

Spændinger i velfærdsstaten

Poul Erik Mouritzen

Det danske samfund har en betydelig sammenhængskraft, der udspringer af tillid til og tro på, at ens medborgere er motiveret af gode hensigter. Derfor kan der samfundsmæssigt handles kollektivt og effektivt; men samtidig står vi over for det paradoks, at det danske velfærdssamfund i sig bærer kimen til sin egen undergang.

Velfærdsstaten er præget af interne spændinger, der gør det sværere og sværere at være ansvarlig politiker: Det koster at regere, og det bliver stadigvæk vanskeligere at varetage ideelle, langsigtede samfundsmæssige mål, der rækker ud over hensynet til egen overlevelse ved næste valg. Det bliver sværere og sværere at opretholde både et sundt demokrati og en sund økonomi.

Velfærdsstaten har naturligvis en finansierings- og en udgiftsside. Mange og stærke mekanismer trækker i retning af højere udgifter, mens de kræfter, der reducerer udgifterne eller holder dem i ave, er få og svage. Nogle mekanismer er generelle og præger alle samfund, hvor man fordeler ressourcer gennem politiske beslutningsprocesser. Andre er specielle for den danske samfundsindretning.

De generelle mekanismer

Informationskævheder

I den daglige drøftelse er forholdet mellem politikere og offentligt ansatte uproblematisk: Politikerne beslutter, og de ansatte udfører loyalt beslutningen; men måske er det snarere sådan, at der i en vis udstrækning er tale om et spil mellem de to grupper. Måske er politikerne en gruppe, der på vælgernes vegne efterspørger offentlig service, mens de

offentligt ansatte er en gruppe, som udbyder service. Når udbyderne typisk har monopol på leverancen af ydelserne, opstår der et misforhold mellem de informationer, de to grupper har. Den offentligt ansatte kan fx holde de sande omkostninger skjult for politikerne.

Det kan diskuteres, hvad informationsmonopolet bruges til, og hvilke effekter det har. Nogle mener, det fører til større budgetter end nødvendigt. Andre hævder, at virkningen er mindre produktion eller lavere effektivitet blandt de offentligt ansatte, end tilfældet ville være, hvis politikerne kendte de sande omkostninger; men begge dele er et problem.

Afkoblingen mellem ydelse og nydelse:

Offentlig service som private goder

I et markedssystem signaleres den enkelte forbrugers ønskeseddel gennem køb af varer og tjenesteydelser. Ønsker forbrugeren at erhverve et gode, må han betale markedsprisen. Køber vedkommende faktisk godet, signalerer han eller hun, at det er mere værd, end det som alternativt kunne være købt. Nydelse og ydelse er koblet sammen. Der er et direkte bånd mellem finansiering og forbrug.

I en politisk beslutningsproces kan individet derimod i mange tilfælde få del i goderne uden at skulle betale, fordi offentligt tilvejebragte goder som hovedregel finansieres ved skatter, der pålignes alle indbyggere, uanset om og i hvilket omfang de nyder godt af de offentlige ydelser. Derfor skævvrides beslutningsprocessen i den offentlige sektor. Mange offentligt udbudte ydelser nydes individuelt eller privat, men de betales i fællesskab. Beslutninger om at bruge flere penge på et givet område (eller skære ned på området) har således relativt store konsekvenser for en forholdsvis lille gruppe af individer omfattende de offentligt ansatte og de borgere, der nyder godt af den pågældende ydelse. Omvendt rammer de finansielle konsekvenser i form af forøgede (eller lavere) skatter en meget stor gruppe, men kun marginalt. De grupper, der drager fordel af et større offentligt udbud, har derfor en betydelig tilskyndelse til at signalere stærke ønsker om højere udgifter, mens skatteborgerne ikke i samme grad stimuleres til at gå imod bedre service på det enkelte område, fordi det – isoleret set – er uden mærkbar betydning for deres skattebetaling.

1-3 reglen

Vi taler ofte om borgmester- eller statsministereffekten og tænker på, at det hyppigt går borgmesterens eller statsministerens parti godt ved det første valg efter tiltrædelsen. Noget tyder på, at det er rigtigt, i hvert fald når det gælder borgmestere; men det er ikke altid tilfældet. Tværtimod koster det typisk 2 ¼ pct. af stemmerne at besidde regeringsmagten. Det kan hænge sammen med, at vælgerne straffer og belønner med forskellig vægt. Lidt populært sagt: Vi straffer tre gange så hårdt, som vi belønner. Hvis en regering gennemfører en forbedring af en vis størrelse, står den måske til en vælgermæssig gevinst på 1.000 stemmer. Hvis den senere, fx af økonomiske årsager, føler sig tvunget til at fjerne forbedringen, vil det vælgermæssige tab ifølge 1-3 reglen være 3.000 stemmer. Hvis nogen tænker på efterlønsindgrebet, er det ikke helt ved siden af.

1-3 reglen viser, hvor svært det er for politikerne at flytte om på ressourcerne i den offentlige sektor. Lad os tage en kommune, hvor man gennem en årrække har opereret med et højt serviceniveau på børneområdet. Lad så børnetallet falde med fem pct., mens antallet af ældre stiger med fem pct. Det vil næppe betyde en tilsvarende omflytning af ressourcer fra børne- til ældresektoren. Også tilpasninger af ressourceforbrug lider under en skævhed. Når behovet går ned, falder budgetterne sjældent i samme takt. Når behovet derimod går op, vokser budgetterne typisk næsten svarende til stigningen. Tilsvarende kan det hænge sammen med 1-3 reglen, at kommunerne reagerer forskelligt på positive og negative »chok«. Hvis de økonomiske muligheder forringes, løses budgetproblemet ofte ved skattestigninger, mens en forbedring af økonomien hyppigt fører til højere udgifter.

De specielle danske træk

Konsekvenserne af de tre generelle mekanismer er ikke de samme alle steder. I det enkelte land er der opbygget en lang række institutioner, som hver for sig og i et samspil kan forstærke eller svække deres effekter. Den danske velfærdsstats indretning trækker i retning af at forstærke deres virkninger på væksten i de offentlige udgifter.

Det institutionaliserede, professionaliserede og korporative system

Den danske velfærdsmodel bygger i stor udstrækning på skattefinansiering og universelle ydelser, der kommer alle til gode. Folkevalgte organer har ansvaret for finansieringen af den offentlige service, som

på nærmere vilkår stilles til rådighed for i princippet alle samfundets borgere. Hertil kommer, at hovedparten af den offentlige service også produceres i offentligt regi i stærkt professionaliserede institutioner. Det kan selvsagt forstærke den manglende informationsbalance mellem den politiske (og administrative) ledelse og de serviceproducerende institutioner. Det trækker yderligere i retning af voksende offentlige udgifter.

Formelt er forholdet mellem ledelse og medarbejdere uden problemer. Der er tale om et hierarki, hvor lederen kan udstikke retningslinier, udstede tjenestebefalinger og har en række sanktionsmuligheder over for medarbejderne. Men i Danmark spiller også de ansattes faglige organisationer en stor rolle. For det første er de legitime deltagere i mange beslutninger om løn og arbejdsvilkår. For det andet er der en række stærke formelle og uformelle normer, der regulerer forholdet mellem ledelse og medarbejdere på den enkelte institution, og som giver de ansatte betydelige sanktionsmuligheder over for en modvillig leder.

Hierarkiet eksisterer således side om side med de faglige organisationers store indflydelse, som i kombination med specielt de tætte relationer mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen gør, at hierarkiet kan vendes på hovedet, så de offentligt ansatte har direkte kanaler til den politiske ledelse, som kan aktiveres i tilfælde af utilfredshed. Den direkte vej udvides yderligere gennem de offentligt ansattes tyngde i kommunalbestyrelserne, hvor ikke mindst lærernes overrepræsentation med en faktor fem er markant.

Disse institutionelle træk danner rammen om enhver dansk institutionsleders ageren. Han eller hun vil derfor typisk forsøge at sikre fred og ro på arbejdspladsen og med det formål for øje indgå i en alliance med mellemledere, tillidsmænd og øvrige personale. Der kan være tale om en defensiv strategi, hvor lederen beskytter sig selv mod intern kritik. Eller lederen kan anvende en offensiv strategi, hvor han eller hun opbygger en »støttekapital«, som – rigtigt anvendt – kan motivere medarbejderne til at støtte ledelsen. Lederen kan anvende både den skæve information og de ansattes direkte adgang til den politiske ledelse til egen fordel.

Mange af de nævnte træk gør sig også gældende i private virksomheder, men der er den store forskel, at den private virksomhed skal overleve på et marked. Det skal den offentlige serviceproducerende institution kun sjældent.

Det usynlige finansieringsystem

Det danske skattesystem er genialt, hvis man ønsker en stor velfærdsstat. Det er nemlig indrettet, så den typiske dansker stort set er holdt op med at interessere sig for, hvad han betaler i skat. Det er der flere årsager til.

Kildeskatten betyder, at kommune-, amts- og stats- (ja sågar kirke-) skatten indkræves, før lønnen udbetales. Det har fire konsekvenser. For det første er der ikke nogen, der ved, hvad den betalte skat går til, og hvor meget der betales. For det andet er man ligeglad. Fokus er på efterskatten. Ved slutopgørelsen er der ingen, der er interesseret i hvad og hvor meget, der er gået til stat, amt og kommune, eller hvor meget, der er betalt i skat i det foregående år. Slutopgørelsen ses snarere som en lottoseddel. Måske er man blandt de heldige, der skal have penge tilbage. Så er dagen reddet. Eller måske skal man betale restskat. Det er knap så godt. At man, siden man sidst sad med sin slutopgørelse, har erlagt 100.000 eller 200.000 i indkomstskat, er simpelthen blevet irrelevant. For det tredje kan den enkelte ikke overskue skatteberegningen. Ganske vist kan man på nettet få beregnet skatten, men de mange mellemregninger ser man ikke mere. For det fjerde er de månedlige lønsedler blevet så komplicerede, at de stort set er uforståelige. Løn, tillæg, ATP, særlig pensionsopsparing og arbejdsmarkedsbidrag indgår sammen med fradrag og trækprocent i et sammensurium af regnestykker, der næsten tvinger den enkelte lønmodtager til at koncentrere sig om det, der er forståeligt, nemlig hvad der gik ind på bankkontoen. Skatten af den sidst tjente krone er godt maskeret.

Sådan skal et skattesystem se ud, hvis man ønsker, at politikerne frigøres fra upopulære valg. De bliver jo nemlig stort set ansvarsfrie, hvis de langsomt år for år lader skatten stige. Og sådan må det være, hvis man ikke vil ødelægge motivationen for den enkelte til at gøre en ekstra indsats!

Det er ingen naturlov, at et skattesystem er indrettet sådan. Før kildeskattens indførelse for 30 år siden var enhver borger i samfundet klar over, hvad han eller hun betalte i skat. Pengene blev betalt i to årlige rater på kommunekontoret året efter. Er det mon et tilfælde, at den nye ejendomsværdiskat, der har afløst lejeværdi af egen bolig, er lagt ind i kildeskattesystemet, selvom den ikke er knyttet til indkomsten?

Hvor mange danskere kender deres samlede betaling af moms? I andre lande står der »state tax« på bon'en i supermarkedet. Det minder borgeren om, at der betales skat. Sådan har vi ikke indrettet os! Og

hvad med betaling af realrenteafgiften? Godt nok ser man en gang om året, at der er trukket et beløb, men hvad pokker, det er jo noget, man først mærker om 10 eller 20 år, når man skal på pension, så hvorfor bekymre sig om det? Oven i kommer så nærmest et hav af afgifter og skatter på et uendeligt antal varer og tjenesteydelser.

Velfærdsstatens finansieringsside er godt og grundigt skjult for vælgerne. Og uvidenheden er helt svarende dertil.

Illusioner og inkonsistente vælgere

Men det går jo meget godt, kunne man sige; da er det værd at huske på, at den usynlige finansiering af velfærdsstaten har negative konsekvenser, fordi den skaber illusioner og inkonsistente holdninger. Vælgerne har ikke et realistisk indtryk af, hvad velfærdsstatens ydelser koster, og den enkelte vælgers skattepolitiske holdninger harmonerer ikke med vedkommendes udgiftspolitiske ønsker. Populært sagt: Man ønsker på samme tid højere udgifter og lavere skatter.

Det kan diskuteres hvor stor en andel af vælgerne, der har sådanne inkonsistente holdninger. Lidt afhængigt af opgørelsesmetoden viser undersøgelser, at det drejer sig om mellem $\frac{1}{3}$ og $\frac{2}{3}$. De inkonsistente holdninger trives især i to grupper: De offentligt ansatte (producenterne) og dem, der er afhængige af offentlige ydelser (brugerne). Det er kimen til en ond cirkel: Jo flere offentligt ansatte og jo flere, der bliver stærkt afhængige af offentlige ydelser, desto mere markante er de inkonsistente holdninger. Jo mere de dominerer, desto større vil presset være på de offentlige udgifter, hvilket trækker i retning af større offentlige udgifter, flere offentligt ansatte, og flere der bliver afhængige af offentlige ydelser. Det skaber flere vælgere med inkonsistente holdninger osv. osv.

Illusioner – forkerte forestillinger om skattebetalinger og ydelsernes reelle omkostninger – og inkonsistente holdninger skaber risiko for en vækst i de offentlige udgifter, som er større, end den borgerne ville ønske, hvis de havde den rigtige information. Det er illusionerne, der ligger til grund for de mange undersøgelser af borgernes betalingsvillighed, der gennem år og dag gennemføres af uafhængige analysebureauer, interesseorganisationer og nogle gange af offentlige myndigheder og institutioner. Der er næsten altid tale om undersøgelser, som kun fanger dele af problemet op. Fx spørger man, om folk går ind for et bedre miljø, afskaffelse af ventelister, bedre forhold i skolen osv. osv., og om de er villige til at betale en ekstra skat herfor. Der er ikke tale om forsk-

ning, men om politisk kampagne. Befolkningens betalingsvillighed er formentlig væsentlig mindre, end vi hører i den offentlige debat.

Velfærdskoalitionen

År tilbage luftede den amerikanske forsker Anthony Downs det synspunkt, at vælgerne som tendens undervurderer nytten af de offentlige ydelser. Han tog grueligt fejl, hvis det var tænkt som en generel påstand. Hans datidige, amerikanske fantasi rakte næppe så langt, at han kunne forestille sig et repræsentativt demokrati, hvor omkring $\frac{2}{3}$ af alle vælgere var afhængige af velfærdsstaten. Når en så stor andel af vælgerne lever af det offentlige – enten som ansatte eller som modtagere af indkomstoverførsler – vil vælgerkorpset næppe undervurdere nytten af offentlige ydelser. Downs kunne næppe heller forestille sig et samfund, hvor stort set alle børnefamilier er afhængige af offentlige pasningsordninger, fordi både mor og far er på arbejde.

Da han fremsatte sit synspunkt, var der i Danmark 236.000 offentligt ansatte, ca. 440.000 folkepensionister og 189.000 helårsmodtagere af indkomstoverførsler. I dag er disse tal vokset til henholdsvis 812.000, 710.000 og 879.000. Totalt set lever således ca. 2,4 millioner mennesker af det offentlige.

Man har brugt betegnelsen »velfærdskoalitionen« om den gruppe af vælgere, der er stærkt afhængig af offentlig indsats. Nærmere bestemt omfatter den de vælgere, der, som ansatte eller som ydelsesmodtagere, oppebærer mere end halvdelen af deres indkomst fra det offentlige. I alle 275 danske kommuner udgør velfærdskoalitionen mere end halvdelen af vælgerne. Den udgør lige knap $\frac{2}{3}$ af alle vælgere i Danmark. Og så er der ikke taget hensyn til forældre til børn, der bliver passet eller går i skole, mennesker, hvis forældre bliver plejet af det offentlige, eller lønmodtagere, som er på dagpenge i mindre perioder i løbet af året.

Velfærdskoalitionen er ikke en homogen størrelse, der handler som en enhed. Man kan endog hævde, at forskellige parter i koalitionen har modsatrettede interesser. Offentligt ansatte har ikke interesse i, at indkomstoverførslerne forbedres, og vil næppe gå på gaderne for at kæmpe imod besparelser på dette område. Omvendt har modtagere af indkomstoverførsler ikke nogen generel interesse i, at det offentlige forbrug stiger. Velfærdskoalitionens størrelse siger imidlertid noget om, hvor mange vælgere, der potentielt har »noget i klemme«, når der bliver inddraget privilegier. Det er i denne gruppe, at politikerne for alvor har noget at tabe.

Jerntrekanterne

Medierne omtales ofte som den fjerde magt i samfundet side om side med den lovgivende, dømmende og udøvende. De skal, siger man, sikre, at der ikke sker magtmisbrug og overgreb mod minoritetsgrupper eller enkeltindivider; men i virkelighedens verden udspiller sig snarere en særpræget symbiose mellem medier, interesseorganisationer og folketingsmedlemmer. Medierne opdyrker enkeltsager, som folketingsmedlemmer og interesseorganisationer står i kø for at give et ord med på vejen. Interesseorganisationerne planlægger nøje aktiviteter, der kan bringe deres sag frem i medierne, helst på en sådan måde at landspolitikerne tvinges til at reagere. Eller folketingspolitikere ser en fordel i at dyrke lokale sager, som kan bringes frem i medierne, ofte i samklang med relevante interesseorganisationer.

I samspillet mellem medierne, interesserne og landspolitikerne står kommunerne typisk som passive tilskuere på sidelinien. Men i modsætning til tilskuernes rolle i en fodboldkamp, spilles bolden lynhurtigt over sidelinien, hvor kommunerne forventes at reagere. Det sælsomme samspil lader os forstå, at det kommunale selvstyre har spillet fallit i varetagelsen af befolkningens velfærd. En paradoksal situation i et land, der har en af verdens største offentlige sektorer.

Jerntrekanterne mellem medier, interesser og landspolitikere gør kommunalpolitikere magtesløse. De bliver brikker i et spil, som de ikke har en jordisk chance for at kontrollere. Jerntrekanterne er da en fjerde mekanisme, som medvirker til at skabe skævheder i beslutningsprocessen. Hvor mediernes ideale rolle var at forhindre undertrykkelse af minoriteter, er det blevet jerntrekanternes rolle at styrke minoriteternes tyranni.

De demokratiske institutioner

Endnu er vi ikke ved vejs ende. Kollektive beslutninger præges også af markante skævvridninger, når interesserne udmøntes. Krav fra enkeltborgere og organiserede interesser filtreres, før de når frem til politikere, der derfor udsættes for et »skævt« billede af, hvad borgerne egentlig ønsker. Denne filtrering sker på flere måder. Indflydelsen fra de faglige organisationer og jerntrekanterne er to eksempler. Hertil kommer brugerbestyrelser, som – deres ideelle begrundelse til trods – kan medføre en skæv interesserepræsentation mellem sektorområder og mellem ressourcestærke og -svage personer. Faktisk bliver de en slags »statsanerkendte interesseorganisationer«, som optræder i

alliance med de serviceproducerende institutioner og dermed forstærker presset på politikerne. Dette kan så yderligere skærpes gennem udvalgsstyret i kommuner og amter, der giver institutioner, personale og brugere deres egne »repræsentanter« på det politiske niveau. Nok skal udvalgene administrere området, men de kommer let til at spille rollen som udgiftsadvokater både i forhold til de øvrige udvalg og til økonomiudvalget, men det gælder også de enkelte udvalgsmedlemmer i forhold til deres partigrupper.

Et yderligere problem med de demokratiske institutioner er, at vælgerne (læs: hele vælgerkorpset) aldrig høres, når det gælder udgifts- og skattepolitiske beslutninger. På nationalt niveau er det ifølge grundloven ikke muligt at lægge forslag vedr. skatter og afgifter ud til folkeafstemning. På kommunalt niveau er der ikke noget til hinder for det, men skatteyderhensynet har ikke nogen legitim plads i den årlige budgetlægningsproces, hvor institutioner, personale og brugere har eksklusiv adgang. Denne skævhed har fået lektor Jens Blom-Hansen til at foreslå, at den kommunale skatteprocent hvert år skal godkendes ved en folkeafstemning.

Også valgsystemet kan være et problem. Lave spærregrænser lyder umiddelbart demokratisk rigtigt, men har konsekvenser. Det proportionale valgsystem skaber alt andet lige svage regeringer både nationalt, kommunalt og amtsligt. Koalitioner bliver afgørende for evnen til at vinde og fastholde magten og for evnen til at regere; men koalitioner koster. Med kendskab til 1-3 reglen behøver man ikke kunne den store tabel for at forudsige, hvad der skal betales de mange små partier for at lægge stemmer til. De små partier er dyre for Danmark, men gode for særinteresserne. Det er en funktion af en demokratisk institution, valgsystemet.

Institutionelle modtræk

»Systemet« er ikke ganske blottet for modtræk. I kølvandet på forståelsen af de ekspansive kræfter er der udviklet forskellige modtræk. Ikke mindst i forbindelse med budgetlægningen i stat og kommuner. Der er indført budgetteringsrammer, det udvidede totalbalanceprincip, taxameterstyring og »en-pose-penge« princip, mens refusionerne til kommunerne er afskaffet. Sigtet er at fremme den udgiftspolitiske styring.

En central institution i det danske velfærdssamfund er budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne. Det er blevet hævdet, at

denne institution er med til at undertrykke særinteresserne til fordel for det overordnede udgiftspolitiske hensyn. Det kan diskuteres. Man kan med samme ret hævde, at kommuneforhandlingerne er med til at legitimere særinteresserne. Hvis de kommunale organisationer, Amdsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening, repræsenterer deres medlemmers interesser, kan man med rimelighed mene, at de er aktører, der gennem deres organisationer år for år presser på for højere udgifter. Kommunerne er derfor – set fra statens side – at betragte som en særinterese på linie med de øvrige særinteresser. Via kommuneforhandlingerne udsendes der »signaler« til amter og kommuner. Forhandlingerne afdækker normer for, hvad der er legitim adfærd, idet normerne aflæses af, hvordan kommunernes repræsentanter agerer. Set udefra, og formentlig også set fra den enkelte kommunes side, er ekspansiv adfærd acceptabel. Jo større råderum for kommunerne, jo mere succesrige fremstår de kommunale forhandlere i medierne.

Hertil kommer, at de årlige rammer er med til at fremme strategisk adfærd i kommunerne. Den enkelte kommune tvinges til at tænke nøje over, hvordan man skal agere på kommuneaftalerne. Hvis vi igen antager, at de kommunale organisationer repræsenterer kommunernes interesser, er et stort råderum godt, mens det modsatte er skidt. Det vil sige, at det må være i den enkelte kommunes interesse at få et så stort råderum som muligt. Hvis det er tilfældet, må man forvente, at kommunerne vil agere med størst muligt fremtidigt råderum for øje. Da resultatet af de årlige kommuneforhandlinger er usikkert, vil tilskyndelsen for den enkelte kommune til at reducere udgifterne eller skatterne, når mulighederne måtte være der, være minimal.

Det er en overvejelse værd, om ikke budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne, frem for at være en del af løsningen snarere er en del af problemet: Er budgetsamarbejdet i bedste fald uden betydning eller fremmer det væksten i den offentlige sektor?

Trusler mod velfærdsstaten

De stærke ekspansive kræfter medfører ikke i sig selv, at systemet bryder sammen, men kimen til undergang ligger indbygget. Den vil kunne udvikle sig under visse omstændigheder. Godt nok ser den danske velfærdsstat ud til at trives forholdsvis godt i disse år, fordi der er en række gunstige betingelser til stede; men den dag disse omstændigheder ændres, vil velfærdsstaten for alvor være truet. Der er i hvert fald fire forhold, som kan påvirke velfærdsstatens fortsatte eksistens

i dens nuværende form: de ydre konjunkturer, de autonome politikere, middelklassens opbakning og den sociale kapital. Disse forhold skal medtænkes, hvis man vil forstå velfærdsstatens mulige fremtid. Spændingerne stammer ikke kun fra de institutionelle mekanismer, der er behandlet ovenfor. De hænger i mindst samme grad sammen med de fire nævnte forhold.

De ydre konjunkturer

Når man taler om presset på velfærdsstaten, tænkes der normalt på det, der er synligt, måleligt og forudsigeligt. Ændringer i demografiske og sociale forhold udgør én kilde til pres. Det er velkendt, at antallet af skolebørn stiger med 100.000 i de kommende år, at antallet af ældre øges med 50 pct. over de næste 30 år, og at antallet af flygtninge, indvandrere og efterkommere vil være fortsat stigende. Det er også et veletableret dogme, at der før eller siden vil komme en ny lavkonjunktur. Hvornår den kommer, og hvor langvarig den bliver, er mere usikkert.

Hver for sig kan disse sociale og økonomiske udfordringer måske håndteres af den danske velfærdsstat; men hvis forandringerne skulle komme på én gang, kan man betvivle systemets evne til at manøvrere i forhold til det ydre pres. De politiske omkostninger vil gøre det svært på én gang at reducere velfærdsstatens ydelser og at sætte skatterne i vejret. Mere sandsynligt vil det være, at politikerne tyr til det middel, der blev brugt i 70'erne, nemlig at gældsætte staten. Man må så håbe, at der vil være mennesker tilbage, der kan fortælle politikerne, at de stadig betaler af på 70'ernes gæld, og at man anno 2001 var i en situation, hvor de statslige personskatter var tæt på at kunne afskaffes, hvis 70'ergenerationen dengang havde valgt selv at bære omkostningerne.

Skal man i fremtiden kunne mestre det antydede ydre pres, forudsætter det, at andre – stabilitetsskabende – faktorer ikke bryder sammen. Hermed tænkes på en række væsentlige forudsætninger for, at velfærdsstaten tilsyneladende trives i bedste velgående. De forudsætninger findes ikke nødvendigvis om en generation eller to.

Konsekvenserne af partisystemet og den uklare ansvarsfordeling: De autonome politikere

Under overfladen lever partisystemet i bedste velgående, fordi partierne stadig – i det enkelte menneskes bevidsthed – er det centrale pejlemærke for at vurdere politik og handle politisk. Langt de fleste

mennesker i Danmark kan se partisystemet for deres indre blik. De kan placere partierne i forhold til hinanden og indplacere sig selv i forhold til partierne.

At være det pejlemærke, der forenkler en kaotisk virkelighed, er partisystemets vigtigste funktion i det danske samfund i dag – også når det drejer sig om kommunalpolitik. Undersøgelser af kommunalvalg viser klart partisystemets betydning. Når et parti har modvind på Christiansborg, har det også modvind i kommunerne. Omkring 70 pct. af vælgerne stemmer på det samme parti ved folketings- og kommunalvalg. Det er en vigtig sammenholdende faktor i et kommunestyre, som ellers tilsiger vælgerne at løbe efter den, der her og nu lover mest. Hvis partisystemet bryder sammen i vælgernes hoveder, som der var tendenser til i forbindelse med jordskredsvalget i 1973, vil der være lukket op for alles kamp mod alle. Den autonomi, politikerne i dag har til at modstå eller til at give efter for enhver interesse, vil så være forsvundet.

Der er imidlertid tegn på, at partisystemet er i opbrud. Man taler om »ny politik«, som omfatter holdninger til flygtninge/indvandrere, kriminalitet, miljø og udviklingshjælp, og som går på tværs af den traditionelle højre-venstre dimension.

Ved folketingsvalget i 1998 var der – om end ikke i samme omfang som tilfældet var i 1973 – usædvanligt mange, der skiftede parti og – parallelt hermed – forholdsvis mange, der traf deres beslutning om hvilket parti, de ville stemme på, relativt sent i valgkampen. På det mere jordnære, kommunale plan ser man tilsvarende tegn på et partisystem i forandring. Partierne handler mere og mere ens i det daglige. Skift på borgmesterposten sætter sig ikke mærkbare spor i den førte politik. Flertallets politiske farve er uden betydning for, om man udliciterer. Partidisciplinen har det svært. Især efter kommunalvalget i 1997 så vi eksempler på, at loyaliteten over for partiet betød mindre end muligheden for at få vigtige politiske poster. I den seneste valgperiode ser der ud til at være flere partisprængninger og eksklusioner end førhen.

Partisystemet som sammenholdskittet i samfundet, som pejlemærke i en kompliceret verden, forudsætter, at vælgerne kan se forskelle mellem partierne. Den dag, det ikke længere er tilfældet, bliver det danske velfærdssamfund en tumleplads for populistler.

Ansvarsfordelingen bliver i stigende grad kompliceret. Hvem har ansvaret for den politik, der gennemføres i den enkelte kommune?

Det kan være svært at se for den enkelte borger. En ting er, at partier, ministre og folketingsmedlemmer har meninger og udsteder løfter, som kommunerne må skaffe det finansielle råderum til at indfri. En anden ting er, at medier og interesseorganisationer fokuserer på problemer, som kommunerne også må skaffe penge til at løse. Hertil kommer spredningen af magt og indflydelse blandt politikere og organer i den enkelte kommune. Hvilke partier tilhører den dominerende koalition? Er det økonomiudvalget, der holder igen? Er det udvalgene evt. udvalgsformændene, der ikke har gjort det godt nok? Eller, hvis borgeren er kritisk over for skattestigninger, hvem har ansvaret for dem? Måske borgmesteren, fordi der ikke er andre at skyde på? Det kan være uendelig svært at afgøre disse spørgsmål. Det åbner en populistisk ladeport.

Ordet autonomi lyder pænere end ordet elitært. Men i bund og grund siges der ikke andet, end at det danske politiske system er elitært. Eliten kan slippe af sted med meget, som et flertal af befolkningen er imod. Eliten har altid haft en relativ autonomi i de nordiske velfærdsstater. Denne »elitens autonomi« var formentlig en forudsætning for, at velfærdsstaten overhovedet kunne etableres. Nu er den en forudsætning for, at velfærdsstaten ikke bryder sammen.

Middelklassen og den universelle velfærdsstat

En væsentlig egenskab ved de nordiske, universelle velfærdsstater sammenlignet med lande, der opererer med mere selektive og behovsbestemte velfærdsydelser, er statens forhold til den store middelklasse. I lande som USA, hvor velfærdsydelserne tildeles efter et trangskriterium udelukkende til de svage grupper i samfundet, er middelklassen skeptisk over for velfærden. I de nordiske lande er middelklassen i stor udstrækning modtager af velfærdsydelser og støtter generelt velfærdsstaten. Forskellen spores i de bibetydninger, der i de forskellige lande lægges i begrebet »velfærd«. Det er i USA ensbetydende med snyd, spild af penge, korrupsion o.l. I dagens Danmark er det vel et af de mest positive ord i den politiske ordbog, et ord som alle politiske partier fra yderste venstre til yderste højre gør knæfald for.

Uden middelklassens støtte ville den universelle velfærdsstat ikke kunne eksistere. Spørgsmålet er derfor, om middelklassens støtte er naturgiven i og med universaliteten i ydelserne? Den svenske forsker Bo Rothstein peger i sammenhængen på hhv. en kalkulerende, rationel og en normativ komponent.

Den rationelle komponent handler for den enkelte om, hvorvidt ydelse står i et rimeligt forhold til nydelse: Får man så meget ud af velfærdsstaten, at man ikke ser noget problem i at bidrage til den? For den store mellemgruppe i samfundet er det formentlig en noget usikker kalkule, hvis resultat varierer over livsforløbet. Man kan, når det gælder middelklassen, antage, at den ønsker service af en høj kvalitet, der kommer med en høj grad af sikkerhed, og som man bidrager til i rimeligt omfang.

Man sporer i Danmark en begyndende skepsis, når det gælder vurderingen af kvalitet og sikkerhed. Det mest konkrete spor er de mange, der har tegnet sygeforsikringer ud fra en forventning om, at sygehusvæsenet ikke står klar, den dag behovet opstår. Også når det gælder alderdommen, er der formentlig flere og flere, som forventer, at de selv må betale, når behovet banker på. Den manglende lyst blandt de unge til at bidrage til efterlønsordningen bunder måske i en tro på, at den nok er afskaffet, når de bliver 60 år.

Det tredje punkt er spørgsmålet, om man selv bidrager i rimeligt omfang. Som nævnt tidligere har de fleste mennesker i Danmark næppe en særlig præcis forestilling om, hvad de egentlig betaler i skat, og det er temmelig umuligt bare at danne sig et skøn over, om man bidrager i »rimeligt« omfang. Et væsentligt udviklingstræk i det seneste årti er imidlertid den voldsomme stigning i den andel af den erhvervsaktive befolkning, der betaler topskat. Det forhold, at omkring 40 pct. af lønmodtagerne (mod ti pct. for nogle få år siden) i dag betaler omkring $\frac{2}{3}$ af den sidst tjente krone kan vise sig at få ganske betydelige politiske (og i øvrigt også økonomiske) konsekvenser, fordi marginals-katten formentlig i betydeligt omfang påvirker følelsen af, hvad man bidrager med.

Der er – ved siden af den rationelle – også en normativ komponent på spil. Det er den, Rothstein kalder velfærdsstatens moralske logik. Han understreger, at den måske især indgår med vægt for befolkningsgrupper, hvis rationelle kalkule antyder et balanceforhold plus/minus nul. Hvis med andre ord nyttekalkulen giver et uklart resultat, vil den moralske vurdering spille ind med en større tyngde.

Den sociale kapital

Jeg påstod i indledningen, at det danske samfund har en betydelig sammenhængskraft: Den »sociale kapital« er større end i de fleste andre samfund. Vi danskere har gennemgående tillid til, at vores medmen-

nesker ikke bevidst vil gøre os skade, og at de måske i bedste fald vil hjælpe os, hvis vi har brug for hjælp. Tilliden til vore politikere er, trods al snak om politikerlede, høj i international sammenhæng. Der eksisterer med andre ord normer og virkelighedsopfattelser, som er med til at understøtte velfærdsstatens fortsatte eksistens.

Social kapital opstår ikke ud af den blå luft. Det er blevet hævdet, at social kapital primært fostres gennem menneskers deltagelse i frivillige organisationer, ganske godt harmonerende med, at vi faktisk i Danmark har tradition for en udbygget tredje sektor, og at vi i vidt omfang bruger staten til at støtte den frivillige sektor. Ud fra denne tankegang er den største trussel mod den sociale kapital – med den amerikanske sociolog Putnams ord – at folk begynder at »bowle« alene, eller med andre ord at den tredje sektor nedbrydes. Der er nu ikke meget, der tyder på, at der skulle komme en væsentlig trussel fra den kant.

Størrelsen af den sociale kapital i et samfund hænger utvivlsomt også sammen med velfærdsstatens karakter. Ikke sådan at den ene »skaber« den anden. Snarere er der tale om et kompliceret samspil, hvor de to faktorer i nogle situationer kan forstærke og i andre nedbryde hinanden. Nylige amerikanske og svenske undersøgelser tyder på, at en stærk social og politisk tillid øger chancen for, at folk betaler deres skat/undlader skattesnyd, et eksempel på at en stor social kapital er med til at styrke velfærdsstatens institutioner. Omvendt er en effektiv, universelt dækkende og dermed tryghedsskabende velfærdsstat utvivlsomt også med til at øge tilliden mellem mennesker. Derved er velfærdsstaten med til at reproducere sig selv. Reproduktionen sker imidlertid ikke ubetinget. Den bygger på, at velfærdsstaten er der, når vi har brug for den, og at vore medmennesker ikke udnytter den til egen fordel. Når vi ikke mere kan tro på, at »de andre« – anonymt gennem systemet ganske vist, der er jo ikke i velfærdsstaten tale om, at vi går rundt og handler som den barmhjertige samaritan – vil os det bedste, reduceres vores sociale tillid. Det vil på længere sigt gå ud over velfærdsstaten. Vi er så nået til det punkt, hvor den ikke mere opbygger, men tærer på den sociale kapital. En god spiral er afløst af en ond cirkel. Hvornår det punkt nås, er der ingen der ved.

Dette bidrag har tidligere i en anden version været publiceret som »Spændinger i velfærdsstaten« i *Kommunestyrets fremtid*, red. af Rolf Norstrand og Niels Groes, 2001, AKF-Forlaget, p. 379-404.

