

VELFÆRD PÅ AMERIKANSK?

Henrik Jacobsen Kleven, lektor, ph.d.

Claus Thustrup Kreiner, professor, ph.d.

David Dreyer Lassen, lektor, ph.d.

**Økonomisk Institut, Københavns Universitet
Center for Forskning i Økonomisk Politik (EPRU)**

Er der to der står sammen i dansk politik er det vælgerne og velfærdsstaten. Så meget at den borgerlige regering nærmest fejrede sin tiltrædelse i 2001 med at sparke den politiske velfærdsdebat til hjørnespark ved at nedsætte Velfærdskommissionen. I den netop overståede valgkamp var debatten om fremtidens velfærdssamfund fraværende i begge politiske lejre samtidig med at kommissionens medlemmer havde givet sig selv mundkurv på. Nu skal diskussionen imidlertid snart skydes i gang: Kommissionen, der allerede har allerede barslet med to delrapporter, kommer med sin slutrapport til december.

Kernen i Velfærdskommissionens arbejder er at ruste den danske velfærdsstat til at møde udfordringerne fra en stadig mere globaliseret verdensøkonomi og fra en ændret befolkningssammensætning, både i form af flere ældre i forhold til erhvervsaktive, og i form af en stor gruppe indvandrere og flygtninge, der er dårligt interegreret på det danske arbejdsmarked. Udgangspunktet er heller ikke for godt. Mere end 1,7 millioner danskere i den erhvervsaktive alder (15-66 år) er hvert år på indkomsterstøttede ydelser i kortere eller længere perioder.

I debatten om velfærdsstatens fremtid vil vi blive stillet over for en række fundamentale valg. Hvor stor skal velfærdsstaten være? Hvordan skal den indrettes? Bør ydelserne være universelle – dvs. involvere lige adgang for alle – eller bør ydelserne målrettes mod bestemte grupper. Hvis vi indfører mere målretning, hvilke grupper skal da have glæde af ydelserne?

Forskellige lande har truffet vidt forskellige valg. De angelsaksiske lande, f.eks. USA og England, har små velfærdsstater og en relativt stor grad af målretning, mens skandinaviske lande har meget store velfærdsstater og bruger flere penge på universelle ydelser, f.eks. indenfor uddannelse,

sundhed og ældrepleje. Mellem disse yderpunkter har vi kontinental-europæiske modeller som Frankrig og Tyskland. Et yderligere særtræk ved de angelsaksiske modeller er det store omfang af ydelser målrettet *the working poor*, altså mennesker der er fattige og beskæftigede. Kan vi lære noget af andres erfaringer?

Den universelle model er meget dyr at finansiere og modellen indebærer en lille grad af omfordeling mellem rig og fattig pr. opkrævet krone. Det er problematisk fordi kombinationen af generøse ydelser og høje skatter virker hæmmende på arbejdsudbud, beskæftigelse og opsparing. Problemet bliver endnu stærkere i fremtiden, hvor en række faktorer sætter velfærdsstaten under yderligere pres. Der er derfor et argument for at indføre mere målrettede ydelser. På denne måde kan vi få en billigere velfærdsstat uden at skabe større ulighed eller mere fattigdom. Hvis reformerne designes på den rigtige måde vil de skabe en række positive adfærdseffekter og i sidste ende bidrage til at gøre et flertal af befolkningen rigere.

En række sociologer og politologer hævder at ovenstående argument ikke holder. Den ”økonomiske” løsningsmodel siges at se bort fra politologiske og sociologiske institutioner og dynamikker. Konkret taler de svenske velfærdsforskere Walter Korpi og Joakim Palme om et såkaldt ”omfordelingsparadoks,” ifølge hvilket det hævdes at flere ydelser til middelklassen og de rige i sidste ende er en hjælp til de fattige. Ræsonnementet er at kun når alle grupper får del i ydelserne vil der være tilstrækkelig politisk støtte til velfærdsstaten eller, omvendt, at en omlægning af det danske omfordelingssystem imod mere målretning på sigt vil underminere velfærdsstaten. Argumentet, der i dansk sammenhæng er blevet fremført af velfærdsstatsforskere som Jørgen Goul Andersen, Christoffer Green-Pedersen m.fl., har fået en fremtrædende plads i den danske velfærdsstatsdebat, bl.a. som en bærende forklaringsramme i *Magtudredningen*, i en baggrundsrapport til Velfærdskommissionen samt i flere artikler trykt på *Politikens* analyseside.

”Omfordelingsparadokset” bygger på en idé om, at mennesker til en vis grad stemmer med pengepungen, hvorfor det er nødvendigt at bestikke middel- og overklassen med offentlige ydelser for at sikre deres støtte til velfærdsstaten. Som økonomer er vi ikke blinde for, at økonomi spiller en vis rolle, når man skal afgive sin stemme. Men vi tvivler på at dette skulle være et argument for universalisme. Generøse og universelle ydelser er jo ikke gratis; ydelserne skal finansieres krone for krone via skatter. Omkostningstunge ydelser til mennesker med middel- og høj-indkomster

finansieres i praksis ved at pålægge de selv samme grupper høje skatter. Når vi derudover tager højde for at de høje skatter har negative effekter på samfundsøkonomien, kan det meget vel være at middelklassen ender med at tabe ved et universalistisk system fremfor et mere målrettet system.

Den empiriske støtte for at mere målretning i omfordelingen skulle lede til mindre overførsler til de egentligt trængende er endnu mere uholdbar. Det bygger på en simpel landesammenligning: Lande med stor grad af målretning (England og USA) har små velfærdsstater og lille omfordeling, de universalistiske skandinaviske lande er kendetegnet ved store velfærdsstater og megen omfordeling, mens en række andre europæiske lande ligger midt imellem både hvad angår graden af målretning og størrelsen af velfærdsstaten. De sociologiske velfærdsstatsforskere går fra denne observerede samvariation imellem målretning og en lille omfordeling til at antage en *årsagssammenhæng* fra graden af målretning til omfanget af omfordeling. Denne sammenblanding af samvariation og årsagssammenhæng er en af de mest almindelige fejl i empirisk samfundsforskning. Problemet er at der er en lang række faktorer der er forskellige mellem f.eks. USA og Skandinavien, hvorfor det er svært at isolere effekten af målretning.

De vidt forskellige velfærdsmodeller på tværs af lande er opstået over meget lange tidsperioder som resultat af dybereliggende økonomiske, politiske, sociologiske, geografiske og holdningsmæssige faktorer. Når f.eks. USA har valgt en model med små ydelser rettet mod specifikke grupper (specielt lavtlønnede, ugifte og børnefamilier) skyldes det disse faktorer. Det skyldes *ikke* at målretning i sig selv medfører små ydelser.

Hvad er så de dybereliggende faktorer? To professorer ved Harvard University, Alberto Alesina og Edward Glaeser, har gjort et ambitiøst forsøg på at identificere nogle af disse ved at besvare spørgsmålet *hvorfor har USA ikke en velfærdsstat i stil med den skandinaviske eller kontinental-europæiske?* Baseret på et omfattende empirisk arbejde peger de på tre primære årsagssammenhænge: For det første har de politiske og juridiske institutioner i USA været gearret imod omfordeling. Et præsidentielt system kombineret med simple flertalsvalg har ledt til et stærkt to-parti system med manglende proportional repræsentation af vælgerne. Sammen med domstolenes stærke forsvar for private ejendomsrettigheder i USA blokerede de politiske institutioner således for dannelsen af de stærke og holdbare socialistiske partier, der har været den drivende kraft bag velfærdsstatens opståen i bl.a. Skandinavien.

Dernæst, og måske delvist som konsekvens af det foregående, er der fundamentalt forskellige holdninger til fattigdom i USA og Europa. Undersøgelser af folks værdier peger på at amerikanere i overvejende grad betragter fattige som ”dovne,” mens europæere i langt højere grad betragter dem som ”uheldige.” Det synes ukontroversielt at folks værdier er medbestemmende for deres politiske holdninger. Amerikanere føler i overvejende grad at de bor i et fair samfund, hvor alle hårdtarbejdende mennesker har gode muligheder for at få et godt liv. Det er for så vidt underordnet om det objektivt set er rigtigt eller forkert; det afgørende er at det er sådan amerikanerne opfatter det, og at de tager den opfattelse med ind i stemmeboksen.

Den sidste afgørende faktor er tilstedeværelsen af større etniske forskelle i USA kombineret med det forhold, at det i høj grad er etniske minoriteter, særligt sorte, der modtager offentlige ydelser i USA. Det lader til at den hvide middelklasse ganske enkelt har stemt imod mere generøse velfærdsydelser, fordi disse ydelser i høj grad ville komme de sorte til gode.

Vi ønsker ikke en velfærdsstat på engelsk eller amerikansk niveau. Men vi vil ikke desto mindre hævde, at vi kan lære noget af disse lande i relation til målretning af offentlige ydelser. Specielt kan vi lære noget af den store grad af målretning til *the working poor*. Der er ingen fare for, at mere målretning fører til en velfærdsstat på angelsaksisk niveau, simpelthen fordi de politiske værdier og det politiske system i Danmark er fundamentalt anderledes.

I samarbejde med forskere fra UC Berkeley og Cambridge University har vi målt effekten af alle skatter og indkomstoverførsler for forskellige befolkningsgrupper i en række europæiske lande. I figuren viser vi effektive skattebyrder på arbejdsindkomst i tre lande – Danmark, Tyskland og England – på tværs af 10 lige store løngrupper på arbejdsmarkedet (grupperne er ordnet efter lønniveau, hvor gruppe 1 er de lavest lønnede). Med *effektive* skattebyrder menes der, at vi tager højde for virkningerne af velfærdsydelserne. Dvs. vi tager højde for, at en velfærdsydelse der mistes, hvis man tager et job, virker som en skat på arbejde.

Tallene viser, at Danmark skiller sig kraftigt ud i en international sammenhæng. Der er to afgørende forskelle mellem Danmark og de øvrige lande. For det første er de effektive skattebyrder på arbejdsindkomst generelt højere i Danmark. Den anden afgørende forskel er, at Danmark har

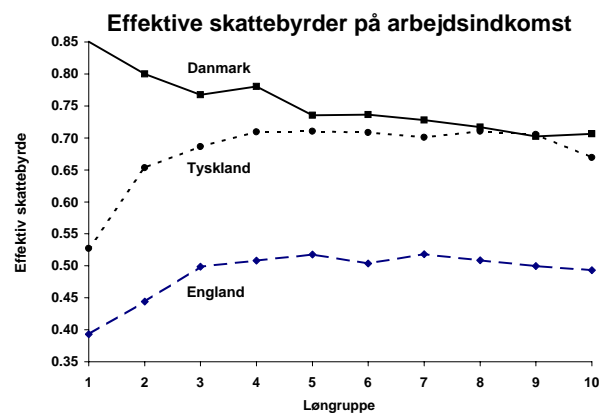
placeret de største effektive byrder i *bunden* af lønskalaen. De effektive skattebyrder for de 40% lavest lønnede på arbejdsmarkedet ligger mellem 77% og 85%. Disse ekstreme tal skyldes samspelet mellem skatter og indkomstafhængige overførsler. En person der træder ind i et fuldtidsjob med en månedsløn på 12.000 kroner mister overførsler og skal samtidig betale skat. De mistede overførsler og skatten beløber sig til ca. 10.000 kroner, hvilket giver en effektiv skattebyrde på omkring 80 procent.

I Danmark lever mere end 1 million mennesker i den erhversaktive alder på offentlige overførsler såsom SU, dagpenge, kontanthjælp, starthjælp, barsels- og børnepasningsydelse, førtidspension og efterløn. Tallet er steget nogenlunde støt siden 1960, hvor kun ca. 200.000 mennesker levede af overførsler. Det er nærliggende at tro at der er en sammenhæng mellem denne udvikling og de store stigninger i overførsler og skatter, der fandt sted i samme periode.

En del af løsningen på velfærdsstatens problemer består i at vi skaber beskæftigelse for nogle af de mennesker, der i det nuværende system ender uden job og på indkomsterstattende overførsler. I England og USA har man haft stor succes med skattelettelser og indkomstoverførsler målrettet folk i lavt-lønnede jobs. I USA udgør overførsler til *the working poor* det største velfærdsprogram på føderalt niveau. Erfaringerne viser at denne politik har medført store beskæftigelsesstigninger. Erfaringerne fra England viser det samme. I Danmark har vi eksperimenteret med noget lignende – det såkaldte beskæftigelsesfradrag – men i en meget lille skala og ikke så målrettet. Man kunne forøge dette fradrag og gøre det mere målrettet. Vores beregninger viser, at en sådan politik vil gavne et stort flertal af den danske befolkning.

Reduktioner af effektive skattebyrder i bunden af lønskalaen skal finansieres. Det kan ske på forskellige måder. F.eks. kunne man finansiere ydelserne ved at hæve marginalskatterne i toppen af lønskalaen (den venstreorienterede model) eller man kunne reducere overførslerne til dem uden job (den højreorienterede model). Sidstnævnte model vil skabe størst effekter på beskæftigelsen, men til gengæld gøre fordelingen mere ulige. Valget af finansieringsmodel er en politisk afvejning. Begge modeller gavner et flertal af den danske befolkning.

Diskussionen om fremtidens velfærdssamfund bør være baseret på seriøse analyser af mulige modeller og deres effekter. Det er ikke en naturlov at målrettet velfærd fører til mindre velfærd. Tværtimod kan målrettet velfærd, designet på den rigtige måde, give mere velfærd.



Anm.: Tallene er baseret på data fra 1998 og er udregnet ved brug af den såkaldte EUROMOD model.