

14. Lektion. Hovedtræk af udviklingen i den danske velfærdsstat efter 1960.

(Pensum: Det Økonomiske Råd: *Dansk økonomi Forår 1998*. Kap. IV. Danmark som velfærdsland)
Stikord: Markedsfejl, incitament, forsikring, adverse selection, moral hazard, fordeling, velfærdsstatsmodeller, efterløn, arbejdsmarkedspensioner.

Historisk set er væksten i de offentlige udgifter i Danmark som i mange andre lande *først drevet af væksten i offentligt forbrug* (som afspejler de forskellige ydelser det offentlige stiller til rådighed for befolkningen) og *dernæst* af væksten i *indkomstoverførslerne* (pensioner, dagpenge mv.), jf. Figur IV.1. Bemærk at vægtfordelingen i dag dog er noget mere lige end i figuren pga. af lavere ledighed sammenlignet med midten af 1990'erne. Læg også mærke til at *accelerationen i væksten* i de offentlige ydelser først indtræffer i *anden halvdel af 1960'erne*. Før den tid havde Danmark ikke noget markant højere offentligt udgiftstryk end andre OECD-lande, tværtimod, jf. Figur IV.5.

Økonomiske argumenter for velfærdsstaten

Som det også fremgår af Figur IV.5 er *udgiftstrykket* målt som udgifter i pct. BNP *i dag højt* i Danmark og Sverige *sammenlignet med andre OECD-lande*. En stor offentlig sektor ses ofte i den økonomiske litteratur som udtryk for at balancen mellem stat og marked eller sagt på en anden måde mellem lighed og effektivitet er tippet over til fordel for det først begreb. Det har imidlertid *ikke* været muligt empirisk at etablere en *klar negativ sammenhæng* mellem offentligt udgiftstryk og økonomisk vækst i internationale sammenligninger. Det udelukker på ingen måde, at der er negative eller positive incitamentsvirkninger af offentlige ydelser og skatter på det disaggregerede plan.

En af årsagerne til den manglende sammenhæng på makroplanet er, at en vigtig funktion i velfærdsstaten er at *afhjælpe markedsfejl*. Markedsfejl kan bestå i *eksternaliteter* knyttet til forbrug og produktion, det vil sige der er forskel på de private og de samfundsmæssige costs/benefits (et eksempel på en positiv eksternalitet knytter sig til vaccinationer og en negativ til forurening). Der kan også være tale om rent offentlige goder, *public goods* (et eksempel er forsvaret) som ingen kan udelukkes fra og som man ikke kan knytte nogen direkte betaling til.

Et vigtigt argument ved etableringen af velfærdsstaten har været at rent private *forsikringsordninger* ville betyde en underforsikring. En årsag er at sandsynligheden for forsikringsbegivenheden ikke nødvendigvis er uafhængig mellem de forsikrede. Mange kan rammes på samme tid, f.eks. af

arbejdsløshed under en lavkonjunktur. En anden årsag er at kun personer med den største risiko forsikrer sig og man derfor får en skæv udvælgelse, *adverse selection*. [Vi så det i forbindelse med 1930'ernes arbejdsløshed hvor procentdelen af ledige blandt de forsikrede netop af denne årsag blev meget høj.] Endelig kan forsikringstager have et incitament til ikke at komme ud af ydelsen igen, når forsikringsbegivenheden er indtruffet, *moral hazard*.

Velfærdsstat og incitament

De skandinaviske velfærdsstater er karakteriseret ved en høj grad af *skattefinansiering*. Dertil kommer, at en *større andel* af skatteprovenuet end i andre lande stammer fra *personlige indkomstskatter*. Især høje marginalskatte må antages at påvirke arbejdsudbudet i negativ retning. Det har da også ført til nedsættelser i de marginale skatteprocenter siden 1986. For grupper med en lav arbejdsindkomst er der imidlertid stadig tale om en meget høj implicit skatteprocent, fordi de ved at overgå fra ledighed til beskæftigelse også mister forskellige andre sociale ydelser som boligtilskud og ydelser i forbindelse børn i dagsinstitution mv.

For en velfærdsstat med et højt skattetryk er den *stigende internationale integration* en udfordring. For det første kan man forudse *hurtigere strukturforandringer* med de krav det vil stille til velfærdsstatens udgiftsside. For det andet bliver *skatteklenderne mere og mere mobile* og det gør det svært for den enkelte økonomi at opretholde et højt skattetryk.

En anden form for forvridding stammer fra *indkomstoverførslerne* f.eks. arbejdsløshedsdagpenges påvirkning af incitamenterne til arbejde. Det modvirkes i praksis af rådighedsregler mv.

Man må antage at et tæt socialt sikkerhedsnet vil *reducere det oplevede behov for privat opsparing*.

Endelig trækker et *offentligt finansieret uddannelsessystem* i to retninger. Når uddannelse er gratis kan flere få en uddannelse, men deres privatøkonomiske afkast af uddannelsen bliver mindre, fordi uddannelsessystemet er finansieret ved progressive indkomstskatter.

Man kan læse mere om disse emner i en ny rapport fra finansministeriet *Fordeling og incitament* 2004, se www.fm.dk

Forskellige løsningsmodeller ved samme behov

Figur IV.2 giver en skematisk oversigt over forskellige typer af velfærdsmodeller. Den *residuale model* overlader en stor del af løsningen til markedet bl.a. via private forsikringsordninger (f.eks. USA). Den *centraleuropæiske model*, hvor løsningen er en kombination af privat *ansvar for sine nærmeste kombineret med obligatoriske forsikringsordninger*, der er knyttet til at være beskæftiget (f.eks. Tyskland).

Karakteristisk for *den skandinaviske model* er ydelser til *alle borgere*, der opfylder betingelserne, uanset familieforhold (f.eks. gifte kvinder) og arbejdsmæssig situation. Der er flere *universelle* ydelser, f.eks. SU uanset forældreindkomst. Der er tale om *relativt høje ydelser* sammenlignet med den residuale model men ikke i alle tilfælde sammenlignet med den centraleuropæiske model, jf. Tabel IV.2. Bemærk at der især er tale om en model med et *meget stort element af offentlige serviceydelser* sammenlignet med andre modeller. Det vil også sige at der er relativt *mange offentligt ansatte*, jf. Figur IV.3 og Figur IV.7, især i den kommunale sektor. Endelig finansieres modellen som allerede nævnt gennem et *højt skattetryk*.

Bemærk i Figur IV.5-IV.: Den stigning der siden slutningen af 1960'erne er sket i gifte kvinders erhvervsdeltagelse i såvel Skandinavien som i USA har medført et stigende behov for ansatte indenfor social og personlig service (Figur IV.8). I Skandinavien er disse medarbejdere offentligt ansatte mens de i USA arbejder i den private sektor, sådan lidt skematisk fortolket.

Velfærdstat og fordeling

Ligesom for 10 år siden, jf. Tabel IV.1, tegner Danmark sig for en meget *ligelige fordeling af de disponible indkomster* sammenlignet med andre lande og målt ved Ginikoefficienten.

Udviklingen siden 1960

Fordelingen mellem forskellige typer af ydelser afhænger blandt andet af konjunkturerne og befolkningens alderssammensætning. Den udvikling, der kan ses i Figur IV.10 er præget af den høje ledighed, der slår ud i en relativt større andel af ydelser til indkomsterstatning i de fleste år (se også Figur IV.11). Også udgifterne til omsorg overfor børn og ældre udgør en voksende andel, mens kerneområder som sundhed og uddannelse udgør en nærmest konstant andel. Særlig opmærksomhed er der om *efterlønsordningens* stigende popularitet over tid. Dette forhold har været medvirkende til at øge bekymringen for, hvordan det danske samfund skal imødegå det pres, der

skabes ved den øgede forsørgerbyrde i fremtiden, jf. Tabel IV.5 Andelen af personer over 64 vil vokse i forhold til andelen af 15-64-årige.

Det danske pensionssystem har fra begyndelsen af 1990'erne indledt en ny fase. Der er fortsat mulighed for skattefinansieret folkepension med et stærkt universelt islæt. For det andet er der indledt en opbygning af overenskomstforhandlede *arbejdsmarkedspensioner*. Disse ordninger fandtes allerede for visse grupper af offentligt ansatte men vil efterhånden brede sig over det meste af det private arbejdsmarked. Endelig er der private skattebegünstigede pensionsopsparingsordninger.