige lande/mindre udviklede lande<sup>186</sup>), så er der sket en interessant udvikling med starthjælpen. I begyndelsen var langt de fleste fra de ikke-vestlige lande/mindre udviklede lande, mens kun nogle få var danskere, men ifølge de seneste oplysninger er over halvdelen af de nye starthjælpsmodtagere danskere. Starthjælpen er altså i stigende grad blevet for danskere.

## Hvordan er det gået modtagerne af starthjælp og introduktionsydelse?

Når man indfører nye ydelser i det sociale system er det vigtigt at vide, hvordan det påvirker modtagerne, og det er specielt vigtigt, når de nye ydelser er lavere end de hidtidige lave ydelser. Som nævnt ovenfor var en væsentlig målsætning med det lave starthjælpsniveau at få integreret ydelsesmodtagerne på arbejdsmarkedet og blive selvforsørgende.

I det følgende vil vi behandle starthjælp og introduktionsydelse hver for sig, fordi modtagerne er i forskellige situationer. Modtagere af introduktionsydelse er i de fleste tilfælde helt nye i det danske samfund og er kommet hertil som flygtninge. Modtagere af starthjælp har i mange tilfælde en tilknytning til Danmark og kender det danske samfund, de har blot været borte fra landet i længere tid (7 ud af de sidste 8 år).

I den følgende tabel vises, hvordan det er gået nye modtagere af starthjælp og intro-

<sup>185</sup>) Nyt fra Danmarks Statistik. Nr. 259. 9. juni 2005.

<sup>186</sup>) Alle lande uden for EU, Norge, Island, Schweiz og Nordamerika.

duktionsydelse i 3. kvartal 2002. Vi har set på deres situation i midten af 2004, dvs. uge 25. Vi har inddelt dem i følgende kategorier:

- Beskæftigelse (ikke-støttet).
- Uddannelse (SU – berettiget).
- Aktivering.
- Kontanthjælp, herunder starthjælp og introduktionsydelse.
- Udvandret.
- Andet (fx dagpenge eller død).

Tabellen viser hvordan det er gået med de nye modtagere af henholdsvis starthjælp og introduktionsydelse i 3. kvartal 2002, da de nye regler var trådt i kraft. Vi har gjort status over deres beskæftigelsesmæssige situation i midten af juni 2004.

*Nye modtagere af starthjælp og introduktionsydelse i 3. kvartal 2002, fordelt efter deres ydelsesmæssige status medio 2004 (uge 25).*

	Starthjælp	Introduktionsydelse
Modtog ikke ydelser*	44%	27%
Uddannelse	3%	3%
Aktivering	2%	2%
Kontanthjælp o.l.	33%	62%
Udvandret	12%	3%
Andet	6%	3%
I alt	100%	100%
Antal	108	802

\* Omfatter både beskæftigede, hjemmearbejdende ægtefæller og personer er helt marginaliseret i samfundet.

Kilde: Social Årsrapport 2004. Udgivet af CASA og Socialpolitisk Forening. Analyser på Beskæftigelsesministeriets DREAM – database.

Tabellen viser, at 44% af modtagerne af starthjælp ikke modtog offentlige ydelser ca. 2 år efter, mens det kun er tilfældet med 27% af modtagerne af introduktionsydelse. Desuden er der 3%, som er i gang med en SU – berettiget uddannelse. Man kan også konstatere, at 12% af modtagerne af starthjælp er udvandret, men det er kun tilfældet for 3% af modtagerne af introduktionsydelse. Endelig viser tabel 3, at 62% af modtagerne af introduktionsydelse, efter 2 år stadig modtager introduktionsydelse eller kontanthjælp. Det er »kun« tilfældet med 33% af modtagerne af starthjælp.

### Hjælper de lave satser på beskæftigelsen?

Et af de vigtige spørgsmål er, om de lave satser betyder, at flere bliver selvforsørgende gennem et ordinært job i forhold til den højere kontanthjælpssats. Det er ret svært at besvare det spørgsmål klart, fordi man skal sammenligne ens grupper, der modtager høje og lave satser.

Det viser sig, at der er flere problemer i sådanne analyser. For det første er det spørgsmålet om »ingen ydelse« i DREAM – databasen kan bruges som succeskriterium på ordinær beskæftigelse og selvforsørgelse. I virkeligheden kan »ingen ydelse« både være godt og dårligt. Det kan være godt, hvis det betyder at personen har fået et ordinært job, som betyder selvforsørgelse.

Men det kan også være dårligt, hvis »ingen ydelse« betyder, at personen er gledet helt ud af ydelsessystemet, fx hvis vedkommende er blevet hjemløs og helt udstødt. Eller hvis ægtefællen har fået et job, så de mister starthjælpen eller introduktionsydelsen. Eller det kan betyde, at personen er blevet hjemmegående husmor m/k. I disse tilfælde har personen ikke opnået ordinær beskæftigelse og er ikke blevet integreret på arbejdsmarkedet, men det tolkes bare sådan, hvis man bruger »ingen ydelse« som succesindikator.

Det kan altså diskuteres om det er den rigtige »succesrate«, men med det givne datagrundlag (DREAM – databasen), er det nok det nærmeste man kan komme en succes, fordi vi antager, at en stor del er blevet selvforsørgende gennem et ordinært arbejde. Men vi ved det faktisk ikke.

I Social Årsrapport 2004, som udgives af CASA og Socialpolitisk Forening er vist, hvor mange procent, der i midten af 2004 ikke modtog offentlige ydelser eller er under uddannelse, opdelt efter hvornår de er begyndt at modtage starthjælp eller introduktionsydelse.

*Procentdel af nye modtagere af starthjælp og introduktionsydelse i div. kvartaler i 2002, der i juni 2004 ikke modtog offentlige ydelser eller var under uddannelse.*

	<i>Starthjælp</i>	<i>Introduktionsydelse</i>
Startet på ydelsen:		
1. kvartal	–	30% *
2. kvartal	–	28% *
3. kvartal	47%	30% **
4. kvartal	46%	34% **

\* Introduktionsydelse på kontanthjælpsniveau.

\*\* Introduktionsydelse på starthjælpsniveau

Kilde: Beskæftigelsesministeriets DREAM -database.

Ifølge tabellen har »succesraten« været faldende, både for modtagere af starthjælp og introduktionsydelse. Men det dækker primært over, at det tager en vis tid før folk kommer i beskæftigelse eller går i gang med en uddannelse. Der er meget der tyder på, at ca. 50% af modtagerne af starthjælp vil opnå udstøttet beskæftigelse eller gå i gang med en uddannelse. Tilsvarende tyder tallene for modtagere af introduktionsydelse på, at ca. 30% vil opnå beskæftigelse eller uddannelse.

I tabellen har vi medtaget de personer, som var nye modtagere af introduktionsydelse i 1. og 2. kvartal 2002, dengang introduktionsydelsen var på samme niveau som kontanthjælpen. Dermed kan vi undersøge effekten af den lavere ydelse, som trådte i kraft ved 3. kvartal 2002. Tabellen viser imidlertid, at der tilsyneladende kun er en relativt lille effekt

af denne nedsættelse af ydelsen. Det har tilsyneladende ikke givet nogen nævneværdig effekt at sænke introduktionsydelsen.

Integrationsministeriet har også gennemført en række analyser af »succesraten« på det samme datamateriale i Beskæftigelsesministeriets DREAM – database<sup>187</sup>). Analyserne er udført på en lidt anden måde, idet man her har holdt analyseperioden konstant. Integrationsministeriets analyser viser, at forskellen mellem startshjælpsniveauet og kontanthjælpsniveauet er 4–5% point, og der er store usikkerheder knyttet til sammenligningerne

*Uanset om man laver analyserne som Integrationsministeriet eller som i Social Årsrapport, er konklusionen, at det ikke lader sig gøre at opnå nævneværdige resultater gennem nedsættelse af de sociale ydelser. Der er meget store usikkerheder knyttet til opgørelserne, fordi det er svært at finde data for den rigtige »succesrate«. Disse resultater understøttes i øvrigt af en nylig publiceret rapport fra Socialforskningsinstituttet<sup>188</sup>), som har evalueret »loftet« over kontanthjælpen og konkluderet, at »kontanthjælpsloftet« ikke har fået modtagerne i arbejde i nævneværdigt omfang for de ca. 18.000 familier, som blev ramt af loftet.*

### Diskussion og vurdering af RVK's overvejelser og anbefalinger

Der er således flere danske analyser og undersøgelser, som sætter et kraftigt spørgsmålstegn ved, om man kan få folk i arbejde ved at beskære deres sociale ydelser. Teorien om økonomiske incitamenter som middel til at få folk i arbejde og blive selvforsørgende er ikke holdbar over for alle grupper, især ikke de resourcesvage grupper. For dem er konsekvensen i stedet, at de bliver ydmyget og fattiggjort i stedet for selvforsørgende.

For flygtninge og indvandrere er metoden med at sænke de sociale ydelser formentlig endnu mere tvivlsom, fordi de på forhånd har mange flere »handicap« end danskere på arbejdsmarkedet. De oplever måske diskrimination, de mangler netværk, de har problemer med sproget, de er kulturelt anderledes, osv. osv. Konsekvensen af lavere ydelser kan i stedet blive dårligere integration, ghettodannelse og parallelsamfund.

RVK's overvejelser om, at lavere startløn/mindsteløn vil få arbejdsgiverne til i højere grad til at ansætte indvandrere og flygtninge holder altså ikke. RVK tænker igen kun i økonomiske piske og gulerødder og mest i de første. Der er en lang række faktorer såsom sprog, uddannelse, arbejdspladstilvanthed og kultur, som i nok så høj grad er afgørende for om indvandrere og flygtninge opnår ansættelse og beskæftigelse.

Tværtimod at øge beskæftigelsen for denne gruppe, kan de forventede politik anbefalinger fra RVK således være med yderligere at fattiggøre flygtninge og indvandrere og til herved at dræne dem for ressourcer, der i forvejen er hårdt tiltrængte til at få fodfæste på arbejdsmarkedet.

### Alternative vurderinger

DAV mener, at det er afgørende vigtigt for velfærdssamfundet at flere indvandrere og flygtninge kommer i beskæftigelse.

*For DAV er økonomiske incitamenter kun et blandt flere virkemidler til at flere indvandrere og flygtninge ansættes i danske virksomheder. Uddannelse, træning og øget indsats for arbejdsplads og samfundsintegration er efter DAV's opfattelse nok så vigtigt.*

<sup>187</sup>) Integrationsministeriet: Afrapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkning af introduktionsydelse eller kontanthjælp/starthjælp.

<sup>188</sup>) Krogh Graversen, Brian & Tinggaard, Karen: Loft over ydelser. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere. Socialforskningsinstituttet 05:04.

DAV vender sig mod »udsultning af indvandrere og flygtninge«. Tværtimod skal de offentlige ydelser til flygtninge og indvandrere have samme niveau som til andre udsatte og svagt stillede grupper, således at indvandrere og flygtninge ressourcemæssigt har de samme muligheder for at finde beskæftigelse som andre grupper.

*Litteratur:*

CASA: *Social Årsrapport 2004*. Udgivet af CASA og Socialpolitisk Forening.

Danmarks Statistik: *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 259. 9. juni 2005.

Integrationsministeriet: *Afrapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkning af introduktionsydelse på starthjælpsniveau/starthjælp*. April 2005.

Krogh Graversen, Brian & Tinggaard, Karen: *Loft over ydelser. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. Socialforskningsinstituttet 05:04.

Velfærdskommissionen: *Debatoplægget Velfærden kommer ikke af sig selv*. Maj 2004.

Velfærdskommissionen: *Analyserapporten Velfærden kommer ikke af sig selv*. Maj 2004.

Velfærdskommissionen: *Debatoplægget Fremtidens Velfærd og globaliseringen*. Maj 2004.



## 7.1. Et fremtidssikret og robust pensionssystem

*Jørgen Goul Andersen*

Regeringens Velfærdskommission har et problemunderskud: Der er ganske enkelt ikke økonomiske problemer i den danske velfærdsstat, der kan begrunde større ændringer af velfærdsordningerne. Eller rettere: Yderligere ændringer. For de store velfærdsreformer på navnlig pensionsområdet er allerede gennemført i Danmark. Det er bare sket ved en stille revolution, så de fleste knapt har opdaget det. Det betyder ikke, at man ikke kan diskutere yderligere ændringer. Men det bør ske ud fra en diskussion om social retfærdighed og hensigtsmæssige prioriteringer.

Derved adskiller Danmark sig fra de fleste andre lande. Et blik på pensionsudgifterne frem til i dag giver en god illustration. I 1960 var der 468.000 folkepensionister i Danmark. I 2003 var der 710.000. Det er en stigning på ikke mindre end 52 procent. I samme periode var udgiften til aldersrente/folkepension uændret – hhv. 4.4 og 4.5 procent af BNP. Tallene står at læse i Det Økonomiske Råds rapport fra juni 2005, jf. tabel 1.

Tallene bliver endnu mere bemærkelsesværdige af, at folkepensionen endnu ikke var indført i 1960. Den blev vedtaget i 1964 og var først fuldt indfaset i 1970. I 1970 var udgiften 5.6 pct. af BNP, eller 1.1 pct. højere end nu. Siden 1982 er folkepensionens andel af samfundskagen stort set reduceret år for år. Efter 1995 er det gået ekstra hurtigt nedad<sup>189</sup>).

*Tabel 1. Udgifter til folkepension som pct. af BNP, 1960–2003.*

	Antal pensionister	Udgifter til folkepension % af BNP
1960 [aldersrente]*	468.000	4.4
1970	582.000	5.6
1980	683.000	5.8
1990	706.000	5.3
1995	712.000	5.2
2003	710.000	4.5

\*) fuld folkepension blev først indført 1964–1970

Kilde: Det Økonomiske Råd, Dansk Økonomi. Juni 2005, pp.105–06.

Der er næppe andre lande, der kan fremvise en tilsvarende faldende kurve for udviklingen i offentlige pensionsudgifter over de sidste 35 år. I nogle EU-lande nærmer man

<sup>189</sup>) En lignende beregning gennemført af Goul Andersen (2002) viser et lidt mindre fald i udgiften end det, DØR har regnet sig frem til. Det skyldes bl.a., at der regnes i pct. af BFI, og at beregningen bygger på den »rene« folkepension. Korrektionen for skatteomlægninger er i princippet den samme.

allerede nu de 15 pct. af BNP, eller tre gange så meget som i Danmark. Desuden er den fremtidige demografiske udvikling ret gunstig. I Danmark regner man kun med 40–45 pct. ældre i forhold til de erhvervsaktive aldersklasser om 45 år. I Tyskland er tallet ca. 50 pct. I Italien og Spanien er det ca. 65 pct., i Japan over 70 pct. (OECD, 2005a).

Den vigtigste forskel er dog, at Danmark har været på forkant med udviklingen og allerede har gennemført de »nødvendige reformer«, der skal sikre, at pensionsudgifterne ikke løber løbsk i takt med et stigende antal ældre. Pensionsbomben blev demonteret i Danmark, allerede inden Verdensbanken begyndte at tale om den i 1994.

Derfor kan man da også læse i rapporter fra både den nuværende og den forrige regering, at det danske pensionssystem er fremtidssikret og »robust i forhold til aldringen af befolkningen«, som det udtrykkes af VK-regeringen i den nationale strategirapport til EU om pensioner i september 2002. I EU-rapporter og i den internationale forskningslitteratur fremhæves Danmark da også som et af de få lande, der i alt væsentligt har løst de fremtidige finansieringsproblemer mht. pension.

Der er næppe tvivl om, at store dele af befolkningen (og mange journalister!) har et andet billede, og derfor kunne man synes, at det burde være en opgave for Regeringens Velfærdskommission (RVK) at mane de værste myter i jorden. Det er desværre ikke tilfældet. I kommissionens første debatoplæg fra maj i fjor skriver man ganske vist ét sted (p.25), at det danske pensionssystem er specielt, men det er formuleret sådan, at læseren uvægerligt bibringes det indtryk, at det er det danske system, der har problemer. Og man undlader helt at omtale de omfattende reformer, der er gennemført – reformer, der reelt har afskaffet folkepensionssystemet, selv om folkepensionen formelt er bevaret.

Alle eksperter vil formentlig kunne enes om, at langtidsfinansieringen af pensionen i Danmark med de nugældende regler ikke er noget problem. Er der noget problem fremover, så ligger det på servicesiden. Det kunne man have forventet, at RVK ville have præciseret. Det sker faktisk ikke engang i analyserapporten.

## Ikke noget skrækscenarie

RVK's hovedværk er rapporten fra 2004, der peger på et finansielt underskud for staten på 60 mia. kroner på længere sigt. Nu kunne RVK ikke vide, at man i 2005 ville finde ud af, at olieressourcerne i Nordsøen er så meget større end hidtil antaget, at det i sig selv vil løse en betragtelig del af "problemet«. Men selv hvis RVK's konklusion holdt stik, ville det ikke være særligt alarmerende.

Hvis levealderen forbliver som nu, er der iflg. RVK's beregninger ikke noget finansieringsproblem. Kun hvis levealderen stiger (og RVK antager med rette, at levealderen vil stige hurtigere end hidtil antaget), vil der iflg. RVK på langt sigt opstå en manko. Det må i sig selv kaldes et luksusproblem.

Og det fortsætter, når vi ser på problemets omfang: RVK's manko er på ca. 4 pct. af BNP. Fra 1996 til i dag er de offentlige udgifters andel af BNP imidlertid faldet med næsten 5 pct. af BNP, så skrækscenariet er altså, at det offentlige udgiftstryk på langt sigt kommer tilbage til et niveau mellem 1996 og 1997. Tilmed i en situation, hvor danskerne antages at være dobbelt så rige som nu. »Lidt træls«, vil nogle måske mene – men det er jo ikke ligefrem et ragnarok. I 1996 regnede man i øvrigt også med, at aldringen ville koste 4 pct. af BNP, vel at mærke i forhold til 1996-niveauet (!), dvs. ca. 8 pct. i forhold til nu – uden at gå i panik af den grund. RVK synes selv at fornemme, at 4 pct. af BNP er »for lidt« – derfor oversætter man det som regel til 8–9 pct. på bundskatten: Det lyder af lidt mere.

Som vi skal se, bygger RVK's beregninger imidlertid på tvivlsomme forudsætninger. Men værre er det, at RVK faktisk forbigår en række økonomiske farer, hvor der er reel grund til at være på vagt. Og så er det i øvrigt beskæmmende, at Velfærdskommissionen indtil nu ikke har taget sit navn alvorligt ved at pege på en række *velfærds*mæssige farer fremover.

## Det danske pensionssystem

Men lad os først kaste et blik på det danske pensionssystem, der er unikt, også i forhold til Norge og Sverige, hvor der netop er vedtaget store pensionsreformer, der går i en ganske anden retning. I Norge og Sverige laver man i øvrigt få, store, velforberedte reformer. Det er ca. 40 år siden, systemet blev reformeret sidst. I Danmark har pensionssystemet derimod siden 1964 udviklet sig ret anarkisk gennem en stribe mindre reformer – der fra starten mest har sigtet mod at øge opsparingen. Faktisk er de initiativer, der sigtede udelukkende mod at reformere pensionssystemet, alle løbet ud i sandet (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004).

Figur 1. Oversigt over komponenterne i det danske pensionssystem. Ca. 2004

Offentlig pension	Folkepension (Skattefinansieret)	Folkepensionens grundbeløb
		Pensionstillæg
	Tillægspensioner (Bidragsfinansieret)	ATP
		SP (ratepension, 10 år)
LD (kun for de i 1977–79 beskæftigede)		
Særlige offentlige støtteordninger for pensionister		Varmehjælp og andre individuelle tillæg
		Boligydelse
		Diverse skattefordele og rabatter
Private pensioner	Kollektive	Arbejdsmarkeds-pensioner
	Individuelle	Andre private pensioner

Anm. LD: Lønmodtagernes Dyrtidsfond. Tjenestemandspensioner indgår ikke i oversigten. Mange kommuner har i øvrigt helt eller delvist forsikret sig for tjenestemandspensioner, men ikke de største kommuner, der må imødesee en væsentlig fremtidig udgiftsstigning hertil.

Denne måde at lave reformer på fortsætter, men nu med modsat fortegn: Den særlige pensionsopsparing (SP) blev oprindeligt introduceret som en midlertidig foranstaltning til dæmpning af forbruget i 1998. Derefter fandt regeringen ud af, at det kunne være en nyttig brik i det samlede pensionssystem, og gjorde ordningen permanent. Men man fik ikke slået fast, at SP var en del af pensionssystemet og ikke et middel til konjunkturregulering. Nu er SP siden 2003 suspenderet, netop for at stimulere forbruget – og for at finansiere skattelettelser. Det sidste giver en dårlig prognose for genindførelsen, men vi har alligevel i det følgende kalkuleret med ordningens videreførelse. Sker det ikke, forværres problemet med fremtidens ældreudgifter noget – ganske vist vil en del erstattes af privat pensionsopsparing, men man får næppe den tilsigtede reduktion i pensionstillægget til folkepensionen. Det er blot én af de advarsler, der mangler i RVK's rapporter.

Fordi reformerne er kommet drypvist, og fordi pensionsreformer først får virkning i løbet af 20–30–40 år, er der mange, der ikke har opdaget, hvor meget det danske pensionssystem er ændret – på godt og ondt. Selv Velfærdskommissionen omtaler situationen, som om intet var hændt. Men summen af de mange små dryp er faktisk en stille revolution – og en af de mest radikale pensionsreformer, der er gennemført i Europa. Gennem de mange små ændringer har man reelt afskaffet folkepensionssystemet, selv om folkepensionen er bevaret. Der er rokeret om på grundbeløb og pensionstillæg, så det indkomstprøvede pensionstillæg nu udgør ca. halvdelen af den samlede pension. Når SP er modnet (hvis den genindføres), vil summen af ATP og SP betyde, at stort set hver krone, der udbetales i arbejdsmarkedspension, vil give en reduktion i pensionstillægget. En meget stor del af fremtidens pensionister vil således udelukkende modtage folkepensionens grundbeløb på 4.741 skattepligtige kroner om måneden – Det Økonomiske Råd regnede i 1998 med, at det ville være halvdelen (mod i dag godt 10 pct.). Desuden vil en god del af folkepensionen være finansieret af skatteindtægter fra privat pensionsopsparing – arbejdsmarkedspensioner eller individuelle pensioner.

Samtidig er det et afgørende træk ved det danske pensionssystem, at særordninger for pensionister i form af boligydelse og varmemhjælp – sammen med en høj mindstepension – stort set forhindrer forekomst af fattigdom blandt pensionister (bortset fra de såkaldte »brøkpensionister«, der ikke har opholdt sig i landet det fornødne antal år).

Det offentlige pensionsforpligtelse er ringe. ATP og SP er formelt offentlige, men baseret på individuel lovpligtig opsparing, så udbetalinger herfra belaster ikke de nuværende skatteydere. Da SP var omfordelende, så alle betalte 1 pct. af indkomsten, men stort set fik det samme i ydelse (det blev ændret af Fogh Rasmussen i 2002), så det også ud til, at indkomstfordelingen blandt pensionister ville forblive meget lige, trods indførelsen af arbejdsmarkedspensioner. Men selv uden dette ser det samlede system trods den ekstremt høje grad af privatisering i det danske pensionssystem ikke ud til at skulle give større ulighed end i Norge og Sverige.

Bliver SP afskaffet, bliver provenuet ved aftrapningen af folkepensionen formentlig lidt mindre end hidtil antaget. Men selv uden dette ligger det fast, at mange af fremtidens pensionister bliver en slags »Florida-pensionister«, som det offentlige tjener penge på. Derfor er det meningsløst, som Velfærdskommissionen gør – og som medierne viderebringer – at omtale alle fremtidige pensionister som forsørgede. Mange forbliver forsørgere – nettobetalt til den offentlige sektor – nogle endda hele livet.

Det er helt anderledes i kontinentaleuropæiske velfærdsstater så som Tyskland. Her har man (reelt statslige) pensionskasser, men uden opsparing. Pensionsbidragene for de erhvervsaktive finansierer således pensionerne for de nuværende pensionister, men bidra-

gene skaber naturligvis forventning om at få en – høj – pension til gengæld. Dette *pay as you go*-system bygger på en generationskontrakt, der kommer under pres fremover. I Danmark er generationskontrakten reelt ophævet, fordi folkepensionen udgør så lille en del af pensionisternes fremtidige indtægter. Det tyske system ville derimod svare til, at alle danskere havde krav på en tjenestemandspension. De kommuner, der har glemt at tegne pensionsforsikring for sine tjenestemænd, kan snakke lidt med om, hvordan dét føles.

Alt dette burde være fremgået klart af Velfærdskommissionens rapport. I debatoplægget får man tilmed skabt det misvisende indtryk, at det er i *Danmark*, man har en generationskontrakt, der kommer under pres. Og i analyserapporten får man i øvrigt fejlagtigt defineret et *pay as you go* system som et skattefinansieret system, ligesom definitionen af universalisme er helt inkonsistent med den efterfølgende diskussion af universalismens fordele og ulemper. Selv om en del politikere i kraft af egen erfaring sikkert ved bedre, er det altså ikke noget godt beslutningsgrundlag for eventuelle reformer.

## Den fremtidige udgiftsbelastning

Disse fejl og misforståelser påvirker dog ikke selve beregningerne af den økonomiske belastning. Her skal Velfærdskommissionen i øvrigt roses for i analyserapporten at have lagt antagelserne klart frem og for at have gennemført følsomhedsberegninger. Disse beregninger baseret på DREAM-modellen er uden sammenligning Velfærdskommissionens mest grundige og værdifulde bidrag (vi skal ikke her tage stilling til DREAM-modellens kvaliteter som økonomisk model). Men der indgår nogle tvivlsomme forudsætninger, og man burde også gøre klarere opmærksom på den enorme usikkerhed, når vi laver 40 års fremskrivninger. Når Velfærdskommissionen skriver: »Der er ingen tvivl. Det danske velfærdssamfund har et finansieringsproblem. Hvis vi ikke foretager os noget, får vi med sikkerhed flere udgifter end indtægter i den offentlige sektor på længere sigt« (debatoplæg 2004, p. 44), så er det forkert. Der er tvivl. Ikke alene om indtægter (jf. Nord-søolien). Men også om udgifterne. Det lykkes i analyserapporten at gennemgå den politologiske litteratur om den offentlige sektors vækst uden at opdage hovedpointen, nemlig at væksten ikke følger demografiske behov. Regeringer kan vælge at lade udgifterne følge behovene mekanisk. De kan vælge at lade udgifterne vokse hurtigere, eller de kan vælge at lade udgifterne vokse langsommere, f.eks. fordi man beregner sig en produktivitetsstigning. Regeringer kan endda vælge at fastfryse serviceudgifter i en periode. Det er vel det, man kan kalde ikke at foretage sig noget – og så får man med sikkerhed større indtægter end udgifter. Det eneste, man kan være sikker på, er at regeringer ikke mekanisk følger behovsudviklingen, undtagen på lovbundne udgifter.

At usikkerheden er enorm, kommer også frem andetsteds: RVK's beregning er ekstremt rentefølsom. Bliver renten én procent højere end RVK's skøn, halveres finansieringsproblemet på de 60 mia. Stiger renten to procent, er »problemet« borte. Men renten kan naturligvis også gå den modsatte vej – og derfor er det godt, at politikere ikke mekanisk følger behovene. Over en 20–30–40 års periode er det nemlig næsten ingen justering, der skal til for at ophæve en sådan effekt. Det er derfor, garvede politikere trækker lidt på skulderen. De ved godt, hvordan der træffes beslutninger om de offentlige udgifter.

Men selvfølgelig er det nyttigt at få en pejling af, hvor det bærer hen, hvis vi forlænger de eksisterende regler og antager en mekanisk fremskrivning af behovene. Man skal bare ikke udlægge det så bombastisk. I forbindelse med udgifterne til pensionister – der er yderligere problemer, når det gælder de samlede udgifter – skal jeg dog pege på tre store

problemer. Allererst skal det dog bifaldes, at Velfærdskommissionen har fået lavet en befolkningsprognose, der bygger på en større forbedring i levealderen end de prognoser, der ellers benyttes. Naturligvis får det udgiftspresset til at fremstå som ekstra stort. Men det er formentlig realistisk: Med mindre der er noget galt med de danske gener, må vi forvente, at levealderen i Danmark fremover vil vokse mindst lige så hurtigt som i andre lande, selv om vi i 25 år er sakket bagud.

Men der er tre store problemer specifikt i forbindelse med pensionerne: Velfærdskommissionen har glemt den såkaldte satsregulering. Den har implicit udelukket produktivitetstigninger i den offentlige sektor. Og den har ikke indregnet forbedringer i de ældres helbredstilstand.

(1) *Satsreguleringen.* Velfærdskommissionen har fulgt den eksisterende lovgivning undtagen på ét punkt: Den har ikke indregnet satsreguleringen af overførsler så som pension, dagpenge mv. I stedet har den – i lighed med de fleste andre prognoser – antaget, at overførselsindkomsterne følger indkomsten for beskæftigede. Men det passer ikke historisk, og det passer ikke fremover. Satsreguleringen, der blev vedtaget i 1990, er i princippet en meget generøs måde at løn- og prisregulere oversførslerne på. I mange lande reguleres en stor del af overførslerne alene med prisudviklingen. Med satsreguleringen følger overførslerne i princippet lønudviklingen og dermed også reallønsfremgangen i samfundet. Men også kun i princippet. I praksis betyder satsreguleringen, at de fleste overførselsindkomster systematisk sakker ca. 1/2 pct. bagud hvert eneste år. Det lyder ikke af så meget, men over 40 år er effekten enorm. Det er godt 20 procentpoint. Ud af de samlede overførsler på 260.6 mia. kr. i 2004 er det knap 200 mia., der reguleres med satsreguleringen. Resten reguleres på forskellig vis, men skønsmæssigt med et nogenlunde tilsvarende gennemsnit. Derfor er der i den eksisterende lovgivning på 40 års sigt indlagt et efterslæb for overførselsindkomster på omkring 50 mia. kr. – tæt på det beløb, der iflg. RVK »mangler i kassen«.

Satsreguleringen er en djævelsk genial metode til at fifle med indexeringen, fordi den årlige effekt er så lille, at ingen reagerer på den. Effekten opnås for det første ved, at (normalt) 0.3 procentpoint af den stigning, der skulle have været i overførselsindkomsterne, overføres til en satsreguleringspulje, som politikerne kan bruge til de svageste. Puljen er p.t. på ca. 6 mia. kroner årligt og vokser med godt 1/2 mia. om året. Med mindre man antager, at politikerne er enge, kan man nok gå ud fra, at der er en fortrængningseffekt – at satsreguleringsmidlerne i nogen grad finansierer udgifter, der ellers ville være afholdt over det almindelige budget. For det andet bygger man på det lille trick, at man bruger faste vægte i beregningen af lønudviklingen. Dvs. at man sammenvejer lønudviklingen for arbejdere og lønudviklingen for funktionærer ud fra det antal arbejdere og funktionærer, der er i beregningsåret. Men en del af indkomstudviklingen i samfundet skyldes opkvalificeringen – herunder ikke mindst, at der bliver stadig flere funktionærer og stadig flere arbejdere. Et groft skøn er, at det i gennemsnit giver ca. 0.2 pct. i efterslæb pr. år. Eller 0.5 pct. i alt. Hertil kommer så, at pensionsforbedringer og arbejdstidsnedsættelse ikke regnes med. Det er baggrunden for, at man i medierne i 2005 har kunnet læse, at arbejdsløse på få år er sakket 17 pct. bagud. Tallene stammer fra Det Økonomiske Råds rapport, men her har man nu manglet en læsevejledning – det ville f.eks. ikke være rimeligt at regulere pensionisternes månedsløn med lønmodtagernes timeløn, hvis arbejdstiden sænkes (Goul Andersen, 2003), og det er på mange måder også rimeligt at se bort fra pensionsforbedringer. Så voldsomt som beskrevet i medierne er efterslæbet altså ikke, men 1/2 pct. om

året bliver på 40 års sigt til meget. Det kan diskuteres, hvor stor en del, der skal indregnes som besparelser i forhold til RVK's skøn. Regner man med, at udgifterne alligevel ville være blevet afholdt, er der tale om ca. 50 mia. kroner. Ser man hele satsreguleringspuljen som en ekstra gave til overførselsindkomstmottagerne, er tallet nok snarere 15 mia. Men under alle omstændigheder er der tale om et stort tal.

RVK kunne have peget på, at det giver nogle sociale problemer, hvis politikerne ikke gennemfører kompensationer. Men det er der ikke umiddelbart lagt op til. Og efter mere end 10 års efterslæb har det f.eks. endnu ikke været på dagsordenen af kompensere de arbejdsløse for efterslæbet. Derfor er beregningsforudsætningen urealistisk.

(2) *Ingen produktivetsforbedringer.* Når man mekanisk fremskriver den offentlige sektors udgifter ud fra behovene, indebærer det en implicit en antagelse om, at produktivetsstigninger ikke er mulige. Det er ikke realistisk og svarer ikke til den historiske udvikling. For det første er der sket betydelige produktivetsforbedringer og dermed reduktion i udgiftsbelastningen uden for social-, uddannelses- og sundhedsområdet, og der vil fortsat være et stort potentiale fremover, ganske som der er det i den private sektor. Inden for de »bløde« serviceområder så som daginstitutioner er det sværere. Man kan ikke »robotisere« børnepasningen, og hovedparten af, hvad der kan hentes på bedre arbejdstilrettelæggelse, er nok ved at være taget hjem. Men det er et ekstremtilfælde. Der er få områder, hvor produktiviteten *slet ikke* kan forbedres. Det behøver ikke betyde, at arbejdstempoet skal skrues i vejret. Og de fleste steder har man et betydeligt forbrug af materialer, der i princippet ikke bør stige i samme takt som BNP. Igen betyder det ikke meget i det enkelte år, men over en årrække betyder det meget. På områder som forsvar og vejvæsen er det endda gået ret hurtigt nedad med BNP-andelen.

Produktivetsstigning er en mekanisme, bl.a. den nuværende regering er meget bevidst om og søger at udnytte gennem en lang række foranstaltninger. Til gengæld er det synligt for enhver, at det er her – på servicesiden – udgiftspresset ligger. Velfærdskommissionen begår en forfærdelig fejl ved at hævde, at det er overførslerne, der er ustyrlige. De kan ændres ved et tryk på afstemningsknappen i Folketinget. Det kan serviceudgifterne ikke.

Det er på servicesiden, budgetterne har svært ved at holde. Det er her, man kan komme forfærdelig galt af sted, hvis man har forkerte styringssystemer. Og det er her, de virkelige økonomiske farer lurser. F.eks. formåede alle de fire nordiske lande at mindske sundhedsudgifternes andel af BNP fra 1990 til 2000 (et fælles træk er i øvrigt, at det i Norden var amterne, der havde det økonomiske ansvar – men man må ikke håbe, dét er forklaringen!). Ingen andre lande har formået at sænke udgifterne – og i lande som Schweiz og Tyskland er udgifterne løbet løbsk, uden at politikerne er i stand til at gøre noget ved det – ud over at forringe velfærden. I Danmark har man indtil 2001 holdt sundhedsudgifternes andel af BNP nogenlunde konstant siden starten af 1970'erne, trods 1/3 flere danskere over 67 år og trods en eksplosiv stigning i behandlingsmulighederne. I Schweiz anser man stigende udgifter som en naturlov. Men forskellen mellem sundhedsudgifterne i Danmark og Schweiz kan i dag næsten måle sig med RVK's 60 mia kroners manko. Velfærdskommissionens fejl er ikke, at den kommer med advarsler. Men at den forbigår nogle af de største farer og koncentrerer sig om de små. Problemstillingen aktualiseres af en voldsomt stigende vækst i de danske sundhedsudgifter efter 2002: Er man ved at miste den økonomiske styring?

(3) *De ældres helbred.* Velfærdskommissionen har baseret sin beregning på, at der udeluk-

kende føjes år til livet og ikke føjes liv til årene. Det er ikke realistisk. En stor del af trækket på sundhedsvæsen og omsorg ligger i et menneskes sidste leveår, og det er ikke realistisk at gå ud fra, at behandlings- og plejebehovet for 75 årige er det samme, uanset om de gennemsnitligt har 2, 5 eller 10 år tilbage at leve i. I stedet for at beregne behandlings- og omsorgsbehovet ud fra alderen kunne man beregne det ud fra restlevetiden. Hvor meget det betyder, er lidt svært at skønne. I den første version af beregningerne fra i fjor ville restlevetidsmodellen eliminere problemet, i den endelige version ville det reducere problemet med ca. 1/3. Det sidste er nok det mest realistiske, og den reelle besparelse bliver sikkert noget mindre. Men igen er der noget galt med hele sigtet i Velfærdskommissionens rapport. For den burde i stedet pege på de ældres helbredstilstand som en afgørende parameter, man skulle gøre noget ved.

### **Velfærdskommissionen advarer ikke mod de reelle farer og udfordringer**

Danmark er et af de lande, der kan tage aldringen af befolkningen med nogenlunde sindsro. Men man kan diskutere, om det er en hensigtsmæssig prioritering at fastholde den nuværende tilbagetrækningsalder, hvis levealderen stiger 5, 7 eller 10 år i løbet af dette århundrede. Det vil de fleste nok mene, ikke er tilfældet. Men dels er der ingen panik, dels er diskussionen for mekanisk. De fleste administrerende direktører trækker sig tilbage omkring 60 års alderen og kan henvise til, at de så rigeligt har leveret et livsværk i arbejdstid i de foregående 30 år.

Men der er faktisk en række økonomiske risici, som Velfærdskommissionen glemmer – og bidrager til at lukke øjnene for. F.eks. den økonomiske styrbarhed i den offentlige sektor. Eller – hvis man nu tror på Velfærdskommissionens og 2010-planens opsparingsstrategi – den politiske styrbarhed. Hvad er den politiske sandsynlighed for, at opnåede besparelser ved et eventuelt forlig om upopulære nedskæringer vil blive brugt til at forbedre de offentlige finanser, så næste generation af politikere får et mindre udgiftspres at leve med? Kynisk vurderet: Næppe stor. Hvad er omvendt den politiske sandsynlighed for, at man tager lidt forskud på glæderne og bruger forventede fremtidige besparelser til skattelettelse eller serviceforbedringer her og nu – med henvisning til, at det økonomiske råderum er blevet større? Kynisk vurderet: Ret stor. Sådan er nu en gang den politiske logik: Hellere tage fordelene ved omkostninger, som fremtidige politikere kommer til at bære, end tage omkostningerne ved tiltag, som fremtidige politikere kommer til at nyde frugterne af. Desuden gør situation (b) det væsentligt lettere at nå et politisk kompromis. Hvis de fremtidige foranstaltninger så ydermere ikke virker som tilsigtet, begynder man virkelig at få problemer. Chancen for, at en velfærds«reform» forværrer velfærdsstatens finansieringsproblemer er – kynisk vurderet – nok større end chancen for, at den løser dem. F.eks. er der mange, der har over-optimistiske forventninger til, hvor meget man kan spare ved at afskaffe efterlønnen. Trods efterlønnen har Danmark i forvejen næst efter Sverige den højeste tilbagetrækningsalder for mænd inden for EU – blandt OECD-landene er det kun Norge, Schweiz, Japan og Island, der ligger en spids højere (OECD, 2005b). Det burde mane til forsigtighed.

Endnu et overset problem er, at den store pensionsopsparing betyder, at staten opbygger et astronomisk skattetilgodehavende hos borgerne – en implicit formue. Men det er en formue, man let kommer til at ødsle væk. Hver gang, man vedtager en skattelettelse på indkomstskatten, forærer man en bid væk af statens tilgodehavende. Faktisk gjorde Personskatteudvalget i 1992 opmærksom på problemet. Men ved skattereformen i 1993 røg der en ordentlig luns, fordi man ikke havde tid til at finde en løsning, selv om man godt



var klar over, at det var et problem. Siden synes man helt at have fortrængt problemet, og det er efterhånden enorme beløb, der er sat til på dén konto.

### **Manglende interesse for velfærd**

Det værste er dog nok, at Velfærdskommissionen slet ikke interesserer sig for velfærd, kun for påstået negative økonomiske sideeffekter af velfærdsordningerne. Som nævnt ovenfor ligger der en lang række socialpolitiske problemer og udfordringer, når man ser fremover. På pensionsområdet f.eks. diskriminationen mod kvinder i det eksisterende pensionssystem; faren for, at mindstestandarden for pensionister falder fælt, hvis satsreguleringen videreføres uændret; faren for en proletarisering, hvis særordninger for pensionister afvikles med henvisning til, at pensionister ikke længere er en svag gruppe; de mange indbyggede risici i et ekstremt opsparingsbaseret pensionssystem, som svenskerne og nordmændene ikke ønskede at pådrage sig; det stigende antal »brøkpensionister«, som ikke har ret til fuld folkepension, osv. osv. Sådanne problemer kunne man bruge en velfærdskommission til at udrede, sådan som det for nogle år siden skete i Sverige. Men det har RVK desværre ikke set som en del af sin opgave.

#### *Referencer:*

- Velfærdskommissionen (2004). *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*. Diskussionoplæg + analyserapport. København: Velfærdskommissionen.
- Goul Andersen, Jørgen (2002). »Velfærd uden skatter: Det danske velfærdsmirakel i 1990'erne«. *Politica* vol. 34(1), pp. 5–23.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og Under-Danmark?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- OECD (2005a). *Society at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD (2005b). *Employment Outlook*. Paris: OECD.



## 7.2. Ældre, arbejdsmarkedet og den tidlige tilbagetrækning

*Per H. Jensen*

### Indledning

Regeringens Velfærdskommission (RVK) har fået til opgave »at analysere mulighederne for ... reformer, der kan øge arbejdsudbuddet og beskæftigelsen«. I forhold til at øge arbejdsudbuddet reflekterer RVK bl.a. over, hvordan det er muligt at påvirke (modvirke) den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet (Velfærdskommissionen 2005: 267ff). Med »tidlig tilbagetrækning« refereres til personer, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet før de når pensionsalderen. Pointen er, at hvis man kan ændre »tidlig« tilbagetrækning til »sen« tilbagetrækning, så vil dette alt andet lige påvirke arbejdsudbuddet i opadgående retning.

At få ældre til at udskyde tidspunktet for deres tilbagetrækning lyder fornuftigt. Der er mange gode grunde og fordele forbundet med at fastholde de ældre på arbejdsmarkedet. Der kan være samfundsøkonomiske fordele herved, fordi flere ældre på arbejdsmarkedet betyder, at der bliver flere forsørgere og færre, der skal forsørges; det kan være en fordel for arbejdsmarkedet og virksomhederne, fordi en fastholdelse af de ældre kan modvirke en fremtidig arbejdskraftmangel som følge af demografiske forandringer; og det kan være en fordel for det enkelte individ, fordi arbejdsmarkedsdeltagelse kan være en vigtig kilde til anerkendelse, selvværd og selvrespekt.

Når man får til opgave at analysere et givet fænomen, så er formålet som regel at søge ny viden og ny erkendelse, hvorfor man sædvanligvis vil gå åben og søgende til opgaven. I forhold til de ældre og arbejdsmarkedet ville det f.eks. være oplagt at spørge: Hvilke faktorer påvirker den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet? I forsøget på at besvare dette spørgsmål vil man gennemgå den eksisterende litteratur på området og spørge: Hvad kan vi lære af denne litteratur? Hvordan forklarer den eksisterende litteratur fænomenet? Og med afsæt i sådanne litteraturstudier kan man begynde at overveje, hvilke metodiske fremgangsmåder man selv vil anvende, når den tidlige tilbagetrækning skal analyseres; dvs. hvilke data er nødvendige, og hvordan får jeg fat i disse data. Det hører endvidere med til en videnskabelig fremstilling, at man klart redegør for sit teoretiske ståsted og metodiske fremgangsmåder. Ja, en sådan redegørelse er ligefrem en grundforudsætning for, at en analyse har nogen som helst videnskabelig værdi.

I analysen af den tidlige tilbagetrækning forsynder RVK sig mod helt elementære videnskabelige grundsætninger. Frem for at få en redegørelse for RVK's teoretiske ståsted og metodiske fremgangsmåder, præsenteres man for to skråsikre »statements«, der tager afsæt i incitamentstankegangen. Det drejer sig om, for det første, »at ældres erhvervsdeltagelse falder, når mulighederne for tidlig tilbagetrækning forbedres«, og, for det andet, »at ældres erhvervsdeltagelse stiger, når ordningerne indskrænkes eller afskaffes« (Velfærdskommissionen 2005: 267). Den opgave, som RVK efterfølgende har stillet sig selv, er med alle midler at forsøge at argumentere for sandheden i disse betragtninger.

Teoretisk har fremgangsmåden været, at man har set bort fra meget af den righoldige litteratur, der eksisterer om den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I stedet har man efter alt at dømme selektivt udvalgt den litteratur, der kan understøtte RVK's »statements« eller påstande. Det er dog en svær opgave at finde ret meget litteratur, der fuldt ud kan understøtte RVK's relativt firkantede postulater, hvilket kan være årsagen til, at RVK også anvender selektive fremgangsmåder, når RVK gør brug af den selektivt valgte litteratur.

Også når det drejer sig om de empiriske analyser har RVK benyttet metodiske fremgangsmåder af tvivlsom kvalitet. Kendskabet til komparative metoder er på nulpunktet, hvilket må siges at være et problem, eftersom man har sat sig for at gennemføre landesammenligninger, dvs. bedrive komparative analyser. RVK har desuden selektivt udvalgt de empiriske data, der bedst understøtter RVK's påstande, medens man har udeladt data, der modsiger RVK's betragtninger.

RVK's analyse er indlejret i mange lag af selektionsmekanismer, der hver især tjener det formål, at understøtte RVK's udgangspostulat. Som læser er man dog tilbøjelig til at tilgive RVK's manglende redelighed. Man tænker: »De gør det så godt de kan«, og »når det ikke er blevet bedre, må det tilgives med naivitet eller uvidenhed«. Uvidenheden er dog så gennemtrængende og systematisk, at det nogle gange virker som ond vilje. Derfor bliver man også i tvivl om, hvorvidt det reelt har været RVK's hensigt, fuldt ud at belyse den problemstilling, som RVK er sat til at analysere. Denne artikel vil kritisere RVK's teoretiske og metodiske fremgangsmåder, og herunder påpege, hvad RVK burde, men helt har undladt at analysere.

## **Tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet – teori og analytiske perspektiver**

Spørgsmålet om, hvorfor og hvornår ældre trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, er en meget bred problemstilling, der går på tværs af de økonomiske, sociologiske og politologiske discipliner, og den internationale debat om, hvordan det er muligt at fastholde de ældre på arbejdsmarkedet, er koncentreret omkring to teoretiske og analytiske perspektiver:

Det ene analytiske perspektiv handler om, hvorfor ældre forlader arbejdsmarkedet (for en oversigt, se f.eks. Jensen 2004). I denne del af litteraturen skelner man mellem Push, Pull og Jump forklaringer bag den tidlige tilbagetrækning. Push refererer til, at ældre ufrivilligt puffes ud af arbejdsmarkedet på grund af dårligt helbred, diskrimination, arbejdsløshed mv; Pull refererer til, at ældre forlader arbejdsmarkedet, fordi det økonomisk bedre kan betale sig at indkassere velfærdsydelse end at arbejde, og Jump refererer til, at ældre forlader arbejdsmarkedet for at realisere sig selv i en aktiv tredje alder (sejle jorden rundt; være sammen med en pensioneret ægtefælle, børnebørn mv.).

Det andet analytiske perspektiv handler om, hvorfor mange ældre forbliver på arbejdsmarkedet frem til pensionsalderen (for en oversigt, se f.eks. Snartland & Øverby 2003). I denne del af litteraturen skelner man mellem Stay og Stuck forklaringer. Stuck forklaringer refererer til, at ældre ikke har råd til at forlade arbejdsmarkedet på grund af høje faste leveomkostninger, medens Stay forklaringer siger, at ældre forbliver på arbejdsmarkedet, fordi det er attraktivt, dvs. der er et godt arbejdsmiljø, interessant arbejde, god løn mv.

Ud fra disse teoretiske og analytiske perspektiver er det muligt at oparbejde en helhedsorienteret forståelse af mekanismerne bag den tidlige tilbagetrækning. Og når man

forstår de mere grundlæggende mekanismer bag den tidlige tilbagetrækning, så er det også muligt at levere helhedsorienterede og træfsikre forslag til, hvordan den »tidlige« tilbagetrækning kan ændres til »sen« tilbagetrækning.

Uvist af hvilken grund har RVK valgt, ikke at anvende en helhedsorienteret tilgang i analysen af tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. I stedet har man ensidigt valgt at fokusere på Pull forklaringer. I Pull forklaringer anser man tilbagetrækningen som en fri viljeshandling, dvs. som en overlagt, bevidst og kalkuleret reaktion på velfærdsstatens økonomiske stimuli (økonomiske incitament); dvs. postulatet er, at generøse velfærdsordninger lokker de ældre ud af arbejdsmarkedet, fordi det bedre kan betale sig at oppebære efterløn end at arbejde. Med dette analytiske perspektiv i hånden, har man valgt, (næsten) udelukkende at anvende litteratur, der kan understøtte Pull argumentet.

Det er overraskende, at RVK udelukkende anvender Pull ræsonnementer, eftersom Europas førende forskere indenfor forskningen af den tidlige tilbagetrækning (Alan Walker, Martin Kohli, Gerd Naegele, Anne-Marie Guillemard, Bert de Vroom m.fl.) for mange år siden har afvist, at man udelukkende kan forstå tilbagetrækningsfænomenet ved hjælp af Pull forklaringer (se f.eks. Rein m.fl. 1991). Siden slutningen af 1980'erne/ starten af 1990'erne er der således vokset en frodig og omfattende litteratur frem, der har analyseret kompleksiteten i den tidlige tilbagetrækning. En af milepælene i denne litteratur var bogen »Time for Retirement«, der blev publiceret i 1991, og som normalt er en standardreference i den videnskabelige litteratur om den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. RVK har dog valgt helt at se bort fra denne litteratur.

I EU har man ikke overset denne litteratur. I EU har man læst og forstået litteraturen. Faktisk har flere af de førnævnte internationale tilbagetrækningsforskere fungeret som rådgivende eksperter for EU. I EU har man derfor formuleret en mere helhedsorienteret politik i bestræbelserne på at forøge erhvervsdeltagelsen blandt ældre medborgere. I EU siger man, at forudsætningen for at fremme beskæftigelsen blandt ældre arbejdstagere er, at »passende økonomiske incitament« kombineres med »ordentlige makroøkonomiske forhold«, »beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen«, »større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af arbejdet«, »vedvarende adgang til uddannelse«, »en effektiv og aktiv arbejdsmarkedspolitik« og »mere meningsfyldt arbejde« (Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber 2004:9ff)

At RVK har valgt udelukkende at anvende Pull forklaringer, skyldes ikke, at man ikke har kendskab til den litteratur, der giver et meget mere nuanceret billede af tilbagetrækningsfænomenet. I RVK's egen litteraturliste optræder en artikel af Anne-Marie Guillemard, der er trykt i tidsskriftet »The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice« (Vol. 28, No. 4), og som er et temanummer om de ældre, arbejdsmarkedet, virksomheden og velfærdsstaten. Når denne reference optræder, så må man gå ud fra, at RVK har læst det nævnte tidsskrift<sup>190</sup>). Hvis dette er tilfældet, så har man i RVK også læst om Push og Pull faktorerne, og deres betydning. Alligevel har RVK valgt, helt at se bort herfra, og udelukkende fokusere på Pull forklaringer.

Med afsæt i Pull forklaringer argumenterer RVK for, at det ikke vil have negative effekter at beskære eller fjerne de tidlige tilbagetrækningsordninger (f.eks. efterlønnen). Hvis efterlønsordningen fjernes, vil de ældre ifølge RVK vælge at forblive i arbejde; dvs. en ophævelse af efterlønsordningen vil ikke resultere i merarbejdsløshed, fordi »virksomhe-

<sup>190</sup>) I dette temanummer hedder det i introduktionsartiklen om den førnævnte bog »Time for retirement«, at den er »ground-breaking« (Taylor 2003:556). Normalt ville et sådant udsagn have skabt nysgerrighed. Men ikke hos RVK.

dernes efterspørgsel efter de ældre indretter sig efter udbuddet« (Velfærdskommissionen 2005: 267). Ræsonnementet, der nogenlunde svarer til, at man kan fjerne arbejdsløsheden ved at fjerne arbejdsløshedsdagpengesystemet, er dog i flere dimensioner problembefængt:

For det første: Forestillingerne om, at ethvert udbud vil skabe sin egen efterspørgsel, er forankret i økonomisk teori. Økonomisk teori bygger ganske rigtigt på en ide om, at markedet er i stand til at fungere selvregulerende. Dette vil ifølge teorien dog kun ske under ganske bestemte forudsætninger. I de økonomiske modeller forudsættes således, at lønnen er fuldt fleksibel i opad og nedadgående retning. Hvis denne forudsætning ikke er opfyldt, så vil virksomhedernes efterspørgsel ikke automatisk indrette sig efter udbuddet. I Danmark har vi mindstelønninger, der bevirker, at lønnen ikke er fuldt fleksibel i nedadgående retning. Hvis mindstelønningerne i Danmark skal opretholdes, så er det altså ikke i god overensstemmelse med økonomisk teori, når RVK skriver, at efterspørgslen vil indrette sig efter udbuddet.

For det andet kan RVK kun komme frem til udsagnet ved at foretage selektioner i RVK's yndlingslitteratur, nemlig OECD's publikationer. Der optræder ikke mindre end 15 OECD publikationer i RVK's litteraturliste. Imidlertid er det meget nemt, at finde citater i OECD's publikationsvirksomhed, der modsiger RVK. Man kan mange steder i OECD's publikationer læse, at det både vil skabe større arbejdsløshed og mere fattigdom, hvis man uden videre fjerner de eksisterende tilbagetrækningsordninger. Ifølge OECD er »involuntary retirement« (bemærk: modsat RVK anser OECD ikke al tilbagetrækning som et udslag af et frit valg) »a potential threat to the living standards of older workers and their families« (OECD 1998: 134), og ufrivillig tilbagetrækning skyldes ifølge OECD, at arbejdsgiverne bedriver diskrimination (Push) ved ansættelser og afskedigelser af medarbejdere. Og videre siger OECD: »Adjusting pensions and welfare benefits, necessary as it is, may not do the trick if employers and older workers themselves do not change their attitudes and behaviours drastically« (OECD 2005: 7). Heraf fremgår tydeligt, at OECD mener, at Push faktorer spiller en meget vigtig rolle i forhold til tilbagetrækningsfænomenet, hvorfor OECD da også foreslår, at der skal lægges større vægt på livslang læring, og at arbejdsgiverne må ændre handlemønstre i ansættelses- og afskedigelsesprocesserne, hvis ældre skal fastholdes på arbejdsmarkedet.

For det tredje er RVK kort inde på en diskussion om, at forskellige tilbagetrækningsordninger kan erstatte hinanden (se Velfærdskommissionen 2005: 291ff). Dette betyder, at hvis man f.eks. fjerner efterlønsordningen i dag, så vil alle dem, der er på efterløn, ikke være i beskæftigelse i morgen. I stedet vil andre velfærdsordninger praktisk blive taget i anvendelse som tilbagetrækningsordninger. Det drejer sig f.eks. om dagpengesystemet, førtidspensionssystemet, sygedagpengesystemet mv. Det er meget positivt, at RVK påpeger, at de forskellige velfærdsordninger kan erstatte hinanden. Men denne diskussion viser også, at der er inkonsistenser i RVK's teoretiske og analytiske perspektiver. På den ene side siger RVK som nævnt, at efterspørgslen vil indrette sig efter udbuddet; dvs. en ophævelse af efterlønsordningen vil ikke skabe arbejdsløshed blandt ældre. På den anden side siger RVK, at der er et samspil mellem forskellige tilbagetrækningsordninger, hvilket betyder, at en ophævelse af efterlønsordningen vil producere flere personer i f.eks. dagpengesystemet, altså skabe flere arbejdsløse.

RVK har i øvrigt en alt for snæver forståelse af, hvorledes en ophævelse af f.eks. efterlønnen vil blive kompenseret på andre områder. RVK fokuserer udelukkende på velfærdsydelserne. Men det er også fuldt muligt at forestille sig, at en ophævelse af efterlønsordningen vil blive modsvaret af krav om, at der skal indføres en mere vidtgående afske-

digelsesbeskyttelse af ældre lønmodtagere. I en vis forstand kan man tale om, at efterlønsordningen og en mere vidtgående afskedigelse kan fungere som funktionelle alternativer i forhold til håndteringen af ældres problemer på arbejdsmarkedet. Hvis man i Danmark får en mere vidtgående afskedigelsesbeskyttelse i stedet for efterlønsordningen, så må man også tage et mindre fleksibelt arbejdsmarked med i købet.

RVK's stærke fokus på Pull faktorer gør, at RVK slet ikke kan få sat højrelevante problemstillinger i spil. F.eks. kan man slet ikke forklare, hvorfor forskellige befolkningsgrupper reagerer forskelligt på den samme incitamentsstruktur. Man kan f.eks. ikke forklare, hvorfor erhvervsfrekvensen for de 60–66 årige er dobbelt så høj for mænd som for kvinder, eller hvorfor gifte kvinder reagerer helt anderledes på incitamenterne end ugifte kvinder (Nielsen 2004). Det må dog være vigtigt at kunne gribe og forstå sådanne kønsforskelle i tilbagetrækningsmønstrene, hvis ærindet er at hæve erhvervsdeltagelsen for de 60–66 årige. Dette kræver dog, at Jump faktorer inddrages i overvejelserne.

Den stærke fokus på Pull betyder også, at man ikke kan forklare, hvorfor en del ældre i dag faktisk forbliver på arbejdsmarkedet frem til pensionsalderen. Derfor ville Stay forklaringer være oplagte at rendyrke, hvis formålet er at fastholde flere ældre på arbejdsmarkedet. Stay forklaringer ville aktualisere spørgsmål, så som: »Hvilke arbejdsvilkår finder de ældre attraktive?«, og dermed »Hvad kan gøres for at gøre arbejdsmarkedet mere attraktivt og mere rummeligt?«. Dette selvfølgelig under den forhåndsantagelse, at hvis arbejdsmarkedet gøres mere attraktivt og rummeligt for de ældre, så vil flere ældre også forblive på arbejdsmarkedet.

RVK har i øvrigt en meget firkantet opfattelse af, hvorledes velfærdsordningerne virker. Ifølge RVK virker økonomiske incitamenter udelukkende på den måde, at de lokker ældre ud af arbejdsmarkedet. I RVK kan man slet ikke forestille sig, at efterlønsordningen faktisk kan fastholde folk på arbejdsmarkedet. Det gælder f.eks. personer i slutningen af 50'erne, som er nedslidte og berettigede til førtidspension, men som strammer ballerne sammen og bliver på arbejdsmarkedet indtil de fylder 60 år, fordi det af mange opfattes som mere værdigt at trække sig tilbage på efterløn end på førtidspension.

Når RVK udelukkende fokuserer på Pull forklaringer, så lukker RVK øjnene for de komplekse mekanismer, der ligger bag den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Mange faktorer er i spil, dvs. Push, Pull, Jump, Stay og Stuck. Og tilbagetrækningsfænomenet bliver ikke mindre kompliceret af, at forskningen har påpeget, at Push, Pull, Jump, Stuck og Stay gensidigt interagerer og påvirker hinanden. Hermed er også angivet, at Pull (økonomiske incitamenter) selvsagt spiller en rolle for den tidlige tilbagetrækning. Men RVK går helt fejl i byen, når RVK gør de økonomiske incitamenter til den enerådende forklaring bag den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Velfærdsordningerne (dvs. økonomiske incitamenter) bør derimod analyseres som en af flere/mange betingelser for ældre menneskers muligheder for at handle.

## Den tidlige tilbagetrækning – metodiske fremgangsmåder

Når man sammenligner udviklingen i forskellige lande, så skal man altid være meget omhyggelig, når man vælger, hvilke lande, man beslutter at sammenligne. Dette skyldes, at landevalget kan påvirke forskningsresultaterne. Hvis man f.eks. sammenligner Danmark med Kina risikerer man, at man får et andet resultat, end hvis man sammenligner Danmark med Norge. Derfor er det et krav til videnskabelige undersøgelser, at man klart og tydeligt redegør for, *hvorfor* man har valgt at sammenligne en given gruppe af lande, og

hvilke problemer der kan opstå som følge af den givne landeselektion. Disse helt elementære krav efterleves ikke af RVK.

RVK har valgt at sammenligne Danmark med de øvrige OECD lande frem for at sammenligne Danmark med de øvrige EU lande. Umiddelbart virker dette ikke velovervejet. For det første er OECD landene mindre sammenlignelige end EU landene, fordi der mellem OECD landene er meget store kulturelle forskelligheder, ligesom OECD landene har meget forskellige arbejdsmarkeder og velfærdssystemer. For det andet: hvis man havde valgt at sammenligne med de øvrige EU lande, så havde man haft adgang til langt bedre data, end man har på OECD niveau; dvs. havde man valgt at sammenligne EU landene, så var kvaliteten af undersøgelsen alt andet lige blevet langt bedre. Flere ting taler altså for, at RVK havde analyseret EU landene frem for OECD landene.

Efterhånden som man læser RVK's analyse af tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, så begynder man at ane, hvorfor RVK har valgt at sammenligne med OECD landene og ikke EU landene. Det gør nemlig en meget stor forskel, om man vælger den ene eller anden gruppe af lande. Hvis man sammenligner med OECD landene, så finder man, at Danmark cirka ligger midt i feltet for så vidt angår de ældres erhvervsdeltagelse. Når man bruger OECD data er der altså grundlag for at skrive: »Sammenlignet med andre lande er der i Danmark fortsat et potentiale for højere erhvervsdeltagelse for 60–64 årige« (Velfærdskommissionen 2005: 267). Havde man til gengæld sammenlignet Danmark med de øvrige 25 EU lande, så havde man fundet, at Danmark er et af de lande i EU, der har den allerhøjeste erhvervsfrekvens blandt ældre<sup>191</sup>). Ergo, hvis man havde anvendt EU data, så havde man fundet, at Danmark er et mønsterland for så vidt angår den tidlige tilbagetrækning. Dermed havde der heller ikke været et datagrundlag for at skrive, at der i Danmark er et »potentiale« for højere erhvervsdeltagelse.

Undervejs i RVK's fremstilling præsenteres man for nogle empiriske detailanalyser af forholdet mellem pensionssystem og tilbagetrækningsmønstre i lande så som New Zealand og Sverige. Formålet med disse detailanalyser er tilsyneladende at sige til læseren: Se selv, verden fungerer som vi påstår i New Zealand og Sverige. Underforstået, sådan kunne verden også se ud i Danmark. Et stort problem ved disse detailanalyser er dog, at RVK på en systematisk måde udelukkende præsenterer læseren for eksempler, der kan understøtte RVK's postulater. Dvs. RVK er særdeles selektiv i valg af tid og sted for detailanalyserne.

I en af detailanalyserne har RVK analyseret sig frem til, at der eksisterer en arbejdsløshedspukkel for de 58–59 årige i Danmark og 63–64 årige i Sverige, og RVK begrundet disse forskelle mellem Danmark og Sverige med forskelle i de to landes pensionssystemer (Velfærdskommissionen 2005: 288). RVK laver således en retlinet kobling mellem pensionssystem og mønstre i ældres ledighed. Man er helt blind overfor, at også andre faktorer influerer på ledigheden. F.eks. må man spørge, om det ikke har betydning for ledigheden blandt ældre i Danmark, at de 58–59 årige diskrimineres i den aktive arbejdsmarkedspolitik. 58–59 årige i Danmark har ikke samme rettigheder og pligter som andre befolkningsgrupper i forhold til aktiveringssystemet. Og man må spørge, om det ikke har betydning for arbejdsmarkedets funktionsmåde og ledighedsmønstrene, at ældre i Sverige har en ganske vidtgående beskyttelse mod afskedigelser. Det er således mærkeligt, at RVK systematisk har valgt at overse, at der i Sverige eksisterer de såkaldte »turordningsreglerne«, hvorefter afskedigelser skal følge princippet: sidst ind, først ud. Hvorfor mon RVK slet

<sup>191</sup>) I 2002 var erhvervsfrekvensen for de 55-64 årige i EU's 25 medlemslande på 38,7, medens den i Danmark lå på 57,9. Blandt alle EU's 25 medlemslande er det kun Sverige, der har en højere erhvervsfrekvens for de 55-64 årige end Danmark.



ikke præsenterer os for disse »turordningsreglerne« i deres detailanalyse af Sverige? Er det fordi man er så forelsket i antagelsen om, at erhvervsdeltagelsen blandt ældre udelukkende er en funktion af de offentlige tilbagetrækningsordninger, at man bliver blind for alternative forklaringer? Eller skyldes det slet og ret manglende kendskab?

Når RVK laver deres detailanalyser, så begår RVK helt basale metodiske fejltagelser. I litteratur om, hvordan man skal lave sammenligninger mellem lande, er det ganske velbeskrevet, at der i princippet er 2 metodiske fremgangsmåder, når man vil bedrive landesammenligninger.

Den ene er, at man anvender mange lande og få variable i analysen. Ved hjælp af en sådan analyse kan man lave statistiske generaliseringer, eller indkredse statistiske lov-mæssigheder. For eksempel kan man lave en analyse af sammenhængen mellem industrialiseringsgrad og den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder. Den anden er, at man anvender få lande og mange variable i analysen. Ved hjælp af en sådan fremgangsmåde kan man lave analytiske generaliseringer af komplekse samspil mellem mange faktorer. F.eks. hvordan tilbagetrækningen er koblet til arbejdets organisering, virksomheders seniorpolitik, arbejdsmarkedspolitikken, regler for afskedigelser, arbejdsmarkedets funktionsmåde, arbejdsløshedens niveau, fagbevægelsens politik, befolkningens arbejdsorientering, tilbagetrækningsordninger, pensionsalder m.v.

Hvad gør RVK så, når RVK konstaterer, at der er en arbejdsløshedspukkel for de 58–59 årige i Danmark og 63–64 årige i Sverige? Jo, de foretager generaliseringer af effekterne af pensionssystemerne, og de drager disse generaliseringer på grundlag af en analyse af få lande (Danmark og Sverige) og få variable (arbejdsløshedspukkel og pensionsalder); dvs. RVK gør vold mod de allermest simple metoderegler. Det RVK gør, svarer til, at en person konstaterer, at der om vinteren kommer røg op af skorstenene, når det er koldt, og så påstår, at det er kulden der forårsager røgen.

Overgangsydelsen er et af RVK's ynglingseksempler, når det drejer sig om at illustrere, at den tidlige tilbagetrækning skyldes de offentlige ordninger. Flere steder skriver RVK, at da Overgangsydelsen indførtes i 1992, så faldt erhvervsfrekvensen markant, og da man ophævede ordningen i 1996, så steg de ældres arbejdsudbud (se f.eks. Velfærdskommissionen 2005:282). Af RVK's udsagn kan man læse, at de ældre på arbejdsmarkedet mere eller mindre automatisk reagerer på de økonomiske incitamenter. Hvis man kigger nærmere på tallene, så kan man dog langt fra tolke dem, som det gøres af RVK.

Tabel 1: Erhvervsfrekvens og arbejdsløshed blandt 55–59 årige mænd (1990–2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Erhvervsfrekvens	85,7	85,5	85,8	85,6	85,2	84,4	80,7	70,8	72,1	73,4
Arbejds-løshed (pct)	8,1*	9,2*	10,2*	11,5	13,0	–	10,5	9,2	8,2	7,0

Anm: Erhvervsfrekvensen 1990–99 samt arbejdsløshedsprocent 1992–99 er opgjort pr 1. januar.

\*Arbejdsløshedsprocent 1990–92 = ultimo november 1989–91.

Kilde: Erhvervsfrekvens 1990–96 »Statistiske efterretninger« nr. 1994: 11 s. 12 og 1997: 18 s. 15. Erhvervsfrekvenser 1997–99 »Statistikbanken« RAS1F. Arbejdsløshedsprocent 1990–94 »Statistiske efterretninger« nr. 1991: 25 s. 7, 1992: 15 s. 7, 1993: 17 s. 7, 1994: 11 s. 7, 1995: 13 s. 7. Arbejdsløshedsprocent 1996–1999 »Statistikbanken« AB121D.

RVK har helt ret, når RVK siger, at Overgangsydelsen indførtes i 1992. Men det er faktisk forkert, når RVK påstår, at erhvervsfrekvensen for ældre faldt markant. Mellem 1991 og 1992 steg erhvervsfrekvensen for de 55–59 årige fra 82,5 til 85,8; dvs. erhvervsfrekvensen steg i sammenhæng med indførelsen af Overgangsydelsen! Herefter lå den på et nogenlunde stabilt niveau frem til 1994–95, hvorefter erhvervsfrekvensen faldt markant. Fra 1996 til 1997 faldt erhvervsfrekvensen fra 80,8 til 70,8. Dvs. faldet i erhvervsfrekvensen fulgte tidsmæssigt på ophævelsen af Overgangsydelsen.

RVK er tilsyneladende så forblændet i incitamentstankegangen, at RVK både leverer faktisk forkerte oplysninger, og mister blikket for alternative forklaringer. En af mange alternative forklaringer ville være at se på udviklingen i arbejdsløsheden. Som det fremgår af Tabel 1 lå arbejdsløsheden blandt ældre i 1994 på 13,0%. Høj arbejdsløshed skaber en såkaldt »modløshedseffekt«; dvs. man opgiver at søge arbejde, når arbejdsløsheden er ekstraordinær høj, fordi mulighederne for at få et arbejde er mikroskopiske. Man kan derfor spørge: Bidrog den høje arbejdsløshed til at få erhvervsfrekvensen blandt ældre til at falde fra 1994? Og var det det markante fald i arbejdsløsheden fra 1995–96, der bidrog til, at erhvervsfrekvensen blandt ældre igen begyndte at stige? RVK forbliver tavs omkring disse påtrængende spørgsmål. I stedet påstår man hårdnakket, at det er velfærdsydelserne, der skaber arbejdsløsheden.

## Konklusion

Mange forskellige faktorer influerer på den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. RVK har dog valgt, udelukkende at analysere tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet som en funktion af velfærdsstatens økonomiske signaler. Incitamentstankegangen er dominerende i den måde, som RVK tænker på. Dermed er RVK helt ude af trit med den internationale frontforskning om den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Dette gør RVK's analyser fagligt problematiske. Desuden svækkes RVK's analyser af højst problematiske metodiske fremgangsmåder. Alt i alt kan man ikke bruge RVK's analyser til at komme med kvalificerede og robuste forslag til, hvorledes man på en social bæredygtig måde kan fastholde de ældre på arbejdsmarkedet. I virkeligheden kan man frygte det værste, hvis RVK's analyser skal fungere som et afsæt til politiske anbefalinger.

Mange ældre føler sig kasserede og smidt ud af arbejdsmarkedet. Imidlertid ligger incitamentstankegangen op til, at det skal gøres mindre attraktivt at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, f.eks. ved at skære i velfærdsydelserne. Dermed bliver de ældre straffet i dobbelt forstand. Først bliver de kasseret, og dernæst får de deres eksistensvilkår beskåret. Som sådan er RVK's incitamentstankegang intet andet end symbolsk vold, fordi man påstår, at de ældre kunne og burde have valgt anderledes, selvom der ikke er nogle handlealternativer.

Cirka 80% af efterlønerne rapporterer, at de selv har valgt at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Disse tal antyder, at RVK har ret i sine udgangspostulater. Men det er et stort spørgsmål, hvad det betyder, at vælge frit. Som eksempel kan nævnes en person, der bliver arbejdsløs som 57 årig. Denne person søger frem til sit 60. år 100 stillinger og får 100 afslag. Denne person frustreres, resignerer og beslutter sig for at gå på efterløn. I formel forstand er der her tale om »frivillig« tilbagetrækning, men kan tilbagetrækningsbeslutningen reelt betegnes som tvangsfri? På tilsvarende måde viser undersøgelser, at den sociale kontekst er afgørende for, hvorledes tilbagetrækningen opleves. Hvis ledelsen i forbindelse med personaleindskrænkninger udviser åbenhed, giver information, afholder

orienteringsmøder mv, så vil op imod 1/3 af det personale, der afvikles, opleve, at de frit valgte at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, selvom de hverken formelt eller reelt havde et frit valg.

Hvis målet er at fastholde ældre på arbejdsmarkedet, så må der tænkes kreativt og helhedsorienteret. De økonomiske incitament (efterlønnen) er en del af en større helhed, dvs. kun en af mange faktorer, der påvirker den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Derfor må man reflektere over, hvordan man kan gøre arbejdsmarkedet mere attraktivt og rummeligt. F.eks. må virksomhederne mere aktivt mobiliseres i bestræbelserne på at fastholde de ældre på arbejdsmarkedet, bl.a. gennem en ældrevenlig personalepolitik, ligesom velfærdsstaten, som arbejdsgiver, burde gå i front, når det drejer sig om at udvikle en fremsynet seniorpolitik, frem for at det altid er de ældre, der skal stå forrest i køen, når der gennemføres »prikkerunder«. På det private arbejdsmarked i dag er det næsten udelukkende videnstunge virksomheder (Novo, Carl Bro osv.), der har installeret seniorpolitiske ordninger. Man burde opmuntre ikke-videnstunge virksomheder til at følge trop. Ligeledes burde velfærdsstaten omgående holde op med at diskriminere mod ældre medarbejdere; f.eks. bør man straks ophæve de regler, der diskriminerer mod de 58–59 årige i arbejdsmarkedspolitikken. Endvidere burde man bruge tid og ressourcer på at finde ud af, hvordan man kan modvirke den psykiske og fysiske nedslidning, der er en meget vigtige tilbagetrækningsfaktorer. Dette kræver, at arbejdsmiljøet forbedres. Der burde gøres noget mere for at sikre den livslange læring, for at modvirke, at de ældre kasseres eller selv giver op på grund af et uddannelsesefterslæb. Alt i alt må der stilles krav om, at der formuleres og implementeres et bredt og helhedsorienteret batteri af politikker, der designes så de gensidigt understøtter hinanden. Ellers vil det ikke lykkes at hæve den tidlige tilbagetrækningsalder på en social bæredygtig måde.

#### Referencer:

- Jensen, Per H. (2004) »Hvorfor er erhvervsdeltagelsen blandt ældre så høj i Danmark? *Social Kritik*, nr. 94, pp. 4–22.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2004) *Flere ældre i arbejde – senere udtræden af arbejdsmarkedet*. Bruxelles, den 3.3.2004.
- Nielsen, T.M. (2004) *De ældre og arbejdsmarkedet*, København: Danmarks Statistik.
- OECD (1998) *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2005) *Ageing Populations: High Time for Action*. Background paper prepared by the OECD Secretariat for the Meeting of G8 Employment and Labour Ministers, London, 10–11, March 2005.
- Rein, M., Kohli, M., Guillemard, A.-M. & Gunsteren, H. (eds) (1991) *Time for retirement – Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snartland, V. and Øverbye, E. (2003) *Skal jeg bli eller skal jeg gå? Pensjonsforventninger hos lærere og ingeniører*, rapport 21/03, NOVA, Oslo.
- Taylor, P. (2003) Older Workers, Employer Behaviour and Public Policy. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, Vol. 28, no. 4, pp. 553–557.
- Velfærdskommissionen (2005) *Fremtidens velfærd – sådan gør andre lande*. Velfærdskommissionen.



## 8.1. Fattigdom og sociale ydelser – skal modtagere af sociale ydelser (yderligere) fattiggøres?

Henning Hansen

### Indledning

Regeringens Velfærdskommission (RVK's) gennemfører på mange måder en glimrende analyse af de svage grupper i befolkningen. I velfærdsdiskussionen har debatten om svage grupper historisk været tæt koblet til en diskussion om fattigdommens omfang og udbredelse. Principielt tilslutter RVK sig da også en relativ fattigdomsdefinition (Velfærdskommissionen 2004:2005). Alligevel viger RVK udenom at gennemføre en egentlig fattigdomsanalyse<sup>192</sup>). Der gives dels en substantiel begrundelse herfor, der handler om, at det er vanskeligt at definere og operationalisere fattigdomsbegrebet, dels en formel begrundelse, der anfører, at vi i Danmark ikke har en officiel fattigdomsdefinition.

RVK analyserer svage og udsatte grupper i tre dimensioner, nemlig de svage/ikke svage, de udsatte/ikke udsatte og de marginaliserede/integrerede. Kriteriet for at foretage disse distinktioner, f.eks. mellem udsatte/ikke udsatte, er om en social begivenhed er kortvarig eller langvarig. Er arbejdsløsheden f.eks. kortvarig eller langvarig; er lav indkomst et kortvarigt eller permanent problem osv. Disse distinktioner har klare hentydninger til fortidige skelnelinier mellem værdigt og uværdigt trængende.

- Distinktionen svag/ikke svag bygger på forestillinger om, at fordi man har en lav indkomst, f.eks. som studerende, så betyder det ikke nødvendigvis, at man også hører til gruppen af svage personer.
- Distinktionen mellem udsatte/ikke udsatte grupper bygger bl.a. på en survey analyse, hvor man har spurgt den danske befolkning om, hvem vi i Danmark opfatter som udsatte/ikke-udsatte. Udsatte grupper er bl.a. sindslidende, handicappede, kronisk syge m.v.
- Distinktionen mellem marginaliserede og integrerede analyseres som graden af arbejdsmarkedstilknytning. Langvarigt arbejdsløse og personer, som det er svært at integrere på arbejdsmarkedet, klassificeres som marginaliserede.

Disse tre dimensioner kan hver for sig og betragtet som helhed være ganske interessante for en dybere forståelse af fattigdom. Det er dog bemærkelsesværdigt, at RVK ikke mere dybtgående reflekterer over problemerne i de forskellige begreber. F.eks. reflekteres det ikke, at marginaliseringsbegrebet både har en objektiv og subjektiv side; at der er et nærmest uendeligt antal af marginaliseringspositioner, fordi marginaliserede befinder sig på

<sup>192</sup>) Retfærdigvis skal siges, at RVK redegør for omfanget af lavindkomstgrupper i samfundet (Velfærdskommissionen 2004: 207)

et bredt spektrum mellem at være integreret og ekskluderet; og at der eksisterer mange forskellige marginaliseringsarenaer, altså områder af samfundslivet, som man kan være udstødt fra (fx uddannelsesmæssigt, kulturelt, socialt – udover arbejdsmæssigt). Det er dog et endnu større problem, at RVK ikke reflekterer over sammenhængen mellem de forskellige dimensioner. F.eks. at man kan være fuldt integreret på arbejdsmarkedet og alligevel tilhøre gruppen af svage på grund af ringe indkomstforhold.

Begreber som marginalisering og ekskludering er opstået og taget i anvendelse med henblik på at beskrive nogle nye sociale træk i det post-industrielle samfund. Man skal dog passe på, ikke at smide barnet ud med badevandet. Det vil sige overse, at fattigdom i sin grundlæggende forståelse er forbundet med økonomiske levekår. Her går RVK's analyser slet ikke grundigt nok til værks for at belyse dette spørgsmål. Derfor vil denne artikel fungere som et korrektiv til RVK's analyser.

Formålet med denne artikel er derfor at bidrage til en afklaring af fattigdommens omfang i Danmark og at diskutere, om det er muligt at klare sig for de eksisterende velfærdssydelser.

## Fattigdomsbegrebet

Fattigdom har gennem hele historien været forstået på den måde, at man ikke har de nødvendige materielle ressourcer til at kunne klare sig i det samfund, man lever i. Fattigdom er som sådan et socialt problem og adskiller sig derfor som begreb kvalitativt fra begrebet ulighed. Den altdominerende hoveddiskussion i fattigdomsdebatten har både aktuelt og historisk stået mellem et absolut fattigdomsbegreb og et relativt fattigdomsbegreb. Denne debat har været lang og sej og kan vel i dag karakteriseres som en på mange måder ideologisk debat.

Når man kan sige, at der er tale om en ideologisk debat skyldes det, at den rene form af en *absolut fattigdom* aldrig har eksisteret. Alle definitioner på fattigdom, som er baseret på *fysisk eksistensminimum*, er mere eller mindre relateret til det pågældende samfund, og den tid, de er relateret til.

Når der nu ikke er nogen grund til at sondre mellem et absolut eller et relativt fattigdomsbegreb, hvad er så den afgørende forskel mellem forskellige fattigdomsbegreber? Den store forskel synes at ligge i selve synet på, hvad der skal forstås ved menneskets behov

Den engelske fattigdomsforsker Peter Townsend lagde stor vægt på, at mennesker er sociale væsener, der ikke blot skal sikres et antal kalorier, tøj nok til ikke at fryse og tag over hovedet for at fungere i et samfund. Menneskelige behov er ikke alene fysiske behov (mad, tøj og bolig), men i høj grad også sociale behov. Ved at lægge vægt på, at mennesket er et socialt væsen, der forventes at leve op til mange forskellige roller, understreger Townsend, at forståelsen af fattigdom ikke alene kan baseres på, at mennesket har objektivt givne behov, men at disse behov er samfundsmæssigt betingede og dermed også foranderlige. Denne tolkning af fattigdomsbegrebet betyder at der sker en forskydning fra en fokusering på de økonomiske ressourcer til et spørgsmål om social integration.

Fattigdom er med andre ord et relativt begreb. Det kan være vigtigt at operere med to centrale begreber, et begreb hvis kerne er *eksistensminimum*, og et, hvis kerne er *udelukkelse fra den almene livsstil*. Disse to begreber udelukker ikke hinanden, men supplerer hinanden, idet forskellen mellem dem kan udtrykkes som forskellen mellem *blot at eksistere eller at leve*.

## Fattigdomsopgørelser

Der er i hovedsagen tre forskellige metoder til at måle fattigdom på: a) indkomstulighed, b) afsavnsopgørelser og c) budgetmetoden. Heraf er den første og den sidste de mest væsentlige og gennemgås derfor kort i det følgende.

### Lavindkomstmål

EU har gennem en årrække benyttet et lavindkomstmål, som mål for fattigdom. Lavindkomstgruppen omfatter dem, som i et givet år har en disponibel indkomst på mindre end 50% af medianindkomsten for hele befolkningen eller som noget nyt 60% af medianindkomsten for hele befolkningen.

Efter denne definition havde 4,2% af befolkningen i Danmark eller omkring 225.000 personer en årlig disponibel indkomst under 50% af medianindkomsten i 2002 (svarende til at have en disponibel indkomst under 73.000 kr. pr. personenhed). Der er tale om 8,9% af befolkningen eller godt 470.000 personer, som havde en disponibel indkomst under 60% af medianindkomsten i 2002 (svarende til at have en disponibel indkomst under 88.400 kr. pr. personenhed).

#### Personer med lave indkomster i 2002

	Antal personer	Andel personer	Indkomstgrænse
50%-grænsen	225.000	4,2	73.000 kr.
60%-grænsen	470.000	8,9	88.400 kr.

Kilde: m.fl., 2004.

Andelen af befolkningen i lavindkomstgrupperne har været relativt stabil fra 1983 til 2002 med svagt aftagende tendens frem til 1995 og en svagt stigende tendens i årene efter.

#### Sammensætning af personer med lave indkomster (50% -grænsen) i 2002

Uddannelsessøgende . . . . .	77.000
Beskæftigede lønmodtagere . . . . .	32.000
Fuldt ledige m.fl. . . . .	24.000
Selvstændige . . . . .	21.000
Tilbagetrukne . . . . .	11.000
Andre voksne . . . . .	23.000
Børn . . . . .	39.000
I alt . . . . .	227.000

Kilde: »Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning«. Finansministeriet m.fl. juni 2004.

Der er et betydeligt sammenfald mellem de grupper, der er henholdsvis over- og underrepræsenteret i lavindkomstgruppen – fx er uddannelsessøgende ofte enlige uden børn i alderen 18–24 år. Når der korrigeres for dette sammenfald, peger rapporten på, at de overrepræsenterede grupper især er:

- Unge uddannelsessøgende.
- Selvstændige og medhjælpende ægtefæller.
- Indvandrere (inkl. efterkommere).
- Fuldt ledige herunder primært langvarige kontanthjælpsmodtagere uden forsørgerpligt.

### Budgetmetoden

Der er flere varianter af budgetmetoden. Den mest kendte er den, der anvendes som grundlag for opgørelsen af antallet af fattige i USA. Metoden består i at sammensætte en »kurv af varer« med henblik på at opgøre, hvad det koster at leve. Et princip som også ligger bag udarbejdelse af fx de skandinaviske landes standardbudgetter. Princippet i de skandinaviske standardbudgetter er, at de angiver udgifterne til et rimeligt, almindeligt forbrug. Det indeholder ikke alene udgifter til mad og drikke, men omfatter også rimelige og almindelige udgifter til tøj, personlig hygiejne, transport, fritidsinteresser og dagligvarer.

I Sverige er kontanthjælpen baseret på summen af boligudgiften og et rådighedsbeløb, som kaldes »riksnormen«, som den svenske socialstyrelse beregner på baggrund af det svenske Konsumentverkets budgetter for forskellige familietyper – det svenske standardbudget.

I Norge har Statens Institut for forbrugsforskning (SIFO) iværksat et projekt

»Standardbudsjett og fastsetting av minstestandard for forbruk«. Formålet med projektet er at udvikle en mindstestandard for forbrug. Intentionen er, at standardbudgettet skal bruges som grundlag som fastsættelse af den økonomiske socialhjælp i kommunerne og anvendes som en indikator på levestandard i Norge.

I Danmark er der endnu ikke foretaget fattigdomsopgørelser på baggrund af budgetmetoden. Indtil nu er det kun CASA, der har fremlagt et konkret bud på en fremgangsmåde for fastlæggelse af et dansk budget, som afspejler et *acceptabelt levestandard*. Det er ikke en fattigdomsgrænse, men et udspil til hvordan man kan opstille en sådan.

### Fattigdom og aktuelle sociale ydelser i dagens Danmark

De sociale indkomstoverførsler i Danmark kan opdeles i en række niveauer, som er en ret indgroet fornemmelse hos de fleste mennesker.

- Dagpengeniveau (inkl. fuld efterløn og ny førtidspension)
- Folkepensionsniveau
- Kontanthjælpsniveau

På det seneste er der imidlertid kommet et nyt niveau ind i vores ydelsessystem, som i hovedsagen er tiltænkt flygtninge og indvandrere: starthjælp.



Udvalgte indkomstoverførsler. pr. 1. juli 2005. Bruttobeløb pr. måned.

	Bruttobeløb pr. måned	Procent af dagpengeniveau
Dagpenge*	14.173 kr.	100%
Folkepension**	9.514 kr.	67%
Kontanthjælp***	8.577 kr.	60%
Starthjælp***	5.527 kr.	39%

\* Fuldtidsforsikret. Maksimumdagpenge. \*\* Reelt enlig. \*\*\* Ikke forsørgere over 25 år.

Kilde: Jurainformation.

Tabellen viser blot nogle illustrative eksempler på ydelsesniveauer, hvor folkepensionen udgør 67% af dagpengene og kontanthjælpen udgør 60% af dagpengene. Starthjælpen er imidlertid kun på ca. 40% af dagpengene. Det skal dog nævnes, at der er mulighed for at få mere, hvis man er forsørger, men der er også mulighed for at få mindre, eksempelvis hvis man er ung under 25 år. Det laveste niveau gives til unge udeboende starthjælpsmodtagere: 4.583 kr. pr. måned, som svarer nogenlunde til SU-stipendium.

I de senere år er der også indført nogle begrænsninger i kontanthjælpen og starthjælpen. Den ene begrænsning består i at ydelserne nedsættes, efter en periode på 6 eller 9 måneder, se herom nedenstående noter vedrørende ændringer 2003<sup>193</sup>) og vedr. indførelse af et loft over kontanthjælpen i 2004<sup>194</sup>).

Den anden begrænsning består i, at de indkomster, der skal kunne rummes under loftet, ud over kontanthjælp efter de faste takster tillige omfatter særlige støtte efter reglerne for personer med høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde samt boligstøtte i form af boligsikring, jf. nedenstående note<sup>195</sup>).

Resultatet af det nye loft kan – uanset at overgrænsen begrænser nedgangen – være, at kontanthjælpsmodtagere ikke længere vil få råd til at blive boende i deres nuværende bolig. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at den særlige støtte til høje bolig-

<sup>193</sup>) Ændringerne er en del af udmøntningen af den aftale om beskæftigelsespolitikken, som blev indgået i efteråret 2002. For ægtepar nedsættes hjælpen med 1032 kr. pr. måned, når en af ægtefællerne har modtaget hjælp i 6 sammenhængende måneder. Denne regel er trådt i kraft pr. 1. januar 2003. Kontanthjælpen til unge under 25 år blev fra 1. januar 2003 nedsat 6 måneder efter at den unge har modtaget et tilbud om beskæftigelse. Da dette tilbud skal ydes senest 13 uger efter ydelsen af hjælpen betyder det, at hjælpen nedsættes efter 9 måneders forløb. Hjælpen nedsættes til SU-niveau.

<sup>194</sup>) Fra 1. januar 2004 indføres et loft over kontanthjælpen, når en person har modtaget hjælp i en periode på mere end 6 måneder.

	Kontanthjælp jf. de faste takster	»Loft«	Difference
Ægtepar, begge på kontanthjælp med barn	22.794	22.794	–
Ægtepar, begge på kontanthjælp uden børn	17.154	17.154	–
Enlig med barn	11.397	14.218	+2.820
Enlig uden børn over 25 år	8.577	11.397	+2.820

Kilde: Rådet for Socialt Udsatte: Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv. November 2003.

<sup>195</sup>) Der gælder ydermere at den hjælp der skal kunne rummes under loftet ikke er den aktuelle hjælp men den hjælp, der blev ydet før ydelsen blev nedsat med de 516 kr. pr. ægtefælle, som netop indtræffer, når der har været ydet hjælp i 6 måneder. Omsat til almindeligt dansk betyder det at det i praksis ikke længere vil være muligt for ægtepar at få den fulde kontanthjælp, hvis de også får boligsikring eller særlig støtte til boligudgifter eller stor forsørgerbyrde. Enlige vil fortsat have mulighed for at få boligsikring og særlig støtte ud over den faste takst. I praksis vil dette kun være af betydning for enlige forsørgere. Ved beregning sammenlægges indkomster før skat med skattefrydelser. Alle reduktioner som følge af loftet sker imidlertid i de skattefri ydelser således at det er den disponible indkomst der reduceres.

udgifter, som hidtil har kunnet ydes i visse tilfælde, netop forudsætter, at der ikke kan skaffes en billigere bolig.

VK – regeringens argumenter for de nedsatte ydelser har næsten hele vejen igennem været, at det vil give modtagerne et større incitament til at finde et job og blive selvforsørgende. Det fremstilles nærmest som en stor hjælp til klienterne. Men Socialforskningsinstituttet<sup>196</sup>) har for nylig evalueret loftet over kontanthjælpen og konkluderet, at »kontanthjælpsloftet« ikke har fået modtagerne i arbejde i nævneværdigt omfang for de ca. 18.000 familier, som blev ramt af loftet.

Det er altså klart blevet påvist, at man ikke kan få folk i arbejde ved at beskære deres sociale ydelser. Derfor er konsekvensen at disse mennesker må være blevet fattigere og det er netop problemet med økonomiske incitamenter over for beskæftigelsesmæssigt svage grupper. De bliver ydmyget og fattiggjort i stedet for selvforsørgende.

## Kan man klare sig for ydelserne?

I Danmark har vi (endnu) ikke en fattigdomsgrænse, som vi kan vurdere de sociale ydelser i forhold til. Men i forbindelse med en rapport til Rådet for Socialt Udsatte har CASA foretaget en række beregninger af både disponible beløb og rådighedsbeløb for forskellige familietyper på forskellige ydelser.

### Den disponible indkomst

Den disponible indkomst er den samlede indkomst minus skat og arbejdsmarkedsbidrag. Det er det beløb man får udbetalt af arbejdsgivere og offentlige myndigheder. Dertil skal lægges evt. børnefamilieydelse og børnebidrag. Der blev inddraget nogle særlige grænser for disponible indkomster og rådighedsbeløb.

Grænserne for disponible indkomster er EU's fattigdomsdefinitioner.

- 50%-grænsen. Fattige er de husstande, der har en disponibel indkomst på mindre end 50% af medianindkomsten pr. personenhed<sup>197</sup>).
- 60%-grænsen. Svarer til ovenstående EU fattigdomsmål, hvor man har fastlagt en 60%-grænse i forhold til medianindkomsten pr. personenhed.

Den disponible indkomst på starthjælpsniveau ligger helt klart under begge EU's »fattigdomsgrænser« for alle fire familietyper. Kontanthjælpsniveauet er over »50%-grænsen« for alle fire familietyper. Når det gælder »60%-grænsen« ligger alle familietyperne også over grænsen, men de enlige uden børn dog ligger næsten på »60%-grænsen«. Folkepensionister ligger over begge EU fattigdomsgrænser, og det samme er naturligvis tilfældet med dagpengemodtagere. Til sammenligning er også medtaget indkomster for en gennemsnitlig lønmodtager indenfor »LO-området« og en lavtlønnet arbejder. Begge disse erhvervsaktive familieeksempler ligger pænt over EU's fattigdomsgrænser.

Vi kan altså konkludere, at når vi betragter EU's fattigdomsgrænser på 50% og 60% af medianindkomsten (som vi snarere vil betegne som en slags ulighedsmål), så ligger de disponible indkomster for starthjælp helt klart under begge grænser. Kontanthjælpen

<sup>196</sup>) Brian Krogh Gravensen & Karen Tinggaard: Loft over ydelser. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere. Socialforskningsinstituttet 05:04.

<sup>197</sup>) Beregningerne er foretaget ved hjælp af den mediangrænse, som er beregnet af Økonomiministeriet i rapporten »Familier og indkomster«. April 1999 (metode 2). Beløbet er korrigeret med udviklingen i dagpengesatsen.

ligger derimod over begge EU-grænser, men de enlige uden børn er lige på »60%-grænsen«.

*Disponible indkomster pr. måned. 2003*

	<i>Enlig uden børn</i>	<i>Enlig med 1 barn (3–6 år)</i>	<i>Par uden børn</i>	<i>Par med 1 barn (3–6 år)</i>
LO-arbejder	13.314	15.935	26.628	27.603
Lavtlønnet arbejder	11.122	13.742	22.243	22.218
Dagpengemodtager	8.545	11.165	17.090*	18.065*
Folkepensionist	6.896		11.198	
Kontanthjælp	6.588	10.470	12.480*	16.315*
Starthjælp	4.409	7.861	7.684*	9.347*
»50%- fattigdomsgrænsen	5.362	8.043	9.115	11.795
60%- fattigdomsgrænsen	6.435	9.652	10.940	14.155

\* Begge de voksne modtager dagpenge, kontanthjælp og starthjælp.

Kilde: Rådet for Socialt Udsatte: Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv. November 2003.

### Rådighedsbeløb

*Rådighedsbeløbet* er den indkomst, der er til rådighed, når de (næsten) uundgåelige udgifter til bolig og børnepasning er betalt. Man kan diskutere om man skal inddrage andre vigtige udgifter, fx. kontingent til A-kasse og almindelig husstandsforsikring. Desuden blev der inddraget nogle grænser for rådighedsbeløbet. Disse grænser er baseret på såkaldte ekspertbaserede husholdningsbudgetter.

- Husholdningsbudget – Forbrugerinformation. Budgettet er fra 2000, men korrigeret med forbrugerprisindekset.
- Et discountbudget udregnet af Forbrugerinformation på basis af husholdningsbudgettet, hvor der bliver handlet i discountbutikker.
- Basis leveniveau – Social Årsrapport 2002. Basis leveniveau angiver udgifter til madvarer, tøj, transport, dagligvarer og personlig hygiejne på et »skrabet« niveau.

Forbrugerinformations husholdningsbudget (tidligere standardbudget) angiver, hvad det koster at have et rimeligt almindeligt forbrug. Husholdningsbudgettet er konstrueret ved hjælp af et udvalg af varer og tjenester. Ekspertter inden for forskellige forbrugsområder har efter nærmere definerede kriterier og forudsætninger udvalgt, hvilke varer og tjenester der repræsenterer et rimeligt forbrug.

*Rådighedsbeløb pr. måned. 2003*

	<i>Enlig uden børn*</i>	<i>Enlig med 1 barn (3-6 år)**</i>	<i>Par uden børn***</i>	<i>Par med 1 barn (3-6 år)****</i>
LO-arbejder	10.174	11.445	23.128	22.103
Lavtlønnet arbejder	7.982	10.462	18.743	19.718
Dagpengemodtager	5.842	8.715	13.590	12.850
Folkepensionist	5.082		9.350	
Kontanthjælp	4.762	8.800	9.505	11.842
Starthjælp	2.259	6.738	6.117	7.452
<i>Budgetgrænser:</i>				
Standardbudgettet	7.075	9.090	14.640	16.750
Discountbudget	6.150	7.830	13.140	14.800
Basis leveniveau	3.690	5.140	8.440	10.000

\* Bor til leje med en boligudgift på 3.140 kr. pr. måned.

\*\* Bor til leje med en boligudgift på 3.500 kr. pr. måned og barnet går i børnehave, som koster 1.500 kr. pr. måned.

\*\*\* Bor til leje med en boligudgift på 3.500 kr. pr. måned.

\*\*\*\* Bor til leje med en boligudgift på 4.00 kr. pr. måned og barnet går i børnehave, som koster 1.500 kr. pr. måned.

Kilde: Rådet for Socialt Udsatte: *Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv*. November 2003.

Starthjælpen giver ikke mulighed for et rådighedsbeløb, der kan dække nogen af budgetgrænserne, bortset fra at enlig med barn kan nå op et »basisleveniveau«. Kontanthjælpen giver mulighed for at opnå »basisleveniveau« i alle fire familietyper, men ikke hverken »discountbudget« eller »standardbudget« (bortset fra enlige med et barn). Folkepensionen kan også kun dække »basisleveniveau«, men ikke discountbudgettet. Dagpengeniveauet kan dække »basisleveniveau« og »discountbudget« for nogle af familietyperne, men derimod ikke »standardbudgettet«. De beskæftigede kan dække alle tre budgetgrænser.

Det er nødvendigt at tage en række forbehold overfor budgetgrænserne og de udregnede rådighedsbeløb. Der er bl.a. en række forudsætninger om boligudgifter, som kan variere meget. Men gennemgående kan man konkludere, at starthjælpen er for lille til at dække det opstillede »basisleveniveau«. Kontanthjælpen kan kun lige dække »basisleveniveau«. Dagpengene kan dække »discountbudgettet«, men hvis man fratrækker udgifter til fagforening og a-kasse, så kan dagpengene knapt dække »discountbudgettet«.

Som nævnt er boligudgiften en »dark horse« i hele problematikken, især omkring kontanthjælpen. Efter at der er indført »loft« over kontanthjælpen, så bliver boligudgiften endnu vigtigere, fordi høje boligudgifter kan reducere kontanthjælpen med op til 1.000 kr. for ægtepar om måneden.

## Konklusion

RVK er af den opfattelse, det er »...en central målsætning for velfærdssamfundet at sikre en socialt afbalanceret og målrettet indsats for at hjælpe de grupper som har mest behov for

hjælp«<sup>198</sup>). Det fremhæves endda, at »... et samfund skal vurderes på, hvorledes de svage grupper er stillet«. Derfor er det selvfølgelig en yderst vigtig opgave for en velfærdskommission, at vise hvem de svage grupper er – og afdække, hvordan de er svage. Dette lægger op til spørgsmålet om, hvilke grupper i samfundet der i størst omfang er svage og udsatte.

RVK forsøger at indkredse problemet ved hjælp af tre analytiske dimensioner, nemlig de svage/ikke svage, de udsatte/ikke udsatte og de marginaliserede/integrerede. Disse begrebsdannelse giver mulighed for at skelne mellem dem, der har behov/ikke behov for velfærdsstatslige ydelser på grund af udsat position, dvs. det bliver muligt at foretage grænsedragninger mellem de værdigt og uværdigt trængende. Underforstået: det står til debat, om de uværdigt trængende skal tildeles indkomsterstøttende ydelser. En debat, som i hvert fald ikke indtil nu har været bragt på banen i overvejelserne om det danske velfærdssamfund.

Hvis man til gengæld bruger fattigdomsbegrebet som analytisk omdrejningspunkt, som det er gjort i denne artikel, når man frem til, at de eksisterende velfærdsydelser (starthjælp, kontanthjælp, folkepension, dagpenge mv.) knapt kan dække discountudgaven af et »basisleveniveau« i dagens Danmark. Og at starthjælpen klart ligger under de grænser for fattigdom, der er alment accepterede i både Danmark og EU, nemlig en disponibel indkomst på enten 50 pct. eller 60 pct. af medianen.

Det fattigdomsbegreb, der anvendes i Danmark og i EU er et relativt begreb. Det er der megen fornuft i, når det anvendes nationalt, men knap så oplysende i internationale sammenligninger. Spørgsmålet er imidlertid, om det ikke ville være endnu mere fornuftigt at anvende både et relativt og et absolut fattigdomsbegreb. De kunne begge tjene til at tydeliggøre, hvem de udsatte grupper i Danmark er. Endvidere kunne fattigdomsgrænser baseret på begge begreber bidrage til at sikre disse grupper ved fastlæggelsen af sociale ydelser og ved fremtidige reformer på velfærdsområdet. Sat i perspektiv af et udtryk af Keynes-økonomen John Kenneth Galbraith: »Der findes intet andet alternativ til fattigdom end en indtægt...«.

#### Litteratur:

Andersen, Bjarne Hjort (red.): *Udviklingen i befolkningens levemåder over et kvart århundrede*. SFI Rapport 03:14. 2003.

CASA & Socialpolitisk Forening: *Social årsrapport*. Årlig udgivelse.

Finansministeriet m.fl.: *Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning*. Juni 2004.

Graversen, Brian Krogh & Tinggaard, Karen: *Loft over ydelser. Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. Socialforskningsinstituttet 05:04. 2004.

Hansen, Finn Kenneth & Hansen, Henning: *»At eksistere eller at leve«. Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?* CASA. Oktober 2004.

Hansen, Finn Kenneth: *Materielle og sociale afsavn i befolkningen*. Rapport 90:4. SFI, 1990.

Hansen, Erik Jørgen: *Fattigdom. Begreber og metoder i forskning og politik*. Rapport 89:5. SFI, 1989.

Larsen, Jørgen Elm: *Fattigdom og social eksklusion*. SFI Rapport 04:27. 2004.

Rådet for Socialt Udsatte: *Sociale ydelser set i et fattigdomsperspektiv*. November 2003.

Velfærdskommissionen: *Debatoplægget Velfærden kommer ikke af sig selv*. Maj 2004.

Velfærdskommissionen: *Analysereporteren Velfærden kommer ikke af sig selv*. Maj 2004.

<sup>198</sup>) Velfærdskommissionen, 2004, s. 203.



## 8.2. Målretning af ydelser skaber polarisering

*Christian Albrekt Larsen*

I kommissoriet for Regeringens Velfærdskommission (RVK) hedder det, at »Velfærdssystemerne skal i højere grad målrettes de grupper, der har mest behov for hjælp...« og derfor skal kommissionen »fremlægge forslag til reformer af velfærdssystemet, som sikrer en socialt afbalanceret og målrettet indsats for at hjælpe de grupper, som har mest behov for hjælp«. Både ud fra samfundsøkonomiske og sociale kriterier kan en sådan målretning af velfærdsstaten til de svageste lyde ganske fornuftig. Men faktisk er der tale om et brud med principperne bag den nordiske velfærdsstat. Forbeholdes offentlige overførsler og serviceydelser til »de trængende« eller »de fattige« skabes et langt mere polariseret samfund, hvor den brede folkelige opbakning bag velfærdsstaten kan smuldre. Det er i hvert tilfælde erfaringen fra de lande, hvor målretning til de svageste har været det bærende princip. I den komparative velfærdsstatsteori er det således et klassisk postulat, at »welfare for the poor« ofte bliver til »poor welfare«.

I første omgang har velfærdslitteraturen hæftet sig ved, hvorledes målretning medfører stigmatisering, dvs. at modtagere af overførsler og serviceydelser stemples som »andenrangsborgere«. Et klassisk mål for graden af stigmatisering er andelen af borgere, der ikke modtager en ydelse, som de er berettiget til (f.eks. Van Oorschot, 1991). Fra lande med meget målrettede velfærdssystemer har vi en række af sådanne undersøgelser. F.eks. har amerikanske studier vist, at omkring 50 procent af de berettigede til »food stamps« ikke modtog dem og omkring 25 procent af de enlige mødre berettiget til hjælp (AFDC) ikke modtog ydelser (Kim & Mergoupis 1997: 708). Tilsvarende tendenser kan ses i Storbritannien, hvor f.eks. en stor andel pensionister, som er berettiget til en række målrettede ydelser, ikke modtager disse ydelser (Department of Work and Pensions, 2003). Stigmatiseringen knyttet til målrettede ydelser har da også i en dansk kontekst været et vægtigt argument for at gøre en række ydelser universelle. Mest bemærkelsesværdigt er det måske, at man ved etableringen af den generelle folkepension i 1956 indførte et symbolsk pensionstillæg. Det var et helt bevidst forsøg på at forklare befolkningen, at folkepension ikke længere var en stigmatiserende ydelse til de fattige, men en ny rettighed til hele befolkningen, som man selv havde betalt til. I 1980'erne blev de såkaldte samspilsproblemer (aftrapning af ydelser med indkomst skaber incitamentsproblemer for lavindkomstgrupper) et andet vigtigt argument for at afskaffe målrettede ydelser.

I det følgende vil vi argumentere for, at udover disse velkendte problemer, er der også risiko for, at målretning fører til en polarisering, der på sigt kan true den folkelige opbakning til velfærdsstaten. Dermed nærmer vi også en forklaring på det klassiske slogan om »welfare for the poor« og »poor welfare«. I det første afsnit forsøger vi at give en kort teoretisk forklaring på denne sammenhæng. I det andet beskriver vi, hvorledes internationale spørgeskemaundersøgelser viser, at der er en sammenhæng mellem

målrettede velfærdssystemer og polarisering. I det tredje afsnit beskriver vi, hvorledes nordiske resultater peger i samme retning. Kapitlet afsluttes med en kort opsamlende konklusion.

## Værdighedskriterier, målretning og universalisme

Internationale undersøgelser af den folkelige opbakning til velfærdsstaten har vist, at vurderingen af, hvorvidt personer eller grupper skal have velfærdsydelse, typisk afhænger af, hvorvidt disse personer eller grupper lever op til en række værdighedskriterier. Man kan skelne mellem fem overordnede kriterier: 1) kontrol (jo mere kontrol over – eller skyld i – egen situation, jo mindre værdig); 2) behov (jo mindre behov jo mindre værdig), 3) identitet (jo mindre »os«, jo mindre værdig), 4) attitude (jo mindre taknemmelig, jo mindre værdig), 5) gensidighed (jo mindre »tilbagebetaling«, jo mindre værdig).

Opfyldelsen af disse værdighedskriterier kan forklare, hvorfor man i stort set alle lande finder én bestemt rangorden i den folkelige opbakning til forskellige grupper. Typisk er opbakningen størst til ældre, efterfulgt af syge og handicappede, trængende familier med børn, og forsikrede arbejdsløse. Helt i bund ligger typisk kontanthjælpsmodtagerne (Coughlin, 1980; Petterson, 1995; Van Oorschot 2000; Oorschot & Arts 2005). Den store opbakning til ældre kan forklares med, 1) at gruppen generelt betragtes som værende ud af kontrol over deres egen situation (man kan ikke gøre for, at man bliver gammel), 2) de ældre opfattes som en svag gruppe, der har et reelt behov for ydelse, 3) identitetsmæssigt tilhører de helt klart det fælles »os«, som samfundet har ansvar for (da det typisk er vores forældre), 4) de modtager hjælp med en vis taknemmelighed og 5) endelig har de typisk igennem et helt arbejdsliv »tilbagebetalt« til samfundet. Omvendt kan den begrænsede opbakning til kontanthjælpsmodtagere forklares med, at 1) gruppen selv er i kontrol over deres situation (de kunne tage et arbejde, hvis de ville), 2) identitetsmæssigt er de ofte forskellig fra majoriteten (i hvert fald er det en typisk opfattelse, at findes der en forsørgerkultur skal den findes blandt kontanthjælpsmodtagere), 3) ofte modtages samfundets hjælp ikke med en taknemmelig attitude, og 4) gruppen har typisk ikke betalt ret meget tilbage til samfundet – og vil formentlig heller ikke komme til det.

Tabel 1: Sammenhæng mellem henholdsvis målrettede og universelle velfærdssystemer og værdighedsdiskussioner

	<i>Målrettede systemer</i>	<i>Universelle systemer</i>
<i>Kontrol:</i>	Åbner diskussion	Lukker diskussion
<i>Behov:</i>	Åbner diskussion	Lukker diskussion
<i>Identitet:</i>	Definerer målgruppe som anderledes	Definerer nationalt medborgerskab
<i>Attitude:</i>	Åbner diskussion	Lukker diskussion
<i>Gensidighed:</i>	Fremhæver skellet mellem giver og modtager	Udviser skellet mellem giver og modtager

Kilde: Albrekt Larsen (2005:55)



Dette generelle mønster genfindes som sagt i langt de fleste lande, men i det følgende skal vi vise, at disse værdighedsdiskussioner i høj grad er påvirket af, hvorledes velfærdssystemer er indrettet. I tabel 1 skelner vi mellem målrettede systemer (også kaldet residuelle, liberale eller anglo saksiske velfærdsstater) og universelle systemer (også kaldet institutionelle, social demokratiske eller skandinaviske velfærdsstater).

Specielt mht. identitetsdimensionen er det en klassisk pointe jf. de indledende betragtninger om stigmatisering, at målrettede ydelser afgrænser målgruppen som værende anderledes. Det klassiske eksempel er USA, hvor de offentlige velfærdsordninger er forbeholdt dem, der ikke er dækket af private forsikringer. Det gælder f.eks. Medicaid til de fattige, Medicare til de gamle, Foodstamps til de sultne, AFDC (ændret og skiftet navn i 1996) til enlige mødre. Det ligger i målrettede ydelsers natur, at det må afklares 1) hvem der er trængende og 2) hvor trængende de er. Det bevirker, at »... den offentlige diskussion om social politik i et målrettet system ofte bliver et spørgsmål om hvad den veltilpassede majoritet skal gøre ved den mindre veltilpassede, i forskellig grad, socialt marginaliseret minoritet« (Rothstein 1998: 158). Med andre ord etableres der en »dem-os konflikt«, der har stigmatisering af modtagere som naturlig konsekvens. Men ikke nok med det. Samtidigt åbner målrettede ydelser diskussion om, hvorvidt målgruppen er i kontrol over deres egen situation, hvor stort deres behov egentlig er, og hvorvidt ydelserne modtages med den rette taknemmelighed. Sidstnævnte skyldes ikke mindst, at skellet mellem dem der giver (majoriteten, der ikke selv modtager velfærdsydelse) og dem der modtager (minoriteten, der modtager velfærdsydelse) er meget tydeligt i målrettede systemer.

Logikken er på stort set alle områder den modsatte i systemer præget af universelle ydelser. I den internationale litteratur er det typiske eksempel Sverige, hvor f.eks. en arbejdsløs person udover en delvist målrettet arbejdsløshedsydelse er dækket af universelle serviceydelser f.eks. lægehjælp, hospitalsophold, børnepasning, og universelle overførsler, f.eks. børnepenge, folkepension, boligydelse. I et sådant universelt system udgrænses modtagere af velfærdsydelser ikke som en speciel gruppe, snarere definerer ydelserne et tilhørsforhold til et nationalt medborgerskab. Det giver en anderledes offentlig diskussion, hvor »...spørgsmålet bliver ikke »hvordan skal vi løse deres problemer?« men i stedet »hvordan skal vi løse vores fælles problem (sundhedsvæsen, uddannelse, pension etc.)?« (Rothstein 1998: 160). Med andre bliver der ikke etableret en »dem os konflikt«. Samtidigt lukker det i nogen grad diskussionen om kontrol (det er f.eks. irrelevant ved sygdom om det var ens egen skyld), diskussionen om behov (det er også irrelevant, hvorvidt man selv var i stand til at betale for operationen), diskussionen om attitude (ingen forventer, at man skal være taknemmelig for operationen). Sidstnævnte skyldes i særdeleshed, at universelle velfærdssystemer udviser skellet mellem dem der giver og dem der modtager. Groft sagt giver og modtager alle henover livsforløbet.

Den overordnede pointe er således, at et skift fra universelle til målrettede ydelser potentielt etablerer en ny og anderledes offentlig diskussion, der vil gøre det sværere for de svage grupper at leve op til værdighedskriterierne. I det følgende redegøres for, hvorledes en række empiriske resultater dokumenterer disse effekter. Vi starter med at se på opfattelsen af fattige og arbejdsløse i henholdsvis målrettede og universelle velfærdssystemer.

## Sammenligning af målrettede og ikke-målrettede velfærdssystemer

Der findes ikke mange sammenlignelige data om den folkelige opbakning til velfærdspolitikker, men ved hjælp af et enkelt spørgsmål i World Value Studies fra 1990 illustreres kapitlets pointe. I spørgeskemaet er en repræsentativ stikprøve i en lang række lande blevet spurgt, »hvorfør, ifølge din mening, er der mennesker i dette land der lever i nød?«. Respondenter blev herefter givet fire valgmuligheder; 1) fordi de har været uheldige, 2) pga. dovenskab og manglende viljestyrke, 3) pga. meget uretfærdighed i vores samfund og 4) det er en uundgåelig del af det moderne fremskridt. I nedenstående er vist den andel, der svarer pga. »dovenskab og manglende viljestyrke« i henholdsvis målrettede og ikke-målrettede velfærdssystemer. Respondenter der giver denne forklaring udtrykker meget klart, at de fattige er i kontrol over deres egen situation (dovenskab) og er identitetsmæssigt anderledes (end majoriteten med den rigtige viljestyrke). Blandt de 16 vestlige lande i undersøgelse afgrænses målrettede velfærdssystemer til USA, Canada og Storbritannien, mens universelle velfærdssystemer afgrænses til Sverige, Norge og Danmark.

Tabel 2: Opfattelse af årsag til fattigdom i henholdsvis målrettede og universelle velfærdssystemer. World Value Studies 1990-1993

	Andel der svarer »dovenskab og manglende viljestyrke«	N
<i>Målrettede systemer:</i>		
USA	39	1708
Canada	32	1607
Storbritannien	27	1403
<i>Universelle systemer:</i>		
Sverige	16	929
Norge	11	1155
Danmark	14	963

Kilde: World Value Study 1990-1993

Umiddelbart kunne man forvente, at de udbyggede nordiske velfærdsstater med meget generøse ydelser til de svageste, skulle efterlade befolkningen med en fornemmelse af, at dem der stadig lever i »nød« selv er ude om det. Men som forventet ud fra ovenstående diskussion om værdighedskriterier er det imidlertid ikke tilfældet. Tværtimod viser det sig, at befolkningen i målrettede velfærdssystemer i langt højere grad forklarer fattigdom med »dovenskab og manglende viljestyrke«. Topscoren er USA, hvor 39 procent giver denne forklaring. I Sverige, Norge og Danmark forklarer kun omkring 15 procent fattigdom med dovenskab og manglende viljestyrke. Resultaterne er blevet analyseret grundigt andet steds, bl.a. kan man kontrollere for arbejdsløshedsniveau, men det ændrer ikke det overordnede resultat; at der er en sammenhæng mellem graden af målretning af velfærdsydelser og opfattelsen af fattige og arbejdsløse (Albrekt Larsen, 2005: kapitel 5). Samtidigt viser den uddybende analyse, at der både på individniveau og landeniveau er en klar sam-

menhæng mellem, hvorvidt fattigdom opfattes som forårsaget af »dovenskab og manglende viljestyrke« og opbakning til velfærdspolitikker, der primært hjælper de svageste grupper i samfundet.

### **Sammenligning af målrettede og ikke-målrettede velfærdsydelser i de nordiske lande**

Tilsvarende resultater kan man finde ved at kigge internt i de nordiske velfærdsstater. Adspurgt om graden af stigmatisering knyttet til modtagelse af sociale ydelser er befolkningen ikke i tvivl om, at der bliver set mest ned på modtagere af de mest målrettede ydelser, f.eks. kontanthjælp, mens der f.eks. stort set ikke bliver set skævt til modtagere af folkepension, børnechecks etc. I Danmark, Sverige og Finland er det således under 4 procent af befolkningen, der mener, at modtagere af folkepension ofte blive set ned på. I Norge er den tilsvarende andel 9 procent. I modsætning hertil mener omkring 70 procent af befolkningen i Sverige, Norge og Danmark, at der ofte bliver set ned på kontanthjælpsmodtagere. I Finland er den tilsvarende andel 49 procent (Albrekt Larsen 2005: 115)

En del af disse forskelle kan selvfølgelig skyldes, at det alt andet lige er mere skamfuldt at være uden arbejde end at blive gammel eller få børn. Men ved sammenligning af nordiske velfærdsprogrammer, der dækker den samme social begivenhed, er det muligt at »isolere« effekten fra målretning (Albrekt Larsen, 2005: kapitel 6). F.eks. er boligstøtte meget målrettet i Norge, hvor kun 1,1 procent af landets familier modtager boligydelse (1999). Den tilsvarende andel var 5,7 procent i Danmark, 7,5 procent i Finland og 8,0 procent i Sverige. Det falder som forventet sammen med, at det er mest stigmatiserende at modtage boligstøtte i Norge. På tilsvarende vis er det langt mere stigmatiserende at trække sig tidligt tilbage i Finland end i Danmark, da den finske ydelse er langt mere målrettet (0,6 procent af den voksne befolkning i Finland modtog ydelsen i 1999, mens 3,7 procent af den voksne danske befolkning modtog efterløn i 1999). Sverige og Norge har ikke nogen særskilt offentlig finansieret tidlig tilbagetrækningsordning. Omvendt er kontanthjælp langt mere udbredt blandt finske ledige (9,0 af befolkningen modtog ydelsen i 1999) end blandt ledige i de øvrige nordiske lande (hvor niveauet ligger omkring 5 procent af befolkningen i 1999). Som forventet har det gjort modtagelse af kontanthjælp mindre stigmatiserende i Finland.

At målrettede ydelser skaber polarisering underbygges således ikke kun af sammenligning mellem hele velfærdssystemer (og dermed lande, der kan være forskellige på mange andre punkter), men underbygges også af sammenligninger mellem ydelsestyper indenfor de langt mere sammenlignelige nordiske lande.

### **Konklusion**

Målretning af overførsler og serviceydelser står centralt i RVK's kommissorium. Tanken om både at spare penge og samtidigt gøre mest for de svageste grupper er tiltalende. Derfor har VSK da også kæmpet med at få afgrænset, hvem der egentlig de svage i Danmark. Ironisk nok løb arbejdet ind i det problem, at der ikke i Danmark er nogen klar afgrænsning af »de svageste« (VSK 2004: kapitel 9), hvilket netop er pointen i dette kapitel. Det ligger i de universelle velfærdssystemers natur, at der ikke foretages en sådan afgrænsning mellem majoriteten og minoriteten, mens det ligger i målrettede velfærdssystemers natur, at en sådan afgrænsning må etableres.

Dette er ikke bare interessant i forhold den klassiske diskussion om stigmatisering, men også interessant i forhold den folkelige opbakning bag velfærdsstaten. Et vigtigt element i befolkningens samlede værdighedsvurdering af grupper er netop, hvorvidt man tilhører den samme gruppe og deler identitet. Sagt med andre ord er man villig til at give til sine »egne«, hvilket gør en differentiering mellem »dem« og »os« problematisk. Samtidigt kan man også argumentere for, at typen af velfærdssystem har betydeligt indflydelse på andre centrale værdighedskriterier. Samlet set er der således argumenter for, at de svageste grupper i målrettede velfærdssystemer bliver mødt med langt større krav om at opfylde værdighedskriterier end de svageste grupper i universelle velfærdssystemer. Det giver delvis en forklaring på, hvorfor »welfare for the poor« på langt sigt har tendens til at blive »poor welfare«.

En sådan forståelse af politiske dynamikker ligger fjernt for RVK, der udelukkende er befolket med økonomer. Mht. til de svageste grupper får man ligefrem fremført følgende anbefaling; »der kan ikke gives en definitiv afgrænsning af, hvem der er de »svage« grupper« men »det er imidlertid vigtigt, at der løbende foregår en debat herom...« (VSK 2004:203). Dermed ikke sagt, at en debat om »de svageste« eller begrænset målretning af enkelte eller én enkelt ydelse, f.eks. at forældre med betydelig indkomst fratages børnepenge, vil skabe amerikanske eller engelske tilstande i den danske velfærdsstat. Men bliver målretning til de svageste grupper et mere generelt princip for organiseringen af fremtidens danske velfærdsstat er læren fra andre lande klar; stigmatisering, samspilsproblemer og faldende opbakning til velfærdspolitikker er et plausibelt scenario.

#### Referencer:

- Albrekt Larsen, Christian (2005). *The Three Worlds of Deservingness. A Comparative Study of Welfare Regimes, Deservingness Criteria, and public support for welfare policy.* PhD thesis from Department for Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University.
- Coughlin, R. M. (1980). *Ideology, public opinion and welfare policy: Attitudes towards taxes and spending in industrial societies.* Institute of international Studies, Research Series No. 42, Berkeley, CA: University of California.
- Department of Work and Pensions (2003). *Income-Related Benefits: Estimates of Take-up in 2000/2001.* London: Department for Work and Pensions: Information and Analysis Directorate.
- Kim, Marlene & Thanos Mergoupis (1997). »The Working Poor and Welfare Reipiency: Participation, Evidence, and Policy Directions«. *Journal of Economic Issues* vol. 31 n. 3 pp. 707–728.
- Petterson, Per Arnt (1995). »The Welfare State: The Security Dimension.« Ole Borre & Elinor Scarborough (ed.) *The Scope of Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo (1998) *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Oorschot, Wim (2000). »Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public«. *Policy & Politics* vol. 28, no. 1, pp. 33–48.
- Van Oorschot, Wim (1991). »Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe.« *Journal of European Social Policy* (1)1 pp. 15–30.
- Van Oorschot, Wim & Will Arts (2005). »The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited.« *Journal of European Social Policy*, 15(1), 5–26.
- Van Oorschot, Wim & L. Halman (2000). »Blame or fate? Individual or Social? An international comparison of popular explanations of poverty.« *European Societies* no. 2 pp. 1–28.
- Velfærdskommissionen (2004). *Analyserapport – Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, København: Velfærdskommissionen.

## 9.1. Uddannelse som velfærdsparameter

*Morten Lassen*

### Indledning

Uddannelsesanalyser står traditionelt svagt i velfærdsanalyser. Arbejdet i Regeringens Velfærdskommission (RVK) bekræfter denne konstatering, området fylder kun lidt i de tilgængelige rapporter. Det må undre, for den perifere rolle står ikke i rette forhold til uddannelsens velfærdsmæssige betydning. Indholdet i det sociale medborgerskab er stærkt påvirket af, hvorledes uddannelsessektoren fungerer. Det samme gælder det politiske medborgerskab. For slet ikke at tale om kvalifikationers betydning for et produktivt, værdiskabende erhvervsliv, baseret på et velfungerende arbejdsmarked. I alle sammenhænge er outputtet fra uddannelsessystemet en afgørende faktor for velfærdsudviklingen, på alle planer i samfundet – såvel på makro, meso- og mikroplan (Marshall & Peters 1999).

I højtudviklede samfund er formel, anerkendt uddannelse altså en afgørende betingelse for opfyldelse af centrale mål for samfundsudviklingen. Det sker over hovedparten af livet. Fra starten i daginstitutioner, der lægger mere og mere vægt på indlæring, over folkeskolen, ungdomsuddannelserne, erhvervsuddannelserne, de videregående uddannelser til hele voksen- og efteruddannelsessystemet (VEU-systemet). Hvert led giver sit bidrag til det samlede resultat til understøttelse af velfærdsudviklingen. Isoleret set som et bidrag til forøget velstand, men set ud fra en helhedsbetragtning som bidrag til samfundets samlede, brede kapitaldannelse.

Sigtet med denne artikel er at beskrive hvorledes RVK anskuer denne særdeles omfattende del af det samfundsmæssige liv, hvis implikationer for velfærdsudviklingen næppe kan overvurderes.

### Hvad Regeringens Velfærdskommission ikke gør ... et substantielt fravalg

RVK behandler spørgsmålet om uddannelse, både i rapporten fra maj 2004<sup>199)</sup> og rapporten fra marts 2005<sup>200)</sup>. I begge rapporter er der tale om en meget afgørende begrænsning i kommissionens analysefelt. Set i lyset af uddannelsens brede samfundsmæssige betydning forekommer det bemærkelsesværdigt, at RVK i sine specifikke analyser har valgt at afgrænse sig fra hele Voksen- og Efteruddannelsesområdet (VEU) samt stort set hele ungdomsuddannelsesområdet. Derved bliver RVK's analyse i udgangspunktet alene af den grund en partiel størrelse. Ikke mindst afskæres der dermed fra Erhvervsuddannelserne

<sup>199)</sup> Regeringens Velfærdskommission (2004), kapitel 11, afsnit 11.5.

<sup>200)</sup> Regeringens Velfærdskommission (2005), kapitel 2, »Uddannelse«.

(EUD) som et stort og for den danske arbejdsstyrkes sammensætning meget afgørende enkeltområde, og VEU som det område der især er aktuelt relevant for håndtering af globaliseringsproblematikken, hvor mange udsatte ansatte forventes at kunne få direkte hjælp til at håndtere omstillingsbehovet gennem mere og bedre efter- og videreuddannelse.

At afskære sig fra analyse af disse enkeltområder er at distancere sig fra helt centrale policyudviklinger og –diskussioner i såvel nationale som internationale fora. Hvorfor har RVK valgt intet at ville sige om frafalds- og praktikpladssituationen på erhvervsuddannelsesområdet eller at give noget bidrag til Globaliseringsrådet eller Trepartsudvalget om voksen- og efteruddannelse? Er RVK uanfægtet af OECD's, ILO's og EU's voldsomme engagement i voksen- og efteruddannelse, ofte omtalt under overskriften Livslang Læring (Lassnigg et.al. 2005)?

### **Hvad Regeringens Velfærdskommission heller ikke gør ... analytiske fravalg**

På det principielle plan lægger RVK vægt på at uddannelse bidrager til velfærdssamfundets udvikling såvel økonomisk ved at bidrage til væksten i samfundet som gennem opfyldelse af en række af de tidligere nævnte målsætninger af ikke-økonomisk art. Kort fortalt er der tale om at betone det mangfoldige bidrag til den samfundsmæssige reproduktion. Kulturelt, moralsk, lighedsmæssigt og demokratisk. Som en kollega sagde, »Som økonomer har de da læst udenfor pensum«. Fuld kredit for det.

Problemet opstår når stort set hele effektanalysen derefter vælger at afskære sig fra at behandle disse brede funktioner af uddannelse. Og noget paradoksalt fordi der indledningsvist i kapitel 2 ganske bombastisk med et citat er slået fast, at alle effekter af uddannelse lader sig måle. Men det brede mål bliver ikke forfulgt, det reserveres til en enkelt tekstboks, hvor der siges dette er vanskeligt at kvantificere. Uddannelsens funktioner i RVK's optik lader sig dermed reelt reducere til at belyse, hvorledes det er forbundet med økonomisk afkast på to fronter – såvel samfundsøkonomisk som privatøkonomisk, det sidste i betydningen udbytte for det enkelte individ. Der afgrænses dermed yderligere fra at vurdere uddannelsens mikroøkonomiske betydning for virksomhederne og mesoøkonomiske betydning for brancherne og arbejdsmarkedet generelt.

Denne afgrænsning forekommer uforståelig, fordi det betyder, at det bliver individerne der i analysen får status af at være ene-agenter. Dette er problematisk, fordi virksomhederne optræder som væsentlige agenter, som efterspørgere på netop de uddannelsesmarkeder der her afgrænses fra, nemlig på erhvervsuddannelsesområdet hvor det er arbejdsgiverafgørelser, der gør udslaget for omfanget af oprettelse af lære- og praktikpladser. Ligesom det også er arbejdsgiverne, der er udslagsgivende for aktiviteten på VEU-området. Virksomhederne er som bekendt derudover også aftagere af færdiguddannede kandidater fra andre niveauer i uddannelsessystemet. Med andre ord er det set ud fra den væsentlige diskussion om, hvad vi skal leve af fremover og hvilke kvalifikationer arbejdskraften skal besidde, stærkt beklageligt, at netop virksomhederne ikke ses som vigtige agenter i analysen af uddannelsens bidrag til velfærdsudviklingen. Analyse af mikroniveauet (virksomhederne) og mesoniveauet er her afgørende for at forstå de udfordringer, uddannelsessystemet står overfor, både kvantitativt og kvalitativt. Ellers bliver det eksempelvis umuligt at afgøre, hvem der »har ret« – Dansk Handel og Service, der markant ønsker sig flere humanister på arbejdsmarkedet eller Dansk Industri der ønsker sig færre?

Uddannelsesøkonomiske ræsonnementer i analysen reserveres dermed til alene at være et spørgsmål om, hvorledes den enkelte uddannelsessøgende kalkulerer i forvaltningen af sin egen humankapital.

Som sandsynlig konsekvens af dette analytiske fravalg optager uddannelsens værdi for positive arbejdspladsudviklinger, samt muligheden for nye teknologispring (Nielsen 2004) og integration på arbejdsmarkedet, ikke RVK. Sådanne forhold, hvor kvalifikationer spiller en afgørende rolle, afhandles i RVK's rapporter med få enkeltudsagn om, at de har betydning, men de vies derefter ikke videre opmærksomhed.

### **Hvad Regeringens Velfærdskommission gør ... lufter »economic man«**

Kroppen i RVK's uddannelsesafsnit er en fremlæggelse af OECD's hovedtal, der oplyser om uddannelsesniveaut, udgiftsforhold, udgiftsanvendelse og beskæftigelses- og aflønningseffekter i OECD-landene. Det er kendt stof. Men gennemgangens pointeringer er væsentlige for at forstå RVK's sandsynlige ærinde, nemlig at sætte spørgsmålstejn ved det danske udgiftsniveau, den danske udgiftsanvendelse og den danske finansieringsmodel. Det lykkes at få det til at fremstå således, at det offentlige finansiering af uddannelses-sektoren i Danmark er dyr og med resultater under middel. Dette kan naturligvis altid diskuteres, men hvordan afhænger i høj grad at den målestok, der bringes i anvendelse. I RVK's univers er der ingen klar målestok, al den stund der ikke refereres nøjere til den politiske målstyring, der naturligt knytter sig til en offentlig organiseret og finansieret indsats. Dernæst virker fremstillingen ganske skæv, idet der ikke bruges plads på en egentlig diskussion af hvad ligheder og forskelle mellem lande viser, og hvad de skyldes. Vi får ikke vurderet, hvad det vil sige, at f.eks. USA og Korea bruger en større BFI-andel på uddannelsesinstitutioner end i Danmark, men nok at i Danmark er den samlede BFI-andel størst, ene og alene på grund af den offentlige uddannelsesstøtte – eller hvad betyder det at omkostningerne pr. elev i Danmark er på niveau med Norge men lavere end Schweiz og USA? I det hele taget kunne man efterlyse mere dyberegående analyser af forskelle og ligheder mellem mange af landene.

### **Individet som den centrale uddannelsesinvestor**

Individets tilbøjelighed til at tage en uddannelse analyseres af RVK ud fra en human kapital tilgang. Individet forventes rationelt at lave en kalkule, der set over et livsperspektiv indebærer til- og fravalg blandt givne handlingsalternativer omkring uddannelse og job. Grundlaget for individets beregning er yderst svært at gennemskue. På costsiden vides alene, hvad uddannelsen koster den enkelte i gebyrer og bogudgifter m.v., mens det indtjeningsmæssige alternativ, der måtte findes hvis man ikke var under uddannelse, ikke er klart identificerbart. På benefitsiden opgøres afkastet som den såkaldte »lønpræmie«, hvorved tænkes i retning af, at den enkelte hjemtager en løn, der svarer til den pågældendes produktivitet. Det forhold, at den faktiske løndannelse afviger endog meget fra grænseproduktiviteten, spiller ingen rolle i analysen og anføres end ikke som et forbehold. Det må skyldes, at løndannelsen ikke grundlæggende betragtes som en forhandlet orden, hvor lønnen fremkommer gennem forhandlinger på såvel centralt organisationsniveau som arbejdspladsniveau. Den danske løndannelsesmodel virker langt væk.

Benefitsiden kunne selv indenfor denne økonomiske referenceramme relativt nemt

udvides mærkbart med en tilsvarende »beskæftigelsespræmie«, således som det sker med betydelig og større styrke og analytisk overbevisningskraft i analyser fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2005b). Her påvises det meget klart, at al uddannelse fører til en højere beskæftigelsesgrad – på alle vertikale niveauer i beskæftigelsesstrukturen.

Der inddrages i denne sammenhæng i analysen spørgsmålet om den begrænsede lønspredning, som en faktor der formodes at påvirke individets investeringstilbøjelighed i en negativ retning. Den tillægges nærmest en aksiomatisk betydning, for på et solidt empirisk grundlag kan man næppe argumentere for sammenhængen. I de nordiske lande, hvor lønspredningen er mindst, må man trods RVK's tilgang konstatere, at der er stor tilbøjelighed til at tage en uddannelse. Også stort arbejdsudbud med høj erhvervsfrekvens til følge vidner om, at ringe lønspredning vanskeligt kan påstås at være en uddannelseshæmmende enkeltfaktor.

Uddannelsesgodet er beviseligt meget skævt fordelt på de forskellige samfundsgrupper (Mathiesen 2000, Hansen 2003). Med god grund postuleres der eksistensen af en social arv, der f.eks. viser sig massivt efter folkeskolen i ungdomsuddannelserne og som bliver endnu mere udtalt i de videregående uddannelser. Den sociale arv har mange årsager, men dens eksistens virker som et indlysende dementi af, at den enkeltes uddannelsesinvestering er en fri, rationel kalkule, hvor kun det er lønpræmien – det økonomiske afkast – der tæller på plussiden. Familiemæssige, sociale, kulturelle og arbejdsmarkeds-mæssige muligheder spiller således også en meget afgørende rolle for individers uddannelsestilbøjelighed. Her er RVK's analyser tavse. Det er kritisabelt, fordi netop dette spørgsmål med rekrutteringskævheder i uddannelsessystemet repræsenterer en af de allerstørste uddannelsespolitiske udfordringer (Klausen 2005). Blandt meget andet gemmer der sig en prekær frafaldsproblematik i ungdomsuddannelserne, der gør at samfundet kommer ud med det meget dårlige resultat, at der stadig er omkring 20% af en ungdomsårgang, der møder arbejdsmarkedet uden en erhvervskompetencegivende uddannelse (Andersen & Sommer 2003). Dette udstikker for mange af disse unge et usikkert, måske ret så dårligt livsperspektiv med svagere arbejdsmarkedstilknytning til følge, ligesom det på det samfundsmæssige plan forekommer at være et massivt ressourcetilspild.

## Uambitiøse samfundsmål for uddannelsesniveaulet

I denne sammenhæng er RVK's antagelser om hvilke uddannelsesmål der skal nås de næste 35 år, underligt uambitiøse. Det konstateres med rette – skønt noget overvurderet (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2005a) – at det vedvarende løft i det danske uddannelsesniveau er gået i stå, når der sammenlignes med udviklingen i andre OECD-lande. Men der formuleres som sigtemål for uddannelsesudviklingen, at uddannelsesniveaulet og fordelingen i det lange tidsperspektiv vil være, som det er for de under 30-årige i dag. Ser RVK en situation i møde i 2040, hvor en femtedel af en ungdomsårgang ikke har en kompetencegivende uddannelse i ryggen? Er dette et velfærdsmål RVK står ved, og som man vil foreslå skal lægges til grund for politisk reformarbejde?

Så meget desto mere overraskende er denne antagelse, da RVK også påtager sig at analysere uddannelsens værdi i et samfundsmæssigt økonomisk perspektiv. Som individet siges også samfundet at anlægge en investeringstilgang. Spørgsmålet er, om ikke man på det samfundsmæssige niveau traditionelt først og fremmest har været orienteret mod en reinvesteringstilgang, frem for at tænke i at investere i fremtiden. Det handler om at tilføre



arbejdslivet arbejdskraft, så det kan fungere på nutidige betingelser. Arbejdsstyrkens kvalifikationer skal reproducere på en opdateret måde. Selvfølgelig er en samfundsmæssig investeringstilgang mulig og ønskelig, i den snævre opfattelse af at tilvækst i uddannelse betaler sig med et økonomisk afkast i form af forøget BFI. Men en investeringstilgang ud fra den ønskede helhedsforståelse om uddannelsens mangesidige funktioner ville kræve en politisk målstyring, der ville stille uhørt store krav til samfundsdebatten og det politiske niveau. Det ville betyde, at der på samfundsmæssigt niveau blev formuleret målsætninger, der satte kursen for hvilke normer, værdier og velstandsmål, der skulle ligge til grund for samfundsudviklingen. Det blev så småt forsøgt i U90-epoken i 70'erne og først i 80'erne og delvis materialiseret i folkeskolens brede formålsparagraf (Undervisningsministeriet 1978). Den er efterfølgende blevet udsat for flere ændringer, hvor nogle af de centrale værdier, f.eks. skolens bidrag til demokratiudvikling og social udligning, er blevet nedtonet til fordel for mere almene, traditionalistiske værdisæt. Og generelt med større fokus på faglig indlæring. Det er ikke gået stille af i den offentlige skoledebat og gør det stadig ikke. Dette helt centrale spørgsmål i en velfærdsdiskussion bliver i RVK's arbejde hovedsageligt reduceret til en forholdsvis fyldig gennemgang af PISA-undersøgelserne.

### Folkeskolen – dårlig value for dyr money

Denne gennemgang fortjener lidt mere omtale. Der føres stort set ingen diskussion af, om de danske PISA-resultater lever op til de danske folkeskolemålsætninger om samtidig at tilgodese faglige og sociale formål. Til gengæld fremhæves der komparationer, hvor det velkendte billede af, at de danske skoleelever klarer sig relativt dårligt i læsning og naturfag træder frem. At vi ligger over gennemsnittet i matematik og problemløsning vies kun ringe opmærksomhed. Naturligvis ville alle ønske at ligge i toppen overalt. Sagen er nok den, at der er så mange formål i spil, at det ikke lader sig gøre at realisere alle lige godt på en gang, hvortil kommer at nogle formål med folkeskolegangen måske er i indbyrdes konflikt. Men lad det nu være. Gennemgangen virker ganske selektiv, idet den synes at fremhæve mindst gunstige forhold frem for mere gunstige forhold, set i lyset af den danske folkeskoles formålsparagraf. Der ydes ikke dennes bredde fuld retfærdighed. Det er i hvert fald påfaldende, at der er oplagt interessante sammenligninger, der ikke finder vej til at få en omtale. Således synes det nærliggende at sammenligne de danske forhold med situationen, f.eks. i det rige, nærliggende Norge. Her er forholdet faktisk det, at PISA-udfaldet på mange måder ligner det danske. Er det interessant i en velfærdsdiskussion, der handler om andet og mere end at trimme børnene til et effektivt arbejdsliv?

Den indgående behandling af folkeskolens forhold synes at skulle føre til et billede, hvor der eksisterer en skole, der i forhold til andre OECD-lande leverer dårlige resultater, samtidig med at den kaldes verdens dyreste folkeskole. Umiddelbart ser det ikke optimalt ud og kræver reformer. Måske. Men hvis ikke det forbindes med den helt afgørende diskussion af, hvilken folkeskole samfundet ønsker sig, og hvilke værdier der skal styre den, og hvorledes den skal organiseres på den mest effektive måde, så får analysen præg af mest at rådgive om en regulær besparelspolitik. RVK ser også ud til at angive, hvorfor folkeskolen er så dyr. Det ses i væsentlig grad at være et spørgsmål om de høje lærerlønninger. Ikke vurderet i et komparativt perspektiv blandt OECD-landene, ikke som et spørgsmål om lønrelationerne mellem sammenlignelige grupper af offentligt ansatte eller som relationen mellem offentligt ansatte og privat ansatte – men derimod stillet overfor en

sammenligning med produktivitetsudviklingen i den private fremstillingssektor, teoretisk og empirisk underbygget med reference til den såkaldte Baumols lov om denne sammenhæng. Her kan folkeskoleudviklinger siges at blive reduceret til et ret utilsløret angreb på løndannelsen på det danske arbejdsmarked. Underforstået Danmarks Lærerforening er for stærk og Kommunernes Landsforening er for svag. Har RVK også tænkt sig at lægge op til reformer på dette område?

## SU som lænke i de videregående uddannelser

Det eneste andet område indenfor uddannelsessektoren, der gøres til genstand for en særskilt analyse, er finansieringen af de videregående uddannelser. De videregående uddannelser gennemgås som en samlet størrelse, også selvom der bringes tabeller, der differentierer mellem de forskellige hovedtyper af videregående uddannelse. Sagt på anden vis, så mangler analysen overvejelser om udviklingen på de delarbejdsmarkeder, der ligger foran de respektive uddannelser. Arbejdsmarkedet for langvarigt uddannede ses som en homogen størrelse uden nærmere differentiering af de arbejdskraftsbehov, der skal tilgodeses. Der savnes refleksioner over, hvad de videregående uddannelser betyder for ønskede jobudviklinger. Således er især en analyse af, om der findes et reelt arbejdsmarked for bachelorer meget påkrævet, ikke mindst set i lyset af den konsekvens, at antallet af kandidater fra kandidatuddannelserne kan risikere at blive reduceret som følge af en evt. forringelse af uddannelsesstøtten. Flest muligt uddannede på kandidatniveau handler netop ikke kun om at få indfriet grupper af unges uddannelsesaspirationer gennem påvirkning af den individuelle investeringskalkule, men i virkeligheden om på hvilket kvalifikationsniveau borgerne i det danske velfærdssamfund skal udvikle sig. Mange analyser påpeger, at samfundsudviklingen præges af en mere vidensintensiv produktion af varer og tjenesteydelser. Spørgsmålet er da hvilken kvalifikationsudrustning, der er adækvat for at leve op til de krav det stiller, og den videreudvikling af kvalifikationsniveauet der skal til, for at viden og innovation kan blive til en endnu stærkere konkurrenceparameter. Svarene forudsætter mere kvalitative analyser.

RVK synes meget optaget af dels effektiviseringer af de videregående uddannelser gennem afkortninger af studietiden for at øge arbejdsudbuddet og dels muligheden for at reducere indkomstoverførslerne gennem SU-systemet og meget lidt orienteret mod mobilisering af intelligensreserven. Dermed svækker RVK fokus på uddannelsernes bidrag til at opfylde centrale velfærdsmål. Ikke mindst i forhold til at bryde den sociale arv. Det er aldeles tvivlsomt om indførelsen af mere brugerbetaling på de videregående uddannelser vil forøge unge menneskers tilbøjelighed til tage en videregående uddannelse. Alle hverken tør eller kan »investere« i egen længerevarende uddannelse, dertil er den sociale arv for rodfæstet. Også selvom RVK hæfter sig meget ved, at New Zealandske og andre angelsaksiske erfaringer har vist, at brugerbetaling kombineret med statslån til de studerende er sket på samme tid, som optaget er forøget. En interessant sammenhæng naturligvis, men der foretages imidlertid ingen nærmere analyse af, om også andre faktorer har påvirket udviklingen. Dette kan også ses som eksempel på, hvordan RVK har let ved ud fra registrerede statistiske sammenhænge at bevæge sig ind i egentlige forklaringer. Årsag – virningskæder i uddannelsessammenhænge er grundlæggende meget komplekse, hvor man må sige, at en incitamenttese om, at brugerbetaling vil forøge tilstrømningen savner verifikation. Det samme gør udsagnene om, at gebyrer skærper de studerendes og institutions kvalitetsbevidsthed. Måske, men det kan også hænde at sænke kvaliteten, fordi der

opstår berettigede krav om at skulle bestå og få et eksamensbevis, samtidig med at uddannelsesinstitutionerne presses til at levere varen.

### **Hvad Regeringens Velfærdskommission er ude på ... aflastning af den offentlige økonomi m.m.**

Måske er der her skudt spurve med kanoner. RVK's ambitioner er tydeligvis ikke at lave en samlet analyse af uddannelsessektoren. Ambitionerne er langt mindre. Vel sagtens også i orden, men ... i en kulegravning af velfærdssamfundet er det en berettiget forventning at få en samlet analyse af uddannelsessektoren og få samlede bud på uddannelsen som velfærdsparameter.

RVK's hovedfokus i uddannelseskapitlet synes imidlertid ikke at være at levere en egentlig analyse af det danske uddannelsessystems bidrag til velfærdsudviklingen. Dertil er analysens problematiske afgrænsninger, forenkledede grundlæggende antagelser og analytiske dybde for ringe. Det virker som om man beskæftiger sig med uddannelse, for at få fremstillet de offentlige udgifter og ikke mindst de transfereringsydelse, der går til uddannelsessektoren, i et dårligt lys. Fordeling af offentlige costs og hvorledes de finansieres, er det der interesserer. I langt mindre udstrækning hvilke benefits, der opnås med en massiv offentlig uddannelsesinvestering. Forandringsbehov i uddannelsessektoren ses overvejende i lyset af bestræbelsen på at øge arbejdsudbuddet. Der er tænkt i øget arbejdsvolumen mere end i en mere kvalificeret arbejdsstyrke. Kun i meget lille udstrækning gøres der noget ud af serviceydelsesområdet, altså hvordan man gennem velvalgte reformer kan styrke kvaliteten i uddannelserne. Dermed bliver den reformpolitiske hovedproblemstilling altså, hvorledes man gennem uddannelsesreformer kan forøge arbejdsudbuddet, helst for en mindre offentlig udgift end hidtil. Der bygges fornuftigvis på indikatorer og erkendte sammenhænge. Problemet er at implikationerne af disse ofte trækkes langt længere end godt er og bliver til rene kausalkæder, hvor der savnes belæg herfor.

Som grundlag for individets uddannelseskalkule bygges på en antagelse om, at individet og samfundet har indgået en uformel aftale, der siger at den uddannelsessøgende modtager offentlig uddannelsesstøtte mod at den pågældende som færdiguddannet er indforstået med at betale skat i fornøden udstrækning. Der diskuteres ikke, i hvilken udstrækning en sådan »deal« har real eksistens og hvis den har, hvor håndfast skal sammenhængen da tages. Meget tyder på, at RVK arbejder henimod, at samfundet skal »opsige« denne aftale, at individet skal acceptere dette, hvorved der formodes at være skudt et hul i borgernes grundlæggende vilje til at betale en relativt høj skat. Uddannelsesreformer optræder her som middel til skattereformer med store fordelingspolitiske implikationer.

Dette kan også få vidtrækkende konsekvenser for individernes overvejelser om, hvilke uddannelser de ønsker sig og har mulighed for at erhverve sig. På et samfundsmæssigt niveau betyder det langt mindre ambitioner om kollektivt at imødegå de problemer og udfordringer, der ligger i at geare uddannelsesproduktionen ind i forhold til samfundets velfærdsmålsætninger. En af de største tabere i det spil vil imidlertid være virksomhederne, der både som efterspørgere af uddannelse for medarbejdere og som aftagere af færdige kandidater på arbejdsmarkedet, får sværere ved at træde i karakter og gøre deres behov gældende. Lavere samfundsmæssige uddannelsesambitioner betyder også et tab i samfundsmæssig styringskapacitet, hvor berørte særinteresser kan bringes i dialog for frembringelse af fælles løsninger (Lassen 2002).

Der må derfor forventes konkrete forslag fra RVK til, at uddannelsesstøtten på den ene

side reduceres, formentlig fra oven i uddannelsessystemet – således at støtten til studerende på kandidatuddannelserne helt eller delvis bortfalder. På den anden side kan der også blive tale om at pålægge uddannelsessøgende gebyrer til medfinansiering af uddannelserne drift. Den gennemførte analyse kan således siges at lægge op til begge disse forslag, men på en meget lidt overbevisende måde. Måske vil de kommende reformforslag stå stærkere ved at blive lagt frem som rene policyanbefalinger uden videre fagøkonomisk begrundelse, altså som mere ideologisk begrundede tiltag.

### **Hvad Regeringens Velfærdskommission kunne have gjort ... anlagt en dynamisk helhedsbetragtning på uddannelse som velfærdsparameter**

Gennem en række år er det blevet almindeligt at diskutere kvalifikationsudviklingen i arbejdsstyrken under en læringsoverskrift. Denne tendens til at nedtone værdien af formel uddannelse har især reference til de dele af arbejdsmarkedet, der betjener sig af den lavtuddannede arbejdskraft. Det er indlysende, at den uformelle læring yder et meget stort bidrag til kvalifikationsudviklingen. Pointen er imidlertid, at det er formel, anerkendt uddannelse på alle niveauer, der giver fast grund under fødderne, både i forhold til folkeskolens oparbejdelse af basale kvalifikationer og i forhold til bidrag fra de efterfølgende dele af uddannelsessystemet med mere almene studieforberevende og erhvervsrettede kvalifikationer. For kvalifikationer skal der til, hvis mennesker i det moderne samfund skal kunne agere (Sørensen & Lassen 2004).

Forudsætningerne for at kunne fungere i et teknologiseret, vidensintensivt arbejdsliv hviler tungt på besiddelse af en lang række kvalifikationer og for en voksende del af arbejdsstyrken på et stadigt stigende kvalifikationsniveau. Således har sprogfærdigheder og IT-færdigheder i dag nødvendigheds karakter, hvilket kun var gældende for et fåtal for bare 20 år siden. Man kan sige, at kravene vokser både i bredden og højden, bredden forstået således at der bliver stadig færre arbejdsstationer i arbejdslivet, hvor arbejdet kan udføres af ikke-erhvervsuddannede, og i højden forstået således, at stadig flere funktioner kun kan udføres af medarbejdere med en form for videregående uddannelse.

Tilsvarende kan det anføres, at voksende internationalisering i det konkurrenceudsatte erhvervsliv og accellererende strukturomlægninger i den offentlige sektor øger presset på arbejdsstyrkens omstillingsevne, selv for medarbejdere i en forholdsvis høj alder. Der bliver generelt færre jubilæer, også i den offentlige sektor.

Endelig kan hverdagslivets håndtering og deltagelsen i det sociale og politiske liv i dag siges at være betinget af besiddelse af kvalifikationer. Tag f. eks. hvorledes det forudsætningsløst vil være komplet umuligt at afkode signaler fra den offentlige debat, således som den forløber i det moderne mediebillede. Kvalifikationer og dermed uddannelse er i dag en helt nødvendig – men naturligvis langt fra den tilstrækkelige – betingelse for at være såvel medarbejder som samfundsborger.

Vigtigheden af en sådan holistisk betragtning på uddannelsens funktionsmåde er ingen faglitterær nyhed. Det har skiftende tiders store sociologer og pædagoger lagt til grund for deres analyser. Det er heller ikke en politisk eller forvaltningsmæssig nyskabelse. For mere end 25 år siden kom den nok så berømte Betænkning U90, ligesom der i nyere tid er produceret analyser og policydokumenter ud fra et bredt helhedssyn på uddannelse, f.eks. af Kompetencerådet fra 1998 og frem (Kompetencerådet 1998). U90-betænkningen rummede

også nogle stærke værdimæssige betoning af lighedsmålsætninger. Det gjorde, at den blev lagt politisk for had i dele af det politiske establishment. Ikke desto mindre ville den være i stand til at inspirere RVK, om ikke andet så til eksplicit at forholde sig forpligtende til det brede velfærdsbegreb og uddannelsens mangesidige funktionalitet, herunder dens stærke fordelingspolitiske implikationer. Hvorfor lader RVK sig ikke konkret forpligte af sådanne, andre åndelige tilførselsveje – når man nu alligevel har gjort sig umage med at »læse udenfor pensum«?

## Offentlig uddannelse som velfærdsparameter

Mobilisering af samfundets produktive potentialer er en betingelse for velfærd i den brede forstand. Formel, anerkendt uddannelse yder et afgørende bidrag hertil. Samfundets reproduktion på et stadigt højere økonomisk, socialt, politisk og kulturelt niveau forudsætter mere og bedre uddannelse, og det løses ikke med i øget grad at gøre det til et privat ansvar – tværtimod. Hensynet til at hæve den økonomiske vækst bl.a. gennem en bedre kvalificeret arbejdsstyrke og til samtidig med uddannelse at befordre en ønsket udvikling i retning af større social lighed, flere individuelle udfoldelsesmuligheder, opnå et videre spektrum af kulturelle udfoldelsesmuligheder og styrke det demokratiske system, går hånd i hånd. Det gælder imidlertid ikke, hvis der alene fokuseres på bidraget til velstandsudviklingen, forstået som indkomstudvikling, således at de mål, der knytter sig til den, tilsidesætter hensynet til at opnå kvalifikationer, der tilgodeser de andre, bredere samfundsmæssige formål. Et sådant udfald vil føre til samfundsændringer væk fra de sociale og demokratiske grundværdier, der har præget det danske velfærdssamfund i mange årtier. Samtidig vil dette scenarie rumme incitament, der kan føre til velstandsruende adfærd hos såvel menige medarbejdere som ledere, idet konkurrencekraften i samfundet kan forringes ved øget polarisering af befolkningens kvalifikationer.

Der er behov for i velfærdsanalyser systematisk at indtænke uddannelsens bidrag til velfærdsudviklinger. Det vil føre til fastholdelse af det værdifulde i offentlig finansiering af såvel produktionen af uddannelsesydelser som sikring af gratis uddannelsesgoder til gavn for borgerne – og aftagerne på alle væsentlige dele i uddannelsessystemet. Det er det offentlige uddannelsesudbud og gunstige transferinger for de uddannelsessøgende, der sikrer en politisk, målstyret diskussion af uddannelsers struktur, offentlige investeringsniveau, indhold og tilrettelæggelse. Det er den samfundsmæssige finansiering og styring, der bedst muliggør, at individuelle, virksomhedsmæssige, arbejdsmarkedsmæssige og samfundsmæssige behov samtidig kan blive opfyldt. Det er derudover uddannelsesstøtte og gratisprincip, der muliggør at unge fra alle samfundslag ikke ser forsørgelsen som barriere for at gå i gang med en uddannelse. Det fordrer, at der ses bort fra uddannelse som en ren individuelt kalkuleret størrelse, der kun baserer sig på økonomisk rationalitet. Andre bevæggrunde har sin ret på dette komplekse område og vil måske i sidste ende også kunne ses som de økonomisk mest rentable – for individerne, virksomhederne og samfundet.

### Supplerende litteratur:

Andersen, A.S. & Sommer, F.M. (red.) (2003), *Uddannelsesreformer og levende mennesker*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2005a), *Uddannelsesniveau og -udvikling i Danmark*. København.

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2005b), *Samfundsøkonomisk afkast af uddannelse*, København.
- Hansen, E.J. (2003), *Uddannelsessystemerne i sociologisk perspektiv*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Klausen, T.B. (2005), *Potentiale: Knofedt-danskere er for dårligt uddannet. Især arbejderbørnene*. Politiken. 9.7.2005.
- Kompetencerådet (1998), *Kompetencerådets rapport 1998*, Huset Mandag Morgen, København.
- Lassen, M. (2002), *Educational Policy*, i Henning Jørgensen, Consensus, Cooperation and conflict – The Policy Making Process in Denmark, Edward Elgar, Cheltenham.
- Lassnigg, L., Burzlaff, H., Davia, M.A.R., Lassen, M. (2005), *Lifelong Learning. Building Bridges through Transitional Labour Markets*. Edward Elgar, Cheltenham. Forthcoming.
- Marshall, J.& Peters, M. (1999), *Education Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Mathiesen, A. (2000), *Uddannelsernes Sociologi*, Christians Ejlers Forlag, København.
- Nielsen, P. (2004), *Personale i vidensøkonomien*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.
- Regeringens Velfærdskommission (2004), *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, København.
- Regeringens Velfærdskommission (2005), *Fremtidens Velfærd – sådan gør de andre lande*, København.
- Sørensen, J.H & Lassen, M. (2004), *Mere frisk luft og et fugleperspektiv også, tak!* I Dansk Pædagogisk Tidsskrift, nr. 1, 2004.
- Undervisningsministeriet (1978), *U90*, København.

## 10.1. En demokratisk velfærdsdebat, tak!

*Bente Schwartz*

### Artiklens formål

I gennem denne bogs forskellige artikler er det blevet påvist, at RVK ikke er kommet med nuancerede og facetterede bud på forskellige redskaber, som civilsamfundet og staten kan anvende for at håndtere nuværende og fremtidige velfærdsudfordringer. Bl.a. fordi RVK har været bundet af det aktuelle skattestop og har fremskrevet scenarier, der er funderet i en uændret politik<sup>201</sup>). Det virker måske ikke umiddelbart så forbavsende, for hvor ofte har regeringsnedsatte råd og kommissioner leveret noget, der afveg dramatisk fra den siddende regerings ideologiske verdensbillede? I denne sammenhæng er sagen imidlertid langt fra uskyldig eller uproblematisk.

Denne artikel vil påvise, at RVK slet ikke fører – eller har ført – en debat om velfærd. RVK har haft en enestående mulighed for at sætte nødvendige debatter om velfærd i gang, men har brugt den til at aflede, forvirre og fordreje sagen. Det er katastrofalt i en tid, hvor borgerens demokratiske engagement, handlemuligheder og overblik er under pres. Fordi det danske samfund og forholdene i verden ændrer sig så hurtigt, at det kan være vanskeligt at overskue, hvad der driver udviklingen nationalt og globalt. Og hvor man som borger kan påvirke den politiske udvikling.

Denne artikel vil argumentere for, at det er nødvendigt at føre demokratiske velfærdsdebatter i en tid, hvor uregerlige globaliseringsprocesser og ukontrollerede markeds kræfter skaber afstand mellem sociale grupper som beskæftigede/arbejdsløse og danskere/fremmede, hvilket kan udhule sammenhængskraften i befolkningen<sup>202</sup>). På den baggrund kan RVK's uigennemskuelige ekspertperformance fordømmes som samfundsskadelig. Og de politikere, der har sammensat RVK og defineret præmisserne for RVK's arbejde, kan anklages for at være mere optaget af at føre liberal politik end at sikre, at det er en solidarisk velfærdsstat, der er ramme for borgernes liv fremover.

### Kritik af RVK's form for velfærdsdebat

RVK blev nedsat i 2003 for bl.a. at skabe grundlag for en bred og offentlig debat om velfærd<sup>203</sup>). Siden har RVK fået oprettet en hjemmeside, der løbende udbygges<sup>204</sup>). RVK har udgivet en analyserapport i 2004 og to i 2005. RVK har skabt et velfærdsspil, hvor man som

<sup>201</sup>) »Jeg vil fastholde, at vi tager udgangspunkt i en uændret politik«. Interview med RVK's formand Torben M. Andersen og tidligere overvismand professor Christen Sørensen i: »Velfærdskommissionen fører en ren skræmmekampagne« af Lars Ole Løcke og Stig Ørskov, Politiken 18/6 2005.

<sup>202</sup>) Se »Den sociale blindhed breder sig«. Interview med professor John Andersen, af Per Michael Jespersen, Politiken 18/9 2004.

<sup>203</sup>) »For at få et grundlag for en bred og offentlig debat, og som forberedelse af de nødvendige beslutninger har Velfærdskommissionen til opgave at udarbejde en dybtgående analyse af opgavens omfang og mulige reformforslag«. Kilde: www.velfaerd.dk

<sup>204</sup>) www.velfaerd.dk

spiller skal skabe sammenhæng i den offentlige sektors økonomi i 2040<sup>205</sup>). RVK har udsendt div. pressemeddelelser, lavet avisinterviews, afholdt møder og meget andet. Og man har påtaget sig at lave politiske anbefalinger, som forventes at komme i slutningen af 2005.

Hvorfor så overhovedet anklage RVK for ikke at føre velfærdsdebat?

Tilsyneladende har RVK både seriøst og ihærdigt været optaget af at afdække fremtidige velfærdsproblemer og at lede efter løsninger på dem. Og ingen anden institution eller gruppering har haft de samme ressourcer til – og haft tilsvarende muligheder for – at fremme en kvalificeret folkelig debat om velfærdssamfundets fremtid. Men RVK har misbragt lejligheden.

RVK har ført skræmmekampagner<sup>206</sup>). RVK har præsenteret et forvredet billede af de samfundsøkonomiske sammenhænge<sup>207</sup>). Man har funderet sine argumenter på prognoser fyrré år frem, selvom det er kendt, at der generelt er stor usikkerhed vedr. den erhvervs-mæssige, teknologiske, uddannelsesmæssige og familiemæssige udvikling i en globaliseret verden i forandring<sup>208</sup>). Man har skabt katastrofescenarier funderet på en mistillid til den danske befolkning og de kendte velfærdsprincipper. Man har anvendt diffuse og modstridende begreber<sup>209</sup>) og selektiv dataindsamling. RVK har beskæftiget sig med finanspolitiske forhold under dække af at føre velfærdsdebat. Gødet jorden for, at befolkningen skal opfatte det som tvingende nødvendigt med nedskæringer, forsikringsordninger og målretning af de sociale ydelser. RVK har tiltaget sig tydnings- og tolkningsretten således, at efterfølgende debatter har måttet forholde sig til RVK's politisk inficerede fremskrivninger. Præsenteret det hele i en teknokratisk argumentationsform, der har fået faglige organisationer, økonomer og samfundsforskere på banen. Ikke for at diskutere velfærdspolitik, men for at imødegå RVK's valg af forudsætninger, arbejdsmodel, argumentationsform, snævre fokus og politiske ærinde. Hvilket alt sammen har skræmt den brede befolkning fra at blande sig i sagen.

Det er ikke det stof, velfærdsdebatter vokser af!

Får man tildelt store ressourcer for at initiere en velfærdsdebat, må man kvittere ved at sætte ord på og konkretiseringer af, hvordan man forstår velfærd på individniveau: hvad man forestiller sig et menneske har brug for af materiel og immateriel art, hvis det skal kunne betragte sit eget liv som værdigt og anstændigt. Og definere, hvilket syn man har på mennesket som samfundsborger. Man må gøre det klart, hvordan man ser det enkelte individ i forhold til det samfundsmæssige fællesskab og staten. Om man ser et socialt væsen, der vil yde, eller en nøjeregnende person, der vil snyde? Man må tilsvarende kunne beskrive og forholde sig til det strukturelle niveau: hvordan man ser statens rolle i velfærdsudviklingen. Hvilket samspil, man forestiller sig, der er i befolkningen og imellem civilsamfund og stat. Og hvad man mener, at staten skal arbejde for. Om man ser det som et mål, at uens og forskellige befolkningsgrupper kan opleve sig som en forpligtet del af et fælles velfærdssamfund, og kan identificere sig med hinanden og vil sikre hinanden. Eller om det handler om, at forskellige befolkningsgrupper ikke skal belastes af at holde

<sup>205</sup>) Bemærk: spilleren sættes til at agere som økonom og tænke i statslige finanser, mens hendes forestillinger om, hvad velfærd og det gode liv er, efterspørges ikke!

<sup>206</sup>) »Ved at overdramatisere situationen medvirker I til at forplumre diskussionen. Det er ren skræmmekampagne og stærkt problematisk«. Christen Sørensen i Politiken 18/6 2005.

<sup>207</sup>) Se: Artikel 2.2 i denne bog om den skandinaviske velfærdsstatsmodel af Per Schultz Jørgensen og Jesper Jespersen.

<sup>208</sup>) Historiske erfaringer viser, at fremskrivninger er tvivlsomme. Efter oliekrisen viste prognoser over det internationale energimarked, at oliepriserne ville stige. De kom til at stige de næste tyve år! Tilsvarende regnede et udvalg under professor Anders Ølgaard sig i 1980'erne frem til, at der ville være for mange boliger de næste år. Der har været boligmangel siden!

<sup>209</sup>) Se: Artikel 2.1. i denne bog om Velfærd af Per H. Jensen



hinandens skæbner i deres hænder, så enhver får, hvad han har »fortjent«? Bryder man med afgørende principper i den kendte velfærdsstat, som RVK lægger op til<sup>210</sup>), må man også gøre det klart og lægge det åbent frem. Så man står ved, hvad der ligger af politisk indhold i de anbefalinger, man kommer med.

RVK har imidlertid ikke præsenteret os for et klart defineret, sammenhængende og gennemført velfærdsbegreb, som det fremgår af Per H. Jensens artikel i denne bog<sup>211</sup>). Hvorfor RVK kan forføre og forvirre med tal og tegn. RVK postulerer altså at føre velfærdsdebat, men giver sig ikke af med konkret at definere, hvad velfærd er, hvilken menneskeopfattelse og hvilken velfærdsforståelse, man opererer med. Og så er enhver analyse gratis og uforpligtende, for den har ikke rod i standarder, andre kan forholde sig kvalificeret til!

RVK forholder useriøst til både aktør- og strukturniveauet. RVK beskæftiger sig ikke med indholdet i den menneskelige tilværelse, men med hvad den koster. RVK er tilsvarende ikke optaget af de strukturelle rammers betydning og diskuterer således ikke, hvad det kan få af konsekvenser for sammenhængskraften i et samfund, at man målretter sociale ydelser, indfører øget brugerbetaling osv. – en problematik, Christian Albrecht Larsen beskæftiger sig med i sin artikel i denne bog<sup>212</sup>).

Ét er, at RVK ikke debatterer velfærd, men postulerer at gøre det. Et andet er, at RVK har skabt et betændt debatklima. Man antyder, at borgerne først og fremmest motiveres af økonomiske incitamenter og arbejder for økonomisk vinding<sup>213</sup>). At danskerne er kalkulerende, økonomifikserede individer, der mest er optaget af egen nyttemaksimering<sup>214</sup>). Man antyder, at danskerne er egoister, der, – hvis de kan se deres snit til det – suger fra statskassen, bevidst kommer sent ud på arbejdsmarkedet<sup>215</sup>), trækker sig alt for tidligt tilbage herfra, gerne helt undlader at arbejde og lader staten betale<sup>216</sup>). Selvom det er et faktum, at den danske befolkning bakker op om velfærdsstaten. At danskerne gerne betaler skat. At danskerne har en rekordhøj tilstedeværelse på arbejdsmarkedet. At danskerne også arbejder i de tilfælde, hvor det ikke økonomisk kan betale sig. Et faktum er også, at Danmark er et af de lande i Europa, der har mindst problem med finansieringen af velfærdsstaten<sup>217</sup>).

## Konsekvenser

Det er uanstændigt, at RVK har fået tildelt samfundsmæssige midler til at initiere en bred velfærdsdebat og har misbrugt dem. At RVK kan føre »velfærdsdebat« uden at konkretisere, hvad velfærd er. For dermed bliver det flydende, hvilket niveau for velfærd, man finder anstændigt. Og når man ikke i Danmark har en fattigdomsgrænse, som det er tilfældet i EU, er der ikke nogen almentkendt og veldefineret standard for, hvor menneskeligt

<sup>210</sup>) Se artikel 4.2 i denne bog om målretning af sociale ydelser af Christian Albrekt Larsen.

<sup>211</sup>) Se artikel 2.1. om velfærd af Per. H. Jensen.

<sup>212</sup>) »Målretning af sociale ydelser skaber polarisering«. Af Christian Albrekt Larsen

<sup>213</sup>) »Veluddannede personer har efter endt uddannelse et økonomisk incitament til emigration til lande, der har et mindre veludbygget velfærdssystem og derfor også et lavere skattetryk« s.14 i »Fremtidens velfærd og globaliseringen«. RVK 2005.

<sup>214</sup>) »Men samtidig tyder noget på, at opbakningen fra dem, der betaler meget i skat, hænger sammen med, at de selv får noget igen« s. 11 i »Fremtidens Velfærd kommer ikke af sig selv«. RVK 2004.

<sup>215</sup>) »Også blandt de yngre kan nogle have valgt fritid frem for arbejde, fordi de ikke har nogen særlig økonomisk fordel ved at vælge arbejdet«. »Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv«. RVK 2004.

<sup>216</sup>) »Hvis ansvarlighed alene bliver en sag for lovgiverne, hvis vi vænner os til, at et anonymt system står for ansvarligheden, så risikerer vi, at de enkelte ikke længere føler sig forpligtet i sit umiddelbare forhold til andre mennesker i samfunde«. »Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv« s. 10, RVK 2004.

<sup>217</sup>) »Velfærdskommissionen fører en ren skræmmekampagne«. Pol. 18/6 2005

isoleret, økonomisk belastet og socialt udstødt man vil acceptere, at et medlem af det danske samfund kan leve. Det er heller ikke fastlagt, hvilke civile, sociale og politiske muligheder og rettigheder, der skal sikres enhver medborger.

Når der ikke er et gennemskueligt velfærdsbegreb og en defineret velfærdsstatsmodel i spil, bliver det ikke muligt at forholde sig til etiske, moralske, juridiske og økonomiske indikatorer på, om befolkningen rent faktisk har det, man definerer som velfærd. Man kan ikke have et billede af, hvad der hører til et respektfuldt liv. Og man kan ikke konkretisere, hvilken form for anstændighed, der skal sikres ethvert menneske.

Postulerer man at føre velfærdsdebat uden at fremlægge et klart defineret og konsistent velfærdsbegreb, skaber man forvirring. Det bliver vanskeligt at gennemskue, hvilket projekt, der er i gang. Der kan ikke udmøntes konkrete standarder for, hvad velfærd er.

Det kan ikke afgøres, hvordan staten kan sikre borgeren et værdigt liv. Hvilket samspil, man ser, mellem den enkelte borger, forskellige grupperinger, civilsamfundet og staten. Hvad den enkelte borger selv må håndtere. Hvad civilsamfundet forventes at klare. Og hvad staten skal forpligte sig til. Man kan heller ikke beskrive, om – og hvordan – man vil sikre, at velfærdstaten rent faktisk kan rumme og integrere mere eller mindre udsatte grupper. Hvordan velfærdsniveauer kan måles og evalueres. Det bliver ikke muligt at diskutere, hvad forskellige politiske tiltag kan fremme af sociale og mentale processer. Man har intet mål for, hvordan man skal vurdere, om de givne samfundsmæssige vilkår kan være medvirkende til, at alle kan forme en livsduelig menneskelig identitet. Om de givne vilkår kan give mulighed for, at enhver borger kan finde sig et livsperspektiv. Om de fremmer eller hæmmer en sammenhængskraft i det enkelte menneske og i hele befolkningen.

RVK har modarbejdet en nødvendig folkelig afklaring af, hvilken form for velfærdssamfund, danskerne forestiller sig fremover. For RVK har ikke brugt sine ressourcer til at initiere, fremme eller kvalificere en demokratisk proces, men i stedet anvendt dem til at øge afstanden mellem befolkning, eksperter og beslutningstagere. Det er både problematisk og forargeligt. Fordi det bl.a. betyder, at civilsamfund og stat får vanskeligere ved at overskue, hvordan man i fællesskab udbygger og fremtidssikrer et solidarisk velfærdssamfund.

Kort og enkelt: Uden et velfærdsbegreb – ingen seriøs debat om velfærd. Men det er heller ikke det, RVK er optaget af. Det ensidige økonomiske fokus, RVK har praktiseret i de såkaldte velfærdsudspil, viser, at projektet er et andet. Det handler ikke om velfærd, men om velstand. Og om at legitimere neoliberalistiske svar på samfundsrelaterede spørgsmål!

RVK har afmattet velfærdsdebatten, før den er kommet i gang. Man har ladet forstå, at RVK består af en uangribelig flok honoratiories, der har en særlig indsigt og en objektiv og værdineutral tilgang i det videnskabelige arbejde, der fagøkonomisk er uangribeligt. Man har anvendt en massiv medieeksponering. Og en arrogant debatstil. Elitært taget patent på at definere, hvordan danskerne skal forstå sig selv og debattere og beslutte den fælles fremtid. Man har skabt negative forventninger til, at den almindelige dansker har noget at bidrage med. At borgeren kan, må og skal deltage i – og kan få indflydelse på – den demokratiske proces. Man har efterladt en forestilling om, at den danske befolkning ikke består af ansvarsfulde medborgere, der vil velfærdsstaten, kan tage stilling til deres eget liv og eget samfund og kan have kvalificerede meninger om, hvilken type velfærdssamfund, der skal arbejdes for. Hvilket har skabt afmagt. Mistillid til borgerens egen sunde fornuft og gode vilje Fremmedgørelse. Pustet til fremmedhad. Og gødet jorden for, at enkeltpersoner og befolkningsgrupper lærer lektien: man skal opgive at identificere sig med hinanden. Man skal bare sikre sig selv.

## Det er nødvendigt at fremme en demokratisk velfærdsdebat

I de seneste årtier er der sket en forskydning bort fra det nationale beslutningscenter- regering og folketing – mod dels det lokale niveau og mod internationale fora. Der er også sket en forskydning i retning af mere marked og mindre stat<sup>218</sup>). Borgeren har dermed ændrede institutionelle betingelser for at deltage i den demokratiske proces. Og det bliver ekstra vigtigt at sikre, at de debatter, der iværksættes »fra oven« ikke fjerner borgerens tillid til, at hendes politiske stillingtagen og hendes involvering betyder noget. Det er ikke omkostningsfrit at invitere »folket« til at deltage i en demokratisk proces, hvis det i virkeligheden er en skinmanøvre, fordi eksperter og den politisk elite allerede har besluttet, hvad det hele skal ende med.

Som borger i Danmark oplever man forandringer i det samfundsmæssige liv og i privatsfæren. Ureglerlige globaliseringsprocesser og ukontrollerede markeds kræfter forandrer det danske arbejdsmarked, de danske familier, hverdagslivet og den enkeltes tilværelsesforståelse. De globale ændringer, virker lokalt. De skaber nye vilkår og nye forestillinger.

Det er en udfordring for den danske velfærdsstat, at globale og lokale forandringer påvirker den danske befolkning forskelligt, alt efter uddannelse, beskæftigelse, økonomi, sociale placering m.m. De ændringer, der sker i tilværelsen af konkret og mental karakter, håndteres mere eller mindre vellykket af forskellige befolkningsgrupper. Det truer dermed sammenhængskraften i den danske befolkning, idet de øger afstanden mellem de, der kan profitere af de nye tider og de, der ikke kan.

Der er nye krav til velfærdsstaten som skal håndtere tidens udfordringer. Det kan ikke lykkes uden en folkelig opbakning til velfærdssamfundet. Den vokser af nuanceret viden om nye udfordringer. Af en bred folkelig debat om tilværelsens foranderlige vilkår. Den må føres i alle grupper i befolkningen og sikre, at der ikke skabes et mistillidsforhold, en forståelsesafstand og en følelsesmæssig kløft mellem befolkningsgrupper og mellem befolkningen og de folkevalgte.

Nuancerede velfærdsdebatter kan og bør foregå i alle dele af hele befolkningen. De skal sikre, at forskellige stemmer bliver hørt og at forskellige faglige tilgange bliver anvendt. Så forskellige befolkningsgrupper får mulighed for at bidrage med deres bud på, hvad der skal være og blive den fælles fremtid.

Den enkelte borger kan og skal ikke tage stilling til den konkrete forvaltning af statens finanser. Men hun kan forholde sig til hvilken type velfærd, hendes samfund skal byde på. Hun kan give sit bud på, hvordan hun forestiller sig at blive behandlet, hvis hun får hjælp behov. Og hvilken form for menneskeligt fællesskab, hun ønsker at indgå i.

I DAV savner vi i den grad en nuanceret velfærdsdebat. For velfærd er andet og mere end økonomi og finanspolitik. DAV efterspørger brede debatter om »det gode liv«. Om værdighed som begreb og mål for et velfærdssamfund. Hvordan der kan fremmes en social integration. Identitet som udtryk for, hvorvidt den enkeltes borgers – og forskellige gruppers – har mulighed for at skabe en positiv selvopfattelse, så der kan udvikles selv-værd og opleves, at der er mening i tilværelsen. DAV savner brede debatter om hvilke

<sup>218</sup>) Andersen, Jørgen Goul, Torpe, Lars & Andersen, Johannes: »Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt«. Jurist og Økonomiforbundets Forlag 2000.

bærende principper, det sociale arbejde skal bygge på. Hvad normalitet er for en størrelse og hvis normalitetsbegreber, der skal gælde. Hvordan borgeren påvirkes af klientgørelse. Hvad deltagelseschancer betyder for den enkelte og samfundet. Hvad der skal være til stede i et menneskes liv for at det kan indgå i – og bidrage til – forpligtende fællesskaber. Hvad der er – og hvad der skaber – social ansvarlighed. Hvad begrebet medborgerskab betyder. Den offentlige retorik om »de anderledes«. Det frivillige sociale arbejde. Økonomisk rationalitet vs. omsorgsrationalitet. Hvad anerkendelse har af betydning for viljen til – og muligheden for – at bidrage til et socialt fællesskab.

Det er katastrofalt, at RVK havde bolden og skød den ud af banen. At RVK ikke fik iværksat den debat, der nødvendigvis skal føres, om grundlæggende principper i fremtidens velfærdsstat. Den håber vi at DAV kan motivere til. Med vore forskellige initiativer, disse artikler og denne bog.

Lad os håbe at unge og gamle, kvinder og mænd, samfundsforskere og kunstnere, filosoffer og dagdrømmere, socialpsykologer og langtidsledige, hjemløse, flygtninge, indvandrere og enhver anden gruppering, der findes i dette samfund, vil ryste RVK's patroniserende talen ned til den danske befolkning af sig og gå sammen i en åben afsøgning af, hvad der skal være til stede i et menneskes liv og i et fælles samfund, for at enhver har mulighed for at leve et forpligtende liv i et solidarisk velfærdssamfund.

# Bidragydere

## **Jørgen Goul Andersen**

Siden 1995 professor ved Aalborg Universitet og leder af CCWS – Centre for Comparative Welfare Studies. Har i årtier forsket i velfærdsstaternes problemer, forandring og folkelige tilslutning. Bl.a. udgivet bøgerne *Marginalisering og velfærdspolitik* (Frydenlund, 2003); *Over-Danmark og Under-Danmark?* (Aarhus Universitetsforlag, 2003); *Politisk forandring* (Systime, 2003); *Magten på Borgen* (Aarhus Universitetsforlag, 2004); *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship* (2002); *Europe's New State of Welfare* (2002) og *The New Face of Welfare* (2005; alle Policy Press).

## **Thomas P. Boje**

Professor i samfundsvidenskab ved Roskilde Universitetscenter. Har i sin forskning beskæftiget sig indgående med udviklingen på arbejdsmarkedet, hvad angår beskæftigelse, arbejdstidsformer og mønstret i mobilitet og karriere. Er for øjeblikket i gang med forskning dels omkring forholdet mellem arbejde, familie og velfærdspolitik i forskellige europæiske lande og dels omkring forholdet mellem civilsamfund, medborgerskab og frivillighed. Er international koordinator for et EU-netværk omkring civilsamfund, medborgerskab og nye styringsformer i Europa.

## **Thomas Bredgaard**

Adjunkt, phd., Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet (CARMA). Vidensområder: Arbejdsmarkedspolitikens udformning og udvikling, herunder implementeringen af den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Den danske flexicurity-model, og komparative analyser af flexicurity i forskellige arbejdsmarkedsmodeller. Virksomhedernes sociale ansvar og det rummelige arbejdsmarked. Policyanalyse, implementerings- og evalueringsteori.

## **Preben Etwil**

Cand. polit., underviser som ekstern lektor på SAXO-Instituttet, Afdeling for Historie, Københavns Universitet i modernitet og kulturkonflikter. Har tidligere undervist i bl.a. velfærdshistorie. Har i den forbindelse skrevet en række bøger om kultur- og værdikamp, økonomisk historie og offentlig økonomi. Medlem af DAV.

## **Henning Hansen**

Cand.polit., konsulent i CASA siden 1988. Har i mange år beskæftiget sig med social- og arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger, herunder udført undersøgelser og skrevet rapporter om marginalisering og integration. Er fast bidragyder til Social Årsrapport. Har tidligere været forsker i Socialforskningsinstituttet og beskæftiget sig med levevilkår. Har bl.a. udgivet »At eksistere eller at leve. Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?«, sammen med Finn Kenneth Hansen, oktober 2004.

## **Per H. Jensen**

Phd, lektor ved Komparative Velfærdsstudier, Aalborg Universitet, og leder af forskerskolen Velfærdsstat og Forskellighed. Forskningsinteresser: Velfærd, velfærdsstat, arbejds-

marked, formelt/uformelt arbejde, ældres vilkår på arbejdsmarkedet (perh@socsci.aau.dk). Medlem af DAV.

### **Jesper Jespersen**

Cand. polit. 1975 og ph.d. fra Det europæiske Universitet i Firenze, Professor i samfundsøkonomi ved Roskilde Universitet fra 1996. Har skrevet adskillige lærebøger og kommentarer løbende den økonomiske udvikling i velfærdssamfundet i debatindlæg og ved bidrag til Markedspladsen på P1 i Danmarks Radio. Medlem af DAV.

### **Per Schultz Jørgensen**

Professor emeritus, cand.psych.(1968), dr.phil. (1983), ansættelser ved Københavns Universitet, Socialforskningsinstituttet, Danmarks Pædagogiske Universitet, tidl. formand for Børnerådet, forsket og publiceret inden for børne-, familie- og socialområdet. Formand for Socialpolitisk Forening og DAV.

### **Christian Albrekt Larsen**

Adjunkt ved Centre for Comparative Welfare Studies (www.CCWS.dk), Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Forfatter til en række bøger og tidsskriftsartikler om politiske beslutningsprocesser i velfærdspolitikken (2004), marginalisering på arbejdsmarkedet (2003) og den folkelig opbakning til velfærdsstaten (2005).

### **Flemming Larsen**

Lektor ved Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet (CARMA). Vidensområder: Arbejdsmarkedspolitikens udformning og udvikling, herunder implementeringen af den aktive arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Den danske flexicurity-model, og komparative analyser af flexicurity i forskellige arbejdsmarkedsmodeller. Institutionelle forhold betydning for politikindhold. Policyanalyse, implementerings- og evalueringsteori.

### **Morten Lassen**

Lektor, tilknyttet Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Har foretaget analyser med særlig vægt på dansk arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik, herunder livslang læring og voksen- og efteruddannelse i et komparativt perspektiv.

### **Henrik Herløv Lund**

Cand. scient. adm. Med specialisering i økonomisk teori og metode, økonomisk politik og styring. Har arbejdet med økonomiske og tværfaglige analyser og økonomisk styring. Ansættelser i trafikministeriet, Sundhedsstyrelsen og Socialforvaltningen i Roskilde Kommune. Sekretariatsleder i Københavns Kommunes sundhedsforvaltningen. Medlem af DAV.

### **Bente Schwartz**

Cand.mag. i psykologi og pædagogik med henblik på voksenuddannelse fra RUC. Speciale: Arbejdsliv-familielivs håndtering. Aktiv i kønspolitiske fora og græsrodsorganiseringer siden 1971. Forfatter og tidl. medlem af Dansk Forfatterforenings styrelse for de faglitterære forfattere. ARTE foredragsholder. Med i Kvininfo's ekspertdatabase: Kvinder på linien. www.kvininfo.dk. Medlem af DAV.

# Kommissorium for Den alternative velfærdskommission

»I den første halvdel af det 21. århundrede står det danske velfærdssamfund over for betydelige udfordringer som følge af bl.a. befolkningens ændrede alderssammensætning«.

Sådan indledes kommissoriet for Regeringens Velfærdskommission, som blev nedsat i september 2003. Formålet med Velfærdskommissionen er at analysere velfærdssamfundets fremtid og beskrive forskellige muligheder for at finansiere velfærdsydelserne samt foreslå konkrete reformer, der kan øge arbejdsstyrken og beskæftigelsen. Samtidig skal der fremlægges forslag til reformer af velfærdssystemet, som sikrer en socialt velafbalanceret og målrettet indsats for at hjælpe de grupper, som har mest behov for hjælp.

## Synet på fremtidens udfordringer

I kommissoriet beskrives et fremtidigt velfærdssamfund, som vil blive udsat for betydelige udfordringer ved begyndelsen af det 21. århundrede bl.a. fordi der vil blive færre i den erhvervsaktive alder til at forsørge de mange ældre, og fordi skatten på arbejde er så høj, at det ikke kan betale sig at arbejde.

Velfærdskommissionens kommissorium lægger i sit udgangspunkt en hovedvægt på de demografiske ændringer og den forventede stigende efterspørgsel efter offentlige serviceydelser. Der lægges helt ensidigt vægt på belastningen af de offentlige finanser og kommissionens forslag retter sig fortrinsvis mod at skaffe balance uden at forøge skatterne.

## Det er et alt for snævert udgangspunkt!

Vi frygter at det i alt for høj grad lægger op til nedskæringer i velfærdsydelserne, begrænsninger i personkredsen og større ulighed mellem forskellige samfundsgrupper, især på grundlag af deres placering i forhold til arbejdsmarkedet.

Det betyder ikke, at der ikke er betydelige udfordringer, som et fremtidigt velfærdssamfund skal forholde sig til. Disse udfordringer er blot af en mere omfattende karakter.

Samfundet bliver mere og mere komplekst, produktivitetskravet på arbejdspladserne øges og samtidig ses en stigende arbejdsløshed. Det bliver stadigt sværere at få familie- og arbejdsliv til at hænge sammen, mange familier opløses og mange børn har stress-symptomer.

Der er sket en voldsom stigning i uddannelseskravene, der øger udstødning af de ikke bogligt egnede. Det medfører større forskelle i levevilkår mellem de højt uddannede og dem, som ikke magter de boglige uddannelser.

*Nogle af de udviklingstræk, der springer i øjnene er:*

- 1 de stigende forskelle mellem rig og fattig i samfundet,
- 2 reducere af elementære velfærdsordninger og ydelser til flygtninge, der ligger under anerkendte fattigdomsgrænser,

- 3 svigtende solidaritet mellem samfundsgrupper og generationer, som bl.a. resulterer i at forsikringsmæssige ordninger vinder frem på bekostning af brede solidariske ordninger med skattefinansiering,
- 4 – og øget rovdrift på ressourcer og miljø.

### **Et snævert fokus**

Velfærdskommissionens mandat og fokus er præget af, at være givet ovenfra, fra regeringen, og at det ikke tager hensyn til den kompetence, der ligger lokalt. Økonomiske forhold tillægges stor vægt, mens forhold som traditionelt er forbundet med demokratisk politik ikke nævnes i kommissoriet. Et velfærdssamfund består af meget andet end demografiske udviklingskurver og troen på, at øget produktion og beskæftigelse i sig selv skaber velfærd.

Hertil kommer sammensætningen af velfærdskommissionen, der viser sig at være meget snæver med overvægt af økonomiske eksperter.

### **Behovet for en alternativ velfærdskommission**

Den gensidige afhængighed, som kendetegner de højt udviklede vestlige demokratier i globaliseringens tidsalder, betyder at de væsentligste sociale og menneskelige problemer ikke kan løses individuelt. De kræver fællesskabets medvirken. Udgangspunktet er at kun et bæredygtigt velfærdssamfund kan sikre alle medborgere værdige og anstændige levevilkår, hvor alle har lige rettigheder til samfundsgoder som uddannelse, sundhedsydelse, social sikring og arbejde. Et sådant samfund diskriminerer ikke og fattiggør ikke menneskene, men åbner døren for alle og skaber sociale vækstbetingelser.

At udvikle et solidarisk og bæredygtigt velfærdssamfund kræver nye visioner og ideer. Her er det ikke tilstrækkeligt at lægge udformningen af analyser og strategier alene i hænderne på teknikere og økonomer. Der er behov for en alternativ og bredt sammensat velfærdskommission der besidder en mangefacetteret forståelse af, hvad et velfærdssamfund skal rumme i form af hensyntagen til fællesskabsløsninger, der er fintmaskede nok til at opfange mennesker, der af forskellige grunde ikke kan tage del i et indtægtsgivende arbejde. Solidariteten og ligeværdigheden i samfundet må bibeholdes, ligesom arbejdet skal tilpasses menneskers muligheder og behov – ikke omvendt.

Den alternative velfærdskommission vil sætte fokus på hvordan sammenhængskraften i det danske samfund og de etiske grundværdier, som velfærdssamfundet bygger på, fremover sikres.

### **Den alternative Velfærdskommissionen vil bl.a. behandle spørgsmål som:**

- hvordan velfærdsopgaverne kan organiseres og finansieres,
- hvordan der kan etableres nye modeller for social ansvarlighed i virksomhederne,
- hvordan udviklingen af en demokratisk offentlig sektor kan bidrage til velfærdssamfundets udvikling,
- hvad privatisering og udlicitering af den offentlige sektor fører med sig af konsekvenser,
- hvordan der kan sikres arbejde til alle,
- hvordan retssikkerheden kan styrkes og dermed være med til at forebygge fattiggørel-



- se og forskelsbehandling i velfærdssamfundet og forhindre at mennesker kommer i klemme i systemerne,
- hvordan alle sikres lige vilkår og lige rettigheder,
  - hvordan der kan sættes ind mod marginalisering af sårbare og udsatte grupper,
  - klientgørelsens negative konsekvenser,
  - hvordan en generation kan levere infrastruktur, naturressourcer og social kapital, videre til næste generation,
  - hvordan menneskers fysiske og psykiske sundhed kan tilgodeses og graden af nedslidning og stress i hverdagslivet nedsættes.

Den alternative velfærdskommission vil give et bidrag til at udvikle og formulere en samlet vision for det danske velfærdssamfund som et demokratisk og socialt balanceret samfund. Et samfund med levedygtige lokalsamfund, hvor mennesker kan inddrages i demokratiske beslutninger, udviklingen af en omsorgskultur for ældre, handicappede og syge – og et uddannelsessystem, der både formidler viden og dannelse.

Den alternative velfærdskommission vil fremlægge sine forslag til bred offentlig debat. Den vil både stå for selvstændige udspil og forholde sig til de rapporter og synspunkter som i den kommende tid vil blive fremsat af regeringens kommission og andre tænketanke.

Den alternative velfærdskommission skal afslutte sit arbejde senest ved udgangen af 2005.



# Medlemmer af Den alternative velfærdskommission

Per Schultz Jørgensen  
Fensmarks Alle 27  
3520 Farum  
Tlf.: 44 95 13 31 (privat)  
E-mail: per@myrhus.dk

*Professor emeritus, cand.psych., dr. phil.,  
tidl. formand for Børnerådet, formand for  
Socialpolitisk Forening og DAV.*

Asger Baunbak-Jensen  
Toftegårdsvej 11  
3520 Farum  
Tlf.: 44 95 07 36 (arb)  
E-mail: baunbak@mail.tele.dk

*Præst og forfatter. Tidl. undervisningsdirektør,  
tidl. landsformand for Det radikale Venstre  
og m.f.*

Lise Bisballe  
Tøjhushavevej 24  
8900 Randers  
Tlf.: 86 41 64 59 (priv) 86 41 64 59 (arb)  
E-mail: lise.bisballe@privat.dk

*Konsulent. Arbejder med social økonomi  
og socialt entreprenørskab.*

Halima El Abassi  
Valhøjs Alle 107 A, 3. Tv  
2610 Rødovre  
Tlf. 36 41 70 25 (priv) 56 67 23 87 (arb)  
E-mail: HalimaEl2000@hotmail.com (priv)  
eebkhea@koegekomp.dk (arb)

*Interkulturel/international socialrådgiver  
på flygtninge- og indvanderområdet og  
integration. Bestyrelsesmedlem i  
Foreningen for Etnisk ligestilling.*

Frank Ebsen  
Kronprinsesse Sofiesvej 35  
2000 Frederiksberg  
Tlf.: 44 95 39 41 (priv) 38 14 46 47 (arb)  
E-mail: frank.ebsen@dsh-k.dk

*Centerleder, cand. merc. Underviser på  
den sociale kandidatuddannelse og de sociale  
højskoler.*

Morten Ejrnæs  
Classensgade 27, 2.th  
2100 København Ø  
Tlf.: 35 42 53 99 (priv) 38 14 46 40  
E-mail: morten.ejrnaes@dsh-k.dk

*Lektor ved Aalborg Universitet. Arbejder  
med Etniske minoriteter, flygtninges  
fattigdom, starthjælp. Sociale menneske-  
rettigheder, fattigdom og diskrimination.*

Preben Etwil  
Birkevej 32 B  
3460 Birkerød  
Tlf.: 45 82 25 52 (priv) 39 17 31 81 (arb)  
E-mail: meyland@adslhome.dk

*Ekstern lektor. Arbejder med den offentlige  
sektors indretning og vækst, skatter og afgifter,  
privatisering og udlicitering, og velfærds-  
historie*

Bente Friis

Freundsgade 8  
1775 København V  
Tlf.: 33 31 10 76 (priv-dag) 33 11 13 13 (arb-aften)

Redaktionssekretær. Journalist. Dansk Journalistforbund, hovedbestyrelse, uddannelsesudvalg og skiftende udvalg, der arbejder med kvinder og ligestilling. Medlem af Kvinderådet.

Jesper Jespersen

Classensgade 18  
2100 København Ø  
Tlf.: 35 55 21 41 (priv) 46 74 26 20 (arb)  
E-mail: jesperj@ruc.dk

Professor. Særlige interesser: Makroøkonomi, økonomisk politik, velfærdsstat, fuld beskæftigelse og fordeling.

Benny Lihme

Nansensgade 66  
1366 København K.  
Tlf.: 33 93 99 63 (arb)  
E-mail: ben@socialkritik.dk

Redaktør. Interesse for »outsiderkunst«, unges subkulturelle udtryk m.v.

Henrik Herløv Lund

Engelstedsgade 54, 1.  
2100 København Ø  
Tlf.: 39 29 01 27  
E-mail: herloevlund@mail.dk

Cand. scient. adm. Sekretariatsleder i Københavns Kommunes Sundhedsforvaltning.

Jens Jørgen Nielsen

Bæktoften 74  
2680 Solrød Strand  
Tlf.: 56 13 13 72 (priv) 33 17 07 56 (arb)  
E-mail: jjn@pmf.dk

Informationsmedarbejder i FOA. Særligt vidensområde er Østeuropa og Rusland, og New Zealand.

Bente Rich

Valhalvej 12  
4000 Roskilde  
Tlf.: 46 36 46 25 (priv) 25 33 44 70 (arb)  
E-mail: rich\_olesen@post.tele.dk

Læge, børne-ungdomspsykiater, MPA. Beskæftiger sig med asylansøgere's helbredsforhold og livsvilkår.

Bente Schwartz

Victoriagade 3, 1., th  
1655 København V.  
tlf.: 45 93 00 01 (priv)  
E-mail: bente.schwartz@mail.tele.dk

Cand. mag., forfatter, foredragsholder. Speciale: arbejdsliv – familieliv, det nye arbejdsmarked, fleksibilitet og det gode hverdagsliv set i et kønsperspektiv.

Curt Sørensen

Freecomm, Rådgivningsvirksomhed, Rødbyvej 42  
Thurø  
5700 Svendborg  
Tlf.: 62 20 79 99 (priv) 28 69 32 37 (arb)  
E-mail: freecomm.cs@mail.tele.dk

Cand. phil. Udviklingskonsulent. Selvstændig rådgivnings- og konsulentvirksomhed. Særlige indsatsområder er lederudvikling, strategisk planlægning og kampagnestyling.

Vera Eckhardt

Vibekegade 24, 1., th.,  
2100 København Ø  
Tlf.: 39 20 42 29 (priv) 33 32 18 24 (arb)  
E-mail: vera@evasark.dk, www.evasark.dk

Cand. jur., centerleder – Evas Ark. Særlig kompetence inden for ligestilling

Per H. Jensen  
Fibigerstræde 1  
9220 Aalborg Ø  
Tlf.: 96 36 46 04 (priv) 96 35 81 70 (arb)  
E-mail: perh@socsci.auc.dk

*Sociolog, Lektor, ph. d. i komparative velfærdsstatsstudier ved Aalborg Universitet, Særlige interesseområder: Ældre og arbejdsmarkedet, herunder tidlig tilbagetræning Arbejdsmarkedets funktionsmåde, Velfærdsstaten, Formelt og uformelt (omsorg, frivilligt, sort) arbejde.*

Socialrådgiverstuderende  
Majbrit Berlau  
Peter Fabersgade 39,5.  
2200 København N  
Tlf.: 51 78 27 63 (priv)  
E-mail: mberlau@hotmail.com

*Socialrådgiverstuderende – mdl. af Dansk Socialrådgiverforeningens Hovedbestyrelse. Tidligere Ordfører for Danske studerendes Fællesråd, Medlem af Folkebevægelsen mod EU's Forretningsudvalg, Medlem af Enhedslistens Hovedbestyrelse.*

Eva Arnvig  
Virum Stationsvej 195  
2830 Virum  
Tlf.: 25 34 38 94 (mobil)  
E-mail: eva.arnvig@image.dk

*Journalist, cand. psych og konsulent, medlem af Dansk Journalistforbund. Forskning om miljø og hjerneskader på Hygiejnisk Institut København. Konsulent for UNDP, WHO og WFP.*

Søren Juul  
Kulagervej  
4653 Karise  
Tlf. 45822442(privat) 46742241(arbejde)  
E-mail: srjuul@ruc.dk

*Lektor, forsker i udviklingen i solidaritetsformerne og i samfundets sammenhængskraft. Særlig interesse: solidaritet (og anerkendelse) i samfundets institutioner – nærmere bestemt socialforvaltningerne.*

Vibeke B. Lassen  
Damhusvej 46  
5000 Odense C  
Tlf.: 66 11 98 80 (priv)  
Mobil: 23252762  
E-mail: lioness@wanadoo.dk

*Projektleder, interesseret i kommunikation, social- og samfundsforhold, arbejdsløses rettigheder, forholdet mellem borger og (social-) system.*

John Andersen  
RUC. Bygning 25.3.  
P.O. Box 260  
4000 Roskilde  
Tlf. 36169986 (priv) 46742831(arb)  
e-mail: johna@ruc.dk

*Professor. Handlingsrettet forskning i social eksklusion, social mobilisering og institutionel innovation inden for det bypolitiske samt social- og arbejdsmarkedspolitiske felt.*

Birthe Gamst  
Emdrup Vænge 106  
2100 København Ø  
Tlf.: 39 29 12 85  
E-mail: gamst@adr.dk

*Socialrådgiver, cand. scient. soc. Særlige interesser: Medborgerskab og solidaritet.*





