



***Social tryghed i Europa  
Udvikling eller afvikling?***



***Social tryghed i Europa  
Udvikling eller afvikling?***

***Niels Ploug  
Jon Kvist***

***Social tryghed i Europa 1***

***Socialforskningsinstituttet  
København 1994***

Socialforskningsinstituttets skrifter kan frit citeres, dog med tydelig angivelse af kilden. Publikationer, der omtaler, anmelder, henviser til, gør uddrag af eller gengiver dele af Socialforskningsinstituttets skrifter, bedes tilsendt instituttet.

Socialforskningsinstituttet  
Herluf Trolles Gade 11  
DK-1052 København K  
[www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)

Papirudgaven udkommet 1994  
Oplag: 2.000  
Layout: Ninna Falkesgaard  
Omslag: Kirsten Prange & Ninna Falkesgaard  
Tryk: Reproset, København  
ISBN 87-7487-495-0

## Forord

Denne bog er en af flere rapporter fra et løbende forskningsprojekt med titlen *Social tryghed i Europa*. Formålet med projektet er at belyse centrale social- og arbejdsmarkedspolitiske emner ved sammenligning mellem Danmark og andre europæiske lande. En sammenligning mellem flere forskellige lande giver bl.a. inspiration til andre måder at løse opgaverne på, end det er muligt alene på baggrund af nationalt materiale.

Baggrunden for bogen er en omfattende og tilbundsående undersøgelse af overførselsindkomstsistemernes organisering og finansiering i otte europæiske lande. Der udgives fire bøger om dette emne. I bogen *Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i grundtræk* (bog 2) beskrives systemernes organisering, finansiering mv., som de så ud i 1992. I bogen *Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i tal* (bog 3), beskrives udviklingen i antallet af ydelsesmodtagere og de finansielle ressourcer, der er anvendt på overførselsindkomster, fra 1982 til 1991. De nyeste udviklingstendenser fra 1992 og frem til i dag beskrives i bogen *Recent Trends in Cash Benefits in Europe* (bog 4). Koblingen af resultaterne fra disse bøger til den generelle debat om velfærdsstaten foretages i denne bog (bog 1.) De dansksprogede bøger vil senere foreligge på engelsk.

I arbejdet med projektet er der modtaget uvurderlig hjælp og kommentarer fra en lang række forskere og embedsmænd i de lande, der indgår i projektet. Det gælder Dr. Joakim Palme fra SOFI i Stockholm samt medarbejdere ved Socialstyrelsen i Stockholm. Forskningsleder Ivar Lødemel fra FAFO i Oslo og underdirektør Liv Torgersen samt medarbejdere ved Rikstrygdeverket i Oslo. Professor Matti Alestalo fra Universitetet i Tampere, vicegeneraldirektør Hannu Uusitalo og en række forskere fra Social- og Hålsestyrelsen i Helsingfors samt Dr. Kari Salminen fra Pensionsskyddscentralen. Professorerne Richard Hauser og Diether Döring samt flere andre forskere på ASEG-Projektet ved Universitetet i Frankfurt. Forskningsleder Marcel G. K. Einerhand samt en række medarbejdere i Ministry of Social Affairs and Employment samt forsker Joos in't Groen og Statistiker Ad van Broekelen fra Sociale Verzekeringsraad i Zoetermeer i Holland. Dr. Numa Murard fra GRASS i Paris samt en række medarbejdere ved CERC i Paris. Professor Jane Millar, University of Bath og Professor Adrian Sinfield fra University of Edinburgh. Med deres hjælp og bistand har vi fået fjernet mange af vores misforståelser og fejlopfattelser af deres landes overførselsindkomstsystemer.

Til projektet har desuden været knyttet en følgegruppe bestående af kontorchef Niels Ole Andersen, Arbejdsministeriet, kontorchef Eske Groes, Kommunernes Landsforening, kontorchef Hans Hansen, Økonomiministeriet, kontorchef Kaj Kjærsgaard, Budgetdepartementet, adjunkt Peter Nedergaard, Handelshøjskolen i København, økonomisk-statistisk konsulent Axel Meyer, Socialministeriet, professor Jørn Henrik Petersen, Odense Universitet, sekretariatschef Jørgen Søndergaard, Det økonomiske Råd, kontorchef Carsten Torpe, Danmarks Statistik og direktør Jan Plovsing, Socialforskningsinstituttet.

Bogen er i en tidligere version blevet læst og kommenteret af Professor Jørn Henrik Petersen, Odense Universitet, hvis mange værdifulde kommentarer er indarbejdet i denne version.

Projektet er gennemført og denne bog skrevet af forskningsleder Niels Ploug og forsker Jon Kvist. Kapitlerne 1-4 er skrevet af Niels Ploug, mens kapitlerne 5-7 er skrevet af Jon Kvist.. Stud. polit (nu cand. polit) Søren Lenau, stud. polit. Las Olsen og stud.mag. Nina Schmidt-Sørensen har også bidraget til projektet. Sekretærarbejdet er udført af overassistent Lotte Renner.

Projektet finansieres af Socialforskningsinstituttet.

København, november 1994.

Jan Plovsing

# Indhold

## Side

<b>9</b>	<b>KAPITEL 1: Perspektiver for velfærdsstatens fremtid</b>
9	1.1. Indledning
10	1.2. Velfærdsstaten - et nationalt kompromis
11	1.3. Velfærdsstaten i krise - et gammelt system i en ny verden
12	1.4. Velfærdsstatens organisering og finansiering i teori og praksis
14	1.5. Velfærdsstater og overførselsindkomster i teori og praksis
15	1.6. Perspektiver for velfærdsstatens fremtid
<b>17</b>	<b>KAPITEL 2: Velfærdsstatens opståen og udvikling</b>
17	2.1. Indledning
18	2.2. Den historiske udviklings faser
26	2.3. De politiske kræfter
32	2.4. Hvorfor en velfærdsstat - hvorfor ikke?
<b>35</b>	<b>KAPITEL 3: Velfærdsstaten under afvikling?</b>
35	3.1. Indledning
36	3.2. Hvordan er krisen blevet beskrevet?
39	3.3. Kriseløsninger i praksis
46	3.4. Et gammelt system i en ny verden
<b>49</b>	<b>KAPITEL 4: Velfærdsstatens organisering og finansiering</b>
49	4.1. Indledning
50	4.2. Offentlige ydelser eller private forsikringer
54	4.3. Spillerummet for offentlig indgriben
57	4.4. Organisations- og finansieringsformer i praksis
61	4.5. Afslutning
<b>63</b>	<b>KAPITEL 5: Velfærdsstatssmodeller og overførselsindkomster</b>
63	5.1. Indledning
64	5.2. Velfærdsstatssmodeller
66	5.3. Mål og midler
69	5.4. Tilvejebringelse af ydelser
71	5.5. Administration
71	5.6. Finansiering

**Side**

<b>73</b>	<b>KAPITEL 6: Velfærdsstater og arbejdsløshedsdagpenge</b>
73	6.1. Indledning
74	6.2. Tilvejebringelse
82	6.3. Administration
84	6.4. Finansiering
85	6.5. Arbejdsløshedsdagpenge og velfærdsstater
<b>89</b>	<b>KAPITEL 7: Velfærdsstater og alderspensioner</b>
89	7.1. Indledning
90	7.2. Pensionsmodeller
92	7.3. Alderspensioner i otte lande
98	7.4. Alderspensioner og velfærdsstater
<b>103</b>	<b>Litteratur</b>
<b>109</b>	<b>English Summary</b>

## KAPITEL 1

## ***Perspektiver for velfærdsstatens fremtid***

### **1.1. Indledning**

Denne bog handler om velfærdsstaten, dens udvikling, dens opbygning og den måde den fungerer på. Baggrunden for bogen er en omfattende og tilbunds-gående undersøgelse af overførselsindkomstsystemernes organisering og finansiering i otte europæiske lande<sup>1)</sup>. I alle de lande, der indgår i undersøgelsen, er de allerfleste mennesker stolte af deres velfærdsstat. Den er en vigtig del af deres fædrelands kultur, en vigtig del af det, befolkningen i de enkelte lande bevidst eller ubevidst bruger, når de skal forstå sig selv i forhold til andre lande og folkeslag. Det er dog ikke svært at finde kritikere af velfærdsstaten, men ofte stikker kritikken ikke dybere, end at man let kan blive enige om, at det pågældende lands velfærdsstat - når det kommer til stykket - er den bedste i verden, og det uanset at velfærdsstaten i alle lande står over for omfattende problemer.

Der er to formål med bogen. For det første at give et grundlæggende indtryk af velfærdsstaternes og overførselsindkomstsystemernes udvikling, opbygning og funktionsmåde. Der er gennem tiderne gjort mange forsøg på at definere, hvad en velfærdsstat er. På baggrund af de undersøgelser, der ligger til grund for denne bog, kan der føjes endnu en definition til rækken, nemlig at: "Velfærdsstaten er et "nationalt kompromis" på områder, der potentielt er ladet med konflikt". Velfærdsstaten er udviklet i et nationalt betinget samspil og modspil mellem forskellige politiske og økonomiske kræfter. De velfærdsordninger, som med tiden er blevet opbygget, har altid været omstridte - også den gang for 100 år siden, da deres økonomiske omfang var betydeligt mindre end i dag. Derfor er historien om velfærdsstatens udvikling god at få forstand af. Man kan nemlig kun finde holdbare løsninger på velfærdsstatens nuværende problemer, hvis man har en forståelse af dens historiske rødder. Baggrunden for overførselsindkomstsystemernes opbygning er også vigtig at forstå. Opbygningen afspejler primært nogle politiske valg. Men selv om det politiske udgangspunkt for

---

1) Undersøgelsen omfatter Danmark, Sverige, Norge, Finland, Tyskland, Holland, Frankrig og Storbritannien, og resultaterne fra undersøgelsen findes i Ploug & Kvist (1994a, 1994b og 1995).



opbygningen og udviklingen af overførselsindkomssystemerne i landene har været nok så forskelligt, så er man i alle lande endt op med økonomisk og administrativt set meget omfattende systemer. Der er ingen lande, der har udviklet det enkle, retfærdige, gennemskuelige og billige system, der så ofte efterlyses i debatten om velfærdsstaten. Mange af de gode grunde, der er til det, præsenteres i de efterfølgende kapitler.

For det andet er det bogens formål at sammenligne overførselsindkomssystemerne i landene. Den socialpolitiske debat såvel i Danmark som i andre lande er ofte præget af manglende viden, fordomme og fejlagtige opfattelser af andre landes systemer. Der er som nævnt indledningsvist en udpræget tendens til at opfatte sit eget system som "verdens bedste". Der findes imidlertid ingen "verdens bedste velfærdsstat", men en række velfærdssystemer der alle har såvel svage som stærke sider. En omfattende og tilbundsående fremstilling af de enkelte landes overførselsindkomssystemer findes som nævnt i Ploug & Kvist (1994a, 1995). På baggrund heraf præsenteres i denne bog en tværgående analyse af to af de økonomisk mere omfattende og politisk interessante overførselsindkomstområder, nemlig henholdsvis arbejdsløshedsforsikringsystemet og alderspensionssystemet i landene.

## 1.2.

### Velfærdsstaten - et nationalt kompromis

I de kommende år vil mange af de vesteuropæiske velfærdsstater kunne fejre deres 100-års dag. I kapitel 2 gennemgås velfærdsstatens historie i de lande, der indgår i undersøgelsen. I perioden fra vedtagelsen af den første lov om socialforsikring i Tyskland i 1883 og frem til udbruddet af den første verdenskrig i 1914 fik mange andre europæiske lande en socialforsikringslovgivning. Udviklingen siden da - fra sociallovgivning der i begyndelsen hovedsagligt omfattede arbejderne, til i dag hvor langt større grupper i befolkningen er dækket - kan intet enkelt parti eller bevægelse tage patent på. Stort set alle politiske kræfter har bidraget til udviklingen af velfærdsstaten. Velfærdsstaten repræsenterer derfor ikke en fælles ideologi. Den er som allerede nævnt kommet til at fungere som et nationalt kompromis på områder, der potentielt er ladet med konflikt. Når det har kunnet fungere samtidig med en voldsom udbygning af velfærdsstaten, skyldes det ikke mindst, at velfærdsstaten efterhånden giver til alle.

Især serviceydelserne kommer alle til gode - også de personer eller familier, der ikke får behov for overførselsindkomssystemet, før de skal have deres alderspension. Ydelserne til børnefamilierne, som blev introduceret efter den anden

verdenskrig, kommer også alle til gode uanset indkomst. Velfærdsstatens levedygtighed skyldes også, at velfærdsstaten hviler på et politisk og administrativt apparat, der er vant til at håndtere konflikter og finde frem til kompromiser på en fredelig måde.

Sammenlignet med de fleste andre lande i verden er et væsentligt kendetegn ved landene her, at de svære beslutninger, der ind imellem skal træffes - hvor der skal afvejes mellem grupper i befolkningen - og hvor ikke alle kan stilles tilfreds - træffes af politikere, der bagefter ved det altid kommende valg står til regnskab over for befolkningen.

Hvad er det så, man kan lære af velfærdsstatens historie? Man kan lære, at de første forsøg på social sikring var forbeholdt de dårligst stillede - de fattige - og at de første sociale forsikringsordninger i mange lande byggede videre på dette princip, idet der var tale om såkaldte arbejderforsikringer. Man kan også lære, at etableringen af sådanne ordninger for én gruppe i befolkningen med tiden fører til et politisk pres for, at (alle) andre grupper i befolkningen også bliver omfattet af ordningerne. Og endelig kan man lære, at udviklingen fra et system med ordninger, der har til formål at sikre folks indkomst i tilfælde af indkomstbortfald, til et system, der også indeholder sociale og ikke mindst sundhedsmæssige serviceydelser, lægger et voldsomt økonomisk pres på det samlede system. Et pres der fører til krav om effektivitet - hvilket er godt - men som også kan betyde krav om nedskæringer. Om det er godt eller dårligt er et politisk spørgsmål - men under alle omstændigheder er det vigtigt at være opmærksom på, at der er forskel på, om nedskæringerne finder sted i servicesystemerne til de relativt mange - eller i indkomstsikringssystemerne til de relativt få.

### 1.3.

#### **Velfærdsstaten i krise - et gammelt system i en ny verden**

Baggrunden for det pres, som velfærdsstaten i dag er udsat for, kan findes i de seneste 20-30 års udvikling. Da de nuværende overførselsindkomtsystemer i landene blev etableret og udbygget i tiden fra den anden verdenskrigs afslutning og frem til midten af 1970'erne, forestillede man sig, at det kun var en mindre del af befolkningen, der i en overgangsperiode fra én selvforsørgelsessituation til en anden ville få behov for offentlig forsørgelse. Den offentlige hjælp skulle som hovedregel være kortvarig - men i dag er den for alt for mange blevet en kilde til langvarig forsørgelse. Dengang for 20-30 år siden, da det tankegods, der ligger bag de nuværende overførselsindkomtsystemer, blev formuleret, var væksten i produktionen betydeligt højere, end den er i dag, og arbejdsløsheden betydeligt lavere. Den offentlige sektor har i mange lande akkumuleret en gæld, der i dag

udgør over halvdelen af bruttonationalproduktet - i nogle lande langt over halvdelen - og renter og afdrag på denne gæld begrænser den offentlige sektors finansielle dispositionsmuligheder. Det økonomiske fundament, som velfærdssystemerne hviler på, har med andre ord ændret sig grundlæggende - men det har velfærdssystemerne ikke.

En nærmere gennemgang af de senere års socialpolitiske reformer i landene - som foretages i kapitel 3 - viser, at hovedindtrykket er, at man politisk egentlig er godt tilfreds med overførselsindkomssystemerne - man har bare for nærværende kun råd til en lidt mere skrabet udgave. Hovedtendensen er, at der på den ene side er sket *mange* ændringer - mens der på den anden side ikke er sket de *store* ændringer. Dermed er hovedkonklusionen også, at de ændringer der faktisk er gennemført, er udtryk for en løbende tilpasning af overførselsindkomssystemerne til den aktuelle økonomiske situation. Det er imidlertid interessant, at tilpasningerne betyder, at de forskellige velfærdstatskoncepter, der karakteriserer henholdsvis de nordiske og de centraleuropæiske lande (jf. kapitel 5), indholdsmæssigt nærmer sig hinanden.

Velfærdsstaten, overførselsindkomssystemerne og alle de offentlige serviceydelser er på sin vis gamle systemer i en ny verden. Megen socialpolitisk ønsketænkning og gode intentioner fra tiden med den fulde beskæftigelse har lidt skibbrud som følge af de hårde økonomiske realiteter i 1970'erne og 1980'erne. Der er behov for nye ideer om, hvad der skal være velfærdsstatens formål. Men måske er det i virkeligheden velfærdsstatens største krise - at ingen har en præcis idé om, hvad der skal være indholdet i fremtidens velfærdsstat.

#### 1.4. Velfærdsstatens organisering og finansiering i teori og praksis

Hvis man i dag fik til opgave at opbygge en velfærdsstat fra grunden, hvad skulle man så gøre? Det vil selvfølgelig i sidste ende være et politisk spørgsmål, men det er dog muligt at pege på en række elementer eller "byggeklodser", som man i større eller mindre grad ville kunne lade indgå i opbygningen af den "ny" velfærdsstat. De gennemgås i kapitel 4.

Man kunne starte med at overveje, om det system man ville opbygge skulle bygge på offentlige, skattefinansierede ydelser eller private, forsikringsprægede ydelser - eller om man skulle vælge et blandet system med offentligt regulerede, private ordninger. Der findes principielt fire muligheder for offentlig indsats såvel på overførselsindkomstområdet som på andre områder - nemlig offentlig regu-

lering, offentlig subsidiering, offentlig forsyning - og sidst men ikke mindst - offentlig passivitet.

Før man kan tage stilling til kombinationen af offentlig og privat indsats, er det nødvendigt at overveje, på hvilke områder en frivillig social sikring kan fungere - dvs. at det offentlige intet gør - og på hvilke områder det vil være nødvendigt for staten enten at gøre en forsikring obligatorisk - dvs. offentlig regulering eventuelt kombineret med subsidier - eller selv sørge for den sociale sikring. Sådanne overvejelser vil vise, at det er meget vanskeligt at forestille sig et overførselsindkomstsysteem uden statslig indgriben. Men spillerummet for denne indgriben er ganske vidt. Forskellen mellem de forskellige systemer eller modeller afhænger især af graden af sammenhæng mellem præmiebetaling, ydelsesniveau og risiko samt af systemets omfordelende virkninger.

Detaljerne i organisations- og finansieringsformerne i den virkelige verdens overførselsindkomtsystemer er så komplekse, at det ikke er muligt at give en dækkende beskrivelse, der også er relativt kortfattet. Det kan dog slås fast, at Danmark adskiller sig fra alle de øvrige lande - også de øvrige nordiske lande - ved at have et system, der næsten udelukkende er finansieret af generelle skatter.

Det kan også slås fast, at ingen af landene har fundet løsningen på problemet med det stigende udgiftspres. En grund til det kan være, at det faktisk ikke er muligt at overlade en større del af overførselsindkomsterne til privat forsikring, uden at man løber en betydelig risiko for at det går galt. På sygeforsikringsområdet, hvor der ikke er noget principielt i vejen for, at det kan lade sig gøre, er det kun i Tyskland, at man anvender privat forsikring i en vis udstrækning. I Storbritannien søger man at fremme anvendelsen af privat forsikring på alderspensionsområdet som alternativ til den generelle alderspensionssikring, mens man i alle de øvrige lande ser kollektive eller private alderspensionsordninger som supplement til den generelle alderspensionssikring.

Kollektive eller private forsikringsordninger som supplement til de generelle ordninger ses altså i flere lande - især på pensionsområdet. Men det er ikke - eller kun i meget begrænset omfang - en løsning på staternes finansieringsproblem, så længe der er tale om et supplement. Kun hvis tilstedeværelsen af en supplerende pensionsordning betyder en reduktion i den generelle pension, kan det bidrage til at løse statens finansieringsproblem. Og hvis der etableres en sådan sammenhæng reduceres incitamentet til at indgå i kollektive ordninger eller oprette private. Så når man i debatten om velfærdsstaten taler om behovet for mere individuelle - hvilket må betyde private og ikke kollektive løsninger - så

bevæger man sig ind på et område, hvor der ikke findes nogen nemme løsninger - måske faktisk ingen løsninger overhovedet. Eller sagt på en anden måde. Privatisering af velfærdsstaten er ikke bare en lille justering. Hvis man privatiserer velfærdsstaten, får man et system, der ligger langt fra det, man kender i dag. Et system med anderledes principper og effekter.

## 1.5.

### **Velfærdsstater og overførselsindkomster i teori og praksis**

Hvem skal modtage hvor meget i overførselsindkomster? Hvem skal betale for overførselsindkomsterne? Hvem skal administrere overførselsindkomsterne? Det er nogle af de centrale politiske spørgsmål, som er knyttet til overførselsindkomster. For at undersøge de forskellige måder disse problemer løses på i landene kan man anvende såkaldte idealtyper eller velfærdsstatsmodeller. Sådanne modeller eller idealtyper kan bruges som et spejl - eller en række af spejle - hvori en begrænset del af virkeligheden anskues og tydes. Det vil derimod være forkert at anvende dem som udtryk for egentlige kategoriseringer af empiriske fænomener. En nærmere præsentation af modellerne findes i kapitel 5.

Der kan skelnes mellem mindst tre forskellige velfærdsstatsmodeller, nemlig en selektiv, en residual og en universel type. Den *selektive* velfærdsstat har som et af sine grundlæggende mål at opretholde hidtidig levestandard. Fx vil alderspensionernes størrelse i denne model afspejle tidligere arbejdsindsats, således at statusforskelle fra arbejdsmarkedet bliver overført til tilværelsen som pensionist. I den *residual* velfærdsmodel er det primære mål at fremme arbejdet og markedets effektivitet, mens staten i den *universelle* velfærdsstat har en meget fremtrædende og omfattende rolle.

Disse modeller kan som nævnt anvendes til at spejle virkeligheden, og dermed kan de også anvendes, når man vil sammenligne overførselsindkomstsystemer i forskellige lande. I kapitel 6 og 7 foretages der en sammenligning mellem henholdsvis landenes arbejdsløshedsforsikrings- og alderspensionssystemer.

På arbejdsløshedsdagpengeområdet viser sammenligningen blandt andet, at der er store forskelle på, i hvilket omfang den ledige forud skal have været tilknyttet arbejdsmarkedet. Danmark har i denne sammenhæng de klart mest lempelige regler, og kan på den baggrund ses som hældende mod den universelle velfærdsstat, mens Tyskland med mere udtrykte krav om forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet hælder mod den selektive velfærdsstat. Når det gælder udmålingen af dagpengenes størrelse har Danmark og Sverige umiddelbart de mest generøse systemer. Imidlertid er der i begge lande et loft over ydelserne,

der betyder, at mellem- og højindkomstgrupper ikke får så høj en kompensationsgrad som udmålingsreglerne umiddelbart indikerer. Generelt er der mindre forskel i nettoindkomstkompensationsgraderne mellem landene end man umiddelbart ville forvente ud fra forskellene i udmålingsreglerne. Dog adskiller den britiske arbejdsløshedsforsikring sig markant fra de andre lande, og kan på dette område betegnes som hørende til den residuale velfærdsstat.

Udviklingen på alderspensionsområdet har i mange lande været afgørende for den generelle udvikling af velfærdsstaten og overførselsindkomssystemerne. Det er derfor interessant, at det kan konstateres, at man i alle de skandinaviske lande bevæger sig væk fra den universelle velfærdsstat på alderspensionsområdet. Endnu er ændringerne af mindre betydning, og de har forskellig retning i de forskellige skandinaviske lande, men tendensen er klar. I de lande - som fx Tyskland og Frankrig - hvor alderspensionssystemet hælder mod den selektive velfærdsstatsmodel, er udviklingen en anden. Her er problemet, at stadig større grupper i samfundet ikke opnår en tilstrækkelig stabil tilknytning til arbejdsmarkedet, til at de efterfølgende kan opnå ret til en pension, som de kan leve af. I Storbritannien, hvor alderspensionssystemet er en blanding mellem en universel velfærdsstatsmodel - men med meget lave ydelser - og en residual model, sker der en betragtelig polarisering mellem rige, der tilskyndes til at tegne statsstøttede, private pensionsforsikringer, og fattige der udelukkende har ret til en statslige grundpension, hvor ydelserne er så beskedne, at eksistensminimum ikke kan opretholdes af alle ydelsesmodtagere.

## 1.6. Perspektiver for velfærdsstatens fremtid

Der er ikke noget, der umiddelbart tyder på, at velfærdsstaten er under afvikling. De reformer af overførselsindkomssystemerne, der er gennemført i de seneste år, har alle haft til hensigt at bringe velfærdsstaten gennem en periode med mindre rigelige økonomiske ressourcer med et indbygget håb om at sikre dens overlevelse på lang sigt. Det betyder imidlertid ikke, at det vil lykkes. Der findes i historien ingen eksempler på forsørgelsessystemer, der har været evigt. Tværtimod er de blevet ændret i takt med den økonomiske og samfundsmæssige udvikling. Og det økonomiske og samfundsmæssige fundament, som den nordeuropæiske velfærdsstat byggede på, har ændret sig grundlæggende. Men der er ikke meget, der tyder på, at velfærdsstaten er inde i en udvikling, hvor der tages højde for det. At det ikke er tilfældet, kan måske forklares med, at 1990'erne er et omvæltningens årti, og ingen kan vide, hvordan det vil komme til at gå i fremtiden. Der findes således flere mulige fremtidsperspektiver for velfærdsstaten.

En mulighed er, at der - når det kommer til stykket - ikke sker så meget. Så der er ingen grund til aktion og reform. Et sådant *træghedsperspektiv* er dog næppe særligt sandsynligt. I de skandinaviske lande er udviklingen af et system af velfærdsydelse som et led i aftalerne på arbejdsmarkedet allerede så fremskreden, at det har ændret afgørende ved forudsætningerne for den traditionelle nordiske eller universelle velfærdsmodel. Da de største ændringer har fundet sted på pensionsområdet, vil det først være muligt at afgøre, hvilken betydning det vil få for det universelle velfærdssystem, i løbet af de kommende 20 år.

En anden mulighed er, at det hele ordner sig, når konjunkturerne vender. Heller ikke et sådant *skønmaleri* er særligt sandsynligt. Det er klart, at det vil hjælpe med bedre konjunkturer, men en gentagelse af 1960'ernes voldsomme beskæftigelsesfremgang i industrien og den offentlige sektor er ikke særligt sandsynlig. Der skal mere end bedre konjunkturer til, at det hele ordner sig. Et ofte fremført synspunkt er, at noget af det, der skal til, er en ændring af overførselsindkomssystemerne, der med deres omfang og niveau virker som en barriere for fremtidens jobskabelse.

En tredje mulighed er en faldende "betalingsvillighed" til de generelle systemer blandt de trods alt relativt store grupper i befolkningen, der stort set aldrig eller kun i meget begrænset omfang har brug for overførselsindkomssystemet. En sådan *skrækvision* kan betyde, at man lader dem, der ikke kan forsørge sig selv, sejle deres egen sø, mens de, der har arbejde, opretter private ordninger eller kollektive ordninger direkte knyttet til arbejdet.

Denne bog og de undersøgelser, den bygger på, giver desværre ikke svaret på, hvad vej det vil gå for velfærdsstaten i fremtiden. Derimod giver den en mulighed for at sætte sig ind i en række af de grundlæggende mekanismer bag velfærdsstatens udvikling og opbygning. Og den giver sammen med de øvrige bøger i serien en grundig og omfattende præsentation af velfærdssystemerne i vores nabolande. Dermed er der skabt et grundlag dels for en forhåbentlig seriøs og vidensbaseret debat om velfærdsstatens fremtid, dels for yderligere forskning i velfærdsstatens problemer og udvikling. Et område hvor Socialforskningsinstituttet også fremover ønsker at yde en væsentlig indsats.

## KAPITEL 2

## ***Velfærdsstatens opståen og udvikling***

### **2.1. Indledning**

Det er umuligt at forstå opbygningen af de nuværende velfærdssystemer uden at forstå dels deres historiske rødder, dels baggrunden for deres udvikling, fra hvad de var engang, og til hvad de er i dag. Velfærdssystemerne har til stadighed været under udvikling. Siden 1900 er de ressourcer, der er anvendt på overførselsindkomssystemerne målt som andel af bruttonationalproduktet i europæisk gennemsnit mere end fordoblet, siden 1930 mere end femdoblet og mellem 1960 og 1974 knap fordoblet (Alber, 1982). Den økonomiske krise fra midten af 1970'erne, der i dag sammenlignet med tidligere også viser sig i form af generelt meget lave vækstrater i de europæiske landes økonomi og vedvarende høj arbejdsløshed, har betydet, at udbygningstakten af velfærdsstaten er bremsset.

Diskussionen i det efterfølgende kapitel af tilpasningen til denne nye situation, viser på den ene side, at det gennemgående har ført til beskedne ændringer af overførselsindkomssystemerne, mens på den anden side den politiske debat i en række lande tyder på, at mere fundamentale ændringer kan komme på den politiske dagsorden i de kommende år.

Derfor er det vigtigt med et historisk perspektiv. Overførselsindkomssystemerne opstod oprindeligt for at sikre de dårligst stillede i samfundet, men er senere udbygget til at omfatte meget store grupper i befolkningen. Det er vigtigt at forstå baggrunden for de enkelte dele af overførselsindkomssystemerne, fordi det langt fra er ligegyldigt for indretningen af fremtidens velfærdsstat, hvordan man vægter kommende ændringer mellem på den ene side de oprindelige mere grundlæggende dele af systemerne og på den anden side de områder, hvor de er blevet udbygget især i perioden efter den anden verdenskrig. Det er også vigtigt at forstå den udviklingsproces, der har ført frem til nutidens vesteuropæiske velfærdsstater, hvad enten man ønsker at udvikle et tilsvarende velfærdssystem i sit eget land eller ønsker at undgå de problemer, som disse velfærdsstater har.

I de kommende år vil mange af de vesteuropæiske velfærdsstater kunne fejre deres 100-års dag. I perioden fra vedtagelsen af de første love om socialforsikring i Tyskland i midten af 1880'erne og frem til udbruddet af den første verdenskrig i 1914 fik mange andre europæiske lande en socialforsikringslov-



givning. I det følgende ses der nærmere på baggrunden for denne lovgivning, på indholdet af de første love og på udviklingen af lovgivningen fra dengang og frem til i dag.

## 2.2.

### Den historiske udviklings faser

#### *Baggrund og lidt teori*

Der er ikke enighed om, hvornår begrebet velfærdsstat første gang blev brugt. Nogle nævner slutningen af 1930'erne (jf. Kuhnle & Solheim, 1985), mens andre peger på begyndelsen af 1940'erne (Whynes, 1992). Forskellen er ikke stor - og uanset hvem der har ret, kan ideen om velfærdsstaten spores tilbage til slutningen af forrige århundrede - og i virkeligheden endnu længere tilbage.

Forrige århundredes socialforsikringslovgivning opstod nemlig ikke ud af den blå luft. Der var tale om en udbygning af en socialpolitik, der indtil for 100 år siden især var kendetegnet ved, at staten ikke blandede sig - i hvert fald ikke særlig meget. De tidlige former for social sikring bestod i den gensidige hjælp, man ydede til hinanden i byernes håndværkerlaug hovedsageligt i forbindelse med sygdom og på landet i form af godsejernes forpligtigelser over for landarbejdere og fæstebønder. Der var langt fra tale om et veludbygget socialt sikkerhedsnet. Byernes hjælpe-kasser omfattede fx normalt kun de mere vellønnede håndværkere.

Det offentlige - især kommunerne - tog sig af de fattige. Fattigdom blev anset for at være selvforskyldt. Modtagelsen af fattighjælp har gennem tiderne derfor været forbundet med fx tvangsarbejde, fortabelse af borgerlige rettigheder som fx retten til at gifte sig og senere stemmeret. Der var i det hele taget tale om en socialpolitisk indsats, hvor der blev lagt stor vægt på kontrol af de fattige blandt andet med det formål at opretholde ro og orden.

Allerede i 1722 blev der i det engelske parlament fremsat forslag om obligatorisk forsikring (Alber, 1982). Forslaget blev vedtaget i Underhuset, men faldt i Overhuset. Og under den franske revolution blev der i 1794 vedtaget en universel pensionsordning - men den blev aldrig ført ud i livet. Når det kunne lade sig gøre 100 år senere, kan det skyldes de omfattende ændringer af de europæiske økonomier, der fandt sted i løbet af det 19. århundrede.

I næsten alle vesteuropæiske lande fordobledes folketallet i løbet af 1800-tallet. Sammen med gennemførelsen af landboreformer førte det til en omfattende folkevandring fra land til by. I løbet af århundredet voksede bybefolkningen i de

fleste vesteuropæiske lande fra at udgøre 5 pct. af befolkningen til at udgøre 25 pct. af befolkningen.

Dermed blev en stadig større del af befolkningen beskæftiget i byerhvervene dvs. i handel og håndværk og efterhånden også i industrien. Samtidig gennemførtes en økonomisk liberalisering - i Danmark med loven om næringsfrihed i 1857 - der bl.a. betød, at de sociale ordninger, der byggede på håndværkerlaugene, blev svækket. I mange tilfælde fik man nedbrudt de gamle systemer, før nye var bygget op. Det var dog sjældent udtryk for glemsomhed eller langsommelighed, men for et bevidst valg. 1800-tallet var i udpræget grad individualismens og liberalismens århundrede. Den fremherskende holdning var, at det var vedkommendes eget problem, hvis den enkelte ikke kunne forsørge sig selv og sine. Hvis ikke man kunne det, var den eneste mulighed for mange fattighjælpen.

Gennemgangen af overførselsindkomstsystemernes historiske udvikling (jf. Ploug & Kvist, 1994a), synes at vise, at systemerne er opstået i et nationalt betinget samspil og modspil mellem forskellige politiske og økonomiske kræfter i de enkelte lande. Man har i nogle tilfælde fundet såvel positiv som negativ inspiration fra andre lande - fx blev den første danske alderspensionslovgivning bevidst udformet som et modstykke til den allerede gennemførte tyske lovgivning (jf. Petersen, 1985) - men der er ikke tale om, at en bestemt model - fx den tyske Bismarck-model eller den engelske Beveridge-model - er blevet eksporteret til andre europæiske lande.

Der er imidlertid gjort forsøg på at opstille teorier, der forsøger at forklare indførelsen af overførselsindkomstsystemer og udviklingen af velfærdsstater i Vesteuropa dels på baggrund af den industrielle udvikling og urbaniseringen, dels som en reaktion fra 1800-tallets politikere på demokratiseringsprocessen og fremvæksten af en arbejderbevægelse. De første teorier - de såkaldte funktionalistiske - ser det forhold, at staten som noget nyt begynder at føre socialpolitik som en reaktion på de ændringer i arbejds- og livsformer, som industrialiseringen og urbaniseringsprocesserne førte med sig. De andre teorier - de såkaldte konfliktteorier - ser den statslige socialpolitik som en reaktion på den demokratiseringsproces, der er et væsentligt kendetegn ved den vesteuropæiske udvikling i sidste halvdel af 1800-tallet og begyndelsen af dette århundrede. Denne teori er mere populært blevet kaldt revolutionsforsikringsforklaringen. En nærmere analyse (jf. Alber 1982) viser dog, at ingen af de to teorier alene kan forklare den proces, der førte til indførelse af socialforsikringslovgivning og udvikling af velfærdsstater i Vesteuropa. Spørgsmålet om arbejderbevægelsens - dvs. fagforeningernes og arbejderpartierne - betydning for udviklingen af velfærdsstaten analyseres nærmere i et efterfølgende afsnit i dette kapitel.

I den tidligere nævnte analyse af den danske aldersforsørgelse (Petersen, 1985) henvises til det synspunkt, at socialforsikringen opstår, når man på samfundsmæssigt plan ændrer opfattelse således, at hvad der førhen blev betragtet som en individuel risiko - jf. omtalen ovenfor af opfattelsen af fattigdom - nu opfattes som en kollektiv risiko, som der bør sættes ind overfor med offentlige midler. Det interessante er, hvad der betinger denne ændrede opfattelse. Og her er det danske eksempel - som omtalt af Petersen - ganske illustrativt.

På grund af nye store tilførsler fra Rusland og USA begyndte priserne på korn i Vesteuropa i begyndelsen af 1870'erne at falde. Perioden er sidenhen blevet kaldt "kornsalgskrisen", og den ramte ikke mindst dansk landbrug, hvis hovedeksportvare var korn til de centraleuropæiske markeder. Kornsalgskrisen gjorde det klart for de danske landmænd, at risikoen for fattigdom ikke - eller i hvert fald ikke kun - var et spørgsmål om individuel utilstrækkelighed. Det var også et spørgsmål om udviklingen i forhold - her de internationale konjunkturer - man ikke selv var herre over. Konjunkturudviklingen ændrede med andre ord landmændenes opfattelse af forholdet mellem individ og samfund. Og det anføres, at inden for en sådan forklaringsramme bliver fremstillingen af baggrunden for socialforsikringernes opståen samtidig et bidrag til forståelse af forudsætningerne for blandingsøkonomiens opståen og senere udvikling. Med i billedet hører også den økonomiske forklaring, at kornsalgskrisen på en og samme tid tilskyndede landmændene til en mere intensiv produktion, samtidig med at landarbejdere i stort tal vandrede til byerne, hvor de kunne få en højere løn. Derved reduceres udbuddet af arbejdskraft på landet med deraf følgende stigende lønninger. Disse lønninger kunne ikke betales af de fattige gårdmænd, der derfor dels ønskede udvandringen stoppet, dels ønskede de økonomiske byrder i form af deltagelse i finansieringen af den sociale sikring væk. Sociale reformer med statstilskud skulle tjene begge formål, altså dels holde på arbejdskraften, dels lette gårdejernes økonomiske byrde. (jf. Petersen, 1985).

Hermed er der også sat fokus på et forhold, der er fælles for de lande, der indgår i denne undersøgelse - nemlig blandingsøkonomien. For selv om et detaljeret studium af landenes overførselsindkomstsystemer viser mange forskelligheder, har de også meget til fælles. De var kort fortalt alle efter 1800-tallets store transformationsproces blevet til industrielle, kapitalistiske, demokratiske og bureaukratiske samfund (jf. Alber, 1982).

### ***Faser i udviklingen af overførselsindkomstsystemerne***

Dagens vesteuropæiske velfærdssamfund er ikke indført med et trylleslag - der er tale om en langvarig proces - en proces, der ikke er slut. Den hidtidige udvikling kan deles op i fire faser. Såvel det socialpolitiske indhold i de enkelte

faser som forklaringer på overgangen mellem faserne er vigtige elementer i historien om velfærdsstatens opståen og udvikling.

Den første fase er den periode før indførelsen af de første socialforsikringsordninger, der er beskrevet ovenfor. I denne fase skabes en lang række forudsætninger for statens engagement i socialpolitikken. Produktionsforholdene ændres, befolkningens fordeling på land og by ændres, der opstår nye grupper i samfundet - industriere og industriarbejdere - og de sidste begynder at organisere sig. Statens rolle som nationalstat stadfæstes bl.a. med samlingen af først Italien og siden Tyskland til sammenhængende nationalstater.

Årsagerne til overgangen til den anden fase er som nævnt ikke éntydige. For Danmarks vedkommende er nævnt landmændenes ændrede opfattelse af forholdet mellem individ og samfund. For Tysklands vedkommende har man især peget på revolutionsforsikringsforklaringen (jf. Alber, 1982) som årsag til det statslige engagement i socialpolitikken. Men også i Danmark så man fra de herskende politiske kræfter socialpolitiske reformer som en mulighed for at dæmme op for socialismen (jf. Petersen, 1985). Alt i alt var der tale om, at ideen om et statsligt socialt ansvar for større grupper i befolkningen voksede gradvist frem i de fleste lande. Det var således få lande, der ikke var forberedte, da de tyske lovgivningsinitiativer i 1880'erne førte til, at spørgsmålet om statens engagement i den sociale sikring kom længere op på den politiske dagsorden.

Den første fase - hvor forudsætningerne for et statsligt engagement i den sociale sikring blev skabt - kan være vanskelig at afgrænse tidsmæssigt. I denne fase er der meget store forskelle mellem landene både indholds- og tidsmæssigt i henseende til vedtagelsen af socialpolitiske ordninger.

Den anden fase - hvor det oprindelige statslige engagement i den sociale sikring etableres - kan derimod relativt præcist stadfæstes til perioden 1883-1914, dvs. fra de første tyske socialforsikringslove og frem til udbruddet af den første verdenskrig. I den periode ses - i større eller mindre grad - et statsligt engagement i den sociale lovgivning.

Man kan få et indtryk af udviklingen af det statslige engagement i de enkelte lande ved at se på den takt, hvormed de fire såkaldte socialpolitiske kærnelove blev indført - dvs. ulykkesforsikring, sygeforsikring, alderspensionsforsikring og arbejdsløshedsforsikring. Det viser sig, at de typisk er blevet indført i den her nævnte rækkefølge - men at der er undtagelser, fx Danmark - og at de førende lande i perioden var Tyskland, Danmark og Frankrig, jf. tabel 2.1.

Socialpolitik udviklede sig i den anden fase fra at omhandle tidligere tiders fattigdomsspørgsmål til datidens såkaldte arbejderspørgsmål. Det betød, at de sociale ordninger var forbeholdt arbejderne, dvs. de mindrebemidlede. Fx omfattede den tyske ulykkesforsikring ved sin indførelse kun 17 pct. af den erhvervsaktive befolkning (jf. Alber, 1982). De selvstændige og bedre lønnede ansatte var på forhånd udelukket fra den statslige sikring. Sygeforsikring dækkede ved sin indførelse kun 22 pct. af den erhvervsaktive befolkning. Begge ordninger blev dog relativt hurtigt udvidet til at dække større grupper. I flere af de øvrige lande var dækningsgraderne endnu lavere.

**Tabel 2.1.**

Indførelsesår for første ulykkes-, syge-, alderspensions- og arbejdsløshedsforsikring i otte europæiske lande.

	Ulykkesforsikring	Sygeforsikring	Alderspensionsforsikring	Arbejdsløshedsforsikring
Danmark	1898	1892	1891	1907
Sverige	1901	1891	1913	1934
Norge	1894	1909	1936	1906
Finland	1895	1963	1937	1907
Tyskland	1884	1883	1889	1927
Holland	1901	1929	1913	1916
Frankrig	1898	1898	1895	1905
Storbritannien	1897	1911	1908	1911

Kilde: Petersen (1985), p. 30.

Danmark havde som de øvrige europæiske lande også et såkaldt arbejderspørgsmål at diskutere. Der var dog i slutningen af 1800-tallet især tale om et landarbejderspørgsmål. Men den første danske sociallovgivning - aldersunderstøttelsesordningen - blev ikke givet i form af en arbejderforsikringsordning (jf. Petersen, 1985). Ordningen gjaldt i princippet alle statsborgere over en vis alder - og den var skattefinansieret. Når det blev sådan, skyldtes det, at der i Danmark var en ikke ubetydelig modvilje mod klassebestemt lovgivning.

Danmark adskilte sig også på andre punkter. I Tyskland blev de nye socialforsikringsordninger administreret af selvstændige forsikringskasser - et forhold, som går igen i dagens tyske socialforsikringssystem. Venstrepolitikeren, senere

Statsminister, Niels Neergaard gav i debatten om indførelse af socialforsikringsordninger i Danmark det tyske system følgende ord med på vejen:

*"Hvilken mængde af nye embedsmænd vil der ikke blive brug for, hvis vi skulle indføre hele dette tungt arbejdende maskineri med særlig forsikringskonto for hver eneste arbejder og småmand her i landet med kontrol og udpantning og lønningsklasser osv. osv. Kun tyske professorer og bureaukraters hjerne kunne udtænke noget sådant"* (her citeret fra Petersen, 1985, p. 64).

Såvel administrativt som finansielt kom den danske ordning til at bygge på kommunerne. På den måde videreførtes en linie fra tidligere tiders fattigdomslovgivning - og man imødekom en generel skepsis over for statslige ordninger.

De ordninger, der blev indført, var som oftest udtryk for, at politikerne udtænkte og gennemførte den socialpolitiske lovgivning. Man kan sige, at der var tale om socialpolitik fra oven. Overgangen til den tredje fase - mellemkrigstiden - skete i takt med, at der udviklede sig et stigende krav fra neden - fra befolkningen - om, at de sociale ordninger skulle dække en større del af befolkningen. Politisk fik disse krav betydning, fordi der ved starten af denne fase var indført almindelig stemmeret i de fleste af de lande, der indgår i denne undersøgelse.

I mellemkrigstiden skiftede socialpolitikken indhold. Fra at være forsikrings-systemer for arbejderne blev der nu i flere lande tale om et såkaldt folkeforsikringssystem for langt større grupper i befolkningen. Det betød bl.a., at funktionærer og i nogle lande også selvstændigt erhvervsdrivende blev omfattet af den statslige sociale sikring. Tjenestemænd, der traditionelt havde været sikret mod alle sociale risici i egne systemer, blev som led i udviklingen på mange områder trukket ind i det generelle system. Det betød også, at nye risici som fx invaliditet og tab af forsørger blev dækket. Udviklingen af de sociale sikringsordninger var i mellemkrigstiden særlig stærk i Danmark, Norge og Storbritannien (jf. Alber, 1982).

I Danmark kom den første Socialdemokratiske regering til magten i mellemkrigstiden, nemlig i 1924. Det betød, at såvel social- som arbejdsmarkedspolitik blev opprioriteret. Periodens mest kendte socialpolitiske indsats er dog socialreformen i 1933 - også kaldet Steinckes socialreform efter den daværende socialminister. Indholdsmæssigt var der ikke tale om nogen bemærkelsesværdige politiske ændringer. Der var snarere tale om et imponerende juridisk stykke oprydningsarbejde, hvor en jungle på 55 forskellige socialpolitiske love blev samlet i 4 såkaldte folkeforsikringslove. Der var dog for alders- og invalidepensionen ikke tale om forsikringsordninger i gængs forstand jf. kapitel 4. Men forsikringstanken

var populær, og derfor indførte man den regel, at man for at få pension skulle være medlem af sygeforsikringen. Den danske folkeforsikring kan derfor ikke ligestilles med de folkeforsikringsordninger der senere blev indført i Storbritannien og Holland jf. nedenfor.

Det forlig - Kanslergadeforliget - som socialreformen blev en del af, markerede dog et brud med statens hidtil relativt passive rolle, når det gælder intervention i samfundsøkonomien. Nogen ser således Kanslergadeforliget som det, der satte det endelige punktum for den liberalistiske statsperiode i Danmark (jf. Møller, 1981).

Men Danmark var så langtfra det eneste land, hvor den statslige intervention i økonomien øgedes som følge af den økonomiske krise i 1930'erne. Den engelske økonom Keynes udviklede en økonomisk teori om de betydelige fordele, der ville være ved en større statslig styring af økonomien. Tanker, som også i dag har stor indflydelse - og som ved at lægge betydelig vægt på at styrke statens styringsmuligheder bl.a. ved en udbygning af det administrative apparat og den sociale sikring fik stor betydning for udbygningen af de sociale sikringsordninger efter den anden verdenskrig.

Der er på mange områder stor forskel mellem udviklingen af de sociale sikringsordninger i de to perioder før den anden verdenskrig og i perioden efter den anden verdenskrig.

En forskel er, at de sociale sikringsordninger blev udvidet lige så kraftigt i de 30 år fra 1945 til 1975 som i de to foregående perioder tilsammen. De kom både til at omfatte endnu større grupper i befolkningen, og de kom til at lægge beslag på en endnu større del af de samlede indkomster. Fra 1960 til 1975 steg det gennemsnitlige velfærdsforbrug i de vestlige lande fra 15 til 27 pct. af BNP (Alber, 1988).

Udvidelsen skete bl.a. ved, at ideen fra mellemkrigstiden om et folkeforsikringssystem nu bredte sig til flere lande. Selv om folkeforsikringen for så vidt først så dagens lys i de skandinaviske lande, så var det ikke mindst det socialpolitiske reformarbejde, der blev gennemført i England under den anden verdenskrig under ledelse af Lord Beveridge, der satte fokus på dette system. Efter den anden verdenskrig indførte blandt andet Storbritannien og Holland folkeforsikrings-systemer. Men også i lande - som fx Tyskland - der ikke indførte et egentligt folkeforsikringssystem, skete der en udvidelse af de sociale sikringsordninger. De kom nu til at omfatte grupper uden for arbejdsmarkedet som fx studerende, handicappede og hjemmegående. Desuden bidrog indførelsen af en mere eller

mindre automatisk regulering af ydelsesstørrelserne i forhold til pris- eller lønudviklingen - den såkaldte dynamisering - til væksten i udgifterne til de sociale sikringsordninger. Endelig udbyggede de fleste lande deres system med ydelser til børnefamilier inkl. barselsydelse - i første omgang til kvinder, men i de skandinaviske lande senere hen også til mænd.

En anden forskel er, at det statslige engagement udvidedes fra primært at dreje sig om social sikring i form af ordninger til indkomstopretholdelse i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom, ulykke eller alderdom - til nu også at dreje sig om serviceydelser ikke mindst i sundhedssektoren - men også i den sociale sektor i form af fx børnepasning og ældrepleje. I den forbindelse skete der en kvalitativ ændring af, hvem der havde interesse i at udvikle den velfærdsstat, som var opstået, idet der fandt en ret voldsom vækst sted i antallet af ansatte inden for de forskellige sociale og sundhedsmæssige serviceområder. Folk der havde en professionel interesse i udviklingen af og ressourcetilførslen til lige netop deres arbejdsområde. Udvikling af indikatorer til måling af befolkningens livskvalitet - som et udtryk for effektiviteten af den offentlige sektors indsats på det sociale område - er et fænomen, der også hører til i velfærdsstatens fjerde fase. Det kan tages som udtryk for, at befolkningens forventninger til velfærdsstaten var og er store. Man forventer både tidligere tiders indkomstsikring, man forventer, at den nødvendige sociale service er til stede, og i en vis udstrækning forventer man også, at velfærdsstaten skal give én et godt og lykkeligt liv.

Det danske sociale sikringsystem var som nævnt i sin oprindelse et system, hvor alle der opfyldte kriterierne for at få en ydelse kunne få det, uanset om de var arbejdere eller funktionærer. Personkredsen var med andre ord universel. Dette princip blev ikke ændret med socialreformen i 1933 - tværtimod. Alligevel skete der også i Danmark ændringer af det sociale sikringsystem efter den anden verdenskrig. Den principielt vigtigste ændring var, da alders- og invaliderenten, hvis størrelse hidtil havde været afhængig af anden indkomst, i 1956 afløstes af folke- og invalidepension til alle. Der var i første omgang blot tale om, at der blev indført et mindstebeløb, der udbetaltes til alle. Den såkaldt fulde folkepension blev først vedtaget i 1965, og indførtes gradvist i perioden 1965-1970. Men allerede i 1956 var der tale om et brud med tidligere tiders princip om, at langvarige ydelser skulle være forbeholdt personer med lav indkomst. Men man holdt dog med den nye ordning fast i princippet om, at folks pension ikke skal afhænge af, om de har været på arbejdsmarkedet, og hvad de har tjent der. En anden ændring, der sidenhen skulle få stor økonomisk betydning, var ophævelsen af resterne af forsikringsprincip i arbejdsløshedsforsikringen i slutningen af 1960'erne. Derved overtog staten den såkaldte marginale risiko i tilfælde af stigende arbejdsløshed jf. kapitel 6.



Fra midten af 1970'erne er der sket en opbremsning i velfærdsstatens udvikling. Årsagerne til dette og hele debatten om velfærdsstatens krise er gennemgået i det forrige kapitel.

Indledningsvis blev det nævnt, at det er vigtigt at være bevidst om de sociale sikringsystemers og velfærdsstatens udviklingshistorie ikke mindst i en tid, hvor der tales meget om ændringer.

Hvad er det så, man kan lære af historien? Man kan lære, at de første forsøg på social sikring var forbeholdt de dårligst stillede - de fattige - og at de første sociale forsikringsordninger i mange lande byggede videre på det princip, idet der var tale om såkaldte arbejderforsikringer. Man kan også lære, at etableringen af sådanne ordninger for en gruppe i befolkningen med tiden fører til et politisk pres for, at (alle) andre grupper i befolkningen også bliver omfattet af ordningerne. Og endelig kan man lære, at udviklingen fra et system med ordninger, der har til formål at sikre folks indkomst i tilfælde af indkomstbortfald, til et system, der også indeholder sociale og ikke mindst sundhedsmæssige serviceydelser, lægger et voldsomt økonomisk pres på det samlede system. Et pres, der fører til krav om effektivitet - hvilket er godt - men som også kan betyde krav om nedskæringer. Om det er godt eller dårligt er et politisk spørgsmål - men under alle omstændigheder er det vigtigt at være opmærksom på, at der er forskel på, om nedskæringerne finder sted i servicesystemerne til de relativt mange - eller i indkomstsikringsystemerne til de relativt få.

### **2.3. De politiske kræfter**

Hvilke politiske kræfter stod bag udviklingen af socialforsikringsordningerne og velfærdsstaten? Det er et spørgsmål, der kan give anledning til et endog meget omfattende svar. Der har i tidens løb været involveret i tusindvis af enkeltpersoner og organisationer i de enkelte landes socialpolitiske udvikling. Det ligger dog uden for denne fremstillings rammer at foretage en analyse, som afdækker og afvejer, hvem der spillede hvilken rolle og hvornår. I det følgende ses der næsten udelukkende på de politiske partiers og fagbevægelsens rolle. Det sidste fordi fagbevægelsen ofte - både i sin egen selvforståelse og af andre - opfattes som drivkraften bag den socialpolitiske udvikling, der er beskrevet i forrige afsnit.

Velfærdsstaten indgår ofte - og ikke mindst i dag - som et vigtigt led i den politiske kamp mellem partierne i de vesteuropæiske lande. Man kan noget forenklet beskrive det som kampen mellem dem, der mener, at man bedst sikrer velfærden ved at sørge for optimale betingelser for økonomisk vækst, og dem,

som mener, at vækst kun er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse. Disse sidste mener også, at staten skal intervenere for at sikre en stabil økonomisk vækst uden de store udsving og en mere ligelig fordeling af såvel materielle goder som udviklingsmuligheder fx uddannelse.

Selv om meget af debatten om offentlig politik inklusive statsligt engagement i socialforsikringsordninger ifølge Alber (1982) kan ses som kampen mellem disse to synspunkter, afsluttes dette afsnit med en diskussion af, om ikke stort set alle politiske partier i Vesteuropa har bidraget til velfærdsstatens vækst og udvikling.

### ***Velfærdsstaten, demokratiseringen og de politiske partier***

I velfærdsstatens første og anden fase spillede de politiske partier en langt mindre rolle for udviklingen af de sociale sikringsordninger, end de gør i dag. Det skyldes, dels at mange af de partier, der i tidens løb har spillet en vigtig rolle for velfærdsstatens udvikling, endnu ikke var etableret, dels at man i flere lande først i løbet af den anden fase fik etableret et egentligt parlamentarisk demokrati. Scenen var derfor overladt til den tids politiske elite. Det være sig autoritære regimer med en monark i spidsen og en gruppe af bønder, godsejere eller adel som ledere af monarkens regering - som det fx var tilfældet i Tyskland indtil efter den første verdenskrig og til en vis grad i Danmark indtil anerkendelsen af parlamentarismen i 1901. Eller det kunne være regeringer sammensat på baggrund af valg, hvor kun rigets fineste eller rigeste mænd kunne deltage - sådan som det i en stor del af denne periode var tilfældet i Storbritannien.

I den fase, hvor der ikke blev etableret egentlige socialforsikringsordninger, men skabt en række af de institutioner - fx syge- og hjælpekasser, som de efterfølgende ordninger i høj grad byggede videre på - findes der mange eksempler på, at de politisk aktive - de initiativrige og udfarende - sjældent var dem, der i første omgang ville nyde godt af fx oprettelsen af en sygekasse. I Danmark var det således i byerne håndværksmestrene og andre borgere - og ikke svendene og de ikke-faglærte - der tog initiativet, og på landet var det gårdmænd og godsejere ikke landarbejdere og husmænd (jf. Møller, 1981).

Indførelsen af politisk demokrati i den forstand, at hver mand og kvinde har en stemme, fandt sted i velfærdsstatens anden og ikke mindst tredje fase. I Danmark afskaffede Grundloven fra 1915 godsejernes privilegerede stemmeret - dvs. det forhold at store jordbesiddere siden den reviderede Grundlov af 1866 havde haft to stemmer ved valgene - og kvinder fik valget.

Demokratiseringsprocessen og udbygningen af velfærdsstaten spillede i store træk positivt sammen. Udvidelse af valgetten til større grupper i befolkningen

førte til en skærpet konkurrence om stemmerne - og som konsekvens heraf også til en løbende udvidelse af medlemskredsen i socialforsikringsordningerne (jf. Alber, 1988). Sammenhængen viser sig hovedsageligt i forbindelse med overgangen fra arbejderforsikring til den mere omfattende socialforsikring. Denne overgang skete langt hurtigere i de lande, hvor valgretten relativt hurtigt blev udvidet til større grupper i befolkningen.

En tidlig indførelse af valgret har dog tilsyneladende ikke påvirket udviklingen af de sociale sikringsordninger i den anden fase - det vil især sige arbejderforsikringerne. Således havde de såkaldt autoritære lande (jf. Alber, 1988) - altså lande med begrænset valgret og uden parlamentarisme - indført langt flere socialpolitiske programmer - og programmer med en langt større rækkevidde - end de demokratiske lande i hele den anden fase. Det betyder, at den tidlige socialpolitiske udvikling i Vesteuropa snarere end reformkrav fra arbejderbevægelsen skyldes en legitimeringsstrategi fra den herskende elite. Siden da har det været en så stor selvfølgelighed, at en velfærdsstat er en stat, der har politisk demokrati og parlamentarisme - at det kun lejlighedsvis nævnes.

Da man i Danmark i 1890'erne gennemførte den første runde af mere omfattende socialpolitisk lovgivning, var der ikke parlamentarisk demokrati. Anerkendelsen af det parlamentariske princip - altså, at en regering, der får et flertal imod sig, går af - skete først i 1901. Den daværende regering havde i tiåret forud for de socialpolitiske reformer regeret ved hjælp af provisoriske finanslove - dvs. finanslove der ikke var vedtaget af Folketinget - hvor regeringen ikke havde flertal - men alligevel underskrevet af kongen.

Baggrunden for reformerne - gårdmændenes ændrede opfattelse af forholdet mellem individ og samfund - er allerede begrundet ovenfor. Men der synes også at være grund til at se reformerne som et led i en herskende elites legitimeringsstrategi. Det vil primært sige et ønske om at dæmme op for Socialdemokratiets fremgang (jf. Møller, 1981; Petersen, 1985). Partiet blev repræsenteret første gang i Folketinget i 1884.

Partiet Venstre var ledende såvel generelt som i den førte socialpolitik i tiden fra de første socialreformer og frem til begyndelsen af 1930'erne. I den periode gennemførtes ingen socialpolitiske love, uden at det var efter forslag eller støtte fra Venstre - bortset fra en beslutning i 1931 om ekstraordinær hjælp til arbejdsløse. De konservative var stort set enige i den af Venstre formulerede socialpolitik, men fremførte dog i 1927 tanken om indførelse af en sygeforsikringsordning for hele befolkningen (jf. Møller, 1981). En idé, der brød med den hidtidige frivilligheds- og selvhjælpstankegang, men som passede godt dels ind

i tidens tanker om socialforsikringsordninger for hele folket, dels ind i partiets forsøg på at ændre sit image fra stands- til folkeparti.

Socialreformerne i 1933 udgjorde som nævnt et brud med den Venstre-dominerede periode - selv om reformerne faktisk blev gennemført med Venstres stemmer som led i det større Kanslergadeforlig.

Efter den anden verdenskrig støttede Venstre og Konservative bruddet med det princip, at langtidsydelse kun gives til de dårligst stillede. Til gengæld fremførte de to partier en idé om at erstatte arbejdsløsheds- og sygekasserne med en ensartet, skattefinansieret og obligatorisk, men beskeden sikring for hele befolkningen. Tanken var, at det herudover skulle være op til den enkeltes interesse - og økonomi - at tegne supplerende forsikringer. Da disse ideer ikke kunne gennemføres, endte de to partier med at støtte alle væsentlige udvidelser af det danske velfærdssystem.

### ***Velfærdsstaten og arbejderbevægelsen***

De første fagforeninger blev grundlagt i England i begyndelsen af 1800-tallet, og i de næste 100 år etableredes såvel fagforeninger som fagforbund og i nogen lande også en landsdækkende organisation for den samlede fagbevægelse. Sideløbende hermed etableredes også egentlige arbejderpartier. Der er nogen forskel mellem landene, med hensyn til om fagbevægelsen eller arbejderpartiet kom først - men ved slutningen af 1800-tallet var der etableret arbejderpartier i de lande, der indgår i denne undersøgelse - og i flere af landene var disse repræsenteret i parlamentet.

Spørgsmålet er så, om arbejderbevægelsen - dvs. fagforeningerne og arbejderpartierne - spillede en særlig rolle for udviklingen af de sociale sikringsystemer og velfærdsstaten - eller om de bare spillede en rolle på lige fod med andre organisationer - fx bøndernes - og andre politiske partier.

Når det gælder fagforeningerne kan der skelnes mellem to strategier. Den ene går ud på at opnå sociale forbedringer ved at styrke fagforeningernes magt i forhandlingerne med arbejdsgivernes organisationer og - eventuelt i fællesskab med arbejdsgivernes organisationer - sørge for, at staten blander sig så lidt som muligt i de aftaler, der indgås mellem arbejdsmarkedets parter. Den anden strategi går ud på at prøve at få staten til ved lov at sikre en række grundlæggende rettigheder som fx en fast mindsteløn samt i et eller andet omfang også sociale rettigheder. Det har gennemgående god mening at dele fagbevægelsen i de europæiske lande op efter, om man overvejende har valgt den ene eller den anden af disse strategier. Den første strategi har hovedsagligt været

anvendt af fagbevægelsen i de skandinaviske og de øvrige nordeuropæiske lande - mens den anden strategi hovedsageligt har været anvendt af fagbevægelsen i Sydeuropa. Der indgår ikke sydeuropæiske lande i denne undersøgelse, men i en vis udstrækning har fagbevægelsen i Frankrig og til dels også i Holland fulgt den anden strategi. I begge lande findes statsligt fastsatte mindstelønninger, som ikke mindst i Holland har betydning for udmålingen af ydelser i det sociale sikringssystem.

I de skandinaviske lande har fagbevægelsen været stærk nok til at følge den første strategi. Det kan ses som en af årsagerne til, at den bismarckske pligtforsikringsmodel ikke vandt indpas i disse lande (jf. Alber, 1988). Den tyske pligtforsikringsmodel (jf. Ploug & Kvist, 1994a) placerer - i hvert fald i princippet - finansieringsbyrden for socialforsikringssystemet på arbejdsmarkedets parter. Og da ydelsesniveauerne fastsættes af staten, indgår disse omkostninger som en statsstyret parameter i lønforhandlingerne - netop det som den første strategi søger at undgå.

Men selv om fagbevægelsen kan have haft betydning for indretningen af de sociale sikringssystemer, så er der ikke noget der tyder på, at den har haft betydning for udviklingen (jf. Alber, 1988). Der kan således ikke påvises nogen sammenhæng mellem etableringen og udviklingen af fagbevægelsen på den ene side og de sociale sikringssystemer og velfærdsstaten på den anden.

Derimod har arbejdernes politiske mobilisering haft betydning. I flertallet af de otte lande, er der mindre end 10 år mellem etableringen af det første arbejderparti og gennemførelsen af de første sociale forsikringslove. Undtagelserne er Danmark og Frankrig, hvor der gik længere tid. Der er således to trin i den politiske demokratiseringsproces, der er så tæt forbundet med udviklingen af velfærdsstaten. Den ene er valget til alle. Den anden er etableringen af politiske partier, der taler arbejderklassens sag. Arbejderpartiernes indflydelse er dog - som nævnt - i første omgang kun indirekte. Således gennemførtes den første sociallovgivning i mange lande, endnu inden arbejderpartiet havde opnået repræsentation i parlamentet.

Situationen ændres i mellem- og efterkrigstiden, idet der ikke længere kan konstateres en direkte sammenhæng mellem arbejderpartiernes styrke, deres eventuelle regeringsdeltagelse og udbygningen af velfærdsstaten. Andre partier deltog nu også i formuleringen af den nationale socialpolitik. Spørgsmålet er, om socialpolitikken herved blev afpolitiseret, således som Alber (1988) nævner det. Betragter man debatten om velfærdsstaten i de otte lande, kan det stadig lade sig gøre at finde skillelinier mellem den politiske højre- og venstrefløj. Det

tydeligste eksempel på dette er nok Storbritannien - men til en vis grad også Tyskland og Frankrig. Men i de mindre lande - dvs. Danmark, Sverige, Norge, Finland og Holland - er forskellene betydeligt mindre.

Ser man imidlertid bort fra den politiske retorik og bedømmer de politiske partier, ikke på hvad de siger, de vil gøre - men på hvad de rent faktisk gør, kan det konstateres, at alle otte lande har haft borgerlige regeringer i kortere eller længere perioder efter den anden verdenskrig. Og de har alle i dag et ganske veludbygget og omfattende socialt sikringssystem (jf. Ploug & Kvist, 1994a).

### ***En fælles ideologi eller et nationalt kompromis?***

De sidste 100 års socialpolitiske udvikling fra arbejderforsikring til nutidens velfærdsstat kan intet enkelt parti tage patent på. Stort set alle partier har bidraget til udviklingen af velfærdsstaten - og det gælder uden undtagelse de partier, der sidder eller har siddet i regering. Derfor kan velfærdsstaten heller ikke repræsentere en fælles ideologi. I alle otte lande repræsenterer velfærdsstaten et nationalt kompromis. For 100 år siden blev de vesteuropæiske nationalstater en efter en engageret i opbygningen af socialforsikringssystemer. Og den dag i dag er det et afgørende træk ved en velfærdsstat, at det er en stat, hvor regeringen garanterer for befolkningens sociale sikkerhed.

Der findes dog dem, der peger på, at det kan have haft betydning for den relativt fredelige udbygning af velfærdsstaten, at den har fundet sted i en periode, hvor der var mange ressourcer til stede (jf. fx Hecló, 1981). Der var - som nævnt - høj økonomisk vækst og lav arbejdsløshed. Spørgsmålet er derfor, om det nationale kompromis kan holde - eller om de socialpolitiske skillelinier bliver tydeligere - og om arbejderpartierne får skærpet deres rolle i forhold til velfærdsstaten. For som Alber (1988) anfører, så har arbejderpartierne ikke været velfærdsstatens motor - men de har sammenlignet med andre partier været dens stærkeste drivfjeder.

Velfærdsstaten har aldrig været et udfordret system. Også for 100 år siden var der dem, der mente, at de sociale sikringssystemer kostede for meget. I begyndelsen af dette århundrede havde den tyske pensionsadministration således ordre til at gennemføre en kampagne mod overdrevne pensionskrav - og avisartikler fra den tid advarede mod de ubærlige byrder Bismarcks socialforsikringsordninger havde placeret på økonomien - og det på et tidspunkt, hvor forbruget på disse ordninger udgjorde 1,4 pct. af bruttonationalproduktet (jf. Alber, 1988)

## 2.4.

### Hvorfor en velfærdsstat - hvorfor ikke?

Hvis spørgsmålet - hvorfor en velfærdsstat? - skal besvares ud fra ovenstående historiske gennemgang, er der flere svar. Socialforsikringsordningerne opstod i mange vesteuropæiske lande som magthavernes svar på et behov, der var opstået på baggrund af en række fundamentale økonomiske og demografiske ændringer. De udvikledes som led i udbredelsen af det politiske demokrati, fordi større grupper i befolkningen fik stemmeret. Og det førte til dannelsen af en velfærdsstat i tiden efter den anden verdenskrig, fordi de økonomiske ressourcer var til stede til at forbedre ydelserne i overførselsindkomssystemerne og foretage en ganske omfattende udbygning af de offentlige serviceydelser. Det lod sig bl.a. gøre, fordi erfaringerne fra depressionen i 1930'erne og den anden verdenskrig udgjorde grundlaget for en national solidaritet, som der ikke havde været før.

Velfærdsstaterne kom til at fungere som nationalt kompromis på områder, der potentielt er ladet med konflikt. Det skyldes ikke mindst, at velfærdsstaten gav til alle. Især serviceydelserne kom alle til gode - også de personer eller familier, der ikke fik behov for overførselsindkomssystemet før de skulle have deres alderspension - og ydelserne til børnefamilierne, som blev introduceret efter den anden verdenskrig, kom også alle til gode uanset indkomst. Men det skyldes også, at velfærdsstaten hviler på et politisk og administrativt apparat, der er vant til at håndtere konflikter og finde frem til kompromisser på en fredelig måde.

Et væsentligt kendetegn ved de otte lande er, at de svære beslutninger, der ind imellem skal træffes - hvor der skal afvejes mellem grupper i befolkningen - og hvor ikke alle kan stilles tilfreds - træffes af politikere, der bagefter ved det (altid) kommende valg står til regnskab over for befolkningen.

Hvorfor ikke en velfærdsstat? Svar på dette spørgsmål kan for så vidt også findes i den historiske gennemgang af velfærdsstatens udvikling. Der er i hvert fald tre typer af argumenter, som kan føres frem mod velfærdsstaten.

Velfærdsstaten nedbryder den enkeltes naturlige evne til at sørge for sig selv og sine. Først ødelagde den tidligere tiders forsørgelsessystemer som fx de private hjælpekasser blandt håndværkere i byerne - og siden har den bidraget til at nedbryde familien som en central enhed i samfundet. Den gør aktive borgere til passive klienter, der ikke selv kan få lov til at bestemme, hvad der er deres problem, og hvordan det skal løses. Og den gør tilfredse familiemedlemmer til rodløse individer.

Velfærdsstaten ændrer ikke fundamentalt ved forholdene i samfundet. Tværtimod lever den i bedste velgående sammen med den kapitalistiske produktionsmåde med dens udbytning og nedslidning af arbejdskraften. Velfærdsstatens nationale kompromis bidrager til at dække over de reelle modsætninger i samfundet.

Velfærdsstaten er simpelt hen bare for dyr.

Alle tre synspunkter er kendte i den politiske debat i de lande, der indgår i denne undersøgelse. Men det har endnu ikke fået betydende politiske partier til at fremsætte forslag, der væsentligt udfordrer det velfærdsstatskoncept, som er udviklet over de sidste 100 år. Det er selvfølgelig ikke ensbetydende med, at ovenstående indvendinger mod velfærdsstaten er irrelevante - blot at de (endnu) ikke har stor politisk betydning.

### ***Gør-det-selv***

Interessen for de vesteuropæiske velfærdsstater er omfattende i store dele af verden. Set fra et vesteuropæisk standpunkt er det ikke svært at forstå. Enhver kan se, at landene er rigere og fredeligere end mange andre lande i verden. Men spørgsmål som: Hvad skal vi gøre, for at få et system ligesom jeres? eller Hvad skal vi gøre for at undgå at få de samme problemer med vores system, som I har med jeres? kan desværre ikke besvares fyldestgørende. Dertil vil forskellene mellem lande altid være for stor.

I den udviklingsproces, der kort er beskrevet ovenfor, er det vigtigt at bemærke, at de tyske socialforsikringslove, der var de første, førte til, at spørgsmålet om statsligt engagement i den sociale sikring rykkede op på dagsordenen i de andre lande. Men det betød ikke, at de kopierede den tyske lovgivning. Bismarcks sociallovgivning blev ikke en tysk eksportsucces.

Sociale sikringsordninger er ikke en hyldevare, som kan handles fra land til land. De skal udvikles i det enkelte land. Andre lande gennemførte fornuftigvis en lovgivning, der var i overensstemmelse med den politiske og institutionelle kontekst i det pågældende land.

Det er også vigtigt at bemærke, at den lovgivning der blev gennemført i den anden udviklingsfase fra 1883 til første verdenskrig, byggede på de regler og institutioner, som var skabt i de enkelte lande i den første fase. Udviklingen af velfærdsstaten er i alle lande foregået ved, at man har bygget videre på de eksisterende systemer.



Men selvfølgelig kan man lære ikke så lidt endda om socialforsikringsystemers muligheder og begrænsninger ved at studere udviklingsprocessen, indholdet af og de nationale forskelle mellem ordningerne i de enkelte vesteuropæiske lande. Man kan - som det er gjort i dette kapitel - studere, hvad det var, der faktisk skete. Og man kan supplere dette med studier af, hvad det var for ordninger og ideer, der ikke blev gennemført. Det sidste kan man lære mindst lige så meget af som det første.

## KAPITEL 3

***Velfærdsstaten under afvikling?*****3.1.  
Indledning**

Velfærdsstaten og det sociale trykkesystem står højt placeret på den politiske dagsorden i mange europæiske lande. Efter mange års økonomisk krise med stadig stigende arbejdsløshed og med ændrede familiemønstre sættes det velfærdssystem, der siden afslutningen af den anden verdenskrig har udviklet sig i de fleste vesteuropæiske lande, til debat. Noget tyder på, at fælles regler og retningslinier på det socialpolitiske område næppe vil se dagens lys i overskuelig fremtid, mens verden på næsten alle andre områder af det sociale og økonomiske liv bliver stadig mere international. I en verden med stigende international handel og konkurrence fra såvel Østeuropa som oversøiske lande i Asien og fra USA, der ikke har udviklet tilsvarende sociale systemer, er ét af spørgsmålene i debatten, om det er muligt for de vesteuropæiske lande at opretholde velfærden på det hidtidige niveau, eller om det bliver nødvendigt med mere grundlæggende ændringer. På grund af den lave økonomiske vækst og den høje arbejdsløshed handler debatten bl.a. om, hvorvidt velfærdssystemerne i de enkelte lande er en af årsagerne til de økonomiske og sociale problemer.

Den økonomiske krise har i mange lande betydet, at langt flere, end man oprindeligt havde regnet med, har fået behov for overførselsindkomster - ligesom der i modsætning til tidligere er langt flere, der lever af overførsler i længere tid. Derfor lægger overførselsindkomstsyste­merne beslag på en stadig større del af den samlede indkomst. Samtidig opstår der nye sociale problemer, der også kræver en indsats. På trods af dette er velfærdsstaten ikke væltet. Spørgsmålet er, om dens økonomiske fundament vakler. Fra politisk side har man ikke siddet udviklingen overhørig. Der er i mange lande ydet en stor indsats for at sikre systemernes finansieringsgrundlag og give overførselsindkomstmodtagerne alternative tilbud, nu hvor de efter kortere tid på overførsler ikke længere kan finde eller genfinde fodfæstet på arbejdsmarkedet.

Der står man så i dag. Det store spørgsmål er, hvordan man kommer videre. En måde at finde inspiration til at komme videre er ved at studere hinandens velfærdssystemer. En ting har de europæiske velfærdsstater nemlig til fælles: problemerne. De er gennemgående de samme.

I dette kapitel diskuteres velfærdsstatens krise og fremtidige udviklingsperspektiver på grundlag af en analyse af de nyeste reformer af overførselsindkomssystemerne i otte vesteuropæiske lande (jf. Ploug & Kvist (eds.), 1994b). Velfærdsstatens krise har i mange år været et omdiskuteret begreb i den samfundsvidenskabelige forskning. Kapitlet indledes derfor med en kort gennemgang af, hvordan velfærdsstatens krise er blevet beskrevet og analyseret. Dette sammenholdes med, hvad man kan kalde "kriseløsninger i praksis", dvs. de reformer af overførselsindkomssystemerne, der er gennemført i de senere år i otte vesteuropæiske lande. Selv om denne analyse viser, at de konkrete reformer ikke har ændret grundlæggende ved velfærdsstaten, som man kender den - viser en gennemgang af den socialpolitiske debat i de enkelte lande, at der sandsynligvis i den kommende tid kan blive tale om ikke ubetydelige ændringer. Derfor slutter kapitlet af med en diskussion af, hvorvidt velfærdsstaten er et gammelt system, der ikke passer i en ny verden.

### 3.2.

#### Hvordan er krisen blevet beskrevet?

Velfærdsstatens krise har altid været et tema såvel i den offentlige debat som i diskussionen mellem samfundsforskere. Det viser en nærmere gennemgang af litteraturen på området. I slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne handlede debatten om bristede illusioner - dvs. illusionerne om, at velfærdssamfundet ville skabe større velfærd, glæde og lykke, jf. bl.a. bogen *Velstand uden velfærd* (Hansen, 1973). Fra midten af 1970'erne kom debatten i høj grad til at dreje sig om det legitime i at anvende så mange ressourcer, som der efterhånden var tale om, på en offentlig sektor, der blev beskrevet som overadministreret og bureaukratisk og ude af stand til at løse de problemer - ikke mindst beskæftigelsesproblemer - man stod overfor, jf. bl.a. fremkomsten af skattenægterpartier såvel i Danmark som i Norge. I dag er det et centralt element i diskussionen, om der er råd til velfærdsstaten, og om der med velfærdsstaten er skabt barrierer og strukturer, der forhindrer genskabelsen af fuld beskæftigelse.

Der er mange forskellige indgange til diskussionen om velfærdsstatens krise, jf. tabel 3.1. - og det er langt fra dem alle, der vil blive behandlet her.

Finansieringskrisen har to sider. For det første er det et problem, at der med en lav og til tider negativ økonomisk vækst ikke er de samme ressourcer til opretholdelse og udbygning af velfærdsstaten som tidligere. For det andet betyder lange perioder med høj ledighed dels et finansielt pres på overførselsindkomssystemerne, dels faldende indtægter enten i form af lavere skatteprovenu eller i form af lavere indbetalinger af sociale bidrag.

**Tabel 3.1.**  
Krisetendenser i velfærdsstaten.

Område	Kriseform
Økonomisk	Finansieringskrise
Politisk	Styringskrise Legitimitetskrise
Sociokulturelt	Motivationskrise Social disintegration Fordelingskrise Forventningkrise

Udarbejdet efter Kuhnle & Solheim (1985), p.24.

Styringskrisen beskrives bl.a. som hyppige regeringsskift, ustabile parlamentsflertal og ændringer i partistrukturen (jf. Kuhnle & Solheim, 1985, p.30) - forhold som kun har haft ringe betydning i de lande, der indgår i analyserne i denne bog. Men den kan også beskrives som manglende overblik over udviklingen af den offentligt styrede velfærdssektor - og såvel interesseorganisationers som embedsmænds og personales interesse i personalemæssig vækst i velfærdssektoren (jf. bl.a. Dich, 1973). Forhold, som alle er relevante i de lande, der indgår i analyserne i denne bog.

Legitimitetskrisen beskrives traditionelt som den situation, hvor der er et misforhold mellem de ressourcer, der anvendes på velfærdssystemerne, og systemernes resultater (jf. bl.a. Andersen, 1984; Kuhnle & Solheim, 1985). Legitimitetskrisen kan imidlertid også skyldes, at den måde, en given opgave traditionelt har været løst på, ikke længere opleves som legitim. Det kan hænge sammen med de forhold, der nævnes i forbindelse med motivationskrisen - nemlig at der ved overleveringen af moralsystemer og livssyn stilles spørgsmålstegn ved traditionelle normer og leveregler. Men det kan også skyldes, at den økonomiske udvikling åbner for andre og ofte mere individuelle løsninger end dem, der traditionelt har været anvendt i velfærdssystemerne.

Social disintegration kan vise sig i form af, at stadig større grupper i befolkningen har en mindre fast og for nogen en marginal tilknytning til samfundet fx på grund af arbejdsløshed, men også i form af afvigende eller selvdestruktiv adfærd som fx kriminalitet eller misbrug.

Fordelingskrisen drejer sig om den konflikt, der kan opstå mellem forskellige grupper i samfundet, når den værdi, der skabes, skal fordeles. Fordelingsspørgs-

målet har flere aspekter. På overførselsindkomstområdet skelner man mellem horisontal og vertikal fordeling. Den horisontale fordeling er en fordeling af indkomst over livsløbet fx mellem personer på arbejdsmarkedet og pensionister. Den vertikale fordeling indebærer en omfordeling via overførselsindkomstsyste- met fra rige til fattige. Fordelingskrisen kan således blive et spørgsmål om, hvor meget fx pensionister eller enlige forsørgere skal have af de indkomster, der skabes i samfundet, i forhold til hvor meget folk, der er aktive på arbejds- markedet, skal have. Men det kan i lige så høj grad også være et spørgsmål om fordelingen af midlerne inden for velfærdssystemerne - fx om midlerne til overfø- selsindkomster på den ene side og midlerne til serviceydelser eller til en fore- byggende indsats over for udsatte grupper på den anden side. Fordelingskrisen skærpes, når midlerne er få - og kan i så fald komme til at dreje sig om en fordeling af nedskæringer frem for en fordeling af midler.

Forventningskrisen opstår, fordi udviklingen af velfærdssystemerne skete i en periode med en betydelig økonomisk vækst. Derved blev der skabt forventninger ikke bare om fremskridt - men også om fremskridt i en relativt hurtig takt. For de politikere, der i sidste ende træffer beslutningerne om udviklingen i velfærdssy- stemerne, kan det betyde, at de uden hensyntagen til velfærdssystemernes effektivitet fortsætter udbygningen, fordi de forventer, at vælgerne ønsker mere velfærd (jf. Kaufmann, 1985). Helt generelt kan en konsekvens af velfærdssy- stemernes hidtidige ekspansion være, at der er skabt større forventninger, end det er muligt at opfylde.

Til disse krisetendenser, der i høj grad afspejler diskussionen i 1970'erne og 1980'erne, kan tilføjes yderligere to krisetendenser eller problemområder, der er centrale i 1990'ernes diskussion af velfærdsstatens krise.

Incitamentproblemer er i de senere år blevet et fremtrædende emne i dis- kussionen af velfærdsstaten. Incitamentproblemerne handler grundlæggende om velfærdsstatens betydning for befolkningens lyst til at arbejde og dermed lysten til at bidrage til indkomstkabelsen i samfundet. Det er især to spørgsmål, der har givet anledning til diskussion. For det første spørgsmålet, om det stigende skattetryk og de relativt høje marginale skatteprocenter betyder, at folk ønsker at arbejde mindre, når de personligt rent økonomisk får mindre ud af det. For det andet spørgsmålet, om udviklingen af overførselsindkomtsystemerne betyder, at folk i et eller andet omfang vil være mindre villige til at arbejde og i stedet vil overlade deres forsørgelse til skattefinansierede overførselsindkomster. Der er tale om centrale spørgsmål, der sætter fokus på modsætningen mellem den grundlæggende idé i velfærdsstaten om social trykthed på den ene side og spørgsmålet om effektivt ressourceforbrug på den anden side. Problemet er bare,

at det hidtil ikke har været muligt at give særligt éntydige svar på spørgsmålene. En større empirisk baseret undersøgelse af emnet (Atkinson & Mogensen, 1993) tyder ikke på, at der er tale om et omfattende problem - og viser samtidig, at der er stor forskel på, hvad man faktisk ved om problemet, og hvad man i den offentlige debat normalt antager af vide. Det er dog ikke umuligt at forestille sig, at uden velfærdsstatens sociale sikring ville arbejdsudbuddet være større, arbejdstiden længere og lønningerne lavere. Spørgsmålet er imidlertid, om dette vil kunne opveje konsekvenserne i form af mindre omfordeling og større social utryghed. Men hvis der er en pris for velfærdsstaten i form af mindre effektiv ressourceudnyttelse, er det selvfølgelig vigtigt at vide, hvad prisen er, ellers kan man jo ikke tage stilling til, om den er værd at betale.

Konkurrenceevneproblemet er ligeledes blevet fremtrædende i dette årtis diskussion af velfærdsstaten. Sammenlignet med USA og Japan har de vest-europæiske lande gennemgående haft meget svært ved at skabe en udvikling i beskæftigelsen, der har kunnet forhindre høj og vedvarende arbejdsløshed. Derfor er spørgsmålet, om velfærdsstaten er konkurrencedygtig, blevet rejst. Det er ikke mindst sket via oplæg og analyser fra internationale organisationer som OECD og EU-kommissionen. Her har man bl.a. stillet spørgsmålet, om den måde, velfærdssystemerne er organiseret på - deres struktur - bidrager til at fastholde en høj arbejdsløshed. Argumenterne er dels incitamentproblemerne som nævnt ovenfor, dels det forhold, at bidragsfinansieringen af bl.a. overførselsindkomsterne, jf. kapitel 7, udgør en stor økonomiske byrde for virksomhederne. Desuden er det mere fundamentale spørgsmål - om man i Vesteuropa overhovedet har råd til et så relativt omfattende velfærdssystem - blevet rejst.

De spørgsmål, der således kan rejses om velfærdsstatens fremtid på baggrund af de senere års forskning og udredning, lægger for så vidt op til en grundlæggende debat om revision af hele systemet. Et forhold, der imidlertid ikke afspejles i de reformer og ændringer, der rent faktisk er gennemført.

### 3.3. Kriseløsninger i praksis

Når man ser på de senere års socialpolitiske reformer i de lande, der indgår i undersøgelsen (jf. Ploug & Kvist (eds.), 1994b), er hovedindtrykket, at man politisk egentlig er godt tilfreds med systemet - man har bare for nærværende kun råd til en lidt mere skrabet udgave. Hovedtendensen er, at der på den ene side er sket *mange* ændringer, mens der på den anden side ikke er sket de *store* ændringer. Dermed er hovedkonklusionen også, at de ændringer, der faktisk er gennemført, er udtryk for en løbende tilpasning af overførselsindkomstsystemerne

til den aktuelle økonomiske situation. Det er imidlertid interessant, at tilpasningerne betyder, at de forskellige velfærdstatskoncepter, der karakteriserer henholdsvis de nordiske og de centraleuropæiske lande, indholdsmæssigt nærmer sig hinanden. Det har ellers tidligere været anført, at de politiske svar på krisen har øget de nationale forskelle mellem de vesteuropæiske velfærdsstater (Alber, 1988)

I de nordiske lande, hvor den sociale sikring grundlæggende har været statens ansvar, og hvor det sociale system omfatter alle, der har bopæl i landet, indføres langsomt, men sikkert et mere fragmenteret velfærdssystem. I Danmark har overenskomstforhandlingerne i tre omgange indeholdt forbedringer af overførselsindkomster til dem, der er omfattet af en kollektiv overenskomst. Først indførtes fuld løn under barsel, derefter gennemførtes lønafhængige arbejdsmarkedspensioner, og senest introduceredes fuld løn under sygdom til store grupper på arbejdsmarkedet. I Sverige og Finland findes tilsvarende tendenser - og en bemærkning i det finske indlæg (i Ploug & Kvist (eds.), 1994b) om, at finsk velfærd er på vej mod det kontinentale velfærdsmiks, kan derfor udvides til, at nordisk velfærd er på vej mod et nyt og anderledes velfærdsmiks.

I de centraleuropæiske lande, hvor overførselsindkomssystemerne gennemgående er opbygget som sikring af arbejdstagere og ikke som sikring af hele befolkningen, fremgår det af indlæggene (i Ploug & Kvist (eds.), 1994b) fra bl.a. Tyskland og Frankrig, at en væsentlig udfordring består i at tilpasse systemerne, fordi de bygger på principper, som ikke er dækkende for en situation med relativt høj arbejdsløshed og opbrud i familiemønsteret. Retten til ydelser i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom eller alderdom afhænger af, at man enten er knyttet til arbejdsmarkedet eller - for sygdom og alderdom - at man er gift med en person, der har en sådan tilknytning. På grund af den høje arbejdsløshed og et stort antal skilsmisser forudsiges det, at man i fremtiden vil komme i en situation, hvor en stadig større del af befolkningen vil have "ufuldstændige krav" over for systemet. Hvis man derfor skal forhindre, at en større del af befolkningen udsættes for fattigdomsrisiko i forbindelse med disse hændelser, stiller det krav til en udbygning af de dele af velfærdssystemet, der omfatter hele befolkningen, dvs. de statsstyrede og ofte skattefinansierede ordninger, der i dag kun spiller en underordnet rolle i disse lande.

### ***Finansieringskrisen***

Der er finansieringsproblemer i alle lande forstået på den måde, at der enten er underskud på det offentlige budget og/eller underskud på budgettet for de sociale overførselsindkomstsystemer, som i mange lande ikke direkte er en del af det offentlige budget. I den praktisk-politiske håndtering af velfærdsstaten spiller det

en stor rolle. Selv om der i dele af litteraturen om velfærdsstatens krise kan være en tendens til at nedtone eller glemme finansieringsproblemerne, så fremgår det helt tydeligt af indlæggene (Ploug & Kvist (eds.), 1994b), at de gennemførte reformer og ændringer stort set alle er blevet begrundet med finansieringsproblemer. Det kan være med til at forklare, at ændringerne ikke er store og principielle. Den eneste undtagelse fra denne hovedtendens er tilsyneladende Storbritannien, hvor det af indlægget fremgår, at man fra regeringens side ønsker at bryde med det kendte velfærdssystem - eller med Socialministerens ord på den konservative partikonference i 1992, at "*close down the something-for-nothing society*".

Finansieringsproblemerne løses gennemgående ved at "skære" i systemet ikke ved at øge indtægterne til systemet. Der findes dog enkelte undtagelser fra dette, jf. tabel 3.2.

**Tabel 3.2.**

Eksempler på øgede indtægter til overførselsindkomssystemerne i udvalgte lande.

Land	Ændring
Danmark	Arbejdsgiverfinansiering af de to første ledighedsdage
Sverige	Lønmodtagerbidrag på 0,95 pct. til sygeforsikringen
Frankrig	Socialforsikringsbidrag på 2,4 pct. af al indkomst

Kilde: Ploug & Kvist (eds.), 1994b.

I Sverige - hvor bidragene til systemet primært betales af arbejdsgiverne - er der med virkning fra 1993 indført et lønmodtagerbidrag på 0,95 pct. til sygeforsikringen - og i de videre reformer af de svenske overførselsindkomssystemer er det et grundlæggende træk, at der fremover vil blive lagt yderligere vægt på såkaldte "egenbidrag". I Frankrig indførte man i 1991 et socialsikringsbidrag på 1,1 pct. Det er senere med virkning fra juli 1993 forhøjet til 2,4 pct. Bidraget - der har karakter af en bruttoskat - betales af al indkomst - i modsætning til de obligatoriske bidrag til overførselsindkomssystemet, der kun opkræves af lønindkomst.

I Danmark er arbejdsgiverne blevet pålagt at finansiere udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge for de to første ledighedsdage. Formålet med denne ændring har dog primært været at forebygge arbejdsgiveres eventuelle misbrug af dagpengesystemet i forbindelse med midlertidig hjemsendelse. Desuden er der gennemført en skattereform med virkning fra 1.1. 1994, hvor der er introduceret



en arbejdsmarkedsafgift - i form af en bruttoskat på 5 pct. - øremærket til finansiering af arbejdsløshedsdagpenge og andre arbejdsmarkedspolitiske udgifter. Til gengæld er skatteprocenterne i det generelle indkomstskattesystem blevet sænket.

En af de mest udbredte måder at reducere udgifterne på er at undlade at indekser ydelserne eller ved at lade stigningen være mindre end pris- og/eller lønstigningerne. I Sverige har man på pensionsområdet ændret indekseringen således, at der ikke længere er tale om prisindeksering, men om indeksering i takt med reallønsudviklingen. I Finland har der ikke været nogen indeksering af overførselsindkomsterne siden 1991. I Tyskland har man låst den kommunalt administrerede socialhjælpsydelse fast frem til 1996. Og man gennemførte allerede med virkning fra 1992 en ændret indeksering på pensionsområdet, således at pensionerne nu udvikler sig i takt med udviklingen i nettoindkomsten for arbejdstagere mod tidligere i takt med bruttoindkomsten.

Ellers viser nedskæringerne i systemerne sig i form af ændrede tildelings- og udmålingskriterier på de forskellige overførselsindkomstområder, jf. tabel 3.3 og 3.4.

**Tabel 3.3.**

Eksempler på ændrede tildelingskriterier for overførselsindkomster i udvalgte lande.

Land	Ændring
Sverige	Førtidspensionen tildeles ikke længere alene af arbejdsmarkedsmæssige grunde
Norge	Strengere kriterier for tildelingen af ydelser på grund af handicap
Holland	Beskæftigelse i 26 uger inden for de seneste 39 uger i stedet for 52 uger for at få arbejdsløshedsdagpenge

Kilde: Ploug & Kvist (eds.), 1994b.

I Sverige har man ændret på tildelingskriterierne for førtidspension. Man kan nu ikke længere få førtidspension alene af arbejdsmarkedsmæssige grunde. I Norge har man indsnævret den medicinske definition af sygdom, og man har indført strengere kriterier for tildeling af ydelser på grund af handicap. I Holland har man ændret på arbejdsløshedsforsikringen, således at man nu skal have haft beskæftigelse i 26 uger inden for de sidste 39 uger i stedet for de sidste 52 uger for at være berettiget til dagpenge.

De fleste ændringer siden 1992 har drejet sig om udmålingskriterierne, jf. tabel 3.4. I Danmark har man ændret udmålingskriteriet for folkepensionen. Mens pensionens størrelse tidligere afhang af, om man havde lønindkomst for personer mellem 67 og 70 år, gælder det nu generelt - dvs. også efter det fyldte 70. år. I Sverige har man sænket kompensationsgraden for flere ydelser - fx. arbejdsløsheds- og sygedagpenge - fra 90 pct. til 80 pct. af tidligere indkomst; og på arbejdsløshedsdagpengeområdet har man indført en karenperiode på 5 dage. På pensionsområdet har man sænket det basisbeløb, der bruges ved udregningen af pensionen, med 2 procentpoint, og der er fremlagt forslag om en ændret beregning af alderspensionsbeløbet til at omfatte alle indkomstår mod tidligere de 15 bedste indkomstår. Tilsvarende har man i Norge sænket kompensationsgraden på sygedagpengeområdet fra 100 pct. til 90 pct. af tidligere indkomst, og man har gennemført en ændring, der sænker værdien af folkepensionen for personer, der har en indkomst over gennemsnittet. I Finland har man reduceret den indkomstafhængige del af pensionerne med 3 procentpoint. I Tyskland har man nedsat arbejdsløshedsdagpengene for personer uden børn med 3 procentpoint og for personer med børn med 1 procentpoint. Desuden har man begrænset modtagelsesperioden for den særlige arbejdsløshedshjælp for personer, der ikke tidligere har haft ret til arbejdsløshedsdagpenge. Perioden er nu på et år, hvor den førhen var tidsbegrænset. I Holland har man gjort alderspensionen delvis afhængig af husstandsindkomst. Pensionen tildeles nu med et basisbeløb på 70 pct. af pensionen og et supplerende beløb på 30 pct. af pensionen, der er afhængig af evt. indkomst hos pensionistens ægtefælle. Det er planen senere at ændre 70-30 fordelingen til en 50-50 fordeling. I Frankrig har man nedsat kompensationsgraden for arbejdsløshedsunderstøttelsen samt indført karenstage. På pensionsområdet har man udvidet den periode, man skal have været tilknyttet pensionssystemet for at få den højeste pension, fra 37,5 år til 40 år samt ændret beregningen af pensionen således, at den nu beregnes på basis af en gennemsnitsløn fra de 25 bedste indkomstår i stedet for på basis af en gennemsnitsløn fra de 10 bedste indkomstår, hvilket generelt vil give en lavere pension. I Storbritannien har man løbende lagt mere vægt på behovsprøving ved tildeling af ydelser - og samtidig løbende gennemført regelændringer, der tilskynder de bedre stillede til at forlade det obligatoriske system og oprette individuelle sikringordninger.

I en række lande - Danmark, Sverige, Norge, Finland og Tyskland - er finansieringsbyrden og ansvarsfordelingen mellem staten og kommunerne ændret. Der er tale om to typer af ændringer. Den ene er en direkte nedskæring i de refusioner, som udbetales fra staten til kommunerne for forskellige typer af overførselsindkomster. Den anden ændring er mere indirekte, idet der er tale om, at ændrede tildelings- og udmålingskriterier for centralt administrerede statsligt eller

bidragsfinansierede ydelser betyder, at flere personer bliver afhængige af kommunalt finansierede ydelser, der typisk i de pågældende lande udgør et nedre socialt sikkerhedsnet. Det øgede finansielle pres på kommunerne i form af stigende udgifter til lovpligtige overførselsindkomster kan betyde - som det fx nævnes i det finske indlæg (Ploug & Kvist (eds.), 1994b) - at der må skæres ned på de kommunale serviceydelser, der ofte retter sig mod større grupper i befolkningen.

**Tabel 3.4.**

Eksempler på ændrede udmålingskriterier for overførselsindkomster i udvalgte lande.

Land	Ændring
Danmark	Folkepensionen gjort afhængig af sideløbende erhvervsindkomst uanset alder
Sverige	Kompensationsgraden på flere ydelser er sænket fra 90 pct. til 80 pct. af tidligere indkomst Karensperiode på 5 dage i arbejdsløshedsforsikringen Nedsættelse på 2 procentpoint af det basisbeløb, der anvendes ved pensionsberegningen
Norge	Kompensationsgraden for sygedagpenge nedsat fra 100 pct. til 90 pct. af tidligere indkomst
Finland	Reduktion af den indkomstaffængige del af pensionerne med 3 pct.
Tyskland	Nedsættelse af arbejdsløshedsdagpenge med 3 procentpoint for personer uden børn og med 1 procentpoint for personer med børn Indskrænket modtagelsesperiode for den særlige arbejdsløshedshjælp
Holland	Alderspensionen gjort delvist afhængig af husstandsindkomst
Frankrig	Udvidelse af den periode man skal have været tilknyttet pensionssystemet for at få tildelt den højeste pension fra 37,5 år til 40 år Pensionsbeløbet beregnes nu på basis af gennemsnitsindkomsten i de 25 bedste indkomstår mod tidligere de 10 bedste indkomstår
Storbritannien	Løbende lagt mere vægt på behovsprøvning ved udmåling af ydelser

Kilde: Ploug & Kvist(eds.), 1994b.

**Legitimitetskrisen**

Spørgsmålet om opbakningen bag velfærdsstaten og dermed velfærdsstatens legitimitet tages op af en række lande, der i den forbindelse kan deles i to grupper.

Af indlæggene (Ploug & Kvist (eds.), 1994b) fra Sverige, Finland og Frankrig fremgår det på forskellig måde, at holdningen i debatten gennemgående er, at der trods problemerne er al mulig grund til at bevare velfærdsstaten. Fra Sverige peges på to undersøgelser, der begge viser stor opbakning bag et ønske om at løse finansieringsproblemerne ved at hæve skatterne i stedet for at sænke ydelsesniveauet. Mere end 2/3 foretrak at hæve skatterne. I indlægget påpeges desuden, at problemerne i første omgang vil vise sig - og ændringerne først kan eller vil finde sted i tilknytning til de ikke-bidragsfinansierede ydelser, dvs. de ydelser der især spiller en rolle for personer med ringe eller ingen tidligere arbejdsmarkedstilknytning. I det finske indlæg (Ploug & Kvist (eds.), 1994b) peges der på den ene side på, at den politiske konsensus, der hidtil har præget udviklingen af velfærdsstaten, er blevet mindre; men på den anden side fremhæves det, at der i den finske befolkning gennemgående er støtte til, at den offentlige sektor også fremover skal spille en fremtrædende rolle i løsningen af de sociale opgaver. I det franske indlæg (Ploug & Kvist (eds.), 1994b) konstateres det, at der er stor opbakning bag velfærdsstaten i alle de vigtige politiske partier.

Indlæggene (Ploug & Kvist (eds.), 1994b) fra Holland og Storbritannien er på dette punkt anderledes. Her nævnes det flere gange, at én af årsagerne til ændringer i systemerne har været et ønske fra politisk side om at forebygge svindel - idet der i begge lande findes antagelser om, at der finder svindel og misbrug sted i et omfang, så der er behov for indgreb. I Storbritannien findes en særlig variant, idet regeringen har sammenkædet stigende omkostninger til ydelser til enlige forsørgere med en påstand om en svækkelse af de såkaldte "*family values*", hvilket bl.a. skyldes, at forældrene til nutidens unge ikke har lært dem nok om individuel ansvarlighed.

På det overordnede plan kan der dog også i de lande, hvor der tilsyneladende stadig er opbakning bag velfærdsstaten, spores tendenser i den socialpolitiske debat, der kan få betydning for legitimiteten og dermed for den fremtidige udvikling af velfærdsstaten. Af indlæggene (Ploug & Kvist (eds.), 1994b) fra fire af landene - Sverige, Norge, Finland og Tyskland - fremgår det, at spørgsmålet om statens rolle i et fremtidigt overførselsindkomstsystem er på dagsordenen. I Sverige er holdningen hos flere af de tidligere borgerlige regeringspartier og også i visse dele af Socialdemokratiet "mindre stat, mere marked" på det socialpolitiske

område. En idé er, at staten skal sørge for den grundlæggende sociale sikkerhed (*basic social security*), dvs. et system med lave, muligvis behovsprøvede ydelser - mens det mere eller mindre overlades til den enkelte selv at sikre sig i tilfælde af indkomstbortfald med ydelser, der udmåles på baggrund af tidligere indkomst. Argumentet er, at staten ikke længere har råd til at finansiere det nuværende system, og at den almindelige velstandsstigning har sat folk i stand til selv at sørge for - og ikke mindre vigtigt - selv at vælge deres velfærdsmiks. I Finland, hvor den økonomiske situation med det finske indlægs (Ploug & Kvist (eds.), 1994b) egne ord er, at *"the Finnish economy has plunged into a state of near bankruptcy"* understreges i det nuværende regeringsprogram det vigtige i at bevare den grundlæggende sociale sikkerhed; mens regeringens mål om at opnå balance på statsbudgettet kan betyde, at der ikke er råd til meget mere. I det tyske indlæg forudses det, at hvis den demografiske udvikling ikke ændres, og hvis arbejdsløsheden vedbliver med at være høj, så skal der skæres ned i det eksisterende system - og det tilføjes så i overensstemmelse med ideen om grundlæggende social sikkerhed, at en eventuel nedskæring må ske med behørig hensyntagen til, at man *"always (keeps) in mind, that a minimum of subsistence must be guaranteed for all people"*.

### 3.4.

#### **Et gammelt system i en ny verden**

Da de nuværende overførselsindkomssystemer i de lande, der indgår i denne undersøgelse, blev etableret og udbygget i tiden fra den anden verdenskrigs afslutning og frem til midten af 1970'erne, forestillede man sig, at det kun var en mindre del af befolkningen, der i en overgangsperiode fra én selvforsørgelssituation til en anden ville få behov for offentlig forsørgelse. Den offentlige hjælp skulle som hovedregel være kortvarig - men i dag er den for alt for mange blevet en kilde til langvarig forsørgelse. Dengang for 20-30 år siden, da det tankegods, der ligger bag de nuværende overførselsindkomssystemer, blev formuleret, var væksten i produktionen betydeligt højere, end den er i dag, og arbejdsløsheden betydeligt lavere. Den offentlige sektor har i mange lande akkumuleret en gæld, der i dag udgør over halvdelen af bruttonationalproduktet - i nogle lande langt over halvdelen - og renter og afdrag på denne gæld begrænser den offentlige sektors finansielle dispositionsmuligheder. Det økonomiske fundament, som velfærdssystemerne hviler på, har med andre ord ændret sig grundlæggende - men det har velfærdssystemerne ikke, jf. ovenfor.

Samtidig er vores viden om arbejdsmarkedet blevet større. Arbejdsmarkedet er mere kompliceret og mindre tilpasningsdygtigt, end man engang forestillede sig. Det er i langt mindre omfang end oprindeligt forventet umiddelbart i stand til at

opsuge overførselsindkomstmodtagerne. Man må ikke glemme, at fuld beskæftigelse i sin tid blev anset for en nødvendig forudsætning for udviklingen af velfærdsstaten. Dette forhold tages bl.a. op i Klein & O'Higgins (eds.) (1985). Her findes flere indlæg, der peger på frygten for, at betalt arbejde med tiden vil blive et knapt gode, og at vi derfor er på vej mod et samfund, hvor en stor del af befolkningen er dømt til ufrivillig arbejdsløshed. Der er tale om et omdiskuteret standpunkt, der, hvis det er rigtigt, udgør en grundlæggende trussel mod velfærdsstaten, som vi har kendt den i de seneste 30-40 år.

Konsekvenserne heraf for velfærdsstaten berøres bl.a. i Atkinson (1992). Det understreges, at velfærdsstatens institutioner er opbygget, så de retter sig mod personer i den primære sektor - dvs. personer, der gennemgående har tilknytning til arbejdsmarkedet på almindelige lønvilkår. Derimod er der problemer for dem, der ikke har det - dvs. arbejderne i den sekundære sektor med en mere løs og med tiden muligvis helt manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er dels et finansielt problem for velfærdsstaten, dels som tidligere nævnt et rettighedsproblem for de personer, det drejer sig om. Det finansielle problem består i al sin enkelhed i, at hvis en større del af befolkningen får en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet, betyder det, dels at de ikke betaler så meget i skat som ellers, dels at de på den ene eller anden måde bliver afhængige af overførselsindkomster i den tid, hvor de er arbejdsløse. Begge dele er at betragte som omkostninger for velfærdsstaten. Rettighedsproblemet gør sig gældende i overførselsindkomstsyste­mer, hvor retten til en ydelse forudsætter, at man på forhånd har indbetalt bidrag til ordningen. Hvis man ikke har betalt, har man ikke ret til en ydelse og er derfor i de fleste lande henvist til ydelser, der er relativt lave. Denne tvedeling eller segmentering i befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet er den væsentligste udfordring, som velfærdssystemerne har stået overfor siden deres etablering.

Nogle vil hævde, at velfærdsstatens krise sådan set lå indbygget - som en tikkende bombe - i den måde, som velfærdsordningerne blev udbygget på i tiden efter anden verdenskrig, hvor de økonomiske fremtidsudsigter som nævnt på mange måder var mere gunstige end i dag (jf. bl.a. Sandmo, 1992). I økonomisk terminologi kan opbygningen af velfærdsstaten, i den form som den har i dag, ses som en massiv intervention over for markedsmekanismen. Det bemærkelsesværdige er, at man i alle lande grundlagde og udbyggede velfærdssystemerne uden en systematisk vurdering af, hvordan velfærdsordningerne ville spille sammen med markedsmekanismen, fx om man ville opnå effektivitetsgevinster eller tab, og om ordningerne ville påvirke folks incitament til arbejde, opsparing og mobilitet - positivt eller negativt. Når det ikke skete, skyldes det, at arbejdsløshed, social uretfærdighed og risikoen for fattigdom var så stærke og over-

vældende argumenter for offentlig indgriben, at videre overvejelser syntes unødvendige.

En konklusion på gennemgangen af de konkrete reformer af overførselsindkomstsystemerne i de lande, der indgår i denne undersøgelse, er, at de og dermed velfærdsstaten har klaret sig gennem snart 20 års økonomisk krise. Og ikke nok med det. Der kan fremføres flere argumenter for, at velfærdsstaten har været en succes. Materiel fattigdom og dyb social nød er gennemgående nnelimineret. Der er en verden til forskel på de arbejdsløses økonomiske situation under 1930'ernes krise og under den krise, der startede i midten af 1970'erne. Målet om at etablere en høj grad af økonomisk tryghed i tilfælde af indkomstbortfald er gennemgående nået. Desuden er der sket en generel udfligning af indkomstforskelle i de fleste vesteuropæiske lande siden den anden verdenskrig. Endelig har velfærdssamfundets serviceside som fx udbygningen af uddannelses-systemet og sundhedsvæsenet også haft stor og positiv betydning for udviklingen i befolkningens levevilkår. Det er ikke dårlige resultater. Men spørgsmålet er selvfølgelig, om det kan blive ved?

For når succesen er konstateret, skal det også slås fast, at det er relativt nemt at remse en lang række problemer for velfærdsstaten op, sådan som det er sket i store dele af dette kapitel. Det er straks vanskeligere tilsvarende at pege på løsningsforslag.

Velfærdsstaten, overførselsindkomstsystemerne og alle de offentlige serviceydelser er på sin vis gamle systemer i en ny verden - som det også fremgik af det forrige kapitel om velfærdsstatens historiske udvikling. Megen socialpolitisk ønsketænkning og gode intentioner fra tiden med den fulde beskæftigelse har lidt skibbrud som følge af de hårde økonomiske realiteter i 1970'erne og 1980'erne. Der er behov for nye ideer om, hvad der skal være velfærdsstatens formål. Men måske er det i virkeligheden velfærdsstatens største krise - at ingen har en præcis idé om, hvad der skal være indholdet i fremtidens velfærdsstat.

## KAPITEL 4

## ***Velfærdsstatens organisering og finansiering***

### **4.1. Indledning**

Velfærdsstatens organisering og finansiering er interessant af flere grunde. Udgifterne til velfærdsydelser er som nævnt i kapitel 2 steget ganske betydeligt siden introduktionen af de første socialforsikringer for 100 år siden - og væksten har været særlig kraftig i perioden efter afslutningen af anden verdenskrig. Velfærdsydelserne lægger i dag beslag på mellem 20 og 30 pct. af bruttonationalproduktet i de lande, der indgår i denne undersøgelse. Siden midten af 1970'erne er væksten i udgifterne bremsset op, og de ændringer der i dag - og sandsynligvis også i den nærmeste fremtid - gennemføres af overførselsindkomssystemerne skyldes i høj grad finansieringsproblemer jf. kapitel 3.

Velfærdsstaten, overførselsindkomster og sociale serviceydelser handler ikke kun om økonomi. Mange studier af velfærdsstaten indeholder intet eller meget lidt om de økonomiske aspekter af velfærdsstaten - og som nævnt tidligere gennemførtes udbygningen af velfærdsstaten efter den anden verdenskrig uden de store overvejelser om overførselsindkomsternes incitamentvirkninger. Intentionerne bag velfærdsstaten var simpelthen så gode, at der ikke blev sat spørgsmåltegn ved det fornuftige i at gennemføre reformerne.

I dag er det anderledes. Den økonomiske situation i 1990'erne er som nævnt flere gange meget forskellig fra situationen i 1960'erne. Samtidig er den økonomiske teori om incitamentvirkninger blevet udviklet med elementer som "moral hazard", således at hvis der var konsensus blandt økonomer om velfærdsstaten i efterkrigstiden, så er der det i hvert fald ikke længere. Flere fagøkonomer sætter i dag stadig flere spørgsmålstegn ved velfærdsstaten (jf. bl.a. Petersen, 1994). Det bidrager til at give debatten om velfærdsstaten et nyt perspektiv. Men det er selvsagt vigtigt ikke at glemme de "gamle" perspektiver som solidaritet, omfordeling og beskyttelse af folks levestandard (jf. Atkinson, 1993). En ordentlig debat kræver at man forholder sig til såvel de økonomiske som de ikke-økonomiske sider af velfærdsstaten. Og så skal man ikke glemme, at det i sidste ende er et politisk spørgsmål hvor mange ressourcer, der skal anvendes på velfærdsstaten - ligesom det er et politisk spørgsmål, hvordan de skal bruges.



Hovedemnet i dette kapitel er forskelle og ligheder mellem overførselsindkomster finansieret og organiseret som offentlige ydelser og som private forsikringer. I det efterfølgende afsnit diskuteres det, i hvilken udstrækning private forsikringer er mulige på overførselsindkomstområdet - og derefter gennemgås forskellige sikringsordninger fra ordninger med stort set ingen offentlig deltagelse til ordninger, der kun er offentligt finansieret og organiseret. På baggrund heraf sammenlignes finansieringen og organiseringen af overførselsindkomssystemerne i landene.

## 4.2. Offentlige ydelser eller private forsikringer

Hvis man i dag fik til opgave at opbygge en velfærdsstat fra grunden, hvad skulle man så gøre? Det vil selvfølgelig i sidste ende være et politisk spørgsmål, men det er dog muligt at pege på en række elementer eller "byggeklodser", som man i større eller mindre grad ville kunne lade indgå i opbygningen af den "ny" velfærdsstat.

Man kunne starte med at overveje, om det system man ville opbygge skulle bygge på offentlige, skattefinansierede ydelser eller private, forsikringsprægede ydelser - eller om man skulle vælge et blandet system med offentligt regulerede, private ordninger. Der findes principielt fire muligheder for offentlig indsats såvel på overførselsindkomstområdet som på andre områder - nemlig offentlig regulering, offentlig subsidiering, offentlig forsyning - og sidst men ikke mindst - offentlig passivitet. I det første tilfælde sætter det offentlige via lovgivning rammerne for systemet, altså hvad der er tilladt, og hvad der ikke er tilladt, men overlader det til private inden for de lovgivningsmæssige rammer at etablere ordningerne. I det andet tilfælde giver det offentlige tilskud til de ordninger, man af samfundsøkonomiske grunde ønsker at fremme, men overlader det stadig til private at etablere ordningerne. I det tredje tilfælde etablerer det offentlige selv ordningerne. I det fjerde og sidste tilfælde giver det sig selv, at det offentlige intet gør. Selv om dette tilfælde umiddelbart kan forekomme trivielt eller ligefrem uinteressant - så er det langt fra tilfældet. Der er et utal af områder - også når det gælder overførselsindkomster - hvor det er utroligt vigtigt at tage ordentlig stilling til, om det er et område det offentlige overhovedet skal blande sig i - det være sig med regler eller skatteborgernes penge. Det er med andre ord langt fra hensigtsmæssigt uden videre at antage, at det offentlige skal blande sig.

Før man kan tage stilling til kombinationen af offentlig og privat indsats, er det nødvendigt at overveje, på hvilke områder en frivillig social sikring kan fungere - dvs. at det offentlige intet gør - og på hvilke områder det vil være nødvendigt for

staten enten at gøre en forsikring obligatorisk - dvs. offentlig regulering eventuelt kombineret med subsidier - eller selv sørge for den sociale sikring.

I rent økonomiske termer kan man sige, at den enkelte borger vælger at forsikre sig, fordi sikkerhed er et gode, som man er villig til at betale for. Borgeren står over for en individuel risiko - han ved fx ikke om han dør i morgen - mens man på det samfundsmæssige niveau er mere sikker - dødshyppigheden for fx mænd mellem 25 og 45 år er kendt. Det er den relative sikkerhed om udfaldet på det aggregerede niveau, dvs. på det overordnede samfundsmæssige niveau, der gør det muligt for den enkelte borger at få en gevinst ud af at forsikre sig. Der er imidlertid en række forudsætninger, der skal være opfyldt, for at en helt privat forsikring kan fungerer (jf. Barr, 1993):

Forudsætning 1: Sandsynligheden for at forsikringshændelsen indtræffer for en borger skal være uafhængig af sandsynligheden for at hændelsen indtræffer for en hvilken som helst anden borger.

Forudsætning 2: Sandsynligheden for at hændelsen indtræffer skal være mindre end 1.

Forudsætning 3: Sandsynligheden for at hændelsen indtræffer skal være kendt og estimérbar jf. eksemplet med dødshyppigheden for 25-45 årige mænd.

Forudsætning 4: Det må ikke være muligt for den enkelte borger at skjule over for forsikringsselskabet, hvilken risikogruppe han tilhører.

Forudsætning 5: Det må ikke være muligt for en individuel borger at påvirke sandsynligheden for, at forsikringshændelsen indtræffer.

Hvis disse forudsætninger ikke er opfyldt, er forsikring beregnet efter såkaldte aktuariske principper - dvs. de principper som fx bilforsikringer bygger på - ikke mulig.

Den første forudsætning udelukker fx, at man kan forsikre sig mod inflation, fordi den med samme sandsynlighed ville indtræffe for alle forsikrede på samme tid. Hvad det betyder for forsikringsbaserede overførselsindkomstsystemer kan ses ved at studere situationen i Tyskland lige efter den første verdenskrig. Hvis den anden forudsætning ikke er opfyldt har det ingen mening for forsikringsselskabet at tegne en forsikring - fordi risikospredning ikke er mulig. Man kan med andre ord ikke leve af at sælge forsikringer mod en hændelse som med garanti vil

indtræffe. Hvis den tredje forudsætning ikke er opfyldt, kan der ikke beregnes en præmie for forsikringen. Hvis den fjerde forudsætning ikke er opfyldt, vil forsikringspræmien blive en gennemsnitspræmie, der for lavrisikogrupper er så høj, at de vælger at forlade forsikringen - og dermed efterlader forsikrings-selskabet med højrisikogrupperne, hvilket gør privat forsikring umulig. Hvis den femte forudsætning ikke er opfyldt, kan forsikringstageren i det ekstreme tilfælde helt selv vælge, hvornår og hvor ofte hændelsen skal indtræffe, og derefter hæve sin erstatning.

Disse forudsætninger skal altså hver og en være opfyldt for at frivillig, privat forsikring bygget på aktuariske principper kan fungere. Spørgsmålet er nu, om det er tilfældet for de overførselsindkomstområder, der behandles i denne rapport. I det følgende undersøges det for hændelserne arbejdsløshed, sygdom og alderdom jf. tabel 4.1.

**Tabel 4.1.**

Forudsætninger for frivillig, privat forsikring på udvalgte sikringsområder.

	Forudsætning 1 Uafhængighed	Forudsætning 2 Sandsynlighed mindre end 1	Forudsætning 3 Risiko estimérbar	Forudsætning 4 Skjult risiko	Forudsætning 5 Påvirkning af sandsynlighed
Arbejdsløshed	+	+	+	+	-
Sygdom	+	+	+	+	+
Pension	(+) <sup>1)</sup>	+	+	+	+

1) Kun hvis der ses bort fra inflationsproblemet, jf. teksten.

På *arbejdsløshedsdagpengeområdet* kan det diskuteres, om borgernes arbejdsløshedsrisiko er uafhængig eller ej, dvs. om den første forudsætning gælder. Der findes dem, der mener, at den faldende efterspørgsel som øget arbejdsløshed alt andet lige medfører, generelt vil øge arbejdsløshedsrisikoen, mens andre med henvisning til den såkaldte naturlige arbejdsløshed ikke mener, det er tilfældet. Men selv om der i hvert fald delvis skulle være afhængighed mellem de enkelte borgers arbejdsløshedsrisiko, er det problem sandsynligvis så begrænset, at det ikke i sig selv kan være et argument mod privat forsikring. De næste tre forudsætninger er også opfyldt. Sandsynligheden for at blive arbejdsløs er mindre end 1, den gennemsnitlige arbejdsløshedsrisiko, dvs. arbejdsløshedsprocenten, både for alle på arbejdsmarkedet og for undergrupper på arbejdsmarkedet er kendt, fx arbejdsløshedsrisikoen for 25-45 årige mænd jf. eksemplet fra sygeforsikringsområdet. Men den femte forudsætning giver problemer. Den enkelte borger kan både påvirke sin sandsynlighed for at blive arbejdsløs, og han

kan også påvirke arbejdsløshedsperiodens længde. Derfor er det vanskeligt at forestille sig en privat arbejdsløshedsforsikring bygget på aktuariske principper.

På *sygedagpengeområdet* er der derimod ingen problemer med privat forsikring bygget på aktuariske principper. Sandsynligheden for, at en borger er fraværende fra arbejde på grund af sygdom, vil ikke - når der ses bort fra større epidemier - påvirke sandsynligheden for, at en anden borger kommer i samme situation. Sandsynligheden for at blive syg er mindre end 1, og den kan beregnes både for alle borgere eller en gruppe af borgere og for den enkelte borger på baggrund af tidligere erfaringer. Muligheden for at erklære sig syg uden at være det er heller ikke tilstede, da det vil kunne kontrolleres fx med krav om lægeerklæring.

På *pensionsområdet* er det i hvert fald umiddelbart muligt at have privat pension efter aktuariske principper. De enkelte borgers sandsynlighed for at nå pensionsalderen er indbyrdes uafhængige, den er mindre end 1, og kan estimeres ud fra overlevelsestavler. Det er også muligt at fastslå, om borgeren fx på grund af en kronisk sygdom har en relativt stor risiko for at dø før pensionsalderen, hvilket er relevant, hvis ordningen også indeholder et livsforsikringselement. Endelig er det ikke muligt for den enkelte borger at påvirke den hastighed, hvormed han nærmer sig pensionsalderen. Der er med andre ord ingen tekniske problemer forbundet med privat pensionsforsikring - men det gælder kun, når der ses bort fra inflationsproblemet. Som tidligere nævnt kan man ikke have private forsikringer mod inflation, fordi det rammer alle forsikringstagere samtidigt, hvilket betyder, at den første forudsætning ikke er opfyldt.

Frivillig social sikring bygget på aktuariske principper er således kun mulig på sygedagpengeområdet - hvilket selvfølgelig ikke er det samme som, at det er nødvendigt. Om det er ønskeligt er et politisk spørgsmål. På de andre områder er det nødvendigt for staten enten at gøre forsikringen obligatorisk eller selv at sørge for den sociale sikring.

Denne konstatering kan udvides med nogle betragtninger omkring "frivillighed". Standardargumentet for frivillighed er, at det mest effektive system fås, når den enkelte frit kan træffe sine egne individuelle beslutninger. Det betyder imidlertid også, at den enkelte borger alene skal bære de fulde omkostninger ved de valg, han træffer. Det kan han kun, hvis der ikke er såkaldte eksterne omkostninger forbundet med ikke at være forsikret - og det er der gennemgående på de områder, denne rapport beskæftiger sig med.

Hvad sker der, hvis en person, der ikke er arbejdsløshedsforsikret, mister sit job? En mulighed er, at han får en skattefinansieret ydelse fra det offentlige. I det tilfælde falder de eksterne omkostninger på skatteborgerne. Hvis han ikke hjælpes, sulter han, og i sidste ende dør han. Det er imidlertid også forbundet med eksterne omkostninger. Desuden eksisterer den mulighed, at det ikke bare er ham selv, men også hans familie der sulter. Der er altså eksterne omkostninger for familien. Der er selvfølgelig den mulighed, at han forsøger at klare til dagen og vejen ved at stjæle, hvilket betyder en ekstern omkostning for dem, han stjæler fra. Desuden kan man forestille sig, at han på grund af mangel på mad bliver syg, og dermed kommer til at udgøre en byrde for andre - hvilket også er en ekstern omkostning. Endelig må man forestille sig, at samfundet i sidste ende må påtage sig at bortskaffe hans lig - hvilket også er en ekstern omkostning.

Alt i alt er et hovedargument for, at staten griber ind og enten indfører obligatoriske forsikringsordninger eller selv sørger for sikringen i forbindelse med arbejdsløshed, sygdom, arbejdsulykke, graviditet og død, at disse forhold ikke bare udgør et problem for den, der udsættes for dem, men også for andre. Statens indgriben kan imidlertid organiseres på flere forskellige måder. I det følgende diskuteres forskellige muligheder for statslig intervention, mens der i det derefter følgende afsnit ses på, hvordan overførselsindkomssystemerne er organiseret i landene.

### 4.3.

#### Spillerummet for offentlig indgriben

Selv om det nu er slået fast, at det er vanskeligt at forestille sig et overførselsindkomssystem uden statslig indgriben, er spillerummet for denne indgriben ganske vidt. Forskellen mellem de forskellige systemer eller modeller afhænger især af graden af sammenhæng mellem præmiebetaling, ydelsesniveau og risiko samt af systemets omfordelende virkninger, jf. tabel 4.2. I det følgende gennemgås modellerne efter stigende grad af offentlig involvering<sup>1)</sup>.

Første trin på stigen er den såkaldte *frivillige sociale sikring*. Her kan der enten være tale om offentligt regulerede forsikringer eller om egentlige socialforsikringer. I det første tilfælde er den ydelse, man får fra forsikringen lovbestemt, og der ydes ikke statstilskud til ordningen. I det andet tilfælde kan ydelsen frit

---

1) En tilsvarende diskussion med særlig henblik på udviklingen i Danmark findes i Socialkommissionen (1992).

fastsættes af forsikringsyderen - evt. inden for nogle i lovgivningen fastsatte rammer - og der ydes statstilskud til ordningen. Formålet med statstilskuddet kan være at fremme tilskyndelsen til at tilslutte sig ordningen, og det kan være udformet, så det kommer en nærmere bestemt personkreds - fx personer med særligt lave indkomster eller personer med særligt høj risiko - til gode. Statstilskuddet vil alt andet lige lempe de snævre bånd, der ellers vil være mellem præmiebetaling, ydelsesniveau og risiko - men de grundlæggende forsikrings-egenskaber - herunder det forhold at den såkaldte marginale risiko skal være dækket af individuel præmievariation - fastholdes. Frivilligheden betyder, at det er den enkelte, der afgør, om vedkommende vil tilslutte sig ordningen eller ej. Det betyder i overensstemmelse med de ovenfor nævnte forudsætninger for privat forsikring, at personer med lav risiko i dette system vil finde sammen i en forsikringsordning, mens mere risikoudsatte personer vil finde sammen i en anden forsikringsordning - eller de vil helt blive udelukket fra at kunne forsikre sig. Der optræder derfor ingen anden omfordeling i dette system, end omfordelingen mellem dem, som ikke udsættes for forsikringsbegivenheden, og dem, der rammes. Denne omfordeling er hverken forudsigelig eller tilstræbt - og solidariteten i systemet vedrører udelukkende personer i samme risikoklasse. Finansieringsformen for den frivillige sociale sikring er det såkaldte præmiereservesystem, dvs. at de indbetalte præmier både skal kunne dække de løbende udbetalinger samt opbygningen og vedligeholdelsen af en fond. Det sidste er nødvendigt for at sikre, at der kan udbetales ydelser fra forsikringen, selv om der ikke er nogen nyttilgang til ordningen.

Næste trin på stigen er den *obligatoriske socialforsikring*. Når forsikringen gøres obligatorisk, opløses det aktuariske bånd mellem præmiebetaling, ydelsesniveau og risiko for den enkelte, men det kan erstattes af et såkaldt summarisk dækningsprincip, der betyder, at de samlede præmieindbetalinger skal dække de samlede ydelsesudbetalinger. Den marginale risiko dækkes således ved kollektiv præmievariation uden hensyntagen til individuel risiko. Der kan også til den obligatoriske socialforsikring være tale om, at der ydes et statstilskud. Der vil stadig være tale om social forsikring, så længe den, der yder forsikringen, har selvstændige dispositionsmuligheder, og den marginale risiko dækkes ved præmievariation. Ved den obligatoriske socialforsikring er der ikke mulighed for at finde sammen i risikogrupper - personkredsen er dem, der er pålagt det obligatoriske medlemskab. Jo bredere denne personkreds er, jo mere glidende bliver overgangen mellem præmie- og skattebetaling. Hvis ordningen er obligatorisk for hele befolkningen udviskes forskellen mellem skattefinansierede og præmiefinansierede ordninger. Anvender man en obligatorisk socialforsikring, der udelukkende er præmiefinansieret - dvs. at der ikke ydes noget offentligt tilskud - kan det skyldes, at man af fordelingspolitiske grunde ikke vil belaste

andre end den obligatoriske medlemskreds med finansieringen. Med indførelsen af en obligatorisk socialforsikring er det ikke længere særligt nødvendigt at anvende præmiereservesystemet som finansieringssystem. Det obligatoriske medlemskab vil alt andet lige sikre en løbende nytilgang til ordningen.

**Tabel 4.2.**

Væsentlige særtræk ved sikringssystemerne.

Sikringsordning	Særtræk
Frivillig social sikring	Finansieret ved præmier efter præmiereservesystemet Mulighed for statstilskud Marginal risiko dækkes ved præmievariation Forsikringstagere vil finde sammen i risikogrupper Omfordeling ikke tilsigtet
Obligatorisk socialforsikring	Finansieret ved præmier evt. efter summarisk dækningsprincip Mulighed for statstilskud Marginal risiko dækkes ved kollektiv præmievariation Ingen mulighed for at finde sammen i risikogrupper
Præmiebetings social sikring	Finansieret med islæt af præmiebetaling Præmie- og ydelsesstørrelse fastsat af staten og/eller marginal risiko dækket ved variation i statstilskud
Præmiefri social sikring	Finansiering ved generelle skatter efter her og nu-finansieringsprincip Udformning af ordningerne led i generel indkomstfordelingspolitik
Offentlig forsorg	Finansiering ved generelle skatter Tildeling og udmåling efter trangs- eller behovsvurdering

Tredje trin på stigen er den *præmiebetingsede sociale sikring*. Her har finansieringen stadig et islæt af præmiebetaling - man kan i dette tilfælde også tale om en øremærket skat - som betingelse for at få adgang til ydelsen. Til gengæld vil det enten gælde, at den der yder forsikringen ikke har nogen selvstændig dispositionsret - fx fordi såvel præmiens størrelse som ydelsens størrelse er fastsat af staten - og/eller den marginale risiko vil være dækket ved variation i et offentligt tilskud. Valget af præmiebetings social sikring kan være psykologisk begrundet i den forstand, at i hvert fald en del af udgifterne til ordningen bliver direkte synlige for dem, der betaler præmie.

Fjerde trin på stigen er den *præmiefrie sociale sikring*. Her er ingen af de bånd mellem præmie, ydelse og risiko, der karakteriserer den private forsikring, længere til stede. Finansieringen hviler på den generelle beskatning - og såvel personkreds som tildeling, udmåling og finansiering er led i en generel indkomst-omfordelingspolitik. Der er dog intet til hinder for, at man lader ydelsestørrelse være bestemt i forhold til fx den forudgående indkomst - den præmiefrie sociale sikring har således omfattende frihedsgrader - og de valg, der træffes, kan alene bero på, hvad man anser for at være fordelingspolitisk ønskværdigt. Finansieringsformen er her den såkaldte her og nu-finansiering, hvor en given periodes udgifter umiddelbart dækkes af periodens indtægter.

Femte og sidste trin på stigen er den *offentlige forsorg*. Også dens ydelser er finansieret af den generelle beskatning, men ved tildelingen og udmålingen af ydelserne vil der typisk indgå trangs- eller behovsvurdering - mens der til de ovenfor nævnte sociale sikringsordninger vil være knyttet såkaldte værdighedsbestemmelser - det kan fx være krav om præmiebetaling i en given periode - til udbetalingen af ydelsen.

Valget af organisations- og finansieringsform har afgørende betydning for overførselsindkomsternes funktionsmåde. Det bestemmer såvel en given ordnings personkreds som tildelings- og udmålingskriterier, dvs. det bestemmer, hvem der er omfattet af ordningen, hvornår de kan få ydelser fra ordningen, og hvor meget de kan få. Dette er de centrale parametre i en hvilken som helst ordning. Der er med andre ord tale om et valg, der på et eller andet tidspunkt i livsløbet får afgørende betydning for hver enkelt borgers indkomstforhold - om ikke før, så når borgeren når pensionsalderen.

#### 4.4.

#### **Organisations- og finansieringsformer i praksis**

Detaljerne i organisations- og finansieringsformerne i den virkelige verdens overførselsindkomstsyste­mer er så komplekse, at det kan være vanskeligt at give en dækkende beskrivelse, der også er relativt kortfattet. Dette afsnit beskriver og diskuterer hovedlinierne i overførselsindkomstsyste­mernes organisering og finansiering i landene ved hjælp af en række eksempler. En mere detaljeret beskrivelse, der også indeholder en gennemgang af tildelings- og udmålingskriterier for de enkelte ydelsesområder, findes i Ploug & Kvist (1994a).

Det mest udbredte sikringssystem er obligatorisk socialforsikring. Det gælder såvel i de nordiske lande som i de øvrige europæiske lande jf. tabel 4.3. Det fremgår derved tydeligt, at det danske finansieringssyste­m ikke blot adskiller sig



fra systemet i de øvrige EU-lande, det adskiller sig også fra systemerne i de øvrige nordiske lande - i hvert fald ved første øjekast. Inden denne iagttagelse diskuteres, skal det slås fast, at ydelsen til børnefamilier i alle lande finansieres som en præmiefri social sikring - dvs. en ydelse der løbende finansieres af midler fra den generelle beskatning. Og at de trangsbestemte ydelser - ikke særligt overraskende - i alle lande har karakter af offentlig forsorg. Det vil sige de finansieres ud af den generelle beskatning, mens tildeling og udmåling sker efter en vurdering af modtagerens økonomiske situation. I alle lande inddrages en eventuel ægtefælles økonomiske situation i vurderingen - mens man i Tyskland også inddrager den økonomiske situation hos slægtninge af 1. grad - dvs. børn og forældre. Det betyder ikke, at man ikke kan få udbetalt en ydelse, hvis ens børn eller forældre har en høj indkomst - men det betyder, at den udbetalende myndighed bagefter med loven i hånd kan forlange de udbetalte midler helt eller delvist tilbagebetalt fra ens børn eller forældre. I Frankrig findes der ikke et generelt offentligt forsorgssystem - således som det er tilfældet i de andre lande - men en række systemer for særligt udsatte grupper, som tilsammen gør det ud for et offentligt forsorgssystem.

**Tabel 4.3.**

Finansieringsformer for udvalgte overførselsindkomster i otte europæiske lande i 1992.

	Arbejdsløshedsdagpenge	Sygedagpenge, invalidepension og alderspension	Ydelse til efterladte	Børnefamilieydelse	Trangsbestemte ydelser
Danmark	Præmiebetings	Præmiefri		Præmiefri	Offentlig forsorg
Sverige	Præmiebetings	Obligatorisk	Obligatorisk	Præmiefri	Offentlig forsorg
Norge	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	Præmiefri	Offentlig forsorg
Finland	Præmiebetings	Obligatorisk	Obligatorisk	Præmiefri	Offentlig forsorg
Tyskland	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	Præmiefri	Offentlig forsorg
Holland	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	Præmiefri	Offentlig forsorg
Frankrig	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	Præmiefri	Offentlig forsorg
Storbritannie	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	Præmiefri	Offentlig forsorg

Kilde: Ploug & Kvist, 1994a.

Danmark adskiller sig som nævnt fra de øvrige lande ved at have et system der næsten udelukkende er finansieret af generelle skatter. Kun inden for arbejdsløshedsforsikringen er der tale om et islæt af præmiebetaling, idet cirka 20 pct. af de samlede udgifter dækkes af medlemmernes kontingentindbetalinger. Et element af obligatorisk socialforsikring, der ikke fremgår af oversigten, findes desuden

på pensionsområdet hvor såvel tillægspensionssystemet (ATP) som de kollektivt aftalte arbejdsmarkedspensioner er obligatoriske ordninger - der for tillægspensionen omfatter stort set alle, og for arbejdsmarkedspensionerne store grupper, på arbejdsmarkedet.

I de øvrige nordiske lande - Sverige, Norge og Finland - er den obligatoriske socialforsikring ikke bare mere udbredt end i Danmark - den er som i de øvrige lande det mest udbredte sikringssystem. Alligevel er der, således som det også er fremgået af gennemgangen i forrige kapitel, afgørende forskel på systemerne i de nordiske lande og systemerne i de øvrige europæiske lande. En gennemgang af alderspensionssystemet med anvendelse af de begreber, der er introduceret i dette kapitel, kan illustrere denne forskel.

I Sverige, Norge og Finland får alle borgere, der er bosat i landet, en alderspension - på samme måde som alle borgere, der er bosat i Danmark, får folkepension. Denne pension er gennemgående ens for alle - og af en størrelse så man kan leve af den. Store dele af befolkningen i disse lande har arbejdsmarkedsbaserede eller private pensionsordninger ved siden af den grundlæggende pension, men det afgørende er, at det valgte sikringssystem giver en grundlæggende pension til alle, uanset om de har været på arbejdsmarkedet eller ej. Når den personkreds, der kan få ydelser fra et obligatorisk socialforsikringssystem, er hele befolkningen, udviskes forskellen mellem den obligatoriske socialforsikring og henholdsvis den præmiebetingsede og den præmiefri sociale sikring - og også forskellen mellem præmiefinansierede og skattefinansierede ordninger. Og dermed i det konkrete tilfælde den umiddelbare forskel mellem overførselsindkomstsystemet i Danmark og de øvrige nordiske lande. Det er imidlertid ikke tilfældet, når man sammenligner med de øvrige europæiske lande.

I Tyskland, Holland, Frankrig og Storbritannien er den grundlæggende alderspension organiseret som obligatorisk socialforsikring. I Tyskland og Frankrig omfatter personkredsen kun erhvervsaktive. I Holland og Storbritannien omfatter personkredsen - som i Sverige, Norge og Finland - alle. Men de udbetalte pensioner er på et betydeligt lavere niveau. En højere pension - en pension der populært sagt er til at leve af - er således betinget af, at man er omfattet af en supplerende pensionsordning typisk en arbejdsmarkedspensionsordning eller en privat pensionsordning.

Der er ingen lande, der anvender frivillig social sikring i deres grundlæggende overførselsindkomstsystem. Men der findes elementer af frivillig social sikring i det tyske og det britiske overførselsindkomstsystem. I Tyskland kan personer, der tjener mere end 5.100 DM om måneden, vælge at forlade den obligatoriske

sygeforsikring, og i stedet tegne en privat sygeforsikring, der hviler på aktuariske principper. Den private sygeforsikring har fået stigende betydning op gennem 1980'erne. Der var således 8,5 mio. personer med en privat sygeforsikring i 1980 og 12,1 mio. i 1991. I Storbritannien har det siden 1988 været muligt at oprette individuelle pensionsordninger som et alternativ til de ellers obligatoriske ordninger. Regeringen har tilskyndet til oprettelsen af de individuelle pensionsordninger dels ved at lade bidraget til den ellers obligatoriske nationale pensionsordning indgå som indbetaling på den personlige pensionskonto, dels ved at yde et ekstra bidrag på 2 pct. til disse ordninger. De personlige pensioner har siden introduktionen været en overvældende succes. Antallet af tegnede kontrakter har således langt oversteget det forventede. Formålet med ordningen var dels at begrænse statens rolle i pensionssikringen, dels at begrænse arbejdsmarkedspensionernes rolle, idet man fra regeringens side ikke mente, at disse - ofte kollektivt aftalte ordninger - gav det enkelte individ en tilstrækkelig grad af frihed. Netop på pensionsområdet findes der også i de nordiske lande en udvikling i retning af, at kollektivt aftalte eller personlige pensionsordninger kommer til at spille en større rolle i fremtiden. Men i disse lande sker det som et supplement til de obligatoriske ordninger, ikke som en erstatning for disse.

Arbejdsløshedsforsikringen er i Danmark, Sverige og Finland præmiebetinget social sikring, mens den i de øvrige lande er obligatorisk socialforsikring. En afgørende forskel er således, at den såkaldte marginale risiko - eller populær sagt underskuddet, hvis der ikke kommer penge nok ind ved præmie- eller bidragsbetalingen - i Danmark, Sverige og Finland dækkes ved variation i statstilskuddet, mens det i de øvrige lande sker ved en forhøjelse af de obligatoriske bidrag. I Danmark har statens andel af finansieringen af arbejdsløshedsforsikringen i 1980'erne bevæget sig fra over 80 pct. i begyndelsen til under 70 pct. i midten af årtiet, for siden atter at nærme sig de 80 pct. (jf. Ploug et.al, 1992). I Tyskland har den obligatoriske bidragsats bevæget sig fra 4,3 pct. i 1990 til 6,8 pct. i 1991, hvorefter den er nedsat til 6,3 pct. i 1992. Årsagen til stigningen er de stigende udgifter ikke mindst i de nye forbundslande. Resultatet er, at ændringer i udgifterne til arbejdsløshedsforsikringen ikke påvirker medlemmernes betaling i Danmark, mens de mærkes direkte af medlemmerne i Tyskland. Dette resultat skal dog tages med forbehold. I Danmark har man således fra statens side fået forøget medlemmernes finansieringsandel siden midten af 1980'erne, mens staten i Tyskland har været nødt til i perioder at dække underskud på arbejdsløshedsforsikringen med beløb, som man kun delvist har fået tilbage igen.

#### 4.5. Afslutning

I dag er det anderledes. Det er den mest umiddelbare konklusion, der kan drages, når man sammenligner den økonomiske situation i landene under udbygningen af velfærdsstaten for 30-40 år siden med situationen i dag. Det er anderledes, fordi flere modtager overførselsindkomster i længere tid, fordi overførselsindkomsterne udgør en stadigt større andel af bruttonationalproduktet, og fordi den økonomiske vækst er mindre i dag end dengang. Disse betingelser er gennemgående ens for landene, og selv om der kan ses forskellige reaktioner på den ændrede situation jf. kapitel 3, så er der ingen lande, der har fundet en løsning på problemet med det stigende udgiftspres.

Det er der mange gode grunde til, og en del af dem kan findes i dette kapitels gennemgang dels af principperne for privat forsikring, dels af spillerummet for offentlig indgriben. Det er faktisk ikke muligt at overlade en større del af overførselsindkomsterne til privat forsikring. På sygeforsikringsområdet, hvor der ikke er noget principielt i vejen for, at det kan lade sig gøre, er det kun i Tyskland, at man anvender privat forsikring i en vis udstrækning. I Storbritannien søger man at fremme anvendelsen af privat forsikring på alderspensionsområdet som alternativ til den generelle alderspensionssikring, mens man i alle de øvrige lande ser kollektive eller private alderspensionsordninger som supplement til den generelle alderspensionssikring.

Kollektive eller private forsikringsordninger som supplement til de generelle ordninger ses som nævnt i flere lande især på pensionsområdet. Men de er ikke - eller kun i meget begrænset omfang - en løsning på staternes finansieringsproblem, så længe der er tale om et supplement. Kun hvis tilstedeværelsen af en supplerende pensionsordning betyder en reduktion i den generelle pension, kan det bidrage til at løse statens finansieringsproblem. Og hvis der etableres en sådan sammenhæng, reduceres incitamentet til at indgå i kollektive ordninger eller oprette private.

På arbejdsløshedsforsikringsområdet har man fra flere sider her i landet længe ønsket at gøre omkostningerne mere synlige for de forsikrede, således som det er tilfældet i den obligatoriske socialforsikring jf. sammenligningen mellem Danmark og Tyskland ovenfor. Løsningen er indtil nu blevet introduktionen af en såkaldt arbejdsmarkedsafgift i forbindelse med den seneste skattereform. Det kan dog være værd at gøre opmærksom på, at hvad den obligatoriske socialforsikring vinder i form af en fleksibel finansieringsform, med den løbende tilpasning af de kollektive bidrag så de dækker omkostningerne, kan den tabe i hvad man kunne kalde organiseringsfleksibilitet. Det betyder, at det inden for et system med

obligatorisk socialforsikring - som fx det tyske - kan være endog meget vanskeligt at få prioriteret nye socialpolitiske problemområder, som ikke naturligt hører hjemme under en af de eksisterende socialforsikringer. Fra Tyskland er eksemplet, med hvor vanskeligt det var at få indført en såkaldt plejeforsikring til finansiering af ældre menneskers ophold på plejehjem, illustrativt (jf. Ploug & Kvist (eds.), 1994b)

## KAPITEL 5

## ***Velfærdsstatsmodeller og overførselsindkomster***

## 5.1.

**Indledning**

Hvem skal modtage hvor meget overførselsindkomster? Hvem skal betale for overførselsindkomsterne? Hvem skal administrere overførselsindkomsterne? Dette er nogle af de centrale politiske spørgsmål, som knyttes til overførselsindkomster. De inddragede lande har hver især unikke overførselsindkomstsystemer, der er opstået og udformet på baggrund af landets politiske og økonomiske udvikling samt det enkelte lands dominerende sociale værdier. Indretningen af overførselsindkomtsystemerne kan i høj grad ses som et udtryk for det enkelte lands velfærdsstat, idet overførselsindkomtsystemerne afspejler forskellige socialpolitiske principper samt finansieringsmæssige og administrative løsninger<sup>1)</sup>. Den aktuelle indretning af et overførselsindkomtsystem har konsekvenser for både den enkelte modtagers indkomstforhold, placering af finansieringsbyrden og den politiske kamp i landet.

Dette kapitel fokuserer på indretningen af overførselsindkomtsystemerne. Det sker ved at redegøre for tre velfærdsstatsmodeller, der har grundlæggende forskellige mål og midler. De tre modeller er den selektive, den residuale og den universelle velfærdsstat. Sigtet med overførselsindkomsterne i den selektive model er at sikre lønmodtagere deres hidtidige levestandard i tilfælde af en social begivenhed ved ydelser, der er udmålt som en andel af tidligere indtjening. Overførselsindkomsterne i den residuale model har til hensigt at afhjælpe økonomisk trang for personer uden andre former for social sikring. I modsætning hertil er overførselsindkomsternes mål i den universelle model samtidigt at sikre hele befolkningen en basissikring og de erhvervsaktive en indkomstsikring. De forskellige mål og midler, der kendetegner hver enkelt velfærdsstatsmodel, afspejles i en forskellig udmøntning i tilvejebringelsen af overførselsindkomster, det vil sige overførselsindkomsternes personkreds, tildelingskriterier og udmålingsregler.

---

1) Overførselsindkomsterne alene kan imidlertid ikke give et fulgyldigt billede af et lands velfærdsstat. Dertil kræves også undersøgelser af omfanget og karakteren af serviceydelser, frivillige organisationers velfærdsmæssige rolle, familiens rolle i landets arbejdsmarkeds-, bolig-, uddannelses- og skattepolitik mv. Det ligger uden for dette projekts rammer at undersøge dette nærmere.

Der er to formål med gennemgangen af velfærdsstatsmodellerne. Dels at opstille et analyseapparat, der bruges i de efterfølgende kapitler, dels at gøre opmærksom på modellernes forskellige socialpolitiske konsekvenser.

## 5.2. Velfærdsstatsmodeller

Social forsorg og social forsikring udgør de to kerneelementer i hvad vi i dag kalder social sikring. Social forsorg har typisk til formål at forsørge udvalgte befolkningsgrupper i tilfælde af en social begivenhed. Formålet i social forsikring er i modsætning hertil i et vist omfang at kompensere et økonomisk tab i tilfælde af en social begivenhed. Der er således grundlæggende forskelle på de to elementer af social sikring, som viser sig i overførselsindkomsterne i de nordeuropæiske lande. De nordeuropæiske overførselsindkomstsyste­mer udgør en vital del af de nordeuropæiske velfærdsstater. Nogle af overførselsindkomstsyste­merne daterer sig som tidligere nævnt tilbage til før århundredskiftet, mens andre er af nyere dato. Til fælles har velfærdsstaterne, at de blandt andet er opstået på grund af et øget behov for og ressourcer til social sikring. Selvfølgelig er der store forskelle mellem landene på tilvejebringelsen, organiseringen og finansieringen af ydelserne, hvor ikke mindst politiske kampe og forskellige traditioner og værdier har haft en betydning for hvert enkelt lands aktuelle system. Det er derfor ikke muligt at tale om én velfærdsstatsmodel, men snarere om forskellige velfærdsstatsmodeller. Idealtypisk er det muligt at skelne mellem mindst tre forskellige typer af velfærdsstater, nemlig en selektiv, en residual og en universel type (Titmuss, 1974; Esping-Andersen, 1990)<sup>2)</sup>.

Modellerne repræsenterer forskellige politiske ideologiers syn på velfærdsstatens ideale rolle. Konservatisme er den dominerende ideologi i den selektive model. Liberalisme er den dominerende ideologi i den residuale model. Der kan skelnes mellem politisk liberalisme og økonomisk liberalisme (Room, 1979; Mishra, 1993).

---

2) Disse typer stemmer stort set overens med tredelingen hos både Titmuss i arbejdsmodel (*industrial achievement-performance model*), residual og institutionel model og at Esping-Andersen i korporativ, liberal og socialdemokratisk model (Titmuss, 1974; Esping-Andersen, 1990). Dertil kunne føjes en katolsk type, det vil sige en velfærdsstat, der endnu ikke er færdigudviklet, afspejlet ved at dens overførselsindkomster ikke dækker for alle sociale begivenheder og/eller ikke dækker alle befolkningsgrupper, som måtte være udsat for en social begivenhed (Leibfried, 1993). Endvidere er det blevet påpeget, at visse lande har benyttet en residual strategi til at opnå mål i den universelle velfærdsstat såsom øget vertikal omfordeling jf. Mishra, 1993; Castles & Mitchell, 1990). Disse typer er dog udelukket fra nærværende sammenligning, da de i mindre grad er gældende for de nordeuropæiske lande.

Politisk liberalisme, som også kunne kaldes reformliberalisme, har udmøntet sig i retsbaserede minimumsydelser, det være sig selektivt dækkende kontanthjælpsydelse eller universelt dækkende socialforsikringsordninger. Denne model er ofte forbundet med Beveridge, der var en hovedperson bag udtænkningen af principperne i det nuværende britiske overførselsindkomstsysteem, og Keynes, der havde en indflydelse på efterkrigstidens økonomiske politik. Den økonomiske liberalisme er også kendt som laissez-faire eller neoklassisk liberalisme repræsenteret ved personer som økonomerne Hayek og Friedman. De mener, at statens rolle skal være så lille som muligt, og kun tage sig af de absolut mest trængende personer. Den residuale model (jf. tabel 5.1) har karaktertræk fra den økonomiske liberalisme, og det britiske overførselsindkomstsysteem har træk fra den politiske liberalisme, som det fremgår af de efterfølgende to kapitler om arbejdsløshedsdagpenge og alderspensioner. Den socialdemokratiske ideologi er dominerende i den universelle model.

Velfærdsstatsmodellerne har forskellig geografisk udbredelse blandt de otte lande. Forenklet kan den selektive model siges at være udbredt i Tyskland, hvor grundlaget blev lagt med Bismarck's socialforsikringer i 1880'erne. Senere har den selektive model generelt spredt sig, og er nu fremherskende i Frankrig med fx den brancheopdelte opbygning af dele af overførselsindkomstsysteem, og har også haft indflydelse i et mindre omfang i Holland. Holland udgør faktisk en blanding af den selektive og den universelle model. Dels har Holland et statsligt administreret overførselsindkomstsysteem med ensartede ydelser til hele befolkningen, dels et trepartsadministreret brancheopdelt overførselsindkomstsysteem for lønmodtagere.

Storbritannien udgør også en blanding af to modeller, men i dette tilfælde mellem den residuale og den universelle model. Det britiske overførselsindkomstsysteem har træk fra den residuale model med dets lave ydelser og fra den universelle model ved, at det dækker hele befolkningen. Dette har foranlediget nogle forskere til at kalde det britiske overførselsindkomstsysteem for et politisk liberalt præget systeem i modsætning til økonomisk liberalt (Mishra, 1993).

I Danmark er ydelserne generelt større end i Storbritannien, om end de ikke altid giver en tilsvarende indkomstsikring af mellem- og højindkomstgrupper som i det øvrige Skandinavien. De øvrige skandinaviske lande kan derfor betegnes som de lande, hvor den universelle model er mest udbredt. Det må dog understreges, at sådanne kategoriseringer afhænger af, hvilke faktorer der undersøges og hvilken vægt de tillægges. Fx kan ATP-ordningerne i Norge og Sverige betragtes både som selektive og universelle. Svensk og norsk ATP er lønrelaterede. ATP i



Danmark er arbejdsrelateret, og det indebærer en omfordeling af indkomst fra høj- til lavindkomstgrupper.

De tre velfærdsstatstyper er kendetegnet ved grundlæggende forskellige mål og midler, der videre afspejler sig i forskellig tilvejebringelse, organisering og finansiering af overførselsindkomsterne. Det er således muligt at fastsætte en række karakteristika for velfærdsstatslige idealtyper på overførselsindkomstområdet, jf. tabel 5.1.

**Tabel 5.1.**  
Velfærdsstatslige idealtyper på overførselsindkomstområdet.

Dimension	Selektiv	Residual	Universel
Mål	Fremme arbejdets, statens og familiens værdi Fremme statusforskelle	Fremme arbejdetik og effektivitet Fremme lige muligheder	Fremme nation og borgerskab
Midler	Sikre levestandard Kompensere økonomiske tab	Sikre eksistensminimum Afhjælpe nød	Sikre levestandard Forebygge nød
Personkreds	Personer i arbejde (evt. erhverv)	Personer i nød	Alle personer i landet
Tildelingskriterier	Selektiv rettighed	Indkomst- og/eller behovsvurdering	Universel rettighed
Tildelingsenhed	Social position (familie, erhvervsmæssig tilknytning mv.)	Individuel	Individuel
Udmålingsregler	Løn- og/eller bidragsrelateret	Indkomst- og/eller behovsvurdering	Ensartet
Administration	Arbejdsmarkedets parter og staten	Statslige institutioner	Statslige institutioner
Finansieringskilde	Obligatorisk socialforsikring	Skatter	Skatter
Finansieringsmetode	Fondsaseret (evt. koblet med her og nu-finansiering)	Her og nu-finansiering	Her og nu-finansiering

De tre opridsede velfærdsstatstyper er idealtyper, hvilket indebærer, at ingen landes overførselsindkomstsyste­mer er i overensstemmelse med én af typerne. Idealtyper er anvendelige som et spejl, hvori virkeligheden anskues og tydes snarere end som deciderede kategoriseringer af empiriske fænomener.

### 5.3. Mål og midler

Den *selektive* velfærdsstatstype søger at fremme arbejdets, statens og familiens værdi. I særdeleshed søger blandt andet overførselsindkomstsyste­merne at

knytte lønmodtagere, arbejdsgivere og staten tæt sammen. Det har vidtrækkende konsekvenser for tilvejebringelsen, organiseringen og finansieringen af overførselsindkomsterne. Personkredsen er således afgrænset primært til lønmodtagere, idet tilknytning til arbejdsmarkedet er den centrale forudsætning for at være dækket af social sikring. Denne afgrænsning til lønmodtagere gør modellen selektiv. Personer uden tilknytning til arbejdsmarkedet er ifølge det gældende subsidiaritetsprincip overladt til hjælp i familien, frivillige organisationer og kirken (Jarré, 1991; Andersen, 1991).

Bevarelse af statusforskelle er et andet af de grundlæggende mål i den selektive velfærdsstat (Esping-Andersen, 1990). Fx reflekterer alderspensioners størrelse tidligere arbejdsindsats, hvorved statusforskelle bliver overført fra tilværelsen som erhvervsaktiv til pensionisttilværelsen. Solidariteten eksisterer i forskellige områder, dels knyttet til arbejdspladsen, dels til familien og dels til staten. Det illustrerer, at individets sociale position i samfundet er central, hvilket kommer til udtryk blandt andet ved, at ydelserne ofte tildeles familien og ikke de enkelte familiemedlemmer.

Der er en klar skelnen mellem forsorgs- og forsikringsprincippet i den selektive velfærdsstat. Forsikringsprincippet gælder for lønmodtagere og forsorgsprincippet for personer uden andre ressourcer, Forsikringsprincippet er derfor dominerende for overførselsindkomsterne, da rettighed til ydelser bliver opnået gennem tilknytning til arbejdsmarkedet (otte gennem indbetaling af bidrag). Dog er det ikke et forsikringsprincip i økonomisk forstand, da staten ofte bidrager til overførselsindkomsternes finansiering for at styrke båndet mellem arbejdsmarkedets parter og staten, og da der ikke er nogen sammenhæng mellem indbetalte bidrag og udbetalinger i en aktuarisk forstand, jf. i øvrigt gennemgangen i forrige kapitel. Derfor er det mere korrekt at tale om obligatorisk socialforsikring, hvor årets indbetalinger af bidrag fra arbejdstagere og arbejdsgivere sammen med statslige tilskud, dækker årets udbetalinger til ydelser, der kun delvist er aktuarisk udregnede.

Overførselsindkomsterne i den selektive velfærdsstat har horisontal omfordeling som deres primære formål, det vil sige en fordeling af økonomiske ressourcer over livsforløbet, fx fra erhvervsaktiv til pensionisttilværelse. Således kompenseres de økonomiske tab ved en social begivenheds indtræden, og den udbetalte ydelse sikrer levestandarden for de(n) berørte. Derimod er vertikal omfordeling, det vil sige fra høj- til lavindkomstgrupper, et sekundært formål for overførselsindkomsterne. Markedets rolle i den selektive velfærdsstat er minimal, idet de lønrelaterede ydelser sikrer modtagerne, herunder højindkomstgrupper, en tidligere levestandard. Derved mindskes behovet for supplerende ydelser.

Familien er derimod en central værdi i den selektive model. Det afspejler sig på en række områder. Familiemedlemmer til en arbejdstager er ofte dækket af dennes forsikring. Der er gensidig forsørgerpligt mellem børn og deres forældre. En ydelsesmodtager modtager ofte tillæg ved forsørgerpligt. Og endeligt ved at familien ofte er tildelingsenhed.

Den *residuale* velfærdsstats primære mål er at fremme arbejdet og markedets effektivitet. Det er således en grundlæggende holdning, at markedet er den bedste sfære for samfundets gøremål. Solidariteten i denne model er således ikke udbredt, da det er individet, som er i centrum, og kun subsidært kommer arbejde, familie og stat ind i billedet. Staten skal med andre ord spille så begrænset en rolle som muligt i den sociale opgavevaretagelse, hvor den står som garant for individernes *formelle* lige muligheder (i modsætning til deres *reelle* lighed i den universelle model, jf. nedenfor). Staten varetager kun opgaver, der ikke kan løses af markedet (eller familien). Forsorgsprincippet er dominerende for overførselsindkomsterne, da ydelser tildeles efter skøn til personer med behov. Overførselsindkomsternes primære formål er vertikal omfordeling, hvorimod det er overladt til den enkelte at sikre horisontal omfordeling (gennem ordninger på markedet). Staten udgør således et nederste sikkerhedsnet ved at sikre et eksistensminimum og derved afhjælpe nød for personer uden andre muligheder. Staten dækker derfor kun personer, der ikke kan forsikre sig selv, enten fordi de tilhører højrisikogrupper, eller fordi de ikke har en tilstrækkelig indkomst til at kunne tegne private forsikringer - heraf navnet residual velfærdsstat. Det medfører endvidere, at overførselsindkomsterne nødvendigvis må være finansierede af skatter. Markedets rolle i denne velfærdsstatstype er maksimal. Staten bidrager inaktivt til at styrke markedets betydning ved som sagt at påtage sig en så begrænset rolle som muligt og staten bidrager aktivt gennem tilskud til markedsudbudte ydelser (fx i form af skattefradrag for pensionsopsparing). Individene skal således på markedet selv sikre sig social sikring. Familien derimod er ikke tillagt nogen større betydning.

I den *universelle* velfærdsstat træder staten ikke til i sidste instans, men snarere i første instans. Staten har med andre ord et væsentligt ansvar for den sociale sikring af borgerne, hvor markedet og familien ses som subsidære. Staten søger at fremme lighed på højeste niveau, hvorved fx forstås, at alle personer uafhængigt af arbejdsmarkedstilknudning sikres en indkomst, ligesom personer med arbejdsindkomst sikres en tilsvarende højere indkomst i tilfælde af en social

begivenhed (Esping-Andersen, 1990; Palme, 1990).<sup>3)</sup> Formålet med den relativt generøse basis- og indkomstsikring er hermed at begrænse markedets rolle og fremme værdier som nation og statsborgerskab. Solidariteten er knyttet til nationen gennem statsborgerskab. Forsorgs- og forsikringsprincippet er udvisket i denne model, da dels hele befolkningen er sikret imod økonomisk tab, dels de udbetalte ydelser ikke står i noget aktuarisk forhold til indbetalingerne. Overførselsindkomsternes formål er både at sikre vertikal og horisontal omfordeling. Den vertikale omfordeling sker fra høj- til lavindkomstgrupper, mens den horisontale omfordeling sker for alle lønmodtagere over livsløbet. Staten sikrer gennem overførselsindkomster en vis levestandard for alle og forebygger nød. Markedet er ikke tiltænkt nogen rolle i den universelle velfærdsstat, tværtimod. Det samme gælder til dels familien, da social sikring primært ses som en individuel social rettighed udelukkende beroende på statsborgerskab.

#### 5.4. Tilvejebringelse af ydelser

Lovbestemmelser fastsætter, hvem der kan modtage en ydelse, hvor meget disse personer kan modtage og i hvor lang tid. *Personkredsen* afgrænser, hvem der i princippet er omfattet af en given overførselsindkomst. Der er grundlæggende tre principper, som bestemmer personkredsen:

- statsborgerskab/bopæl
- arbejde
- økonomisk trang

Således følger overførselsindkomster rettet mod hele befolkningen princippet om statsborgerskab. Det er et af principperne i den universelle velfærdsstat. Personer har da ret til en social ydelse, hvis en social begivenhed opstår og de samtidig er (eller har været) bosiddende i landet. I modsætning hertil står princippet om arbejde, hvor ydelser tildeles personer, der har optjent rettigheder gennem tilknytning til arbejdsmarkedet. Det kan ske direkte gennem egen deltagelse på arbejdsmarkedet eller indirekte gennem evt. forsørgers tilknytning til arbejdsmarkedet. Princippet er især dominerende i den selektive model og genfindes også i den universelle model. Endelig er der princippet om økonomisk trang, hvor ydelser er rettet mod personer i nød. Residualmodellen følger dette princip.

---

3) Sverige var i 1960'erne det tørste af de nordiske lande, som indførte denne form for universalistiske middelklasse-standarder i deres overførselsindkomstsistem. Formålet var derved at sikre den voksende middelklassens opbakning bag velfærdsstaten (Esping-Andersen, 1990, p. 69).

Personkredsen fastsætter den potentielle kreds af modtagere, og *tildelingskriterierne* beskriver nærmere, hvilke forudsætninger der skal opfyldes for at opnå ret til en given overførselsindkomst. Det er muligt at skelne mellem tre typer af tildelingskriterier:

- tilknytning til arbejdsmarkedet og indbetaling af bidrag
- statsborgerskab og bopæl i landet
- indkomst- og behovsvurderinger

Den selektive models fokus på lønmodtagere afspejler sig i, at tilknytning til arbejdsmarkedet er et afgørende tildelingskriterium. Det udtrykkes konkret ved krav om en vis forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet og/eller indbetaling af bidrag. Disse krav genfindes i den universelle model for de ydelser, der er rettet mod den erhvervsaktive befolkning. Derudover opererer den universelle model med tildelingskriterier, som søger at afdække, hvem der kan betegnes som borgere i landet. Krav om statsborgerskab og/eller bopæl i landet er de væsentligste eksempler herpå. Den residuale models fokus på personer i nød, det vil sige personer uden tilstrækkelig indkomst, eller som ikke kan klare sig selv, fører til tildelingskriterier, som søger at afgrænse denne gruppe. Det sker gennem indkomst- og/eller behovsvurderinger.

*Udmålingsreglerne* fastsætter, hvor store overførselsindkomster man kan få. Der er tre sæt af udmålingsregler, nemlig:

- løn- og bidragsrelaterede ydelser
- indkomst- og behovsvurderede ydelser
- ensartede ydelser

Idealtypisk modsvarer de tre sæt udmålingsregler de tre velfærdsstatstyper. Således står ydelserne i den selektive velfærdsstat ofte i forhold til tidligere lønninger og/eller indbetalte bidrag. Derved belønnes fx pensionisten for tidligere arbejdsindsats målt ved antal år på arbejdsmarkedet og arbejdsindkomst, og statusforskelle overføres fra erhvervsaktiv tilværelse til pensionisttilværelse.

Indkomst- og/eller behovsvurdering er grundlaget for fastsættelse af ydelsesniveauet i den residuale velfærdsstat. Derved sikres, at staten spiller så lille en rolle som muligt, og at kun trængende modtager ydelser. Der er ofte forbundet en vis stigmatisering med vurderinger af personlige forhold såsom behov og indkomst, i den forbindelse bliver vurderinger af indkomst betragtet som mere objektive og derfor mindre stigmatiserende end behovsvurderinger. Omvendt er

den fremførte fordel ved behovsvurderinger, at de bliver skræddersyet til den enkeltes omstændigheder i forhold til standardiserede regler.

Ensartede ydelser uden relation til nuværende eller tidligere indkomst er hovedtypen for alle personer i den universelle velfærdsstat. Derudover modtager personer med arbejde ydelser, hvor udmålingsreglerne er relateret til tidligere lønninger. Denne kombination sikrer dels en vis levestandard for alle personer, dels hidtidig levestandard for arbejdstagere. Baggrunden for de lønrelaterede ydelser er at sikre middelklassens opbakning bag velfærdsstaten.

## 5.5. Administration

Arbejdsmarkedets parter har sammen med staten hovedansvaret for administrationen af overførselsindkomsterne i den selektive velfærdsstat. Det har til formål at sikre båndet mellem dels lønmodtagere og arbejdsgivere, dels båndet mellem staten og arbejdsmarkedet. Denne trepartsadministration adskiller den selektive velfærdsstat fra både den residuale og den universelle, hvor staten i begge tilfælde står for administrationen.

Staten har en forskellig rolle i den residuale og den universelle velfærdsstat. I den residuale er statens rolle begrænset til et minimum, hvor den faktisk primært skal varetage deciderede forsorgsydelser, især kontanthjælp. Det skyldes, at den sociale opgavevaretagelse i høj grad overlades til markedet og familien. Sociale forsikringsordninger i den residuale velfærdsstat er derfor overladt til institutioner på markedet, fx forsikringselskaber og pensionsfonde.

Omvendt søger staten i den universelle velfærdsstat at begrænse markedsudbyderes rolle ved at påtage sig et stort ansvar for den sociale opgavevaretagelse. Således bliver såvel forsorgsopgaver som forsikringsopgaver varetaget af staten.

## 5.6. Finansiering

Generelt er det muligt at skelne mellem to typer af finansiering, nemlig skatte- og bidragsfinansiering (se kapitel 4 for en nærmere gennemgang og diskussion af finansieringsformer). Skattefinansiering dækker over finansiering gennem direkte og indirekte skatter, mens bidragsfinansiering dækker over sociale bidrag fra arbejdstagere og arbejdsgivere, herunder lønskat. Traditionelt har man talt om, at bidragsfinansiering kendetegner de forsikringsprægede ordninger, hvilket typisk er fremherskende i den selektive velfærdsstat, mens de skattefinansierede

kendetegner de forsorgsprægede ordninger i den residuale velfærdsstat. Den universelle velfærdsstat er kendetegnet ved begge finansieringsformer, nemlig skattefinansiering af de universelle ordninger og bidragsfinansiering af de selektive ordninger for arbejdstagere.

## KAPITEL 6

## ***Velfærdsstater og arbejdsløshedsdagpenge***

### **6.1. Indledning**

Arbejdsløshedsområdet er udvalgt for en nærmere analyse, da det er et aktuelt emne i alle otte lande. De nordiske lande, med undtagelse af Danmark, har først for nylig sat deres overførselsindkomssystemer til arbejdsløse til diskussion på grund af de markant forhøjede arbejdsløshedsprocenter. De øvrige nord-europæiske lande har derimod i visse tilfælde oplevet relativt høje arbejdsløshedstal allerede i 1980'erne eller endnu tidligere. Samtidigt er arbejdsløshedsdagpenge en arbejdsbetinget ydelse i modsætning til de demografisk betingede. Sammenligningen af overførsler ved arbejdsløshed giver således en mere generel indsigt i, hvordan de enkelte landes arbejdsbetingede overførselsindkomster er indrettet.

Der er tre former for overførselsindkomster til ledige:

- arbejdsløshedsunderstøttelse
- arbejdsløshedsdagpenge
- kontanthjælp

Kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge er de to primære former for overførselsindkomster, der bliver udbetalt til arbejdsløse<sup>1)</sup>. Vægtningen af, om ledige skal støttes gennem en særlig ordning for arbejdsløse eller en mere generel ordning for personer i trang, er en af de største forskelle mellem landene. Jo sværere det er at blive berettiget til og opretholde arbejdsløshedsdagpenge, desto mere sandsynligt er det, at ledige er henvist til kontanthjælp. Overførselsindkomssystemet i Storbritannien lægger i denne forstand stor vægt på kontant-hjælp, mens systemerne i fx Frankrig, Danmark og Sverige lægger vægten på arbejdsløshedsdagpenge.

Kontanthjælp og arbejdsløshedsdagpenge tjener endvidere principielt forskellige formål. Forenklet kan kontanthjælpsydelser for ledige siges at afhjælpe økonomisk trang, mens de mere forsikringsprægede dagpengesystemer søger at kom-

---

1) Den største forskel mellem landene består imidlertid i, hvorvidt de fører en aktiv arbejdsmarkedspolitik for at bekæmpe ledigheden eller en mere passiv arbejdsmarkedspolitik. Det ligger imidlertid uden for denne undersøgelses rammer at vurdere dette nærmere.



pensere arbejdstagere for manglende indkomst ved ledighed. Det afspejler, at kontant-hjælp fungerer efter et forsørgelsesprincip og arbejdsløshedsdagpenge efter et forsikringsprincip.

Alle landene har et arbejdsløshedsforsikringsystem, der udbetaler arbejdsløshedsdagpenge til forsikrede ledige under bestemte forudsætninger. Derudover findes der i Sverige, Finland, Tyskland, Holland og Frankrig et supplerende eller alternativt arbejdsløshedsstøttesystem med ydelser, der niveaumæssigt ofte ligger mellem arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp. Arbejdsløshedsstøtte udbetales typisk til særlige grupper af ledige, fx personer der ikke er berettigede til arbejdsløshedsdagpenge.

Dette kapitel omhandler arbejdsløshedsdagpenge under arbejdsløshedsforsikringerne til ledige, hvor deres tilvejebringelse, administration og finansiering i de otte lande sammenlignes med udgangspunkt i 1992. Derefter er ordningerne relateret til velfærdsstatstyperne nævnt i forrige kapitel.

## **6.2. Tilvejebringelse**

Den mest grundlæggende forskel i afgrænsningen af personkredsen vedrører spørgsmålet, om "medlemskab" er frivilligt eller ej. I Danmark, Sverige og Finland benytter man sig af frivillighed, mens ordningerne i Norge, Tyskland, Frankrig, Holland og Storbritannien er obligatoriske.

Samtidigt omfatter de obligatoriske ordninger primært lønmodtagere, mens selvstændige også har mulighed for at lade sig forsikre i landene med frivillige forsikringsordninger. Der er således betydelige forskelle mellem landene, med hensyn til hvem der er dækket af arbejdsløshedsforsikring. De obligatoriske arbejdsløshedsforsikringsordninger dækker forholdsvist bredt, da personkredsen omfatter en større del af den risikoudsatte befolkning, end det er tilfældet i gruppen af lande med frivillige ordninger. På den anden side dækker de obligatoriske arbejdsløshedsforsikringsordninger ikke selvstændige i samme omfang som de frivillige ordninger.

Om et land har frivilligt eller obligatorisk medlemskab, synes i overvejende grad at have en historisk forklaring. En række lande, inklusive Danmark og Norge, indførte umiddelbart efter århundredeskiftet frivillige arbejdsløshedsforsikringer efter det såkaldte Ghent-system, der ud over princippet om frivilligt medlemskab indeholdt offentlige (kommunale) tilskud til ordningerne (Gordon, 1988). Storbritannien var i 1911 det første land, der indførte et obligatorisk arbejdsløs-

hedsforsikringssystem. Siden da er nogle lande med frivilligt medlemskab overgået til obligatoriske ordninger, fx Norge, mens andre lande, fx Danmark, Sverige og Finland, har bibeholdt de frivillige ordninger, jf. tabel 6.1. Sverige og Finland har dog oprettet offentlig arbejdsløshedsstøtte for ikke-forsikrede. Sammenlignet med de øvrige lande var Sverige bemærkelsesværdigt længe om at introducere en arbejdsløshedsforsikring (1934) ligesom foregangslandet, Tyskland, først indførte en ordning i 1928.

**Tabel 6.1.**  
Arbejdsløshedsdagpenge i otte nordeuropæiske lande, 1992.

	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Tyskland	Holland	Frankrig	Storbritannien
Medlemskab	Frivillig	Frivillig	Obligatorisk	Frivillig	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk	Obligatorisk
Personkreds	Lønmodtagere (og selvstænd.)	Lønmodtagere (og selvstænd.)	Lønmodtagere	Lønmodtagere	Lønmodtagere	Lønmodtagere	Næsten alle lønmodtagere	Lønmodtagere
Tildelingskriterier	1 md. medlemskab 26 ugers arbejde inden for 3 år	12 md. medlemskab	Indtægt på mindst 75% af grundbeløb	6 md. medlemskab 36 ugers arbejde sidste 2 år	Indbetalt bidrag i mindst 12 mdr.	26 ugers arbejde de sidste 12 mdr.	3 mdr. i arbejde med bidragsbetaling	Indbetalt et vist bidrag i 1 ud af 2 sidste år
Udmålingsregler	90% af løn	90% af løn	Ca. 62% af løn	Ensartet beløb plus lønrelateret del	55% af løn	70% af løn	Ensartet beløb plus lønrelateret del	Ensartet beløb
Nettoindkomstkompensationsgrad	73	61	68	64	63	74	80	23
Varighed i uger	130	60	80	100	26-139 afhængigt af bidrag og alder	37-365 afhængigt af tidlige arbejde	13-261 afhængigt af alder og medlemskab	52

Kilde: Ploug & Kvist (1994a) for nettoindkomstkompensationsgraderne. NOSOSCO (1993) for Sverige, Norge og Finland samt Commission of the European Communities (1994) for de øvrige lande.

Note: Nettoindkomstkompensationsgrad udgør arbejdsløshedsdagpengenes andel af tidligere løn efter skat og er udregnet for en enlig mand på 40 år med en forudgående indkomst svarende til en typisk industriarbejder i landet.

Ledighed er en hovedbetingelse for at være berettiget til arbejdsløshedsdagpenge i alle lande. Ledighed er en tilstand, hvor:

- en arbejdsdygtig person, som er
- villig til at modtage passende arbejde,
- ikke kan finde beskæftigelse.

Hovedbetingelsen er et udpræget skønsmæssigt kriterium, da det er svært entydigt at fortolke begreber som arbejdsvillighed, arbejdsdygtighed og passende arbejde. De betydelige forskelle i praksis mellem landene lader sig ikke afdække af en gennemgang af deres sociallovgivning på området. Ledige skal i alle lande:

- være til rådighed for arbejdsmarkedet,
- jobsøgende,
- tilmeldt arbejdsformidlingen, og
- ikke involveret i arbejdskonflikter.

Dagpenge udbetales ikke i noget land til ledige, som uden god grund vægrer sig ved at overtage et anvist passende arbejde. Der er væsentlige forskelle mellem landene, med hensyn til om det anviste arbejde skal være inden for den lediges faglige og geografiske område. I visse lande, fx Sverige og Norge, bliver der således stillet store krav til geografisk mobilitet, mens andre lande lægger vægt på faglig mobilitet, fx Holland, og atter andre lande lægger vægt på begge dele. Det betyder konkret, at der er forskelle mellem landene, med hensyn til i hvilket omfang ledige er tvunget til at tage arbejde langt fra eget hjem, og hvorvidt ledige skal acceptere arbejde, som ikke svarer til deres formelle kvalifikationer.

Alle arbejdsløshedsforsikringerne opererer med variable kriterier, det vil sige forhold der kan påvirkes af den ledige selv (Petersen, 1974). Visse årsager til ledighed medfører fx, at dagpenge ikke kan udbetales. Det gælder typisk, hvis ledighed er forårsaget af utilbørlig adfærd på arbejdspladsen eller at vedkommende har forladt et arbejde uden fyldestgørende grund.

Der er størst forskel mellem landenes tildelingskriterier på:

- medlems- og bidragskrav
- arbejdskrav

Kravene om en vis forudgående periode i den pågældende arbejdsløshedsforsikring (medlemskrav) er i Tyskland, Holland, Frankrig og Storbritannien udtrykt ved et krav om forudgående bidragsbetaling (bidragskrav), i Danmark, Sverige

og Finland ved et krav om en vis medlemskabsperiode af en arbejdsløshedskasse, og i Norge skal den ledige have haft en vis indkomst i det seneste år. I Danmark og Sverige skal den ledige have været medlem af en A-kasse i 12 måneder forud for ledighedens opståen. 12 måneder er også længden på den bidragsperiode i Tysklands og Hollands arbejdsløshedsforsikringer, der berettiger til arbejdsløshedsdagpenge.

Arbejdskravene varierer også betydeligt mellem landene. For det første er der forskel på den tid, den ledige skal have været i forudgående beskæftigelse som et bevis på tilknytning til arbejdsmarkedet. For det andet er der forskel på, hvilken periode dette arbejde skal ligge indenfor som et bevis på vedkommendes nylige tilknytning til arbejdsmarkedet. De mest lempelige krav finder vi i Danmark, hvor den ledige skal have været i arbejde i 26 uger inden for de sidste 3 år før dagpengeperiodens start. Ledige i Holland skal også have haft arbejde i 26 uger, men dette arbejde skal ligge inden for 12 måneders før ledighedens opståen.

Endeligt er der et alderskrav i de fleste landes ordninger, hvor det typisk er ledige mellem 15 og 65 år, der kan modtage ydelser. Disse aldersgrænser falder sammen med den såkaldte erhvervsaktive alder, hvor 15 år markerer afgang fra folkeskole og 65 år indgangen til pensionisttilværelsen. Således er ledige personer over 65 år normalt henvist til andre former for støtte, specielt alderspensioner. Imidlertid har de fleste lande særlige regler eller ordninger for ældre ledige under 65 år. De medfører, at ældre ledige kan modtage enten arbejdsløshedsdagpenge eller arbejdsløshedsstøtte indtil pensionsalderen. Arbejdsløshedsforsikringen og arbejdsløshedsstøtteordningerne er dog kun en vej til førtidig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Derudover har ældre ledige i en række lande mulighed for førtidig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet gennem førtidige alderspensioner og førtidspensioner (Guillemard & van Gunsteren, 1991).

Arbejdsløshedsdagpengene kan udmåles efter to principper:

- lønrelateret (med eller uden øvre loft)
- ensartet ydelse

Arbejdsløshedsdagpengenes størrelse er relateret til tidligere lønninger i alle de inddragede lande med undtagelse af Storbritannien, hvor dagpengene udgør et ensartet beløb.

I Danmark og Sverige udgør dagpenge 90 pct. af tidligere løn, hvilket er det højeste i de otte lande. Derefter følger Holland med 70 pct., Tyskland med 63 pct. og Norge med 62 pct. Imidlertid er der loft over ydelserne i disse lande

(undtagen Tyskland), der varierer og gør sammenligninger vanskelige. Lofterne over ydelserne begrænser deres relation til lønninger, fx udgør dagpengene netto for en typisk industriarbejder 75 pct. af tidligere løn i Danmark og ikke 90 pct. Hvis loftet er meget lavt, har man i praksis en ensartet ydelse. Der vil i sådanne tilfælde ikke være forskel på den absolutte størrelse af arbejdsløshedsdagpenge til fx mellem- og højindkomstgrupper. Derudover skal der tages højde for de skattemæssige aspekter såsom personfradrag og progressiv personlig indkomstbeskatning. Dagpengenes andel af tidligere løn kan efter skat overstige andelen før skat. Fx udgør dagpengene for en typisk industriarbejder i Frankrig 80 pct. af tidligere løn efter skat på trods af et øvre loft på 75 pct. før skat.

I Tyskland og til dels Finland er dagpenge relateret til tidligere lønninger uden noget øvre loft. Derved sikrer arbejdsløshedsforsikringerne i disse lande den højeste indkomstkompensationsgrad for højindkomstgrupper. Der er dog en minimumssats for arbejdsløshedsdagpengene i Finland, hvilket tilgodeser alle ledige lavindkomstmodtagere. Den finske arbejdsløshedsforsikring følger principperne i den universelle velfærdsstat om en grundlæggende dækning for hele befolkningen og lønrelaterede ydelser til arbejdstagere. Den tyske arbejdsløshedsforsikring minder mere om den selektive velfærdsstat, idet de lønrelaterede ydelser er forbeholdt lønmodtagere med en vis forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet.

Loftet i Frankrig ligger vældigt højt i forhold til de øvrige lande med et øvre loft, nemlig Danmark, Sverige og Holland. Det skal dog bemærkes, at dagpenge i Frankrig ligesom i Finland består af to elementer, nemlig et ensartet beløb og et lønrelateret beløb. I Finland udgør det ensartede element 116 FIM dagligt og det lønrelaterede 20-42 pct. af forskellen mellem det ensartede beløb og tidligere lønninger uden noget loft. I Frankrig udgør det ensartede element 54,15 FRF dagligt og det lønrelaterede element 40,4 pct. af tidligere løn, dog med minimum på 57 pct. af tidligere løn og et maksimum på 75 pct. af tidligere løn.

Derefter er der en gruppe bestående af Danmark, Sverige og Holland, hvor dagpenge er relateret til tidligere lønninger, men hvor de øvre lofter sikrer, at de maksimale ydelser ikke opnår samme størrelse som i Frankrig, Tyskland og Finland. Der er således indbygget en dæmper for højindkomstgruppernes bevarelse af levestandarden i Danmark, Sverige og Holland. Derimod har lavindkomstgrupperne høje indkomstkompensationsgrader i disse lande. I Holland er ledige endvidere garanteret en mindsteindkomst. Det sker, ved at en supplerende ydelse (*TW*) bliver udbetalt, hvis dagpengene ikke svarer til det lovfastsatte sociale minimum, der afhænger af civilstand (Ploug & Kvist, 1994a).

Storbritannien udgør et særtilfælde i forhold til de øvrige lande ved at arbejdsløshedsdagpengene er et ensartet beløb for alle. Det ensartede beløb er samtidigt relativt lavt i forhold til dagpengesatserne i de øvrige lande. Dagpengene til en typisk industriarbejder udgør således kun 23 pct. af tidligere løn efter skat mod 61 pct. i Sverige med den næstlaveste og 80 pct. i Frankrig med den højeste sats. Det britiske dagpengesystem har udprægede træk fra den residuale velfærdsstat, hvad angår tilvejebringelsen af ydelser i forhold til andre lande. Det skal dog bemærkes, at den ledige i Storbritannien har ret til en række ydelser ud over arbejdsløshedsdagpenge, fx boligtilskud. Den ledige er derfor ofte bedre økonomisk stillet end det umiddelbart fremgår af dagpengenes indkomstkompensationsgrad.

I Norge, Finland, Tyskland og Storbritannien kan ledige med forsørgerpligt få højere ydelser. Således modtager ledige med forsørgerpligt over for børn et ensartet beløb i Norge, Finland og Storbritannien, hvor beløbet endvidere stiger med antallet af børn i de to første lande. I Tyskland er dagpengene en større andel af tidligere løn for ledige med forsørgerpligt end for ledige uden. I Storbritannien kan den ledige desuden modtage et ensartet beløb for forsørgerpligt over for en voksen. Det hollandske dagpengesystem tilgodeser også ledige med forsørgerpligt ved at give mulighed for forlængelse af dagpengeperioden.

Der er stor forskel mellem landene, med hensyn til hvor lang tid ledige kan modtage arbejdsløshedsdagpenge, jf. tabel 6.2. Forenklet sagt følger landene ét af to mulige principper, nemlig:

- fast maksimalperiode
- variabel maksimalperiode

De otte lande kan på dette område opdeles i tre grupper. I Tyskland, Holland og Frankrig afhænger periodens længde af forudgående bidrag og/eller arbejde og endvidere i Tyskland og Frankrig af den lediges alder. Principielt er den maksimale periode i Danmark, Sverige, Norge og Finland fast, men job- og uddannelses tilbud giver ofte den ledige ret til en betydeligt længere maksimal periode. Storbritannien adskiller sig herfra ved at have en fast periode.

Generelt kan berettigede ledige modtage dagpenge fra første ledighedsdag. Det gælder dog ikke i Norge og Storbritannien, hvor der er tre karenstage (Ploug & Kvist, 1994a).

For at genoptjene retten til arbejdsløshedsdagpenge skal ledige i en gruppe af lande bestående af Danmark, Sverige, Tyskland, Holland og Frankrig opfylde de

samme krav som beskrevet ovenfor. Imidlertid overgår ledige i disse lande ofte næsten per automatik til enten arbejdsløshedsstøtte, fx Holland, eller til en beskæftigelsesforanstaltning, fx Sverige og Danmark. I det sidste tilfælde optjenes retten til arbejdsløshedsforsikring ofte, hvorved varighedsperioden reelt bliver betydeligt længere.

Det er vigtigt at have in mente, at dagpenge under arbejdsløshedsforsikringerne ikke giver et fyldestgørende billede af landenes overførselsindkomster for ledige. Som nævnt tidligere spiller kontanthjælp og arbejdsløshedsstøtteordninger en stor rolle for ledige i alle de betragtede lande. I visse tilfælde spiller disse former for ordninger endog en større rolle end arbejdsløshedsforsikringerne. Det er især tilfældet i Storbritannien hvor kun én ud af fire ledige modtager dagpenge under arbejdsløshedsforsikringen og de resterende tre modtager kontanthjælp (Micklewright, 1990). Endvidere har flere lande i de senere år oprettet ordninger for særlige grupper af ledige og/eller ordninger for ledige, der ikke har optjent rettigheder til arbejdsløshedsdagpenge, hvilket specielt gælder unge.

Arbejdsløse som har udtømt deres rettigheder til arbejdsløshedsdagpenge er henvist til andre former for arbejdsløshedsstøtte eller kontanthjælp. Fem af de otte lande har særlige arbejdsløshedsordninger for grupper af ledige, nemlig Sverige, Finland, Tyskland, Holland og Frankrig, jf. tabel 6.2. Der er derimod ingen arbejdsløshedsstøtteordninger i Danmark, Norge og Storbritannien. Således har Sverige, Finland, Tyskland, Holland og Frankrig mere end ét system, der udbetaler dagpenge til ledige, hvor ét system, arbejdsløshedsforsikringen, er for forsikrede ledige, og andre systemer udbetaler en - ofte reduceret - ydelse, arbejdsløshedsstøtte, enten til ledige, der har udtømt deres rettigheder til arbejdsløshedsdagpenge eller ikke har optjent rettigheder i første omgang. Andre typer af arbejdsløshedsstøtteordninger er rettet mod særlige grupper på arbejdsmarkedet, som anses for særligt sårbare eller værdige til støtte, hvilket typisk er unge, invalide eller ældre arbejdstagere, som det fx er tilfældet i Holland.

Den ledige i Tyskland overgår efter endt dagpengeperiode til arbejdsløshedsstøtte. I Holland er der mulighed for forlængelse af dagpengeperioden med ét år med reducerede dagpenge, hvorefter den ledige overgår til arbejdsløshedsstøtte for en ubegrænset periode. Denne arbejdsløshedsstøtte er et fast beløb afhængigt af civilstand, og er en speciel del af kontanthjælpssystemet. I Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien overgår den ledige til kontanthjælp efter endt dagpengeperiode. Ledige uden ret til dagpenge i Frankrig kan modtage arbejdsløshedsstøtte i ét år, hvor ydelsen er et fast beløb (større for personer over 55 år), hvorefter personen overgår til kontanthjælp.

**Tabel 6.2.**

Arbejdsløshedsstøtte i fem nordeuropæiske lande, 1992.

	Sverige	Finland	Tyskland	Holland	Frankrig
Personkreds	Alle ledige	Alle ledige	Ledige lønmodtagere	Alle ledige	Ledige lønmodtagere
Tildelingskriterier	Ikke berettiget til arbejdsløshedsdagpenge pga. for kort medlemskab	36 ugers arbejde sidste 2 år	156 dages beskæftigelse	Ikke ret til andre ydelser	Ikke berettiget til arbejdsløshedsforsikring
Udmålingsregler	Ensartet beløb	Ensartet beløb, men indkomstvurderet	Lønrelateret og behovsvurderet	Ensartet beløb afhængigt af civilstand	Ensartet beløb (højere for ældre)
Varighed	150 dage	Ubegrænset	Ubegrænset	Ubegrænset	1 år

Kilde: Ploug &amp; Kvist (1994a).

Note: Ordninger er *Kontant Arbetsmarknadsstöti* i Sverige, *Peruspätuaraha* i Finland, *Arbeitslosenhilfe* i Tyskland, *RWW* i Holland, og *allocation d'insertion* i Frankrig. Derudover er der i Finland en ordning for ældre ledige (*arbetslöshetspension*), i Holland to ordninger for delvist invalide ældre arbejdstagere (*IOAZ* for lønmodtagere og *IOAW* for selvstændige) og i Frankrig en indføringsydelse for unge (*RMI*) og en ydelse til langtidsledige (*allocation de solidarité*).

Overgangen fra dagpenge til kontanthjælp eller arbejdsløshedsstøtte har betydning for udmålingen af ydelser til ledige. Dagpenge udgør en rettighed i alle landene. Det viser sig ved, at ingen lande benytter behovs- og/eller indkomstvurdering ved udmåling af dagpengenes størrelse. I modsætning hertil er det ikke ualmindeligt at lægge en behovs- eller indkomstvurdering til grund for udmålingen af arbejdsløshedsstøtte og kontanthjælp. Disse ydelser til ledige er derfor mere skønsprægede end dagpengene. Derudover kan vurderingen af personlige forhold som behov og indkomst være forbundet med en vis stigmatisering for ansøgeren. Behovsvurdering bliver benyttet i den tyske arbejdsløshedsstøtte og indkomstvurdering i den finske. Derimod har man i Sverige, Holland og Frankrig valgt at operere med et ensartet beløb, hvorved retsprincippet fra dagpengesystemet fastholdes.

En stigende andel af ledige er på grund af langtidsledighed afhængige af kontanthjælp (Ploug & Kvist, 1995). Kontanthjælp udbetales i alle landene efter en vurdering af den enkeltes behov. En generel behovsvurdering er i flere lande forladt i de seneste årtier til fordel for indkomstvurdering. En tilbagevenden til en mere generel behovsvurdering diskuteres i flere lande (Ploug & Kvist (eds.), 1994b). Det vil i givet fald øge stigmatiseringen af de ledige.



### 6.3. Administration

Arbejdsløshedsforsikring kan i princippet organiseres på tre forskellige måder:

- offentlig administration
- A-kasser med tilknytning til fagbevægelsen
- to- eller trepartsadministration

I Norge og Storbritannien er arbejdsløshedsforsikringerne en del af den nationale socialforsikring. Administrationen i Storbritannien varetages af regionale og lokale arbejdsløshedskontorer (*Employment Service Agencies*). De behandler ansøgning om arbejdsløshedsdagpenge og står for udbetalingerne. Organisatorisk hører arbejdsløshedskontorerne under Arbejdsministeriet (*Department of Employment*), omend Socialministeriet (*Department of Social Security*) fører tilsyn med ordningen. I Norge sker ansøgning om arbejdsløshedsdagpengene på lokale arbejdsformidlingskontorer, mens lokale socialforsikringskontorer under Folkeforsikringen står for udbetaling af ydelserne. Arbejdsministeriet (Arbejds- og administrationsdepartementet) har ansvaret for arbejdsløshedsdagpenge.

Det norske arbejdsløshedsdagpengesystem adskiller sig altså fra de øvrige nordiske landes systemer. I Danmark, Sverige og Finland bliver arbejdsløshedsforsikringen nemlig administreret af A-kasser, der som hovedregel er fagligt afgrænsede. Systemet er det såkaldte Ghent-system, som indebærer frivilligt medlemskab og offentlige tilskud. I Danmark og Sverige er det som sagt muligt for selvstændige at forsikre sig. Således er 2 af de i alt 39 A-kasser i Danmark for selvstændige, og 4 af de 42 A-kasser i Sverige er for selvstændige. Da A-kasserne fungerer i tilknytning til fagforeningerne er der med andre ord ofte et stort sammenfald i administration og bestyrelse i A-kasserne og de parallelle fagforeninger.

I Holland, Frankrig og Tyskland står arbejdsmarkedets parter for administrationen af arbejdsløshedsforsikringen. I Tyskland er der endvidere repræsentanter fra det offentlige.

Topartsadministrationen i Holland og Frankrig er organiseret i henholdsvis Industriforeninger (*Bedrijfsvereniging*) og i Industri- og Handelsforbundet (*L'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, UNEDIC*).

I Holland er arbejdsløshedsforsikringen en del af den såkaldte arbejdstagerforsikring (*Werknemerverzekering*), hvor administrationen er henlagt til forskellige dele af industrien. For hver branche er der oprettet en administrativ institution,

Industriforening, der er styret af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter inden for den pågældende branche. Industriforeningernes hovedopgave på arbejdsløshedsområdet er at tildele, frakende og udbetale arbejdsløshedsdagpenge samt at indkræve socialbidrag til finansieringen. I dag er der i alt 19 Industriforeninger. 6 industriforeninger har valgt at administrere arbejdsløshedsdagpengene selv og 13 har valgt at lade det Fælles Administrationskontor (*Gemeenschappelijk Administratiekantoor*) stå for administrationen. I begge tilfælde er der kontorer over hele landet til at stå for den daglige administration.

**Tabel 6.3.**

Administration og finansiering af arbejdsløshedsdagpenge i otte nordeuropæiske lande, 1992.

	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Tyskland	Holland	Frankrig	Storbritannien
Administration	A-kasser	A-kasser	Socialkontorer	A-kasser	Bundesanstalt für Arbeit	Industriforeninger	ASSEDIC	Arbejdsløshedskontorer
Finansiering	Medlemsbidrag og skatter	Arbejdsgiverbidrag, medlemsbidrag og skatter	Sociale bidrag og skatter	Sociale bidrag og skatter	Sociale bidrag	Sociale bidrag	Sociale bidrag	Sociale bidrag

Kilde: Ploug & Kvist (1994a).

Den franske arbejdsløshedsforsikring udgør et selvstændigt system, der består af dels Industri- og Handelsforbundet, UNEDIC, og dels dets lokale administration (*Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, ASSEDIC*).

I Tyskland er der som nævnt trepartsadministration af arbejdsløshedsforsikringen. Det er Forbundsanstalten for Arbejde (*Bundesanstalt für Arbeit*), der står for administrationen. Forbundsanstalten har et hovedkontor, regionale kontorer i de enkelte forbundslande (*Länder*) og 184 lokale kontorer. Forbundsanstalten er en selvstyrende forvaltning sammensat af arbejdsgivere, lønmodtagere og offentlige repræsentanter. Den styres af et forvaltningsråd og en direktion, der tager sig af de daglige forretninger. Medlemmerne af disse organer vælges ikke ved direkte valg, som det er tilfældet for de øvrige selvforvaltende forsikringsordninger i Tyskland, men udpeges af fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og det offentlige. Forbundsanstalten selvstændighed er begrænset ved at alle opgaver løses under opsyn af Arbejds- og Socialministeriet (*Bundesanstalt für Arbeit und Sozialordnung*). Principielle sager skal med andre ord have ministeriel godkendelse.

## 6.4. Finansiering

I de fleste lande er arbejdsløshedsforsikringerne finansieret af sociale bidag. Derudover bidrager staten til finansieringen mest direkte i Danmark, Sverige, Norge og Finland, men også i en vis udstrækning i Tyskland, Holland, Frankrig og Storbritannien. I den sidste gruppe af lande bidrager staten til finansieringen, hvis de indbetalte bidrag ikke kan dække udbetalingerne. Med andre ord er der ingen stat, der vil tillade en arbejdsløshedsforsikring at gå konkurs. Fx vil regeringen i Tyskland ofte fastsætte visse krav i forbindelse med et eventuelt tilskud til finansieringen af arbejdsløshedsdagpenge såsom højere bidrag og/eller lavere ydelser. Det viser nogle af særtrækkene ved de sociale sikringssystemer, hvor man for arbejdsløshedsforsikringernes finansiering kan skelne mellem to grupper af lande, der følger ét af to principper:

- præmiebetiget social sikring
- obligatorisk socialforsikring

Danmark, Sverige og Finland har præmiebetiget social sikring. Finansiering er baseret på præmiebetaling i form af socialbidrag og medlemskontingenter. Staten bærer den marginale risiko og yder statslige tilskud. De resterende lande følger principperne i obligatorisk socialforsikring. Det vil sige, at arbejdsløshedsforsikringen er finansieret af sociale bidrag, og den marginale risiko er dækket af præmievariation. Som nævnt ovenfor er der imidlertid også ved denne finansieringsform mulighed for statslige tilskud.

Derudover er der forskelle mellem landene med hensyn til størrelsen af bidrag fra arbejdsgivere og forsikrede til arbejdsløshedsforsikringen. Danmark adskiller sig fra de andre lande ved udelukkende at finansiere arbejdsløshedsforsikringen gennem medlemskontingenter og skatter, altså uden arbejdsgiverbidrag (dog finansierer arbejdsgivere de to første ledighedsdage). I Sverige, hvor medlemskab ligesom i Danmark er frivilligt, bidrager arbejdsgiverne med størstedelen af finansieringen, som suppleres af de forsikredes medlemskontingenter og statslige tilskud. I de øvrige lande er der en mere jævn fordeling af bidrag fra arbejdsgivere og arbejdstagere, hvor de typisk enten deler bidraget, som i Tyskland, eller den ene part betaler 1/3 og den anden 2/3, som det fx er tilfældet for henholdsvis arbejdstagere og arbejdsgivere i Holland.

Som nævnt overgår ledige i alle lande til arbejdsløshedsstøtte og/eller kontanthjælp efter en kortere eller længere periode med dagpenge. Da kontanthjælp og arbejdsløshedsstøtte i alle landene er skattefinansierede, sker der et skift fra bidragsfinansiering til skattefinansiering af ydelser til ledige.

## 6.5.

### Arbejdsløshedsdagpenge og velfærdsstater

Grundlæggende kan man skelne mellem tre forskellige velfærdsstatslige strategier på arbejdsmarkedspolitik, herunder især hvordan staterne søger at fremme beskæftigelse og lighed. De forskellige strategier afspejler sig endvidere i arbejdsløshedsdagpengenes tilvejebringelse, administration og finansiering. Den residuale velfærdsstat antager, at markedet bedst kan fremme mulighederne for beskæftigelse, og lighed er ikke noget udtalt mål. Det antages derfor endvidere, at afregulering, lav løn, fleksibilitet mv. vil bidrage til øget beskæftigelse. Overførselsindkomster til ledige skal være lave og udbetales for kortere perioder for derved at fremme individets arbejdetik og markedets effektivitet.

I den universelle velfærdsstat er staten derimod tillagt en aktiv rolle, idet det antages herigennem at være muligt at bidrage til fuld beskæftigelse og øget lighed. Et ureguleret marked vil ifølge dette syn på velfærdsstaten føre til øget arbejdsløshed, social polarisering og marginalisering (Esping-Andersen, 1990). Overførselsindkomster til ledige skal sikre den opnåede levestandard for såvel lav- som højindkomstgrupper, så ingen kommer ud for social deroute i forbindelse med en social begivenheds opståen, hvilket endvidere antages at ville forværre den ledighedsberørtes muligheder for at genindtræde på arbejdsmarkedet. Varigheden af dagpengeperioderne skal være forholdsvis lange for at imødegå social polarisering og marginalisering ved arbejdsløshed over en længere periode. Imidlertid ses overførselsindkomster som en passiv politik, der skal være underordnet en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik i form af fx job- og uddannelses-tilbud for ledige. På grund af dens udbredte aktive arbejdsmarkedspolitik er den svenske velfærdsstat derfor det land, der kommer tættest på den universelle velfærdsstatstype, om end Danmark, hvad angår passive overførselsindkomster for ledige, har mere lempelige regler end Sverige.

Den selektive velfærdsstat har ingen specifikke mål om øget beskæftigelse. Den søger at fremme arbejdsmoralen, og dermed indirekte beskæftigelsen, ved god social sikring for lønmodtagere. Overførselsindkomster til ledige har således til hensigt at sikre dem mod et fald i levestandard og såvel størrelsen på dagpengene, som længden af den periode de kan modtages, afhænger af tidligere indtjening og beskæftigelse. Overførselsindkomster til ledige fungerer derfor fordelagtigt for personer med lange forudgående perioder på arbejdsmarkedet og for personer med tidligere høje lønninger. Ældre, højtloønnede, fastansatte og mænd bliver således favoriseret i forhold til yngre, lavtlønnede, deltids- og sæsonansatte og kvinder. Tyskland er det af de inddragede lande, der kommer tættest på den selektive velfærdsstat, som det vil fremgå nedenfor.

Arbejdsløshedsforsikringerne i de otte lande har fællestræk med den selektive velfærdsstat, ikke mindst hvad angår personkredsen, der typisk er afgrænset til arbejdstagere. Dog kan husmødre og studerende i Finland også modtage arbejdsløshedsdagpenge, hvilket gør systemet mere universelt end de øvrige landes. Ligeledes kan de skandinaviske lande betegnes som mere universelle end de øvrige lande, da selvstændige har mulighed for at forsikre sig i de skandinaviske lande, hvilket ikke er tilfældet i samme udstrækning i de øvrige lande.

Ledighed er hovedtildelingskriteriet i samtlige lande, men der er store forskelle på, i hvilket omfang den ledige forud skal have været tilknyttet arbejdsmarkedet, og hvilken periode dette arbejde skal have ligget indenfor. Danmark har i denne henseende de mest lempelige regler og kan på den baggrund ses som hældende mod den universelle velfærdsstat. På samme vis kan det tyske system ses som hældende til den selektive velfærdsstat, da kravet om forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet er mest udtrykt her.

Umiddelbart fremstår udmålingsreglerne i Danmark og Sverige som de mest generøse ved at ydelserne udgør så stor en andel af tidligere lønninger. Imidlertid betyder det øvre loft over ydelserne, at mellem- og højindkomstgrupper ikke får så stor en indkomstkompensationsgrad som udmålingsreglerne indikerer. Faktisk er der generelt mindre forskelle i nettoindkomstkompensationsgraderne end forskellene i udmålingsregler signalerer. Dog adskiller den britiske arbejdsløshedsforsikring sig markant fra de andre landes, og kan betegnes som tilhørende den residuale velfærdsstat. De andre lande udgør derimod blandinger af den selektive og den universelle velfærdsstat. Danmark, Sverige og Holland sikrer lavindkomstgrupper gennem en relativt høj indkomstkompensation, ved at dagpengene udgør så stor andel af tidligere lønninger. Finland og Frankrig sikrer derimod lavindkomstgrupper ved ensartede mindstebeløb og garanterede indkomstkompensationsgrader. Sammen med Norge kan disse landes arbejdsløshedsforsikringer derfor ses som et nedre sikkerhedsnet for lavindkomstgrupper. Ordningerne i disse lande er i den henseende mere universelle end arbejdsløshedsforsikringen i Tyskland, der ikke garanterer lavindkomstgrupper en minimumsindkomst. Tyskland har således en mere selektiv velfærdsstat på arbejdsløshedsområdet end de øvrige lande.

Samme mønster kan iagttages med hensyn til varigheden af arbejdsløshedsperioderne. Den tyske arbejdsløshedsforsikring understreger igen, at tidligere løn og beskæftigelse er det styrende princip, idet den maksimale dagpengeperiode stiger med længden af forudgående arbejdsmarkedstilknytning. Dette er også tilfældet i den hollandske og franske arbejdsløshedsforsikring, der altså på dette

område har islet af den selektive velfærdsstat. I Frankrig og Tyskland er varigheden endvidere knyttet til den lediges alder, hvor ældre ledige kan modtage ydelsen i en længere periode end yngre. Ofte kan den ledige ældre således modtage arbejdsløshedsdagpenge indtil pensionsalder. Dette er også tilfældet i flere af de øvrige lande, der blot har arrangeret det på anden vis (fx i Holland gennem særlige ordninger). På dette punkt er det britiske dagpengesystem igen det, der minder mest om den residuale velfærdsstat ved at operere med en fast periode på 12 måneder, hvorefter den ledige er henvist til kontanthjælp (beløbsmæssigt er der ingen større forskel på dagpenge og kontanthjælp). I modsætning hertil har de skandinaviske systemer mere præg af den universelle velfærdsstat, idet ledige dels kan modtage dagpenge i en længere periode, dels efter endt dagpengeperiode vil blive tilbudt et job eller en uddannelse, som rekvificerer dem til en ny dagpengeperiode.

Båndet mellem arbejdsmarkedets parter i den selektive velfærdsstat kan genfindes i administrationen af arbejdsløshedsdagpenge i Tyskland, Frankrig og Holland. I de nordiske lande med undtagelse af Norge står A-kasserne for administrationen, og de er som hovedregel tilknyttet de parallelle faglige organisationer. Dette kan ses som et udtryk for fagbevægelsens rolle i disse lande. Kun i Norge og Storbritannien er administrationen af arbejdsløshedsdagpenge et offentligt anliggende. For Storbritanniens vedkommende stemmer dette koblet med arbejdsløshedsdagpengenes begrænsede størrelse og varighedsperioder overens med den residuale velfærdsstat.

## KAPITEL 7

## ***Velfærdsstater og alderspensioner***

## 7.1.

**Indledning**

Alderdomsområdet er udvalgt til en nærmere undersøgelse, dels fordi overførselsindkomster til ældre udgør den største udgiftspost i samtlige lande, dels fordi den stadig større andel af ældre i fremtiden bidrager til en politisk og faglig diskussion om tilvejebringelse, organisering og finansiering af alderspensioner (jf. OECD 1988a; 1992). Alderspensioner er det område inden for overførselsindkomsterne, hvor der er størst potentiale for ændringer, der kan mærkes på makroniveau, samtidigt med at evt. ændringer kan antages at få afledede konsekvenser for andre områder af social sikring.

Den politiske og faglige diskussion om alderspensioner omhandler løsninger, som kan påvirke incitamentet til selvforsørgelse, øget privat opsparing og øget arbejdsudbud. Ønsket om at begrænse det offentlige udgifter til alderdomsforsørgelse optager en stor del af diskussionen. Derfor handler diskussionen blandt andet om mulighederne for og konsekvenserne af at lade markedsnære pensionsordninger overtage en del af de offentlige ordningers rolle. Hovedideen er at nedbringe de offentlige udgifter gennem:

- Reduktion af antallet af modtagere, fx gennem forhøjelse af pensionsalder eller indførelse af indkomsthængig pension.
- Udbetaling af mindre ydelser, fx ved at undlade indeksering af pensioner eller ved ændringer i udmålningsreglerne.
- At overdrage ansvar fra offentlig til privat regi, fx gennem skattefradrag for private ordninger eller lovfæstning af arbejdsmarkedspensioner.

De ældre var i næsten alle lande den første gruppe i befolkningen, der blev tilgodeset med særlige overførselsindkomstordninger, jf. kapitel 2. I Danmark og Storbritannien bar de første overførselsindkomster præg af at skulle afhjælpe visse ældres økonomisk trang, da de ældre blev opfattet som en gruppe af værdigt trængende. I modsætning hertil var de tyske ordninger for ældre indrettet for de fremtidige generationer af ældre, der blev belønnet for deres indsats på arbejdsmarkedet. Disse forskelle mellem landene kan ses i de nationale

ordninger for ældre op til i dag. Således blev grunden til dagens nationale forskelle for en stor dels vedkommende lagt allerede for op til hundrede år siden. I den mellemliggende tid er der sket væsentlige ændringer, hvor især personkredsen er blevet udvidet i de fleste lande, og hvor ydelserne er blevet større i alle landene.

Et lands pensionssystem består af en række forskellige pensionsordninger, der ofte fungerer efter forskellige principper og tjener forskellige formål. Derfor er det ikke muligt at sammenligne én type af pensioner mellem lande og sætte dette i relation til velfærdsstatstyperne omtalt i kapitel 5, som det skete for arbejdsløshedsdagpenge i forrige kapitel. Derimod er det nødvendigt at se på samtlige dele af et lands pensionssystem samtidigt for at få et så fyldestgørende billede som muligt af overførselsindkomsterne til ældre og af et lands velfærdsstatstype. Det er i denne henseende frugtbart at opstille en række pensionsmodeller for derved bedre at kunne identificere de enkelte pensionsordninger i et land og derved muliggøre en bedre analyse af velfærdsstaten på pensionsområdet.

Dette kapitel indeholder en gennemgang af forskellige pensionsmodeller, der efterfølgende bliver benyttet til at beskrive de inddragede landes pensionssystemer og analysere, hvilken velfærdsstatstype landet tilnærmer sig.

## 7.2. Pensionsmodeller

Forenklet kan man opstille fem pensionsmodeller afhængigt af, hvorvidt de baserer ydelser på økonomisk trang, statsborgerskab, arbejde, erhverv eller kontrakt (Salminen, 1993). Det er gjort i tabel 7.1, hvor det skal bemærkes, at modellerne er idealtypiske i den forstand, at de søger at indikere særtræk ved forskellige typer af pensionsordninger. Der er ingen af landenes pensionssystemer, der er i overensstemmelse med en enkelt af modellerne. Ligeledes skal det også bemærkes, at pensioner langt fra er den eneste form for støtte, der har betydning for pensionisters indkomstforhold, for ikke at nævne leveforhold. Andre offentlige og private overførselsindkomster og serviceydelser, frivillige organisationer, familie, kirke og andre institutioner spiller også en stor og varierende rolle i de inddragede lande (se fx Room & 6, 1994).

Ved at koble tildelingskriterierne med reglerne for udmåling af ydelserne får vi fem forskellige pensionsmodeller, der er karakteriseret ved forskellige dækning og funktioner, jf. tabel 7.1. I *trangmodellen* er økonomisk trang den vigtigste årsag til tildeling af en ydelse, der derfor er rettet mod trængende. For at fastlå, hvorvidt en person er berettiget til en ydelse, benyttes en indkomstvurdering (der



i visse tilfælde er suppleret med en behovsvurdering). Trangmodellens hovedformål er at sikre et eksistensminimum for personer uden andre tilstrækkelige ressourcer. Trangmodellen kan ses i det tyske system for ældre, hvor personer uden andre former for indkomst (inklusive pension) eller formue kan søge om hjælp i kontanthjælpssystemet. Trangmodellen kan selvfølgelig også findes i alle de andre landes kontanthjælpssystemer, der i visse lande spiller en vigtig rolle - ikke mindst for de fattige ældre - i sikringen af deres eksistensminimum.

**Tabel 7.1.**  
Pensionsmodeller

Model:	Trang	Statsborgerskab	Arbejdsmarkeds-tilknytning	Gruppeforsikring	Individuel forsikring
Grundlag for ydelse	Økonomisk trang	Statsborgerskab	Arbejde	Erhverv	Kontrakt
Dækning	Trængende	Befolkning	Arbejdende befolkning	Gruppe	Individ
Udmålingsregler	Indkomstvurdering	Ensartet	Løn- eller bidragsrelateret	Løn- eller bidragsrelateret	Præmierelateret
Funktion	Sikre minimumsindkomst	Sikre grundlæggende indkomst	Vedligeholde levestandard	Vedligeholde levestandard	Vedligeholde levestandard

Kilde: Salminen (1993).

Den universelle dækning i *statsborgerskabsmodellen* adskiller den fra *trangmodellen*, hvor dækningen er selektiv. I *statsborgerskabsmodellen* er retten til en ydelse baseret på statsborgerskab og/eller bopæl, hvilket medfører, at hele befolkningen i et land bliver dækket (dog kan immigranter og politiske flygtninge være undtaget for dækning, hvis bopælskravet er det vigtigste krav). *Statsborgerskabsmodellens* vigtigste sigte er at sikre hele befolkningen en vis indkomst.

Arbejde er den vigtigste årsag til at være bittiget til en tildeling af ydelser i modellen om *arbejdsmarkedstilknytning*. Det medfører, at denne model primært dækker den arbejdende del af befolkningen (med den mulige undtagelse af selvstændige). Ydelserne er lønrelaterede, hvor det typisk er antallet og størrelse af sociale bidrag fra arbeidstager og arbejdsgiver, der bestemmer ydelsernes størrelse. Formålet er at sikre den opnåede levestandard for den erhvervsaktive befolkning.

Endeligt har vi de to forsikringsmodeller, det vil sige gruppeforsikringsmodellen og den individuelle forsikringsmodel. Erhverv er hovedtildelingskriteriet i *gruppeforsikringsmodellen*, der dækker forskellige grupper på arbejdsmarkedet

ifølge uddannelse, profession, industri, region eller lignende. Ydelserne udmåles i forhold til tidligere lønninger eller indbetalte socialbidrag. Hovedformålet med gruppeforsikringen er at sikre den opnåede levestandard for en bestemt gruppe. De fleste arbejdsmarkedspensioner følger gruppeforsikringsmodellen. Disse ordninger er organiseret på forskellig vis i de forskellige lande. De hyppigst forekommende er selvadministrerende pensionfonde, her og nu-finansierede ordninger og gruppeforsikring. Endvidere det muligt at skelne mellem definerede ydelses- og definerede bidragsordninger. I de definerede ydelsesordninger bidrager arbejdsgiveren og sommetider arbejdstageren til en ydelse, der typisk er fastsat som en andel af de tidligere lønninger og i forhold til antallet af erhvervsaktive år. I de definerede bidragsordninger er det bidraget, der er forudbestemt og som indbetales af arbejdsgiveren og sommetider af arbejdstageren, hvor pensionen udgøres af de indbetalte bidrag og investeringsafkastet af bidragene.

Den *individuelle forsikringsmodel* adskiller sig fra gruppeforsikringsmodellen ved at det er forsikringspolice, kontrakten, der er det væsentligste tildelingskriterium. Denne kontrakt dækker i sagens natur kun den person, der har tegnet kontrakten, om end familiemedlemmer også ofte er omfattet. Ydelserne står i forhold til de indbetalte bidrag og har til formål at sikre den forsikrede en vis levestandard. Livsforsikring og personlige pensionsordninger er eksempler på ordninger på aldersområdet, der følger den individuelle forsikringsmodel.

De forskellige pensionsmodeller udelukker ikke hinanden. Tværtimod eksisterer de side om side, hvor fx trangmodellen typisk er et nedre sikkerhedsnet for de andre modeller. De forskellige modeller kan vise forskellige karakteristika ved et lands pensionssystem. I relation til velfærdsstatstyperne nævnt i kapitel 5 vil pensionssystemet i den selektive velfærdsstat især operere efter modellen om arbejdsmarkedstilknytning. I den residuale velfærdsstat vil pensionssystemet især følge trangmodellen og forsikringsmodellerne. Trangmodellen vil være fremherskende i det nationale pensionssystem og forsikringsmodellerne i de markedsudbudte ordninger. Endeligt vil statsborgerskabsmodellen være gældende for hele befolkningen i den universelle velfærdsstat koblet med modellerne om arbejdsmarkedstilknytning og/eller gruppeforsikring for arbejdstagere.

### 7.3.

#### **Alderspensioner i otte lande**

Dette afsnit indeholder en beskrivelse af hvert enkelt lands samlede pensionssystem i relation til dets pensionsmodeller og dermed velfærdsstatstype. Grundpensionerne ses i tabel 7.2.

Tabel 7.2.

Alderspensioner, grundpensioner, 1992.

Dimension	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Tyskland	Holland	Frankrig	Storbritannien
Personkreds	Bosiddende	Bosiddende	Bosiddende	Bosiddende	Lønmodtagere	Bosiddende	Erhverv	Bosiddende
Berettigende alder	67 år	65 år	67 år	65 år	65 år	65 år	60 år	♂ 65 år, ♀ 60 år
Tidligst/senest	67 år	60/70 år	67/70 år	60 år/ frivilligt	60/67 år	65 år	60 år/ frivilligt	♂ 70 år, ♀ 65 år
Tildelingskriterier	Bopælsår	Bopæl i Sverige	I Folke-trygden	Bopæl i Finland	5 års medlemskab	Bidragsbetaling eller -kreditering	Bidragsbetaling	Bidragsbetaling
Udmålingsregler	Ensartet beløb afh. af antal bopælsår og civilstand	Ensartet beløb afh. af ægtefælles forhold	Ensartet beløb afh. af civilstand	Ensartet beløb + pensionsindkomstprøvet tillæg afh. af civilstand	Ca. 60 pct. af løn i de indkomstmæssigt bedste 10 år	Ensartet beløb afh. af civilstand	50 pct. af løn	Ensartet beløb
Pensionens andel af tidligere løn	a. 83 b. 60 c. 37	a. (65) b. 70 c. 59	a. (59) b. 70 c. 55	a. (54) b. 58 c. 54	a. 72 b. 77 c. 63	a. 66 b. 49 c. 27	a. 96 b. 88 c. 75	a. 53 b. 44 c. 30
Daglig administration	Kommuner	Regionale forsikringskasser	Lokale socialkontorer	KELA ved lokale socialkontorer	Pensionskasser	Socialforsikringsbanken	CNAVTS	Lokale socialkontorer
Finansiering	Præmiefri social sikring, dvs. skatter efter her og nu-finansieringsprincip	Blanding af præmiefri og -betinget social sikring, dvs. sociale bidrag og skatter	Blanding af præmiefri og -betinget social sikring, dvs. sociale bidrag og skatter	Sociale bidrag og skatter	Sociale bidrag og skatter	Præmiebetings social sikring med sociale bidrag og skatter	Sociale bidrag og skatter	Præmiebetings social sikring med sociale bidrag og skatter

Kilde: Ploug & Kvist (1994a). For nettoindkomstkompensationsgrader. NOSOSCO (1993) for Sverige, Norge og Finland samt EUROSTAT (1993).

Note: Pensionens andel af tidligere løn er angivet ved nettoindkomstkompensationsgrader. De udtrykker de obligatoriske pensioners andel af tidligere løn for en enlig mand ved pensionering for tre indkomstgrupper; a. 2/3 af industriarbejders løn i Danmark, Tyskland, Frankrig, Holland og Storbritannien, 3/4 af industriarbejders løn i Sverige, Norge og Finland, b. industriarbejders løn, og c. dobbelt af industriarbejders løn. Pensionernes andel af tidligere løn for lavindkomstgrupper er derfor ikke direkte sammenlignelig mellem Sverige, Norge og Finland og med de øvrige lande. Desuden er disse oplysninger for Sverige, Norge og Finland beregnet for 1990 og for de øvrige lande for 1989.

Pensionernes andel af tidligere løn er angivet for tre indkomstgrupper. Det giver et fingerpeg om, hvilke (indkomst)grupper i befolkningen, de obligatoriske pensioner tilgodeser. Man kan skelne mellem, om pensionssystemet søger at give en basissikring eller en indkomstsikring eller en kombination af disse (Palme, 1990). Basissikring er en sikring af indkomst svarende til et eksistensminimum eller derover. Indkomstsikring er derimod sikring af tidligere indkomst, ofte svarende til en andel af tidligere løn. Den residuale velfærdsstat vil være kendetegnet ved lave kompensationsgrader for alle tre indkomstgrupper. Lavindkomstgrupper vil heller ikke modtage en stor andel af tidligere lønninger i den selektive velfærdsstat, hvor pensionssystemet især har til formål at indkomstsikre mellemindkomstgrupperne, men også højindkomstgrupperne. I modsætning hertil er målet i den universelle velfærdsstat samtidigt at give en basissikring på et vist indkomstniveau for hele befolkningen samt indkomstsikring for mellemindkomstgrupperne.

Man skal dog være varsom med sammenligninger mellem landene, da pensionernes andel af tidligere løn er følsom over for en række personlige forhold, fx muligheder for andre ydelser som boligtilskud. De angivne nettoindkomstkompensationsgrader giver kun et omtrentligt billede af situationen i de forskellige lande og forskellene mellem dem.

### **Danmark**

Den statslige pension i Danmark (*folkepensionen*) følger statsborgerskabsmodellen med dens universelle dækning af hele befolkningen med ensartede ydelser afhængigt af civilstand (dog kan indkomstvurderingen af de personlige tillæg siges at bære præg af transmodellen). Den statslige pension er fuldt skattefinansieret, hvilket er yderligere et karakteristikum ved statsborgerskabsmodellen. Den statslige pension sikrer mere end et eksistensminimum, da den er af en betydelig størrelse i forhold til for eksempel den tilsvarende ydelse i Storbritannien. Den obligatoriske arbejdsmarkedspension (*ATP*) følger principperne i modellen om arbejdsmarkedstilknytning. Dog står ydelserne ikke i relation til de tidligere indbetalte bidrag eller de tidligere lønninger, men i forhold til den forudgående arbejdsperiode (inklusive arbejdsløshedsperioder). Endvidere er ydelserne i ATP ikke af nogen afgørende størrelse, da de typisk udgør omtrent 10 pct. af folkepensionen. ATP og folkepensionen giver derfor et vist rum for supplerende arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsordninger. Disse tager typisk form af arbejdsmarkedspensioner opnået gennem kollektive overenskomster, og de dækker en gruppe på arbejdsmarkedet ifølge de principper, der kendetegner gruppeforsikringsmodellen. De individuelle pensionsordninger følger principperne i den individuelle forsikringsmodel, og er typisk livsforsikringer og kapitalopsparingsordninger. På pensionsområdet kan Danmark

betegnes som en universel velfærdsstat, om end der ikke er samme indkomstsikring af mellem- og højindkomstgrupperne som i nogle af de øvrige nordiske lande.

### **Sverige**

Den statslige pension i Sverige (*folkepensionen*) følger statsborgerskabsmodellen, idet alle svenske statsborgere er berettiget til ydelser, der udgør et fast beløb afhængigt af evt. ægtefælles indkomst. I modsætning til fx den statslige pension i Danmark er den svenske delvist finansieret af sociale bidrag (dvs. arbejdsgiverbidrag). Dertil skal for erhvervsaktive lægges de obligatoriske arbejdsmarkedspensioner (*ATP*). ATP er finansieret af sociale bidrag, og ydelserne er lønrelaterede med et relativt højt øvre loft. Endeligt er der en række supplerende pensionsordninger, særligt for offentligt ansatte, privatansatte funktionærer og LO-arbejdere. Det svenske pensionssystem grundpension og ATP giver større ydelser til højere indkomstgrupper end det danske system. Derfor kan det svenske pensionssystem betegnes som hørende til den universelle velfærdsstat, da det sikrer levestandarden for mellem- og højindkomstgrupper i en større udstrækning end det danske system. Fx svarer de obligatoriske pensioner for en pensionist med en tidligere indkomst svarende til en typisk industriarbejder til 70 pct. af tidligere løn i Sverige mod 60 pct. i Danmark. Tilsvarende svarer de obligatoriske pensioner for en person med det dobbelte i tidligere indkomst til 59 pct. i Sverige og 37 pct. i Danmark.

### **Finland**

Den nationale grundpension i Finland følger statsborgerskabsmodellen idet alle borgere er omfattet. Ydelserne er dog noget mindre end i de andre skandinaviske lande. Det skal ses i lyset af det særlige finske pensionssystem, hvor den nationale pension fungerer i tæt sammenhæng med obligatoriske arbejdsmarkedspensioner, de såkaldte arbejdspensioner (*arbetspensioner*). Arbejdspensionerne dækker alle erhvervsaktive, er finansieret af arbejdsgiverbidrag og udbetaler lønrelaterede ydelser. Der er et øvre loft over de samlede pensionsudbetalinger fra det nationale pensionssystem (*kansaneläke*) og arbejdspensionssystemet (*TEL* m.fl.). På grund af de lønrelaterede ydelser er der ikke megen plads til andre private supplerende pensionsordninger. Det finske pensionssystem minder også meget om den universelle velfærdsstat.

### **Norge**

Den statslige grundpension i Norge følger statsborgerskabsmodellen, idet alle personer bosiddende i Norge er dækket. Grundpensionen udgør sammen med evt. særtillæg folkeforsikringens mindstepension, der er et fast beløb afhængigt af civilstand. Desuden udbetaler folkeforsikringen tillægspensioner, som

reflekterer tidligere indkomst (inklusive arbejdsløsheds-, syge- og barselsdagpenge) og antal forudgående indkomstår. Særtillægget bliver aftrappet fuldt ud med tillægspensionen. Endeligt udbetaler folkeforsikringen forsørgertillæg til pensionister for ægtefæller uden egen indkomst eller pension og for børn under 18 år. De norske grund- og tillægspensioner sikrer i lighed med de svenske pendanter en større indkomstkompensation for mellem- og højtlønnede end de danske. Samtidigt er lavindkomstgrupper i Norge ikke sikret så høj en indkomstkompensation som i Danmark. I Norge er der ud over folkeforsikringens pensioner også en række aftalebaserede pensionsordninger samt frivillige individuelle ordninger, der følger henholdsvis principperne i gruppeforsikringsmodellen og den individuelle forsikringsmodel. De aftalebaserede pensionsordninger er især udbredt i den offentlige sektor.

De skandinaviske landes tildelingskriterier og udmålingsregler omhandler primært statsborgerskab. I forbindelse med Danmarks intræden i EF i 1973 blev dette ændret til bopæl, hvor udmålingen af grundpensionen (*folkepensionen*) nu inddrager antal bopælsår i Danmark. Fuld folkepension udbetales til personer over 67 år, der har været bosat 4/5 af tiden fra det 15. år. Hvis dette ikke er tilfældet, reduceres pensionen forholdsmæssigt. Tilsvarende udmålingsregler er i 1993 indført i Sverige og Finland med henblik på kommende medlemskab af EU, og i Norge påtænkes sådanne udmålingsregler indført før en evt. indtræden (Palme & Ståhlberg, 1993; Niemelä & Salminen, 1993).

### **Holland**

Den offentlige pension i Holland (*AOW*) følger statsborgerskabsmodellen og er en af de største pensioner i de inddragne lande. Samtidigt er store dele af arbejdsstyrken dækket af arbejdsmarkedspensioner, der er opnået gennem kollektive aftaler på industriniveau. Disse arbejdsmarkedspensioner følger gruppeforsikringsmodellen og er i visse tilfælde gjort obligatoriske og er i andre tilfælde frivillige. De obligatoriske pensioners andel af tidligere løn er relativt høj for lavindkomstmodtagere og tilsvarende lav for højindkomstmodtagere, jf. tabel 7.2. Imidlertid er de vidt udbredte arbejdsmarkedspensioner ikke inddraget i udregningerne. Arbejdsmarkedspensionerne sikrer faktisk en pension, som udgør en høj andel af tidligere lønninger for mellem- og højindkomstgrupper, også sammenlignet med andre lande. Det hollandske pensionssystem er en blanding af den selektive og den universelle velfærdsstat.

### **Tyskland**

Der er ingen statslig grundpension i Tyskland, som vi kender det fra de andre lande. Det tyske system adskiller sig fra de andre lande ved kun at omfatte tidligere lønmodtagere. Arbejdet er således det væsentligste kriterium for at blive

berettiget til en pension i Tyskland. Der er hverken en trangmodel eller en statsborgerskabsmodel i det tyske pensionssystem. Personer i trang er i stedet henvist til støtte hos familie, frivillige organisationer eller det statslige kontanthjælpssystem (*Sozialhilfe*) ifølge subsidiaritetsprincippet. I stedet opererer Tyskland med et pensionssystem efter modellen om arbejdsmarkedstilknytning, hvor man optjener ret til en alderspension gennem tilknytning til arbejdsmarkedet. Endvidere er der ikke nogen obligatoriske arbejdsmarkedspensioner i Tyskland, hvilket blandt andet skyldes, at de førnævnte alderspensioner allerede afspejler tidligere lønninger. Der er dog nogle frivillige arbejdsmarkedspensionsordninger i Tyskland, hvor et af de særlige karakteristika ved disse er, at de ofte bliver holdt i firmaet efter intern bogføringsmodellen (*book reserves*). Hver arbejdsgiver kan disponere over de hensatte midler til pensionsformål, indtil de kommer til udbetaling. Denne metode er selvsagt sårbar over for arbejdsgiverens konkurs, hvorfor der er en obligatorisk forpligtigelse for genforsikring ved sådanne ordninger. Det tyske pensionssystem minder mest om den selektive velfærdsstat.

### **Storbritannien**

I Storbritannien har alle ret til en statslig grundpension, der i kraft af den universelle dækning derfor følger statsborgerskabsmodellen. Storbritannien har et komplekst system for arbejdsmarkedspensioner. Samtidigt skal det dog bemærkes, at ydelserne udgør et relativt lavt beløb sammenlignet med grundpensionerne i de skandinaviske lande samt Frankrig og Holland. Ud over den statslige grundpension består det britiske obligatoriske pensionssystem af et lønrelateret element, den statslige lønrelaterede ordning (*State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS*). Det er muligt at melde sig ud af SERPS, hvor bidraget til SERPS da i stedet kan placeres i enten en kollektiv arbejdsmarkedspensionsordning eller i en personlig pensionsordning, der følger henholdsvis gruppeforsikringsmodellen og den individuelle forsikringsmodel. De fleste arbejdsmarkedspensionsordninger fungerer i Storbritannien - som i de fleste lande med undtagelse af Danmark - efter fast ydelses-princippet, hvilket betyder, at bidrag giver ret til en på forhånd fastsat ydelse. Det britiske pensionssystem minder mest om den residuale velfærdsstat, hvilket blandt andet ses ved den laveste indkomstkompensationsgrad for lav- og mellemindkomstgrupper, jf. tabel 7.2. Højindkomstgrupper har også en lav indkomstkompensationsgrad, hvilket forstærker incitamentet til at tilslutte sig markedsudbudte ordninger.

### **Frankrig**

Den generelle alderspension i Frankrig udbetales af den nationale alderspensionskasse (*CNAVTS*) og følger modellen om arbejdsmarkedstilknytning, idet den omfatter alle erhvervsaktive med ydelser, der udgør en andel af tidligere lønninger og står i forhold til antal bidrag og alder ved pensionering. Derudover

består det franske pensionssystem af to obligatoriske, supplerende pensionsordninger for henholdsvis alle lønmodtagere (*ARRCO*) og højere funktionærer (*AGIRC*). Begge ordninger udbetaler lønrelaterede ydelser. For lønmodtagere har de en langt større betydning for den enkeltes samlede alderspension end den generelle alderspension. Det er et særkende ved disse franske supplerende pensionsordninger, at de er obligatoriske og finansieret ved her og nu-finansiering. De adskiller sig derved ikke principielt fra mange landes offentlige pensionsordninger. Derudover er der endnu en supplerende pensionsordning (*la retraite complémentaire*) oven på den generelle pension og *ARRCO* og *AGIRC*. Ældre er garanteret en minimumsindkomst. Derfor kan ældre med pensionsindkomst under det garanterede niveau ansøge om en supplerende ydelse (*minimum viellesse*) i kontanthjælpssystemet op til dette niveau. Det samlede franske pensionssystem kan således betegnes som følgende modellen om arbejdsmarkedstilknytning med et sikkerhedsnet ifølge transmodellen. Grundlæggende minder det franske pensionssystem om den selektive velfærdsstat.

#### 7.4.

#### **Alderspensioner og velfærdsstater**

De ældre vil i fremtiden udgøre en stigende andel af befolkningen i de nordeuropæiske lande. Det er en udfordring for velfærdsstaterne. Der er imidlertid stor forskel på omfanget af dette pres. Andelen af ældre vil vokse kraftigst i Tyskland og Holland og mindst i Storbritannien (Ploug & Kvist, 1995; OECD, 1988b). Endvidere er der stor forskel på, hvilke typer problemer de enkelte landes pensionssystemer står overfor afhængigt af den dominerende velfærdsstatstype i landets pensionssystem (Esping-Andersen, 1990; Taylor-Gooby, 1991).

Det er afgørende for den universelle velfærdsstat, at den kan bevare middelklassens opbakning til det sociale system. Hvis dette mislykkes, er der fare for social polarisering, hvor staten i stadigt større omfang tager sig af de fattige, mens private ordninger i form af arbejdsmarkedspensioner eller individuelle pensionsordninger varetager mellem- og højindkomstgruppernes pensionsdækning. Det er især de skandinaviske landes pensionssystemer, som minder om den universelle model, om end i forskelligt omfang.

I de skandinaviske landes socialpolitiske reformer og socialpolitiske debatter er der indeholdt større målretning af offentlige pensionsydelser og øget vægtlægning på private løsninger (Ploug & Kvist (eds.), 1994b). Det ligger således i kortene, at de skandinaviske velfærdsstater er på vej væk fra en universel velfærdsstat. Der er dog forskel på retningen. I Danmark sker bevægelsen mod en selektiv velfærdsstat gennem udbredelsen af arbejdsmarkedspensioner og mod en



residual model gennem indkomstvurdering af pensionstillæg. Det norske pensionssystem bevæger sig mod en residual model gennem planer om (yderligere) skattefradrag for individuelle private pensionsordninger. Velfærdsstatene i Sverige og Norge er indtil nu næsten uberørte, om end reduktionen af de obligatoriske pensioner har mindsket deres universelle karakteristika. Disse udviklingstendenser skal ses i lyset af de skandinaviske landes eksisterende pensionssystemer, hvor Danmark i kraft af dets mindre indkomstsikring af højindkomstgrupper har det mindst universelle af de nordiske pensionssystemer. Det tyder således på, at de skandinaviske pensionssystemer konvergerer i en vis udstrækning mod en basissikring af befolkningen, men hvor indkomstsikringen af mellemindkomstgruppen, der udgør en vigtig del af den universelle velfærdsstat, i stedet overlades til den enkelte at arrangere enten kollektivt i form af arbejdsmarkedspensioner eller individuelt gennem livsforsikringer og andre former for pensionsopsparring. Det kan i givet fald medføre en polarisering mellem rig og fattig, mellem erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive og endda mellem grupper på arbejdsmarkedet, afhængigt af om de er dækket af en arbejdsmarkedspension og i hvilket omfang. Endnu er der dog tale om signaler baseret på relativt marginale ændringer snarere end fundamentale opgør. Det vil tage nogle år før klare konklusioner kan drages.

Ligestilling mellem kønnene er en central problemstilling i forbindelse med landenes pensionssystemer. Diskussionen handler især om kvindernes mulighed for at optjene selvstændige rettigheder til pension i stedet for at være afhængigt af ægtefællens pension. I den henseende virker princippet om at tildele ydelser til den enkelte person uafhængigt af civilstand koblet med bopælsår som grundlag for udmålingen af pensionen. Det er tilfældet i den universelle velfærdsstats basissikring af befolkningen, og kan altså findes i Danmark, Sverige, Norge og Finland. Den britiske statslige pension har også individet som enhed for ydelser, men imidlertid afhænger ydelsens tildeling og størrelse af forudgående bidragsbetaling. Det betyder, at personer uden tilstrækkelig bidragsbetaling, hvilket oftest er kvinder, er afhængige af enten ægtefælles pension eller andre former for indkomst. I den selektive velfærdsstat er det ikke individet, men familien som er enhed for tildelingen af en ydelse. Da forudgående arbejdsmarkedstilknytning, det vil sige antal år og indtjening på arbejdsmarkedet, samtidigt ligger til grund for såvel tildeling og udmåling af pension, betyder dette, at kvinder generelt er dårligere stillet pensionsmæssigt end mænd. Kvinder er ofte afhængige af deres mands indkomst. Denne situation gør sig gældende i Tyskland, Frankrig og for dele af det hollandske pensionssystem. Dog er det sådan, at der er tegn på ændringer af de nationale pensionssystemer, dels for at sikre ligestilling mellem kønnene, dels indrette pensionssystemerne så de svarer til nutidens krav og virkelighed. I nogle af de lande, hvor arbejdsmarkedstil-

knytning er det dominerende princip, har man fx indført kreditering af perioder med omsorg af børn, ældre, handicappede eller familie. Et eksempel herpå er pasning af egne børn i Tyskland, der i pensionsmæssig forstand sidestilles med tidligere lønarbejde i op til 3 år (Ginn & Arber, 1992). Disse omsorgsopgaver bliver typisk varetaget af kvinder. Udviklingen i ligestilling mellem kønnene vil især afhænge af, hvorvidt ydelser vil blive tildelt individuelt og udmålt efter bopælskrav, samt af den beskæftigelsesmæssige udvikling.

Den selektive velfærdsstat lægger som beskrevet vægt på tidligere arbejdsindsats målt ved antal år og indtjening på arbejdsmarkedet, hvor statusforskelle fra arbejdsmarkedet søges overført til pensionstilværelsen. Det tyske og franske pensionssystem er de tydeligste eksempler på den selektive velfærdsstat. Personer uden forudgående stabil tilknytning til arbejdsmarkedet har ringe mulighed for at optjene pensionsrettigheder. Dette er typisk tilfældet for kvinder, da de har en lavere erhvervsfrekvens, kortere erhvervskarriere, kortere ugentlig arbejdstid og lavere indkomst end mænd. Kvinder i det tidligere Østtyskland fik ved genforeningen med et slag bedre pensionsrettigheder end deres vesttyske søstre, da erhvervsfrekvensen for kvinder i Østtyskland var højere end i Vesttyskland (Schmähl, 1993). Ud over kvinder har ufaglærte, deltidsansatte, personer i atypiske job og sæsonansatte ikke samme tilknytning generelt til arbejdsmarkedet som faglærte og funktionærer, fuldtids- og permanent ansatte. Den selektive velfærdsstat vil forenklet sagt tilgodese ældre, mandlige funktionærer frem for yngre, ufaglærte kvinder.

Det stigende omfang af arbejdsløshed, herunder især ungdomsarbejdsløshed og langtidsledighed, undergraver muligheden for at optjene betydelige pensionsrettigheder for en stadigt større del af befolkningen med fare for en (yderligere) polarisering mellem kønnene, generationer og grupper på arbejdsmarkedet. Dette vil blive forstærket af opbrud i traditionelle familie- og bolig mønstre. Det stigende antal skilsmisser, enlige forældre og enlige vil nemlig være en yderligere trussel mod pensionssystemet, især i den selektive velfærdsstat. Den forudsætter nemlig i høj grad, at en familie består af to voksne med børn. Manden er hovedforsørger og der er gensidig forsørgerpligt mellem børn og forældre. Når familien ikke kan antages at varetage den samme - eller større - andel af de sociale opgaver, vil det offentlige være nødt til at tage over. Det vil i den selektive velfærdsstat betyde, at et øget antal ældre pensionister uden tilstrækkelige ressourcer fra opsparing, formue og pension samt sociale netværk vil skulle modtage kontanthjælpslignende ydelser i fremtiden. Dette sætter med andre ord den selektive velfærdsstat under folkeligt pres for at yde en basissikring for hele eller dele af befolkningen i lighed med systemerne i Holland og Skandinavien. Dog har de ikke-forsikrede grupper i den selektive velfærdsstat efter al sandsynlighed ikke

samme politiske slagkraft som de forsikrede grupper, hvorfor presset kan blive mindre end de ikke-forsikredes andel af vælgerskaren signalerer (Schmähl, 1993). Derudover afhænger den fremtidige politiske diskussion i høj grad af, om arbejdsløshedssituationen bliver forbedret i de nærmeste årtier.

Den residuale velfærdsstat medfører polarisering mellem rig og fattig. Staten udbetaler minimumsydelser underlagt behovs- og eller indkomstvurdering til trængende ældre, mens de øvrige ældre selv må arrangere ordninger på markedet og ideelt set gennem individuelle ordninger. Ulighed og polarisering er de væsentligste problemer ved den residuale model.

Der er ingen af de otte lande, der har et residuelt pensionssystem. Dog er det britiske pensionssystem en blanding af den universelle og den residuale velfærdsstat. Ensartede statslige grundpensioner udbetales til alle uafhængigt af indkomst og behov, men ydelserne er så beskedne, at et eksistensminimum ikke kan opretholdes af alle modtagerne. Således er en del af det britiske kontant-hjælpssystem indrettet specielt for ældre, hvilket indikerer Storbritanniens residuale præg. Endvidere betyder den lave statslige grundpension, at de, der kan, tilslutter sig private pensionsordninger. Der er på den måde en betragtelig polarisering mellem rig og fattig. Derudover har den britiske regering i 1980'erne opfordret befolkningen til at tegne individuelle pensionskontrakter ved at muliggøre, at man kan melde sig ud af både den statslige lønrelaterede pensionsordning og arbejdsmarkedspensionsordningerne, og opmuntret hertil med betydelige statslige tilskud. De personlige pensionsordninger havde således både til hensigt at begrænse det statslige engagement og hvad der sås som (for) kollektive ordninger (Ploug & Kvist, 1994a; Sinfield, 1992). Det britiske pensionssystem har i det seneste årti bevæget sig mod en residual model med offentlige tilskud. Samtidigt indebærer de statslige tilskud gennem skattesystemet, at der bliver færre ressourcer til andre formål, herunder den statslige alderspension (Sinfield, 1991; 1993). Resultatet er en i europæisk sammenhæng enestående individualisering af pensionssikringen.

Et skift fra offentlige til private pensionsordninger vil virke til mændenes fordel, hvis man vælger at følge aktuariske principper i udmålingen af ydelser og/eller fastsættelse af indbetalinger. Kvinder lever længere end mænd, hvorfor kvinder ifølge aktuariske principper må indbetale mere for at opnå samme pension som mænd eller, alternativt, modtage mindre i ydelser (Palme & Ståhlberg, 1993). Samme overvejelser gør sig gældende for de obligatoriske socialforsikringer i den selektive velfærdsstat, der i lighed med de præmiefri forsikringer i den universelle velfærdsstat, ikke følger strikse aktuariske principper i fastsættelse af indbetalinger og udmåling af ydelser.

## Litteratur

**Alber, J. (1982)**

Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt: Campus.

**Alber, J. (1988)**

Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State. *Policy & Society*, 16, 4.

**Andersen, B.R. (1984)**

Kan vi bevare velfærdsstaten? København: AKF.

**Andersen, B.R. (1991)**

Velfærdsstaten i Danmark og Europa. Myter og kendsgerninger om den offentlige sektor. København: Fremad.

**Atkinson, A.B. (1992)**

Social Policy, Economic Organisation and the Search for a Third Way, i Ferge, Z. & Kohlberg, J.E. (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt a.M.: Campus/Westview.

**Atkinson, A.B. (1993)**

Introduction, i Atkinson, A.B. & Mogensen, G.V. (eds.), *Welfare and work incentives - A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press.

**Atkinson, A.B. & Mogensen, G.V. (eds.) (1993)**

*Welfare and Work Incentives - A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press.

**Barr, N. (1993)**

*The Economics of the Welfare State*, second edition. London: Weidenfeld and Nicolson.

**Castles, F. & Mitchell, D. (1990)**

Three Worlds of Welfare Capitalism or Four? Discussion Paper, 21. Canberra: Australian National University.

**Commission of the European Communities (1994)**

*Social Protection in Europe*. Bruxelles.

**Dich, J.S. (1973)**

Den herskende klasse - en kritisk analyse af social udbytning og midlerne imod den. København: Borgen.

**Esping-Andersen, G. (1990)**

The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity.

**EUROSTAT (1993)**

Old Age Replacement Ratios. Relation Between Pensions and Income from Employment at the Time of Retirement, 3D. Luxemburg: Statistical Office of the European Communities.

**Ginn, J. & Arber, S. (1992)**

Towards Women's Independence: Pension systems in three contrasting European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 2, 4, pp. 255-277.

**Gordon, M.S. (1988)**

Social Security Policies in Industrial Countries. Cambridge: Cambridge University Press.

**Guillemard, A.-M. & van Gunsteren, H. (1991)**

Pathways and Their Prospects: A Comparative Interpretation of the Meaning of Early Exit, i Kohli, M., Rein, M., Guillemard, A. & van Gunsteren, H. (eds.), *Time for Retirement, Comparative studies of early exit from the labor force*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Hansen, B. (1973)**

Velstand uden velfærd, ny udgave. København: Fremad.

**Heclo, H. (1981)**

Toward a New Welfare State? i Flora, P. & Heidenheimer, A. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.

**Jarré, D. (1991)**

Subsidiarity in Social Services Provision in Germany. *Social Policy and Administration*, 25, 3, pp. 211-217.

**Kaufmann, F-X. (1985)**

Major Problems and Dimensions of the Welfare State, i Eisenstadt, S.N. & Ahimeir, O. (eds.), The Welfare State and its Aftermath. London: Croom Helm.

**Klein, R. & O'Higgins, M. (eds.) (1985)**

The Future of Welfare. Oxford: Basil Blackwell.

**Kuhnle, S. & Solheim, L. (1985)**

Velferdsstaten - vekst og omstilling. Bergen: TAMO.

**Leibfried, S. (1993)**

Towards a European Welfare State, i Jones, C. (ed.), New Perspectives on the Welfare State in Europe. London: Routledge.

**Micklewright, J. (1990)**

Why Do Less Than a Quarter of the Unemployed in Britain Receive Unemployment Insurance? Discussion Paper TIDI/147. London.

**Mishra, R. (1993)**

Typologies of the welfare state and comparative analyses: The "liberal" welfare state. Paper presented at the conference Comparative Research on Welfare States in Transition, Oxford, September 9.-12.

**Møller, I.H. (1981)**

Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970. København: Socialistiske Økonomers Forlag.

**Niemelä, H. & Salminen, K. (1993)**

Staten eller korporationerna - utvecklingstrender i det nordiske pensions-skyddet, i Niemelä, H., Salminen, K. & Vanamo, J. (eds.), Pensionssystemet i Norden - totalreform eller stegvis förnyelse. Forskningar 1993:5. Helsinki: Pensionsskyddscentralen.

**NOSOSCO (1993)**

Social Security in the Nordic Countries. København.

**OECD (1988a)**

Reforming Public Pensions. Paris.

**OECD (1988b)**

Ageing Populations. Paris.

**OECD (1992)**

Private Pensions and Public Policy. Paris.

**Palme, J. (1990)**

Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930-1985. Stockholm: Swedish Institute of Social Research.

**Palme, J. & Ståhlberg, A-C. (1993)**

Pension Reform in Sweden. Journal of European Social Policy, 3, 1, pp. 53-56.

**Petersen, J.H. (1974)**

Socialpolitisk Teori. Bind II. Odense: Odense Universitetsforlag.

**Petersen, J.H. (1985)**

Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling I. Oprindelsen. Odense: Odense Universitetsforlag.

**Petersen, J.H. (1994)**

Økonomi, økonomer og velfærdsstaten, Nationalt Økonomisk Tidsskrift, 67, pp. 165-184.

**Ploug, N. & Kvist, J. (1994a)**

Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i grundtræk. Social Tryghed i Europa 2. København: Socialforskningsinstituttet.

**Ploug, N. & Kvist, J. (eds.) (1994b)**

Recent Trends in Cash Benefits. Social Tryghed i Europa 4. København: Socialforskningsinstituttet.

**Ploug, N. & Kvist, J. (1995)**

Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i tal. Social Tryghed i Europa 3. København: Socialforskningsinstituttet.

**Ploug et al. (1992)**

A-kasserne og de ledige. Dokumentation 5. København: Socialkommissionens sekretariat.

**Room, G. (1979)**

The Sociology of Welfare. Oxford: Basil Blackwell.

**Room, G. & P. (1994)**

Welfare States in Europe and the Third Sector, i 6, P. & Vidal, I. (eds.)  
Delivering Welfare - repositioning non-profit and co-operative action in  
western European welfare states. Barcelona: CIES.

**Salminen, K. (1993)**

Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian  
Countries. Helsinki: The Central Pension Security Institute.

**Sandmo, A. (1992)**

Økonomene og velferdsstaten, i Sandmo, A. & Hagen, K.P. (eds.), Offentlig  
Politikk og Private Incitamentener. Bergen: TAMO.

**Schmähl, W. (1993)**

The '1992 Reform' of Public Pensions in Germany: Main elements and some  
effects. Journal of European Social Policy, 3, 1, pp. 39-51.

**Sinfield, A. (1991)**

Alternative Ways to Social Security, i Pieters, D. (ed.), Social Security in  
Europe: Miscellanea of the ERASMUS programme of studies relating to social  
security in the European Communities. Bruxelles: Bruylant.

**Sinfield, A. (1992)**

British Social Security Policy During the Eighties, i Greve, B. (ed.), Social  
Policy in Europe: Latest Evolution and Perspectives for the Future. f.u.2.  
København: Socialforskningsinstituttet.

**Sinfield, A. (1993)**

Social Security Through Taxation, i Pieters, D. (ed), Social Security, Taxation  
and Europe. Amsterdam: MAKLU.

**Socialkommissionen (1992)**

Uden arbejde. Rapport 3. København.

**Taylor-Gooby, P. (1991)**

Welfare State Regimes and Welfare Citizenship. Journal of European Social  
Policy, 1, 2, pp. 93-105.



***Titmuss, R. (1974)***

Social Policy: An Introduction. London: Allen & Unwin.

***Whynes, D.K. (1992)***

Welfare State Economics. Oxford: Heinemann.

## English Summary

This is part of a study of social security and welfare states in eight European countries published in 4 volumes. The three books in Danish language will be available in English in 1995. This volume *Social tryghed i Europa. Udvikling eller afvikling?* draws upon the insights from the three other publications. It contains discussions and analysis of the situation, problems, and trends in social security, i.e. cash benefits, on a comparative basis. The book addresses different aspects of the welfare state and cash benefits. One part describes the formation and development of cash benefit systems in eight countries, i.e. Denmark, Sweden, Norway, Finland, Germany, The Netherlands, France, and the United Kingdom. It points out driving forces for the development of national cash benefit systems. Another part of the study assesses the so-called crisis of the welfare state by reference to the national social policy debates. The third part discuss in more detail the national organisation and financing of cash benefits, and, especially, the possibilities of introducing a greater element of private insurance in social security. The final part outlines different models of welfare states each having distinct objectives for social security which has an importance for the provision of cash benefits, i.e. personal scope of application, allocation criteria, benefit formula. This classification of welfare states is used as a vocabulary to describe the national system of unemployment benefits and old-age pensions, and to discuss their consequences for various groups in the population.

The other books arising from the study also deal with welfare states, social security, and, in particular, with the national systems of cash benefits. *Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i grundtræk* describes the fundamental features of income transfer systems in Denmark, Sweden, Norway, Finland, Germany, The Netherlands, France and the United Kingdom. This book is organized around country chapters divided into two parts. The first part introduces the national system of social security; its history, organizational structure, allocation criteria, benefit formulas and indexing procedures, financing and fiscal aspects. The second part deals with cash benefits in relation to the main social contingencies of unemployment, sickness, maternity, invalidity, old age, death, family, and need. For each cash benefit related to these social contingencies there is a description as of 1992 of the personal scope of application, allocation criteria, benefit formula, taxation, financing and administration. Comparative tables of the main benefits in relation to the social contingencies are provided in the annex. *Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i tal* is also organized around country chapters. It contains a statistical illustration and analysis of the trends in the number of beneficiaries and expenditure on benefits

for the period 1982-1991. Besides the development for benefits related to the above mentioned social contingencies it includes main figures of social policy concern such as demography, labour market issues, and the economy in general. In the final volume *Recent Trends in Cash Benefits in Europe* national experts from each of the eight countries discuss and analyse the political debate concerning cash benefits in their country. Moreover, the national experts outline the latest trends in the field of cash benefits.

This series of publications is part of the on-going project on *Social Security in Europe* at the Danish National Institute of Social Research. Its purpose is to inform and stimulate the debate on the welfare states in Europe by providing factual information and analysing selected areas of the welfare state.