

# SOS for Danmark

Regeringens Strukturovervågningssystem repræsenterer en ny amerikansk stil, hvor det er en dyd at gøre opmærksom på egne fortræffeligheder. Der er nærmest tale om en karakterbog, hvor eleven selv har givet karaktererne, selv har valgt hvilke fag han vil have karakterer i og selv har valgt de elever han vil sammenligne sig med. Det er også blevet en flot karakterbog.

Strukturovervågningssystemet indeholder mange interessante oplysninger, der viser Danmark i sammenligning med 7 andre OECD-lande. Men man savner en (bedre) teoretisk model for systemet og nogle ikke-politiske udvælgelseskriterier. Man savner også nogle definitioner af begreberne vækst, velstand, velfærd og livskvalitet, og ikke mindst sammenhængen mellem disse. Der er mange oplysninger om ressourcer og politiske indsatser, men man savner nogle oplysninger om, hvad befolkningen får ud af indsatsen i form af levekår, velfærd og livskvalitet. Det kan blive bedre.



Cand.polit. Henning Hansen,  
Medarbejder i CASA – Center  
for Alternativ samfundsanalyse.  
Tidligere redaktør af  
Levevilkår i Danmark,  
Statistisk oversigt

I april 1997 lancerede den danske regering noget helt nyt: Et strukturovervågningssystem. Med det navn er det lige før man bliver tilhænger af smarte og poppede navne. Hvad med en ny forkortelse: SOS?

Strukturovervågningssystemet er udarbejdet af regeringen, dvs. af Finansministeriets embedsmænd m/k, og det skulle efter sigende være noget helt nyt og enestående. Der er ganske vist et par andre lande (Holland, Storbritannien og Australien), som prøver at lave noget lignende, men de er tilsyneladende ikke kommet så langt som foregangslandet Danmark.

## Hvad er et strukturovervågningssystem?

Hvad er et Strukturovervågningssystem og hvad kan det bruges til? Er det overhovedet en nyhed? I det følgende vil jeg give en kort præsentation af systemet på baggrund af hovedpublikationen: Strukturovervågningssystem for Danmark. Udgivet af Regeringen, april 1997.

*Strukturovervågningssystemet giver først og fremmest en status over Danmarks internationale placering på en række delområder, som er centrale for befolkningens levestandard og velfærd og for den fremtidige udvikling heri. (p.14)*

Ifølge denne definition skulle man måske tro, at der var tale om en international sammenligning af levestandard og velfærd. Men det er imidlertid ikke tilfældet, for et par sider længere fremme skriver man:

*Systemet skal ikke i første række fokusere på selve velstanden og velfærden i Danmark, men på de forhold, der bestemmer den fremtidige udvikling i disse størrelser. (p.16)*

Der er altså tale om politisk-økonomiske rammeforhold, som har betydning for velstanden og velfærd i Danmark. Man har udvalgt følgende 9 rammeforhold, som har betydning for den fremtidige udvikling i produktivitet og beskæftigelse, og dermed den materielle velstand i Danmark:

- Makroøkonomiske rammebetingelser
- Arbejdsmarkedets indretning
- Erhvervslivets forhold og konkurrencen på vare- og tjenestemarkederne
- Udenrigshandel og direkte investeringer
- Skatteforhold
- Uddannelse
- Forskning
- Anvendelse af informationsteknologi
- Infrastruktur

Desuden har man tilføjet 4 områder, som ikke direkte kan kaldes rammeforhold, men som påvirker velfærd:

- Offentlig service og myndighedsopgaver
- Sundhed

- Social tryghed og omfordeling
- Miljø- og energiområdet

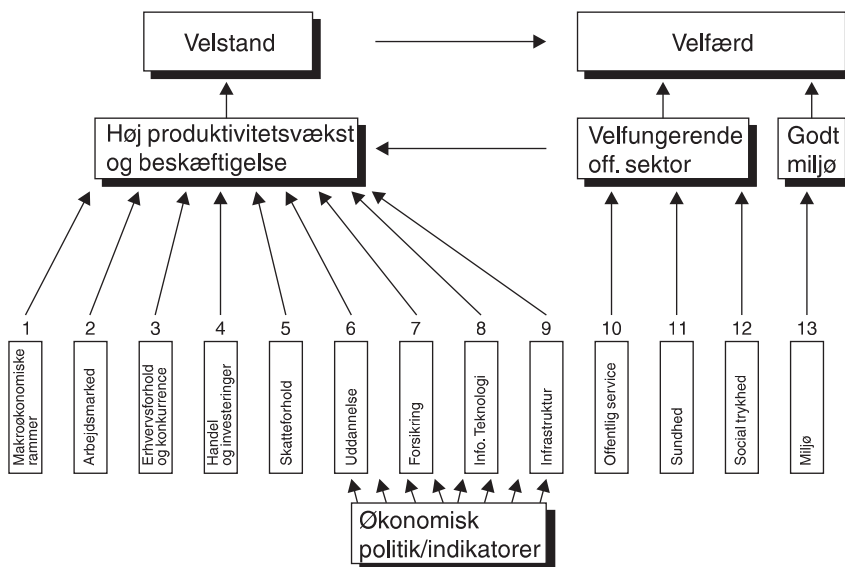
Hvordan disse 13 rammeforhold mv. påvirker produktivitet, beskæftigelse, velstand og velfærd er vist i et oversigtsskema.

Den grundlæggende tankegang i modellen er, at gode politisk-økonomiske rammeforhold påvirker den materielle velstand i gunstig retning, og at høj materiel levestandard har en positiv indflydelse på velfærd.

Hvis man skal kunne bruge strukturovervågningssystemet til at vurdere befolkningens velstand og velfærd, er det helt afgørende, at der faktisk er en sammenhæng mellem rammebetingelser, velstand og velfærd. Her er der tale om en grundlæggende præmis, som de fleste økonomer regner for nærmest selvindlysende. Men der er grund til at sætte spørgsmålstegn ved denne præmis. Det gør man også i publikationen.

*Konklusionen er, at der hverken fra empirisk eller teoretisk hold kan gives et meget klart svar på, hvilke faktorer, der betinger skabelsen og*

Figur 1. Oversigt over strukturovervågningssystemet



Kilde: Strukturovervågningssystem for Danmark, s. 19

*udnyttelsen af teknologiske fremskridt og økonomisk vækst. Der synes imidlertid at være belæg for, at de områder og indikatorer, der er udvalgt til strukturovervågningssystemet for danmark, omfatter de fleste betydende forklaringsbidrag. (p.21)*

Man erkender altså, at man er på »tynd is«, når det drejer sig om sammenhængen mellem rammebetingelser og økonomisk vækst/velstand, men man konkluderer hurtigt, at man sikkert har fat i de rigtige faktorer.

Til det kan man vel kun svare ja, der er nok noget om snakken. Men man kan også begynde at remse en række andre forhold op, som sikkert også påvirker den økonomiske vækst, fx. sociale relationer, kultur, politisk stabilitet og sprogkundskaber. Har man regnet sig frem til, at deres forklaringsbidrag er ubetydelige? Hvordan har man tilvejebragt sit belæg?

Nu skal man ikke hænge sig i detaljer. Det vil naturligvis ikke være hensigtsmæssigt at fylde publikationen med en masse regressionsberegninger. Det afgørende er, at sammenhængen mellem rammebetingelser og velstand ikke er så ligetil, som mange måske tror.

Den anden del af den grundlæggende præmis er, at der er en sammenhæng mellem økonomisk vækst/velstand og velfærd. Denne grundlæggende antagelse er beskrevet således i publikationen:

*En høj materiel levestandard er naturligvis ikke i sig selv ensbetydende med høj livskvalitet. Men som udgangspunkt påvirker en gunstig velstandsudvikling velfærden i positiv retning. (p.18)*

Her er der tale om en primitiv økonomtankegang: det kan godt være vi ikke helt kender sammenhængerne, men økonomien bestemmer nok i sidste ende. Det er måske ræsonnementer man kan bruge i fattige lande, hvor man er ved at dø af underernæring, men det kan man bestemt ikke i økonomisk rige lande. Det er i høj grad et spørgsmål, om der er en positiv sammenhæng mellem velstand og velfærd i vores samfund. Det debatteres i hvert fald flittigt i mange medier.

Det er ganske karakteristisk for publikationen, at vi får introduceret nogle omfattende begreber, nærmest i flæng; fx. velstand, velfærd og livskvalitet.

Men vi får ikke nogen ordentlige definitioner af disse begreber. Man går åbenbart ud fra, at det er entydige og velkendte begreber for befolkningen. Men det er det ikke, tværtimod er det meget svære og omdiskuterede begreber.

I denne sammenhæng kan man måske også stille spørgsmålet ved det meget lange navn; »strukturovervågningssystem«. Hvad forstår man ved strukturer? og er det i virkeligheden strukturer man overvåger? De fleste af publikationens oplysninger drejer sig om offentlige udgifter til det ene og det andet, samt en række politiske indsatser. Det har efter min mening ikke meget at gøre med strukturer, og navnet er derfor noget misvisende.

Er Strukturovervågningssystemet noget nyt og enestående? Internationale organisationer, fx. OECD, EU, WHO, UNDP og ILO har i mange år udgivet publikationer med statistiske oplysninger, hvor man kan sammenligne landene. Det nævnes også i rapporten, som i meget høj grad bygger på data fra disse organisationer, især OECD har bidraget stærkt.

I publikationen fremhæves forskellen mellem OECD- og EU-systemerne og det nye danske strukturovervågningssystem:

*Men til forskel herfra beskæftiger det danske strukturovervågningssystem sig med en bredere emnekreds, ligesom Danmarks placering på de enkelte områder bedømmes i forhold til danske målsætninger. (p.14-15).*

Det betyder altså, at man har samlet data fra en række forskellige specialpublikationer, og det kan i sig selv være nyttigt. Men samtidig har man bevidst valgt at belyse netop de områder, som den danske regering anser som vigtige, mens »mindre vigtige« områder sikkert ikke er medtaget. Der er altså tale om en klar politisk prioritering ved udvælgelsen af oplysningerne.

Det er efter min mening en stor svaghed ved publikationen, at den primært indeholder oplysninger om input-siden, dvs. oplysninger om økonomi, ressourcer og ressourceudnyttelse, men ikke ret mange oplysninger om output-siden, dvs. hvilken gevinst befolkningen får af indsatsen.

Vi får fx. en del oplysninger om ressourcerne i sundhedsvæsenet, især hospitalsvæsenet, men bortset fra summariske tal for middellevetid og børnedødelighed, får vi stort set intet at vide om befolk-

ningens sundhedstilstand. I publikationen skriver man, at der ikke er internationalt sammenlignelige tilfredshedsmålinger, som kan bruges. Men det er ikke kun et spørgsmål om tilfredshedsmålinger. Der findes andre data, som kan sige noget om sundhedstilstanden i befolkningen, fx. gennemføres der omfattende sundhedsundersøgelser i de fleste af de lande, som indgår i sammenligningen.

Befolkningens sundhed er ikke kun et spørgsmål om penge til hospitalsvæsenet, og det er måske ikke de lande, der bruger flest penge på hospitaler, der har den sundeste befolkning. Tværtimod er der vel mere brug for hospitalsydelser, når befolkningen har dårligt helbred.

Strukturovervågningssystemet er helt eksplicit ikke baseret på sådanne output-data om befolkningens levikår, men det ville være en stor fordel om man fik udvidet systemet til at omfatte disse oplysninger.

### Karakterbog

Strukturovervågningssystemet er i mine øjne en omgang politisk propaganda, som skal vise befolkningen, at Danmark er den bedste af alle verdener at leve i. Underforstået stem på os ved næste valg. Det er ikke nok at fortælle befolkningen, at forholdene

er blevet bedre i denne regerings tid. Det synes vælgernes tilsyneladende ikke, jvf. diverse dagblades politiske meningsmålinger. Nu skal vælgerne også have at vide, at vi/de er bedre end andre lande.

Der er kommet en ny amerikansk stil over regeringen, hvor man skal fremhæve sine egne fortræffeligheder. Det passer måske ligesom ikke rigtig til vores danske jantelovsmentalitet. Vi lader helst andre vurdere vores indsats.

Umiddelbart ser publikationen dog saglig og interessant ud. Der er et væld af interessante oplysninger og sammenligninger, og man får en varm national følelse. Man bliver stolt af at være dansker og bo i et foregangsland.

På 16 udvalgte hovedområder ligger Danmark over middel på 5 områder, på middel-niveau på 9 områder og kun under middel på 2 områder (erhvervs mæssig forskningsindsats og skattetryk). Det er en flot karakterbog, som de fleste elever vil være stolt over at vise sin far og mor.

Der er dog nogle betænkelige ting ved denne karakterbog. For det første er det eleven selv, der har givet karaktererne, og ikke lærerne. For det andet har eleven selv valgt de fag han skal have karakterer i. For det tredje har han også selv valgt, hvilke andre elever i klassen han vil sammenligne sig med.

Figur 2. Danmarks placering

Over middel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Offentlige finanser</li> <li>Infrastruktur</li> <li>Social trykthed og omfordeling</li> <li>Offentlig sektors ydelser</li> <li>Anvendelse af informationsteknologi</li> </ul>
Middel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Andre makroøkonomiske rammebetingelser</li> <li>Arbejdsmarkedets indretning</li> <li>Skattestruktur</li> <li>Miljø og energi</li> <li>Offentlig forskningsindsats</li> <li>Uddannelse</li> <li>Sundhed</li> <li>Erhvervsforhold og produktmarkeds konkurrence</li> <li>Udenrigshandel og direkte investeringer</li> </ul>
Under middel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erhvervs mæssig forskningsindsats</li> <li>Skattetryk</li> </ul>

Kilde: Strukturovervågningssystem for Danmark, s. 7

Den formildende omstændighed er, at eleven selv gør opmærksom på disse subjektive omstændigheder.

Man kan kritisere publikationen for, at den ikke opstiller klare bedømmelseskriterier for karaktergivningen. Hvad skal der til for at blive placeret over eller under middel. Det bliver til en gang sniksnak, som ender med en konklusion og en karakter på de enkelte områder. Her savner man en ordentlig karaktervejledning.

Det er som nævnt også betænkeligt, at eleven selv har valgt, hvilke fag man vil have karakterer i. Man opstiller ganske vist en slags model for hvordan man forestiller sig, at forholdene spiller sammen, men det er en ganske ateoretisk model, som man ikke argumenterer overbevisende for.

Der er ingen særlige kriterier for udvælgelse af oplysningerne. I publikationen skriver man meget ærligt og eksplicit, at man har valgt områderne ud fra danske politiske målsætninger, dvs. områder som den danske regering lægger vægt på. Der er altså tale om et klart politisk valg, så man undgår at blive vurderet på områder, som andre måske finder vigtige.

Hvis man skal bruge strukturovervågningssystemet til andet end et politisk dokument må man kræve, at der bliver opstillet en bedre teoretisk model og nogle velfunderede ikke-politiske udvælgelseskriterier, så man som læser kan få en fornemmelse af, hvad og hvorfor noget er valgt til og noget andet er valgt fra. Ellers føler man sig manipuleret og det formindsker troværdigheden. Der findes efterhånden så mange statistikker og data, så man kan tegne præcis de billeder man ønsker, hvis man bare vælger dem omhyggeligt nok.

Som nævnt har man også selv valgt de lande man vil sammenligne Danmark med. Det er: Sverige, Japan, Storbritannien, USA, Tyskland, Frankrig og Holland. Her angiver man et par udvælgelseskriterier, fx. at de repræsenterer forskellige fremtrædende økonomiske systemer, at de er blandt de førende i verden, og at de er på nogenlunde samme udviklingsniveau som Danmark. Desuden er det lande, som der foreligger en del statistiske data for.

Man kan altid diskutere sådanne kriterier og valg. Hvorfor er der ingen sydeuropæiske lande, og hvorfor har man primært valgt store lande, i stedet for mindre lande på størrelse med Danmark, fx. Norge, Irland, Belgien og Portugal. Det afgørende er, at sammenligningsgrundlaget påvirker en karaktergiving, som opererer med en over og under middel skala.

tergiving, som opererer med en over og under middel skala.

### Forbedringer

Regeringen fremhæver selv, at denne publikation er et første skridt, som langt fra er fuldkomment. Der mangler en del relevante og sammenlignelige data. Det kan blive bedre i de næste udgaver og man er åben for ideer og kritik.

Jeg vil foreslå, at man i næste udgave får udarbejdet en bedre teoretisk model eller referenceramme, og samtidig definerer og forholder sig bedre til de centrale begreber: vækst, velstand, velfærd og livskvalitet. Desuden bør man opstille nogle klarere udvælgelseskriterier for de data man præsenterer.

Jeg vil også foreslå, at man lægger mere vægt på såkaldte output-indikatorer, dvs. data om befolkningens levkår, velfærd og livskvalitet. Man kan hente inspiration i det mangeårige arbejde med sociale indikatorer. I Danmark kender vi det fra den meget nyttige publikation: Levevilkår i Danmark – Statistisk oversigt, som udgives hvert fjerde år af Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet. De fleste andre lande har tilsvarende publikationer og sociale indikator programmer, som man kan hente data fra.

Endelig vil jeg foreslå, at man inddrager nogle af de områder, som har været udeladt i strukturovervågningssystemet, især politisk aktivitet, kultur/fritid, sociale kontakter og familieliv. Disse områder repræsenterer nogle af de mere bløde sider af levekårene, men til gengæld nogle vigtige forhold i nutidens samfund.

### Litteratur

Regeringen: Strukturovervågningssystem for Danmark. Finansministeriet. April 1997.

Socialforskningsinstituttet og Danmarks Statistik: Levevilkår i Danmark – Statistisk oversigt 1992.

Erik Jørgen Hansen: Fordelingen af levekårene. Bind I. Socialforskningsinstituttets publikation 82. 1978.

Sten Johansson: Mot en teori för social rapportering. Stockholm. 1979.

OECD: The OECD List of Social Indicators. Paris. 1982.

OECD: Living Conditions in OECD Countries. A Compendium of Social Indicators. Paris. 1986.

Joachim Vogel: Social report for the Nordic Countries. Nordisk statistisk skriftserie, nr. 55. København 1991.