

VELFÆRDSSAMFUND – ØKONOMISKE ASPEKTER

August 2004

Torben M. Andersen
Institut for Økonomi
Aarhus Universitet

1. Introduktion

Den danske velfærdsmodel indeholder som væsentlige elementer omfordeling og lighedsmålsætninger, og den offentlige sektor udgør grundstenen i denne model. Denne model er veludviklet, og derfor er den offentlige sektor stor, og skattetrykket derfor højt. Et centralt element i den danske velfærdsmodel er, at adgangen til en lang række velfærdsordninger er en medborgerrettighed for det enkelte individ, og finansieringen af disse ordninger sker hovedsageligt via skatter, dvs. det såkaldte universelle princip.¹

I dette notat gives der en oversigt over samt en diskussion af de økonomiske argumenter for og imod udbygning af et velfærdssamfund som det danske.

Traditionelt har tilgangsvinklen i den økonomiske litteratur til at se på spørgsmålet om velfærdssamfundets betydning været, at de økonomiske effekter primært skulle vurderes ud fra en afvejning mellem ”efficiens” og fordeling, jf. f.eks. Okun (1975). Simpelt kan dette synspunkt sammenfattes ved, at en markedsøkonomi overladt til sig selv (under nogle nærmere omstændigheder) vil frembringe en såkaldt efficient allokering² af de økonomiske ressourcer. Markedsmekanismen har således en række hensigtsmæssige egenskaber i relation til at sikre en effektiv udnyttelse af de økonomiske ressourcer. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at resultatet er rimeligt eller retfærdigt. Der kan derfor være et ønske om at ”rette op” på fordelingen for at gøre den mere rimelig og retfærdig. Problemet er, at dette i praksis ikke kan gøres uden at påvirke (forvride) den måde, markedsmekanismen fungerer på. Det skyldes, at omfordeling realistisk vil gå via bl.a. afgifter og skatter, som vil påvirke markedsmekanismens prissignaler, og derfor vil en sådan omfordeling have en omkostning i form af mindre efficiens i økonomiens funktionsmåde. Det traditionelle synspunkt kan således illustreres ved figur 1. Der er et valg mellem efficiens og fordeling. Ønsker man en mere lige fordeling, kræver det omfordeling via forvridende skatter, og dette forårsager en mindre efficient økonomi. Hvor man placerer sig på kurven i figur 1, bliver således et politisk spørgsmål. Er der politisk stor vægt på lighed, vil man være villig til at ”betale” en betydelig pris herfor i form af en mindre efficient økonomi og derfor placere økonomien i f.eks. punkt B. Er der derimod mindre politisk opbakning til omfordeling og mere fokus på økonomisk efficiens, vil man placere økonomien i punkt A.

Ud fra denne traditionelle betragtning bliver et hovedspørgsmål i den økonomiske debat om velfærdssamfundet et spørgsmål om at finde de økonomisk-politiske instrumenter til omfordeling, der har de mindste forvridningsomkostninger, dvs. gør kurven i figur 1 så flad så mulig. Derefter må man politisk vælge, hvor man vil placere sig.

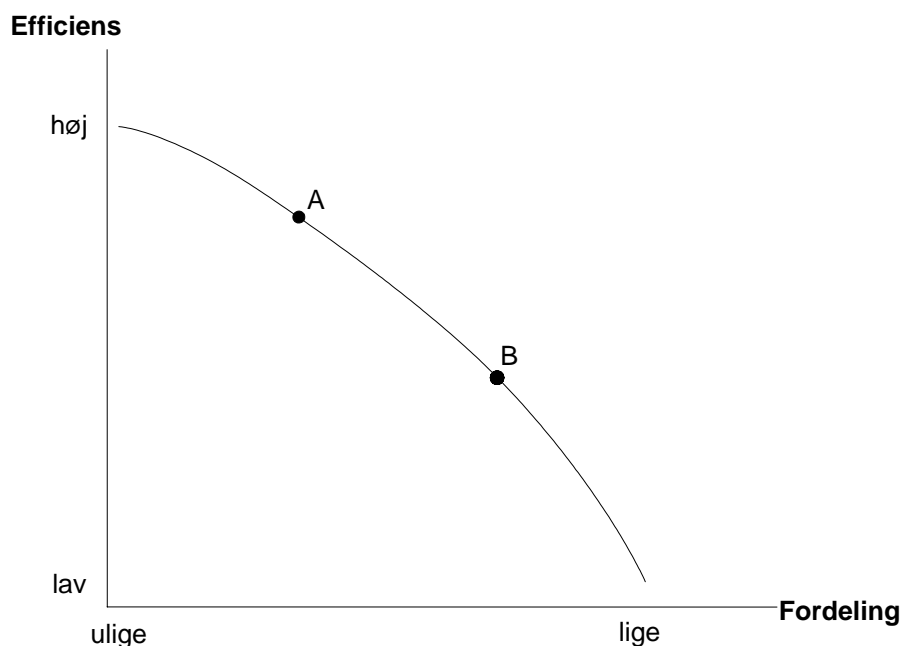
Hvis det traditionelle synspunkt opfanger de væsentlige forhold vedr. spørgsmålet om velfærdssamfund og den offentlige sektors rolle og betydning, skulle man forvente, at det ville være relativt simpelt empirisk at finde en sammenhæng som vist i figur 1, dvs. økonomier med veludbyggede velfærdssamfund med store offentlige sektorer og megen omfordeling skulle være mindre efficiente end økonomier med mindre udbyggede velfærdssamfund og mindre omfordeling. I praksis er det svært at måle efficiens,

¹ Det falder uden for dette notats rammer at gå ind i en nærmere definition af begrebet universalisme og forskellige klassifikationer af velfærdsmodeller, se f.eks. Green Pedersen et al. (2004) og Velfærdskommissionen (2004).

² Efficiens defineres ved Pareto-efficiens, hvorved forstås, at der ikke er muligt at foreslå en omallokering af økonomiske goder, således at nogle stilles bedre, uden at andre stilles dårligere.

og derfor benytter man ofte gennemsnitsindkomsten eller vækst som indikatorer for efficiens og sætter dem i forhold til enten forskellige lighedsmål (som udtryk for, hvor meget der bliver omfordelt) eller i forhold til skattetrykket (eller den offentlige sektors størrelse) som mål for intervention/instrumentanvendelse. Der er en omfattende empirisk litteratur, der forsøger at afklare, hvilket trade-off der er mellem efficiens målt på disse måder og indikatorer for velfærdssamfundet, se f.eks. Agell et al. (1997) samt Temple (1999) for diskussion og referencer. Overordnet må denne litteratur sammenfattes ved, at det er svært at finde nogle klare sammenhænge på aggregeret plan.³ Et eksempel på denne type analyser er givet i figur 2, hvor der for 21 OECD lande over perioden fra 1961 til 2001 findes en svag negativ (men statistisk insignifikant) sammenhæng mellem vækst og den offentlige sektors størrelse.

Figur 1: Klassisk trade-off mellem efficiens og fordeling



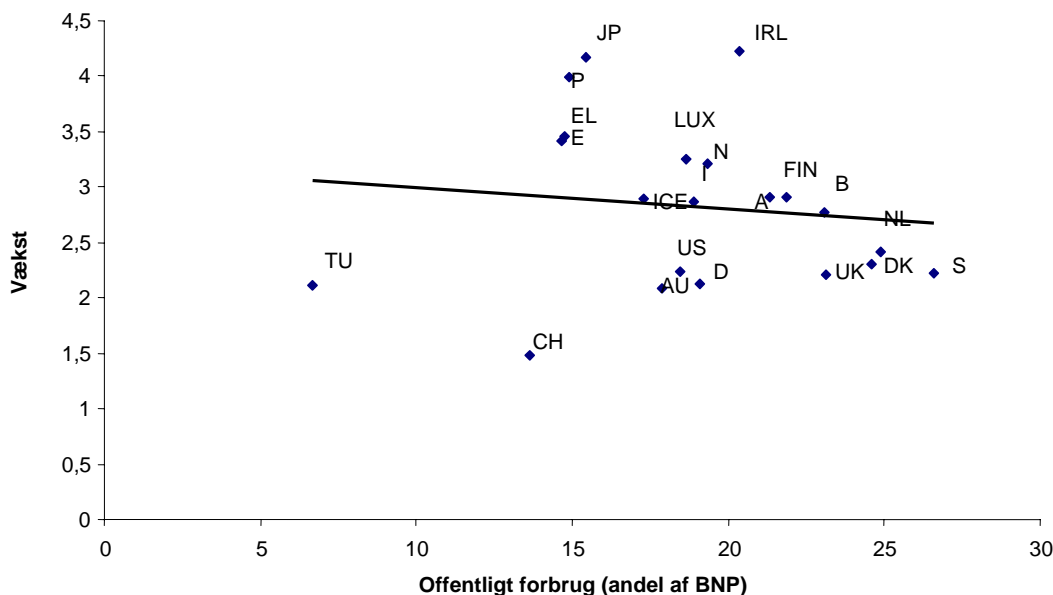
Man kunne også formulere det på den måde, at såfremt der skulle være en klar sammenhæng som vist i figur 1, hvorfor har det så været muligt for f.eks. Danmark at opretholde en position som et af verdens rigeste lande, samtidig med at det også er et af de lande i verden, der har den mest lige indkomstfordeling?

Nyere økonomisk teori peger på flere forhold, der kan forklare, hvorfor sammenhængen ikke er så simpel som i figur 1, og derfor hvorfor empirien ikke giver et klart svar. En mere udtømmende oplistning vil blive givet nedenfor, men indledningsvis skal der peges på en central årsag. I praksis er det meget svært at have en betydelig omfordeling, uden at der også hermed udføres en forsikringsfunktion. For at se dette betraget da den simple situation, hvor man ønsker omfordeling fra dem, der har høj indkomst, til dem, der har lav indkomst. Før man kender sin position, er der betydelig usikkerhed om ens indkomst, hvilken type jobs vil jeg få? Til hvilken løn? Hvor sikkert er jobbet osv. osv. Man vil imidlertid vide, at der er omfordeling baseret på ens faktiske løn. Det betyder, at hvis man er uheldig at få en lav indkomst, vil man få glæde af omfordelingen, og er man heldig at få en høj indkomst, vil man bidrage til omfordelingen.

³ Mere disaggregerede studier viser, at forskellige offentlig sektor-aktiviteter kan have forskellig betydning for f.eks. vækst. F.eks. findes der typisk belæg for, at udgifter til uddannelse samt forskning og udvikling har en positiv effekt på væksten.

Omfordelingen skaber dermed en sikkerhed – og dermed en forsikring – i forhold til den indkomst, man kan regne med at have. Dette sker reelt ved, at usikkerheden deles med andre via omfordelingen, jf. nedenfor.

**Figur 2: Vækst og størrelsen af den offentlige sektor.
Gennemsnit 1961-2001**



Note: Vækst er den gennemsnitlige årlige vækstrate i BNP, og den offentlige sektor er målt ved gennemsnitlig andel af offentligt forbrug i BNP. Data for 21 OECD-lande. Regressionslinien er givet ved vækst = 3,18-0,0193 (størrelse af offentlig sektor), $R^2 = 0,0142$. Regressionen er ikke signifikant.

Kilde: OECD og egne beregninger.

En almindelig privat forsikringskontrakt implicerer også omfordeling. De, der er uheldige og udsat for den forsikrede hændelse, vil modtage en kompensation, mens de, der er heldige og ikke udsættes for hændelsen, vil have bidraget via præmiebetalingerne.

Vi kan af ovenstående eksempel udlede det generelle princip, at det, der ex post (når de mulige hændelser kendes) fremstår som omfordeling, ex ante (før det vides, hvilke hændelser man udsættes for) vil have et forsikringselement. Dette har vidtrækkende konsekvenser for vurderingen af den danske velfærdsmodel. Da der er betydelig omfordeling, er der dermed også et betydeligt forsikringselement indbygget via vores velfærdsmodel. Dette betegnes ofte som implicit eller social forsikring, da der i modsætning til private forsikringsordninger ikke er tegnet nogen egentlig forsikringskontrakt, og der ikke betales nogen direkte forsikringspræmie. Ordningen omfatter alle medborgere, og finansieringen sker kollektivt via skatterne.

Risiko skaber en usikkerhed, som de færreste bryder sig om. I nogle situationer kan risikoen spredes eller deles med andre (f.eks. ved at tegne en forsikringskontrakt). Man kan også i et vist omfang gardere sig mod bestemte typer risici ved f.eks. at spare op og dermed etablere en stødpude mod uforudsete situationer (tab af indkomst, uheld osv.). Endelig kan risikoen påvirke adfærd og handlinger f.eks. på den måde, at man vælger de ting, hvor udfaldet er mest sikkert. De muligheder (institutioner, markedet

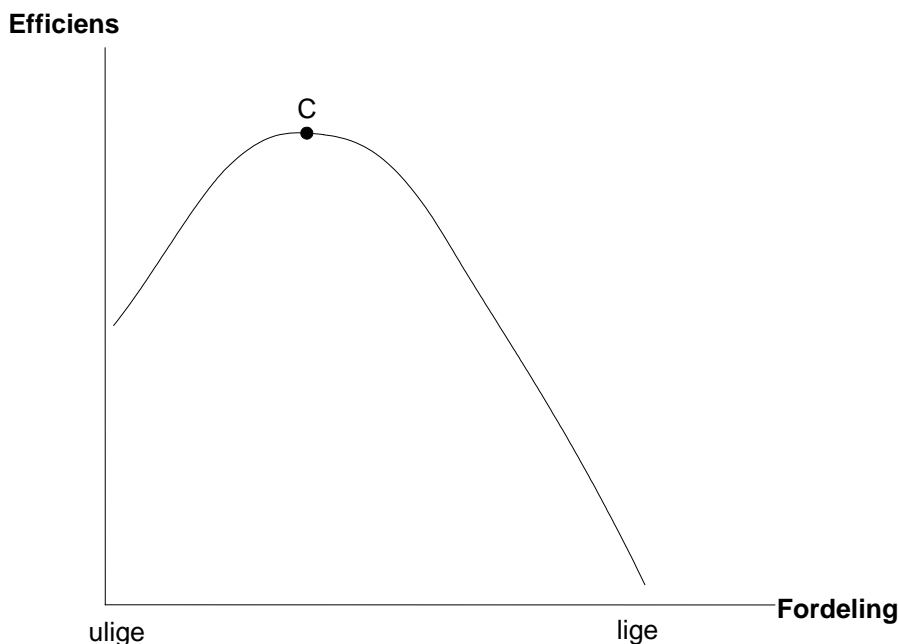
osv.), der er for risikodeling i samfundet, har derfor en lang række væsentlige implikationer både for den enkelte, men også for samfundet.

Etablering af forsikring kan derfor have en række hensigtsmæssige effekter. For de fleste mennesker vil det være sådan, at man ønsker tryghed og sikkerhed, man har modvilje mod risiko (risiko-aversion). Tilvejebringelse af forsikring via f.eks. omfordeling har derfor en direkte gunstig velfærdseffekt ad denne kanal. Måske vigtigere er det, at eksistensen af forsikring har betydning for de beslutninger, der tages. Da forsikring er ensbetydende med risikofordeling, kan der være gunstige effekter på de økonomiske incitament, dvs. forsikring kan faktisk være efficiensforbedrende.⁴ Årsagen er, at den enkelte pga. risiko-aversion kan være tilbageholdende med at gå i gang med aktiviteter, der er (meget) risikofyldte. Hvis risikoen kan deles med andre via et eller andet forsikringsarrangement, kan man skabe grundlag for, at disse beslutninger bliver taget, og det kan være samfundsmæssigt hensigtsmæssigt (nærmere herom nedenfor). Nu er det ikke sådan, at al omfordeling eller forsikring ubetinget er godt også set fra et efficienssynspunkt. Om dette er tilfældet, afhænger kritisk af, om forsikringen/omfordelingen er tæt knyttet til forhold, den enkelte kun har ringe indflydelse på (risiko), eller forhold, der kan påvirkes (handling) – også meget mere om dette nedenfor. Her er der et trade-off; hvis f.eks. forsikringen bliver ”ultimativ” i den forstand, at man får det samme uafhængigt af ens adfærd, vil forsikringen fjerne de økonomiske incitament (man kan også her tale om, at forsikringen/omfordelingen skaber en forvriddning). For lidt og for meget forsikring kan således begge være problematisk. Det afgørende er, at sammenhængen kan komme til at se ud som i figur 3, dvs. øget omfordeling vil op til et punkt medvirke til øget efficiens, men når omfordeling og dermed forsikring bliver for omfattende, har det en negativ effekt på efficiensen. Hvis sammenhængen er på denne måde, bliver det interessante at finde den politik, der vil bringe økonomien til punktet C eller til højre herfor (hvis målet er både efficiens og lighed, vil det ikke være samfundsmæssigt optimalt at placere sig til venstre for punktet C, da man så kan øge efficiensen og skabe mere omfordeling).

I forhold til debatten om velfærdssamfundet er det således en helt central pointe, at der kan være økonomiske argumenter for social forsikring, dvs. tilvejebringelse af forsikringsarrangementer via opbygning af et velfærdssamfund. Der er ikke nødvendigvis en konflikt mellem ”snævre” økonomiske hensyn og politiske eller etiske mål knyttet til omfordeling, selvom sådanne mål selvfølgelig spiller en stor selvstændig rolle. Dette komplicerer også diskussionen om velfærdssamfundets størrelse og indretning. Der kan ikke forventes et entydigt økonomisk svar på spørgsmålet, om ”velfærdssamfundet” er økonomisk hensigtsmæssigt eller ej.

⁴ Dette forudsætter, at der er imperfektioner i markedsmekanismens muligheder for at tilbyde risikospredning og forsikring, jf. afsnit 3.

Figur 3. Omfordeling og forsikring – sammenhæng mellem effizienz og fordeling



2. Lighed, retfærdighed og effizienz

Begreber som lighed, retfærdighed, fairness m.m. har altid været centrale i den politiske debat og har derfor spillet en central rolle i alle grene af samfundsvidenskaben. Det kan være nyttigt ganske kort at se lidt på centrale "teorier for retfærdighed", dels fordi det er vigtigt at forstå politiske målsætninger, og særligt hvorledes spørgsmål om lighed/retfærdighed kan omsættes til praktiske målsætninger, dels fordi disse spørgsmål kan være afgørende for adfærd og dermed effekterne af forskellige former for velfærdsordninger. Det følgende vedrører kun den del af litteraturen, der knytter direkte op til den økonomiske litteratur (se f.eks. Barr (2004), Bojer (2003) og Sandmo (1998)), men der er åbenbare tætte kontaktflader til filosofi, politologi og sociologi. En interessant nyudvikling inden for dette område er stigende brug af eksperimenter til at teste forskellige hypoteser knyttet til begreber og adfærd, den såkaldte *experimental economics*. En omfattende oversigt over denne litteratur findes i Konow (2003).

Man kan med fordel sondre mellem følgende fire teorigrupperinger vedrørende retfærdighed.

Lighed og behov: En række teoriretninger betoner lighed udmøntet efter behov, dvs. i relation til at opfylde centrale menneskelige behov. En central retning er "egalitarisme", der knytter retfærdighed til lige udfald (resultater), jf. også marxisme. Relateret hertil er det såkaldte *need principle*, ifølge hvilket det centrale kriterium er, at alle basale behov bliver ens dækket for alle. Ifølge Rawls (1971) skal social retfærdighed vurderes ud fra situationen for de ringest stillede i samfundet (*difference principle*), jf. nedenfor.

Utilitarisme og velfærdsøkonomi: Et centralt princip her er Pareto-princippet (ofte betegnet Pareto-efficiens af økonomer). Ifølge dette er minimumskravet at nå en Pareto-efficient situation. Med Pareto-efficiens forstås, at det ikke er muligt at stille nogle bedre, uden at andre kommer til at stå i en ringere situation. Er situationen ikke Pareto-efficient, er det muligt at foreslå en omallokering, der stiller nogle bedre uden at skade andre. Bemærk, at dette princip forudsætter fravær af misundelse. Ifølge utilitarisme er kriteriet den samlede velfærd og dermed den samlede velfærd i samfundet. Dette kan være ensbetydende med gevinster ved omfordeling, hvis den samlede velfærds stiger ved at omfordele fra rig til fattig. Denne teoriretning er fokuseret på konsekvenser og sluttilstande.

Retfærdighed og fortjeneste: Denne teoriretning fokuserer på proportionalitet og individuel ansvarlighed. Her er det retfærdige derfor knyttet til det, der står i forhold til den enkeltes egen indsats (valg). Derfor lægges der meget vægt på processen. Alle skal have lige muligheder i de valg, de kan træffe (*procedural justice*). Da forskellige individer træffer forskellige valg, kan slutresultatet derfor blive forskelligt, men dette er ikke i sig selv et problem, såfremt alle har haft lige muligheder.

Situationsbetingede teorier: Der er ikke tale om en egentlig "retfærdighedsteori", men en betoning af, at opfattelsen af retfærdighed og rimelighed er knyttet til specifikke situationer, herunder den historiske kontekst, sociale tilknytningsforhold, det konkrete problem samt den tilgængelige information (*context dependency*).

Elementer af alle fire teorier findes i den løbende diskussion om principper og mål i velfærdssamfundet. I den nyere litteratur tales der også om en *synthesis of theories of justice*, der lægger vægt på betydningen af "behov, fortjeneste og efficiens".

Ud over den generelle principielle diskussion er der særligt tre ting fra ovenstående, der er af betydning for den økonomiske tilgangsvinkel til vurderingen af velfærdssamfundet.

For det første betydningen af processen i forhold til sluttilstande. Det formuleres også nogle gange ved spørgsmålet, om lighed skal knyttes til processen (lige muligheder for f.eks. uddannelse) eller til slutresultatet (indkomst, livskvalitet/velfærd osv.), og i givet fald om dette skal vurderes ud fra økonomiske muligheder (indkomst/formue), specifikke aktiviteter (forbrug) eller behov (nytte). Det danske velfærdssamfund har alle elementer. "Lige muligheder" er centralt i relation til hele spørgsmålet om at bryde den sociale arv både i forhold til uddannelse og arbejdsmarked, men også mere generelt i forhold til deltagelse i samfundslivet. Et økonomisk tillægsargument er her, at dette ikke kun er et spørgsmål om *procedural justice*, men også kan være et spørgsmål om efficiens. Dette er tilfældet, såfremt udnyttelsen af kvalifikationer/intelligens m.m. bliver samfundsmæssigt u hensigtsmæssig, hvis den sociale arv er en barriere (det er ikke kun rige forældre, der får kloge børn) for, hvilke personer der får en given uddannelse (job). Hvis et kollektivt finansieret uddannelsessystem betyder en bedre udnyttelse af befolkningens human kapital, kan det være med til både at skabe øget efficiens og omfordeling. Uddannelse i sammenhæng med social arv er derfor et centralt eksempel på, at sammenhængen ikke nødvendigvis er som i figur 1, men kan være som i figur 2.

For det andet er det i relation til en vurdering af retfærdighed vigtigt at sondre mellem risiko, valg, indsats og fødsel (exogene forhold, man ikke har indflydelse på) som be-

tingende faktorer. Er man havnet i en given situation pga. held/uheld (f.eks. involveret i et færdselsuheld) pga. et valg, man har gjort (indkomsten er lav, fordi man har valgt ikke at arbejde så meget for at kunne nyde sin fritid), pga. indsats, herunder flid (man har en høj indkomst, fordi man arbejder hårdt og længe) eller betinget af ens sociale og biologiske arv (født med en guldske i munden). Interessant i forhold til diskussionen om både incitamenter og forsikring kommer det meget tydeligt frem fra eksperimentale studier, at opfattelsen af, hvad der er ret og rimeligt, i betydeligt omfang afhænger af, hvilken af de ovennævnte fire faktorer, der er den udløsende faktor. Mest klart er en accept af forskelle betinget af indsats og ringe accept af forskelle betinget af risiko eller fødsel. Valg, som har betydning for ens "produktivitet", anses også for at kunne give "retfærdige" forskelle, forudsat at disse kunne forudses som følgende af de gjorte valg.

"To summarize, the evidence from experiments and surveys generally indicates that someone whose contribution is more highly valued is more deserving if that person bears responsibility for the contribution but not if it is due to factors outside his or her control" Konow (2003, 1211).

Disse resultater har to interessante implikationer fra et økonomisk perspektiv. Det viser, at valg og indsats og dermed incitamenter ikke nødvendigvis er i konflikt med de flestes retfærdighedsopfattelse. Endvidere er retfærdighed knyttet til udligning af forskelle betinget af risiko (forsikring) og fødsel (social arv).

For det tredje indgår ideen om en såkaldt social kontrakt som et centralt element i retfærdighedsteorier, der tager udgangspunkt i lighed og behov. Udgangspunktet er ideen om at vurdere samfundet som en upartisk iagttagelse uafhængigt af ens egen position, dvs. under det såkaldte *veil of ignorance*, jf. Rawls (1971) samt Vickrey (1945), Harsanyi (1955). Hypotetisk kunne man forestille sig, at man, før man bliver født, har muligheden at blive født ind i et af to forskellige samfund. I begge samfund er det usikkert, hvilken position man vil få. Umiddelbart vil de fleste nok sige, at de vil vælge det samfund, hvor de forventer at få den bedste levestandard (f.eks. højeste indkomst), jf. Vickrey (1945). Har man imidlertid, som de fleste, en uvilje mod at løbe en risiko med sit liv, vil man vælge det samfund, som har den mindste ulighed set i forhold til de gennemsnitlige levevilkår (Harsanyi, 1955). Årsagen er den simple, at man således vil mindske risikoen for at blive dårligt stillet. Modvilje mod at påtage sig risiko med hensyn til levevilkårene giver således et ønske om f.eks. indkomstlighed eller forsikring, også selvom man kun er drevet af egoistiske præferencer. Umiddelbart kunne man indvende, at det tankeeksperiment virker lidt fortænkt. Hvem har mulighed for at vælge, hvilket samfund de fødes ind i? Men hvis man tænker på det som et spørgsmål om, hvilket samfund man ønsker, at ens børn eller børnebørn fødes ind i, bliver problematikken mere realistisk. De fleste vil nok foretrække, at børnene vokser op i et samfund, hvor de vil have det rimelig godt, også hvis det skulle vise sig, at de har et dårligt helbred eller ikke kan klare sig særlig godt på arbejdsmarkedet, også selvom det har den ulempe, at der er en mindre chance for, at de bliver meget rige.

Rawls (1971) tog denne tankegang videre og formulerede tanken om den sociale kontrakt. Han formulerede to påstande om retfærdighed: *liberty*-princippet omhandlende grundlæggende frihedsrettigheder samt *difference*-princippet, ifølge hvilket

"all social primary goods – liberty and opportunity, income and wealth and the bases for self-respect – are to be distributed equally unless an unequal distribution is to the benefit of the least favoured" (Rawls, 1971, 303).

Dette leder til det såkaldte maxi-min-princip, dvs. beslutningskriteriet under usikkerhed bør være at opnå mest muligt i den dårligste situation (maksimering af udfaldet i den dårligst mulige situation). På samfundsplan bliver dette at sikre de bedst mulige levevilkår for de ringest stillede. Bemærk, at dette ikke er ensbetydende med fuldstændig lighed, idet en vis ulighed kan accepteres, såfremt det medfører, at de dårligst stillede herved kan få det bedre. Ideen hos Rawls kan derfor oversættes til, at velfærdssamfundet skal vurderes ud fra, hvorledes de svage eller ringeststillede har det. Dette er blevet kritiseret ud fra principielle overvejelser, da valg under usikkerhed ikke nødvendigvis tilsiger, at man skal følge en maxi-min-strategi. Alligevel genfindes det Rawlske argument ofte i velfærdsdebatten, hvor det ofte argumenteres, at samfundet skal vurderes ud fra de forhold, de svageste medborgere tilbydes.

Rawls udviklede ideen om den sociale kontrakt forstået som en "aftale", der sikrer en indretning af samfundet i forhold til de ønsker, alle vil være enige om under *the veil of ignorance*. Ideen om den sociale kontrakt er interessant ud fra et økonomisk perspektiv, idet den kan fortolkes på den måde, at opbygningen af institutioner (som velfærdssamfundet) kan opfattes som en måde at "binde" (*commitment*) samfundet til en løsning, der sikrer den nødvendige risikofordeling og dermed omfordeling. Denne binding er nødvendig, fordi de fleste vil være tilbøjelige til at "mene noget andet", når først de kender deres egen situation. I økonom-jargon er dette et eksempel på et tids-inkonsistensproblem. Den ex ante optimale situation, som jeg går ind for under *the veil of ignorance*, er ikke nødvendigvis den, jeg går ind for ex post, når dele af eller hele *the veil of ignorance* er blevet løftet (og jeg f.eks. ved, at jeg tilhører gruppen af bedre lønnede, eller i relation til holdninger og synspunkter, man har som ung (hvor livet er fyldt med usikkerheder), og senere i livet (hvor man kender sin position i samfundet)). En væsentlig del af velfærdssamfundets funktion er knyttet til forsikring over livsforløbet, og at de erhvervsaktive via skatter betaler til pension og pleje for ældre. Der er her tale om en væsentlig "social kontrakt", idet de erhvervsaktive velvilligt accepterer at betale skatterne, da de har en forventning om, at velfærdssamfundet i fremtiden (og dermed fremtidens skattebetalere) på samme måde vil medvirke til finansieringen af deres pensioner og pleje. Institutioner kan være en måde at skabe en "binding" til det ex ante hensigtsmæssige og undgå tids-inkonsistensproblemet, jf. nedenfor.

Bemærk, at i sin yderste konsekvens kan argumentet om *the veil of ignorance* og den sociale kontrakt tolkes på den måde, at al omfordeling er forsikring. Betragtes situationen tilstrækkeligt langt tilbage i tiden, er alt usikkert. Dette er selvfølgelig en ekstrem tolkning. I praksis argumenteres der ofte for en reel omfordeling på tværs af grupper/personer betinget af forskelle, der ikke opfattes som drevet af "tilfældets lune".

Afslutningsvis kan det være interessant at være opmærksom på, at eksperimentelle studier ikke finder statistiske forskelle i opfattelsen af grundlæggende spørgsmål omkring retfærdighed og rimelighed på tværs af forskellige socio-økonomiske grupper, heller ikke aldersgrupper. Ud fra denne litteratur er der således ikke belæg for at konkludere, at der er et "skred" i underliggende værdier. Derimod er det også et resultat,

at opfattelsen af bestemte forhold kan være meget situations- eller kontekstbestemte, f.eks. at betoningen af grundlæggende behov kommer stærkere frem, hvis man spørger i Indien frem for i USA. I dette ligger selvfølgelig også, at der sker en tilpasning til de institutionelle rammer (normer) m.m., samfundet afstikker. Dette implicerer også omvendt, at velfærdssamfundets indretning kan være afgørende for fremtrædelsesformen af grundlæggende værdier. Policy-implikationerne er selvsagt væsentligt forskellige, afhængigt af om der sker et grundlæggende værdiskifte i samfundet, eller det overvejende er fremtrædelsesformerne af relativt stabile værdier, der ændrer sig som følge af den måde, samfundet er indrettet på.

3. Risikodeling

Der er ovenfor argumenteret for, at velfærdssamfundet etablerer en (slags) social forsikring. Forsikring eller risikodeling kan etableres på mange måder. Det er således velkendt, at man historisk har udviklet forskellige institutionelle rammer til risikofordeling. F.eks. har man via familien typisk en institution, der også indebærer en risikodeling, og i fangersamfund finder man typisk ”normer” eller regler for fangstdeling (f.eks. andele af fangst til enker og syge m.m.).⁵

Velfærdssamfundet som institution kan på denne baggrund ses som en reaktion på en række ændringer i samfundets strukturer og adresserer derfor behovet for at opbygge nye institutionelle rammer for risikodeling. Industrialiseringen betød en urbanisering og dermed en opløsning af de sociale netværk omkring landsbyfælleskaberne. Risikofordeling i det lokale samfund blev på denne måde opløst, og der opstod et behov for andre institutionelle rammer. Samtidig blev jobfunktionerne mere specialiserede, og levevilkårene for den enkelte blev mere afhængige af udviklingen inden for et specifikt område og dermed mere sårbare. Endvidere blev behovet for sociale opgaver større pga. blandt andet arbejdsulykker og arbejdsløshed, og der var derfor et stigende behov for social sikring. Industrialiseringen betød også en væsentlig forbedring i de økonomiske muligheder og dermed i levevilkårene, bl.a. steg levetiden betydeligt. Dette skabte også nye sociale behov, nemlig forsørgelse og pleje af de ældre. Den øgede økonomiske velstand skabt af industrialiseringen var således både med til at øge behovene og med til at gøre det muligt at finansiere udviklingen af et velfærdssamfund. Dette skal ses i sammenhæng med den politiske udvikling, herunder udviklingen af demokratiske samfund.

For at se nærmere på dette risikodelingsaspekt ved velfærdssamfundet er det nødvendigt først at se på principper for risikodeling, herunder de afgørende forskelle mellem institutionelle arrangementer for risikodeling. En særlig central problemstilling her er en vurdering af social forsikring via velfærdssamfundet set i forhold til privat forsikring via private forsikrings- og kapitalmarkeder. Hvilken forskel er der mellem social og privat forsikring? Hvilke fordele og ulemper har de hver især? Er der nogle områder, hvor social forsikring er bedre end privat forsikring?

3.1. Mekanismer til risikodeling

Forsikring er et spørgsmål om risikodeling eller solidaritet. Betragt følgende simple eksempel. En gruppe på 100 (ens) personer står alle over for risikoen for at blive syg

⁵ Se f.eks. Townsend (1995) for en interessant diskussion af forskellige former for risikodelingsarrangementer i lavindkomstlande.

og dermed uarbejdsdygtige i en periode, og på forhånd har de alle den samme risiko for at blive syge. Antag, at en andel på 5 pct. bliver syge, hvilket for den enkelte betyder, at der er en sandsynlighed på 5 pct. for at blive syg. Under sygdom har man ingen indkomst, mens den raske har en indkomst på f.eks. 2000 kr. (kan være en arbejdsindkomst eller værdi af forbrugsmuligheder ved at gå på jagt/fiskeri osv.).

Risikoen ved sygdom og det dermed forbundne indkomstbortfald kan deles eller spredes på flere måder. Hvis f.eks. alle raske bidrager med 100 kr. til en pulje beregnet for de syge, vil de raske hver have en forbrugsmulighed på 1900 kr., og puljen vil være på 9500 kr. Af de 100 personer vil 5 blive syge, og de kan nu af puljen hver modtage 1900 kr. og dermed have den samme forbrugsmulighed som de raske. Uden forsikring vil de raske have 2000 kr., og de syge ingen indkomst, med risikofordeling og forsikring har de alle 1900 kr., uanset om de er raske eller syge. Man kan tolke denne situation på mange måder. Indbetales pengene af alle, før man ved, hvem der bliver syge, er der egentlig tale om et "lille" forsikringsselskab, hvor alle betaler 100 kr., og de fem, der bliver syge, modtager en godtgørelse på 2000 kr. (hermed har de 1900 kr. tilbage efter fradrag af præmiebetalingen). En sådan forsikringsordning kunne også tænkes etableret via f.eks. fagforeninger. Hvis man i stedet havde "aftalt" at være solidarisk med dem, der bliver syge, sådan som det er antaget ovenfor, vil det give samme udfald. Endelig kan man betragte en situation med en velfærdsstat, der beskatter indkomst (her med 5 pct.) og bruger provenuet til at udbetale "sygedagpenge". Igen vil det give samme udfald.

Forskellen mellem disse institutioner er åbenbar. Det private marked forudsætter en forudgående stillingtagen til, om man vil være med i forsikringsordningen, og i givet fald tegner en forsikringskontrakt (indbetaler præmien). I velfærdssamfundet er alle med i kraft af skatteudskrivningen og en universel rettighed til sygedagpenge for alle syge. Endelig forudsætter den solidariske løsning, at alle frivilligt medvirker (ingen *free riders*). Ofte er det sådan, at den solidariske effekt eller "normen" kan være tilstrækkelig i små grupper. Det er f.eks. ofte tilfældet inden for familien eller andre sociale netværk – "man hjælper hinanden". Dette kan tolkes på den måde, at de sociale sanktioner, såfremt man forsøger at *free ride*, skaber så alvorlige konsekvenser af at sætte sig uden for fællesskabet, at man afstår fra at gøre det. Samtidig er det også i praksis vigtigt, at det i små grupper er nemt at monitorere situationen (det kan nemt afgøres, om man faktisk er syg eller driver den af). For både markedsløsningen og velfærdssamfundet er der i mange situationer et større monitoreringsproblem i kraft af, at disse "løsninger" er mere anonymiserede. Til gengæld har de den fordel, at de er formelle.⁶

I det illustrative eksempel diskuteret ovenfor vil et privat forsikringsmarked, solidaritet mellem mennesker og et velfærdssamfund i princippet kunne tilvejebringe samme risikodeling. Dette understreger pointen med, at forskellige institutionelle rammer kan opfylde en risikofordelingsfunktion. I praksis vil der selvfølgelig være forskelle mellem de institutionelle rammer. I det følgende ses der nærmere på forskellene mellem privat og social forsikring.

⁶ Dette forudsætter politisk opbakning til at opbygge og videreføre velfærdsordningerne.

3.2. Principper for risikodeling

Grundprincippet ved forsikring er knyttet til den såkaldte store tals lov. Betragt den situation, hvor en person kan blive udsat for en hændelse med en given sandsynlighed (x pct.), og disse sandsynligheder er uafhængige mellem personerne (dvs. om en given person f.eks. bliver syg, afhænger ikke af, om andre bliver det (en ikke smitsom sygdom)). Hvis vi nu betragter en gruppe på to personer, er der tre muligheder. Enten bliver ingen syge (sandsynlighed: $(1-x)(1-x)$), en bliver syg (sandsynlighed: $2x(1-x)$), eller begge bliver syge (sandsynlighed: xx). Er ingen syge, er der ikke noget behov for hjælp. Er de begge syge, er der ingen til at hjælpe. Kun i tilfældet, hvor en er rask, og en er syg, er det muligt at etablere ”forsikring”. Med andre ord, hvis der kun er få personer involveret i delingen af risiko, er mulighederne for at sprede denne risiko begrænsede.

Store tals lov siger, at såfremt tilstrækkeligt mange personer er med i forsikringsordningen, vil det for hele gruppen være sådan, at en andel på x bliver syge, og en andel $1-x$ vil være raske. Her er det muligt at etablere en forsikring, og man kan i princippet tilbyde en såkaldt aktuarisk fair forsikring (det sidste har ikke nødvendigvis noget med forsikringsfirmaet af samme navn at gøre!). Hvis hændelsen, der forsikres mod, implicerer et tab på L , er den aktuariske præmie p bestemt som $p=xL$, dvs. det provenu, der kommer ind, ved at alle betaler forsikringspræmien p , er lige præcis nok til at give den andel x , der udsættes for et tab, en kompensation på L .⁷

Forsikring af hændelser, der ikke kan påvirkes af den forsikrede, og hvor indtræffelse (er det sket eller ikke) og konsekvenserne (skadens omfang) nemt kan observeres, samt hvor sandsynlighederne er uafhængige, kan ”nemt” etableres via private forsikringsmarkeder. Når disse forudsætninger ikke er opfyldt, kan etablering af privat forsikring blive mere vanskeligt, og det betyder også, at markedsresultatet ikke nødvendigvis er samfundsmæssigt hensigtsmæssigt, jf. nedenfor.

3.3. Typer af risiko

For den efterfølgende diskussion af muligheder for risikospredning er det nyttigt at opdele risici langs to dimensioner. Den ene er mellem idiosynkratiske og aggregerede hændelser. Ved idiosynkratisk risiko forstås hændelser, der kan påvirke den enkelte med en sandsynlighed, der er uafhængig af, om andre udsættes for hændelsen. Med aggregeret risiko forstås hændelser, som påvirker alle (eller de fleste) på samme tid. Den anden dimension er mellem temporær (transitorisk/midlertidig) og persistent risiko. Temporær risiko vedrører hændelser, der kun har kortvarig betydning, mens persistent risiko vedrører hændelser med vedvarende effekt, som i yderste konsekvens kan være permanent (effekten forsvinder aldrig). Tabel 1 illustrerer mulige kombinationer mellem de to dimensioner af risiko og eksempler herpå.

⁷ Lad den forsikrede gruppe bestå af N personer, der alle betaler forsikringspræmien p , dvs. indtægten er pN . En andel på x af de N personer rammes af hændelsen, dvs. xN personer, og de skal alle have udbetalt L , dvs. udgiften hertil er xNL . Det ses nu, at indtægter og udgifter balancerer, $pN=xNL$, når præmien er $p=xL$.

Tabel 1: Risiko: Idiosynkratisk vs. aggregeret samt temporær vs. permanent

Idiosynkratisk risiko	Brækket arm	Langvarig sygdom	Varigt tab af arbejde
Aggregeret risiko	Storm	Arbejdsløshed	Teknologisk forandring
	Temporært	Persistent	Permanent

Eksemplet diskuteret ovenfor med sikring mod sygdom svarer til en situation med idiosynkratisk, temporær risiko.

Det følgende ser nærmere på de specielle forhold, der gør sig gældende mht. forsikringsmarkeder, eller mere generelt markeder, hvor "risiko" og "tid" indgår som væsentlige faktorer. Risiko er selvfølgelig fundamentalt knyttet til tid, da en væsentlig usikkerhedsfaktor er fremtiden. Bemærk, at der i den teoretiske litteratur derfor ikke skelnes skarpt mellem forsikrings- og kapitalmarkeder, selvom en sådan sondring kan være praktisk i forhold til givne markedsstrukturer (markedsglidningen har dog de senere år også været med til at udviske disse forskelle). Forsikring er således et videre begreb end private forsikringskontrakter, f.eks. brandforsikring eller livsforsikring. De fleste udfører f.eks. en forsikringsopgave ved at spare op, hvormed man skaber sig en "stødpude", der kan udnyttes, i tilfælde af at særlige behov skulle opstå, eller man får et indkomstfald (se f.eks. Carroll (2001)). Ved optagelse af et lån sker der typisk både en lånefunktion, men også en forsikringsfunktion. Dette kan ses, ved at et lån kan opfattes som en "omvendt" forsikringskontrakt. Med forsikringskontrakter betaler alle en præmie, og de, der udsættes for hændelse, modtager en kompensation. I en lånekontrakt betaler udlåner et givet beløb, og der er ofte en usikkerhed om tilbagebetalingen (kreditrisiko).

Kriteriet for en samfundsmæssig vurdering af, hvor godt forsikringsmarkeder fungerer, er efficiens i risikodeling, dvs. hvorvidt alle muligheder for risikodeling i samfundet er udnyttet fuldt ud. Teknisk er betingelsen, at der skal være "Pareto-efficiens" i risikofordelingen. I nogle situationer kan dette betyde "fuld forsikring", i den forstand at alle ex post er ligestillede (som i eksemplet ovenfor med sygeforsikring, hvor alle har den samme indkomst, uanset om man bliver syg eller ej), men dette er dog ikke en generel implikation af, at forsikringsmarkederne fungerer efficient.

3.4. Hovedproblemer ved private forsikringsmarkeder

Etablering af forsikring via markedsmekanismen rejser en lang række problemer, hvor de væsentligste er knyttet til informationsmæssige forhold. Markedsmæssig etablering af forsikring sker oplagt ved tilbud fra forsikringselskaber om forsikring i forhold til forskellige hændelser (skade, tyveri osv.). Forsikringsmuligheder på markedsvilkår går imidlertid som nævnt videre end egentlige forsikringskontrakter, f.eks. implicerer de fleste kapitalmarkedstransaktioner (f.eks. et lån) også muligheder for spredning af risiko (f.eks. på forrentningen af ens opsparing). I mange kontraktlige relationer er der også elementer af risikospredning, f.eks. på arbejdsmarkedet. Det følgende ser nærmere på de problemer, der kan opstå i markedsmekanismens forsøg på at håndtere de problemer, der opstår som følge af risiko.

Adverse selection

Et klassisk problem er, at forsikringstageren i mange situationer kan have mere viden om den pågældendes risiko for at blive udsat for en given hændelse end forsikrings-selskabet. Dette skaber nogle særlige problemer. Betragt den situation, hvor der tilbydes forsikring mod en given hændelse, og der er to typer forsikringstagere, nogle med en høj, og nogle med en lav risiko for, at hændelsen indtræffer. Antag, at forsikringstagerne kender deres egen sandsynlighed, mens forsikrings-selskabet ikke gør det.

Den umiddelbare markedsløsning vil være, at der skal være to typer kontrakter. Den ene beregnet for dem med høj risiko, og som derfor skal betale en høj præmie, og en anden til dem med lav risiko og derfor en lav præmie, jf. principperne for aktuarisk fastsættelse af præmierne.

Det kan vises, at markedsmekanismen kan have svært ved at implementere denne situation.⁸ Selvom der kan tilbydes private forsikringskontrakter, vil de ikke kunne opnå den mest hensigtsmæssige (efficiente) risikofordeling, og under nogle omstændigheder kan det private marked bryde helt sammen (ikke eksistens).

For at se problemer ved privat forsikring i denne situation er det nærliggende at tage udgangspunkt i, at når forsikrings-selskabet ikke kan se forskel på typerne, er man nødt til at udbyde en kontrakt til alle (såkaldt *pooling* ligevægt), og præmien vil her være bestemt som et vægtet gennemsnit af de to sandsynligheder. I mange situationer er dette ikke en holdbar situation, idet de med lav risiko enten kan finde forsikringen for dyr, eller der er et andet selskab, der tilbyder en kontrakt, der kun er interessant (såkaldt *cream skimming*) for dem med lav risiko (en såkaldt separerende ligevægt). Uanset om det ene eller andet sker, vil det oprindelige selskab kun stå tilbage med gruppen med høj risiko. Den oprindelige kontrakt er derfor ikke længere profitabel (den forudsatte netop, at man havde kunder med både lav og høj risiko, og ikke kun kunder med høj risiko).

Hvis markedet skal ende i en situation, hvor de to typer er separerede, dvs. de køber forskellige typer forsikringskontrakt, er der en væsentlig betingelse, der skal være opfyldt (den såkaldte selv-selektionsmekanisme). Da forsikrings-selskabet ikke kan afgøre, om en given kunde er af den ene eller anden type, vil det være kunden selv, der afgør, om man køber kontrakten tiltænkt dem med lav risiko eller dem med høj risiko. Her er der klart et problem, idet personer med høj risiko kan have et incitament til at give sig ud for at have en lav risiko – *adverse selection* – for dermed at få en forsikringskontrakt med en lavere præmie (det modsatte er der ingen, der har en interesse i). Hvis situationen med to forskellige typer kontrakter skal være holdbar, må det altså nødvendigvis være sådan, at ”lav”-risikokontrakten ikke er interessant for dem med høj risiko. Er dette tilfældet, sker der en såkaldt ”selv-selektion”, hvor personer med høj risiko køber ”høj”-risikokontrakten, og personer med lav risiko køber ”lav”-risikokontrakten. For at dette kan ske, kan ”lav”-risikokontrakten ikke give ”fuld” forsikring, da der må være noget, der gør den uinteressant for ”høj”-risikogruppen. Dette kan f.eks. ske, ved at ”lav”-risikokontrakten indeholder en selvrisiko. Problemerne som følge af informationsproblemet knyttet til, at der kan være forskellige typer, har en meget vigtig implikation, som kan betegnes selektionsdilemmaet. Det er nemlig

⁸ En klassisk reference er Rothschild og Stiglitz (1976). Se f.eks. Molho (1995) eller Schotter (1999) for lærebogsfremstillinger.

sådan, at det er gruppen med lav risiko, der kommer til at bære konsekvenserne af, at der er en gruppe med en høj risiko (der forsøger at give sig ud for at have en lav risiko). At adskille de to grupper er kun muligt, hvis det ikke er interessant for "høj"-risikogruppen, at hævde, at de tilhører lavrisikogruppen. Derfor må kontrakten til lavrisikogruppen være dårligere, end hvis det havde været muligt at identificere de to grupper præcist.

Det kan teoretisk vises, at der i situationer med forskellige risikotyper kan opstå tre mulige udfald: i) der eksisterer ingen markedsløsning (ligevægt), markedet kan ikke løse problemet, og der er ingen forsikringsmuligheder, ii) der er en *pooling* ligevægt (forudsætter, at sandsynlighederne for de to grupper ikke er for forskellige), hvor alle tegner den samme type kontrakt, selvom de er forskellige risikotyper, eller iii) der er en separerende ligevægt. I ingen af disse tilfælde kommer markedsmekanismen til at fungere så godt, som den kunne, hvis forsikringsselskabet kunne observere forsikringstagernes type.

Et eksempel på selektionsproblemer i forsikringsmarkederne er i relation til arveligt betingede sygdomme. Hvis forsikringskontrakten kan gøres betinget af, om man er arveligt "belastet" for en given sygdom, vil der være en mulighed for at separere forskellige forsikringstagere. Dette kan imidlertid betyde, at forsikringsmulighederne for dem, der er arveligt belastede, bliver meget dårlige eller helt forsvinder (hvem vil forsikre dem?).

Offentlig regulering af markedet kan løse nogle af problemerne med *adverse selection*, bl.a. kan tvungen forsikring med ens præmie for alle være en måde at fremtvinge *pooling* ligevægten på. Dette løser problemet med fravær af forsikring, men ikke det problem, at kontrakterne ikke er tilpasset den enkeltes situation (risikogruppe) (se nedenfor om tillægsforsikringer). Bemærk endvidere, at f.eks. bonusordninger i bilforsikringer er en måde at "sortere" kunder i risikogrupper ud fra den betragtning, at historien kan benyttes som pejlemærke for, hvilken risikogruppe man tilhører. Herved opnås der en vis selektion over tid, men den er ikke "perfekt" (en person med lav risiko kan godt have været udsat for et uheld tidligere, og omvendt).

Incitamentseffekter/moral hazard

Formålet med forsikring er at mindske den usikkerhed, man står over for. Når man er dækket af en forsikring, kan det imidlertid påvirke ens adfærd. Dette kan ske, hvis man f.eks. selv i et vist omfang kan påvirke sandsynligheden for, om en given hændelse sker, eller det mulige tab. Dette betegnes i litteraturen som *moral hazard*.⁹ Problemet opstår, fordi forsikringskontrakten ændrer på den økonomiske ansvarsfordeling mellem forsikringstager og forsikringsselskab. Ved indgåelse af en forsikringskontrakt sker der en ansvarsoverdragelse eller ændring i ansvarsforpligtelsen mellem forsikringstager og forsikringsselskab. Uden forsikring hviler forpligtelserne eller konsekvenserne fuldstændig på en selv, men med en forsikring vil en del af dem blive over-

⁹ I den tidlige udvikling af litteraturen omkring beslutninger under usikkerhed og manglende information var opfattelsen, at problemet skyldes "dårlig moral", jf. "*moral hazard* reflects the hazard that arises from the failure of individuals who are or have been affected by insurance to uphold the accepted moral qualities" Faulkner (1960, 327). Man indså dog hurtigt, at fænomenet ikke har noget at gøre med moral, men skyldes, at incitamentsstrukturen ændres, når forpligtelser til betaling flyttes mellem beslutningstager, se f.eks. Pauly (1968).

taget af forsikringselskabet. Der kan selvsagt opstå problemer, når man kan tage beslutninger, der har (finansielle) konsekvenser for andre.

Der sondres ofte mellem *ex ante* og *ex post moral hazard*. Det første refererer til en situation, hvor den forsikrede via sin adfærd kan påvirke, om hændelsen vil indtræffe. Det andet knytter sig til situationer, hvor man med sin adfærd kan påvirke det tab eller de konsekvenser, hændelsen vil have. Man taler undertiden om, at problemet er "skjult" handling, dvs. forsikringskontrakten kan ikke nødvendigvis gøres afhængig af ens handlinger (passer jeg på mine ting, eller passer jeg ikke på dem? Det er svært at gøre en forsikringskontrakt afhængig heraf, da det forudsætter, at denne adfærd kan observeres). Det afgørende er her, i hvilket omfang forsikringselskabet kan betinge på disse handlinger, og ikke, om man har en mistanke om, at folk med en forsikring er mindre agtpågivende.

Problemet kan også tolkes som et eksempel på et tids-inkonsistensproblem. *Ex ante* når forsikringskontrakten tegnes, vil det optimale være, at forsikringstager lover at være lige så agtpågivende, som hvis man ikke havde en forsikring, og samtidig overtager forsikringselskabet hele risikoen. Denne kontrakt er ikke tids-konsistent. Når først kontrakten er indgået, vil forsikringstager have et incitament til at ændre sin adfærd (som ikke direkte kan observeres af forsikringselskabet), da ansvarsfordelingen er ændret som følge af kontrakten. Hvis forsikringstager skal være agtpågivende, kræver det ofte en indsats, som man ikke får nogen belønning for, da præmien ligger fast, og forsikringselskabet bærer hele risikoen.

I det omfang der er sådanne *moral hazard*-effekter, vil det selvfølgelig påvirke de mulige forsikringskontrakter, da forsikringselskaberne vil tage højde for sådanne effekter. Den eneste kontrakt, der er mulig (den tids-konsistente kontrakt), er den, hvor forsikringselskabet har taget højde for, at forsikringskontrakten ændrer på ansvarsfordelingen og dermed også incitamenterne mellem forsikringstager og forsikringselskab. Der kan være krav eller opfølgning i relation til "skjult handling". En væsentlig måde at mindske *moral hazard*-problemer på er via en selvrisko i forsikringskontrakten, da dette betyder, at de finansielle konsekvenser ved "uheld" deles mellem forsikringstager og forsikringselskab. På denne måde kan forsikringsmarkedet fungere, selvom der er *moral hazard*-effekter, men set fra et samfundsmæssigt synspunkt er der to væsentlige problemer. Forsikringsdækningen er ikke så udstrakt, som hvis "handlingen" kunne observeres, og samtidig bliver ens adfærd/handlinger påvirket.¹⁰

Aggregeret risiko

Uafhængigt af problemerne med *adverse selection* og *moral hazard* varierer mulighederne for at etablere privat forsikring meget på tværs af de forskellige typer risici, jf. tabel 1. Mens der er gode muligheder for at etablere spredning af idiosynkratisk, temporær risiko, er det i princippet umuligt at etablere spredning af aggregeret, permanent risiko. Årsagen er simpel. Hvis alle permanent er påvirket af en given hændelse, er der ikke nogen at sprede risikoen imellem. Det er kombinationen af aggregeret og permanent, der giver problemer. Risiko, som er idiosynkratisk men permanent, f.eks. varigt tab af arbejdsevne, kan der etableres risikospredning af, ligesom der er muligheder for at sprede aggregeret, temporær risiko.

¹⁰ Der er egentlig tale om en forvridning, på samme måde som beskatning kan forvråde de økonomiske beslutninger.

Som eksempel på hvorledes bestemte type risiko kan give problemer i forhold til private forsikringsmarkeder, anføres det ofte i litteraturen, se f.eks. Barr (2001), at generel forsikring mod arbejdsløshed er vanskelig via private forsikringsmarkeder. Årsagen er, at arbejdsløshed ofte er en aggregeret risiko (ved dårlige konjunkturer bliver mange arbejdsløse på samme tid), og samtidig er der ofte stærk persistens. Arbejdsløshedsproblemer er typisk vedvarende som f.eks. i 70'erne og 80'erne. Et privat forsikringselskab kunne i den situation nemt komme til at stå over for det problem, at man igennem flere år har større udbetalinger end indbetalinger og på et tidspunkt vil være fallit, og dermed vil forsikringen de facto være opsagt (alternativt ville man undervejs være nødsaget til at ændre på vilkårene, dvs. præmier eller forsikringsdækning).¹¹

I forhold til mulighederne for via private forsikringsmarkeder at etablere spredning af de forskellige typer risici er der også muligheder for at etablere spredning af aggregeret og persistent risiko (dog ikke permanent). Dette sker på forsikringsmarkedet via (international) genforsikring, og på de internationale kapitalmarkeder via erhvervelse af fordringer i udlandet (se Lewis (1999) for en grundig gennemgang af den rolle, internationale finansielle markeder spiller for risikofordeling). Empiri viser imidlertid, at den risikodeling, der internationalt er sket via de finansielle markeder, har været meget beskedent og under alle omstændigheder langt under det teoretiske potentiale, jf. Lewis (1999). Integration og globalisering af kapitalmarkederne kan imidlertid ændre på dette i et fremadrettet perspektiv. En indikation er tendensen til internationalt mere diversificerede porteføljer i f.eks. pensionskasserne.

Sammenfattende må det konkluderes, at private markeders muligheder for at etablere risikospredning og dermed forsikring afhænger af typen af risici. Udbuddet af privat forsikringstilbud vil derfor være koncentreret omkring det ”nordvestlige” hjørne af tabel 1. Det er empirisk forbundet med store problemer at afgøre, hvor godt markedsmekanismen løser problemer i relation til risikodeling og -spredning. En lang række forsikrings- og kapitalmarkeder tilbyder en lang række produkter og dermed muligheder for at sprede risiko. Undersøgelser viser imidlertid, at mulighederne for at sprede risiko ikke er udtømte af markedsmekanismen. Et eksempel herpå er, at risikoen knyttet til variationer i indkomsten ikke er fuldstændig spredt. Det implicerer såkaldte likviditetsbegrænsninger, dvs. mange personer har svært ved at låne med sikkerhed i fremtidig arbejdsindkomst. Det betyder, at det løbende forbrug bliver tæt knyttet til den aktuelle indkomst. Dette er påvist i en række empiriske mikrostudier (se f.eks. Dynarski et al. (1997), Gruber (1997), Knieser og Ziliak (2002)), ligesom makrostudier viser, at det samlede private forbrug er mere følsomt over for den aktuelle indkomst, end det ville være tilfældet med bedre mulighed for at sprede risiko (se f.eks. Sarantis og Stewart (2003)). Der er selvsagt både *adverse selection*- og *moral hazard*-problemer knyttet hertil, så dette er et væsentligt område, hvor markedsmekanismen har problemer.

Administrative omkostninger og imperfekt konkurrence

Som det er fremgået af ovenstående, spiller information en afgørende rolle for, hvorledes forsikringsmarkeder kan fungere. Der vil derfor være omkostninger knyttet til at

¹¹ De problemer, de såkaldte rentegarantier har givet for visse pensionselskaber, kan ses som problemerne med at håndtere en aggregeret risiko i form af en generel (uventet) ændring i det nominelle renteniveau.

mindske de informationsmæssige problemer. Endvidere vil der mere generelt være forskellige former for transaktionsomkostninger. Disse omkostninger skal selvfølgelig dækkes, og dermed vil forsikringspræmierne i sagens natur komme til at afvige fra de aktuariske præmier (alene bestemt ud fra sandsynlighederne). Endvidere er det et ofte fremført argument, at i markeder med informationsproblemer kan det være svært at etablere fuldkommen konkurrence. I det omfang, der ikke er fuldkommen konkurrence, vil forsikringspræmierne også af den grund afvige fra de aktuariske præmier.

Såvel administrative omkostninger og risiko for imperfekt konkurrence er ofte nævnte grunde til, at forsikring via det offentlige kan være at foretrække på nogle områder (f.eks. sundhedsområdet).

4. Social forsikring

Velfærdssamfundet kan opfattes som en ganske omfattende forsikringskontrakt, som er uformel i den forstand, at man ikke har en nedskrevet kontrakt (jf. Rawls og den sociale kontrakt, afsnit 2). Den er derimod defineret ved de velfærdsordninger og institutioner, som er en del af velfærdssamfundet. Ligeledes er medlemskab (når der ses bort fra migrationsmuligheder, jf. nedenfor) afgjort fra fødslen, dvs. ordningen er obligatorisk.¹²

Forsikringselementet kommer ind ad flere kanaler. For det første stiller velfærdssamfundet en række tilbud til rådighed for befolkningen, når de har nærmere definerede behov (sygdom, pleje osv.). Dette er analogt til en forsikringskontrakt, der dækker bestemte hændelser. I velfærdssamfundet er man således dækket ind i forhold til hændelser som sygdom, mindsket arbejdssevne osv.

Forsikringsdækningen i velfærdssamfundet går imidlertid videre og involverer en række forsikrings- og kapitalmarkedsfunktioner. Tag som eksempel uddannelse. En uddannelse er i de fleste tilfælde en omkostningsfyldt investering med et usikkert afkast. Uddannelse tager som regel lang tid, og man kan ikke på forhånd vide, om man kan klare uddannelsen, og heller ikke præcist, hvilke typer jobs og løn man kan få bagefter. Såfremt uddannelse skulle finansieres privat, ville man nemt få en situation, hvor der bliver investeret for lidt i uddannelse. Nogle vil ikke gøre det, fordi usikkerheden er for stor (risiko-aversion), og andre vil ikke gøre det, fordi de ikke kan låne tilstrækkeligt til finansiering af uddannelse (låntager vurderer chancen for gennemførelse som lav), og endelig vil der være nogle, der ikke vil gøre det, fordi der f.eks. ikke i familien er tradition for at tage en uddannelse (social arv). Med offentligt finansieret uddannelse gives der både lige muligheder for alle til at tage en uddannelse (*procedural justice*), men der etableres reelt også en risikodeling (se f.eks. Eaton og Rosen (1980)). Omkostningerne ved uddannelse betales kollektivt via skatterne, og tilbagebetalingen involverer også risikodeling, da den hovedsageligt sker via skattebetalinger, der er afhængige af ens arbejdsindkomst. Det betyder, at de, der er heldige og får gode jobs med høje lønninger, kommer til at betale mere end dem, der er uheldige og enten ikke finder et job eller kun et med en lav løn. Offentligt finansieret uddannelse kan således være med til at mindske risikoen ved uddannelse. Dette kan have gunstige økonomiske effekter både via en risikospredning og via en bedre udnyttelse af human kapital-potentialet i befolkningen (gunstigt for f.eks. vækst).

¹² Dette implicerer et tvangs-element, i og med at alle personer tvinges med i ordningen, og hermed også personer, der måtte have en anden vurdering af værdier og risici end den alment gældende.

Eksemplet med uddannelse viser, at forsikringselementet ved velfærdssamfundet ikke alene er knyttet til udgiftssiden (serviceydelser og transfereringer), men også opstår via velfærdssamfundets finansiering ved skatter og afgifter.¹³ Da skatterne bl.a. udmåles på indkomst, betyder det, at de ”heldige” med en høj indkomst kommer til at betale mere til finansieringen end de ”uheldige” med en lav indkomst. Beskatning mindsker variansen på indkomst, mere end den mindsker den forventede indkomst (Domar-Musgrave-effekten). Denne ”forsikringseffekt” forstærkes af eventuelle progressive elementer i skattesystemet. I forhold til forsikringseffekten af beskatning er det afgørende, om en lav indkomst anses som en konsekvens af uheld (upåvirket af vedkommende) eller af valg og adfærd. I forhold til det første er der et forsikringselement, mens der i forhold til et andet er en forvriddning af incitamenterne ved omfordeling (man får ikke den fulde fordel af ens egen indsats). Beskatning kan således have både gunstige og ugunstige effekter på f.eks. arbejdsudbudet. De gunstige kommer via risikodelingen og dermed et forbedret incitament til at gå i gang med risikofyldte aktiviteter, og de negative kommer i kraft af, at beskatningen mindsker belønningen for flid/indsats, jf. nedenfor. Det er interessant, at det forhold, der er afgørende for afvejningen mellem forsikring og incitament, nemlig i hvilket omfang man selv har indflydelse på situationen, også er en central faktor, i forhold til hvad der anses for rimeligt og retfærdigt, jf. afsnit 2.

4.1. Stabiliseringspolitik som del af den sociale forsikring

En mulighed for at etablere social forsikring i forhold til aggregerede stød er via stabiliseringspolitik. Nyere forskning i makroøkonomisk teori knytter eksplicit behovet for stabiliseringspolitik (per definition knyttet til aggregeret risiko) til risiko-aversion samt til, at private kapital- og forsikringsmarkeder efterlader udækkede forsikringsbehov, ligesom forskellige tilpasningsproblemer kan forstærke behovet for social forsikring (for en oversigt se f.eks. Andersen (2004b)).

Man kan tolke velfærdssamfundets fokus på arbejdsmarkedet to-sidet forstået på den måde, at der har været lagt megen vægt på dels at undgå arbejdsløshed ved at føre en ”beskæftigelsesorienteret” økonomisk politik, dels at sikre et veludbygget socialt sikkerhedsnet for dem, der måtte blive ramt af arbejdsløshed. Historisk har keynesianismen spillet en stor rolle for den proaktive del af denne strategi, dvs. en økonomisk politik med fokus på at sikre fuld beskæftigelse.

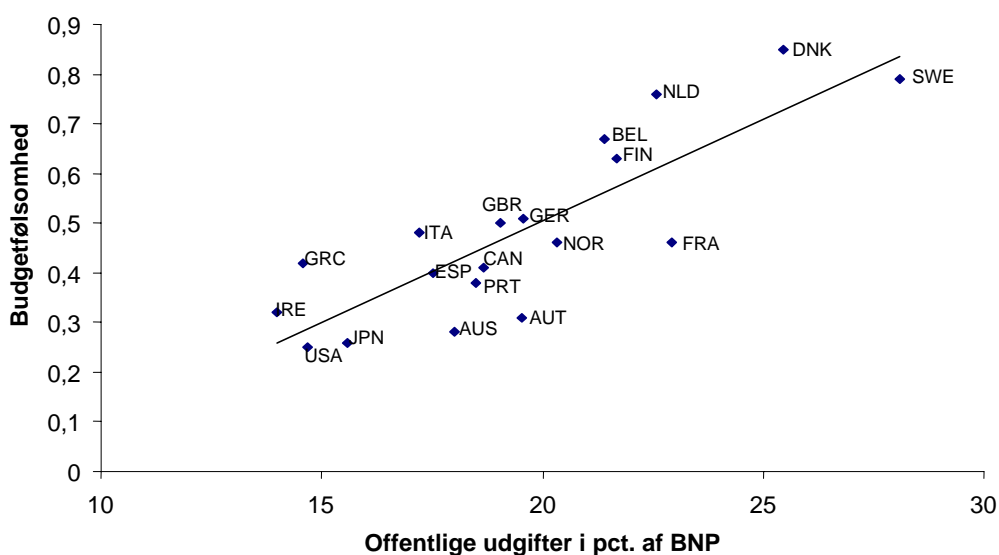
Lad os først se på de teoretiske argumenter. Den første type argument vedrører spredning af risiko mellem den private og offentlige (sektor) sfære. Når den private sektor er udsat for forskellige former for (aggregeret) risiko, der påvirker produktion, beskæftigelse, forbrug m.m., så vil det generelt være hensigtsmæssigt at absorbere noget af denne risiko i den offentlige sektor. Dette kan ske ved at indbygge såkaldte *contingencies* i offentlig sektor-aktiviteter, skatter, overførsler m.m., men dette er egentlig bare et andet ord for social forsikring, da denne etableres netop via det, at brug og bidrag er hændelsesafhængige. Dette potentiale for at etablere social forsikring er til stede, selv under et krav om et balanceret budget (se f.eks. Andersen og Spange (2004)). Dette viser endvidere, at etablering af social forsikring også gælder aggregerede stød.

¹³ Boadway et al. (2004) viser, at dette implicerer, at hensyn til social forsikring og omfordeling ikke kan adskilles.

Endnu vigtigere er de spredningsmuligheder, der ligger i at lade den offentlige budgetsaldo variere med økonomiens tilstand. Hermed skabes der en intertemporal risikodeling.¹⁴ Dette sker ved f.eks. at have budgetunderskud i en lavkonjunktur med mange arbejdsløse og omvendt at have budgetoverskud i en højkonjunktur med få arbejdsløse. Denne intertemporale risikodeling vil typisk komme til at involvere intergenerational risikodeling. Det skyldes, at de, der har gavn af arbejdsløshedsdagpengene i en lavkonjunktur, ikke nødvendigvis er de, der kommer til at betale mere i skat i en senere højkonjunktur, da de f.eks. på dette senere tidspunkt kan have trukket sig ud af arbejdsmarkedet (se f.eks. Gordon og Varian (1988) og Andersen og Dogonowski (2002)).

Ovennævnte er velkendte mekanismer fra den makroøkonomiske debat og kendes under navnet den automatiske budgeteffekt eller de automatiske stabilisatorer. Mekanismen er i korte træk, at med lavere økonomisk aktivitet og dermed beskæftigelse vil der automatisk ske en forringelse af det offentlige budgetsaldo, da skatteindtægterne falder, og udgifter stiger, og omvendt i en høj konjunktur. Figur 4 viser sammenhængen mellem de automatiske stabilisatorers størrelse og størrelsen af den offentlige sektor for OECD-lande. De automatiske stabilisatorer (y-aksen) er målt ved, hvor meget den offentlige budgetsaldo som andel af BNP ændrer sig ved en 1 pct. ændring i aktiviteten, og den offentlige sektors størrelse (x-aksen) er offentlige udgifter som andel af BNP.

Figur 4: Offentlig sektor størrelse og automatiske stabilisatorer



Note: Budgetfølsomhed målt ved ændringen i budgetsaldo som andel af BNP ved en 1 pct. ændring i BNP. Regressionslinien er givet ved: $\text{budgetfølsomhed} = -0,32 + 0,04 (\text{offentlig sektor størrelse})$, $R^2 = 0,7$.

Kilde: OECD, van den Noord (2001) og egne beregninger.

¹⁴ Bemærk, at indretning af et skattesystem, som sikrer omfordeling/forsikring i forhold til idionsynkronisk risiko for den enkelte, hermed også kommer til at sikre aggregeret risikodeling.

Det fremgår tydeligt af figuren, at økonomier med en stor offentlig sektor også har mere konjunkturfølsomme budgetter og dermed ”stærkere” automatiske stabilisatorer. Der er i litteraturen bred enig om, at de automatiske stabilisatorer som hovedregel er med til at sikre en mere stabil økonomisk udvikling, dvs. de virker til *smoothing* eller spredning af risiko, jf. f.eks. van den Noord (2001).

Det er ikke stedet her at gå ind i en nærmere diskussion af makroøkonomisk stabiliseringspolitik. De afgørende pointer her er, i) der sker en spredning af aggregeret og delvist persistent risiko via den offentlige sektor, og ii) denne ”spredningsmekanisme” er et nettoresultat af de *contingencies*, der er indbygget i velfærdspolitikken på såvel udgifts- som indtægtssiden.¹⁵

4.2. Åbenhed og social forsikring

Et centralt spørgsmål i relation til tolkning af velfærdssamfundet som en ”forsikringsordning” er, i hvilket omfang international integration fører til mere risiko og dermed et øget behov for forsikringsarrangementer i bred forstand. International integration kan øge den eksponering, samfundet har i forhold til risiko, på flere måder. En kanal er større sårbarhed og afhængighed af internationale forhold, f.eks. vil globale kriser ramme mere direkte, og udsving på de globale finansielle markeder kan få en større rolle. En anden kanal er, at gevinster ved øget international integration forudsætter øget specialisering. Specialisering implicerer imidlertid også en større sårbarhed i forhold til en situation med en mindre specialiseret produktionsstruktur. Dette skyldes større følsomhed for variation i efterspørgslen efter det enkelte produkt eller variationer i produktionsmulighederne herfor. Samtidig kan dette også skabe større ulighed på arbejdsmarkedet (Andersen, 2002, 2004a). Modsat vil tættere international integration forstærke den gensidige afhængighed mellem landene via en større gensidig afhængighed i efterspørgslen.

Den forsikringsfunktion, velfærdssamfundet skaber, betyder, at den risiko, der opstår blandt andet som følge af internationale økonomiske relationer, i et vist omfang bliver absorberet. Empiri understøtter også, at økonomier med en stor offentlig sektor typisk er mindre volatile (se f.eks. Fátas og Mihov (1999)). Det er imidlertid empirisk uklart, om øget handel leder til mere eller mindre usikkerhed eller variation i den økonomiske aktivitet (se Frankel og Rose (1998) og Kalemi-Ozcan et al. (2000)).

Rodrik (1997, 1998) finder empirisk en tæt sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og et lands åbenhed, selv når der er kontrolleret for en lang række baggrundsvARIABLE. Ifølge Rodrik er forklaringen på dette, at mere internationalt integrerede (åbne) økonomier er mere udsat for risiko, og dermed er behovet for risikodeling/spredning større, og derfor er den offentlige sektor større. Cameron (1978) har tidligere givet en politologisk forklaring på, hvorfor mere åbne økonomier har en tendens til at have en stor offentlig sektor. Ifølge Cameron er forklaringen, at der kun kan skabes politisk tilslutning til øget international integration, såfremt taberne herved kompenseres, og dette giver typisk vækst i den offentlige sektor. Disse resultater er

¹⁵ Man kan diskutere, om disse *contingencies* er fastsat ud fra en erkendelse af, at de påvirker risiko-spredning af både idiosynkratisk og aggregeret risiko, eller om de aggregerede konsekvenser er en ”tilfældighed”, der følger af den måde, man har indrettet velfærdspolitikken på i forhold til idiosynkratisk risiko. Ud fra en teoretisk betragtning vil det ikke generelt være optimalt at tilvejebringe den samme forsikring over for idiosynkratisk og aggregeret risiko, jf. Andersen (2004b).

dog blevet udfordret på flere fronter, dels fordi det som nævnt ikke er oplagt, at øget åbenhed implicerer mere risiko, dels fordi der er mange andre forklaringer på den offentlige sektors størrelse (Andersen, 2003a).

4.3. Fordele og ulemper ved social forsikring

Sammenlignes social og privat forsikring, er der den afgørende forskel, at social forsikring i modsætning til privat forsikring ikke har noget *adverse selection*-problem, se dog nedenfor vedr. migration. I kraft af obligatorisk medlemskab løses problemer knyttet til manglende viden eller mulighed for omkostningsfrit at observere de enkeltes risikotype, og da alle i samfundet er med, er der samtidig gode muligheder for risikospredning (store tals lov holder).

Dette går videre end spørgsmålet om risiko knyttet til en bestemt hændelse. I og med at den sociale forsikring er obligatorisk via medborgerskab, løses et problem, der kan være vanskeligt at løse, såfremt forsikring alene er overladt til en markedsløsning. Årsagen er, at viden om risiko og dermed behov for forsikring kan variere gennem livet (med alder m.m.). Den, der har fået en god eksamen og et godt job, har mindre risiko knyttet til arbejdsmarkedet, end den, der netop er begyndt på en uddannelse. Man kan også sige det på den måde, at *the veil of ignorance* langsomt bliver løftet gennem livet. Imidlertid er hele ideen med forsikring at skabe sikkerhed, og dermed skal risikofordeling ske, før man kender udfaldet (eller dele heraf). Alene af kontraktretlige grunde vil dette være vanskeligt realiserbart i et privat marked, da kontrakten skal indgås ved fødslen (eller ifølge Rawls' logik før fødslen). Dette er selvsagt absurd. Ved en markedsløsning bliver det derfor i sagens natur forældre/familien, der er ansvarlig, indtil den pågældende bliver moden. Dette har imidlertid flere problemer, dels projiceres forældrenes situation (social og økonomisk arv) dermed mere direkte over i børnenes situation, dels er det ikke givet, at forældrenes risikovurdering svarer til ens egen. Social forsikring – og dermed den sociale kontrakt – er en løsning på dette i kraft af, at det obligatoriske medlemskab er sikret ved fødslen. Endvidere er den ”sociale forsikring” et standardprodukt, som alle er med i, og det er dermed ikke nødvendigvis tilpasset den situation eller de præferencer, der gælder for den enkelte.

Den måde, man hidtil har tilrettelagt velfærdspolitikken på, er reelt et forsøg på at implementere en vidtgående ”*pooling* ligevægt”, jf. ovenfor, dvs. samme forsikringsdækning til alle. Dette sikrer etableringen af en risikodeling, men ikke nødvendigvis en differentiering af denne i forhold til den enkeltes behov (den separerende ligevægt). I situationer, hvor der er store forskelle i befolkningens behov (situation og præferencer), kunne man alternativt forestille sig en grundforsikring via den sociale forsikring,¹⁶ med mulighed for ”tilkøbsforsikring” (offentligt eller privat organiseret). I nogle tilfælde vil en sådan konstruktion faktisk kunne løse det underliggende problem knyttet til *adverse selection* i et rent privat forsikringsmarked.

Moral hazard-problemet omtalt i relation til privat forsikring vil også optræde for social forsikring, og i princippet i præcis den samme form. *Moral hazard* er knyttet til de incitamentsændringer, der følger af forsikring og dermed overdragelse af ansvar mellem en part og en anden. Dette problem er i princippet uafhængigt af, om det sker i forhold til et forsikringssselskab eller den offentlige sektor (se dog nedenfor vedr. nor-

¹⁶ Dette kunne i princippet også i nogle tilfælde være en obligatorisk forsikring tegnet i det private marked, jf. nedenfor.

mer). Social forsikring med kollektiv finansiering via beskatning implicerer en yderligere ændring af incitamentsstrukturen, i kraft af at rettigheder ikke er direkte sammenknyttet med finansieringsbidrag, jf. nedenfor om skatteforvridninger.

Social forsikring har imidlertid bedre muligheder for at sprede aggregeret risiko, ikke mindst mere persistent risiko. Dette sker via de automatiske budgetreaktioner, og det afgørende er muligheden for intergenerational risikofordeling via de offentlige budgetter. Via udviklingen i den offentlige gæld har man mulighed for at udligne konsekvenserne af aggregeret risiko mellem generationer. Som et eksempel vil en gældsopbygning i en langstrakt periode med lavkonjunktur betyde, at denne risiko deles med fremtidige generationer, der via skatterne skal finansiere gælden.

Et yderligere argument, der ofte fremføres, er, at social forsikring kan dække ikke alene risiko, men også usikkerhed. Dette knytter an til en sondring introduceret af Knight (1921) mellem risiko, hvor der til forskellige hændelser kan knyttes sandsynligheder, mens dette ikke er tilfældet for usikkerhed. For risiko kan man således finde en aktuarisk fair præmie, i modsætning til usikkerhed. Et eksempel på usikkerhed er hændelser, som ligger uden for de fleste menneskers fantasi (f.eks. det mulige omfang af flyterror i månederne efter terrorangrebet den 11. september 2001), og som ingen derfor har overvejet at tilbyde eller tegne forsikring mod. Når hændelsen er indtruffet, ændres denne opfattelse, men så er det for sent i relation til privat forsikring (i Danmark stillede staten garanti for SAS's flyforsikring, da selskabet ikke havde mulighed for at forsikre sig på markedsmæssige vilkår). Offentlig intervention med hjælp til de berørte kan her opfattes som etablering af en de facto forsikring ex post. De fleste vil finde det rimeligt, at omkostningerne ved en hændelse, ingen har kunnet forestille sig eller forudse, skal bæres kollektivt (ex post etablering af social forsikring).

Problemstillingen ovenfor er tæt knyttet til et andet aspekt i forhold til velfærdspolitikken, nemlig et såkaldt tids-inkonsistensproblem. Dette problem kan have store konsekvenser både for velfærdspolitikken indretning, men også i forhold til de private incitament. Når der i samfundet udspændes et meget fintmasket sikkerhedsnet, og der både lægges vægt på lige muligheder og slutresultater, følger det, at den enkelte incitament til f.eks. at tegne en forsikring eller til at spare nok op til alderdommen bliver reduceret. Der er et incitamentsproblem, da man ved, at velfærdssamfundet aldrig vil lade nogen "sejle deres egen sø". Tids-inkonsistensproblemet kommer f.eks. ind ved, at man (politisk) betoner, at det er vigtigt, at den enkelte selv tager initiativ og har et ansvar, f.eks. for opsparing til alderdommen. Når folk ved dette, må man gå ud fra, at de vil handle ud fra dette ansvar og derfor spare op. Den enkelte vil imidlertid vide, at selvom man ikke får sparet op, vil velfærdssamfundet alligevel hjælpe en. Det er ikke tids-konsistent i et veludbygget velfærdssamfund at nægte nogen hjælp med henvisning til, at de bare på et tidligere tidspunkt kunne have taget et større ansvar selv (man havner i en *bail out*-situation). Et eksempel er større "vejrphenomener" (stormskader eller oversvømmelse, f.eks. decemberstormen 1999). Her havde det været muligt for alle (også skovejere) forinden at tegne en forsikring, at bygge mere solide huse, eller lade være med at opføre huse i områder med stor risiko for oversvømmelse. Ex post når skaden er sket, vil der imidlertid være et stort pres for, at det offentlige skal gå ind med hjælp, da man lægger vægt ikke bare på proces, men også resultat. Det er ikke tids-konsistent at afvise hjælpen. Med den viden bør man selvfølgelig tilrettelægge politikken, så man ikke kommer i denne *bail out*-situation, dvs. enten ved at gøre forsikring obligatorisk eller f.eks. forbyde bygning af huse på udsatte områder.

4.4. Andre institutioner og social forsikring

I det forudgående er social forsikring knyttet tæt sammen med den offentlige sektor. Selvom dette er en væsentlig sammenhæng, er der også andre institutionelle rammer, der kan tolkes ud fra en social forsikringstankegang, og som spiller en væsentlig rolle.

Et væsentligt område er arbejdsmarkedsinstitutioner som f.eks. centraliserede arbejdsmarkeder og solidarisk lønfastsættelse (se f.eks. Barth, Moene og Wallerstein (2003). Tankegangen er her igen at se oprettelsen af institutioner som en måde at håndtere fælles udfordringer og risici på. Etablering af f.eks. fagforeninger kan således ses som et middel til ikke alene at øge forhandlingsstyrken i forhold til arbejdsgiverne på (*rent seeking*-aspektet), men også til at etablere en risikofordeling (solidaritet) mellem medlemmerne. Et oplagt eksempel her er oprettelse af arbejdsløsheds-kasser i fagforenings-regi. Et andet og mere indirekte er den risikospredning, der kan være indbygget i lønstrukturen. Såfremt der er usikkerhed om ens placering på arbejdsmarkedet, kan en mindre lønspredning (solidarisk lønpolitik) etablere en indkomstforsikring. Dette kan have hensigtsmæssige efficienseffekter, også når der tages hensyn til konsekvenserne af en sådan lønstruktur for mulighederne for at finde beskæftigelse (Agell, 2002).

Institutioner på arbejdsmarkedet vil typisk også have en obligatorisk karakter (understøttet af diverse former for "pres" over for "friløbere"), og der etableres derfor en risikodeling inden for den pågældende gruppe. Hermed er der tale om etablering af en *pooling*-situation, hvor alle på lige fod deltager og har mulighed for at udnytte de ordninger, der etableres.

I og med at forskellige institutioner kan spille en rolle for risikodeling, opstår der en substitution mellem forskellige muligheder for at tilgodese givne forsikringsbehov. Er der f.eks. et relativt fleksibelt arbejdsløshedsforsikringssystem, er det ikke nødvendigt at forsøge at sikre løn og beskæftigelse ved restriktive regler for afskedigelse (fleksible afskedigelsesregler er komplementært til et fleksibelt dagpengesystem). Omvendt med et mindre veludviklet arbejdsløshedsforsikringssystem kan presset for restriktive afskedigelsesregler være større. Dette understreger dels betydningen af ikke at vurdere ordninger/institutioner isoleret, dels at forskellige institutionelle pakker (uden nødvendigvis at være perfekte substitutter) kan tjene samme formål.

4.5. Sammenfatning – social forsikring

Følgende forhold er centrale for den sociale forsikring, der etableres via velfærdssamfundets ordninger:

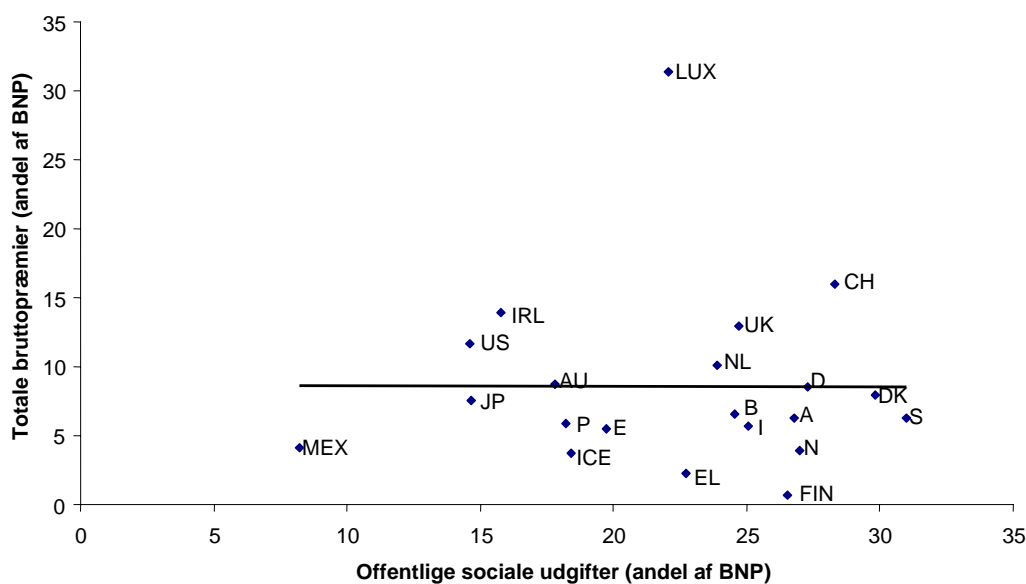
- * Alle personer er omfattet af kontrakten, og dermed er grundlæggende selektionsproblemer løst.
- * I kraft af at alle er med, er der i princippet sikret den størst mulige risikodeling.
- * Princippet om ens rettigheder for alle sikrer, at alle er omfattet af forsikringsordninger, men ikke nødvendigvis den optimale risikodeling.
- * *Moral hazard*-problemer gør sig gældende for alle former for (privat og social) forsikring. Ved social forsikring kan der være uheldige incitamenteffekter som følge af afkobling mellem rettigheder og betaling (se nedenfor om skatteforvridninger).

- * Der er som hovedregel bedre muligheder for at etablere forsikring af aggregerede stød ved social end privat forsikring, i kraft af risikodeling på tværs af generationer (intergenerational risikofordeling).
- * Forsikring (ex post) er mulig i forhold til ex ante ukendte hændelser, men dette giver også *bail out*-problemer (tids-inkonsistensproblem) i form af forventning om, at det offentlige løser ”alle” problemer.

Af dette kan konkluderes, at der er fordele og ulemper ved social forsikring set i forhold til privat forsikring. I forhold til den traditionelle opfattelse af den offentlige sektors rolle, er det en helt central pointe, at omfordeling også har forsikringsfunktioner. Generelt er der ved vurdering af de økonomiske effekter af velfærdsordninger en afvejning mellem forsikring (omfordeling) og incitamenter.

Diskussionen viser også, at de samme mål i et vist omfang kan nås under forskellige institutionelle rammer. F.eks. via en mere markedsbaseret eller en mere offentlig sektorbaseret velfærdsmodel. Elementer i de forskellige velfærdsmodeller kan derfor være substitutter. Figur 5 viser for en række OECD-lande brug af privat forsikring og social forsikring (her målt imperfekt ved sociale udgifter). Det fremgår, at der er en (svag) negativ sammenhæng, idet lande med megen social forsikring har lidt mindre privat forsikring og omvendt, se også Pestieau (1994, 2003). Endvidere er det sådan, at desto rigere landene er, desto mere bruges der på begge former for forsikring (indkomstelasticiteten i efterspørgslen efter forsikring er stor og måske større end en).

Figur 5: Privat og social forsikring, 1998



Note: Privat forsikring målt ved totale brutto præmieindbetalinger som andel af BNP, og social forsikring ved offentlige udgifter til sociale formål som andel af BNP, data for 21 OECD-lande. Regressionslinie givet ved privat forsikring = $8,7 - 0,007$ (social forsikring), $R^2 = 0,0004$, regressionen er ikke signifikant.

Kilde: OECD og egne beregninger.

I det omfang velfærdssamfundet med dets sociale forsikring er opbygget som en reaktion på manglende historiske muligheder for at tilvejebringe forskellige (explicite og implicite) former for forsikring, er det vigtigt i et fremadrettet perspektiv at vurdere, om nogle af disse markedsbegrænsninger har ændret sig. Sådanne ændringer kan være drevet af internationalisering og den teknologiske udvikling. Ændringerne kan dels

vedrøre forandringer i de risici, borgere og virksomheder står over for, dels i mulighederne for at sprede disse risici via andre institutioner eller markedet.

5. Andre begrundelser for offentlig intervention

Det forudgående har fokuseret på aspekter knyttet til omfordeling og forsikring som centrale for en vurdering af velfærdssamfundets økonomiske konsekvenser. Der er en række andre argumenter for offentlig intervention i økonomien, som også spiller en stor rolle i praksis. Disse skal kort omtales her (mere udførlig diskussion findes i f.eks. Barr (2004)).

Klassiske argumenter er, at der er behov for offentlig aktivitet for at beskytte landet (militær) og skabe institutionelle rammer for, at en markedsøkonomi kan fungere. Dette indbefatter retssystem, politi m.m. til beskyttelse af personlige friheder, ejendomsret og kontraktlige regler m.m. Disse aspekter er knyttet til argumenterne for den klassiske natvægterstat, dvs. det minimum af offentlig intervention, som er nødvendigt.

Såkaldte ”offentlige goder” kan vanskeligt håndteres af markedsmekanismen og kan derfor også kræve offentlig intervention. Ved et offentligt gode forstås et gode, som flere kan have glæde af samtidig, i modsætning til et privat gode, hvor der er eksklusivitet (bruger den ene det, kan en anden ikke gøre det). Et eksempel på et offentligt gode kunne være forsvaret (alle bliver beskyttet samtidigt), ren luft (alle har mulighed for at indånde den) eller viden (alle kan have glæde af den samtidigt). For offentlige goder vil der ofte være et betalingsproblem, idet alle nyder godt af det, uanset om de betaler til det eller ej. Markedsmekanismen har derfor svært ved at løse betalingsproblemet. Ved offentlig tilvejebringelse (finansieret via f.eks. skatter) kan dette problem løses.

Eksternaliteter er en vigtig begrundelse for intervention i markedsmekanismen. Ved en eksternalitet forstås en effekt af en handling på andre, som der ikke er taget højde for i fastsættelsen af prisen. Et eksempel på en eksternalitet er forurening, hvor en virksomhed har et incitament til at benytte en billig og forurenende produktionsmetode, da de negative miljøkonsekvenser bæres af andre. Her er der tale om en negativ eksternalitet, dvs. andre bliver dårligere stillet pga. den pågældende aktivitet. Eksternaliteter kan også være ”positive”, dvs. at andre har gavn af en given aktivitet. F.eks. kan der være positive eksternaliteter ved vidensudvikling, da andre også kan have glæde af den nye viden. Eksternaliteter er vanskelige at håndtere i en markedsøkonomi. I tilfældet med negative eksternaliteter tages der i utilstrækkeligt omfang hensyn til de negative konsekvenser og omvendt for de positive eksternaliteter. I forhold til eksternaliteter er begrundelsen for intervention i form af f.eks. beskatning (Pigou beskatning), at markedsmekanismens prissignaler kommer til at afspejle de samfundsmæssige omkostninger ved en given aktivitet. I eksemplet med positive eksternaliteter ved vidensproduktion vil det private økonomiske incitament til vidensproduktion generelt være for lille (man tager ikke hensyn til den gavnlige afsmittende effekt for andre). Dette er et argument for offentlig intervention i form af f.eks. patentbeskyttelse eller offentligt tilskud/produktion af viden (uddannelse, forskning og udvikling).

Viden i generel betydning – uddannelse, forskning og udvikling – spiller således af en lang række grunde en vigtig rolle. Der er argumenter for et betydeligt offentlig engagement, da i) det har betydning for lige muligheder og nedbrydning af barrierer pga.

social arv m.m., ii) det har et offentlig gode-element, og iii) der er positive eksternaliteter involveret, jf. DØR (2003a,b).

En velfungerende markedsøkonomi forudsætter markeder med fuldkommen konkurrence. Der kan være en række grunde til, at en sådan situation ikke etableres af sig selv (barrierer for adgang, markedsbegrænsende aftaler, manglende information m.m.). I det omfang man via konkurrenceretlige regler kan sikre fuldkommen konkurrence, er der argumenter herfor (*first best*). Det er ikke altid muligt at sikre fuldkommen konkurrence grundet bl.a. problemer knyttet til information. Derfor kan det i tilrettelæggelsen af den øvrige politik være nødvendigt at tage hensyn til, at der er imperfekt konkurrence (*second best*), hvilket bl.a. har en tendens til at mindske den økonomiske aktivitet.

Endelig findes der eksempler på offentlig intervention, der er begrundet i en eller anden form for paternalisme (folk er ikke klar over, hvad der er til eget bedste; folk tænker for kortsigtet).

5. Beskatning – forvridninger og *common pool*-problemer

Den sociale forsikring i et velfærdssamfund med universelle træk som det danske har som nævnt en obligatorisk karakter, idet alle kommer til at bidrage til finansieringen via beskatning ud fra de givne skatteregler, og alle har adgang til at trække på servicetilbud og transfereringsindkomster efter gældende regler.

Styrken ved dette system set fra et forsikringsperspektiv er, at alle er med. Samtidig giver adskillelsen mellem rettigheder og finansiering et ganske omfattende potentiale for risikospredning. I denne adskillelse mellem rettigheder og finansiering ligger imidlertid også en af den universelle models potentielle store svagheder. Dette er knyttet til de såkaldte forvridende effekter, beskatning kan have på den økonomiske aktivitet.

Beskatning er nødvendigt for at finansiere velfærdssamfundet, og derfor må der nødvendigvis for samfundet som helhed være en sammenhæng mellem udgifter og indtægter. Det er der imidlertid ikke for den enkeltes ”træk” på velfærdssamfundet, og det er netop et af grundprincipperne i den universelle velfærdsmodel, at alle har rettigheder i velfærdssamfundet, og finansieringen er kollektiv. I forhold til privat forsikring er der her en afgørende forskel. Ved privat forsikring er der heller ikke ex post nogen en til en-sammenhæng mellem betaling og det, man modtager, men der er en sammenhæng mellem f.eks. den forsikringspræmie, man betaler, og den forsikringsdækning, man får. På den måde er rettigheden til compensation knyttet til, at man har tegnet og betalt forsikringen. Hvis man er interesseret i den sikkerhed, forsikringen giver, har man altså betalt for noget, man har ønsket sig.

I velfærdssamfundet er rettigheden dermed ikke knyttet til forudgående betaling (dog med a-kassemedlemskab og efterløn som eksempler på undtagelser), idet rettigheden er for alle, og finansiering sker kollektivt. Om en enkeltperson betaler mere eller mindre i skat har ikke nogen betydning for de rettigheder, man har i velfærdssamfundet. Den sammenhæng, der er på samfundsplan, eksisterer ikke for den enkelte, og det er heller ikke meningen. Dette har stor potentiel betydning for den måde, finansieringen af velfærdssamfundet påvirker økonomien på.

Beskatning kan påføre markedsmekanismen en række forvridninger, da afkastet af bestemte "aktiviteter" som f.eks. arbejde, opsparing eller investering påvirkes. Der opstår en forskel mellem afkastet før skat og efter skat. Afkastet efter skat er det, man selv får, og som man må formodes at disponere efter. Afkastet før skat er imidlertid det rigtige mål for samfundets gevinst ved aktiviteten. Det samfundsmæssige afkast består således både af det, personen selv får, og af det offentlige afkast i form af skattebetalinger. Skatterne driver altså en kile ind imellem det privatøkonomiske afkast og det samfundsøkonomiske afkast. Desto større skattetryk, desto større skatekile skaber skatterne. For beslutningstagerne er det private afkast relevant, men for samfundet er det samfundsøkonomiske afkast det vigtige.

For at se nogle mulige konsekvenser heraf betragt f.eks. arbejdsmarkedet. Den enkelte persons økonomiske udbytte af at gå på arbejde er indkomsten efter skat (eller mere præcist købekraften af ens løn efter alle skatter og afgifter). Det, virksomheden kommer til at betale for den pågældende arbejdskraft, er selvfølgelig lønnen. Beskatning har skubbet en "kile" ind imellem det, virksomheden skal betale for arbejdskraften, og lønmodtagerens kompensation (målt ved købekraft) for at udføre arbejdet. Desto højere skatten og dermed skattekilen, desto højere risiko for, at beskatningen skaber forvridninger i arbejdsmarkedet. En højere skat kan således enten betyde, at den enkelte ikke finder det attraktivt at påtage sig det pågældende arbejde (mindre arbejdsudbud) eller kræver en højere aflønning for, at der er tilstrækkelig megen købekraft tilbage (øgede lønkrav). Beskatningen kan også påvirke villigheden til at flytte efter job eller tage en uddannelse for at øge ens job- og lønmuligheder.

Beskatningen påvirker på denne måde den økonomiske aktivitet, som enten bliver mindre eller drejet i en anden retning set i forhold til den hypotetiske situation uden beskatning. Beskatningen kan også tilskynde til sort arbejde (man forsøger at snyde sig uden om skattekilen) eller gøre det selv-aktiviteter (selvom man er mindre produktiv end en professionel håndværker, kan man alligevel gøre det billigere selv, fordi man sparer "skattekilen"). Skattekilens størrelse afhænger af det generelle skattetryk og progressionen i skattesystemet.

Man kunne spørge, når skatterne er betalingen for de velfærdsydelser, vi har besluttet at stille til rådighed for befolkning, hvorfor er der så forvridende effekter af beskatningen? Skatternes forvridende effekt opstår netop, fordi der er en afkobling mellem skattebetaling og de goder, man har adgang til i velfærdssamfundet. Den enkelte person vil ikke opfatte det således, at de enkelte velfærdsgoder eller tilbud står i noget direkte forhold til netop vedkommendes egen skattebetaling. Det har personen ret i, idet finansieringen afhænger af alle skatteyderes indbetalinger og kun i helt beskedent omfang af den enkeltes.

Der ligger heller ikke i betragtningen omkring skattekilen, at den pågældende person er en "dårlig skattebetaler", der kun mod sin vilje betaler skat. Selvom vedkommende fuldt ud indser, at den offentlige service tilvejebringes via skatter, og bifalder dette – betaler sin skat med glæde – vil der fortsat ikke være nogen direkte sammenhæng mellem omfanget af den offentlige sektors aktiviteter og omfanget af personens egen aktivitet. Skattekilens forvridende effekt gælder også for "samfundsbevidste, glade skattebetalere".

Problemet omkring beskatning og forvridninger kan også anskues ud fra et det såkaldte *common pool*-problem eller forskellen mellem kollektiv vs. individuel rationalitet.

De samlede skatteindbetalinger er at opfatte som en fællespulje, der går til finansieringen af velfærdssamfundet. Den enkeltes betydning for denne fællespulje er imidlertid forsvindende. Om en person betaler 1000 kr. mere eller mindre i skat har ingen væsentlig betydning for de offentlige finanser og dermed de tilbud, jeg kan forvente, at velfærdssamfundet stiller til rådighed. Man taler undertiden om ”1/N-problemet” forstået på den måde, at hvis skatteprovenuet kommer alle lige meget til gode i form af forbedrede velfærdstilbud, vil den enkelte kun modtage en 1/N-del af en øget skattebetaling som øgede velfærdstilbud. Da alle er involveret (N godt 5 millioner), bliver 1/N et forsvindende lille tal. Det er således ikke nødvendigvis udtryk for irrationalitet, myopia eller anden form for illusion, når den samme person kan mene, ”skatterne må gerne blive sat op, så vi kan forbedre folkeskolerne”, og samtidig, ”med de højere skatter er det ikke længere attraktivt for mig at gå på arbejde”.

Den sammenhæng, der er for helheden (udgifter = indtægter), er der ikke set fra en enkeltpersons perspektiv, og dermed er der en anden sammenhæng på det kollektive plan end på det individuelle plan. Individuel rationalitet implicerer ikke nødvendigvis kollektiv rationalitet. Dette er tilfældet her, da finansieringsbidraget deles med andre og ikke står i forhold til ens egne rettigheder. Denne problematik svarer principielt til det incitamentsproblem (*moral hazard*), der opstår i en privat forsikringskontrakt, i og med at ansvarsfordelingen ændres som følge af forsikringskontrakten. Det problem gælder ikke kun i forhold til skattebetalinger, men også udnyttelsen af velfærdstilbud.

5.1. Hvorfor kan humlebien flyve?

Hvis skatterne er så potentielt forvridende, og Danmark har et af verdens højeste skatetryk, hvordan kan økonomien så overhovedet fungere? Udlændinge – ikke mindst amerikanere – undrer sig tit over, at den danske økonomi kan fungere med det høje danske skatteniveau, og spørger, hvorfor der overhovedet er nogle, der går på arbejde i Danmark. Det er der en række grunde til, og i det følgende skal vi kort se på de væsentligste.

Normer

Andre faktorer end økonomiske forhold påvirker adfærden. I forhold til arbejdsmarkedet kan en høj ”arbejdsmoral” være medvirkende til, at man er aktiv på arbejdsmarkedet, selvom der ikke er noget økonomisk incitament hertil, se f.eks. Pedersen og Smith (2002, 2003). Det er forbundet med store problemer at afgøre, om der er et egentligt incitament til at gå på arbejde, selvom den økonomiske gevinst herved er beskeden eller måske negativ. Der kan være en glæde ved arbejdet (enten arbejdet som sådan eller de sociale aspekter, der er knyttet til arbejdet), dvs. såkaldte *non-pecuniary returns*. Endvidere er der på arbejdsmarkedet en betydelig lønmobilitet, hvor man efter nogen tid kan bevæge sig opad i lønhierarkiet. Det betyder, at selvom den kortsigtede økonomiske gevinst af et givet arbejde kan være beskeden, kan der godt være en langsigtet gevinst i kraft af de muligheder, der herved skabes.

Rådighedskrav

Selvom det danske velfærdssystem har væsentlige universelle træk, spiller rådighedskrav en stor rolle. Dette er åbenbart for arbejdsløshedsdagpenge, hvor der altid har været et krav om rådighed (endvidere forudsættes medlemskab af en a-kasse). I for-

hold til kontanthjælpen, som kan opfattes som samfundets ultimative sociale sikkerhedsnet, er der også efter reformen i 1998 knyttet rådighedskrav.

Indkomsteffekt

I relation til debatten om skat og arbejde er det vigtigt, at beskatning af arbejdsindkomst udløser to effekter af betydning for lysten til at arbejde. For det første bliver gevinsten ved at arbejde noget mindre, desto højere skatterne er (substitutionseffekt). Det vil sige, det, man har tilbage efter skat ved at arbejde, bliver mindre, og det kan betyde, at der er nogle, der hellere vil holde fri end gå på arbejde, eller man bliver mindre tilbøjelig til f.eks. at flytte efter andet arbejde. For det andet betyder en højere skat, at den disponible indkomst og dermed ens forbrugsmuligheder falder. For at opnå en given levestandard er det derfor nødvendigt at arbejde noget mere (indkomsteffekten), dvs. det trækker i retning af øget arbejdsudbud. Det betyder, at det høje skattetryk er med til at få folk til at arbejde meget, ellers vil der ikke være ret meget til privat forbrug. Beskatningen udløser derfor effekter, der både trækker i retning af at mindske og at øge arbejdsudbuddet. Nettoeffekten af et højt skatteniveau på f.eks. arbejdsudbuddet behøver således ikke at være stor, selvom skatteniveauet er højt. Empirien giver dog ikke klar støtte til, at indkomsteffekten er stor i Danmark. Selvom det måtte være tilfældet, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at beskatningen ikke påvirker arbejdsmarkedet, idet der kan være effekter på mobilitet (fagligt og geografisk) samt på uddannelse m.m.

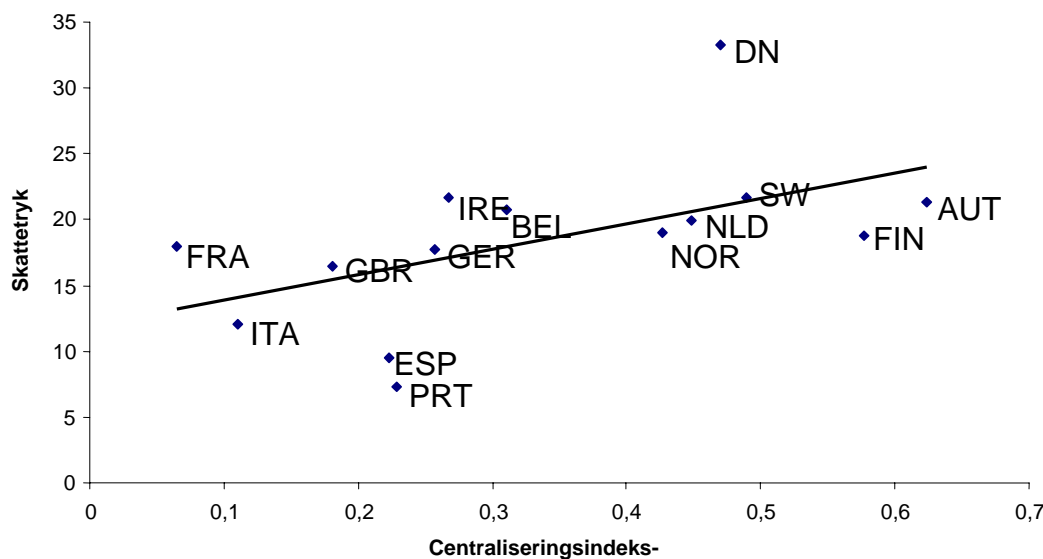
Institutioner – centraliserede arbejdsmarkeder

Velfærdssamfundets indretning kan ikke ses uafhængigt af de institutioner, der i øvrigt er i samfundet. I forhold til spørgsmålet om arbejdsmarkedet og beskatning er det meget væsentligt, hvorledes arbejdsmarkedet er organiseret. Er arbejdsmarkedet meget decentralt, kan der være en potentielt stor forvriddningseffekt af beskatning, idet man på decentralt niveau af gode grunde ikke ser nogen sammenhæng mellem de skatter, der betales, og det, der modtages fra det offentlige (jf. diskussion om *common pool*-problemet). Er arbejdsmarkedet derimod meget centraliseret, vil man selvfølgelig på centralt hold indse, at skatterne er med til at finansiere velfærdssamfundet, da betydningen for de offentlige finanser af, at en stor gruppe lønmodtagere betaler mere i skat, er stor. Dette tilsiger, at for at et land kan have et veludbygget velfærdssamfund, der skal skattefinansieres, forudsættes centraliserede arbejdsmarkeder, såfremt de negative konsekvenser for arbejdsmarkedet ikke skal blive for dominerende.

Empirisk viser det sig også, at de lande, der har haft de mest centraliserede arbejdsmarkeder, også er de lande, der har de største skattetryk (største offentlige sektor), jf. bl.a. Summers, Gruber og Vegara (1993). Figur 6 viser for en række OECD-lande en klar positiv sammenhæng mellem et mål for skattetryk og et indeks for graden af centralisering af arbejdsmarkedet.¹⁷

¹⁷ Bemærk, at der efter perioden 1983-87 i en lang række lande har været en proces i retning af mere decentralisering. Da skattetryk og struktur ikke i samme omfang er ændret, rejser det spørgsmålet, om der er opbygget et modsætningsforhold, der på et tidspunkt vil kræve en tilpasning.

Figur 6: Skattetryk og mål for graden af centralisering på arbejdsmarkedet – 1983-87



Note: Skattetryk målt ved direkte og indirekte skatter som andel af BNP. Centraliseringsindeks stammer fra Booth et al. (2001), regressionslinje: $\text{skattetryk} = 11,9 + 19,3(\text{centraliseringsindeks})$, $R^2 = 0,28$.

Kilde: OECD, Booth et al. (2001) og egne beregninger.

Udviklingen på det danske arbejdsmarked er i de senere år gået i retning af mere decentralisering. Dette kan dels skyldes forhold som ønsker om mere fleksibilitet og individuelt/lokalt tilpassede ordninger, dels være en konsekvens af internationaliseringen (større pres for, at lønninger m.m. er tilpassede branche-/virksomhedsspecifikke forhold). For velfærdssamfundet kan det imidlertid være af stor betydning, da det påvirker konsekvenserne af at basere en veludbygget velfærdsmodel på skattefinansiering. Som argumenteret ovenfor vil man ved centraliserede lønforhandlinger tage højde for, at skatterne finansierer ønskede velfærdsordninger. Denne sammenhæng kan forsvinde i decentrale forhandlinger af den simple grund, at det er et bærende princip i vores velfærdsmodel, at der for den enkelte ikke skal være nogen sammenhæng mellem rettigheder og betaling (det universelle eller sociale forsikringsprincip). Det kan betyde, at konsekvenserne af et højt skattetryk for arbejdsmarkedet bliver større, end de tidligere har været. Et godt eksempel på dette er de muligheder, der er skabt på nogle overenskomstråder for frit valg for den enkelte mellem i) mere i løn, ii) mindre arbejdstid eller iii) øgede pensionsindbetalinger. Dette afspejler et ønske om individuel frihed og valgmuligheder. For samfundet som helhed er det bare ikke så enkelt. Vælger man f.eks. løn, er det beskattet, vælger man fritid, er det ikke beskattet. Hvis for mange vælger mere fritid, vil det betyde både, at arbejdsudbuddet falder, og at skatteprovenuet falder, og begge dele vil have uheldige samfundsmæssige konsekvenser. Da der er tegn på, at muligheden for at vælge mere fritid er den mest populære, understreger dette de samfundsmæssige problemer, der kan være ved en kombination af høj beskatning af arbejdskraft og mere decentraliserede arbejdsmarkeder.

6. Normer og incitament

Spørgsmålet om, i hvilket omfang normer kan understøtte velfærdssamfundet, i den forstand at de kan medvirke til at mindske incitamentsproblemerne ved omfordeling og social forsikring og dermed også mindske udgiftsbelastningen ved at opretholde et

veludbygget velfærdssamfund, har også været genstand for nærmere analyser i den økonomiske litteratur.

I en række arbejder har især Lindbeck med forskellige medforfattere (Lindbeck, 1995, Lindbeck, Nyberg og Weibull, 1999, 2003) analyseret betydningen af normer knyttet til modtagelse af overførselsindkomster. Udgangspunktet er, at normer om ”ikke at ligge det offentlige til last” eller det ydmygende ved at modtage overførselsindkomster virker i retning af, systemet ikke udnyttes så meget (disciplinerende eller incitamentskabende mekanisme). Endvidere antages det, at normen knyttet til modtagelse af overførselsindkomster påvirkes af, hvor stor en andel af befolkningen, der modtager overførselsindkomster. Desto flere, der modtager overførselsindkomster, desto mindre stigmatiserende antages det at være at modtage overførselsindkomster. Et interessant resultat er, at der ofte kan være multiple ligevægte – forstået på den måde, at samfundet kan være i en situation med få modtagere af overførselsindkomster og derfor en stærk norm om ikke at modtage overførselsindkomster, dvs. situationen er i en forstand selvforstærkende. Det er også muligt, at der kan være mange modtagere af overførselsindkomster og derfor en svag norm knyttet til ikke at modtage overførselsindkomster, og derfor er denne situation også selvforstærkende. Det er oplagt, at finansieringskravet via skatter er lavere i det første tilfælde end i det sidste, dvs. skattetrykket er lavere i den første situation end i den anden.

Dette kan understøtte den hypotese, at velfærdssamfundet fungerede fint, indtil det i 1970'erne blev udsat for en række negative omstændigheder, der øgede arbejdsløsheden og dermed modtagere af overførselsindkomster. I kraft af en tilpasning af normerne eroderede ”arbejdsnormerne”, og derfor blev man (i kraft af multiple ligevægte) fanget i en situation med mange på overførselsindkomster. Som følge af de ændrede normer vil denne situation ikke automatisk ændre sig, selvom konjunkturerne ændrer sig (man kan også sige, at situationen er ”sti-afhængig”, hvor uheldige omstændigheder bringer samfundet i en ny situation, som det ikke per automatik kan arbejde sig ud af).

Det er imidlertid uklart, om ovenstående kan forklare udviklingen for en lang række lande fra 1970'erne og frem. Det er en kendsgerning, at mange lande i dag har en meget større del af befolkningen som modtagere af en eller anden form for overførselsindkomst. Det er imidlertid uklart, om normerne har ændret sig. Ligeledes har det i en lang række lande, ikke mindst Danmark, øget beskæftigelsen betydeligt. Endelig er der en lang række alternative forklaringer på udviklingen.¹⁸

6.1. Normative aspekter ved normer

I diskussionen omkring normer og velfærdssystemer gøres der ofte den antagelse, at det er en fordel, såfremt der er stærke normer knyttet til ikke at udnytte det skattefinansierede velfærdssystem. Med andre ord: Systemet klarer sig bedre med stærke normer om, at ”man klarer sig selv og ikke ligger andre til last”.

Selvom dette kan være rigtigt ud fra en fiskal betragtning, er det ikke oplagt, at det er rigtigt ud fra en velfærdsbetragtning. Der vil i de fleste tilfælde være en afvejning mellem på den ene side ”behov” og på den anden side ”misbrug”. Her er der reelt et

¹⁸ Det Økonomiske Råd (2002) forklarer således den store ændring i arbejdsløsheden igennem 90'erne ved dels en bedring i konjunkturerne, dels en række strukturelle forandringer.

informationsproblem eller *moral hazard*-problem i relation til at sikre, at man faktisk hjælper dem, hjælpen er tiltænkt. For at illustrere denne problematik, betragt et samfund som stiller en "kontanthjælp" af et vist niveau til rådighed for alle. De, der modtager denne hjælp, kan tilhøre en af to grupper, dels dem, ordningen er tiltænkt (personer med lav indkomst, i forhold til hvem det er hensigten at lave omfordeling; det kan være personer, der midlertidigt er uden job, syge osv.), dels "misbrugere" af ordningen (personer, der samtidig arbejder "sort", eller som alligevel ikke ville have taget et arbejde). Hvis normer knyttet til ikke at modtage overførselsindkomster er stærke, vil der være få af sidstnævnte, dvs. få såkaldte type II-fejl, hvor man giver til nogle, der ikke burde have haft. Der vil imidlertid også være få i førstnævnte gruppe, der modtager "kontanthjælpen" (hellere gå for lud og koldt vand, end at nedværdige sig til at gå på kommunen for at bede om hjælp), dvs. der er mange såkaldte type I-fejl (mange, der burde få, modtager ikke noget). Med "stærke" normer vil der således ganske vist være få "misbrugere", men ordningerne vil kun i ringe grad nå deres mål. Med "svage" normer vil det modsatte være tilfældet. Stigmatiseringen bliver brudt, men så følger der en risiko for "misbrug" med. Det er ikke umiddelbart klart, hvad der er bedst/værst. Det er åbenbart, at det ville være endnu bedre med normer knyttet til at "bruge efter behov". Det er imidlertid ikke umiddelbart klart, hvorledes dette skal implementeres, eller om der tidligere, f.eks. i 50'erne eller 60'erne, har været normer af denne type.

Et væsentligt argument for udbredelsen af universelle ordninger har været at undgå stigmatisering, ikke mindst fordi det har en tendens til at være persistent. Universelle ordninger har derfor gunstige effekter i relation til at undgå *social exclusion*. Det er vigtigt, da det betyder, at nogle af de forandringer, der har været observeret i retning af øget brug¹⁹ af velfærdsordningerne, faktisk har været forudset og ønsket, se f.eks. Rainwater (1979).

Et andet aspekt er normer knyttet til autoriteter. Den offentlige sektor har tidligere været opfattet som en autoritet, men i kraft af øget uddannelsesniveau, information og ændrede normer bliver denne autoritet udfordret (vi tager det ikke for givet, hvad de siger på kommunen). Dette kan være problematisk, da det kan være udgiftsdrivende. Det kan også være gunstigt, da det mindsker muligheden for *rent-seeking* i den offentlige sektor, jf. ovenfor om policy-fejl, og dermed medvirker til, at den offentlige sektor er mere rettet mod at tilgodese borgernes behov.

7. Migration – *adverse selection* for velfærdssamfundet?

Ovenfor er der blevet lagt vægt på det obligatoriske medlemskab i den sociale forsikring. Dette kan tolkes som en social kontrakt, der fastlægger hovedtrækkene i den sociale forsikring fra fødslen. Dette løser selektionsproblemet i private forsikringsmarkeder, hvor forskellige risikotyper kan have en interesse i at udskille sig med den mulige konsekvens, at der enten ikke kan etableres nogen forsikring, eller at den er ufuldstændig.

¹⁹ I praksis er brug ikke givet ved den gruppe der i f.eks. en lovtekst er defineret som modtagergruppen. Der kan være en lang række grunde til mindre *take-up*, dvs. at ikke alle berettigede modtager ydelsen. Det kan skyldes normer, omkostninger ved at udnytte ordningen eller manglende viden om ordningen, se f.eks. Currie (2004) for en oversigt over empiri vedr. *take-up*.

Migration kan imidlertid medføre nogle af disse selektionsmekanismer i velfærdssamfundet, ikke mindst fordi migrationsbeslutninger kan tages afhængigt af afklaringen af centrale risici, dvs. efter at væsentlige dele af *the veil of ignorance* er blevet løftet over livsforløbet, jf. afsnit 2. Velfærdssamfundet udfylder en kombineret forsikrings- og kapitalmarkedsfunktion. For gennemsnitsborgeren vil det derfor være sådan, at man i de unge år er en finansiel nettomodtager (børnepasning, uddannelse), i en fase midt i livet er man en nettobidragyder (i kraft af at være aktiv på arbejdsmarkedet), og som ældre bliver man efterhånden igen en nettomodtager.

Selektion kan indtræffe på to måder (dobbelt selektion). Der kan blandt emigranter være en overrepræsentation af (højt) uddannede, og dermed vil velfærdssamfundet "miste" mange af dem, der traditionelt er nettobidragydere til velfærdssamfundet (eller man er væk i den periode af livet, hvor det er tilfældet). Blandt immigranter kan der være en overrepræsentation af personer med ringe kvalifikationer/uddannelse og dermed ringe muligheder for at klare sig på det danske arbejdsmarked (og derfor vil mange af dem blive nettomodtagere fra velfærdssamfundet). For emigranten kan man sige, at "medlemskabet" opsiges, efter at "klubben" har betalt for uddannelse m.m., men før man skal til at "betale tilbage" via skatter. Beslutningen herom kan oven i købet tages, når det er klart, om man har bedre muligheder andre steder (job, løn, skat osv.). Omvendt bliver medlemskab løst af grupper, der får mere ud af medlemskabet end svarende til "kontingentet".

Selektionen kan eventuelt antage en firdobbelt eller højere dimension, hvis det er sådan blandt emigranterne, at det fortrinsvis er de "mindst heldige", der vender tilbage, og omvendt blandt immigranterne, at det er de "bedste", der rejser igen. Se Borjas (1987).

Det er i høj grad usikkert empirisk, i hvilket omfang migration er drevet af økonomiske incitamenter, jf. Pedersen, Pytlikova og Smith (2004), men ovenstående viser, hvorfor både incitamentene til migration og konsekvenserne heraf kan være større i lande med meget veludviklede velfærdssamfund med universelle træk.

De ændrede danske regler som f.eks. optjeningsprincipper for fuld folkepension, start-hjælp, ændrede regler som følge af EU-udvidelse m.m. kan ses som midler til at mindske konsekvenserne af selektion via migration. Selvom migrationsbeslutninger ikke primært er økonomisk begrundet, kan tiltag som de her nævnte være fiskalt begrundet. Temaer i den offentlige debat omkring øget egenfinansiering for lange uddannelser (evt. via ændrede SU-regler) eller initiativer for at tiltrække veluddannet arbejdskraft kan også tolkes i dette lys. Det er interessant, at det for USA er svært at påvise, at migration er "velfærdsdrevet", men alligevel finder man, at disse mekanismer påvirker politikken (se Brueckner (2000) for en oversigt og henvisninger). Det vil sige, alene bekyrning om "velfærdsmigration" er tilstrækkelig til at få politikkerne til at reagere.

8. Velfærdssamfund – forsikring vs. incitamenter

Der er de senere år sket nogle politikændringer på en række centrale områder, nemlig arbejdsmarkeds- og socialpolitikken og pensionsområdet. Disse ændringer er interessante, da de enten kan ses som en tilpasning af velfærdssamfundet til nye udfordringer eller som et brud på grundlæggende principper. Det følgende ser nærmere på disse ændringer ud fra det økonomiske perspektiv, dvs. i forhold til forsikring og incitamenter i velfærdssamfundet.

8.1. Aktivering

Er det muligt at opretholde et fintmasket system af indkomsterstøttende ydelser, uden at det afgørende skaber incitamentsproblemer på arbejdsmarkedet? Det er et fundamentalt spørgsmål for et velfærdssamfund som det danske med stor vægt på egalitære målsætninger. I fald spørgsmålet må besvares benægtende, vil det være ensbetydende med, at det kan blive meget svært at opretholde centrale elementer af velfærdssamfundet i dets nuværende form. Omvendt er der i bekræftende fald tale om en mulighed for at kombinere egalitære målsætninger med et velfungerende arbejdsmarked. Betydningen af dette spørgsmål blev især tydeligt i takt med erkendelsen i starten af 1990'erne af, at arbejdsløshedsproblemet også var af strukturel karakter. Det er således vigtigt at vurdere, hvilket spillerum aktiveringspolitikken kan skabe i forhold til at opnå såvel fordelingspolitiske mål som at sikre et mere velfungerende arbejdsmarked.

Aktiveringspolitikken med ret og pligt og endelig tidshorisont i dagpengesystemet, som er introduceret med arbejdsmarkedsreformer fra 1994 og senere justeringer samt lov om aktiv socialhjælp fra 1998, kan således ses som forsøg på at forbedre incitamentsstrukturen på arbejdsmarkedet uden at foretage væsentlige reduktioner i ydelseniveauet. Reformene kan derfor ses som et forsøg på at finde en ny balancegang mellem forsikring og incitament i velfærdssamfundet. Problemer på arbejdsmarkedet skabt af et fintmasket sikkerhedsnet kan selvsagt mindskes ved en reduktion i ydelserne eller en opstramning af mulighederne for at oppebære ydelserne. Forslag af denne type bliver typisk mødt med en argumentation om, at dette leder til en "amerikanisering" af arbejdsmarkedet og dermed en udvikling i en retning, der ikke har politisk opbakning.

Med aktiveringspolitikken er der sket afgørende ændringer i systemerne for indkomsterstøttende ydelser og i aktiveringssystemet. Før reformerne var "aktivering" knyttet til dagpengesystemet med det primære formål at sikre muligheder for genoptjening af dagpengerettigheder. Dette blev ændret, idet kun ordinær beskæftigelse berettiger til optjening af dagpengerettigheder. Perioden med ret til dagpengeydelse blev dermed de facto gjort endelig. Dagpengeperioden er ændret ad flere omgange, men det centrale er perioden med aktivering, hvor deltagelse heri er en forudsætning for at oppebære arbejdsløshedsdagpenge. Tilsvarende er der i lov om aktiv socialhjælp indført et "ret og pligt"-princip. For personer under 30 år skal der senest efter 13 uger på kontanthjælp tilbydes aktivering, og for personer over 30 år skal tilbuddet komme senest efter at have modtaget socialhjælp i en sammenhængende periode på 12 måneder. "Ret og pligt"-princippet indebærer en ret til at modtage et aktiveringstilbud, men også en pligt til at acceptere det, såfremt man fortsat vil oppebære en indkomsterstøttende ydelse. Dette signalerer således både et krav om individuelt initiativ og samfundets forpligtelse i forhold til personer, der af den ene eller anden grund ikke oppebærer en regulær arbejdsindkomst.

Aktivering kan i princippet have tre effekter i forhold til arbejdsmarkedet.

For det første indebærer aktivering en opstramning af rådighedsforpligtelsen, idet modtagelse af indkomsterstøttende ydelser forudsætter deltagelse i aktivering. Herved opnås der en bedre selektion af de personer, der reelt har brug for ydelserne i forhold til personer, der udnytter systemet uden reelt at være til rådighed for arbejdsmarkedet. Den politiske økonomi, der er knyttet til at opnå en mere hensigtsmæssig selektion,

kan dog sætte væsentlige begrænsninger. Desto bedre selektionsmekanismen virker, desto mere fremstår det, som om man med aktiveringstiltag "straffer" dem, der har et reelt behov for de indkomsterstøttende ydelser – dette er det såkaldte "selektionsdilemma" omtalt i afsnit 3. Det er også værd at bemærke, at selektionseffekten kan være svær at teste empirisk, idet den primært viser sig ved fragang til andet end ordinær beskæftigelse eller mindre tilgang til f.eks. dagpenge og kontanthjælp.

For det andet skaber aktivering en motivationseffekt til at søge ordinær beskæftigelse. Aktivering betyder tab af fritid, hvilket i princippet skulle reducere reservationskravene for at acceptere et job (løn, arbejdets geografiske placering, specifik jobfunktion osv.) og dermed øge incitamentet til at søge beskæftigelse. Mod dette argument fremføres det ofte, at arbejde i sig selv har værdi for den enkelte, og det derfor ikke er nødvendigt at skærpe incitamenterne for at få folk til at arbejde. Uden at tage stilling til, om denne opfattelse af arbejdets værdi i sig selv kan udstrækkes til hele befolkningen, er der stadig et spørgsmål om "reservationskravene" i forhold til arbejde, der ikke præcist opfylder alle ens ønsker.

Såvel selektions- som motivationseffekten kan i princippet opnås uden særlige krav til indholdet af aktivering, dvs. såkaldt "meningsløs" aktivering vil udløse disse effekter, og egentlig vil effekterne være større, desto mere "meningsløs" aktivering er, da det fremmer selektionsmekanismen samt øger motivationseffekten. Det er imidlertid også klart, at "rimelighed og anstændighed" sætter grænser for, hvilke aktiveringsaktiviteter man kan gøre brug af. At forstærke incitamentsstrukturen ved at "ydmyge" folk er i sig selv i strid med velfærdssamfundets holdninger til det enkelte individ og det at modtage ydelser fra det offentlige. Det kan endvidere være med til at forstærke stigmatisering knyttet til modtagelse af overførselsindkomster. Selvom aktivering i princippet kan benyttes til at skærpe incitamentsstrukturen betragteligt, vil dette kræve en sådan skærpelse af aktiveringstilbuddene, at det vil støde på de samme barrierer som en nedsættelse af ydelsesniveauet.

En mulighed for at omgå disse begrænsninger er knyttet til den tredje mulige effekt af aktivering, nemlig kvalifikationseffekten.²⁰ Dette sker i det omfang, aktiveringen udnyttes til at forbedre de pågældendes muligheder for at finde ordinær beskæftigelse, og en sådan form for aktivering vil typisk forekomme mere meningsfuld. Kvalifikations-elementet dækker et bredt spektrum gående fra at vænne deltagerne til arbejdslivets krav og det selvverd, der kan følge med at have daglige forpligtelser, til mere formel kompetencegivende uddannelse. Den brede definition af kvalifikationseffekten sammenholdt med, at alle skal have et aktiveringstilbud, betyder også, at der kan forekomme aktivering med uddannelseselementer, som reelt ikke medfører erhvervelse af kvalifikationer, som kan forbedre den pågældendes muligheder på arbejdsmarkedet. Der er således en risiko for, at man inden for rammerne af aktivering reelt igangsætter aktiviteter, som kun har til formål at holde systemet kørende. I det tilfælde får aktivering ligheder med den tidligere mere passivt orienterede politik, der primært havde til hensigt at undgå, at man mistede retten til dagpenge. Ligeledes vil der være tilfælde, hvor aktiveringstilbud gives til personer, der under alle omstændigheder ville have fundet et job. Endelig er der for aktivering via forskellige former for uddannelsesaktiviteter en offentlig udgiftsbelastning, og det er et væsentligt spørgsmål at vurdere, om

²⁰ Herudover er der den negative *fastholdelseeffekt*, der tidsmæssigt ligger før kvalifikationseffekten, og som beskriver det forhold, at personer under aktivering typisk har en meget lav søgeaktivitet, selvom de formelt skal stå til rådighed på arbejdsmarkedet på linje med ikke-aktiverede ledige.

udgifterne til aktivering står i et fornuftigt forhold til de gavnlige effekter for arbejdsmarkedet (jf. Det Økonomiske Råd, 2002).

I en samlet vurdering er der ingen tvivl om, at aktiveringspolitikken er et væsentligt instrument til forbedring af arbejdsmarkedets strukturer givet de hensyn, velfærdssamfundet stiller til fordeling osv. Instrumentets muligheder er dog begrænset dels af kravene til indhold og anstændighed i aktiveringstilbuddene, dels af mulighederne for reelt at give deltagerne kvalifikationer, som forbedrer arbejdsmarkedsmulighederne. Aktivering er derfor ikke et perfekt instrument til skabelse af et mere velfungerende arbejdsmarked. Der er dog ingen tvivl om, at det er et instrument, som med fordel kan benyttes, og som i et vist omfang er et substitut for nedsættelse af ydelsesniveauerne og andre rådighedstest. Udviklingen gennem 1990'erne på det danske arbejdsmarked er svær at tolke uden at tillægge aktiveringspolitikken en væsentlig rolle. Der er dog stadig et stort behov for empiriske analyser for at fastlægge effekterne af de forskellige elementer i aktiveringspolitikken og dermed skabe et bedre beslutningsgrundlag for tilrettelæggelsen af aktiveringspolitikken.

Ses der bredt på gruppen af personer omfattet af aktivering, kan der også sættes spørgsmålstegn ved, om det er realistisk via aktiveringstiltag at bibringe dem kvalifikationer, der giver mulighed for at finde ordinær beskæftigelse. Selvom man får øget motivationseffekten og dermed fremkaldt et mere effektivt arbejdsudbud, er det ikke givet, at der ved de givne lønforhold er en tilstrækkelig efterspørgsel efter arbejdskraft med de pågældende kvalifikationer. I det omfang denne begrænsning gør sig gældende, kan aktivering kun løse det første led i kæden, nemlig at bidrage til at skabe et mere effektivt arbejdsudbud, mens andet led i form af øget beskæftigelse kræver andre tiltag (lønforhold, kompetenceløft, skatteforhold, herunder beskæftigelsesfradrag osv.).

8.2. Mellemløst mellem privat og offentlig forsikring

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne er et væsentligt træk ved udviklingen på det danske arbejdsmarked de senere år.²¹ Med disse pensioner får mange foretaget en opsparing, der vil give et væsentligt supplement til velfærdssamfundets generelle tilbud. I forhold til velfærdssamfundets generelle, universelle princip kan man sige, at arbejdsmarkedspensionerne er et brud herpå. Med de er samtidig ikke en fuldstændig privatisering af "pensionsspørgsmålet", netop fordi det er knyttet til overenskomstaftaler, og inden for den enkelte pensionskasse indeholder ordningerne solidariske eller forsikringsmæssige aspekter knyttet til f.eks. køn og invaliditet.

Man kunne spørge, om denne udvidelse af pensionerne ikke kunne have været tilvejebragt via det offentlige pensionssystem. Der er to vigtige aspekter her. For det første ville dette kræve – hvis det ikke skal betyde en meget kraftig stigning i skattebyrden for *fremtidige* generationer – at skatterne øjeblikkelig skulle have været sat i vejret. Det ville rejse et "troværdighedsspørgsmål": Vil disse skattekrone nu også komme til udbetaling som større pensioner i fremtiden, eller risikerer man, at pengene inden da vil blive brugt til andre formål? En direkte "øremærkning" af midler er meget svært via de offentlige budgetter, og troværdighed ville realistisk set kræve en eller anden

²¹ Se Due og Madsen (2003) for en redegørelse for udvikling og opbygning af arbejdsmarkedspensionerne.

form for fondsobygning. For det andet kunne skattestigninger få en uheldig effekt på arbejdsmarkedet enten i form af afledte lønkrav eller ved at mindske tilskyndelsen til at arbejde, jf. ovenfor. For med en skattefinansieret pensionsordning vil der ikke være nogen direkte sammenhæng mellem betalinger og rettigheder for den enkelte.

Arbejdsmarkedspensionerne løser begge disse problemer. Der er tale om en opsparingsbaseret og dermed fondsbaseret ordning, idet midlerne indbetales til en pensionskasse og kun under nærmere specificerede vilkår kan komme til udbetaling. For det andet – og meget afgørende: I og med at ordningerne er aftalt som led i overenskomstforhandlinger, vil de ikke have den samme effekt på arbejdsmarkedet, som generelle skattestigninger har; de aftalte pensionsbidrag kommer jo direkte indbetalerne til gavn og aftales i forbindelse med overenskomsterne. Eftersom overenskomstforhandlingerne netop fastlægger fordelingen af råderummet på lønstigninger, pensionsbidrag og andre forhold, giver det ingen mening at kræve ”lønkomensation” for pensionsbidragene. Det er dog en afgørende forudsætning, at også medlemmerne opfatter arbejdsmarkedspensionerne som værende ”i egen interesse”. Selvom der måske tidligere var tvivl om, i hvilket omfang ønsket om arbejdsmarkedspensioner blev delt af alle, så er der i dag en udbredt forståelse for, at arbejdsmarkedspensionerne er i egen interesse.

I forhold til velfærdssamfundets generelle solidariske princip efterlader arbejdsmarkedspensionerne to problemer. Selvom der er et solidarisk element, gælder dette ikke på tværs af overenskomstområder eller i forhold til personer, der helt eller delvist har været uden tilknytning til arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedspensioner projicerer således forskelle i arbejdsmarkedsstatus over i de økonomiske muligheder ved pensionering. Derfor kan arbejdsmarkedspensionerne ikke generelt betragtes som et substitut for velfærdssamfundets generelle tilbud, som mange stadig vil være afhængige af.

Det rejser spørgsmålet, om velfærdssamfundets tilbud i højere grad skal målrettes. Det vil have den konsekvens, at bedre vilkår vil kunne tilbydes fra det offentlige til f.eks. de dårligst stillede ældre. Til gengæld kan dette i et vist omfang forringe incitamentet til egen pensionsopsparring. Dette skal dog vejes op mod, at opsparring stadig er en nødvendighed, hvis den enkelte borgers krav overstiger tilbuddene fra det offentlige. Et andet spørgsmål er, om en sådan målrettethed vil mindske den politiske opbakning til velfærdssamfundet og derfor alligevel ikke komme de dårligst stillede til gavn. Uden nærmere konkretisering af hvordan en sådan målretning eventuelt kunne indrettes, er det umuligt at sige, om det er hensigtsmæssigt i forhold til velfærdssamfundets lighedsmålsætninger eller ej.

Arbejdsmarkedspensionerne rummer også interessante aspekter i forhold til andre velfærdsområder. Den danske velfærdsmodel presses på den ene side af et stort og stigende behov i befolkningen for udbygning af velfærdstilbuddene og på den anden side af forringede finansieringsmuligheder på grund af demografiske forandringer og internationalisering. I dette spændingsfelt anviser de overenskomstbaserede arbejdsmarkedspensioner en løsning imellem de universelle skattefinansierede ordninger og privatiserede/individuelle løsninger (markeds løsninger), hvor solidariske og sociale forsikringsaspekter bibeholdes.

9. Organisering, produktion og finansiering af velfærdsydelser

For velfærdssamfundets indretning generelt og den offentlige sektors rolle i særdeleshed er det vigtigt at sondre mellem mål og midler. Hvilke målsætninger er der i velfærdssamfundets indretning, og med hvilke midler nås de mål bedst? Da det er sjældent, at målene kan nås fuldstændigt, er det vigtigt at diskutere fordele og ulemper ved de forskellige midler.

I forhold til den offentlige sektor er det centralt at sondre mellem følgende tre roller: den organiserende, den producerende og den finansierende. Man kan også sidestille det med, hvem bestiller, hvem udfører opgaven og hvem betaler?

De velfærdsydelser, som borgerne i forskellige lande modtager, bliver organiseret, produceret og finansieret på vidt forskellige måder, hvilket betyder, at fordelingen af opgaver på de tre roller også er forskellig. Derfor kan det være yderst misvisende i en international landesammenligning at fokusere på eksempelvis de offentlige bruttoudgifter til sociale overførsler og velfærdsservice som mål for ”omfanget” af velfærdsydelser eller statens engagement i sikring af velfærd.²² I Danmark er sociale overførsler i stor udstrækning bruttoficeret, i andre lande er overførslerne nettoficeret, mens en tredje gruppe af lande yder støtten som skatterabat. Endvidere er borgere i en række lande pålagt at betale bidrag til forsikringslignende velfærdsordninger, der ligger uden for de offentlige kasser, men som stadig kan indebære elementer af omfordeling. Endelig er det også muligt for borgere at købe velfærdsydelser i den private velfærdssektor.

Også i Danmark spiller den offentlige sektor forskellige roller i forhold til sikring af forskellige velfærdsydelser. På en lang række områder varetager staten både organisering, produktion og finansiering, mens den på andre områder kun står for (aspekter af) organiseringen. Eksemplet offentlige vs. private hospitaler udspænder mulighedsområdet: Offentlige hospitaler er et eksempel på en aktivitet, hvor den offentlige sektor spiller en hovedrolle i forhold til at organisere, producere og finansiere (med generelt opkrævede skatter). Privathospitaler er (formentlig) underlagt begrænset offentlig kontrol (især autorisation og kontrol), og den offentlige spiller ingen rolle i forhold til produktion og finansiering – bortset fra leverancer fra privathospitaler til den offentlige som følge af eksempelvis ”frit valg”.

Det falder uden for dette notats rammer at give en udtømmende diskussion om de aspekter, der er knyttet til organisering, produktion og finansiering i relation til den offentlige sektor. Det er alene formålet at knytte kortfattede kommentarer til de tre aspekter i relation til den forudgående diskussion om forsikring (omfordeling) og incitamenter i velfærdssamfundet.

²² Et illustrativt taleeksempel kan belyse betydningen af alle disse forhold. I 1997 var de offentlige bruttoudgifter til sociale overførsler og serviceudgifter i Danmark og USA 36,9 hhv. 15,8 pct. af BNP. De offentlige og private nettoudgifter til sociale overførsler og serviceudgifter i samme år var imidlertid 27,5 hhv. 23,4 pct. af BNP, jf. Adema (2001).

Organisering

Den organiserende rolle er tæt knyttet til velfærdssamfundets målsætning, og i mange situationer er det afgørende, at den offentlige sektor har den organiserende rolle, jf. diskussionen ovenfor om begrundelser for offentlig intervention. Herved sikrer man sig en klar ansvarsfordeling, og spørgsmålet om finansiering og især produktion kan i mange tilfælde være mindre væsentligt.

Et centralt spørgsmål i relation til organiseringen er, om denne skal ske centraliseret eller på decentralt niveau. En central model, der omfatter alle borgere, f.eks. det offentlige sundhedssystem i Danmark, giver fordele i form af en høj grad af risikodeling. Imidlertid kan der opstå et *moral hazard*-problem, da sammenhængen mellem betaling og modtagne ydelser bliver uklar for den enkelte beslutningstager. En decentral model, der omfatter færre eller afgrænsede grupper, f.eks. private forsikringsordninger for faggrupper på arbejdsmarkedet, kan (muligvis) lettere for den enkelte person synliggøre sammenhængen mellem betaling og modtagne ydelser. Til gengæld bliver risikodelingen dårligere i forhold til den centrale model. Forenklet kan man sige, at den centrale models fordel er forsikring i modsætning til den decentrale model, der skaber en bedre incitamentsstruktur

Finansiering

Med universelle ordninger stilles forskellige velfærdsordninger til rådighed for befolkningen vederlagsfrit. Dette er ensbetydende med, at brugen af f.eks. serviceydelser ikke er reguleret af betalingsvilligheden. Dette betyder normalt et større træk på disse tilbud, end hvis der skal erlægges en betaling (dog kan der i visse tilfælde være rationering eller behovsafprøvning). Omvendt kan dette have ønskværdige fordelingspolitiske effekter, idet brug af ordningerne ikke er knyttet til en betalingsevne.

Finansiering af serviceydelser med generelle skatter forvrider samtidig f.eks. arbejdsudbuds- og opsparingsbeslutningen, og dette er en ulempe ved skattefinansierede velfærdsordninger, jf. ovenfor. Alternativet kan være brugerbetaling, hvor der er en betaling knyttet til træk på velfærdstilbuddene. Fordelen herved er, at man i højere grad knytter betaling og ydelse sammen og dermed en styring af brugen af de forskellige tilbud. Den væsentligste ulempe er, at det kan modvirke fordelingsmålsætninger, da brugen bliver knyttet sammen med betalingsevne. Der kan således være store forskelle i implikationerne af at indføre brugerbetaling for forskellige former for velfærds-service. I forhold til finansiering af det sociale sikkerhedsnet (overførselsindkomster) er et alternativ til generel skattefinansiering varianter af forsikringer/personlige konti, eksempelvis lovpligtige (private eller offentligt administrerede) forsikringer eller velfærdskonti. Fordelen i forhold til skattefinansiering er større gennemsigtighed og bedre incitamentsstruktur, mens der kan være ulemper i relation til risikospredning (omfordeling).

Produktion

Selvom det offentlige organiserer og finansierer en velfærdsydelse, er det på ingen måde i konflikt med de overordnede målsætninger for velfærdsstaten, hvis den private sektor producerer ydelsen. Privat produktion kan i højere grad medføre, at fordelene ved markedsmekanismen udnyttes. Ulempen kan være situationer med utilstrækkelig

konkurrence, hvor det offentlige kommer til at betale for høj pris for de private ydelser.

10. Velfærdssamfund og det politiske system – politisk risiko og rents

Et velfærdssamfund opbygget omkring en stor offentlig sektor implicerer nødvendigvis betydelig politisk intervention i økonomien. Det forudgående har vurderet dette ud fra et perspektiv omkring risiko og markedsimperfektioner, dvs. der er et selvstændigt rationale for denne intervention. Det er imidlertid også nødvendigt at betragte politiske forhold som en selvstændig faktor, dvs. interventionen kan være drevet af andre forhold end ønsket om korrektion af markedsimperfektioner.²³ Modsætningerne mellem disse to anskuelsesvinkler kommer tydeligt frem i Buchanan og Musgrave (1999).

10.1. *Rent-seeking activities*

I det forudgående er det implicit antaget, at politiske beslutninger er drevet af hensynet til almenvældet. Dette kan ikke tages for givet, idet politiske beslutninger kan være påvirket af særgruppers interesser, ligesom bureaukratier kan udvikle sig ud fra egeninteresser.

Et særligt aspekt er her knyttet til det *common pool*- eller "1/N"-problem, skattefinansiering medfører, jf. ovenfor. Når f.eks. lobby-grupper argumenterer for forskellige tiltag, kan motivationen være at få igangsat aktiviteter, som den almene skattebetaler kommer til at medvirke til finansieringen af, dvs. man får hele fordelene, men bærer kun 1/N af de øgede skattebetalinger. En sådan asymmetri mellem fordele og omkostninger kan selvsagt være udgiftsdrivende.

Disse problemer er ikke mindst vigtige, da finansieringen kan skubbes frem i tid, dvs. der kan være en politisk bias i retning af underskudsfinansiering – udgifter er populære og afholdes i dag, skatter er upopulære, og derfor planlægges finansieringen at ske i fremtiden (jf. teorier om fragmentation, politisk økonomi).

10.2. Politisk risiko

Risiko kan opstå ikke alene i markedsökonomien, men også i det politiske system. Denne risiko kan være knyttet til f.eks. den fremtidige politiske udvikling, herunder spørgsmålet, om bestemte velfærdsordninger vil blive ændret. Lige såvel som politisk intervention i en given situation kan være velbegrundet, er der mulighed for, at man fra politisk side fejlvurderer situationen og derfor intervenserer på et utilstrækkeligt informationsgrundlag. Offentlig intervention er derfor ikke nødvendigvis kun "reparation" i forhold til markedsmekanismen, men kan være en medvirkende faktor til at skabe risiko. Denne form for risiko kan selvfølgelig have lige så negative velfærdskonsekvenser som risiko genereret i markedssfæren.

²³ Et særligt centralt spørgsmål, der ikke er behandlet i dette notat, er, hvorledes der sikres politisk tilslutning til sociale forsikringsarrangementer, se f.eks. Galasso og Profeta (2002) for en oversigt.

Den politiske risiko skal således indregnes som en omkostningsfaktor ved vurderingen af et velfærdssamfund opbygget omkring en stor offentlig sektor med intervention i markedsmekanismen.

Litteratur

- Adema, W., 2001, Net social expenditure (2nd edition), DEELSA/ELSA/WD(2001)5, OECD, Paris.
- Agell, J., 2002, On the determinants of labour market institutions: Rent-sharing vs. social insurance, Working Paper, German Economic Review, 3, 107-135.
- Agell, J., T. Lindh and H. Ohlson, 1997, Growth and the public sector: a critical review essay, European Journal of Political Economy, 13,
- Alesina, A. and P. Perotti, 1997, The Welfare State and Competitiveness, American Economic Review, 87, 921-939.
- Alesina, A. and R. Wacziarg, 1997, Openness, Country Size and the Government, NBER Working Paper 6024.
- Andersen, T.M., 2002, Risk, International Integration and the Welfare State, Scandinavian Journal of Economics, 104, 343-364.
- Andersen, T.M., 2003a, European Integration and the Welfare State, Journal of Population Economics, 16, 1-19.
- Andersen, T.M., 2003b, Welfare Policies, Labour Markets and International Integration, International Tax and Public Finance, 10, 43-62.
- Andersen, T.M., 2004a, Product Market Integration, Wage Dispersion and Unemployment, Labour Economics (to appear).
- Andersen, T.M., 2004b, Is there a role for an active fiscal stabilization policy?, Paper presented at the CESifo conference "The Revival of Aggregate Demand Management Policies: Back to Keynes?"
- Andersen, T.M. and R. Dogonowski, 2002, The public budget and social insurance, *Economica*, 69, 415-432.
- Andersen, T.M. and K. Moene (eds), 199x, *The Future of the Welfare State*, Basil Blackwell.
- Andersen, T.M. and P. Molander (eds), 2003, *Alternatives for welfare policy – coping with internationalisation and demographic changes*, Cambridge University Press.
- Andersen, T.M. and M. Spange, 2004, *International Interdependencies in Fiscal Stabilization Policy*, CEPR Working Paper.
- Andersen, T.M., N. Haldrup and J.R. Sørensen, 2000, Labour Market Implications of EU Product Market Integration, *Economic Policy*, 30, 105-133.
- Andersen, T.M., B.S. Rasmussen and J.R. Sørensen, 1996, Optimal Fiscal Policies in Open Economies with Labour Market Distortions, *Journal of Public Economics*, 63, 103-117.
- Atkinson, T., 1991, Social Insurance, *The Geneva Paper on Risk and Insurance Theory*, 16, 113-132.
- Atkinson, T., 1999, *The economic consequences of rolling back the welfare state*. MIT Press.
- Barr, N., 2001, *The Welfare State as Piggy Bank – Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press.
- Barr, N., 2004, *The Economics of the Welfare State*, 4th ed., Oxford University Press.
- Barth, E., K. Moene og M. Wallerstein, 2003, *Likhet under press – utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen, Makt- og demokratiutredningen Gyldendal – Akademisk*, Oslo.

- Boadway, R., M. Leite-Monterio, M. G. Marchand and P. Pestieau, 2004, Social Insurance and Redistribution with Moral Hazard and Adverse Selection, CEPR Working Paper 4253.
- Boadway, R., N. Marceau and M. Marchand, 1996, Investment in education and the time inconsistency of redistributive tax policy, *Economica*, 63, 171-89.
- Bojer, H., 2003, *Distributional Justice: Theory and Measurement*, Routledge.
- Booth, A., M. Burda, L. Calmfors, D. Checchi, R. Naylor and J. Visser, 2001, The Future of Collective Bargaining in Europe, in T. Boeri, A. Brugiavini and L. Calmfors (eds), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press.
- Borjas, G.J., 1987, Self-selection and the earnings of immigrants, *American Economic Review*, 77, 531-551.
- Brueckner, J.K., 2000, Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, *Southern Economic Journal*, 66, 505-525.
- Brunilla, A., M. Buti and J. in't Veld, 2002, Fiscal Policy in Europe: How Effective Are Automatic Stabilisers?, *European Economy, Economic Papers* 177.
- Buchanan, J.M. and R.A. Musgrave, 1999, *Public Finance and Public Choices – Two Contrasting Views of the State*, CESifo-MIT Press (Munich).
- Cameron, D.R., 1978, The Expansion of the Public Economy, *American Political Science Review*, 72, 1243-1261.
- Campbell, J.Y. and N.G. Mankiw, 1991, The Response of Consumption to Income: A Cross-Country Investigation, *European Economic Review*, 35, 732-767.
- Carroll, C.D., 2001, A Theory of the Consumption Function, With and Without Liquidity Constraints, *Journal of Economic Perspectives*, 15, 23-45.
- Cohen, D. and G. Follette, 2000, The Automatic Stabilizers: Quietly Doing Their Thing, *FRBNY Economic Policy Review*, 35-68.
- Currie, J., 2004, The Take-up of Social Benefits, IZA Discussion Paper 1103.
- Daveri, F. and G. Tabellini, 2000, Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, *Economic Policy* 30, 47-104.
- Domar, E. and R.A. Musgrave, 1944, Proportional Taxation and Risk Sharing, *Quarterly Journal of Economics*, 58, 388-422.
- Dynarski, S., J. Gruber, R.A. Moffitt and G. Burtless, 1997, Can Families Smooth-Variable Earnings?, *Brookings papers on Economic Activity*, 229-303.
- Due, J. og J.S.Madsen, 2003, Fra magtkamp til consensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model, *Jurist- og Økonomforbundets Forlag*, København
- Det Økonomiske Råd, 2002, *Dansk Økonomi, Efteråret 2002*.
- Det Økonomiske Råd, 2003a, *Dansk Økonomi, Foråret 2003*.
- Det Økonomiske Råd, 2003b, *Dansk Økonomi, Efteråret 2003*.
- Easterly, W. and S. Rebelo, 1993, Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation, *Journal of Monetary Economics*, 32, 417-458.
- Eaton, J. and H.S. Rosen, 1980, Taxation, human capital and uncertainty, *American Economic Review*, 70, 705-715.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Fatás, A. and I. Mihov, 1999, Government Size and Automatic Stabilizers, *International and Intranational Evidence*, CEPR Discussion Paper 2259.

- Faulkner, E.J., 1960, *Health Insurance*, New York.
- Frankel, J.A. and A.K. Rose, 1998, The Endogeneity of the Optimal Currency Area Criteria, *Economic Journal*, 108, 449, 1009-1025.
- Frederiksen, A. og J.V. Hansen, 2002, Skattereformer – Dynamiske effekter og fordelings effekter, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.
- Galasso, V. og P. Profeta, 2002, The political economy of social security: A survey, *European Journal of Political Economy*, 18, 1-29.
- Gordon, R. and H.R. Varian, 1988, Intergenerational Risk Sharing, *Journal of Public Economics*, 37, 185-202.
- Green Pedersen, C., M.B. Klitgård, og A.S. Nørgaard, 2004, Den danske velfærdsmodel – Politologiske, sociologiske og institutionelle dynamikker – en rapport til velfærdskommissionen, 2004:1, Velfærdskommissionen.
- Gruber, J., 1997, The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance, *American Economic Review*, 87, 192-205.
- Harsanyi, J.C., 1955, Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility, *Journal of Political Economy*, 63, 309-321.
- Jappelli, T. and M. Pagano, 1989, Consumption and Capital Market Imperfections: An International Comparison, *American Economic Review*, 79, 1088-1105.
- Kalemi-Ozcan, S., B. Sørensen and O. Yosha, 2000, Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations, Working Paper, Federal Reserve Bank of Kansas.
- Knieser, T.J. and J.P. Ziliak, 2002, Tax Reform and Automatic Stabilization, *American Economic Review*, 92, 590-621.
- Knight, F.H., 1921, *Risk, Uncertainty and Profit*, Chicago University Press, Chicago (reprinted version 1971).
- Konow, J., 2003, Which Is the Fairest One of All? A Positive Analysis of Justice Theories, *Journal of Economic Literature*, XLI, 1188-1239.
- Lewis, K. 1999, Trying to Explain the Home Bias in Equities and Consumption, *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 571-608.
- Lindbeck, A., 1995, Hazardous Welfare-State Dynamics, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 9-15.
- Lindbeck, A., 1997, Incentives and social norms in household behavior, *American Economic Review*, Vol. 87:2, 370-377.
- Lindbeck, A., S. Nyberg and J.W. Weillbull, 1999, Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State, *Quarterly Journal of Economics*, 114, 1-35.
- Lindbeck, A., S. Nyberg, and J.W. Weillbull, 2003, Social Norms and Welfare State Dynamics, *Journal of the European Economic Association*, 1, 533-542.
- Mendoza, E.G., G.M. Milesi-Ferretti and P. Asea, 1997, On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture, *Journal of Public Economics*, 66, 1, 99-126.
- Molho, I., 1995, *The Economics of Information – Lying and Cheating in Markets and Organizations*, Blackwell.
- OECD, 1994, *The Job Study*.
- OECD, 1997, *Employment Outlook*, July.
- OECD, 1999, *Policy Briefs – Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, October.

- OECD, 2000, OECD in Figures.
- Okun, A.M., 1975, Equality and efficiency: The big trade-off, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Pauly, M.V., 1968, The Economics of Moral Hazard: Comment, *American Economic Review*, 58, 531-537.
- Pedersen, P.J. and N. Smith, 2002, Unemployment Traps and Financial Disincentives to Work, *European Sociological Review*, 18, 271-288.
- Pedersen, P.J. og N. Smith, 2003, Kan det betale sig at arbejde? I Smith, N., P.J. Pedersen, S. Pedersen og M.L. Schultz-Nielsen, *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, Rockwool Fondens Forskningsenhed, København.
- Pedersen, Peder J., M. Pytlikova and N. Smith, 2004, Selection or Network Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990-2000, IZA Discussion Paper.
- Pestieau, P., 1994, Social Protection and Private Insurance: Reassessing the Role of Public Sector versus Private Sector Insurance, *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 19, 81-92.
- Pestieau, P., 2003, Social Insurance and Redistribution, Ch. 10 in T.M. Andersen and P. Molander (eds), *Alternatives for Welfare Policies*, Oxford University Press.
- Pissarides, C., 1998, The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure, *European Economic Review*, 42, 155-184.
- Rainwater, L., 1979, Stigma in Income-Tested Programs, Ch. 2 in I. Garfinkel, *Income-Tested Transfer Programs – The Case for and Against*, Academic Press, New York.
- Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- Rodrik, D., 1997, *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Studies, Washington.
- Rodrik, D., 1998, Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, 106, 997-1032.
- Rothschild, M. and J.E. Stiglitz, 1976, Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information, *Quarterly Journal of Economics*, 90, 629-50.
- Sandmo, A., 1998, The welfare state: A theoretical framework for justification and criticism, *Swedish Economic Policy Review*, 5, 1, 1-11.
- Sarantis, N. and C. Stewart, 2003, Liquidity Constraints, Precautionary Saving and Aggregate Consumption: An International Comparison, *Economic Modelling*, 20, 1151-1173.
- Schotter, A., 1999, *Microeconomics – A Modern Approach*, Addison-Wesley Longham.
- Sinn, H.-W., 1995, A Theory of the Welfare State, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 495-526. Also in Andersen and Moene.
- Sinn, H.-W., 1995, The Welfare Economics of the Welfare State, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 469-476.
- Sinn, H.-W., 1998, European Integration and the Future of the Welfare State, *Swedish Economic Policy Review*, 5, 113-132.
- Storesletten, K., C.I. Telmer and A. Yaron, 2002, The Welfare Costs of Business Cycles Revisited: Finite Lives and Cyclical Variations in Idiosyncratic Shocks, NEBR Working Paper No. W8040.

- Summers, L., J. Gruber and R. Vegara, 1993, Taxation and the structure of labour markets, *Quarterly Journal of Economics*, 94, 385-411.
- Sørensen, P.B., 1997, Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem? *Economic Policy*, 25, 223-264.
- Sørensen, P.B., 2000, The Case for International Tax Co-ordination Reconsidered, *Economic Policy*, 31, 429-472.
- Tanzi, V., 2000, Globalization and the Future of Social Protection, IMF Working Paper, WP/00/12.
- Tanzi, V. and L. Schuknecht, 2000, Public spending in the 20th century. A global perspective, Cambridge University Press.
- Temple, J., 1999, The new growth evidence, *Journal of Economic Literature*, 37.
- Thurow, L., 1971, The income distribution as a pure collective good, *Quarterly Journal of Economics*, LXXXV, 327-336.
- Townsend, R.M., 1995, Consumption Insurance: An Evaluation of Risk-Bearing Systems in Low-Income Economies, *Journal of Economic Perspectives*, 9, 83-102.
- van den Noord, P., 2001, The size and role of automatic stabilizers in the 1990s and beyond, OECD Working Paper
- Varian, H., 1980, Redistributive taxation as social insurance, *Journal of Public Economics*, 14, 49-68.
- Velfærdskommissionen, 2004, Velfærd kommer ikke af sig selv – Analyserapport.
- Vickrey, W.S., 1945, Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk, *Econometrica*, 13, 215-236.
- Wildasin, D.E., 1995, Factor Mobility, Risk and Redistribution in the Welfare State, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 527-546.
- Wildasin, D.E., 2000a, Factor Mobility and Fiscal Policy in the EU: Policy Issues and Analytical Approaches, *Economic Policy* 31, 337-378.
- Wildasin, D.E., 2000b, Market Integration, Investment in Risky Human Capital, and Fiscal Competition, *American Economic Review*, 90, 73-95.
- Zodrow, G.R. and P. Miekovsky, 1986, Pigou, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics*, 19, 356-370.