

Peder Martin Lysestøl og Eilef A. Meland

Velferdsstatens økonomi

Universitetsforlaget 2003

Arild Aakvik

arild.aakvik@econ.uib.no

Boken retter seg i hovedsak til studenter innen helse- og sosialfagene på bachelornivå. Det stilles ingen krav om forkunnskaper i økonomi og slik sett kan boken være interessant for lesergrupper innen fagene samfunnsøkonomi, sosiologi, statsvitenskap og andre mer tverrfaglige studier med innslag av helse- og sosialpolitikk. Det brukes mye plass på å gi en elementær innføring i samfunnsøkonomi. Boken fokuserer på helse- og sosialpolitiske spørsmål. Mindre fokus rettes mot andre spørsmål som er sentrale innenfor velferdsstaten.

Viktige komponenter i velferdsstaten er kontantytelser, helse og utdanning. Kontantytelser deler vi gjerne inn i to typer; stønadsordninger som blir utbetalt basert på tidligere innbetalinger i folketrygden (sosialforsikring) og andre sosiale ytelser som ikke er basert på tidligere inntekt. Eksempler på sosialforsikring (trygd) er arbeidsledighetstrygd, sykepenger, attføringspenger, uførepensjon, alderspensjon. Eksempler på ytelser som ikke er basert på innbetalinger til folketrygden er barnetrygd, kontantstønad, minstepensjon og sosialhjelp. Helsesektoren består både av statlig eide institusjoner, som sykehusene,

og kommunalt drevet tjenesteyting, som eldreomsorg, sosialpolitikk og primærhelsetjenesten.

To viktige begrunnelser for velferdsstaten er hensynet til effektiv allokering av ressursene samt omfordeling av ressursene basert et ikke nærmere presisert rettferdighetsbegrep. I mange tilfeller kan uregulerte markeder fungere dårlig på grunn av eksterne effekter og informasjonsproblem. Offentlig innblanding kan dermed begrunnes ved at en får en mer effektiv bruk av knappe ressurser hvor markedene fungerer dårlig på grunn av markedssvikt. Et eksempel på dette kan være arbeidsledighetstrygd som vanskelig kan tilbys av private forsikringsselskap på grunn av ugunstig utvalgsproblematikken. Omfordeling i henhold til likhet og rettferdighet er også en viktig grunn for velferdsstaten, hvor mengden og typen omfordeling vil være avhengig av verdisyn.

Andre mer spesifikke målsettinger ved velferdsstaten kan være økt levestandard for de fattigste i samfunnet, sosial integrasjon og rene administrative forhold. Velferdsstaten bør være enkel og lettforståelig, samtidig som systemet reduserer muligheten for misbruk og utnyttelse. Det er to typer

feil en kan gjøre i omfordelingspolitikken; avvise verdig trengende og gi til ikke-trengende. Problemet med overforbruk kan reduseres ved å utforme politikken slik at den minimerer insentivproblemene og problemene med redusert arbeidstilbud som følge av gunstige trygdeordninger. Problemet med underforbruk kan reduseres ved å ha ordninger som er enkle og forståelige, samt å fokusere på å gi god informasjon om hvordan de ulike ordningene fungerer. Både underforbruk og overforbruk kan være med på å undergrave støtten til velferdsstaten i befolkningen.

I tradisjonell økonomisk teori gjør en et skille mellom effektivitet og omfordeling. Problemet er at diskusjonen rundt velferdsstaten i dag i mindre grad dreier seg om avveining mellom effektivitet og fordeling, fordi det i mange tilfeller er vanskelig å skille de to komponentene. Det gjelder i særdeleshet innenfor helsesektoren. Kenneth Arrow var den første som formaliserte problemene innenfor helsesektoren i en artikkel fra 1963, med fokus på å forklare hvorfor det er vanskelig å skille mellom effektivitet og omfordeling. God helse- og sosialpolitikk er karakterisert ved at en når målene om omfordeling samtidig som en søker å minimere endrede produksjonsbeslutninger som følge av omfordelingspolitikken.

Et problem med boken er at den til tider mister noe av sin fokus. Den begynner med en god motivasjon og en føler at boken er rettet mot en spe-

sifikk lesergruppe (studenter i helse- og sosialfag). Deretter skifter den fokus til å bli en generell lærebok i samfunnsøkonomi. Det brukes mye tid på standard økonomisk teori, som for eksempel hvordan et marked fungerer og temaet arbeidsmarked og arbeidsløshet (kapittel 4). Etter min oppfatning brukes det for mye tid på teorier som er perifere i forhold til helse- og sosialpolitikk. Det er i og for seg interessant å lese om Phillips-kurven, som viser sammenhengen mellom arbeidsledighet og inflasjon, men relevansen for helse- og sosialsektoren er minimal. Dessuten har mange økonomer påpekt svakhetene ved teorien (Lucas-kritikken) og dens mangel på empirisk relevans.

I det hele tatt synes jeg diskusjonen i kapittel 4 om arbeidsmarked og arbeidsløshet er for mye preget av makroøkonomitenkning. Jeg er ikke helt overbevist om at studenter innen helse- og sosialfagene lar seg bevege av å lese «... effekten av arbeidsledighet er den tapte verdiskapningen som påvirker samfunnets bruttonasjonalprodukt (BNP).» Jeg ville vel tro at denne typen studenter er mer interessert i å diskutere individuelle konsekvenser av arbeidsledighet og hvilken effekt dette har på individuell levestandard, verdighet og sosial integrasjon i samfunnet. Diskusjonen i kapittel 4 kunne vært interessant og relevant dersom forfatterne hadde diskutert arbeidsmarkedet for helsepersonell. På dette området har det vært en heftig debatt i media anført av Norsk

Sykepleierforbund. Først og fremst har denne debatten vært relatert til den tilsynelatende knappheten på sykepleiere vi har i Norge. En kunne i kapittel 4 diskutert dette problemet, og påpekt at økt lønn ikke nødvendigvis fører til økt arbeidstilbud. Dette skyldes at en har en substusjonseffekt, som fører til økt arbeidstilbud, og en inntektseffekt, som fører til redusert arbeidstilbud.

Kapittel 5, hvor tema er måling av livskvalitet, helsetilstand og levekår, kan etter min mening også gjøres mer interessant. Spesielt når det gjelder måling av livskvalitet og helse mer generelt har det skjedd mye de senere årene. Det finnes nå mange ulike instrument for måling av livskvalitet i helse- og sosialsektoren, såkalte MAU (multi attribute utility) instrument. Denne litteraturen relaterer seg igjen til måling av QALY (quality adjusted life years) som flere i helsesektoren nå etter hvert jobber med, spesielt i spesialisthelsetjenesten. Instrumentene brukes både til å måle livskvalitet for enkeltgrupper av pasienter og livskvalitet mer generelt i befolkningen. Det er ingen tvil om at noen av disse metodene er kontroversielle, men det vil likevel være nyttig å vite fordelene og ulempene ved de ulike metodene for måling av livskvalitet og helse. Mer generelt vil nytte- kostnadsanalyser, hvor en sammenligner fordeler og kostnader ved ulike offentlige intervensjoner, være nyttig for lesere av denne typen bøker å bli introdusert for. Dette er evalueringsverktøy som er på vei inn i offentlig sektor.

Kapittel 6 har en interessant diskusjon rundt fattigdomsbegrepet. Det er vel ingen tvil om at vi også i Norge har fattigdom. Diskusjonen tar derimot ikke opp hvordan vi eventuelt kan redusere fattigdomsproblemet. De fleste vil kanskje tenke at dette er uproblematisk og at vi kan redusere fattigdom ved å ha sjenerøse støtteordninger til husholdninger med lav eller ingen inntekt. Problemet oppstår når personer begynner å jobbe. Arbeidslinjen står sterkt i Norge og de fleste er enig i at personer som har en arbeidsevne bør benytte denne i arbeidsmarkedet. Hvordan skal støtteordningene reduseres for personer som begynner i arbeid? Er det slik at ytelsene skal reduseres krone for krone ved økt inntekt? Dette er generelt en dårlig ide fordi en på den måten ikke får økt kjøpekraften ved økt arbeidstilbud. En kommer i den såkalte fattigdomsfellen. Sosialpolitikk kan være vanskelig siden en må avveie støtteordningene og effekten disse kan ha på arbeidstilbudet. De fleste er opptatt av å redusere fattigdomsproblemene. Men vi bør også være opptatt av å gjøre dette på en måte som ikke undergraver velferdsstaten. Denne bygger på at flest mulig personer er i arbeidsstyrken. Diskusjonen rundt insentiveffekter på arbeidsmarkedet av omfordelingspolitikk danner det teoretiske grunnlaget for fattigdomsbekjempelse. Dessverre er ikke dette diskutert i boken.

I kapittel 7 diskuteres makroøkonomisk stabiliseringspolitikk. Tittelen

på boken er Velferdsstatens økonomi og den er i hovedsak rettet mot studenter innen helse- og sosialfagene. Er det da formålstjenlig å ha en diskusjon rundt pengepolitikken, inflasjon og rente? Skyter vi blink ved å betrakte problemene innen helse- og sosialsektoren, eller velferdsstaten som helhet, som et stabiliseringspolitisk spørsmål? Det er lite som tyder på at vi har problem med overoppheting i produktmarkedene, slik figur 7.3 prøver å få fram, med påfølgende sterk økning i inflasjonen. Styringsrenten fra Norges Bank er i dag på et bunn-nivå. Denne renten kan være en indikator på heten i produktmarkedene generelt. Å bruke overoppheting i økonomien som argument for at vi ikke kan bruke mer på helse- og sosialsektoren er basert på et svært kortsiktig perspektiv. Det hele kan ta noen år siden vi må utdanne flere personer innen helse- og pleieomsorgen, noe vi for tiden også gjør. Hele utgiftsøkningen kan ikke komme på ett år. Det hele er mer et spørsmål om preferanser og prioriteringer mellom mange gode samfunnsformål som kjemper om de samme offentlige ressurser: skole, politi, forsvar, samferdsel, kultur, trygd og forskning, for å nevne de viktigste. Det skjer mye fornuftig verdiskapning i helsesektoren, men det skjer mye fornuftig verdiskapning i andre sektorer også, for eksempel i privat sektor. Alle kan ikke ende opp med å jobbe i helse- og sosialsektoren, selv om behovene kan virke umettelige. Men når alt kom-

mer til alt, så bruker vi faktisk mer og mer på helse- og sosialsektoren. Utgiftene øker betydelig fra år til år og det er ingenting som tyder på at utgiftsveksten skal avta.

Forfatterne prøver å forklare hvorfor pengepolitikken er svært viktig for den privatøkonomiske situasjonen, jamfør figur 7.5. Den begynner med at økt inflasjon øker rentenivået, som igjen via noen mekanismer, fører til økt behov for offentlig støtte/økonomisk sosialhjelp. Mener virkelig forfatterne at vi kan bruke inflasjon som styringsredskap i sosialpolitikken? Er sesamløsningen å ha lavest mulig inflasjon fordi det, via lav rente, reduserer antall personer med sosialhjelp? Er det optimalt å ha en rente lik null fordi dette reduserer betalingsproblemene for husholdninger med gjeld og dermed antall personer med behov for sosialhjelp? Selvfølgelig ikke. Renten er viktig for spare- og investeringsbeslutninger og dermed for aktivitetsnivået i økonomien. Det blir meningsløst å bruke pengepolitikken til noe annet enn å søke etter en størst mulig vekst for økonomien over tid.

For å få en forståelse av velferdsstatens økonomi er det essensielt å ha en forståelse av hva vi mener med positiv og normativ teori. I kapittel 7 side 219 skriver forfatterne: «Den nyklassiske tradisjon påstår at det er hensiktsmessig med større ulikheter i samfunnet.» Hvem er egentlig disse nyklassikerne det snakkes om her?

Hvilken teoretisk modell eller empiriske analyser blir utsagnet utledet fra? Det finnes ingen faglig dekning for en slik uttalelse. Det er en ting vi kan si om ulikhet. Enten er en tilhenger av mer likhet i samfunnet basert på et eller annet rettferdighetshensyn eller så bryr en seg ikke om omfordeling. Det finnes noen på den ekstreme høyresiden i amerikansk politikk (libertarianere) som mener at det offentlige ikke bør drive med omfordelingspolitikk. Men selv disse sier ikke at det er et mål i seg selv å øke ulikhetene med utgangspunkt i en ressursallokering skapt av en markedsøkonomi.

Er det mulig å skrive en objektiv bok, spør forfatterne i introduksjonen. Nei, det er mulig det ikke er det. Det bør derimot ikke forhindre oss i å skrive mest mulig objektive bøker, spesielt med tanke på at dette er en lærebok. Forfatterne skriver på side 232 om globalisering: «Men samlet sett veier de negative konsekvensene for folks levekår, for de sosiale forholdene, tyngre enn de positive sidene ved dagens globalisering.» Siden dette er en lærebok synes jeg at forfatterne bør påpeke at de aller fleste samfunnsøkonomer er uenig i dette utsagnet. Det er et politisk utsagn og ikke basert på samfunnsøkonomisk forskning. Det finnes selvfølgelig negative aspekter ved globalisering, og det er viktig å påpeke disse, men samfunnsøkonomisk forskning viser at vi overveiende ville hatt det dårligere uten internasjonal handel. I mot-

setning til forfatterne i denne boken, baserer disse økonomene seg både på teoretiske modeller og empiriske analyser i sine konklusjoner.

Boken kunne vært styrket ved å ta i bruk mer moderne teorier anvendt på helse- og sosialsektoren. Det fokuseres ikke på problemstillinger knyttet til asymmetrisk informasjon, som gir opphav til mange interessante spørsmål i helse- og sosialsektoren. Det fokuseres heller ikke på insentivproblemene som kan oppstå ved omfordelingspolitikk. Hvordan kan vi evaluere virkningen av stønadsordningene med hensyn på treffsikkerhet, nivå (er stønadene store nok til å gi en reell omfordeling?), kostnader og insentiv for arbeid? Hvilke stønadsordninger bør vi bruke; inntektstest, individbaserte indikatorer, eller ulike former for insentivmekanismer? Alle strategiene har sine fordeler og ulemper. Fornuftig politikk på området krever en avveining når det gjelder virkningen av de ulike politikkinstrumentene. Et tredje område som kunne vært tatt opp, som er diskutert ovenfor, er måling av livskvalitet med bruk av MAU-instrument.

Det brukes mye tall fra Statistisk Sentralbyrå for å illustrere og berike teksten. Problemet er at det til tider blir for mye oppramsing av tall på makroøkonominivå. Relativt få teorier blir diskutert. Det fører til at diskusjonen til tider blir overflatisk og oppramsende, og i noen tilfeller politisk preget.

Når dette er sagt, må jeg også gi

forfatterne kreditt for å skrive en bok med flere gode presentasjoner av elementær økonomisk teori av bra pedagogisk kvalitet. Min kritikk dreier seg stort sett om utvelgelse av tema, som kanskje burde vært mer gjennom-

tenkt. Boken er systematisk og oversiktlig lagt opp. Som en første tilnærming til økonomifaget for studenter som ikke har økonomi som sitt spesialområde, vil boken kunne fungere greit.