

Et velfærdsregime under pres?



Indholdsfortegnelse

HVAD KAN TRUE FREMADRETTET EFFEKTIV ANVENDELSE AF SATSPULJEMIDLER?.....	1
HVAD ER KONSEKVENSERNE?	3
HVORDAN IMØDEKOMMER VI SÅ FREMTIDENS UDFORDRINGER?	5
EN KRITIK AF SATSPULJEN SOM OMFORDELINGSMEKANISME	7

Hvad kan true fremadrettet effektiv anvendelse af satspuljemidler?

En af velfærdsstatens opgaver er at garantere dens borgere en minimumsindkomst. Fx i forbindelse med tab af arbejdsevne. Eller i tilfælde af sygdom. Værende sig i kortere tid – eller for bestandig. I den forbindelse skelnes mellem tre typer af målsætninger som velfærdsstaten skal opfylde: 1) sociale rettigheder, 2) offentlige udgifter, og 3) sociale effekter. Udover faste midler (finansloven) til social- og sundhedsområdet, bliver også drifts- og projektmidler afsat til sociale indsatser. Midlerne der her er tale om; er de såkaldte satspuljemidler.

I en kritik af forvaltningen/fordelingen af disse midler påpeger SDU professor, Bjarne Ibsen, at der er god grund til at tage hele konceptet af puljen op til revision. Bjarne Ibsen mener at hele fordelingsmodellen er præget af et sammenrend af aktører som hver i sær vil det bedste, men som samlet set ender med at få alle projekter, over en kam, til at fremstå som udelukkende succeshistorier, politiske sejre og symbolpolitik. Langt mere end de løser egentlige samfundsproblemer. Ibsens kritik bakkes op af Vibe Klarup Voetmann som er formand for frivilligrådet. Voetmann påpeger at satspuljens ”projektmageri” startede i 80’erne, og at tiden er kommet til at gøre op med den tankegang. Hun mener samtidigt at civilsamfundet er ”blevet fedtet ind i hele dette projektmageri”.¹

Jane Heitmann (Sundheds- og Ældreordfører, Venstre) udtaler sig i samme forbindelse. Hun mener at; ”det da er bekymrende hvis man ude i organisationerne føler et behov for at tale projekter op, som ikke er værd at tale om (...)”. Hun vil gerne diskutere en grundigere evaluering af satspulje-projekter.

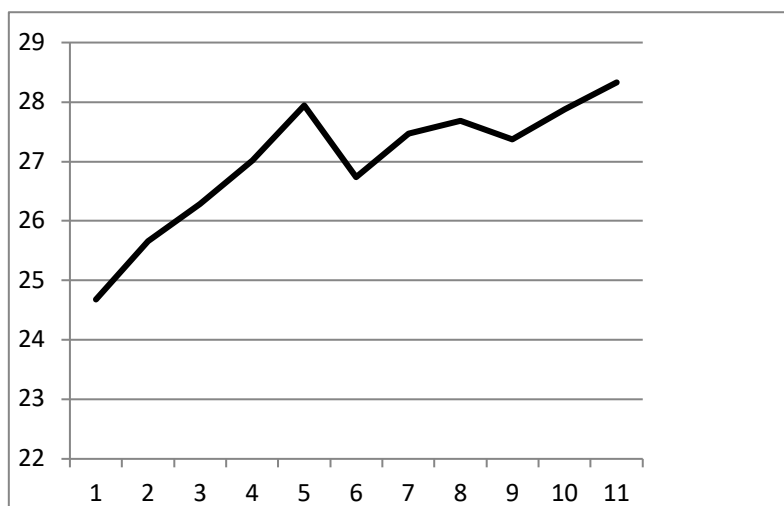
Det er vores vurdering at man bør tage både Ibsen, såvel som Voetmanns kritik seriøst. Det er der hovedsageligt tre grunde til: 1) den overordnede (makro) og tiltagende samfundsmæssige tendens mod stigende ulighed i Danmark. 2) et politisk område med dårlig gennemslagskraft og en ”enkelt-sags-fikseret” politisk debat. Og 3) de netop indførte økonomiske stramninger overfor borgere i samfundsgrupper som satspuljen er målrettet mod. Her mener vi især kontanthjælpsreformen (under SR regeringen), og den afskaffede fattigdomsgrænse. (V-regeringen). Vores tese går på, at der qua en stigende ulighed, dårlig politisk gennemslagskraft på det socialpolitiske område, samt en fortsat politisk opbakning omkring stramninger for de

¹Artikel: Altinget. 27. oktober 2015. Rasmus Løppenthin

socialt mindst bemidlede samfundsgrupper, vil ske en stadig forskydning væk fra den traditionelle danske model med universelle og vertikalt fordelte velfærdsydelser. Og hen imod mere liberale/konservative modeller som benytter sig af horisontale omfordelingsprincipper.² Som fx Tyskland. Dermed vil adgangsprincippet til sociale ydelser også påvirkes. Forudsat at vores tese holder, så vil det, alt andet lige, stille større krav til en effektiv anvendelse af satsmidlerne. Hvis brugen af dem altså skal kunne stå mål med en fornuftig (og samfundsmæssig rentabel) sammenhæng mellem social effekt og de offentlige udgifter til puljen. Dermed også kravet om en tilstrækkelig social effekt.

Hele landet (DK)	2004	2014
Gini-koefficient	24,68	28,33

Tabel 1. Stigende ulighed i Danmark. Ækvivaleret disponibel indkomst. Kilde: Danmarks Statistik



Figur 1. Grafisk illustration af uligheden i Danmark. Over de sidste 10 år. Kilde: Danmarks Statistik

Det er vigtigt at pointere, at Bjarne Ibsen udelukkende retter sin kritik mod de midlertidige projekter som satspuljemidlerne finansierer. Og at disse udgør 6 pct. (629 mio. kr.) af den samlede pulje i 2014.

Danmark har en historisk tradition for at engagere sig i foreningsarbejde. Det værende sig alt lige fra lokale sportsforeninger som gør en stor indsats, og har en stor betydning for udviklingen af børn og unges sociale kapital. Og helt over til "venligboerne", som varetager en stor civilsamfundsopgave med at modtage og facilitere forskellige foranstaltninger for flygtninge

² Forskellige måder at omfordele på er beskrevet i kapitel 8. i "Velfærdsstaten" (2011) af Carsten Jensen.

som kommer til Danmark i disse tider. Pointen er, at behovet for midler til sociale formål kan opstå mere eller mindre spontant. Og være foranlediget af naturlige og akutte årsager. Vores hovedargument er tæt knyttet til denne pointe. Og hænger sammen med at sikre et effektivt outcome af projekter af midlertidig karakter. Og som er finansieret igennem satspuljemidler. Hovedargumentet samler alle tre grunde som er nævnt i forudgående afsnit.³

Det som i samme ombæring bør diskuteres her, er befordringen af projekter af græsrods-karakter. Projekter som typisk kan iværksættes af mindre foreninger. Og som i et empowerment-perspektiv kan bidrage positivt til samfundet. Som fx at øge den generelle sociale kapital i et lokalsamfund med en høj grad af sociale problemstillinger. Hvis sådanne mindre (og af midlertidig karakter) projekter skal have den sociale effekt som må tilstræbes at sikre, så er de i høj grad afhængig af succes. *Menneskeligt* såvel som økonomisk. Det er vores argument at der i højere grad må sikres grundig evalueringer af projekter med permanent karakter. Resultaterne fra disse vurderinger skal således inddrages i nye projekters scope (af midlertidig karakter).

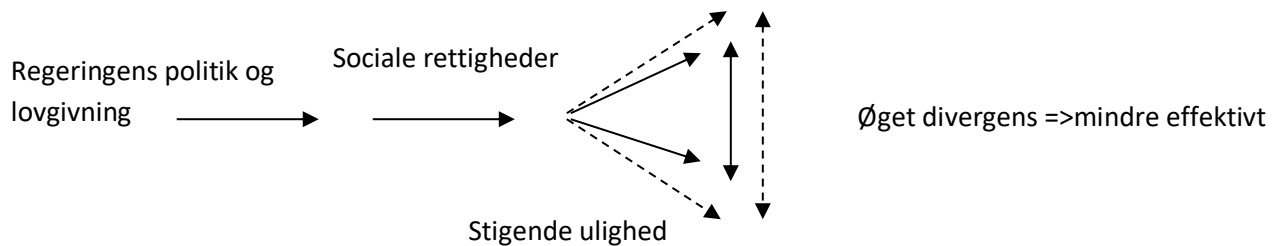
Hvad er konsekvenserne?

Ved at starte med udgangspunkt i uligheden, set i et makro-perspektiv, så vil vi gennemgå konsekvenserne af utilsigtede virkninger af et stigende ”gab” mellem de offentlige midler (satspulje), og den sociale effekt. Når projekter som opstår som et resultat af naturlige årsager, eller ud fra et politisk initieret ”open window”, så er der næste per se tale om, at der for den enkelte aktør udelukkende kan blive tale om at søge projektmidler af ”midlertidig karakter”. Disse midler udgør blot 6 pct. af den samlede pulje i 2014.⁴ Det er vores bekymring, at den aktuelle flygtningekrise vil kunne være med til både direkte, og indirekte, at sætte området underpres. Og dermed at øge behovet for midler af ovennævnte karakter. Sammenholdt med regeringens lovgivning og førte politik, vil vi argumentere for at den danske model er under pres. Og at dennes klassiske definition derfor må udsættes for en kritisk diskussion. Ud over negative konsekvenser for den sociale effekt, er der nemlig også tale om at de sociale

³ Samfundsmæssig tendens mod stigende ulighed, politisk område med dårlig gennemslagskraft, og netop indførte økonomiske stramninger.

⁴ Beretning om satspuljen, 2014. Statsrevisorerne

rettigheder (i en dansk kontekst) står overfor at kunne blive krænket. Vores kritik går her på, at tendenserne for den danske model mere og mere begynder at antage former som peger mod andre velfærdsregimer end den danske. Som fx ”det kristendemokratiske regime”, som bl.a. Tyskland benytter sig af.



Figur 2. Konsekvens af stigende ulighed kombineres med ineffektiv brug af offentlige midler. Tilrettet fra fig. 1.1 i ”velfærdsstaten” af Carsten Jensen (2011).

Vores bekymring retter sig hovedsagligt mod konsekvenserne på den korte bane. Vi er lidt mere fortrøstningsfulde, eller kald det realistisk optimistiske, når det drejer sig om konsekvenserne på den lange bane. Underforstået de muligheder som disse betingelser vil kunne medføre. I og med at, og under den forudsætning, at Danmark til stadighed er et EU medlemsland som kan søge om EU-midler til sociale formål, så er det vores vurdering at overnationale udfordringer som fx flygtningekrisen bringer med sig, kan løses (afhjælpes) i højere grad vha. sådanne midler. Det burde alt andet lige aflaste nationale midler til sociale formål. Som netop satspuljemidler. Når vi før argumenterede *for* tendenser gående mod et velfærdsregime som det kontinentale kristendemokratiske, så skal der næsten implicit ligge en kritisk vurdering af den samlede usikre europæiske situation. Og som er præget af ustabilitet og protektionisme.

Som det næste af de tre punkter i vores hovedargument skal ses på ”den politiske svage gennemslagskraft”. Her skal der primært nævnes to ting, som må antages at kunne få konsekvenser for målgruppen som omfatter unge med psyko- og socioøkonomiske problemstillinger. Som det første skal nævnes; den manglende politisk prioritering af socialområdet. Den nuværende regering har sammensat det ansvarlige ministerium på området, anderledes end den forrige regering gjorde det. De nuværende ministerier tager sig således ud: Social- og Indenrigsministeriet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, og Sundheds- og Ældreministeriet. Det er vores vurdering at denne organisatoriske omrokering vil føre/har

ført til sagsbehandlingsmæssige udfordringer. Disse har en negativ effekt på behandlingen af ansøgninger til midlertidige projekter som er finansieret via satspuljen. Vores argument lyder på, at skiftende regeringer, alt andet lige, er med til at gøre netop satspuljeområdet til et projektmageri præget af symbolpolitiske prioriteringer. Det efterlader især midlertidige projekter med empowerment-karakter, i en sårbar position. Vores vurdering mener vi bakkes op af Knud Aarup, som er tidligere direktør i Socialstyrelsen. Aarup mener i den forbindelse at Socialministeriet ikke er et centralt (og dermed politik prioriteret) område. Det har ingen gennemslagskraft, har ingen kontinuitet, og har stor personaleomsætning. Eksempelvis har ministeriet i en periode på fem år oplevet at have fem forskellige ministre.⁵ Udtalelserne bakker vores argument op omkring problematisk og usammenhængende sagsbehandling. For det andet skal de politiske beslutninger i forbindelse med nedskæringer på området nævnes. Såsom genindførelsen af starthjælpen. Og med deraf følgende lavere ydelser. Det leder os videre til vores vurdering af det sidste punkt i vores hovedargumentation. Nemlig de økonomiske stramninger som netop kan ramme unge sårbare mennesker, og som i værste fald gør at vi som samfund efterlader alt for mange borgere (og fremtidige ressourcer) til forhold som har en negativ reproducerende effekt. Samfundet mister derved social- såvel som økonomisk kapital.

Hvordan imødekommer vi så fremtidens udfordringer?

Vi står altså overfor at skulle besvare helt grundlæggende og fundamentale spørgsmål om eksistensen af formen af den danske fremtidige velfærdsmodel. Både i forhold til omfordelingsmæssige økonomiske principper – men så sandelig også i forhold til fundamental retssikkerhed.

Med hensyn til den stigende ulighed, så er det vores opfattelse, at løsningen ikke kan findes inden for nationale rammer. Uligheden er en konsekvens af øget globalisering og konkurrencevilkår. Løsningerne (på nationalt niveau) på disse udfordringer skal findes i en EU kontekst. Eksempelvis med hjælp fra relevante EU-fonde.

Det ser imidlertid anderledes på det politiske nationale plan. Der kan og bør handles snarligst. Der er vores anbefaling at man finder nogle kraftige bevæggrunde og politiske initiativer som kan styrke det sociale områdes politiske gennemslagskraft. Alene det faktum at udgifterne til

⁵ Knud Aarup. På seminar/politikuge. SDU. I februar 2016

sundhedsområdet vokser og vokser, bør være et overvejende incitament til at overveje nye måder at fordele midler indenfor social- og sundhedsområdet. Psykiatrien alene står overfor et voksende problem med antallet af mennesker som har brug for behandling i det psykiatriske system. Alligevel er psykiatrien den dag i dag ikke underlagt finansloven.⁶ Psykiatrien fik i 2014 ekstra 2,2 mia. kr. til drift og udbygning. Disse midler blev taget fra satspuljen.

Når der kan forventes en stadig stigende efterspørgsel på psykiatrisk behandling i sundhedsvæsenet, er det alt andet lige, vigtigt at forbruget af de ”usikre” midler som satspuljen kan tilbyde også bliver anvendt optimalt mht. at opnå størst mulig social effekt. Og ikke bliver genstand for politisk valgkampspolemik og projektmereri, som i sidste ende bruges af politikere som gensidig ”blaim avoidance”. Man må altså derfor italesætte en dagsorden som skal diskutere mulighederne for at få det psykiatriske område ligestillet med det somatiske område. Ved at placere det under finansloven. Det vil til en hvis grad overflødiggøre polemiske debatter og forhandlinger om de knappe midler som satspuljen råder over. Derudover vil der frigøres flere frie satspuljemidler – som så kan bruges mere målrettet på det socialpræventive område. Som fx lokale empowerment-projekter af midlertidig karakter.

Det er helt essentielt at midlertidige projekter med empowerment-karakter kommer til at forløbe så ubureaukratisk (for aktøren/agenten) som muligt. Det er det af tre årsager: 1) motivation, 2) ressourcer, fx i form af social kapital, og 3) lønsomhed/effektivitet. Det er vores helt klare vurdering, at hvis ikke motivationen kan opretholdes igennem ansøgnings- og afviklingsforløb, så vil den positive sociale effekt udeblive. Dermed også succesfuldt resultat af projektet. Ifølge Knud Aarup, forudsætter sociale problemers løsning, generelt lange forløb. Der findes ingen quick fixes. Således mener han at fx et treårigt projekt ikke vil skabe varige resultater.⁷ Dette bakker op om vores argument i forhold til at evaluere (historisk) forudgående projekter. Resultaterne fra disse evalueringer skal være afgørende for hvor vidt der kan ydes støtte til en ny idé og projekt. Således sikres at de tre ovennævnte punkter (faktorer), bliver indfriet.

⁶ Rapport om regeringens udvalg om psykiatri. Oktober 2013

⁷ Knud Aarup. På seminar/politikuge. SDU. I februar 2016

En kritik af satspuljen som omfordelingsmekanisme

Satspuljen er en særlig pulje, der skal hjælpe samfundets svageste. Puljens størrelse varierer år efter år. Pengene i satspuljen er nemlig en procentdel af den samlede stigning på det års samlede overførselsindkomster. (0,3 pct.). Som det ses af en opgørelse fra rigsrevisionen, er satspuljens midler steget i takt med den generelle lønstigning. Fra 1993 helt frem til 2010. Fra 2010 til 2011 er der ingen udvikling. Fra 2011 til 2012 opvises igen en stigning. For så at bliver efterfulgt af (2012-2014) stagnation igen. Der er således en sikring i forhold til at sikre en balance mellem købekraften blandt lønmodtagere i det samlede samfund, og satspuljemidlerne som skal anvendes i samme samfund. Det er en foranstaltning som modvirker for stor ulighed i de sociale segmenter i samfundet. Kritikken, og ulempen, ved denne mekanisme er; at midlerne til dels kommer fra overførselsområderne, hvor de på sin vis tilføres igen. Dog med undtagelse af de midler som ved forhandlinger kan tilføres området som ”nye midler”. Hvorvidt dette er retfærdigt – det kan diskuteres. Især hvis man tager den stigende ulighed (Gini-koefficient, ækvivaleret disponibel indkomst) i betragtning. Vi betragter det som værende en (stor) overvejende ulempe at satspuljens fordeling i den grad er afhængig af nærmest ”tilfældige” skiftende politiske prioriteringer og forskellige præferencer blandt vælgerne. Det giver ikke baggrund for at få den kontinuitet som bl.a. Knud Aarup efterspørger i forhold til at kunne løse reelle sociale problemer på en effektiv og betryggende måde. Den manglende kontinuitet trues også af den alt for store udskiftning i personaler på området. Ministre såvel som medarbejdere har i stor stil forladt området. (medarbejderomsætning). Og som vi også har pointeret tidligere i dette papir, så præges området også af kontinuerlige forandringer helt op på tværministerielt niveau. Ministerier opstår efter et behov, som de partiallianter omkring regeringen danner. Det er med til yderligere, på højeste niveau, at få etableret en overordnet stabilitet, og kontinuitet på området.