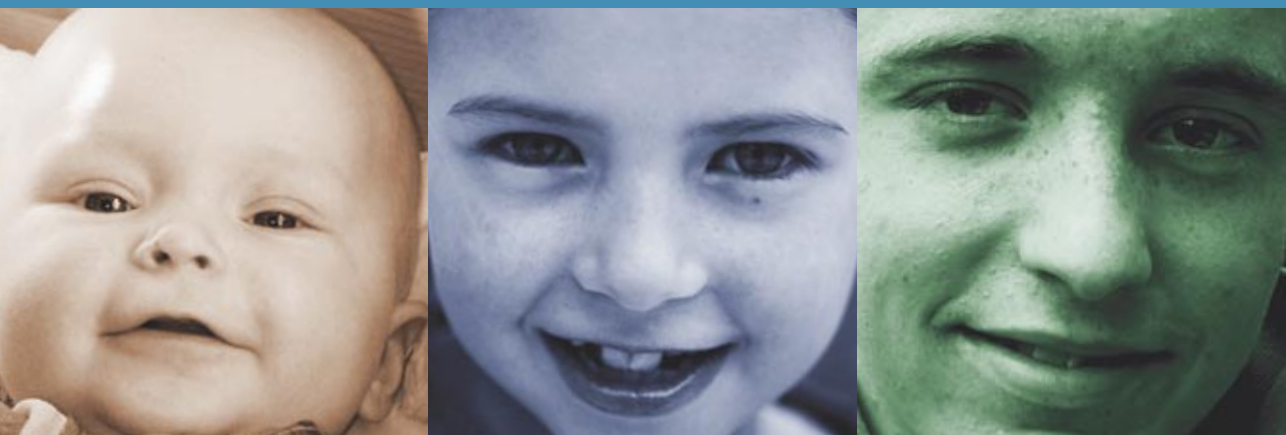




VELFÆRDSKOMMISSIONEN

Fremtidens  
velfærd kommer  
ikke af sig selv

Maj 2004



Omslag: Esben Bregninge Design  
Layout: Grafik/Design  
Tryk: Nordsjællands Trykcenter Aps  
Oplag: 5.000  
Pris: 50 kr. inkl. moms.  
ISBN: 87-990192-0-5

Publikationen kan hentes på Velfærdscommissionens hjemmeside:  
[www.velfaerd.dk](http://www.velfaerd.dk)

Kære dansker

I bund og grund handler det om de nyfødte og om børnene. De får et problem, hvis ikke vi tænker os om.

De har nemlig én ting til fælles: Om 30-40 år vil de være midt i livet – og have brug for børnehaver og skoler til deres børn og sygehuse og ordentlig pleje til deres forældre.

Deres problem er, at der ikke bliver råd til det velfærdssamfund, vi kender, med mindre de nuværende unge, deres forældre og bedsteforældre – altså os – træffer nogle helt nødvendige valg.

Vi har nemlig indrettet os på en måde, så hver nyfødt i gennemsnit – i løbet af sit samlede liv – vil modtage lidt mere fra det offentlige, end han eller hun kommer til at betale i skat. Det kan lyde tillokkende at modtage lidt mere, end man betaler, men det holder ikke. Selv om vi betaler en meget høj skat, er det ikke nok til at dække de ydelser, vi modtager fra det offentlige. Blandt andet fordi vi lever længere og længere og arbejder mindre og mindre.

Derfor må vi foretage nogle valg. Valgene kommer til at dreje sig om, hvor og hvordan vi vil justere det danske velfærdssamfund. For justeringer skal der til. Jo før der tages fat, desto flere og bedre er valgmulighederne.

Velfærdscommissionen undersøger behovet for justeringer af velfærdssamfundet. På den baggrund vil vi gerne åbne en debat. Spørgsmålene er flere: Hvad er det for udfordringer, vi står overfor? Hvordan kan vi gøre velfærdssamfundet mere robust? Hvordan kan vi fastholde kvaliteterne i det danske velfærdssamfund uden at hæve skatterne eller stifte gæld, som senere skal betales af vore børn og børnebørn? Hvordan kan vi sikre deres og vores egen velfærd fremover?

Velfærdscommissionen vil senere beskrive konkrete forslag for at vise, at danskerne har en række valgmuligheder. Det bliver nødvendigt at vælge.

Selvfølgelig kan vi ikke sikre os imod alle tænkelige og utænkelige hændelser. Men det er uansvarligt ikke at gardere sig imod de kendte udfordringer, vi står overfor.

Velfærdscommissionen skal være færdig med arbejdet ved udgangen af 2005, men inden da håber vi, at mange har bidraget til debatten. Hvis du har forslag eller kommentarer, så er vores debatforum åbent på [www.velfaerd.dk](http://www.velfaerd.dk) fra d. 24. maj.

Vi ser frem til dit bidrag i velfærdsdebatten.

Venlig hilsen

Velfærdscommissionen

*Velfærdssamfundet er en tryk ramme om den enkeltes liv. F.eks. er hospitalshjælp tilgængelig for alle.*



## Kapitel 1. Nødvendige valg

I Danmark har vi høj velstand. Vi er blandt de rigeste i verden. Og velfærdssamfundet er en tryk ramme om den enkeltes liv: Hospitalshjælp, børnepasning, uddannelse, ældreomsorg – det hele er tilgængeligt.

Hvad der for bare halvtreds år siden var utænkeligt, er i dag helt naturligt: Ældre, der har behov for pleje, skal naturligvis have tilbudt hjemmehjælp. Alle børn skal, lige så naturligt, have pasningsmuligheder og f.eks. deres tænder efterset. Og alle skal, uafhængigt af familieforhold, have samme muligheder for at vælge arbejde og uddannelse.

Velfærdssamfundet er med til at skabe et højt velstandsniveau, som kommer langt de fleste af os til gode. Kun ganske få har lave indkomster gennem længere tid, sammenlignet med andre lande. Gevinsterne ved velfærdssamfundet er til at få øje på for alle. Og på tværs af generationer og politiske skel er alle enige: Velfærdssamfundet skal bevares og også i fremtiden være ramme om vores liv. Det er vores samfund.

Mens debatten for årtier siden kunne gå på, om vi overhovedet skulle have f.eks. hjemmehjælp og børnepasningstilbud, så er det ikke til diskussion i dag. Det højeste, vi kan strække os til, er forskellige meninger om hvordan, hvor meget og graden af egenbetaling.

En ting er velfærd, og noget andet er den måde, som vi har indrettet velfærdssamfundet på. Selv om velfærdssamfundet grundlæggende nyder bred opbakning i befolkningen, er der behov for at genoverveje, hvordan vi har indrettet os. Den danske velfærdsmodel er snævert knyttet til offentligt finansierede ordninger. På det punkt er velfærdsmodellen måske blevet for veludbygget? For som vi har indrettet os i dag, vil en dansker i gennemsnit modtage lidt mere fra det offentlige, end han eller hun betaler i skat over livet.

Samtidig er den offentlige sektors økonomi under pres fra flere sider.

På den ene side er ønskerne til og behovet for ydelser fra samfundets side under stadig vækst. Tendensen er til stadighed den samme: Nye og bedre velfærdstilbud og en fortsat udvidelse af det sociale sikkerhedsnet. Det presser den offentlige sektors udgifter i vejret.

På den anden side er betalingerne til samfundet også under pres. Vi betaler velfærden via skatten, især i forbindelse med vores beskæftigelse. De kommende årtier vil skatteindtægterne ikke vokse så hurtigt som udgifterne. Hvis vi ikke ændrer adfærd, vil den del af befolkningen, der arbejder, blive mindre på grund af befolkningsudviklingen.

Hovedforklaringen er i og for sig glædelig: Danskerne – og især vores børn – lever længere. Hvor glædeligt det end er, så lægger det et ekstra pres på finansieringen, simpelthen fordi antallet af ældre stiger markant fremover.

Velfærdskommissionen beskriver i denne publikation, hvilke udfordringer vi står overfor. Vore hovedkonklusioner er klare.

For det første: Danmark er ikke på holdbar kurs, selv om nogle af problemerne ikke er så synlige i dag og først viser sig med fuld styrke om nogle årtier. På bare 10-20 års sigt vil vi opleve et stort misforhold mellem indtægter og udgifter i den offentlige sektor.

For det andet: Vi er nødt til at justere på velfærdssamfundet og gøre det mere robust. Selv om man kan diskutere den præcise størrelse af udfordringerne, forsvinder de ikke af sig selv igen.

For det tredje: Jo tidligere, vi justerer, jo længere tid er der til at forberede sig på ændringerne, og jo mindre drastiske ændringer er der behov for.

Endelig, for det fjerde: Forslag til løsninger er der mange af. Men de kræver reformer af velfærdssamfundets indretning. Hvis vi skal sikre et robust og holdbart velfærdssamfund til vore børn og børnebørn, må vi foretage bevidste valg. Valg som "hvad vil vi have af nyt, hvad vil vi bevare, og hvad vil vi vælge fra?"

I senere debatoplæg vil Velfærdskommissionen fokusere på de mulige løsninger. Men først skal udfordringernes omfang og udseende beskrives. Det stiller vi skarpt på i dette debatoplæg. Vi skitserer samtidig hovedtræk ved den danske velfærdsmodel, som vi

finder væsentlige for debatten. Og vi stiller en række spørgsmål til den fremtidige indretning af samfundet.

Vi håber, at flest muligt vil give deres bidrag til debatten. Danmark har behov for, at vi alle tager stilling til, hvordan vi helst vil imødekomme fremtidens udfordringer. Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv.

Senere vil vi selv komme med nogle klare bud, når vi har lyttet til de forhåbentlig mange bidrag, og når vi har analyseret udfordringerne og mulighederne systematisk. Der findes ikke kun én rigtig løsning, men derimod en række mulige valg. Vi vil forsøge at bidrage til at gøre valgene og deres konsekvenser klare. Og anviser veje til at nå målet. Næmlig et velfungerende og afbalanceret velfærdssamfund, der sikrer høj levestandard, social trykthed og størst mulig deltagelse på arbejdsmarkedet.

*Vi kan glæde os over, at nutidens børn i gennemsnit vil leve længere end deres forældre. Men det lange liv betyder også, at de offentlige udgifter til ældre stiger i fremtiden.*



## Kapitel 2. Velfærdssamfundets udfordringer

De helt store udfordringer i Danmark kan være svære at få øje på, sådan umiddelbart. Det går jo meget godt, vil mange sige. Vi har et velfærdssamfund, der trods alt fungerer meget godt, og der er overskud på de offentlige budgetter.

Men udfordringerne er der. Selvfølgelig er det forbundet med stor usikkerhed at kigge ind i fremtiden. Men det er faktisk muligt at sige en del med nogen sikkerhed. Af to grunde: For det første er dele af fremtiden allerede kendt i dag – vi ved f.eks. ret præcist, hvor mange 59-årige mænd, der vil være om 30 år. For det andet kan man kigge tilbage – man kan se på, hvad der er sket i Danmark de seneste 40 år og på den baggrund vurdere, hvad der vil ske, hvis udviklingen fortsætter.

Når man gør det, står det klart, at Danmark står over for udfordringer. Betydelige udfordringer, der kan samles i fire hovedgrupper:

- **Befolkningens sammensætning ændrer sig:** Flere ældre – blandt andet som følge af, at vi lever længere – og flere indvandrere og efterkommere efter indvandrere lægger pres opad på de offentlige udgifter. Samtidig kommer skatteindtægterne under et modsat pres – nedad – fordi antallet af personer i den erhvervsaktive alder falder.

- **Vi ønsker mere fritid og bedre offentlig service:** I løbet af de seneste 40 år har vi fået mere og mere fritid og ønsket os bedre og bedre offentlig service – og tendensen kan ventes at fortsætte, jo rigere vi bliver. Mere velfærdsservice betyder højere offentlige udgifter, mens mere fritid reducerer skatteindtægterne. Finansieringen af velfærdssamfundet bliver presset.
- **Øget individualisering kan betyde mindre ansvarlighed for fællesskabet:** Hvor meget er vi villige til at betale, og hvad skal vi have til gengæld? Der er en risiko for at forskubbe balancen mellem ansvarlighed – dvs. villigheden til at bidrage til finansieringen af velfærdssamfundet – og den enkeltes tilskyndelse til at gøre brug af sin ret til overførsler og serviceydelser.
- **Globaliseringen vil stille stigende krav:** Globaliseringen rummer mange muligheder. Men den stiller samtidig krav til velfærdssamfundets evne til at omstille arbejdsmarkedet, og kan også sætte skattesystemet yderligere under pres.

## Befolkningens sammensætning ændrer sig

I Danmark har vi organiseret os med en veludbygget skattefinansieret “folkeforsikring”.

De erhvervsaktive betaler – via skatterne – til de andre. De betaler til børn og unge og til den generation, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Og de betaler til dem, der nok er i den erhvervsaktive alder, men som – af den ene eller anden grund – ikke arbejder.

De betaler blandt andet, fordi de selv har de samme rettigheder: De blev støttet, da de tilhørte børne- og ungdomsgenerationen. De regner med støtte, hvis de bliver syge, handicappede eller mister deres arbejde. Og de har en forventning om at modtage velfærdsydelser finansieret af yngre generationer, når de selv trækker sig tilbage.

Når vi har valgt at organisere os på den måde, har det en væsentlig konsekvens: Velfærdssamfundet er meget følsomt over for, hvor stor en del af befolkningen, der er erhvervsaktiv. Hvis der er mange, har vi store indtægter til den fælles kasse. Når antallet viger, falder indtægterne tilsvarende, og visse udgifter stiger.

Indtil videre har vi haft vinden i ryggen.

Forklaringen er enkel: Siden 1960, hvor velfærdssamfundet for alvor er blevet udbygget, er der blevet stadig flere til at betale skat. Af to grunde. Dels steg antallet i den erhvervsaktive alder – der blev simpelthen flere af dem i forhold til antallet af ældre og børn og unge. Dels begyndte flere og flere at arbejde: Danske kvinder blev særdeles aktive på arbejdsmarkedet. Det har de været lige siden. I dag deltager kvinder i næsten samme omfang på arbejdsmarkedet som mændene.

Konsekvensen – fra 1960’erne og frem – har været, at arbejdsstyrken er vokset langt hurtigere end den gruppe, der skulle forsørges. Nok steg antallet af forsørgede, men an-

tallet af forsørgere steg endnu mere. Samtidig var der plads til skattestigninger. Derfor var der ikke umiddelbart noget økonomisk problem i at sætte fuldt tryk på udbygningen af velfærdsordningerne.

Men det var dengang. Nu kommer det til at gå lige modsat: Antallet af forsørgede stiger fortsat, mens antallet af forsørgere falder. Antallet i den erhvervsaktive alder falder. Og der kommer flere ældre. Mange flere. I 2040 vil der være ca. 400.000 flere personer over 65 år og ca. 350.000 færre mellem 15 og 65 år end i dag.

Der er to forklaringer på, at der de kommende år og årtier kommer mange flere ældre.

Den ene er simpelthen, at danskerne fik rigtig mange børn i slutningen af og lige efter 2. verdenskrig. Krigs- og efterkrigsgenerationerne, der går på pension nu, er store – meget større end de generationer, der er på vej ind på arbejdsmarkedet.

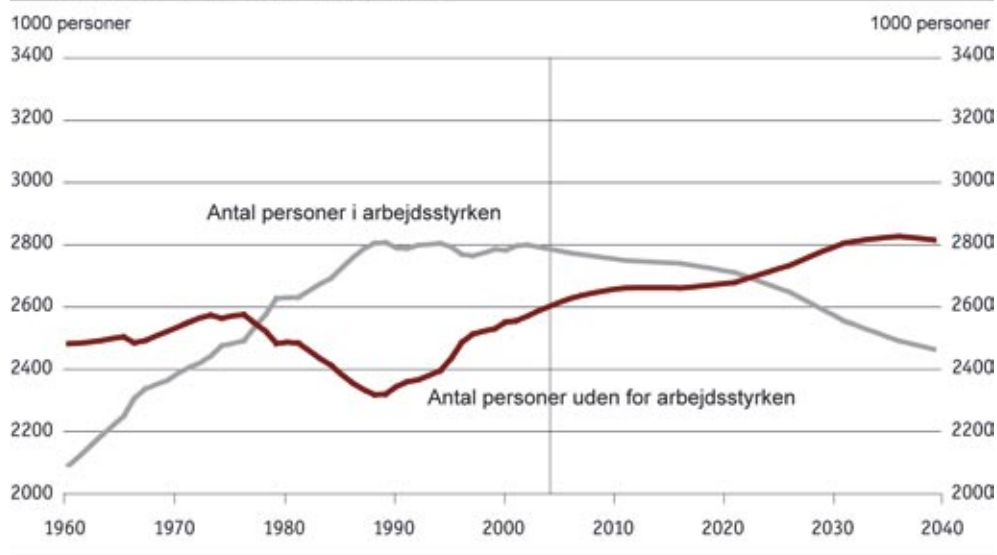
Den anden forklaring er, at vi lever længere og kan forvente at leve endnu længere i fremtiden. De seneste fire årtier er den gennemsnitlige levetid steget med 4-5 år for både mænd og kvinder. Velfærdskommissionen antager, at den stiger med yderligere 3-4 år i løbet af de kommende fire årtier. Mindst. FN har lavet fremskrivninger, der forudser en langt større stigning i levetiden.

**Danskerne lever længere og længere. Derfor må vi indrette samfundet på, at ældre ud i fremtiden vil udgøre en større andel af befolkningen. Det er ikke blot et midlertidigt fænomen.**

De flere ældre betyder, at stadig flere vil stå uden for arbejdsstyrken. Men arbejdsstyrken falder også af en anden grund: Andelen af indvandrere og deres efterkommere vokser i befolkningen. De har en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet end personer med dansk oprindelse.

Samlet set er der tale om betydelige ændringer af forholdet mellem forsørgere og forsørgede. Hvis vi i fremtiden har samme arbejdsmarkedsdeltagelse som i dag, betyder det, at balancen forskubbes voldsomt. Eller med andre ord: I dag er der godt 200.000 personer flere i arbejdsstyrken end uden for. I 2040 vil der være flest personer uden for arbejdsstyrken. Næmlig 350.000.

Figur 2.1 Færre til at forsørge flere



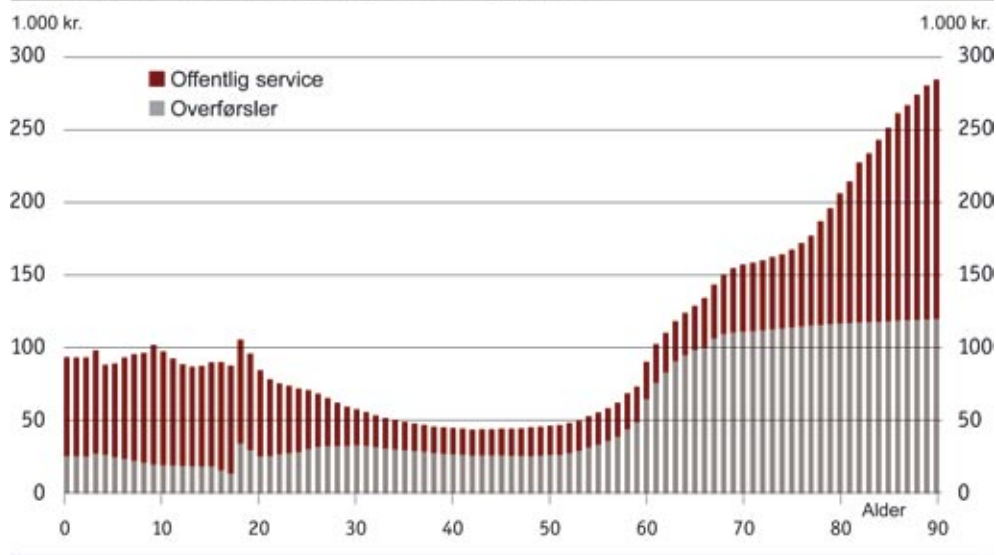
Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 11.

***De fleste er i arbejdsstyrken i dag, men fra 2025 vil det være omvendt. I 2040 er der ca. 350.000 flere personer uden for arbejdsstyrken end i selve arbejdsstyrken.***

Det er ikke i sig selv hverken negativt eller positivt, at aldersgrupperne i en bestemt periode vokser i forskellig takt. Men ældre koster nu engang velfærdssamfundet flere penge end yngre. Det afspejler den måde, vi har indrettet velfærdssamfundet på. I dag modtager en gennemsnitlig 80-årig offentlige ydelser for over 200.000 kr. om året, mens en gennemsnitlig 40-årig modtager omkring 45.000 kr. Disse tal indeholder ikke skattebetalinger til det offentlige.

Derfor: Med flere ældre vil udgifterne til pensioner, hjemmepleje, sygehuse og plejehjem vokse markant i forhold til, hvad vi har været vant til. Konsekvensen er, at kravet til finansiering stiger voldsomt.

Figur 2.2 Især ældre modtager offentlige ydelser



Note: Tallene er baseret på den aldersfordelte udgiftsfordeling i 2001.

Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 11.

**Figuren viser, hvor meget personer i forskellige aldre i gennemsnit modtager i offentlige overførsler og serviceydelser. Som det fremgår, stiger udgifterne markant fra 60-års alderen.**

## Vi ønsker mere fritid og bedre service

Sideløbende med velfærdssamfundets opbygning har danskerne oplevet en stor stigning i velstanden. Det er naturligvis positivt.

Det kan lyde som et paradoks, men mere velstand kan gøre det sværere at finansiere vores velfærdssamfund.

Indtil i dag har vi set to ting i takt med, at vi er blevet mere velstående.

Den ene er, at vi har valgt at arbejde mindre. Man kunne også sige, at vi har købt mere fritid. Mange danskere føler givet, at de knokler, og at det forekommer som en urimelig påstand. Det er også korrekt for en del. Men i gennemsnit arbejder vi mindre i dag end tidligere. Vi arbejder både færre timer om året og en mindre andel af livet – målt i timer.

I 1960 arbejdede en gennemsnitlig industriarbejder ca. 2.100 timer i løbet af et år. I dag arbejder hans søn omkring 1.500 timer.

Det er gået præcis på samme måde med den del af livet, vi arbejder. Den er faldet omkring 15 pct. siden 1960 opgjort i timer. Og i dag er der færre ældre i arbejde: De seneste tre årtier har ældre – som gruppe betragtet – fået et bedre og bedre helbred. Alligevel er deres erhvervsdeltagelse faldet.

Også blandt de yngre kan nogle have valgt fritid frem for arbejde, fordi de ikke har nogen særlig økonomisk fordel ved at vælge arbejdet. Det skyldes velfærdssamfundets indretning med relativt høje overførselsindkomster for nogle grupper og for mange også relativt høje skatter.

Konsekvensen af mere fritid er klar: Hvis man arbejder 35 timer i stedet for 40 timer, så betaler man også kun skat af 35 timers løn. Skatteindtægterne vokser ikke så hurtigt, som de ellers ville have gjort i takt med, når vi vælger mere fritid.

Det andet, der sker, når vi bliver rigere, er, at vi stiller krav, som vi ikke stillede for bare få årtier siden. Kravene går på mere og bedre offentlig velfærdsservice. Det er for eksempel utænkeligt, at vi i 2004 vil lade os nøje med et 1980-niveau for medicinske og kirurgiske behandlinger. Vi forventer adgang til den mest effektive – og dermed dyreste – medicin, og vi forventer, at lægerne anvender den nyeste viden og teknologi.

De offentlige udgifter til undervisning, sundhed og social omsorg er vokset hurtigere end den samlede samfundsproduktion. De er altså ikke blot steget i takt med velstanden, men derimod ud over velstandsstigningen. I 1970 udgjorde de 13 pct. af bruttonationalproduktet (BNP). Tre årtier senere var udgifterne steget til 18 pct.

Der er givet flere forklaringer på, at de offentlige udgifter til service er vokset så hurtigt. En af dem er formentlig, at vi forventer tidssvarende serviceydelser, når vi betaler så meget i skat, som vi gør. Det er svært at gå imod disse forventninger, da der ellers kan være risiko for, at opbakningen til velfærdssamfundet bliver mindre.

En anden forklaring er, at ydelserne for den enkelte i nogen grad bliver opfattet som gratis. Den enkeltes indbetaling af skat spiller som bekendt ingen rolle for, hvor mange offentlige ydelser han eller hun kan modtage. Og da det offentlige ikke skiltes med, hvor meget ydelserne reelt koster, er det nemt at få det indtryk, at de er gratis.

En tredje forklaring er, at priserne på serviceydelser generelt stiger mere end priserne på eksempelvis industriproduktion. Årsagen er, at udgifterne til offentlig service i hovedsagen er løn. Løn til hjemmehjælpere, skolelærere, sygeplejersker, læger, plejehjems personale og så videre. Mens prisen på et industriprodukt kan holdes nede ved at bruge ny teknologi og ved øget international handel, så har det historisk været sværere på områder, hvor hovedudgiften er løn.

Fremover er der gode chancer for, at velstanden vil stige. Udfordringen bliver at afveje kravet om mere offentlig service over for ønsket om mere fritid. Vi kan ikke på samme tid sænke arbejdstiden, trække os tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet og forbedre serviceniveauet uden at sætte skatten op.

### Øget individualisering kan mindske ansvarligheden for fællesskabet

Undersøgelser tyder på, at princippet om, at offentlige ydelser stilles til rådighed uafhængigt af, hvor meget man har indbetalt i skat, nyder stor opbakning i befolkningen.

Danskerne er først og fremmest positive over for de ordninger, der omfatter den brede befolkning. Især tilbud som sygdomsbehandling, ældreomsorg, folkepension og uddannelse, mens ordninger som kontanthjælp og boligsikring nyder mindre støtte. Noget tyder derfor på, at den folkelige støtte til velfærdssamfundet er tæt knyttet sammen med, at ydelserne er til rådighed for alle.

Men en ting er, hvad man svarer i en undersøgelse, noget andet er, hvordan man rent faktisk handler. Den reelle test på vores opbakning til velfærdssamfundet er faktisk vores arbejdsindsats. For hver enkelt af os kan det for eksempel være særdeles fornuftigt at holde mere fri. Men hvis vi alle sammen gør det, er det skidt for helheden. Vi får problemer med at finansiere velfærdssamfundet.

Måske er det en væsentlig akilleshæl ved den danske velfærdsmodel. Hvis ansvarlighed alene bliver en sag for lovgiverne, hvis vi værner os til, at et anonymt system står for ansvarligheden, så risikerer vi, at den enkelte ikke længere føler sig forpligtet i sit umiddelbare forhold til andre mennesker i samfundet.

Den danske model bygger på ideen om, at vi alle bærer ansvar for hinanden og i særdeleshed for dem, der ikke kan klare sig selv.

Men da der ikke er nogen kobling mellem ens egen betaling og det, man nyder af velfærdsydelser, er der en individuel tilskyndelse til at sikre sig størst mulig adgang til offentlige ydelser. Adgangen til ydelserne mindskes heller ikke for den enkelte, hvis man f.eks. arbejder sort eller på anden måde unddrager sig at betale skat.

Hvordan fastholder vi den enkeltes ansvarlighed i forhold til finansieringen? Hvordan sikrer vi forståelse for, at stadig mere fritid kan være med til at udhule det finansielle grundlag for velfærdssamfundet?

Velfærdssamfundet skal sikre de svage. Men samtidig tyder noget på, at opbakningen fra dem, der betaler meget i skat, hænger sammen med, at de selv får noget igen. Det er en udfordring at rette indsatsen imod de svage uden samtidig at udhule den brede opbakning til velfærdssamfundet.

Tendensen til en forstærket individualisering blandt brugerne af velfærdssamfundet afspejler sig blandt andet i ønsker om større valgmulighed mellem offentlige service-tilbud. I de senere år er valgmulighederne udvidet betragteligt inden for eksempelvis børnepasnings-, folkeskole-, sundheds- og ældreområdet. I dag er der ikke blot frit valg mellem offentlige leverandører, men også private leverandører er inddraget.

Øget valgfrihed giver øget velfærd, men gør også det offentliges styring og prioritering mere vanskelig. Det stiller også i høj grad krav til den offentlige sektor, hvis den skal høste de mulige effektiviseringsgevinster ved en øget brug af frit-valgs-ordninger.

Valgfrihed styrker selvbestemmelsen og øger fleksibiliteten for den enkelte borger og familie. Og valgfrihed kan øge kvaliteten i de offentlige ydelser gennem større

konkurrence mellem leverandørerne. Men øget valgfrihed stiller også den offentlige sektor over for en række nye udfordringer.

Øget valgfrihed uden for den offentlige sektor kan også sætte finansieringen af velfærdssamfundet under pres. F.eks. har man i flere overenskomster aftalt, at man kan vælge at få dele af sin løn som enten kontanter eller fritid. Problemet er, at fritiden – modsat lønnen – ikke beskattes.

## Globaliseringen vil stille stigende krav

Globaliseringen, den stadig stigende internationale integration, er en fordel for Danmark. Hvis, vel at mærke, vi forstår at imødekomme de udfordringer, der følger med globaliseringen.

Vores deltagelse i den internationale økonomi har været afgørende for vores velstand. Og vi kan få større velstand gennem globaliseringen via større specialisering, øget konkurrence og bedre muligheder for at udnytte og udveksle teknologi.

Øget handel mellem lande skaber vækst i den globale økonomi. Øget protektionisme i form af begrænsninger på varernes, kapitalens og arbejdskraftens frie bevægelighed er derfor ingen farbar vej. Det vil med tiden bare gøre os fattigere.

Især på to områder udfordres det danske velfærdssamfund af globaliseringen. Det ene er vores skattesystem, det andet vores arbejdsmarked og produktion.

Hvis vi tager det sidste først, så er udfordringen, at dele af den økonomiske aktivitet vil have en stadig stigende mulighed for at flytte rundt mellem lande: Handelsmønstre og markedsandele kan lynhurtigt ændres, virksomheder kan flytte, og produktionsgange kan udliciteres.

Konkurrencen er de seneste årtier blevet større og større i EU-landene – og bliver endnu større efter udvidelsen. Vi har også set en øget tendens til, at danske virksomheder lægger produktion og arbejdspladser til lavtlønslande uden for Vesteuropa. Og det gælder ikke blot de ufaglærte job, men også arbejdspladser til højtuddannede. Denne tendens vil formentligt fortsætte. Der er nemlig mange penge at spare for virksomhederne og i sidste ende for forbrugerne. Dels fordi lønningerne er meget lavere. Dels fordi kvaliteten af de varer, der produceres i lavtlønslande, er langt højere end tidligere.

Hvis Danmark skal udnytte de gavnlige effekter af den nye internationale arbejdsdeling, skal vi løbende kunne omstille både arbejdsstyrke og produktion. Velfærdssamfundet skal understøtte omstillingen – og der er behov for et højt niveau for uddannelse og forskning.

Udfordringen er dels at tilpasse kompetenceniveauet hos arbejdsstyrken, dels at være i stand til hele tiden at skabe nye, højproduktive arbejdspladser. Vi skal have noget at byde på i den internationale konkurrence. Forudsætningen for, at det skal lykkes, er, at

vi satser tilstrækkeligt på uddannelse og forskning. Og at vi sikrer gode rammebetingelser for produktionen.

Globaliseringen udfordrer også vores skattesystem. Hvis virksomheder kan spare skat ved at flytte aktivitet til og handle med lande med lavere skat, kan det blive vanskeligt at fastholde (eller øge) virksomhedsskatterne. Konsekvenserne af en høj skat på arbejdsindkomst kan også blive større i kraft af den stærkere internationale konkurrence. Også personskatterne kan komme under pres: Vi kan formentligt i stigende grad komme til at opleve, at højtuddannet arbejdskraft flytter til udlandet. Indtil videre har udvandringen af højtuddannet arbejdskraft til andre lande dog været beskedent – og de fleste vender tilbage igen. Men selv om arbejdskraften bliver i Danmark, skal vi have job til personerne.

Jo højere vi beskatter arbejdsindkomst, jo sværere kan vi få det i den internationale konkurrence.

Du kan blandt andet læse mere om udfordringerne for velfærdssamfundet i Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, i kapitlerne 1, 5, 6, 10 og 11.

*Fremtidige generationer skal have samme velfærdsmuligheder, som vi har. Derfor kan vi ikke efterlade ubetalte regninger.*



## Kapitel 3. Hvilke konsekvenser kan udfordringerne få?

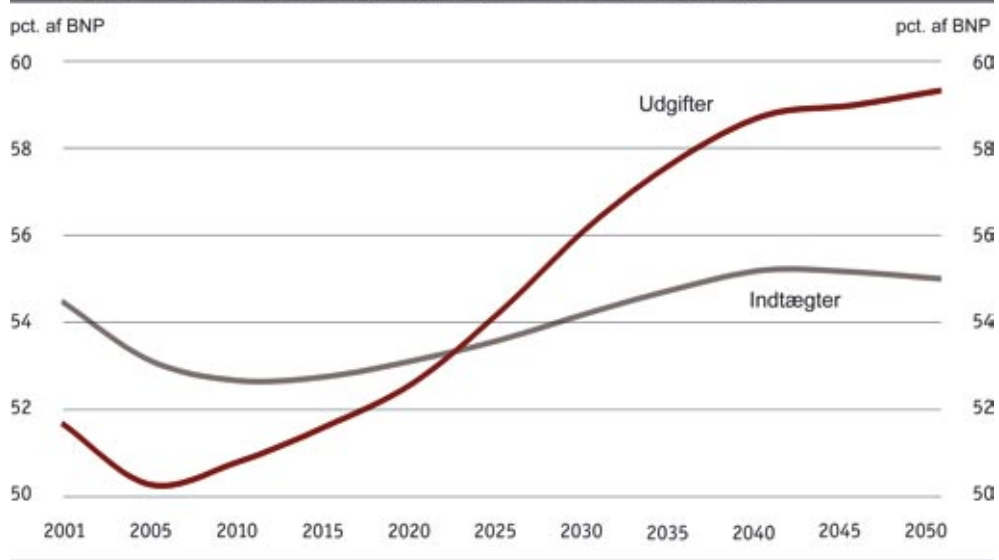
De skitserede udfordringer spænder vidt. Nogle udfordringer kan beskrives rimeligt præcist, mens andre er mere diffuse og af kvalitativ karakter.

Velfærdscommissionen har gennemført en række beregninger for at vurdere konsekvenserne af nogle af de udfordringer, der kan sættes tal på. Det drejer sig om de befolkningmæssige ændringer og konsekvenserne af mere fritid, længere levetid og ændret efterspørgsel efter offentlig service.

Beregningerne tager udgangspunkt i den måde, som samfundet på centrale områder er indrettet på i dag. Det vil blandt andet sige, at det forudsættes, at alle fremover skal have adgang til de samme offentlige serviceydelser som i dag, og at modtagere af overførselsindkomster skal have del i velstandstigningen på lige fod med andre.

Det spørgsmål, der søges svar på, er: Hvad skal der til, for at vi også i fremtiden kan opretholde disse velfærdstilbud? Beregningerne viser, at vi gradvist løber ind i et problem. De offentlige udgifter vil vokse en del hurtigere end de offentlige indtægter. Indtægterne vil ikke nærme sig udgifterne igen.

Figur 3.1 Offentlige indtægter og udgifter – hvis vi ikke gør noget



Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 12.

***De næste 20 år vil de offentlige indtægter stadig være større end udgifterne, men forskellen bliver mindre og mindre. Efter den tid vil udgifterne løbe fra indtægterne, hvis vi ikke beslutter os for at lave reformer.***

Der behøver ikke at være balance mellem udgifter og indtægter i det enkelte år. Det offentlige kan – ligesom private – låne. Men over tid må der være sammenhæng mellem den offentlige sektors udgifter og indtægter. Hvis den offentlige sektor i en lang periode har haft underskud, så skal indtægterne på et senere tidspunkt være højere end udgifterne. Ellers vil den offentlige gæld vokse ukontrolleret, hvilket – før eller siden – skal betales af fremtidige generationer.

Det er Velfærdskommissionens opgave at anviser veje til, hvordan nulevende generationer undgår at efterlade en ufinansieret regning til de kommende generationer.

Det er klart, at der er stor usikkerhed, når man regner på fremtiden. Man skal derfor være sig i sine tolkninger af de præcise tal, fordi mange ting kan gå anderledes end forudsat.

Når vi alene kigger på, hvordan det vil gå, hvis vi fastholder vores nuværende indretning af velfærdssamfundet, så viser beregningerne, at vi får et ganske betydeligt finansieringspres.

Hvor stort presset er, kan illustreres på mange forskellige måder. Vi har valgt tre – alle med den antagelse, at der gribes ind med gradvis virkning fra 2011 til 2021. Nogen ville måske tro, at der her var tale om Velfærdskommissionens forslag til, hvordan vi løser udfordringen. Men det er forkert. Det er ikke Velfærdskommissionens forslag, men derimod blot beregningseksempler, der illustrerer, hvor betydelige finansieringsproblemer Danmark står overfor.

### **1. Højere bundskat**

Vi kan f.eks. komme ubalancen til livs, hvis vi – gradvist over en 10-årig periode – lader bundskatten stige med 8 procentpoint. Det svarer til, at en typisk LO-familie får forøget den årlige skattebetaling med 35.000 kroner – altså knap 3.000 kroner om måneden – opgjort i dagens lønninger, når stigningen er slået fuldt igennem.

### **2. Besparelser på det offentlige forbrug**

Vi kan i stedet vælge offentlige besparelser. Hvis vi skal imødegå ubalancen, skal vi reducere det offentlige forbrug med godt 3 pct. af BNP. Det svarer i store træk til, hvad der bruges på det danske sygehusvæsen.

### **3. Højere beskæftigelse og færre overførselsindkomstmodtagere**

Alternativt kan man skabe balance mellem offentlige indtægter og udgifter, hvis godt 270.000 af dagens modtagere af overførselsindkomster kommer i beskæftigelse. Til sammenligning er der i dag ca. 260.000 førtidspensionister og 185.000 efterlønsmodtagere. Hvordan balancen kan sikres, er et reformspørgsmål, der ikke her er taget stilling til.

Alle tre strategier er baseret på, at der skal spares op til at dække fremtidige udgifter. Den offentlige sektor kommer hermed til at oparbejde en ganske betydelig formue. Vi er her gået ud fra, at der er disciplin til at fastholde en sådan kurs.

Der er ét væsentligt forhold, vi ikke tager højde for i vores beregning: Fremtidige generationers mulige beslutninger om at øge udgifterne eller mindske indtægterne. Vores udgangspunkt er, at nutidige generationer ikke skal være med til at betale en sådan regning. Hvis fremtidige generationer for eksempel ønsker større offentlig vækst, nye typer velfærdsydelser, flere fridage, lavere årlig arbejdstid eller lignende, må de selv tage stilling til, hvordan de vil finansiere det. Ellers bliver problemet større, end vi kan forudse i dag.

Som nævnt – der er en stor usikkerhed, når man regner frem i tiden. Usikkerheden vender dog mest den ene vej: Mange af de forudsætninger, beregningerne bygger på, kan underdrive udfordringens størrelse.

Det drejer sig især om tre forudsætninger: Levetiden, væksten i den offentlige service og arbejdstiden.

Det er usandsynligt, at levetiden ikke vil stige i Danmark. Vi har forudsat, at den forventede stigning i levetiden ikke vil være nær så stor, som antaget af f.eks. FN. Danmark har de seneste 40 år haft en betydelig mindre vækst i levetiden end andre OECD-lande. Faktisk er det kun Slovakiet, der har klaret sig dårligere. Skulle levetiden stige mere – eksempelvis som antaget af FN – så er udfordringen for de offentlige kasser så meget desto større.

Selvfølgelig ønsker vi alle et langt og lykkeligt liv – og gerne et længere og lykkeligere liv for vore børn. Men det lange liv, de ekstra leveår, er en udgift for den offentlige sektor, hvis de alderstrin, hvor vi kan trække os tilbage, ligger fast. Det betyder nemlig, at den øgede levetid falder i den del af livet – pensionistlivet – hvor man skal forsørges af offentlige pensioner og ikke i samme grad betaler skat.

Den anden optimistiske forudsætning drejer sig om væksten i den offentlige service. Vi forudsætter, at den bliver en del lavere, end vi har oplevet de seneste 30 år. Endelig forudsætter vi, at arbejdstiden ikke falder yderligere. Hvis vi alle f.eks. fik en ekstra uges ferie, ville finansieringsproblemet vokse.

Vi har i beregningerne også taget højde for, at befolkningens uddannelsesniveau er vokset, og at personer med længere uddannelser trækker sig senere tilbage fra arbejdsmarkedet end f.eks. ufaglærte.

Nogle af antagelserne kan også overdrive udfordringernes størrelse. Eksempelvis antager vi, at udgifter til sundheds- og plejeområdet fordelt på alder ikke bliver mindre af, at vi lever længere. Det betyder, at hvis man om 50 år lever 5 år længere, så vil en 73-årig til den tid stadig have det samme forbrug af eksempelvis sundhedsudgifter og pleje som en 73-årig i dag. Det kan være for pessimistisk. Det er sandsynligt, at en længere levetid vil afspejle et bedre helbred og dermed, at behovet for sundheds- og plejeydelser først vil indtræde på et senere alderstrin.

Det afgørende er imidlertid, at uanset om man antager en mere optimistisk profil for de aldersfordelte sundhedsudgifter, så vil der stadig udestå et ret markant finansieringsproblem, hvis vi fastholder vore dages velfærdsordninger. Og omvendt kan det gå langt værre, hvis arbejdstiden falder yderligere og levetiden vokser mere, end vi regner med.

Især forudsætningen omkring stigningen i levetiden er afgørende for finansieringsproblemet størrelse.

Hvis stigningen i levetiden eksempelvis bliver dobbelt så stor, som Velfærdskommissionen forudsætter, vil finansieringsproblemet næsten fordobles, jf. tabel 3.1. Hvis man omvendt – helt urealistisk i øvrigt – forudsatte, at levetiden ikke ville stige yderligere, så ville finansieringsproblemet stort set forsvinde. Finansieringen af det danske velfærdssamfund er derfor yderst sårbar over for ændringer i levetiden. Det er et betydeligt problem i og med, at der er stor usikkerhed om udviklingen i levetiden.

Tabel 3.1. Levetidens betydning for finansieringsproblemet

	Så mange procentpoint skal bundskatten stige med for at skabe balance ...	... eller så mange ekstra skal i beskæftigelse
Hvis stigningen i levetiden bliver dobbelt så stor som forudsat af Velfærdskommissionen	15,8	484.000
Velfærdskommissionens grundforløb	8,5	274.000
Hvis levetiden slet ikke stiger i forhold til i dag	1,4	63.000

Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 12.

Stigende levetid er altså den væsentligste årsag til, at vi står over for et finansieringsproblem.

I hvilket omfang skal nuværende generationer spare op til, at kommende generationer lever længere? Og i hvilket omfang skal man lade adgangen til pensioner og andre aldersrelaterede overførsler følge med levetiden?

Det afgørende ved disse beregninger er imidlertid ikke de præcise tal. De er under alle omstændigheder usikre. Ud over de nævnte usikkerheder spiller også antagelser om renten i fremtiden en væsentlig rolle for, hvilket resultat man kommer frem til. Pointen er, at selv under ret optimistiske antagelser vil der være et betydeligt finansieringsproblem.

Usikkerheden om størrelsen af finansieringsproblemet er et selvstændigt argument for at indrette velfærdssamfundet på en måde, så det bliver mere robust over for ændrede forudsætninger.

Der kan opstilles mange "hvad-nu-hvis-regnestykker" for at gøre velfærdssamfundets finansieringsproblem mindre. Hvad vil der ske, hvis alle indvandrere fik en lige så høj beskæftigelse som personer med dansk oprindelse? Eller hvad vil der ske, hvis vi trak os lidt senere tilbage fra arbejdsmarkedet? Og hvad vil der ske, hvis vi fik flyttet så og så mange personer fra overførselsindkomst til beskæftigelse?

Alle "hvad-nu-hvis-regnestykker" forudsætter reformer, som ofte vil indebære ret betydelige ændringer i forhold til den hidtidige udvikling. Reformen, som i mange tilfælde vil være et brud med befolkningens forventninger til velfærdssamfundet.

Reformer og prioriteringer i velfærdssamfundet er nødvendige, hvis det offentlige finansieringsproblem på længere sigt skal løses.

Hvilke konkrete reformer og prioriteringer, der skal gennemføres, er i sidste ende et politisk spørgsmål. I kapitel 7 ser vi på, hvad de formulerede udfordringer umiddelbart kan give anledning til at overveje.

Du kan læse mere om udfordringernes omfang i Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, i kapitlerne 12 og 13.

*Som velfærdssamfundet er bygget op i dag, modtager en gennemsnitsborger i løbet af sit samlede liv lidt mere fra det offentlige, end vedkommende betaler.*



## Kapitel 4. Kan vi undgå at prioritere?

Der bliver – fra tid til anden – foreslået forskellige løsninger på de udfordringer vi står overfor: Hvis nu vi kunne forøge produktiviteten og dermed væksten, ville behovet for prioritering så ikke blive mindre? Og kan vi ikke mindske udfordringen med de alt for få forsørgere ved at føde flere børn? Hvis vi nu øger indvandringen af højproduktive hjerner, ville det så ikke nytte? Eller hvad med at øge opsparingen?

Forslagene er – ud fra mange betragtninger – både fornuftige og sympatiske. Mange af dem vil også have positive effekter. F.eks. kan de fleste af os nok blive enige om, at det er glædeligt og godt at få børn.

Men i forhold til vore samfundsmæssige udfordringer – den manglende finansiering af den offentlige sektor – er der imidlertid to problemer.

Det mindste af problemerne er i og for sig alvorligt nok: Det er meget vanskeligt at forestille sig, hvilke politiske instrumenter, der kan sikre eksempelvis væsentlig højere produktivitet, flere børnefødsler eller en øget opsparing, uden at det vil give anledning til betydelige merudgifter for den offentlige sektor.

Men det er faktisk også ligegyldigt. For det andet problem er nemlig, at forslagene ikke løser problemerne: De vil ikke bidrage væsentligt til at lukke hullet mellem indtægter og udgifter i den offentlige sektor.

Det skyldes ikke, at forslagene er dårlige. Forklaringen er, at vi har skruet vores velfærdssamfund sammen på en måde, så en masse mekanismer virker anderledes, end man umiddelbart skulle tro. Vækst, for eksempel, får de offentlige udgifter til at vokse. Og flere børn får det offentlige finansieringsproblem til at stige.

Økonomisk vækst og børnefødsler kunne rent faktisk bidrage til finansieringen af den offentlige sektor, hvis – vel at mærke – vi lavede indretningen af velfærdssamfundet om. Dvs. at der skal reformer til.

Der har også været fremsat en række argumenter for, at der ikke er behov for ændringer. Og at det er formålsløst at gøre noget ved udfordringerne. Hvorfor er det for eksempel væsentligt at få flere ud på arbejdsmarkedet eller at få de personer, der allerede er på arbejdsmarkedet, til at blive noget længere, når mange danskere i dag ikke kan finde et job?

I det følgende vil vi se nærmere på nogle af de forslag og argumenter, der præger debatten.

### Løser problemerne ikke sig selv?

Kapitel 3 viste, at den offentlige sektor – selv under ret optimistiske antagelser – har et betydeligt finansieringsproblem.

Sandsynligheden for, at problemerne vil løse sig selv, er derfor meget lille. Det vil kræve, at fremtiden udvikle sig helt anderledes, end hvad vi har set hidtil – f.eks. at vores levetid holdt op med at stige. Eller at vi trækker os markant senere tilbage fra arbejdsmarkedet. Eller at vi – uden tilskyndelse i øvrigt – begynder at arbejde langt mere end før. Det vil være uansvarligt at satse velfærdssamfundets fremtid på en meget lille chance for, at det nok løser sig af sig selv.

### Løser højere økonomisk vækst problemet?

Vækst er først og fremmest en følge af, at vi bliver dygtigere og bedre til at producere varer og tjenester og udnytter den internationale arbejdsdeling. Vækst er ensbetydende med mere materiel velstand.

Når produktiviteten stiger, og vi får vækst, så vil indkomsterne og lønningerne stige. Det giver øgede skatteindbetalinger, men også udgifter, da lønningerne også vil stige i den offentlige sektor.

Men ikke nok med det: De, der modtager overførselsindkomster, får også del i produktivitetens fremskridt. Forklaringen er, at overførselsindkomster, som f.eks. folkepension og dagpenge, automatisk stiger, når lønningerne vokser. Hvis arbejds lønnen stiger med

to procent, så stiger udgiften til overførsler også med to procent. Sådan har et bredt flertal i Folketinget valgt at regulere overførselsindkomsterne. Derfor får alle del i den velstandsstigning, som vækst skaber.

Med hensyn til den offentlige service er situationen faktisk lidt værre, set ud fra et finansieringssynspunkt. Al erfaring – fra både 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne – viser, at den offentlige service mindst er steget i takt med den økonomiske vækst. Vores historiske erfaring er, at øget vækst omsættes i både et større privatforbrug og mere offentlig service.

Bundlinien er, at produktivitetsvæksten ikke automatisk sænker de samlede offentlige udgifters andel af samfundsøkonomien.

Produktivitetsvækst løser ikke i sig selv velfærdssamfundets finansieringsmæssige udfordringer. Forudsætningen for, at vækst vil kunne bidrage til at løse problemet, er, at man træffer politiske valg om, at overførselsindkomsterne skal vokse langsommere end de øvrige indkomster, eller at udgifter til den offentlige service skal vokse langsommere end den økonomiske vækst. Det er dog lettere at træffe de fornødne valg, hvis økonomien er i vækst.

## Er flere børn en løsning?

I dag bliver der født omkring 65.000 børn om året, hvilket i gennemsnit svarer til 1,8 barn pr. kvinde i løbet af den fødedygtige alder. Der kan være mange argumenter for, at vi burde få flere børn, men flere børn vil ikke være en løsning på udfordringen med at få nok penge i de offentlige kasser. Inden for de næste årtier vil et højere børnetal snarere forværre de offentlige finanser.

Flere børn betyder umiddelbart øgede udgifter for den offentlige sektor til eksempelvis pasning og undervisning. Med flere børn i de kommende år skal vi altså afholde den udgift samtidig med, at udgifterne til den aldrende befolkning øges.

Men det er nu den mindste del af problemstillingen. Hovedproblemet er, at en nyfødt gennemsnitsdanskere – sådan som velfærdssamfundet er opbygget i dag – i løbet af sit livsforløb modtager lidt mere fra den offentlige sektor, end han eller hun betaler til den.

Flere børnefødsler kan af mange grunde være et mål i sig selv, men det afhjælper ikke det offentlige finansieringsproblem i de kommende år. Snarere tværtimod.

## Kan øget indvandring løse forsørgerproblemet?

Det er også en mulighed at udvide antallet af forsørgere ved at øge indvandringen af attraktiv arbejdskraft – f.eks. via særlige arbejdstilladelser.

I dag kommer der omkring 15.000 indvandrere fra mere udviklede lande til Danmark om året. Forestiller man sig, at ekstra 5.000 personer hvert år søgte til Danmark, ville

det imidlertid ikke påvirke de offentlige finanser væsentligt, men kun skabe en lille forbedring på langt sigt. Forklaringen er, at de typisk har familie med sig – familier, der benytter velfærdssamfundet på linje med andre familier.

Det kan beregnes, at det vil kræve ekstra 30.000 mandlige indvandrere hvert år ud i al fremtid at løse det kommende finansieringsproblem. Vel at mærke under to forudsætninger: At indvandrernes produktivitet og erhvervsdeltagelse er som en gennemsnitlig dansk 40-årig mand. Og at de undlader at medbringe familien.

Hvis de derimod har deres familie med, vil behovet være meget større.

30.000 ekstra om året eller 45.000 i alt – eller mange flere, hvis de tager deres familie med – er et meget stort antal. Der er tale om mindst en tredobling i forhold til vores nuværende forventninger, nemlig knap 15.000 personer om året i de kommende år. Det er svært at forestille sig, at Danmark vil kunne tiltrække et så stort antal højt kvalificerede indvandrere.

Den positive effekt af indvandring af højt uddannet arbejdskraft er så lille, at det årligt vil kræve et urealistisk stort antal indvandrere fra mere udviklede lande at løse den offentlige sektors finansieringsproblem.

## Vil bedre integration af indvandrere løse finansieringsproblemet?

De indvandrere, der kommer til Danmark fra mindre udviklede lande, deltager væsentligt mindre på arbejdsmarkedet end gennemsnittet af befolkningen. I 2002 var 77 pct. af danskerne i beskæftigelse, mens det tilsvarende tal for indvandrerne fra mindre udviklede lande var 46 pct. En bedre integration af disse indvandrere vil derfor medvirke til at øge beskæftigelsen til gavn for både dem selv og det danske samfund.

En stor del af indvandringen fra mindre udviklede lande sker imidlertid af humanitære grunde – afhængig af verdens flygtningesituation, lokal hjælpeindsats og de konventioner, som Danmark tilslutter sig.

Af mange grunde kan vi derfor ikke forvente, at disse grupper vil kunne indtræde på arbejdsmarkedet på lige fod med øvrige danskere. Forskelle i familiestrukturer, manglende sprogkundskaber og ringe uddannelsesniveau spiller en væsentlig rolle.

Øget integration er en vigtig målsætning. Men det er ikke realistisk, at det vil kunne ske hurtigt og uden reformer. Og det er slet ikke realistisk, at indvandrere fra mindre udviklede lande over en kortere årrække vil kunne opnå en arbejdsmarkedsdeltagelse, der svarer til gennemsnittet af øvrige danskere.

Bedre integration og en højere erhvervsfrekvens blandt indvandrere vil kunne bidrage til at mindske presset på de offentlige finanser. Potentialet er der. Men det er ikke realistisk at tro, at der pr. automatik vil ske en væsentlig forbedring i integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet.

## Vil større privat opsparing løse udfordringerne?

Øget privat opsparing betyder, at det fremtidige indkomstgrundlag for den offentlige sektor vokser, hvilket vil gavne de offentlige finanser.

Men for det første kommer øget privat opsparing ikke af sig selv. Forsøger man fra politisk side at øge opsparingslysten ved skattebegunstigelser eller andre former for tilskud, skal der også tages hensyn til, at det belaster de offentlige finanser.

For det andet kan en øget privat opsparing aldrig blive en løsning for et det offentlige finansieringsproblem, hvis ikke den private opsparing erstatter visse offentlige ydelser. Det vil i givet fald kræve ændringer i velfærdssamfundets indretning.

**Grundlæggende kan en øget privat opsparing aldrig blive en løsning for et offentligt finansieringsproblem, hvis ikke den private opsparing erstatter visse offentlige ydelser.**

## Er de befolkningsmæssige ændringer i andre lande relevante?

Der er andre lande, der har større udfordringer, når det drejer sig om udviklingen i antallet af ældre pr. erhvervsaktiv.

Men at andre også har et problem, kan aldrig blive et argument for ikke at gøre noget i Danmark. Og: Problemstillingen med, hvordan det danske velfærdssamfund er indrettet – og hvordan velfærdsydelser finansieres og fordeles – har en række særlige danske træk. Det har derfor ingen selvstændig betydning, hvor meget ældre befolkningen bliver i for eksempel Tyskland eller Japan.

**Den danske udfordring med flere ældre i befolkningen bliver ikke mindre af, at andre lande har en større udfordring. Samtidig må de løsninger, vi diskuterer i Danmark, tage i betragtning, at vi har indrettet velfærdssamfundet på vores helt særlige måde.**

## Kan vi løse problemet ved at benytte den ledige arbejdskraft?

Der er i dag omkring 180.000 ledige i Danmark. Det vil selvfølgelig gavne både de ledige og samfundet i dag at få disse ledige i beskæftigelse.

Men det er ikke realistisk, at vi kan fjerne arbejdsløsheden fuldstændigt. Bedre konjunkturer kan reducere noget af arbejdsløsheden, men slet ikke det hele. Der er en række ting, som gør, at der altid vil være en vis arbejdsløshed.

F.eks. er der ikke 180.000 personer i dag, som er ledige og til rådighed hele året. Mange flere er til gengæld ledige i kortere perioder. Det kan være mellem to job, op til det første job, eller ved midlertidige hjemsendelser fra arbejdsgiveren. Andre tæller med i ledighedsstatistikken, fordi de f.eks. får supplerende dagpenge og arbejder på deltid, eller fordi de holder ferie. Ændringer i denne type ledighed kræver ændringer i dagpenge- og kontanthjælpssystemet.

Nogle er ledige, fordi de bor i områder med få job, eller fordi de ikke har de kvalifikationer, virksomhederne har brug for.

Skal disse former for ledighed blive lavere, er det nødvendigt med større geografisk mobilitet, villighed til at acceptere job inden for andre fagområder eller lavere lønninger. Fremadrettet kan man gøre noget for at højne uddannelsesniveaut. F.eks. ved at virksomhederne tager et større medansvar for dem, der af den ene eller anden grund har svagere kvalifikationer eller ikke kan arbejde på fuld kraft. Disse ting er alle vigtige, men så er vi begyndt at tale reformer.

De udfordringer, vi står overfor, kræver, at vi indretter arbejdsmarkedet, så færrest mulige er ledige fremover, og vi derfor er bedre rustede, når befolkningsændringerne slår fuldt ud igennem.

### Hvorfor skal vi øge arbejdsudbuddet, når der er ledig arbejdskraft?

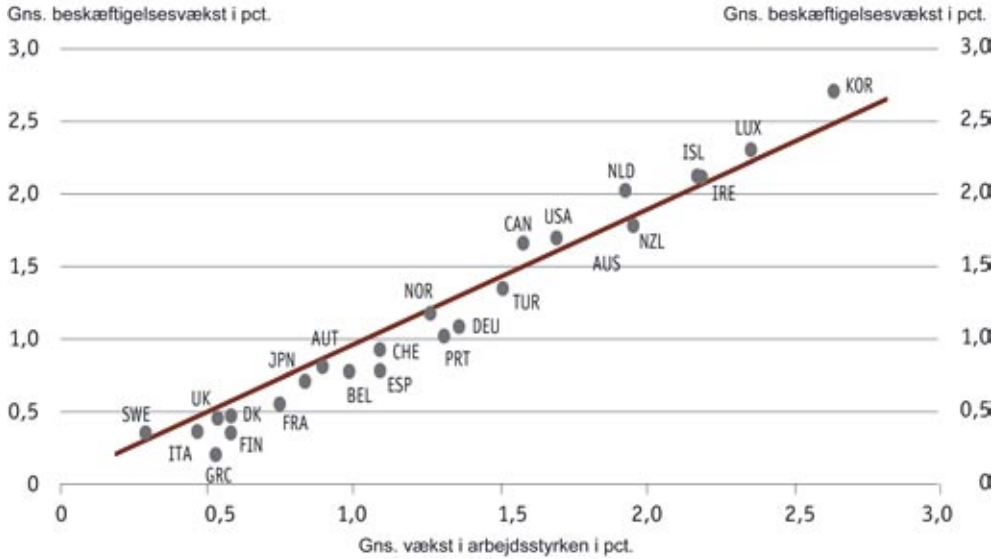
Har det mening at øge arbejdsudbuddet? Vil der være behov for "alt det arbejde" i fremtiden? Det er der. Der er behov for arbejdskraft på mange områder. Det vil f.eks. kræve mange hænder at løse velfærdsopgaverne fremover i forhold til pleje og omsorg over for det voksende antal ældre. Der er også masser af muligheder i den internationale økonomi, hvis vi forbliver konkurrencedygtige.

Som vi har set, er høj beskæftigelse den helt grundlæggende forudsætning for et højt service- og overførselsniveau i Danmark.

Det er forkert at tro, at mængden af arbejde altid vil være konstant. At vi bare kan deles bedre om det arbejde, der er.

Erfaringerne fra stort set alle OECD-lande de seneste 30 år viser det stik modsatte. De viser, at beskæftigelsen vokser i takt med væksten i arbejdsstyrken, jf. figur 4.1.

**Figur 4.1 Når arbejdsudbuddet vokser, stiger beskæftigelsen**



Note: Figuren viser væksten i beskæftigelse og arbejdsstyrke fra 1970 til 2002. Enkelte observationer dækker dog ikke hele perioden.

Kilde: OECD

**Figuren viser, at jo flere der er på arbejdsmarkedet, jo større er beskæftigelsen. Når arbejdsstyrken vokser, vokser beskæftigelsen også.**

I Danmark er beskæftigelsen steget med ca. 600.000 siden 1960 i samme periode, hvor også arbejdsstyrken voksede markant.

Jo større arbejdsstyrken er, jo større bliver beskæftigelsen i et land. På kort sigt kan der være udsving i arbejdsløsheden, som vi eksempelvis har set det i Danmark de seneste par år. Men på længere sigt vil økonomien og arbejdsmarkedet tilpasse sig, så den øgede arbejdsstyrke giver øget beskæftigelse.

Du kan læse mere om, hvorfor de nævnte forslag og argumenter ikke umiddelbart løser den offentlige sektors finansieringsproblem i Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, i kapitlerne 12 og 13.

*Vores forbrug af offentlig service er næsten fordoblet på få årtier. Stigningen er især sket inden for social omsorg, men også sundhed og uddannelse koster meget mere i dag.*



## Kapitel 5. Velfærd på dansk

Høj levestandard, stor social sikkerhed og små forskelle mellem rig og fattig. Sådan har vi indrettet det danske velfærdssamfund, der – sammenlignet med de fleste andre lande – er særdeles veludbygget. Sikkerhed, tryghed og ligestilling er nogle af de værdier, der ligger bag vores velfærdssamfund. Ideen er, at alle – så vidt muligt – skal have samme mulighed for at deltage i samfundslivet.

Et bredt udvalg af velfærdsydelser bliver stillet til rådighed af den offentlige sektor. Har man behov, får man hjælp. Betalingsevnen er – som altovervejende hovedregel – ikke noget vi taler om i den sammenhæng. Pengene til velfærdstilbuddene er nemlig ikke bundet sammen med ydelserne. De kommer derimod hovedsageligt fra skatter. Netop derfor har Danmark også et meget højt skattniveau.

Vi foretager en omfattende omfordeling af indkomsterne. Omfordelingen sker dels via fordelingen af velfærdsydelser og dels ved den kollektive finansiering gennem skatterne. Kun få kan betragtes som fattige, sammenlignet med andre lande.

Velfærdssamfundet skaber tryghed for den enkelte. Det fremmer lige muligheder, det yder omsorg for de grupper, der har mest behov. Og så giver det mulighed for at investere på fællesskabets vegne, så vi sikrer et højt velstandsniveau i fremtiden.

Velfærdssamfundet tager sig af en række opgaver, som i mange andre lande er overladt til den enkelte og forskellige forsikringsordninger.

Det fintmaskede sikkerhedsnet er en styrke: Alle har f.eks. ret til uddannelse, til sundhed og adgang til et veludbygget sikkerhedsnet udspændt af forskellige former for indkomstoverførsler, hvis behovet skulle opstå. Sikkerhedsnettet er også – realistisk set – den nødvendige betingelse for at holde det danske arbejdsmarked smidigt. Virksomhederne kan relativt smertefrit indskrænke eller udvide, hvis f.eks. konjunkturerne ændrer sig, uden at det ved indskrænkninger fjerner den enkeltes indtægtsgrundlag.

Men måden, vi har bygget vores velfærdssamfund op på, har også sin pris. Eller for at være mere præcis: Sine priser.

For det første: For at finansiere velfærdssamfundet er det nødvendigt, at mange arbejder – og betaler skat. Lysten til at arbejde, uddanne sig, betale skat og dermed bidrage til finansieringen af velfærdssamfundet er påvirket af, at vi har indrettet os, som vi har. Den ekstra arbejdstime bliver beskattet hårdt. Derfor vælger mange mere fritid, der som bekendt er et ubeskattet gode. Andre vælger at arbejde sort. Og andre igen – med lave indkomster – har svært ved at tjene mere, end de kan opnå i det sociale sikkerhedssystem, hvorfor nogle af dem simpelthen lader være.

I sig selv betyder de høje skatter også, at lysten til at tage en længere uddannelse bliver reduceret. Det bliver modvirket gennem SU og gratis uddannelse, dvs. offentlige udgifter, som skal kompensere for de høje skatter, men som i sig selv bidrager til at øge skattetrykket yderligere.

Prisen er, at for få betaler til den fælles kasse. Den offentlige sektor har svært ved at få tilstrækkelige indtægter.

For det andet: Der er ikke umiddelbart noget, der regulerer, hvor mange offentlige ydelser, vi efterspørger. Vi betaler ikke direkte, når vi modtager et velfærdsgode. Derfor kan det se ud som om, at det ikke koster noget.

Prisen eller konsekvensen – når nu det ser gratis ud, og der er mange anonyme skuldre til at bære – er, at vi altid vil stille større krav til, hvad velfærdssamfundet skal opfylde. Forbruget bliver stort. Det er – som tidligere nævnt – en af de store udfordringer, som vi fremover skal finde en løsning på.

**Intet fortæller os, hvornår et velfærdstilbud er tilstrækkeligt udbygget. Den opgave har politikerne, som vi skal vælge. Ønskerne til kvaliteten og omfanget af velfærdsgoderne er i princippet ubegrænsede.**

For det tredje: Når vi nu får sikkerhed og tryghed fra samfundet, så udviskes grænserne for vores eget ansvar. Vi stiller krav, ikke til os selv og hinanden, men derimod til den upersonlige maskine samfundet. Krav a la: "Når nu jeg betaler så meget i skat, har jeg så ikke også krav på at få det igen via ydelser?". "Min nabo fik, hvorfor skal jeg så ikke have?"

Prisen kan være, at vores normer for omsorg og ansvar for hinanden skrider, fordi vi har et indtryk af, at vi hver især har ret til, at samfundet bidrager til os, og at det er samfundets ansvar at tage sig af "de andre". Rettigheder går forud for ansvar.

## Stort ansvar til det offentlige

I Danmark har vi valgt at lade den offentlige sektor løse en væsentlig del af velfærdsopgaverne. Staten bidrager, som i andre samfund, med den grundlæggende tryghed og sikkerhed – med forsvar, politi og retsvæsen – men i det danske velfærdssamfund strækker det offentliges rolle sig langt ud over det.

Andre løser også velfærdsopgaver, f.eks. familien, omgangskredsen, frivillige organisationer, arbejdsmarkedets parter og private virksomheder. Men i dag har den offentlige sektor langt hovedparten af velfærdsopgaverne, f.eks. i forhold til sundhed, uddannelse, social sikring, børnepasning mv.

At den offentlige sektor har ansvaret for så mange af velfærdsopgaverne, har sine klare fordele: Mens private er afhængige af, at virksomheden giver overskud, kan den offentlige sektor stille velfærdsydelse til rådighed for alle, uafhængigt af deres betalingssevne. Den kan opfange restgrupper, der ikke findes private forsikringsordninger for, eller for hvem de private løsninger ikke slår til. Den offentlige sektor skaber dermed en slags forsikringssekskab for alle: Vi er pr. definition medlemmer uden at betale det samme i præmie.

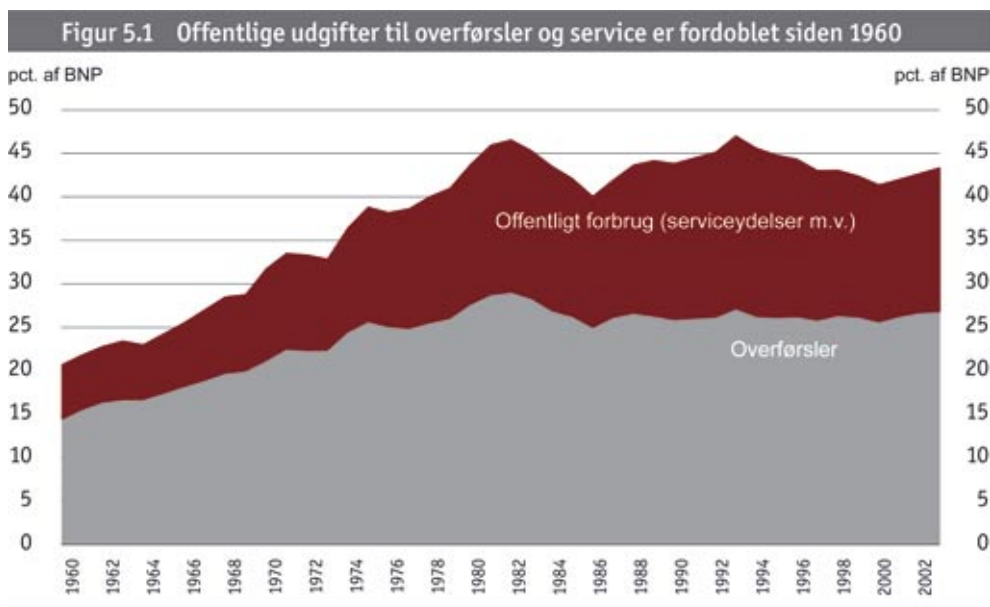
En anden grund til, at den offentlige sektor har ansvaret for mange velfærdsopgaver er, at den på alles vegne har mulighed for at afbøde utilsigtede virkninger af borgernes og virksomhedernes adfærd. F.eks. i forhold til forurening. På samme måde kan den offentlige sektor på fællesskabets vegne investere i aktiviteter, som der måske ellers ikke investeres tilstrækkeligt i, eksempelvis skolegang, infrastruktur og grundforskning, som er nødvendige for at sikre velstanden i fremtiden.

Med ansvaret følger ofte også finansieringsforpligtelsen. Det er en af grundene til, at de offentlige udgifter udgør så stor en del af samfundsøkonomien.

Men finansieringen behøver ikke i alle tilfælde at ligge hos det offentlige. Borgerne og virksomhederne kan også betale direkte for velfærdsgoderne udenom den offentlige sektor. F.eks. kan man gøre visse forsikringer lovpligtige, så alle omfattes, og lade borgerne og virksomhederne selv finde den løsning på det private marked, som passer dem bedst. Et godt eksempel er arbejdsskadeforsikringen.

Selve produktionen af velfærdsopgaverne ligger i dag i høj grad i den offentlige sektor. Men når produktionen bliver udsat for konkurrence, eksempelvis af den private sektor, skaber det basis for en højere grad af innovation og effektivitet i opgaveløsningen. Samarbejder og partnerskaber mellem det offentlige og private virksomheder resulterer på nogle områder desuden i en større videndeling, som kan gøre virksomhederne konkurrencedygtige – også internationalt.

Over tid har udviklingen været ganske entydig: Flere og flere opgaver bliver finansieret i offentligt regi. Både i forhold til forsørgelse og velfærdsservice.



Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 8.

**Figuren viser den offentlige sektors stigende betydning i forhold til landets samlede produktion (BNP). Offentlige udgifter til overførsler og service er mere end fordoblet siden 1960 fra 20 pct. til 44 pct. af BNP eller 600 mia. kr.**

I 1960'erne blev især den offentlige service udbygget. F.eks. med daginstitutioner, hjemmeplejeordninger og udviklingen af moderne plejehjem. Efterfølgende kom turen til overførselsindkomsterne – f.eks. blev dagpengesatserne omtrent fordoblet i slutningen af 1960'erne, folkepensionen hævet i 1970, barseldagpenge indført i 1984. Helt nye ordninger som f.eks. efterløn, overgangsydelse, fleksjob og orlovsordninger kom også til.

Er en velfærdsordning først indført, er der en tendens til at betragte den som en velerhvervet rettighed. Men der er faktisk en del eksempler på, at der kan indskrænkes igen, hvis noget ikke virker efter hensigten.

I 1980'erne blev folkepensionen ændret. Folkepensionens grundbeløb blev knyttet til, hvad man samtidig tjener som arbejdsindkomst, og en større del af pensionen blev givet som pensionstillæg, der trappes ned, når indkomsten stiger. I 1990'erne blev sabbatorloven og overgangsydelsen indført og afskaffet igen i takt med, at konjunkturerne blev bedre. Dagpengeperioden blev forkortet i flere omgange. Den såkaldte ungepakke – der betød en halvering af ydelserne for yngre ledige – blev indført for at fremme lysten til at uddanne sig og arbejde. Og senest er kontanthjælpen sænket til starthjælpsniveau for nytilkomne til Danmark for at fremme lysten til at søge arbejde.

Gennem de seneste fire årtier har der været tendens til en markant opdrift i velfærdsydelserne. Men der er også eksempler på indskrænkninger. Tilpasninger bør altid være på dagsordenen i den politiske debat i et samfund under forandring.

Alle i Danmark bruger velfærdssamfundets tilbud. F.eks. bruger alle vejene, vi har adgang til skoler og til sundhedsvæsenet. Det kan godt være, vi ikke bruger det hele lige i dag, men vi har ret til det, og vi er omfattet af den fælles forsikring, der ligger i velfærdssamfundet.

Men selve retten til at gå til læge, køre på vejene og gå i skole har vi haft længe. Det havde vi også i 1960, hvor de offentlige udgifter udgjorde en brøkdel af nutidens udgifter. Derfor skal vi søge i andre retninger, hvis vi skal forklare, hvorfor de offentlige udgifter er steget så meget.

## Mange penge går til overførsler

Siden 1960 er det offentliges overførsler til borgerne nærmest tredoblet i forhold til landets samlede produktion. Det er der to hovedforklaringer på.

Vi bruger, for det første, flere penge på overførsler, fordi flere og flere ydelser stilles til rådighed, og fordi flere af hver årgang benytter retten til ydelser.

F.eks. studerer en større del af hver årgang og får SU i dag. En større andel af f.eks. de 50-årige modtager sygedagpenge, og en større andel i de ældre generationer trækker sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet og modtager efterløn.

Antallet af overførselsmodtagere med helbredsproblemer, handicap og sociale problemer er mere end fordoblet i perioden. I udgangspunktet er den slags – i lighed med ledighed – ikke noget, man selv vælger. Ydelsen er i princippet noget, man får som følge af manglende arbejdsevne.

Ydelser i forbindelse med uddannelse, orlov og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er derimod i langt højere grad knyttet til personens eget valg. Den offentlige finansiering har her til formål at skabe omfordeling over livsforløbet. I stedet for at familien eller den enkelte selv sparer op – eller låner – får man pengene fra det offentlige. Især denne type af ydelser er steget inden for de seneste årtier. Af overførselsmodtagerne får seks ud af ti denne type af overførsel.

Den væsentligste drivkraft i udgifterne til overførselsindkomster er, at flere i hver årgang får gavn af velfærdsydelserne. Den højere benyttelse ses især for ordninger, der har til formål at skabe omfordeling over livet og erstatte forudgående opsparing eller låntagning for den enkelte – f.eks. orlov, SU og efterløn.

Er der fortsat samme behov for hjælp fra velfærdssamfundet til omfordeling af indkomst over livsforløbet for den enkelte, når det er blevet lettere end tidligere at spare op og låne? F.eks. med nedsparingslån og pauselån? Mulighederne er også forbedret betydeligt på forsikringsmarkederne og med hensyn til pensionsordninger.

Men at modtagelsen af overførsler er steget, er kun den ene hovedforklaring. Den anden er, at befolkningssammensætningen i dag er anderledes, end den var årtier tilbage. Den danske befolkning er blevet ældre – som gennemsnit. Det får f.eks. ydelserne til pensionister til at stige samlet set.

Overførselsindkomsterne til den enkelte stiger også. Hvert år reguleres de med lønudviklingen. Dermed får alle del i samfundets velstandsfremgang, uanset om de er på arbejdsmarkedet eller ej.

Skal alle fortsat automatisk dele velstandsskabelsen i samfundet, eller er det tilstrækkeligt f.eks. at fastholde købekraften af de offentlige overførselsindkomster og i højere grad lade politikerne løbende prioritere fordelingen af velstandsstigningerne?

Overførselsindkomsterne er lovbundne. Det betyder, at borgerne har ret til overførselsindkomst, hvis de opfylder bestemte objektive kriterier. Udgifterne til overførsler skal derfor dækkes af det offentlige, uanset hvor mange modtagere der er. I modsætning til mange serviceydelser er der derfor ingen kø eller venteliste. Det betyder derfor – når vi kigger fremad – at udgifterne til service må tilpasse sig, når de offentlige budgetter skal balancere ved et uændret skattetryk.

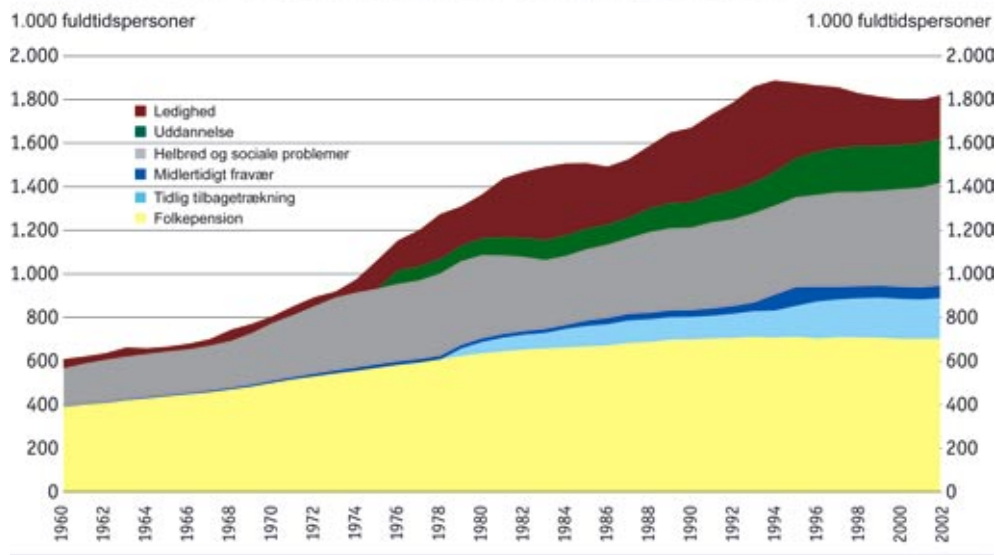
Vil vi fortsat foretrække, at overførselsindkomsterne automatisk favoriseres i forhold til mulighederne for vækst i de offentlige servicetilbud? Eller skal det snarere være resultatet af mere aktive valg?

## Omkring halvdelen af befolkningen forsørges af det offentlige

I 2002 modtog godt halvdelen af befolkningen over 15 år overførselsindkomster fra det offentlige. Nogle fik hele året, andre kun kortvarigt. Omregnet til helårsforsørgelse svarer det til godt 1,8 mio. personer eller 42 pct. af befolkningen over 15 år.

Der er også en massiv overførsel til de traditionelt erhvervsaktive ældre, hvor vi ser bort fra børn og pensionister. Omkring 1,7 mio. personer eller knap halvdelen af de 16-66-årige modtog i 2002 offentlige overførsler i kortere eller længere tid. Omregnet til helårsforsørgelse svarer det til ca. 1,1 mio. personer i de erhvervsaktive ældre. Det er 31 pct. af de 16-66 årige. I 1960 modtog knap en ud af ti overførsler hele året – i 2002 var det steget til tre ud af ti.

Figur 5.2 Tredobling i antallet af overførselsmodtagere, 1960-2002



Note: Midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet er her barselsorlov og børnepasningsorlov.

Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 8.

**Siden 1960 er antallet af overførselsmodtagere vokset fra godt 600.000 til nu 1.822.000 personer og er dermed tredoblet.**

Er det en rigtig prioritering, at næsten halvdelen af borgerne i den ellers arbejdsdygtige alder får indkomstoverførsler fra det offentlige? Hvis ikke, hvilke grupper af befolkningen bør i givet fald arbejde eller arbejde mere, og hvilke instrumenter skal bruges for at øge beskæftigelsen?

En ting er indkomstoverførsler, som man får i stedet for lønindtægt. Noget andet er de såkaldte tillægsydelse, som man kan få ved siden af lønindtægten eller overførselsindkomsten. Det er f.eks. boligstøtte, børnecheck, varmetillæg og personlige tillæg. Også tillægsydelse er steget kraftigt de seneste årtier. F.eks. fik godt 500.000 husstande i 2002 boligstøtte – hvilket svarer til lidt over 20 pct. af alle husstande i Danmark. Størsteparten af boligstøtten går til pensionister. Hertil kommer, at næsten hele boligmarkedet støttes af det offentlige via huslejelovgivning, rentefradraget mv.

Er det en opgave for velfærdssamfundet at støtte stort set alles boligforbrug økonomisk? Eller er det muligt i højere grad at målrette støtten til boligudgifterne?

Mest kendt af tillægsydelse er nok børnechecken, som koster ca. 12 mia. kr. og kommer omkring 1,2 mio. børn og unge til gode.

Skal det at få børn belønnes af velfærdssamfundet? Og hvis ja, skal dette så gælde uanset familiens indkomst?

## Omfattende offentlige servicetilbud

For fire årtier siden brugte vi 14 pct. af BNP på offentlig service – det vil sige aktiviteter som politi, daginstitutioner, vedligeholdelse af vejene, plejehjem, administration, sundhedsvæsen mv.

I dag bruger vi næsten det dobbelte. Udviklingen i den offentlige velfærdsservice er især sket inden for social omsorg, men også sundhedssektoren og uddannelsessektoren er vokset.

Social omsorg omfatter f.eks. handicapforsorg, børnepasning, ældrepleje og anbringelse af børn og unge. Sundhedsudgifterne går f.eks. til hospitaler, medicintilskud, praktiserende læger, speciallæger, tandlæger og fysioterapeuter. Og uddannelse dækker alt fra folkeskolen til universitetet.

### Boks 5.1. Eksempler på brugen af offentlig velfærdsservice

Den danske uddannelsessektor havde i 2001 et samlet elevtal på godt 1,1 mio. personer. Heraf var 680.000 i folkeskolen, knap 220.000 på en ungdomsuddannelse, mens 210.000 var optaget på de videregående uddannelser.

De danske sundhedstilbud kommer også mange til gode. Hver dansker er i gennemsnit i kontakt med praktiserende læger og speciallæger godt 7 gange om året. I løbet af et kvartal har fire ud af ti kontakt med deres praktiserende læge. Og godt tre ud af ti blev behandlet på et sygehus i 2002, men ikke alle blev samtidig indlagt.

Den sociale omsorg omfatter mange forskellige ydelser. Godt en procent af børn og unge under 18 år er anbragt uden for hjemmet, og det er et område i vækst. Omkring 640.000 børn bliver passet i institutioner – en tredobling i løbet af de seneste tre årtier. Knap 80.000 ældre bor på plejehjem, i ældreboliger eller i beskyttede boliger. Og 200.000 modtager varig hjemmehjælp, hvilket er mere end en fordobling på 30 år..

Omkring 630.000 beskæftiges i dag med undervisning, sundhed og social omsorg. Der er tale om godt og vel en fordobling på tre årtier.

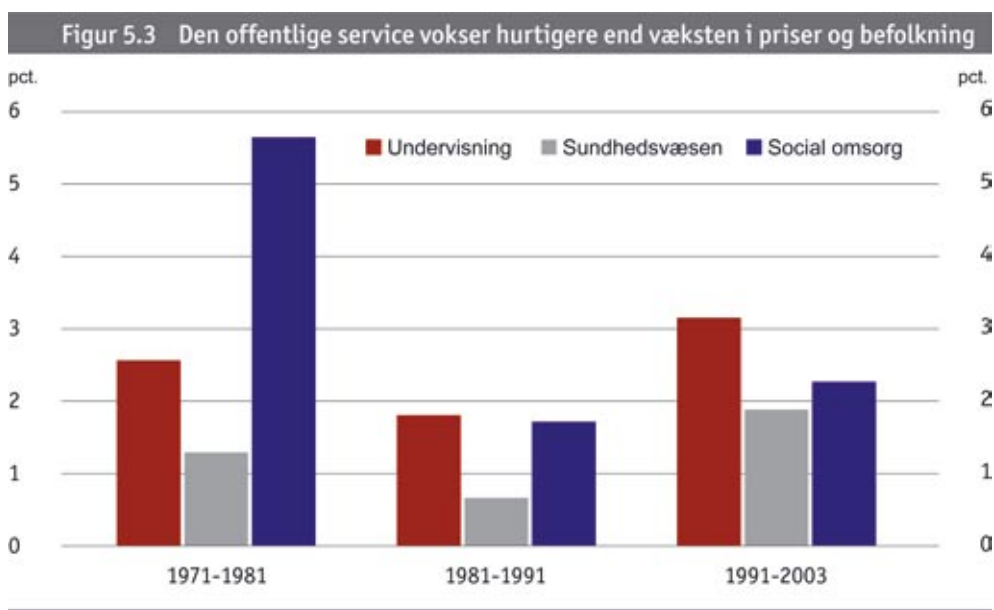
**Knap hver fjerde af de beskæftigede i Danmark arbejder med undervisning, sundhed og social omsorg i primært den offentlige sektor.**

Udviklingen er foregået samtidig med, at kvinderne kom ud på arbejdsmarkedet. En del af arbejdet i hjemmet er rykket ind i de offentlige institutioner, hvilket har betydet vækst i antallet af lønnede arbejdspladser.

Kun omkring 10 pct. af væksten i beskæftigelsen inden for undervisning, sundhed og social omsorg kan forklares ved, at befolkningen er blevet større, og at vi f.eks. har fået relativt flere i omsorgskrævende aldre. Resten må forklares ved øgede standarder, f.eks. flere lærerressourcer pr. barn, lavere arbejdstid for offentligt ansatte, at man dækker

nye områder, når der f.eks. opstår nye behandlingsformer, og at flere af en årgang får offentlig service. F.eks. bliver langt flere passet i daginstitutioner, ligesom vi har set flere børn og unge omfattet af en forebyggende, social indsats. Ældre får mere brug for hjælp fra det offentlige, når børnene har fuldtidsarbejde og måske endda bor langt væk.

Alene i det seneste årti er udgifterne til undervisning, sundhed og social omsorg årligt vokset med 2-3 pct. ud over prisstigningerne i det generelle offentlige forbrug, og hvad der kan forklares af ændringer i befolkningssammensætningen.



Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 8.

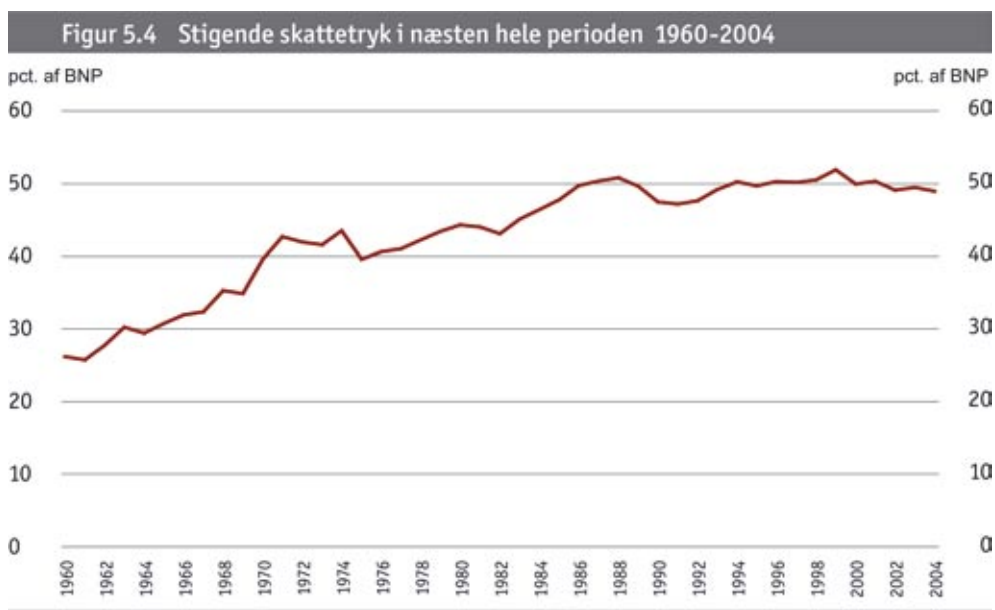
**Figuren viser, hvor meget udgifterne til undervisning, sundhed og social omsorg er steget om året ud over de generelle prisstigninger i det offentlige forbrug og ud over, hvad ændringer i befolkningens sammensætning kræver. Her er især social omsorg blevet udvidet. Figuren viser altså ikke den samlede udgiftsvækst for velfærdsservice, men mervæksten ud over priser og befolkningsændringer.**

Også fremover må det forventes, at ønskerne til især social omsorg og sundhed vil stige. Men, som tidligere anført, kan flere på overførselsindkomster gøre det vanskeligt at honorere sådanne krav.

Hvordan skal den offentlige velfærdsservice imødekomme nye behov? F.eks. i forbindelse med nye typer af nedslidningsskader, nye sygdomme eller nye og udgiftskrævende typer af behandlingsmuligheder? Og hvilke dele af velfærdssamfundet skal træde til sammen med undervisningssektoren for at imødekomme øgede krav til omstilling og livslang læring i en globaliseret verden?

## Højt skattetryk

De store offentlige udgifter har naturligvis stillet krav om tilsvarende indtægter. Skattetrykket er derfor over tid steget i næsten samme takt som udgifterne.



Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 7.

*I 1960 var skattetrykket omkring 26 pct. af BNP, hvorefter det steg over en årrække indtil 1999, hvor det toppede med 51,5 pct. af BNP. Siden har skattetrykket været svagt aftagende og er i dag på 48,7 pct. af BNP svarende til ca. 665 mia. kr.*

Næsten alle med en indkomst i Danmark betaler skat, uanset om indkomsten stammer fra arbejds løn, overførselsindkomst, overskud i virksomheder eller finansielle afkast. I 2002 havde omkring 4,5 mio. personer en skattepligtig indkomst og 95 pct. af alle over 15 år betalte skat. Ni ud af ti fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere betalte mellemskat og fire ud af ti betalte topskat.

Beskæftigelsen er den vigtigste kilde til indtægt for det offentlige. Jo højere beskæftigelsen er, jo mindre behøver den enkelte at blive beskattet.

Der er grænser for, hvor meget man kan finansiere med skat. Både skattens størrelse og type påvirker den enkeltes adfærd. Niveaue og sammensætningen af beskatningen er politisk bestemt efter overvejelser om, hvor stort et provenu, der er behov for, hvordan skatterne skal fordeles på indkomstgrupperne, og hvordan skatterne tilsammen påvirker adfærd.

## Boks 5.2. Højere skatter påvirker samfundsøkonomien negativt

Vi så tidligere, at den offentlige sektors fremtidige finansieringsproblem eksempelvis kunne løses ved en stigning i bundskatten på 8,5 procent enheder. Med en gradvis forhøjelse over 10 år er det kun begrænsede årlige stigninger, der skal til for at skaffe højere indtægter. Befolkningen bliver jo rigere over tid, så derfor er der også mere at beskatte af.

Problemet synes umiddelbart begrænset. Men: Beskatning påvirker vores adfærd og skævvrider mange beslutninger.

Højere skat på lønindkomsten påvirker arbejdsudbuddet – både i forhold til, om man vil arbejde, og hvor mange timer man vil arbejde. Jo højere skatten på den sidst tjente krone er, jo mindre er det besværet værd at yde en ekstra indsats. Det gælder også indsatsen i forhold til at uddanne sig. Jo mindre man får ud af det, jo mindre fleksibel kan det betale sig at være i forhold til arbejdsmarkedet.

Allerede i dag skal mange betale en høj marginalskat af hver ekstra krone, der tjenes. Oveni kommer effekten af indirekte skatter (f.eks. moms) og aftrapning af ydelser (f.eks. friplads i daginstitutioner). Tilsammen bringer det en større "kile" ind mellem det, man umiddelbart får i løn, og det, man rent faktisk har tilbage til forbrug. Det får en del til at vælge mere fritid. Da fritid som bekendt ikke beskattes, svækkes de offentlige indtægter.

Mange bruger fritiden på gør-det-selv arbejde og nogle på sort arbejde. Gør-det-selv arbejde kan være billigt for den enkelte, men det forstyrrer arbejdsdelingen i samfundet. Der er dårlig samfundsøkonomi i, at eksempelvis elektrikerer selv murer sin garage op, mens mureren selv trækker ledninger til sin udestue. Og når overlægen giver sig til at male sit hus frem for at betale en professionel maler for det. I mellemtiden er maleren måske kommet på venteliste til behandling af lægen.

Ved sort arbejde er forvridningen ekstra stor, fordi der hverken betales skat eller moms. Skævvridningen er forskellen mellem, hvad der snævert økonomisk kan betale sig for den enkelte, og hvad der for samfundet er den bedste løsning for at kunne finansiere de generelle velfærdstilbud.

Højere skatter kan også drive lønnen op. Hver gang arbejdsgiveren vil betale en krone ekstra, ser lønmodtageren måske kun 40 øre. Derfor forlanger lønmodtagerne højere løn, end de ellers ville have gjort, til skade for beskæftigelsen. Dette problem kan vokse, jo mere landene konkurrerer, og jo mere integrerede deres økonomier er.

I bund og grund gælder det, at jo højere skatterne er, jo mindre er lysten til at uddanne sig og arbejde – og betale skat. Vores beslutninger og adfærd forvrides simpelthen i en mindre effektiv retning.

*I Danmark er der lille forskel mellem rig og fattig, sammenlignet med de fleste andre lande. Vi vil gerne understøtte de svagt stillede. Men hvem har størst behov?*



## Kapitel 6. Fra alle os – til alle os

Sammenlignet med andre lande er der lille forskel mellem høje og lave indkomster i Danmark.

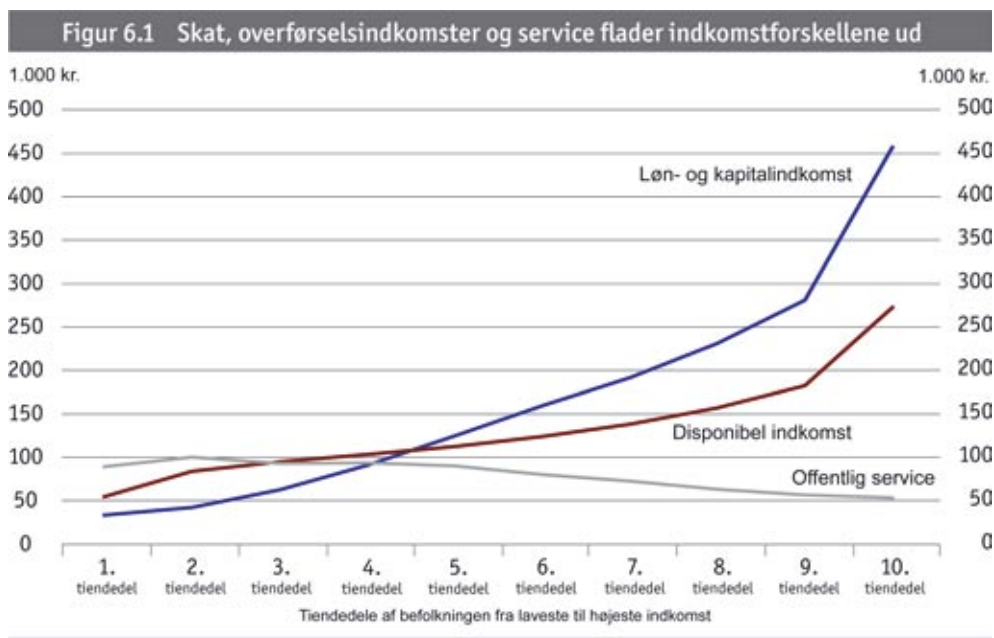
Forklaringen er dels, at vi har en relativt lille lønspredning mellem de beskæftigede og dels, at vi via den offentlige sektor giver en indkomst til personer uden arbejde. Andre lande med samme niveau af indkomstlighed – f.eks. Sverige og Finland – har også en stor offentlig sektor, primært finansieret kollektivt over skatterne.

De ti pct. af befolkningen, der har den laveste indkomst, tjener i gennemsnit 30.000 kr., hvis man alene ser på de indkomster, der skabes gennem arbejde og forrentning af kapital (markedsindkomsten). Men tager vi højde for skat og overførselsindkomster, har de en del mere til rådighed, nemlig omkring 50.000 kr.

Og modsat for de ti pct. af befolkningen med de højeste indkomster. I gennemsnit tjener de 450.000 kr. årligt pr. person, men efter skat og offentlige overførsler har de omkring 225.000 kr. til rådighed.

Omfordelingen mellem indkomstgrupperne fortsætter ud over det: Der finder også en omfordeling sted i kraft af de offentlige servicetilbud som f.eks. skoler og sundhedsvæsen. De laveste indkomstgrupper bruger lidt mere velfærdservice end de, der er rigere.

Ikke fordi servicen gives efter indkomst. Men fordi f.eks. langvarigt syge har svært ved at opretholde en høj indkomst.



Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 7.

*Figuren viser, hvor meget forskellige dele af befolkningen tjente i år 2000. Fra venstre er først de 10 pct. med lavest indkomst i året efterfulgt af de 10 pct. med næstlavest indkomst mv. Der er størst forskel i løn- og kapitalindkomsterne, mens de udlignes, når man ser på den disponible indkomst efter skat og overførselsindkomster. Sammen med den offentlige service viser det den omfordeling, der finder sted via den offentlige sektor.*

Til tider beskrives den danske omfordeling som "de 80 pct. rigeste betaler til de 80 pct. fattigste." Rigtig mange får. Og rigtig mange betaler.

Et spørgsmål rejser sig i den forbindelse. Nemlig: Hvis målet er at flytte forbrugsmulighed fra de rigeste til de fattigste, hvorfor så inddrage alle de andre, der jo bare betaler til sig selv?

Det er der flere forklaringer på. En af dem er, at den store midtergruppe betaler til en "forsikringsordning". En ordning, som de fleste kommer til at benytte sig af på et eller andet tidspunkt i livet. Der er altså ikke kun tale om omfordeling fra rig til fattig, men også fra raske og beskæftigede til de syge og ledige.

En anden er – som tidligere nævnt – at metoden formentlig er med til at opretholde tilslutningen til velfærdssamfundet. Hvis alle skal være villige til at bidrage, skal alle også have noget til gengæld, lyder argumentationen.

En tredje forklaring er, at kvaliteten af velfærdsgoderne ville blive reduceret, hvis de alene var rettet mod de fattigste grupper. Blandt andet fordi de dårligst stillede grupper

som regel ikke har stærke interesse-organisationer til at tale for sig. Man siger nogle gange, at "welfare for the poor is poor welfare" – velfærd for de fattigste resulterer i dårlig velfærd.

Skal middelklassens opbakning til velfærdssamfundet sikres gennem en række velfærdsgoder? Eller kan vi stole på, at tilslutningen bygger på andet og mere end den umiddelbare økonomiske gevinst?

Og hvordan tilgodeser man de svageste grupper, hvis middelklassen skal have adgang til velfærdsgoderne?

Endelig er der en mere praktisk politisk forklaring: Det vil ofte være nødvendigt at brede ydelserne og servicetilbuddene ud til en forholdsvis bred kreds, hvis der skal sikres politisk flertal for velfærdsordningen.

Man kan altså ende med at have en bredere brugerkreds, end det måske oprindeligt var tanken – måske som følge af et politisk kompromis, måske fordi velfærdsordningerne udformes uden regulerende mekanismer i forhold til formålet, og måske fordi ordningerne i sig selv skaber bestemte holdninger til brugen. F.eks. var efterlønnen oprindeligt tiltænkt de nedslidte. Men den er tilgængelig for alle, der opfylder et bestemt alderskriterium og visse krav med hensyn til beskæftigelse, a-kasse medlemskab og har betalt efterlønsbidrag.

### Skal selv kortvarige indkomstforskelle udlignes?

Hvis man vil udligne indkomster mellem rig og fattig, er det naturligvis afgørende at tage stilling til, hvem der er fattig. Og dermed: Hvem, der skal omfordeles til.

Er man f.eks. fattig, når man i et enkelt år skifter lønnen ud med barseldagpenge? Er man fattig, fordi man som ung student kun har SU, hvis man samtidig med stor sandsynlighed har udsigt til en solid, fast indkomst om bare få år?

Hvad, vi svarer på de spørgsmål, er afgørende for, hvem der skal omfordeles til.

Er personer eller familier med stærke ønsker om fritid at betragte som svagt stillede, fordi de vælger ikke at arbejde ret meget og derfor også har lave indkomster?

Hvis vi betragter en længere periode – eksempelvis hele livet – bliver det klart, at meget af det, vi kan se i et enkelt år, ikke er et udtryk for noget permanent, men derimod blot, at man befinder sig et bestemt sted i livsforløbet. Kortere perioder med lav indkomst er ikke i sig selv ensbetydende med, at man er svagt stillet.

Unge under uddannelse fylder meget blandt lavindkomstfamilierne. De uddannelsessøgende har ved at vælge uddannelse også valgt at bytte her-og-nu-forbrug ud med muligheden for et højere forbrug i fremtiden. Den lave indkomst er forbigående og resultatet af et frit valg.

Andre vælger tilsvarende at holde fri eller arbejde på deltid, og det kan føre til forbigående forskelle i indkomsterne. Det er ikke oplagt, at velfærdssamfundet altid skal udligne indkomstforskelle i et enkelt år.

Der er markant mindre forskel på indkomster, når man sammenligner livsindkomster frem for indkomster i et enkelt år. Uligheden halveres stort set.

### Boks 6.1. Lavindkomstfamilier i Danmark

I Danmark har vi ingen officiel fattigdomsgrænse. Vi har ingen angivelse af, hvor mange penge en familie skal have til rådighed for at kunne opretholde et basalt, acceptabelt levestandardniveau.

I stedet ser vi på relative indkomstforskelle. En indkomst på under 50 pct. eller 60 pct. af medianindkomsten – altså indkomsten midt i indkomstfordelingen – betragter vi normalt som en lavindkomst.

I løbet af et enkelt år havde 4,1 pct. af befolkningen eller ca. 210.000 personer indkomster under 50 pct. af medianindkomsten. 460.000 havde en indkomst på under 60 pct. af medianindkomsten. Indkomsten er korrigeret for, at nogle har forsørgerpligt og derfor har behov for at tjene mere end andre (ækvivalerede indkomster). Det betyder, at indkomstforholdene for personer i par og for enlige kan sammenlignes.

Blandt lavindkomstfamilierne finder vi både beskæftigede, ledige, selvstændige, børn, unge under uddannelse og ældre. Men der er en særlig koncentration af uddannelsessøgende, selvstændige, langtidsledige og indvandrere.

Kigger vi i stedet på livsindkomster bliver billedet et helt andet: Kun 0,6-0,8 pct. af befolkningen må antages at have en indkomst, som er under 60 pct. af medianindkomsten. Det svarer til ca. 450-600 personer ud af en årgang på 74.000 personer.

Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 9.

### Kommer omfordelingen de svageste til gode?

Undersøgelser fra Socialforskningsinstituttet viser – lidt forenklet sagt – at de danske overførselsindkomster, i forhold til andre lande, rent faktisk yder en ganske god dækning for personer med lave indkomster. Det er typisk personer uden eller med meget lav arbejdsmarkedstilknøytning.

De danske overførselsindkomster tilgodeser personer med svag arbejdsmarkedstilknøytning. De får en forholdsvis god indkomstmæssig kompensation i forhold til i andre lande.

Men en lav indkomst er som sagt ikke nødvendigvis det samme som at være svagt stillet. Det er ikke nødvendigvis alle, der i kortere eller længere tid har lavere indkomster, som har behov for hjælp fra velfærdssamfundet.

Helbredsproblemer, svage sociale og familiemæssige relationer, misbrugsproblemer eller svag tilknytning til arbejdsmarkedet er på mange måder måske mere relevante kriterier for at være svagt stillet. Nogle mangler sociale netværk og er ensomme, men ensomhed er imidlertid ikke så let at måle. Det er skrantende helbred heller ikke altid. Så der er risiko for, at vi rammer forkert, hvis vi – ud fra et ønske om at drage omsorg – fokuserer på det, der lettest kan måles, nemlig her-og-nu indkomsten eller kun alder.

F.eks. får pensionister boligydelse, helbredstillæg og varmetillæg efter deres aktuelle indkomst og til dels også efter formuen. Ældrechecken er også et eksempel på, at ønsket om at drage omsorg for en bestemt befolkningsgruppe bliver relateret til deres alder og indkomstforhold. Men kun få ældre tilhører lavindkomstgruppen.

Der er mange forskellige opfattelser af, hvem der er svagt stillet i Danmark. F.eks. de socialt og arbejdsmarkedsmæssigt marginaliserede, de socialt udsatte, lavindkomstfamilier og "udsatte grupper". Begrebet "udsatte grupper" omfatter ofte så forskellige grupper som psykisk syge, hjemløse, handicappede, misbrugere og de ældre. Fælles er, at de har ringere mulighed for fuldt ud at deltage i samfundslivet. Der er et vist sammenfald imellem nogle af disse grupper, men der er også store forskelle.

Tabel 6.1 angiver, hvor store de forskellige grupper er. Den samme person kan sagtens optræde flere steder. Derfor giver det ikke mening at lægge grupperne sammen.

Tabel 6.1 Eksempler på svagere stillede grupper i Danmark

Kriterium	Gruppe	Ca. antal personer
Misbrug, sygdom eller sociale problemer	Behandlingskrævende sindslidende	22.000
	Prostituerede	5-7.000
	Behandlingskrævende misbrugere af alkohol	25-50.000
	Misbrugere af narkotika	25.000
	Hjemløse	11.000
	Socialministeriets skøn for udsatte personer	50.000
Familieforhold	Børn anbragt udenfor hjemmet	14.000
	Enlige forsørgere	132.000
Alder	Over 66-årige	699.000
	Over 80-årige	189.000
Tilknytning til arbejdsmarkedet	"Marginalgruppen"	50.000
	"Socialgruppen"	100.000
Indkomst	Personer med lav indkomst i året (< 50 pct. af medianindkomsten)	212.000
	Personer med lav indkomst i året (< 60 pct. af medianindkomsten)	457.000
	Personer med lave livsindkomster (< 60 pct. af medianindkomsten)	25-35.000

Note: Marginalgruppen består af personer, som mindst 80 pct. af tiden de seneste tre år har været ledig, i aktivering eller på uddannelseslov. Socialgruppen omfatter personer, som mindst 80 pct. af tiden de seneste tre år har modtaget sociale ydelser generelt og ikke også indgår i marginalgruppen. Medianen er den midterste indkomst i indkomstfordelingen.

Kilde: Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, kapitel 9.

En undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet i 1996 viser, at den danske befolkning opfatter følgende som værende særligt svage: Sindslidende, handicappede, kronisk syge, over 80-årige, hjemløse, misbrugere og personer, der ikke kan varetage et almindeligt arbejde. De grupper har vidt forskellige problemer og ofte også vidt forskellige vilkår. Men det ser ud til, at fællesnævneren er helbredsproblemer og handicap. Og her er behovet ofte servicetilbud.

Måske har de grupper, som befolkningen især opfatter som svage i samfundet, i højere grad brug for offentlig service end for overførselsindkomster?

Når velfærdsordninger er rettet imod en bred modtagerkreds efter få og objektive kriterier, kan det være svært samtidigt at tilgodese særlige behov hos svagere stillede. Derfor får vi ofte supplerende og mere målrettede ordninger.

Men jo flere supplerende og målrettede tilbud, der findes, jo sværere bliver det at bevare overblikket over, hvad den enkelte samlet set modtager støtte til. Det bliver sværere at se, om den samlede pakke løser personens problemer.

På grund af indretningen af de danske velfærdsordninger og den meget beskedne lønspredning vil en større målretning mod de laveste indkomster ikke nødvendigvis virke efter hensigten.

Når målretning kombineres med indkomstafrapning af forskellige ordninger og tilbud, bliver tilskyndelsen til at arbejde eller klare sig selv meget lille for mange personer. Hvis man f.eks. er kontanthjælpsmodtager og får tilbudt et job, er risikoen, at man mister friplads i institutionen, boligtilskud, kontanthjælp til ægtefællen og ydelser til børnene. Man kan derfor ende med at "straffe" dem, der gør noget for at komme i beskæftigelse. Og når der ikke er så store forskelle på lønningerne i Danmark, vil relativt mange blive påvirket af selv små ændringer i målretningen.

Det gælder f.eks. for gifte kontanthjælpsmodtagere, der har børn. Eller familier, der samlet set ikke har den store tilskyndelse til at arbejde på fuld tid, fordi indkomstaafhængige ydelser og tilbud reduceres i takt med, at familiens indkomst øges.

Det er ikke umiddelbart givet, hvem der har mest behov for hjælp i velfærdssamfundet. Svaret afhænger ofte af, hvem man spørger og i hvilken sammenhæng.

Hvordan udpeger man i praksis de svageste grupper i velfærdssamfundet? Hvem har mest behov for hjælp? Og hvordan skal hjælpen udformes?

Det er nogle af de spørgsmål, man må stille sig, hvis velfærdsydelse i højere grad end i dag skal målrettes de svageste i samfundet.

Du kan læse mere om omfordeling og svage grupper i samfundet i Velfærdskommissionens analyserapport, maj 2004, i kapitlerne 7 og 9.

*Velfærdssamfundet har et finansieringsproblem.  
Det vil være uansvarligt at vende ryggen til udfordringerne. Vi slipper ikke for at vælge.*



## Kapitel 7. Velfærdsvalg bliver nødvendige

Der er ingen tvivl: Det danske velfærdssamfund har et finansieringsproblem.

Hvis ikke vi foretager os noget, får vi med sikkerhed flere udgifter end indtægter i den offentlige sektor på længere sigt. Det er urealistisk at tro på, at problemerne løser sig selv. Udfordringerne er der – og det ville være uansvarligt blot at kigge den anden vej. Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv.

Der findes ikke patentløsninger på velfærdssamfundets udfordringer. Opgaven er først og fremmest at foretage nogle valg om, hvordan vi forvalter og fordeler vores velstand og velfærd. At vælge er ikke kun bortprioritering, men også omprioritering – over til områder, som har større værdi for os. At vælge er heller ikke nødvendigvis nedskæringer i den offentlige sektor. Det kan også blot være lavere vækst – men stadig vækst – i et lavere tempo, end vi har været vant til.

Vi kunne selvfølgelig sætte os ned og gøre ingenting. Men det vil sende et problem videre til vores børn og børnebørn. Hvis ikke vi vil det, er der i bund og grund fire veje at gå. Vi kan vælge den ene eller anden, kombinere dem på allehånde måder, men vi kommer ikke uden om dem. Vi må:

- enten skabe højere beskæftigelse (så vi får flere skatte kroner og bruger mindre på overførsler),
- eller mindske de offentlige udgifter (eller væksten i disse) – spørgsmålet er, hvilke udgifter, hvor meget, til hvem, hvornår og i hvilke situationer den offentlige sektor skal levere skattefinansierede velfærdsydelser frem for, at de betales eller løses på andre måder?
- eller indføre egenbetaling for offentlige ydelser (så der skabes direkte kobling mellem forbrug og betaling af offentlige ydelser),
- eller hæve skatterne.

Så lang og så kort er listen. Der er ikke rigtigt andre muligheder. Kan vi ikke lide at røre ved en af dem, så må vi vælge en anden. Pointen er klar: Vi slipper ikke for at vælge.

## Højere beskæftigelse

Når det drejer sig om højere beskæftigelse, er målet dobbelt. Det gavner de offentlige finanser, både fordi skatteindtægterne stiger, og fordi samfundet sparer udgifter til overførsler.

Såvel for samfundet som for den enkelte er det en god løsning at øge beskæftigelsen. Der er bare to problemer: Det er svært, og der skal derfor reformer til.

Det er ambitiøst at øge beskæftigelsen væsentligt mere end i dag. Beskæftigelsen er i forvejen ret høj i Danmark sammenlignet med andre lande. Men der er et potentiale – i bestemte befolkningsgrupper. F.eks. træder danske unge senere ind på arbejdsmarkedet end i andre lande uden af den grund at være bedre rustet uddannelsesmæssigt. De 60-64-åriges erhvervsdeltagelse er lav og blandt f.eks. indvandrere er beskæftigelsen markant lavere end for andre befolkningsgrupper.

Forøgelsen skal være markant, hvis den skal skabe balance på de offentlige budgetter på længere sigt. Noget vil formentligt kunne nås med en forbedret indsats for de ledige på arbejdsmarkedet, i uddannelsessystemet og efteruddannelsessystemet.

Men 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. Og vi vil nok heller ikke kunne blive ved med at trække os så tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet, som det er tilfældet i dag.

Situationen rejser mange spørgsmål. Nogle af dem er:

- [Hvad skal der til for at sikre, at arbejdsstyrken rent faktisk har de kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet?](#)

- Kunne virksomhederne tage et større ansvar for social sikring og medarbejdernes kvalifikationer?
- Er det acceptabelt, at nogle overførselsydelser bliver lavere? Og i givet fald hvilke og for hvem?
- Hvor langt er det acceptabelt at gå i retning af at skabe job med lavere lønninger, for at flere med f.eks. indvandrerbaggrund kan få arbejde i Danmark?
- Hvis vi fremover lever længere – skal vi så være på pension eller arbejde i længere tid? Eller skal pensionsmulighederne i højere grad afspejle, hvor længe vi lever?
- Skal man – blot man når en bestemt alder som f.eks. 60 år – kunne forsørges af det offentlige, selv om ens arbejdsevne er intakt, og man er ved godt helbred i øvrigt?

## Færre offentlige udgifter

Hvis ikke vi bryder os om at lave markante ændringer i forhold til beskæftigelsen, kan vi i stedet vælge en anden vej: Vi kan søge at mindske de offentlige udgifter.

Vi kan f.eks. målrette ydelserne mere end i dag. I de seneste tre årtier har vi fået flere rettigheder, og en stadig større andel af os benytter os af dem. Begge dele er dyrt. Spørgsmålene er: Kunne man indskrænke nogle af rettighederne – altså gøre ydelserne mindre eller give dem til færre? Og skal man fastholde andre, som vi kender dem i dag? Hvad er offentlige kerneydelser?

En ting er økonomien. Men der er mere i det: Har vi den rigtige balance i ansvarsfordelingen i dag – altså spørgsmålet om, hvad der løses offentligt, privat, eller af familie og venner?

Arbejdsmarkedets parter har f.eks. lang tradition for at løfte en række velfærdsopgaver – som f.eks. pensionsopbygning, løn under sygdom og såkaldte sociale kapitler i overenskomsterne. Spørgsmålet er: Kan de påtage sig en større del af velfærdsopgaverne?

Et andet centralt spørgsmål er, hvad pengene i de offentlige kasser går til? I dag stiger overførselsindkomster automatisk. De stiger i samme takt som lønnen i samfundet. Så længe overførselsindkomsterne følges med lønnen, har vi kun ét andet sted at gribe ind, hvis vi vil dæmpe væksten i de offentlige udgifter: Vi må skære i servicen – f.eks. sygehuse og ældrepleje. Spørgsmålet er: Ønsker vi det?

Det er ikke sikkert, at vi har fundet den rigtige arbejdsdeling mellem det offentlige og private. I de senere år er grænserne mellem offentlige og private opgaveløsninger dog udfordret og rykket. Det er sket gennem udlicitering, offentlig-private partnerskaber og såkaldt outsourcing af opgaver fra det offentlige til private – f.eks. hospitalsrengøring. Samtidig har vi set nye typer forsikring, f.eks. sundhedsforsikringer og senest de supplerende ledighedsforsikringer. Spørgsmålet er, om vi kan opnå yderligere aflastning af de offentlige udgifter ved at gå videre af dette spor.

Der vil – i de kommende år – rejse sig mange spørgsmål om de udgifter, som den offentlige sektor har. Nogle af dem er:

- Er der velfærdstilbud fra den offentlige sektor, vi kan undvære?
- Er der opstået nye behov for velfærdstilbud, som det offentlige skal tage sig af?
- Skal vi i højere grad målrette offentlige ydelser mod svage grupper? Hvem er de svage grupper, og hvordan skal vi udpege svage grupper i praksis?
- Skal personer på offentlige overførsler – ligesom i dag – have andel i samme velstandsstigninger, som personer i beskæftigelse?
- Er det vigtigere, at skoler, hospitaler mm. er tidssvarende, end at alle får del i velstandsstigningerne?
- Er der yderligere områder, hvor private virksomheder kan producere velfærdsydelser mere effektivt?

### Øget egenbetaling

En tredje vej, vi kan gå, er at indføre egenbetaling for flere offentlige ydelser. F.eks. i forhold til ydelser, der ikke sikrer grundlæggende tryghed og omsorg. Egenbetalingen kan både være direkte betaling, når man bruger en ydelse – f.eks. låner en bog på biblioteket – eller i form af en frivillig forsikring, der træder til, når en bestemt begivenhed opstår. I de senere år har vi f.eks. set supplerende forsikringer til sygehusbehandling.

Med mere egenbetaling aflaster vi skattesystemet og dermed de offentlige finanser. Vi dæmper samtidig et pres. Når vi kobler forbrug og betaling sammen, dæmper vi presset for, at ydelserne fra det offentlige skal blive flere og større. Og måske får vi også en større bevidsthed om, hvor meget velfærdsydelserne koster.

På den anden side rykker øget brugerbetaling også på balancen mellem, hvad den enkelte skal tage sig af, og hvad samfundet skal tage ansvaret for. Vi risikerer, at nogle ikke har råd. Eller ikke kan blive dækket af forsikringsordninger. Eller får problemer, fordi de har fravalgt nogle forsikringer.

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?

## Højere skatter

Den sidste løsning på finansieringsproblemet er at hæve skatterne.

Danskernes villighed til at betale skatter har hidtil vist sig at være betydelig, så et lille nøk mere kan den godt tage, vil nogle mene.

Der er bare et problem: Et lille nøk gør det ikke. At skabe balance vil kræve betydelige skattestigninger. Og betydelige skattestigninger vil have negative konsekvenser for samfundsøkonomien, som vi har skrevet i kapitel 5.

Forklaringen er, at skatter påvirker vores adfærd. De forvrider vores beslutninger på en skæv måde i forhold til, hvad samfundet har behov for. Derudover vil den stigende globalisering begrænse mulighederne for at opretholde det nuværende skattetryk.

Hvis vi vil imødegå udfordringerne ved at skrue på skatterne, så rejser den beslutning en række spørgsmål. F.eks.:

- Ønsker vi at betale mere i skat af vores indkomst, hvis vi bliver rigere?
- Er der skatter, vi vil forhøje? I givet fald: Er det skatten på arbejdsindkomst, momsen, selskabsbeskatningen eller f.eks. boligbeskatningen?
- Er det realistisk at hæve skatterne yderligere, når globaliseringen medfører at både varer, arbejdskraft og kapital vil flyde stadig mere frit? Og vil højere skatter få flere til at forlade landet?
- Vil vi acceptere de negative effekter på lysten til at arbejde, uddanne sig og spare op ved f.eks. at øge skatten på arbejdsindkomst?
- Kan det overhovedet lade sig gøre at dreje mere på skatteskruen, uden at det får flere til prioritere sort arbejde og gør-det-selv arbejde frem for beskattet arbejde?

Spørgsmålene i dette kapitel er eksempler på nogle af de overvejelser, man kan gøre sig omkring fremtidens velfærdssystem. Listen af spørgsmål er langt fra udtømmende.

Velfærdskommissionen inviterer til en forhåbentlig god og inspirerende debat om velfærdssamfundets udfordringer og de mulige løsninger.



