

Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker

- En rapport til velfærdskommissionen

April 2004

Christoffer Green-Pedersen (cgp@ps.au.dk),
Michael Baggesen Klitgaard (michkk@socsci.auc.dk)
&
Asbjørn Sonne Nørgaard (asn@ps.au.dk)

Indledning¹

Denne rapport indeholder en oversigt over politologisk og sociologisk forskning om de politisk-institutionelle dynamikker bag de skandinaviske og særligt den danske velfærdstat. Vi fokuserer på to dimensioner: en politisk-elektoral dimension (forholdet mellem politikere og vælgere/befolkning) samt en politisk-organisatorisk dimension (forholdet mellem politikere og kollektive aktører såsom fagbevægelse, forvaltning, producent- og klientinteresser). Rapporten er udarbejdet med det formål, at indsigter fra forskningen i politisk-institutionelle dynamikker kan indgå i velfærdskommissionens forslag og anbefalinger. Statsministeren har ved flere lejligheder udtalt, at kommissionen også skal overveje mulighederne for praktisk at gennemføre påtænkte forslag, og i kommissoriet tales der om, at andre landes erfaringer med at tackle udfordringerne til velfærdsstaten skal kortlægges, og at det skal vurderes, hvilke ”forslag, der kan være relevant i en dansk sammenhæng”. Dette inkluderer overvejelser af politisk-institutionel karakter. Notatet afsluttes med betragtninger om, hvilke policy-implikationer, der følger af den politologiske og sociologiske forskning i og om velfærdsstaten. Hvordan vil eksempelvis forskellige reformforslag påvirke opbakningen til velfærdsstaten? Hvilke effekter vil forskellige reformtiltag have på forhold som økonomisk lighed, ligestilling og demokrati? Og hvordan virker disse effekter tilbage på de politisk-institutionelle dynamikker?

Som oftest har spørgsmålet om effekter ikke stået centralt i denne type forskning. Fokus har været dels at klarlægge forskellige velfærdsstaters karakter, herunder ikke mindst den universelle, dels at afdække årsagerne til udviklingen af forskellige typer velfærdsstater. Forskningen i effekter og konsekvenser er ofte udsprunget af forskningen i årsagerne og motiverne bag velfærdsstatens udvikling. Effektanalyserne har især handlet om, hvorvidt der bag udviklingen af forskellige velfærdsstater har været nogle generelle hensigter og strategiske formål og, i forlængelse heraf, om disse intentioner er blevet realiseret. Der findes dog efterhånden nogle studier, som systematisk fokuserer på effekter.

I forbindelse med diskussionen af konsekvenser og effekter er fokus i denne rapport de videre politisk-institutionelle effekter af forskellige måder at indrette velfærdsordningerne på. Spørgsmålet om incitamenteffekter og fordelings effekter af individuelle programmer, f.eks. hvordan

¹ Tak til Jørgen Goul Andersen og Anette Borchorst for kommentarer til tidligere udgaver af rapporten. Ansvar er alene forfatternes.

skattetrykket påvirker udbudet af arbejdskraft eller omfanget af omfordeling i forskellige pensionsarrangementer, vil vi kun berøre i begrænset omfang. Den type analyser er økonomer i reglen bedre til at lave. Rapporten koncentrerer sig om generelle velfærdsmodeller, men vil løbende illustrere de teoretiske pointer med danske eksempler. Som litteraturen i øvrigt vil vi også i denne oversigt især diskutere overførselsindkomsterne og i mindre grad velfærdsstatens serviceydelser.

Således indeholder rapporten følgende elementer:

- En karakteristik af forskellige velfærdsregimer og de politiske mekanismer, der har skabt og understøttet dem. Hovedvægten lægges på den universelle/skandinaviske model
- En gennemgang af den danske velfærdsstats indretning i forhold til den universelle model, herunder forskningen i fremkomsten af den universelle velfærdsmodel samt en oversigt over den empiriske viden om vælgerens syn på den danske velfærdsstat
- En gennemgang af dynamiske og statiske konsekvenser af den universelle velfærdsmodel med hensyn til økonomisk ulighed, ligestilling, medborgerskab og samspil med markedet
- En oversigt over de seneste 20-30 års udvikling og udfordringer for den universelle velfærdsstat med primær fokus på Danmark
- En diskussion af policy-implikationer: hvilke reformanvisninger giver den politologiske og sociologiske forskning?

Velfærdsstatsregimer og de politiske mekanismer bag dem

Esping-Andersens velfærdsregimer og magtressourceteorien

Ideen om typer af velfærdsstater, velfærdsstatsregimer eller velfærdsstatsmodeller har fået enorm udbredelse i den politologiske og sociologiske velfærdsstatsforskning. Al forskning på området forholder sig i større eller mindre omfang til regimetankegangen. Den, der for alvor gør tankegangen om velfærdsstatstyper eller regimer til standard inden for velfærdsstatsforskningen, er den danske sociolog Gøsta Esping-Andersen, som opnåede stor indflydelse med sin bog fra 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Ifølge Esping-Andersen kan man opdele de vestlige industrilande i 3 velfærdsstatsmodeller: En universel, en arbejdsmarkeds-tilknytningsbaseret og en residual model.² Esping-Andersens arbejde indeholdt derudover to væsentlige nybrud. For det første er hans regimer kombineret med en teori om, hvorfor forskellige lande har udviklet forskellige velfærdsstater, en teori som kaldes ”magtressourceteorien”. Samtidig er det centralt hos Esping-Andersen, at den måde, velfærdsstater er indrettet på, har konsekvenser for de politiske konflikter, der udvikles omkring velfærdsstaten og de holdninger, borgerne udvikler til velfærdsstaten. Han fremhæver således de feed-back mekanismer, der går fra velfærdsstatens indretning og tilbage til de politiske og sociale konflikter, som oprindeligt førte til, at velfærdsstaterne blev indrettet forskelligt. For det andet indeholdt Esping-Andersens bog også en systematisk empirisk påvisning af eksistensen af de tre velfærdsmodeller i de vestlige OECD lande.

Esping-Andersens klassificering af forskellige velfærdsstatstyper udspringer af den såkaldte magtressourceteori, som han selv og professor Walter Korpi på det svenske socialforskningsinstitut har stået fadder til (Korpi, 1983, 1989). Teorien er central i forhold til at forklare især de universelle velfærdsstater i Skandinavien og skal kort skitseres. Teoriens udgangspunkt er en analyse af arbejderklassens kamp for at påvirke fordelingen af samfundets goder i et kapitalistisk samfund. Målsætningen bag arbejderklassens kamp er den helt enkle at ændre på den fordeling og de principper for fordeling, som skabes af markedskræfterne i et kapitalistisk samfund. Velfærdsstaten er et resultat af *Politics against Markets*, som Esping-Andersens gennembrudsbog fra 1985 hed. Mere præcist er målet for arbejderklassen at opnå en høj grad af det, Esping-Andersen kalder ”dekommodificering”, dvs. at gøre indkomstfordelingen mere eller mindre uafhængig af

² Der bruges lidt forskellige betegnelser om de tre modeller. Vi bruger betegnelserne, universel arbejdsmarkeds-tilknytningsbaseret og residual, fordi de henviser til principperne bag modellerne. Den universelle model kaldes også den skandinaviske, den institutionelle eller den socialdemokratiske, mens den arbejdsmarkeds-tilknytningsbaseret også betegnes den selektive, den konservative, den korporative, den kontinentale eller den kristeligt demokratiske, mens den residuelle også kaldes den engel-saksiske model.

arbejdskraftens markedsværdi. Velfærdsstaten skal reducere betydningen af individets eller klassens status på arbejdsmarkedet, og inden for et kapitalistisk samfunds rammer omfordele og skabe en høj grad af markedsuafhængig social sikkerhed, når markedet svigter. For at dette projekt kan lykkes, uden at velfærdsstaten kolliderer under sin egen vægt, skal beskæftigelsen være høj og arbejdsløsheden lav. Som blandt andre Claus Offe (1984) har påpeget, er det således en lidt paradoksalt forudsætning, at en høj grad af de-kommodificering samtidigt kræver en generel høj grad af "kommodificering" af arbejdskraften.

Måden for arbejderklassen at opnå en høj grad af markedsuafhængighed på er gennem politisk kamp i et demokratisk samfund. Her står arbejderklassen imidlertid overfor det centrale problem, at den meget sjældent udgør noget flertal i sig selv og derfor må alliere sig med andre klasser i samfundet for at gennemføre velfærdsstatsprojektet. Arbejderklassen skal for alt i verden undgå at blive isoleret i forhold til andre samfundsgrupper. Oprindeligt var bønderne den primære alliancepartner, men senere er middelklassen og funktionærgrupperne blevet de foretrukne alliancepartnere. Spørgsmålet om arbejderklassens alliancepartner er ifølge Esping-Andersen vigtigt for at forstå, hvorfor forskellige lande har udviklet forskellige typer af velfærdsstater. I de lande, hvor alliancen med middelklassen lykkedes, primært de skandinaviske, har arbejderklassen opnået høj grad af de-kommodificering og stor økonomisk lighed. I lande, hvor arbejderklassen endte isoleret og uden alliancepartner, USA er det klareste eksempel, er graden af de-kommodificering lav.

I den universelle model, som empirisk dækker over de skandinaviske lande, er det altså lykkedes for arbejderklassen at binde middelklassen til sig. Det centrale våben for arbejderklassen i kampen for middelklassens støtte har været at indrette velfærdsstaten på en måde, som også tilgodeser middelklassens interesser. Denne alliance med middelklassen kan sikres gennem universelle velfærdsydelser, dvs. ydelser der tilkommer alle i befolkningen på baggrund af deres position som samfundsborgere og således uafhængigt af deres markedsposition. Med andre ord har arbejderklassens sikret en god velfærdsstat for sig selv ved at bygge en velfærdsstat, som var for hele samfundet. På den måde sikrede man den nødvendige politiske opbakning til projektet. Det danske socialdemokratis klassiske program *Danmark for folket* er på den måde helt i tråd med teorien, og ifølge magtressourceteorien har arbejderklassen indrettet velfærdsstaten med direkte henblik på at skabe de politiske feed-back mekanismer, som bedst muligt sikrer den politiske opbakning til velfærdsstatens bevarelse og fortsatte udbygning.

Ifølge Esping-Andersen er modsætningen til de skandinaviske lande de angel-saksiske lande. Her mislykkedes alliancestrategien, og arbejderklassen blev isoleret. Resultatet blev en velfærdsstat, der kun var for de få – en residual velfærdsstat. Tildeling af ydelser er typisk bestemt af konkrete behov og således noget, som man kun kommer i nærheden af, hvis alle andre muligheder er udtømte. Dermed har middelklassen kun begrænsede fordele af velfærdsstaten, og den bakker ikke projektet op, hvilket yderligere svækker velfærdsstatens politiske opbakning. Middelklassen vender sig i stedet mod markedet, og får sine ønsker om velfærdsgoder tilgodeset på private markeder for forsikring og serviceydelser. På programniveau har det da også vist sig, at de velfærdsordninger som den brede befolkning i USA har gavn af (fx Medicare) er væsentligt vanskeligere at reformere og beskære, end ordninger rettet mod de svageste (fx AFDC). Støtten til de residuelle programmer, som er de dominerende i USA, er således langt mere skrøbelig end støtten til de få programmer, der har karakter af en folkeforsikring for alle (Pierson, 1994, Wilkerson, 2003, Hacker 2003).

I de kontinentaleuropæiske lande lykkedes strategien delvist, men her førte betydningen af kristeligt demokratiske partier til, at velfærdsstaten fik en noget anden udformning. På samme måde som i Skandinavien ligner velfærdssystemet i disse lande folkeforsikringssystemer, men arbejdsmarkedstilknytning er det centrale princip for ret til ydelser og ikke medborgerskab som i Skandinavien. Ordningerne er segmenterede. Når disse systemer alligevel har et relativt høj niveau af de-kommodificering skyldes det, at der er tale om obligatoriske forsikringsordninger, hvor ydelserne nok som udgangspunkt følger ens tidligere løn, men hvor der er indbygget mange omfordelingslementer samt supplerende offentlige ordninger for dem, der falder udenfor. I hovedsagen er der dog tale om ordninger, der er styret af arbejdsmarkedets partnere i tæt samspil med staten.³ Ligesom den residuelle model bygger den arbejdsmarkeds-tilknytningsbaserede på et subsidiaritetsprincip, og velfærdsstaten træder først ind, når andre muligheder er udtømte. Men hvor det i den residuelle model er mulighederne på markedet, der skal udtømmes, er det i kontinentaleuropæisk sammenhæng mulighederne i familien. Forudsætningen for, at familien har kunnet tillægges dette omsorgsansvar, har været, at kvinder/mødre/døtre i betydeligt omfang havde ingen eller begrænset beskæftigelse.

I denne sammenhæng er fokus på den universelle velfærdsmodel. Som sagt ligger der i universalismebegrebet, at velfærdsgoder gives til hele befolkningen, eller i hvert fald det helt store

³ Det forsikringsmæssige element er derfor i realiteten til at overse i den kontinentale model, og vil man diskutere f.eks. konsekvenserne af udbredelsen af private sundhedsforsikringer, er det den residuelle velfærdsmodel, man skal kigge på.

flertal.⁴ Samtidig ligger det også i tankegangen, at der må være tale om ydelser på et ret højt niveau. Ydelser, der nok gives til hele befolkningen, men er på et lavt niveau, vil ikke kunne sikre middelklassens opbakning. Det betyder ikke, at ydelserne nødvendigvis skal være ens for alle, dvs. flat-rate. Det traditionelle svenske ATP system, som delvist giver indkomstafhængige ydelser, bliver således set som et mønstereksempel på en universel ordning. Det kan virke paradoksalt, at den universelle velfærdstat i noget omfang reproducerer indkomstuligheder, og på et principielt plan er opfattelsen da også diskutabel, men det er den politiske logik, der er central. Et system som det svenske ATP tilgodeser netop middelklassens behov for indkomstafhængige pensionsydelser samtidig med, at et fælles pensionssystem for hele befolkningen giver mulighed for en del omfordelende elementer, som f.eks. en høj minimumspension. Samtidigt fortrænger den kollektive ATP-ordning i betydeligt omfang private opsparingsalternativer, som kun i begrænset omfang eller slet ikke vil indeholde elementer af omfordeling. Et system som det svenske ATP er således ifølge magtressource teorien det politisk bedst opnåelige, når man tager højde for politiske feed-back mekanismer og behovet for middelklassens opbakning.

Netop spørgsmålet om ydelsesniveau og struktur i universelle velfærdsstater har fået Korpi, i samarbejde med Joakim Palme, til at skelne mellem, hvad de kalder altomfattende velfærdsmodeller og basale tryghedsmodeller (1998, 2003). De altomfattende er netop opbygget efter logikken i den svenske ATP. De basale trygheds modeller har derimod holdt fast i flat-rate ydelser, og yderligere dækning for især middelklassen må markedet så levere – med eller uden indirekte offentlig støtte i form af ledsagende skattefradrag. En sådan velfærdsmodel svarer meget godt til f.eks. Verdensbankens anbefalinger om flersøjle-modeller på pensionsområdet, men er ifølge magtressourcemodellen politisk ustabil, fordi middelklassen må vende sig mod markedet for at få dækket sine fulde velfærdsbehov (uanset om det gælder pension eller ydelser under sygdom og arbejdsløshed). Dermed risikerer den politiske opbakning bag flat-rate ydelser at erodere – især hvis de basale ydelser bliver meget små – og modellen kan derfor bevæge sig i retning af den residuelle. Der er således en stærk tendens til, at den basale tryghedsmodel i modsætning til den altomfattende velfærdsmodel fører til supplerende markedsløsninger såsom private tillægssikringer eller kollektive ordninger i en eller anden form.

Samlet set er det vigtigt at hæfte sig ved, at Esping-Andersens meget udbredte opdeling af de vestlige landes velfærdsstater i regimer er tæt sammenhængende med et fokus på de politiske feed-

⁴ Et system, der afskærer de rigeste 2% af befolkningen fra ydelser må stadig betegnes som universalistisk. Det afgørende er her, om systemet omfatter samfundets øvre middelklasse. Hvordan samfundets allerrigeste behandles er mindre afgørende, da f.eks. de økonomiske besparelser ved at afskære de allerrigeste fra ydelser er yderst beskedne.

back mekanismer. Indretningen af velfærdsstater påvirker således det politiske grundlag, de hviler på, og modeller som f.eks. en basal tryghedsmodel, der ud fra andre kriterier kan virke tiltrækkende, kan indeholde indbyggede politiske modsætninger, der gør den ustabil.⁵

Den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Magtressourceperspektivets fokus på politiske feed-back mekanismer er de senere år fulgt op af uddybende forskning i den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer med den svenske velfærdsforsker Bo Rothstein som den centrale figur. I vid udstrækning kan argumenterne fra denne litteratur betragtes som en videreudvikling af de institutionelle betragtninger, som allerede ligger i magtressource teorien. Men i stedet for udelukkende at hæfte sig ved middelklassens materielle interesser, og om de er tilfredsstillet, peger denne litteratur på, at den universelle velfærdsstats institutioner skaber en politisk-moralsk legitimitet om velfærdssystemet, fordi borgerne opfatter den universelle program-organisering som mere socialt og økonomisk retfærdig end andre.

Ifølge Rothstein (1998) er reciprocitetsprincippet en afgørende faktor bag den universelle velfærdsstats legitimitet. Det er naturligvis afgørende for velfærdsstatens legitimitet, at den er *effektiv*, dvs. om den formår at levere 'value for money' og indfri de velfærdspolitiske målsætninger som modydelse for de relativt høje skatter borgerne betaler. Men det er også afgørende, at de kollektive velfærdsinstitutioner understøtter den enkelte borgers tillid til, at andre borgere bakker op om velfærdssystemet, indvilliger i at betale en relativt høj skat og afstår fra at free-ride. Borgerne laver ikke kun en simpel kalkulation af, hvad velfærdsstaten gør for mig og mine, men giver også en betinget opslutning ('contingent consent'), fordi borgerne har tillid til, at velfærdsstaten er retfærdig. Rothstein argumenterer for, at den universelle model netop medvirker til at skabe denne tillid til velfærdsstaten og andre borgere – bl.a. fordi borgerne i vid udstrækning opfatter den universelle politik som *substantiel* og *procedural* retfærdig.

Velfærdspolitikens substantielle retfærdighed refererer til, om der er legitimitet om velfærdspolitikens mål. Rothstein peger på, at når de velfærdspolitiske systemer er præget af universelle principper, handler den social- eller velfærdspolitiske diskussion om, hvordan *vi* løser *vores* problem mht. uddannelse, sundhed, beskæftigelse og social sikkerhed, frem for at der udelukkende skal findes løsninger for et marginaliseret mindretal. Derfor er der også en tendens til,

⁵ Magtressource teorien udspringer som det fremgår af marxistisk klasseteori. Klassetermerne er stort set forsvundet ud af litteraturen om de politiske dynamikker, mens feed-back mekanismer har holdt ved. Det skyldes, at argumenterne reelt bygger på de ret simple præmisser, at en markedsøkonomi producerer indkomstiligheder, og at folks holdninger til efterfølgende omfordeling vil være påvirket af, hvor de står i den markedsskabte fordeling af goderne.

at der søges og findes velfærdspolitiske løsninger, som de fleste borgere kan støtte politisk, hvorved der udvikles høj grad af substantiel legitimitet om velfærdspolitikken. Rothsteins betragtninger over den høje grad af substantiel legitimitet i universelle velfærdsstater er i vid udstrækning identisk med magtressourceteoriens betoning af den politiske betydning af solidariteten mellem samfundets forskellige grupper, men Rothstein lægger altså mere vægt på retfærdigheds- og legitimitetsaspektet frem for interesseaspektet.

Derudover hævder Rothstein, at velfærdsstatens *procedurelle* retfærdighed også er afgørende for legitimiteten. Forskningsresultater viser, at individers vurdering af og opbakning til velfærdspolitiske institutioner, ikke kun er en funktion af udfaldet af kontakten med institutionerne. Hvis en borger eksempelvis ansøger om førtidspension eller tillægssydelse til folkepensionens grundbeløb, er borgerens tillid og opbakning til disse ydelsessystemer ikke kun afhængigt af, om ansøgningen imødekommes, men også om proceduren, som ledte frem til et eventuelt afslag, opfattes som retfærdig, gennemskuelig og klar. Rothsteins væsentligste pointe i den sammenhæng er, at universelle velfærdsydelser ofte opfattes som mere retfærdige, fordi det socialpolitiske regelsystem og adgangskriterierne for overførselsindkomster og til en vis grad også serviceydelser normalt kan formuleres objektivt og ganske simpelt. Eksempler herpå er, at alle over 65 år har ret til en bestemt pensionsydelse, alle studerende har ret til et bestemt beløb i uddannelsesyndelse, alle børn har ret til at modtage undervisning i folkeskolen, og at der er fri og lige adgang for alle til hospitalerne. Denne mulighed for at skabe enkelhed i procedurerne og operere med objektive adgangskriterier til det sociale system bevirker, at staten, eller socialarbejderen, i mindre grad gør borgerne til klienter ved at foretage skønsmæssige vurderinger af behov. På den anden side har potentielle modtagere af sociale ydelser færre muligheder for, men også færre incitamenter til, at tilbageholde informationer for de offentlige myndigheder og overdrive det egentlige behov for den sociale ydelse eller service der søges adgang til.

Endelig peger Rothstein på, at en høj grad af substantiel og procedurel legitimitet forårsager et spill-over, som medvirker til, at borgerne accepterer et forholdsvis højt skatteniveau, og dermed også til at løse det centrale kollektive handlingsproblem, som handler om velfærdspolitikens finansiering. Hvis der er substantiel legitimitet omkring velfærdspolitikens formål, legitimitet omkring de administrative procedurer og velfærdspolitikens implementering, fremmes viljen til at betale en forholdsvis høj skat. Den enkelte borger accepterer, at skatten er relativt høj, fordi den enkelte borger har tillid til, at staten leverer en række velfærdsydelser af høj kvalitet og indfrier de

velfærdspolitiske mål efter nogle retfærdige procedurer, og at andre borgere ligeledes accepterer at betale skat (Rothstein, 1998).

I Skandinavien har borgerne generelt tillid til, at de velfærdspolitiske mål faktisk indfries og implementeres i overensstemmelse med intentionerne. Det skyldes ikke mindst, viser Rothstein altså, velfærdsstatens universelle struktur. I den forbindelse skal nævnes, at der findes interessante studier, som viser, at f.eks. amerikanske borgere erklærer sig villige til at betale en højere skat, hvis det fører til øget velfærd og øget social retfærdighed. Der er blot den forskel på skandinaviske og amerikanske borgere, at amerikanerne, som altså er borgere i en residual og stærkt behovsprøvende velfærdsstat, ofte er skeptiske overfor, ja direkte nærer mistillid til, at myndighederne faktisk formår at omsætte øgede skatteindbetalinger i mere velfærd og øget social retfærdighed (Steinmo, 1993).

Velfærdsmodeller i forlængelse af Esping-Andersen

Som sagt har Esping-Andersens velfærdsstatsregimer vundet enorm udbredelse, og man kan finde utallige forsøg på videreudvikling af hans typologi. Kigger man på denne litteratur, er det dog slående i, hvor høj grad de inddelinger, der laves, ligner Esping-Andersens. Ingen har således for alvor anfægtet de tre velfærdsregimers eksistens. Det, som litteraturen i højere grad har gjort, er, at bidrage med mere detaljerede beskrivelser af forskellene mellem regimerne, se f.eks. Bonoli (1997) og Powell & Barrientos (2004). Reelt er det nemlig relativt begrænsede aspekter af velfærdsstaten, Esping-Andersen og magtressourceteorien har beskæftiget sig med. Den har primært kigget på overførselsindkomster og kun i begrænset omfang serviceydelser. Samtidig er det stort set kun strukturen i ydelserne, man har kigget på. Spørgsmålet om, hvilke type skatter og bidrag, der skal finansiere ydelserne, og hvordan ydelserne organiseres og produceres har magtressource- og regimeteorien gjort mindre ud af, eksempelvis om den sociale sikring administreres af det offentlige eller arbejdsmarkedets parter eller om serviceydelser produceres i statsligt, kommunalt, halv-offentligt eller privat regi. Disse forskellige aspekter kan imidlertid give en yderligere beskrivelse af den universelle velfærdsmodel udover, hvad magtressourceteorien fokuserer på ydelsernes struktur giver.

Diskussionen af indholdet af den universelle velfærdsmodel har i stigende grad fokuseret på, at et karakteristisk træk er den relativt store vægt, der lægges på servicesiden. Alle vestlige lande har veludbyggede undervisnings- og sundhedstilbud, men de skandinaviske lande har et væsentligt større udbud af ældrepleje og især børnepasning. Samtidig er der i høj grad tale om universelle ydelser, hvor alle tilbydes den samme dækning på et niveau, der holder private markedsalternativer

ude. Det professionelle og regelbundne skøn, der uundgåeligt foregår ved tildelingen af serviceydelser som eksempelvis syge- og ældrepleje, bryder ikke med princippet om lige og fri adgang for alle borgere. Den store vægt på serviceydelser såsom børnepasning og ældrepleje er tæt sammenvævet med kvindernes høje erhvervsfrekvens. Dels muliggør de offentlige servicetilbud kvindernes høje erhvervsfrekvens, og dels skaber den høje erhvervsfrekvens en stor efterspørgsel på især børnepasning (Huber & Stephens, 2000).

Med hensyn til finansieringen af velfærdsstater fremhæver litteraturen, at den universelle og den residuelle velfærdsmodel i relativt høj grad er finansieret gennem det almindelige skattesystem, mens de kontinentale velfærdsstater typisk er finansieret gennem øremærkede sociale bidrag. Diskussionen om formen for beskatning har ikke fyldt meget, bortset fra, at en progressiv (indkomst-)beskatning ses som en af forudsætningerne for den universelle velfærdsstats omfordelende effekter (jf. nedenfor).

I den kontinentale velfærdsstat spiller arbejdsmarkedets parter typisk en stor rolle i administrationen af overførselsindkomster, mens kirkelige og halvoffentlige non-profit organisationer er centrale i organiseringen af serviceydelser, dog altid med stor offentlig støtte. Rent empirisk kan det konstateres, at det offentlige som regel men ikke altid administrerer og producerer velfærdsydelserne i universelle velfærdsstater, men om det er en forudsætning for modellen er tvivlsomt. Igen er det dog karakteristisk, at magtressourceteorien ikke for alvor tematiserer spørgsmålene om organisering og finansiering, også selvom aspekter af dette kan have stor betydning for arbejderbevægelsens politiske styrke, som ellers er et centralt tema. F.eks. er det veldokumenteret, at et arbejdsløshedsforsikringssystem med fagforeningstilknyttede a-kasser fører til højere organiseringsgrader og således kan være en magtressource for arbejderbevægelsen (Rothstein, 1992).

Et sidste aspekt ved de universelle velfærdsstater, som litteraturen i stigende grad fremhæver, er den relativt store vægt, der lægges på aktiv arbejdsmarkedspolitik i universelle velfærdsstater. Esping-Andersen (og Korpi) havde selv blik for betydningen af aktiv arbejdsmarkedspolitik for realiseringen af den høje beskæftigelse, især i Sverige (se Esping-Andersen & Korpi, 1986). En høj beskæftigelse har som allerede nævnt altid været en forudsætning for realiseringen af en stærkt dekommodificerende velfærdsstat, men efterhånden som efterspørgselsstyring alene har vist sig ude af stand til at sikre fuld beskæftigelse, er der – også i Esping-Andersens egne arbejder – kommet et stærkere fokus på udbudssiden herunder arbejdskraftens ”re-kommodificering” (1999). Det øgede fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik som et modelkonformt aspekt ved universelle velfærdsstater

vidner måske mest af alt om, at de-kommodificeringens betingelser har ændret sig, og at nye økonomiske og arbejdsmarkedspolitiske tiltag har været nødvendige for at bevare den universelle velfærdsstats generøse individorienterede ydelser og modellens substantielle legitimitet og bæredygtighed, det være sig økonomisk såvel som moralsk.

Den universelle model kan således opsummeres i følgende kriterier

- Universelle overførselsindkomster
- Overførsler på et højt niveau evt. også indkomstrelaterede
- Universelle serviceydelser på et højt niveau, især børnepasning
- Individorienterede ydelser
- Statslig/offentlig organisering og skattefinansiering
- Stor vægt på høj beskæftigelse, herunder aktiv arbejdsmarkedspolitik

Som afslutning på diskussionen af velfærdsstatsregimer bør det fremhæves, at tankegangen implicerer, at der i landene er en række fællestræk ved den måde, man har indrettet velfærdsstaten på, som går på tværs af de forskellige typer sociale risici, som en velfærdsstat forholder sig til, f.eks. sygdom, alderdom, invaliditet. Indretningen af velfærdsstatsydelser varierer naturligvis afhængig af, hvilke risici der er tale om, men de politiske dynamikker omkring velfærdsstaten knytter sig til de generelle principper, som går på tværs af de sociale risici. Den empiriske påstand om væsentlige fællestræk har også politiske implikationer. Diskuterer man muligheden for reform i de forskellige velfærdsydelser hver for sig uden blik for, hvordan velfærdsstaten som helhed udvikler sig, risikerer man at overse de overordnede politiske dynamikker, der netop knytter sig til modellens og ydelsernes generelle struktur.

Det er også værd at hæfte sig ved, at forskelle i velfærdsstatsregimer ikke er et spørgsmål om at bruge mere eller mindre på velfærdsformål. USA har f.eks. et sundhedsvæsen, som er ca. dobbelt så dyrt som det danske, og bruger som samfund ligeså meget på velfærd som Danmark. Pointen er imidlertid, at det har en række fordelingsmæssige og politiske konsekvenser, om hele samfundet udgør en fælles risikogruppe, der over skatten kollektivt finansierer velfærdsydelser, som dernæst stilles til rådighed for alle, eller om ydelserne finansieres og organiseres privat eller på baggrund af obligatoriske men segmenterede ordninger med tilknytning til folks status på arbejdsmarkedet. Til

trods for, at det amerikanske sundhedsvæsen er meget udgiftstungt, står omtrent 15 pct. af amerikanerne uden sundhedsforsikring (Wilkerson 2003).

Den danske velfærdsstat: udformning, historie og vælgeropbakning

Tilhører den danske velfærdsstat den universelle model?

Velfærdsstatsmodeller eller regimer er selvsagt idealtyper, som ikke passer på noget land, men omvendt giver de et godt grundlag for at beskrive velfærdsstater. Den universelle velfærdsmodel er således et nyttigt udgangspunkt for at beskrive den danske velfærdsstat, selvom den afviger fra modellen på flere punkter.

Ser man først på overførselsindkomsterne, så er der flere ordninger, som fint kan beskrives som universelle ordninger, dvs. ordninger der omfatter hele befolkningen med et relativt højt ydelsesniveau. Børnechecken, SU og folkepensionens grundbeløb er de bedste eksempler.

Der er imidlertid også tre punkter, hvorpå de danske overførselsindkomster afviger fra den universelle velfærdsmodel. For det første findes der elementer af behovsprøvede ydelser i den danske velfærdsstat. Det findes i kontanthjælpssystemet, hvilket ikke er så overraskende, idet alle lande har et basalt socialt sikkerhedsnet, hvor ydelser kan tildeles efter behov. Der er endnu ikke borgerløn i nogen lande. Behovsprøvning findes også i førtidspensionssystemet, i pensionstillægget i folkepensionen og i ældrechecken. På grund af grundbeløbet, som er en ensartet universel ydelse, kan man hævde, at folkepensionen som sådan stadig er et universelt program, der dog har fået et stort og stigende element af positiv selektivitet.

Mere afgørende er imidlertid de to andre afvigelser, som begge knytter sig til den særlige danske model på arbejdsmarkedet, som spiller en stor og stigende rolle for tilvejebringelsen af generelle velfærdsydelser. Arbejdsmarkedspensionerne har fået en stigende betydning ved siden af folkepensionen, og de offentligt garanterede dagpenge i forbindelse med arbejdsløshed, sygdom og barsel er også suppleret med langt gunstigere overenskomstbaserede ordninger for mange grupper på arbejdsmarkedet. I skrivende stund er disse ordninger efter alt at dømme ved at blive suppleret med en barselsfond, som fordeler byrden til gunstigere barseldagpenge på tværs af arbejdsgivere. Det danske arbejdsmarkedspensionssystem er en klar afvigelse fra den universelle velfærdsmodel. Selvom systemet også afviger fra et markedsbaseret privat system, så er der ikke tale om et universelt pensionssystem som det svenske, selvom begge giver indkomstafhængige ydelser. Ud fra modelovervejelserne om politiske feed-back mekanismer, så giver folkepensionen kun en basal tryghed, mens den i det svenske system er en integreret del af det samlede pensionssystem.

Netop det samme spørgsmål om basal tryghed gør sig gældende for de offentlige dagpenge i forbindelse med sygdom, barsel og arbejdsløshed samt for efterlønnen. På grund af lave

maksimumsatser vil folk med bare gennemsnitlige lønninger opnå en relativt lav erstatningsgrad. I de seneste årtier er kompensationsgraden for folk med en gennemsnitlig indtægt faldet yderligere, sådan at vi i dag er længere fra det i 1970'erne højt besungne princip om 'reel indkomsterstatning' i forbindelse med sociale begivenheder. Ligesom med arbejdsmarkedspensionerne er det overenskomstsyste­met, der sikrer folk med gennemsnitlige lønninger eller derover tilfredsstillende dækning i forhold til sygdom og i et vist omfang barsel. Arbejdsløshedsforsikringen er i princippet – og vel i stigende grad også i realiteten – er afkoblet fra overenskomstsyste­met og fagforeningerne, og hvor rettigheder kun opnås for de, der indbetaler forsikringsbidrag/øremærkede sociale bidrag. Forsikringen administreres blot af private organisationer.

Fælles for de offentlige ordninger på disse områder er, at de set fra mange lønmodtageres perspektiv kun tilbyder basal tryghed, hvilket kan forklare interessen for tillæg­sforsikringer i forbindelse med arbejdsløshed. Ligesom ved arbejdsmarkedspensioner har sådanne tillæg­sforsikringer imidlertid en anden fordelingsmæssig profil end det offentlige system. Præmierne vil afhænge af arbejdsløshedsrisiko, og nogle grupper vil næppe kunne tegne en sådan forsikring uden at skulle betale prohibitivt store præmier. De indeholder med andre ord ikke den samme risikodeling som et universelt offentligt system. 1950'ernes a-kassesystem illustrerer meget godt, hvad resultatet kan blive, når risikodelingen er minimal og forsikringerne bygger på stærkere aktuariske principper. De offentlige subsidier til a-kasserne blev i hovedsagen givet på indtægtssiden og korrigerede kun svagt for forskelle i arbejdsløshedsrisiko, og dermed de betydelige forskelle i udgifter kasserne imellem. Da der samtidigt var et pres for højere og mere adækvate ydelser for alle, løb især SiDs a-kasse ind i tilbagevendende økonomiske problemer, der i reglen blev dækket med ad hoc (sær-)love. Til sidst kunne stort set kun a-kassernes ekspertadministratorer gennemskue det offentlige tilskudssystem. Først med introduktionen af den nuværende finansieringsmodel med faste og ensartede bidrag på tværs af kasser og restfinansiering via de ordinære statsskatter i 1967, blev de fattige a-kassers problem løst og finansieringen blev mere gennemskuelig.

Samlet set er overførselsindkomsterne i Danmark en blanding af universelle ydelser og ydelser, der kun giver basal tryghed, og hvor folk med indkomster over gennemsnittet må søge dækning andre steder, især men ikke udelukkende gennem kollektive aftaler på arbejdsmarkedet. Hvad angår risikodeling og solidaritet repræsenterer de kollektive ordninger i overenskomsterne i reglen en mellemform i forhold til universelle ordninger på den ene side og individuelt tegnede eller virksomhedsbaserede forsikringer på den anden.

Ser man på servicesiden er Danmark til gengæld et fint eksempel på den universelle model. Danmark har meget udbyggede serviceydelser inden for alle områder og ligger f.eks. helt i top med hensyn til omfanget af pasningsmuligheder for 0 til 6-årige. Privat produktion af velfærdsservice findes med hensyn til børnepasning samt især sundhed og uddannelse i betydeligt omfang ved siden af den offentlige produktion, men i langt de fleste tilfælde betaler det offentlige størsteparten af udgifterne (medicin, tandlægebehandling og andre former for ikke-lægelige behandlingstilbud er delvise undtagelser på sundhedsområdet). Adgangen til ydelserne er derfor i hovedsagen uafhængig af folks indkomstforhold. Et punkt, hvor det danske system afviger fra den universelle idealmodel, er den relativt høje grad af brugerbetaling på dagsinstitutionsområdet kombineret med hel eller delvis fripladsordning, som er afhængig af husstandens indkomst. Der er derfor tale om en vis behovsprøvning, sådan som vi kender det fra de residuelle velfærdsstater.

Danmark er af de lande, hvor finansiering over de generelle skatter er mest dominerende. I modsætning til f.eks. Sverige, bruges sociale bidrag stort set ikke til at finansiere velfærdsstaten med. Til gengæld minder de sociale bidrag i mange lande om generelle indkomst- eller lønsumsskatter. Hvad angår såvel den konkrete administration som produktion af de basale velfærdsydelser, er de overvejende offentligt organiseret. Som nævnt er der en del supplerende sociale sikringer, som ikke er offentligt organiseret, men også kerneydelser som arbejdsløsheds- og arbejdsskadeforsikringen er privat organiseret. De centrale serviceområder er nationalt reguleret i varierende omfang, men de organiseres og produceres i hovedsagen i (amts-)kommunerne. Selv om kommunerne også i betydeligt omfang administrerer overførselsindkomsterne, er politiske prioriteringer her stort set et statsligt anliggende.

Den danske velfærdsstat har altså en række karakteristika, der dels ikke er fremhævet i litteraturen om velfærdsstatsregimer, dels på mere eller mindre afgørende vis bryder med den universelle (ideal-)model. Som vi skal vende tilbage til, så påvirker også disse forhold udgiftsudviklingen på områderne samt muligheden for at reformere ydelserne.

Inddrager man både overførsels- og servicesiden, så er det berettiget at karakterisere den danske velfærdsstat som en universelle velfærdsmodel, men det er vigtigt at hæfte sig ved, at det danske overførselsindkomstsysteem på en række punkter bedre kan beskrives med Korpi og Palmes begreb om en basal tryghedsmodel, fordi erstatningsniveauerne er så relativt lave for folk med blot gennemsnitlige indkomster. På baggrund af ideen om feed-back mekanismer kan udviklingen i retning af en basal tryghedsmodel give anledning til nogen bekymring, idet man kan frygte, at

middelklassens tilslutning til velfærdsstaten som sådan eller de pågældende programmer vil mindskes.

Hvem har skabt den universelle velfærdsstat i Danmark?

Som sagt ser magtressourceteorien den universelle velfærdsstat som udtryk for arbejderklassens og Socialdemokratiets succes med at sikre middelklassens støtte til velfærdsstatsprojektet og dermed undgå politisk isolation. Pointen hos især Esping-Andersen er således, at arbejderklassen har været interesseret i en bestemt velfærdsstat, nemlig den universelle, snarere end velfærdstatsvækst generelt. Nyere komparative studier inden for samme tradition af f.eks. Evelyne Huber og John D. Stephens, har også fremhævet Socialdemokratiet, som central for fremkomsten af en velfærdsmodel med høj vægt på serviceydelser, som muliggør kvindernes høje erhvervsfrekvens (2000).

Esping-Andersen (1985) konkluderer for Danmarks vedkommende, at arbejderbevægelsen kun delvist havde held med strategien. Især med hensyn til pensionssystemet og boligpolitikken mislykkedes det for arbejderbevægelsen at sikre universelle løsninger. Man havde fået en stor udbredelse af private pensioner i stedet for et system, som det svenske ATP, og en udbredt grad af privat boligejerskab, i høj grad favoriseret af skattesystemet. Der findes en del andre studier af velfærdsstatens historiske udvikling i Danmark. Nogle af disse er mere kritiske over for tesen om Socialdemokratiet som den centrale arkitekt bag den universelle velfærdsstat. Studier af de tidlige velfærdsstatsordninger fra sidst i 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet peger på, at disse ordninger indeholdt en række universelle elementer, som blev vedtaget før Socialdemokratiet fik stor politisk styrke. Andre studier af de centrale velfærdsstatsreformer i efterkrigsperioden peger også i retning af, at andre aktører, især Det Radikale Venstre, kæmpede for universalismen i ligeså høj grad som Socialdemokratiet. Magtressourceteorien har således ikke stået uimodsagt, se Christensen, (1998), Nørgaard (2000), Baldwin (1990), Petersen (1998) og Petersen (1985).

Spørgsmålet om, hvem der har skabt den universelle velfærdsstat, især om den er udslag af en bevidst arbejderklassestrategi, er på den anden side heller ikke særligt centralt i forhold til diskussionen om den universelle velfærdstats funktionsmåde, og hvordan den sikrer sig fortsat opbakning. De politiske og institutionelle feed-back mekanismer i den universelle velfærdsstat er uafhængige af, hvem der har skabt dem, om end visse politiske partier kan se en større politisk fordel i at beskytte velfærdsstaten og fremhæve 'ejerskabet' til den. Efterhånden ønsker alle partier dog at betone et velfærdspositivt image.

Vælgerne og velfærdsstaten

Som sagt lægger forskningen i den universelle velfærdsstats funktionsmåde, det gælder både magtressourceteorien og Rothsteins analyser, vægt på spørgsmålet om feed-back mekanismer fra velfærdsstatens indretning og tilbage på befolkningens holdninger til og syn på velfærdsstaten. Den universelle velfærdsstat er med til at genere sine egne politiske og institutionelle forudsætninger. Et af de mest centrale elementer heri er vælgernes holdninger til velfærdsstaten. Forskningen på området er ikke overvældende, men der findes en række studier baseret på danske data, som vil være i fokus her.

Ser man først på opbakningen til den danske velfærdsstat, som den belyses gennem de danske valgundersøgelser, er den kendetegnet ved stor og stabil opbakning. Jordskredsvalget udgjorde en undtagelse i negativ retning, og perioden midt og sidst i 1980'erne var præget af meget høj opbakning, men ellers er opbakningen stor og stabil, dog med faldende tendens op igennem 1990'erne. Ser man på hvilke ordninger vælgerne bakker mest op om, målt ved at spørge, hvordan de ser på udgifterne til områderne, viser det sig, at det især er de universelle ordninger, der nyder stor støtte fra vælgerne: sundhed, ældrepleje, folkepension og uddannelse er de mest populære udgiftsområder. Vælgerne er mere tilbageholdende med støtten til de behovsprøvede ordninger som boligsikring og kontanthjælp og til en vis grad også arbejdsløshedsdagpenge, et mønster, der har været meget stabilt i de ca. 20 år, hvor disse spørgsmål er stillet.

Disse resultater er i god overensstemmelse med de klassiske teorier om den universelle velfærdsstat. Man kan forsigtigt slutte, at det er de universelle ordninger, der sikrer den store opbakning til velfærdsstaten. En velfærdsstat, der kun bestod af de behovsprøvede ordninger, ville ikke have den samme brede opbakning. I den forbindelse er det også bemærkelsesværdigt, at hvis man spørger vælgerne i Danmark, hvad velfærdsstaten skal tage sig af, prioriterer de ikke omfordeling særligt højt. De lægger mere vægt på, at den tager sig af de gamle og de syge. En rimelig tolkning af disse resultater er, at vælgerne ikke prioriterer de velfærdspolitiske mål og resultater, som de mener, er opfyldt i rimelig grad. Dernæst giver også disse svar god støtte til teorierne om den universelle model: Den brede befolkning støtter især det der plausibelt kan komme alle til gode, herunder dem selv og deres nærmeste. Hvad angår vælgernes velfærdsholdninger kan man endelig pege på, at de fleste undersøgelser viser, at danskerne typisk foretrækker mere service på centrale områder frem for lavere skatter. Om end spørgeskemadata muligvis ikke kan give et autoritativt svar på sammenhængen mellem udgiftspræferencer og betalingslyst, vidner resultaterne om en generel stor betalingsvillighed (Goul-Andersen, 2003a).

Studier af holdningerne til de skandinaviske velfærdsstater minder om de danske resultater for så vidt, at de også viser en klar tendens til, at brede universelle ordninger har den største støtte. Rothstein viser, at de svenske borgere har langt mere positive holdninger til universelle velfærdsprogrammer end programmer baseret på behovsprøvnings (Rothstein, 1998: s. 167). Rothsteins forklaringer udi den universelle models substantielle og procedurelle legitimitet har vi allerede berørt i tidligere afsnit. En væsentlig pointe fra denne litteratur er således, at når skandinaviske borgere accepterer en omfordelende velfærdsstat, og accepterer at betale en relativ høj skat, skyldes det ikke, at skandinaviske borgere er mere altruistiske end borgere i andre lande, eller at borgerne har en særlig høj moral. Det kan heller ikke forklares ved, at skandinaviske borgere i relativt høj grad har præferencer for økonomisk og social lighed. Forklaringen synes snarere at være, at universelle velfærdsprogrammer adresserer risici på en særlig måde, og at alle borgere får en aktie i velfærdsstaten og oplever at være i samme båd, når sundhedsvæsen, ældrepleje eller uddannelse diskuteres. Det er derfor delvist forkert, når man taler om, at middelklassen er blevet 'bestukket' med en række generøse ydelser. Pointen er snarere, at holdningerne til de universelle ydelser er ens på tværs af forskellige indkomstgrupper, og at diskussionen – på godt og ondt – er afkoblet fra folks faktiske bidrag til den fælles kasse.

Studier af de mere overordnede holdninger til velfærdsstater synes til dels også at bekræfte de præmisser, der ligger i regimetankegangen. Residuale velfærdsstater nyder væsentlig mindre opbakning end de universelle, men de kontinentale nyder også stor støtte (Svallfors, 1998).

Endelig kan nævnes, at hollandske undersøgelser af blandt andre Wim van Oorschot viser, at andre forhold også er afgørende for folks holdninger til velfærdsprogrammer. Blandt andet spørgsmålet om reciprocitet ('noget-for-noget'), og hvorvidt det opleves, at man selv kan og bør gøre noget ved sine problemer, er centrale for synet på offentlige ydelser. Disse resultater passer fint med det mønster, man finder omkring, hvilke ydelser der har stor opbakning, nemlig dem der relaterer sig til f.eks. sygdom og alderdom. Der er således en række andre karakteristika ved de mest populære universelle ydelser, der kan bidrage til at forklare den brede støtte, de nyder

Dynamiske og statiske konsekvenser af den universelle velfærdsmodel

Som nævnt indledningsvis har effektstudier ikke været kernen i politologisk og sociologisk velfærdsstatsforskning, men efterhånden er der kommet en del studier, der giver grundlag for at sige noget om den universelle velfærdsstatsmodels konsekvenser for økonomisk ulighed, lighed mellem kønnene, medborgerskabet, og velfærdsstatens samspil med markedet.

Økonomisk ulighed og omfordeling

Spørgsmålet om fordelingsmæssige konsekvenser er centralt og ønsket om omfordeling af samfundets ressourcer har været et kernepunkt i den politiske kamp om velfærdsstaten. Udgangspunktet for den politologiske og sociologiske forskning er en påvisning af, at indretningen og finansieringen af offentlige ydelser markant ændrer den økonomiske fordeling, som markedet skaber. De vestlige lande varierer på graden af markedsskabt ulighed, men variationen er langt større, når man ser på indkomstfordelingen efter skat og offentlige ydelser. I nogle lande reduceres de markedsskabte uligheder væsentligt, i andre næsten ikke. Som vist af bl.a. Bradley m.fl. (2003) gør politik, i form af den måde man indretter velfærdsstaterne på, en forskel.

Omfordelingsparadokset

Umiddelbar kunne man fristes til at tro, at graden af omfordeling i universelle velfærdsstater er begrænset. Man kan i den offentlige debat tit høre bemærkninger om, at den danske velfærdsstat giver fra de 90 pct. rigeste til de 90 pct. fattigste, hvilket antyder, at den reelt ikke omfordeler. Forskningen i de fordelingsmæssige effekter af de forskellige velfærdsmodeller viser imidlertid, at sådanne antydninger af manglende omfordeling i den universelle velfærdsmodel ikke holder for en nærmere betragtning. Lande med universelle velfærdsstater har den største økonomiske lighed. Det har Korpi og Palme (1998) beskrevet som "omfordelingsparadokset", man får øjensynligt mest omfordeling ved at give de rige velfærgoder. Forklaringen er, at svagt indkomst-afhængige ydelser fortrænger stærkere indkomst-afhængige ydelser, og at universelle ensartede ydelser i højere grad finansieres af de bedrestillede. Begge dele fører til omfordeling.

Det centrale for at forstå disse umiddelbart overraskende sammenhænge er ifølge Bo Rothstein, at omfordelingseffekterne af offentlige ydelser både er en funktion af, hvor megen omfordeling man får pr. skattekrone, og hvor mange skatte kroner der går igennem de offentlige kasser (se Rothstein, 1996 og Korpi & Palme 1998). Alt andet lige giver en velfærdsstat med

ydelse målrettet de svageste mere omfordeling per krone end den universelle, men de universelle velfærdsstater bruger så mange skattekrone, at de alt i alt er væsentligt mere omfordelende. Skattesystemet spiller her en rolle, idet et progressivt skattesystem naturligvis er stærkt omfordelende, men næsten uanset skattesystemets indretning vil de økonomisk bedrestillede betale mest i skat målt i kroner og øre. Selv ved en svag forfordeling af de dårligst stillede på ydelsessiden vil der derfor være tale om omfordeling (Goul Andersen 2003b, 42-45).

Kan omfordelingen effektiviseres?

Disse indsigter rejser selvsagt spørgsmålet, om man kan indrette en velfærdsstat, hvor hver skattekrone er stærkt omfordelende, og hvor der er skattekrone nok til at sikre en høj omfordeling. Forskningen på området, f.eks. Karl Ove Moene & Michael Wallerstein (2003), viser således, at der er stor forskel i omfordelingseffekter af forskellige velfærdtydelser, og man kunne forestille sig, at velfærdsstaten koncentrerer sig om de stærkt omfordelende ydelser. Kunne man således finde en velfærdsstatsmodel, der i omfordelmæssig henseende er mere effektiv end den universelle, hvor der skal mange skattekrone igennem systemet for at opnå høj grad af omfordeling? Teoretisk er det naturligvis muligt at konstruere en sådan model, men spørgsmålet er om de empirisk kan tænkes.

Korpi og Palme (1998) peger på, at der er en sammenhæng mellem graden af omfordeling pr. krone, og hvor mange offentlige kroner der kan skabes opbakning til. Denne sammenhæng skabes af de politiske feed-back mekanismer, der er diskuteret ovenfor. Den engelske velfærdsforsker Richard Titmuss formulerede allerede i 1950'erne tanken om, at "welfare for the poor is poor welfare", eller med andre ord at en velfærdsstat, der kun er for de fattige, bliver en ringe velfærdsstat også for de fattige. Problemet er, at hvis velfærdsstaten kun giver ydelser til de dårligst stillede, f.eks. gennem et kontanthjælpssystem, vil middelklassen ikke kunne mobiliseres til at kæmpe for højere ydelser. Og politikerne vil ikke vinde mange stemmer på sagen. Vælgerundersøgelserne viser netop, at de behovsprøvende ordninger har den ringeste opbakning. Hvis der skal være accept af et kontanthjælpssystem på et højt niveau, som er stærkt omfordelende, så kræver det, at det er en del af et velfærdssystem, der ellers giver høje ydelser. Et system, hvor omfordelingen bygger på ren altruisme og den gode vilje, vil ikke være politisk levedygtigt. Det er præcis den type diskussioner, som den universelle velfærdsstat langt hen ad vejen undgår.

Omfordeling i den universelle velfærdsstat kan på den måde betragtes som en sidegevinst. Den politiske debat i en skandinavisk velfærdsstat føres ikke med udgangspunkt i et omfordelingsperspektiv – hvor meget er de bedrestillede villige til at give til de dårligst stillede? De

brede og politisk vigtige befolkningsgrupper rejser ikke diskussionen, og politikerne har ikke meget at vinde ved at rejse den. Ifølge teorien er det netop fraværet af denne type diskussioner, der sikrer et højt niveau for omfordeling. De danske vælgerundersøgelser viste som sagt også, at danskerne ikke er specielt optaget af omfordeling. Som påpeget af Rothstein får man i stedet en diskussion om, hvad en rimelig levestandard, social sikring og service er for en samfundsborger. En sådan diskussion trækker en stor offentlig sektor med sig, og dermed stor omfordeling, selvom omfordelingen pr. skattekrone ikke nødvendigvis er høj. Pointen er imidlertid, at man kun i begrænset omfang kan ”optimere” systemet ved at fjerne de ydelser, der ikke er særligt omfordelende. Præcis, hvor meget man kan fin-tune velfærdsstaten, er dog svært at sige på baggrund af forskningen.

Ligestilling og køn

Noget af den stærkeste kritik af Esping-Andersens regimeperspektiv er kommet fra kønsforskere. De har kritiseret regimeperspektivet for at være mere eller mindre kønsblindt og ude af stand til at analysere velfærdsstatens effekter i forhold til lighed og ulighed mellem kønnene. Kritikken rammer dog ikke kun Esping-Andersen, men er en bredere kritik af en forskningstradition, som har fokuseret på velfærdsstatens evne til at skabe lighed mellem individer, klasser, medborgere og generationer, men altså i mindre grad mellem kønnene. Jane Lewis (1997) har f.eks. peget på, at når velfærdsstaten analyseres med udgangspunkt i Esping-Andersens fokus på relationen mellem lønarbejde og velfærd, belyses ikke den del af velfærden, der produceres som uformelt arbejde i husholdningerne i form af børnepasning og omsorgsarbejde. Denne uformelle del af velfærden er såvel historisk som aktuelt blevet skabt af især kvinder. Desuden er integration på arbejdsmarkedet som regel forbundet med adgang til flere og bedre ydelser fra velfærdsstaten. Som eksempel kan i dansk sammenhæng nævnes arbejdsløshedsforsikring samt arbejdsskade- og ulykkesforsikring. Eftersom mændene normalt har en stærkere position på arbejdsmarkedet end kvinderne, er resultatet, at mænds sociale rettigheder tenderer mod at være mere udviklede end kvindernes sociale rettigheder, som delvist opnås gennem den mandlige ægtefælle.

Med øje for kønsdimensionen

De nævnte kritikker mod mainstream forskningen har givet anledning til at udvikle alternative analyseperspektiver, som netop skal belyse, hvorvidt kvinder har mulighed for at opnå sociale og økonomiske rettigheder på samme vilkår som mænd. De kønsorienterede analyseperspektiver findes

i flere varianter, der imidlertid ikke er vidt forskellige. Som eksempel kan nævnes perspektiver udviklet af to svenske velfærdsstatsforskere, Diane Sainsbury og igen Korpi, sidstnævnte har således taget udfordringen fra kønsforskningen op.

Ifølge Korpi (2000) kan velfærdsstaten være institutionaliseret på en sådan måde, at den understøtter den traditionelle kernefamilie, hvor manden typisk er fuldtidsarbejdende, mens kvinden har et primært ansvar for hjemmet og i øvrigt en forholdsvis marginal tilknytning til arbejdsmarkedet. Denne model kaldes hos Sainsbury (1996) en "male breadwinner model", hvor kvindernes sociale rettigheder knytter sig til familien og ægtemanden. Alternativet er at indrette velfærdsstaten med henblik på at støtte familier med to indkomster. Her anlægges velfærdspolitikken på at støtte kvindens deltagelse på arbejdsmarkedet og at tillade begge køn at kombinere forælderrollen med betalt arbejde på fuld tid. Modellen bygger på det universelle princip, hvor individet er ydelsesenheden i velfærdsstaten, hvilket forsyner kvinden med sociale rettigheder uafhængigt af manden. En sidste mulighed er en residual velfærdsstatsmodel med beskedne sociale rettigheder, hvor det i praksis bliver markedet, der regulerer forholdet mellem kønnene.

Selvom udgangspunktet for forskningen i køn og velfærdsstat altså var en kritik af regimeperspektivet, så er de inddelinger af velfærdsstater, som denne forskning har leveret, meget lig Esping-Andersens velfærdsstatsregimer. Målt på den velfærdsstatslige kønspolitik udskiller Korpi de residuelle angelsaksiske velfærdsstater som markedsorienterede modeller. En anden gruppe består af de kontinentaleuropæiske lande, som kommer tættest på at have institutionaliseret en "male breadwinner" model. Endelig karakteriserer Korpi de skandinaviske lande som to-forsørgermodeller, hvor velfærdsstaten har overtaget en række traditionelle velfærdsfunktioner fra familien og integreret kvinderne på arbejdsmarkedet.

Effekterne af to-forsørgermodellen

Ifølge kønsforskningen følger ulighed mellem kønnene ret systematisk velfærdsmodellerne, og det afgørende er kvinders muligheder for deltagelse på arbejdsmarkedet. Uligheden er højst i de kontinentaleuropæiske lande, hvor kvindernes sociale rettigheder knytter sig til ægtemanden, medium i den angel-saksiske verden og lavest i de skandinaviske lande.

Kønsforskningen peger således ret entydigt på lande med velfærdsstater organiseret efter to-forsørgermodellen eller den universelle velfærdsmodel, som de "kvindevenlige samfund", som den norske politolog Helga Maria Hernes har karakteriseret dem. Hun argumenterede for, at denne

kvindevenlighed var en kombineret effekt af kvindernes politiske mobilisering og gennemførelsen af politiske tiltag, som direkte har haft til formål at skabe lighed mellem kønnene. Nogle af de vigtigste politiske tiltag i så henseende har været omfattende børnepasningsmuligheder på fuld tid for alle børn i førskolealderen og ret til betalt forældreorlov (Hernes, 1987; Borchorst & Siim, 2002). Sådanne velfærdsydelse tillader, at kvinderne kan deltage på arbejdsmarkedet, og at fuldtidsarbejde kan kombineres med forælderollen. Børnepasningsmuligheder findes også i andre velfærdsstater, men er ikke i samme omfang et egentligt velfærdsstatsligt tilbud til alle forældre. I de kontinentaleuropæiske lande er børnepasningen ofte et tilbud til børn i 3-6 års alderen. I mange tilfælde er der tale om et formiddagstilbud, som er baseret på, at børnene spiser frokost i hjemmet, fordi det under alle omstændigheder forudsættes, at kvinderne er hjemmegående. En faktor som undertiden overses i den sammenhæng er, at mulighederne for at kombinere familie- og arbejdsliv ikke kun afhænger af pasningstilbud til børnene, men også at velfærdsstaten varetager pleje- og omsorgsarbejde for den del af den ældre generation, som har behov for dette. I det omfang opgaven placeres hos familien, bliver det ofte en opgave, som også varetages af kvinden, hvilket yderligere besværliggør hendes muligheder for ordinært lønarbejde.

En af de gennemgående konklusioner fra den kønsorienterede velfærdsstatsforskning er med andre ord, at en 'de-familieret' velfærdsstat, hvor den offentlige sektor har overtaget en række traditionelle funktioner fra husholdningerne, er en forudsætning for kvinders ligestilling. Overtagelsen af de traditionelle familiefunktioner betyder, at kvinderne på nogenlunde lige fod med mændene kan 'kommodificeres' og deltage på arbejdsmarkedet og dermed opnå høje erhvervsfrekvenser samt de sociale rettigheder, der er knyttet til deltagelse på arbejdsmarkedet (Orloff, 1993). Yderligere konkluderer Korpi (2000), at de universelle velfærdsstater i højere grad end andre reducerer politisk ulighed, idet skandinaviske kvinder, særligt de danske og svenske, i forholdsvis høj grad er repræsenteret i parlamentet. Den klassiske magtressourceteoris påstand om, at velfærdsstaten har været vigtig for arbejderklassens politiske mobilisering i Skandinavien, kan således suppleres med, at den universelle velfærdsstat også synes forholdsvis velegnet til at skabe politisk lighed mellem kønnene.

Et andet vigtigt spørgsmål omkring velfærdsmodellens kønseffekter er spørgsmålet om, hvordan de påvirker fertiliteten. Da Esping-Andersen videreudviklede regimeperspektivet i 1999 med bogen *Social Foundations of Post Industrial Economies*, var han synligt bevidst om kønskritikken, og diskuterede nu tillige regimer i et kønsperspektiv. Her noterede han blandt andet, at sammenhængen mellem fertilitet og kvindelig beskæftigelse er præcist den modsatte af, hvad der

kunne forventes. Jo højere grad af kvindelig beskæftigelse, desto højere fertilitet. Sammenhængen skyldes især, at de stærkt de-familierede velfærdsstater i Skandinavien i den ene ende af skalaen tillader, at kvinderne kan kombinere fuldtidsarbejde med familieliv. I den anden ende af skalaen er de familieorienterede velfærdsstater i den sydlige del af Kontinentaleuropa. Her er kvinderne for det første forhindret i at deltage på arbejdsmarkedet på grund af manglende børnepasningsmuligheder. For det andet påhviler det i vid udstrækning familien at sørge for såvel 'børnenes' (helt op til omkring 30 års alderen) som de ældres velfærd. Ifølge Esping-Andersen påvirker dette fertiliteten i negativ retning, og han fastslog i en rapport til EU-formandsskabet i 2002, at kvindevenlige velfærdsprogrammer såsom billige børnepasningsmuligheder og fleksible muligheder for forældreorlov, er afgørende forudsætninger for bestræbelserne på (a) at opnå lighed mellem kønnene, (b) at sikre en høj kvindelig beskæftigelse som et af svarene på forsørgerbyrdeproblemet, og – som en tillægsgevinst – (c) at få en bredere skattebase.

Det kan i denne sammenhæng bemærkes, at der i velfærdsdiskussionen har været meget lidt opmærksomhed på sammenhængen mellem fertilitet og forsørgerbyrdeproblemet, herunder ikke mindst de incitament og samspilsproblemer, som man fra politisk hold kan påvirke.

Bagsiden af to-forsørgermodellen

Forskningen i køn og velfærdsstat har også peget på en bagside ved den ellers kvindevenlige universelle velfærdsmodel. Skandinaviske kvinders forholdsvis høje erhvervsfrekvens hænger tæt sammen med ekspansionen af velfærdsstatslige serviceydelser. Det betyder i praksis, at kvinderne er blevet ansat i velfærdsstaten til at udføre opgaver, som de traditionelt har taget sig af i familien nemlig børnepasning, pleje og omsorg. Det kønsopdelte arbejdsmarked, hvor mænd dominerer de relativt mere velbetalte jobs i den private sektor, mens kvinder dominerer i den offentlige sektor, udpeger kønsforskerne som et ulighedsproblem i sig selv (Siim, 1987).

Kønsopdelingen på arbejdsmarkedet synes også at påvirke holdningerne til velfærdsstaten. Den danske valgundersøgelse fra 2003 viser, at kvinderne er langt mere positive overfor velfærdsstaten end mænd, og at denne tendens er vokset siden slutningen af 1970'erne (Goul-Andersen, 2003a). Der er dog tale om holdningsforskelle, som til en vis grad er blevet udvisket i husholdningerne, idet de privatansatte mænd er gift med de offentligt ansatte kvinder.

En af de væsentligste konklusioner fra den kønsorienterede velfærdsstatsforskning er således, at de-familierede, individorienterede velfærdsstater i Skandinavien er kvindevenlige samfund. Det skal forstås på den måde, at kvinderne i relativt mindre grad betragtes som hustruer og mødre af det

velfærdspolitiske system, men på lige fod med alle andre betragtes som medborgere. Netop medborgerskabet og medborgerskabsperspektivet er også en central del af ikke mindst skandinavisk velfærdsstatsforskning.

Medborgerskab

Kort sagt går forskningen i velfærdsstaternes konsekvenser for medborgerskabet ud på at undersøge, hvorvidt og i hvilket omfang sociale og velfærdspolitiske rettigheder medvirker til at virkeliggøre borgernes politiske og demokratiske rettigheder. Formelt set har borgerne i alle vestlige demokratier lige rettigheder til at forsamle sig samt danne organisationer og foreninger, og de nyder ligeledes samme formelle politiske rettigheder til at stemme og påvirke politiske beslutninger gennem den demokratiske proces. Men det er velkendt, at der ofte er stor forskel på borgernes politiske deltagelse og dermed reelle muligheder for at påvirke. Nogle af de centrale variable, medborgerskabsforskningen har rettet søgelyset mod som forklaring på denne variation, er social baggrund, økonomiske ressourcer, arbejdssituation, køn, alder og uddannelse.

Mens forskningen i velfærdsstatsmodellernes konsekvenser for økonomisk ulighed og ligestilling mellem kønnene er forholdsvis omfattende, så er forskningen i konsekvenserne for medborgerskabet mere begrænset og udspringer stort set af den forskning, der er foregået i forbindelse med de skandinaviske magtudredninger (Peterson m.fl., 1989; Goul-Andersen, 2003b; 2004 (under udgivelse)). Det er også værd at hæfte sig ved, at der i et vist omfang er tale om indirekte effekter. Velfærdsstaten påvirker medborgerskabet, fordi den påvirker økonomisk ulighed og ligestilling mellem kønnene.

Medborgerskabsdiskussionen i velfærdsstatsforskningen forbindes dog især med den engelske velfærdsteoretiker T.H. Marshall, som i 1950'erne definerede medborgerskabet med udgangspunkt i sondringen mellem det civile medborgerskab, det politiske medborgerskab og det sociale medborgerskab. Ifølge Marshall er medborgerskabet gradvist udviklet med opnåelse af først civile, derefter politiske og endelig sociale rettigheder. Men udviklingen er foregået sideløbende med udviklingen af en kapitalistisk markedsøkonomi, og den har været konfliktskyldt, fordi kapitalismen tenderer mod at skabe sociale lagdelinger og ulighed. Marshall mente alligevel, at det er muligt at nærme sig idealet om et fuldt og lige medborgerskab i en kapitalistisk økonomi i kraft af udviklingen af sociale rettigheder. Medborgerskabet bygger altså på et sæt af civile, politiske og sociale rettigheder, men henviser også til udfyldelsen af disse, dvs. i hvilket omfang de formelle lige rettigheder omsættes i lige reelle muligheder.

Skandinavisk medborgerskabsforskning følger to strømninger, som er relevante i denne sammenhæng. Den første belyser medborgerskabets *vertikale* aspekter, dvs. relationen mellem borgerne og staten samt andre formelle politisk-demokratiske institutioner. Her samler interessen sig om, i hvilket omfang borgerne deltager i de demokratiske processer, i hvilket omfang de føler sig myndig- eller umyndiggjorte i forhold til de offentlige institutioner, og i hvilket omfang borgerne har tiltro til, at de faktisk kan påvirke de politiske beslutninger – hvor stor er så at sige borgernes politiske selvtillid. Dette perspektiv dominerer den svenske medborgerskabs undersøgelse, som blev gennemført under den svenske magtudredning i slutningen af 1980'erne (Petersson m.fl., 1989). I dansk sammenhæng blev perspektivet videreført i begyndelsen af 1990'erne, men også suppleret med et *horisontalt* aspekt, som yderligere belyser relationerne mellem borgerne (Andersen m.fl., 1993). Her bliver spørgsmålet om, hvorvidt borgerne har tillid til hinanden centralt, og problemstillingen er ikke mindst blevet aktualiseret med samfundsvidenskabens store interesse for social kapital de senere år.

Velfærdsstaten og det vertikale medborgerskab

I sammenligning med andre lande er de danske borgeres demokratiske deltagelse høj, ligesom danskerne sammen med de øvrige skandinaver udviser relativt høj grad af tillid til såvel parlamentet som politikerne. Der forekommer også at være et stort engagement og høj grad af politisk selvtillid. Forskningen på området lægger dog vægt på, at i forhold til de demokratiske idealer om fuld og lige deltagelse, er der godt stykke vej igen – særligt når det gælder ”det store demokrati”, hvor deltagelsen nærmest kun begrænser sig til deltagelse ved de tilbagevendende folketingsvalg. Ikke desto mindre kommer de skandinaviske lande ud som nogle af dem, der er karakteriseret ved at komme tættest på medborgerskabsidealene. Som en af årsagerne til de opløftende resultater peges der f.eks. på, at det danske dagpenge-system har vigtige demokratiske kvaliteter, når det gælder om at begrænse uligheden i politisk deltagelse. Dagpenge-systemet sikrer, at hovedparten af de ledige er ligeberettigede, aktive og tilfredse medlemmer af en fagforening. Der peges også på, at den universelle velfærdsstat, helt i forlængelse af Marshalls teorier, spiller en rolle, selvom det kan være svært at afgøre, hvor meget den betyder. Såvel de rent nationale som komparative undersøgelser af det vertikale politiske medborgerskab giver umiddelbart god støtte til hypotesen om, at dette fremmes med en universel velfærdspolitik og et velfærdssystem baseret på sociale rettigheder (Jf. Goul-Andersen, 2004 (under udgivelse)). Resultaterne er dog ikke entydige, og den komparative forskning i det vertikale medborgerskab er endnu begrænset.

Det horisontale medborgerskab og dannelsen af social kapital i universelle velfærdsstater

Hvad angår den horisontale del af medborgerskabet lægges fokus blandt andet på graden af tillid mellem borgerne. Dermed kan denne diskussion forbindes med spørgsmålet om velfærdsstaternes konsekvenser for dannelsen af social kapital. Det er en problemstilling, som er aktualiseret med en omfattende samfundsvidenskabelig diskussion, der netop foregår i disse år. Robert D. Putnam er den væsentligste figur i denne diskussion, og i hans definition af social kapital er spørgsmålet om tillid helt centralt, idet han definerer social kapital som sociale netværk og normer for reciprocitet og tillid, der udvikles i disse (Putnam, 1993; 2000). I denne forbindelse er diskussionen om tillid og social kapital interessant, fordi den kobles til medborgerskabsdiskussionen, men også fordi der i skandinavisk sammenhæng, især af Rothstein er argumenteret for, at universelle velfærdsprogrammer baseret på princippet om sociale rettigheder i sig selv kan producere tillid og social kapital (Rothstein, 2003).

Rothstein peger på, at borgernes oplevelser med velfærdsstatens institutioner har betydning for borgernes tillid til hinanden og til staten og dermed betydning for mængden af social kapital i et samfund. Tankegangen er, jf. diskussionen om velfærdspolitikens procedurelle legitimitet, at behovsprøvede offentlige institutioner, hvor socialarbejderen er nødt til at foretage en række skøn, lettere fører til, at borgerne får mistanke om vilkårlig behandling i det offentlige system, og at dette påvirker medborgernes holdninger til både offentligt ansatte og andre medborgeres pålidelighed. Der er altså en tæt sammenhæng mellem det vertikale og det horisontale medborgerskab. Antagelsen er, at medborgere som har mange erfaringer med behovsprøvede velfærdsinstitutioner, udviser lavere grad af mellemmenneskelig tillid end andre, mens borgere med mange erfaringer med universelle velfærdsinstitutioner baseret på sociale rettigheder, udviser højere grad af mellemmenneskelig tillid. Rothstein viser for Sveriges vedkommende, at der faktisk er en negativ tillidseffekt ved kontakt med behovsprøvede institutioner.

Med baggrund i ovenstående antagelser om velfærdsordningernes betydning for borgernes tillid til hinanden og dermed dannelsen af social kapital, kan vi også forvente, at de skandinaviske borgere har en del mere tillid til hinanden, end borgerne i f.eks. USA og Storbritannien. Jørgen Goul-Andersen viser i et af sine bidrag til den danske magtudredning, at en række surveyundersøgelser placerer de skandinaviske lande i toppen med hensyn til graden af borgernes tillid til hinanden – igen med Holland ret tæt på. Det svarer til hvad man kunne forvente, men teorien problematiseres af, at såvel USA som Storbritannien også ligger ret højt. Ser man på udviklingen

over tid, synes teorien dog at give mere mening, eftersom der har været et markant fald i borgernes sociale tillid i både USA og Storbritannien siden begyndelsen af 1980'erne, mens der kan konstateres en svag stigning i de fleste andre lande. Disse to lande har samtidig tilstræbt at residualisere velfærdsstaten med flere behovsprøvninger og målrettede ydelser (Goul-Andersen, 2003b og 2004 (under udgivelse)). Men der er naturligvis en lang række yderligere faktorer, der er afgørende for borgernes tillid til hinanden.

Den universelle velfærdsstat og markedet

Som afslutning på diskussionerne om effekterne af den universelle velfærdsmodel, kan det også være værd at fremhæve, at forskningen peger på den universelle velfærdsmodel som den mest markedskonforme, når man ser på ydelsesstrukturen.⁶ Netop fordi ydelserne er uafhængige af folks markedsindkomst, undgår man de samspilsproblemer, som er en følge af behovsprøvning. Hvis ydelserne er uafhængige af markedsadfærd, vil det ikke påvirke incitamenterne til at spare op eller tage et arbejde. Så snart folks markedsindkomst påvirker udbetalingen af offentlige ydelser, så er samspilsproblemer en uundgåelig konsekvens.

Det er klart, at graden af samspilsproblemer afhænger af niveauet for ydelserne. Hvis det er meget lavt, vil samspilsproblemer kun opstå for de allerdårligst stillede. Men disse problemer kan være alvorlige nok. I amerikansk sammenhæng peges der ofte på, at manglen på en offentlig sygeforsikring for hele befolkningen giver alvorlige samspilsproblemer for de dårligst uddannede og hæmmer deres lyst til at tage et lavtlønnet job. Folk på offentlig forsørgelse har nemlig adgang til sygeforsikring gennem "Medicaid" ordningen, men denne adgang forsvinder ved beskæftigelse, og da der sjældent er sygeforsikring tilknyttet lavtlønnede jobs, så kan dårligt uddannede amerikanere stå overfor valget mellem et job og ingen sygeforsikring på den ene side og bistandshjælp med en sygeforsikring på den anden, noget der ikke øger villigheden til at tage et job (se Wilkerson 2003). Sådanne problemer undgås med universelle ordninger.

⁶ Det er klart, at det høje skatteniveau, der følger med den universelle velfærdsstat, skaber markedsforvridninger.

De seneste 20-30 års udvikling og udfordringer

Sidst i 1970'erne og først i 1980'erne ændrede den politiske dagsorden omkring velfærdsstaten sig radikalt. Fra at være domineret af spørgsmålet om velfærdsstatens fortsatte udbygning, blev dagsordenen nu domineret af spørgsmål om reformer og nedskæringer, i nogle tilfælde sågar påstande om velfærdsstatens snarlige sammenbrud.

Ændringen på den politiske dagsorden slog kun langsomt igennem på den politologiske og sociologiske forskningsdagsorden. Helt frem til starten af 1990'erne var litteraturen domineret af studier af velfærdsstatens ekspansion – Esping-Andersens banebrydende bog er f.eks. fra 1990. De seneste 10 år har imidlertid budt på en enorm forskning om velfærdsstatens udvikling de seneste 20-30 år, og har overordnet taget udgangspunkt i to indsigter. Dels at den økonomiske kontekst for velfærdsstaterne har ændret sig. De er kommet under økonomisk pres, som også er afspejlet i den politiske debat. Dels at velfærdsstaterne har vist sig ret modstandsdygtige over for presset. Velfærdsstaterne har forandret sig, men denne forandring kan primært iagttages på policy- eller programniveau. Ser man derimod velfærdsstaterne i et større aggregeret perspektiv, springer stabiliteten i øjnene. Der er således ingen tegn på konvergens mellem velfærdsmodellerne. Deres forskelle synes næsten at være blevet mere udtalte. F.eks. har lande som USA og Storbritannien bevæget sig yderligere ud af det residuelle spor, de allerede var inde på.

Denne efterhånden omfattende forskning har givet betydelig indsigt i de politisk-institutionelle dynamikker omkring moderne velfærdsstater og i stort omfang kortlagt de faktiske forandringer i de vestlige velfærdsstater. Der findes to hovedspor inden for forskningen, der er værd at fremhæve.

Den ene type af litteratur har lagt vægt på at udforske politikernes muligheder for at gennemføre velfærdsstatsreformer. Den litteratur, hvis begyndelse meget klart kan dateres til en række publikationer fra den amerikanske velfærdsforsker Paul Pierson midt i 1990'erne, tager udgangspunkt i, at velfærdsstatsreformer generelt er en politisk svær manøvre. Herudfra har han udforsket de politiske betingelser, hvorunder det alligevel kan lade sig gøre. Disse politiske mulighedsbetingelser er blandt andet betinget af, hvilken type velfærdsstatsregime, der er tale om.

Den anden type af litteratur, som kaldes komparativ politisk økonomi, bevæger sig i grænselandet mellem økonomi og politik. Her har man i højere grad beskæftiget sig med at forstå det pres eller de udfordringer, som velfærdsstaterne står overfor. Denne litteratur har taget økonomiske problemstillinger op, men med udgangspunkt i at indretningen af velfærdsstaterne eller

typen af velfærdsstaten er afgørende for, i hvor høj grad og på hvilken måde – hvis overhovedet – samfundsmæssige ændringer såsom globalisering og demografiske forandringer udgør et problem for velfærdsstaterne. Samtidig har denne litteratur også beskæftiget sig med de forskellige velfærdsstatstypers evne til at håndtere disse udfordringer.

I begge typer forskning spiller ideen om velfærdsstatsmodeller eller regimer en væsentlig rolle, men det er som uafhængig variabel. De forskellige modeller påvirker de politiske muligheder for reform samt graden og karakteren af de udfordringer, velfærdsstaterne står overfor.

I det følgende vil de centrale indsigter fra disse to typer litteratur blive skitseret med hovedvægt på, hvad litteraturen har at sige om den universelle velfærdsmodel. Sammen med litteraturen om velfærdsstatsregimers politiske dynamikker giver det et godt udgangspunkt for at diskutere udviklingen i Danmark de seneste 30 år.

Skyldsunddragelse og de politiske muligheder for velfærdsstatsreformer

Megen velfærdsstatsforskning de seneste 10 år har handlet om de politiske mulighedsbetingelser for velfærdsstatsreformer.⁷ Udgangspunktet for Paul Piersons studier midt i 1990'erne var velfærdsudviklingen under Margaret Thatcher og Ronald Reagan i 1980'ernes Storbritannien og USA. Begge havde grundlæggende velfærdsreformer på det politiske program, men måtte ofte opgive reformforsøg på grund af massiv politisk modstand. At reformere velfærdstater er en politisk meget vanskelig manøvre, som ifølge Pierson handler om at undgå politisk skyld/ansvar (Pierson, 1994; 1996). Når det er så vanskeligt skyldes det flere forhold. For det første er selve det at tage en ydelse fra nogen med henblik på f.eks. at lette skatten for de mange grundlæggende upopulært. De, der mister deres ydelse, vil opleve en væsentlig forringelse og derfor bruge det som udgangspunkt for politisk aktivitet såsom ændret stemmeadfærd eller demonstrationer, mens de, der kunne få fordelene, f.eks. skatteyderne, knapt vil bemærke det, fordi fordelene spredes på alle skatteydere. Denne asymmetri forstærkes yderligere af, at mennesker typisk reagerer stærkere på, at noget bliver taget fra dem end på, at de får noget. Velfærdsstatsreformer vil derfor møde stærk modstand fra dem, der mister noget, men få ringe støtte fra dem, der kan få fordel af det.

For det andet peger Pierson på, at velfærdsstaten i kraft af sin vækst har skabt sin egen politiske opbakning, som gør det uhyre vanskeligt at reformere den. Her tænkes på to ting. For det første nyder velfærdsstaten generelt stor opbakning hos vælgerne, som med tiden har indrettet deres liv i tråd med de reguleringer og incitamenter velfærdsstatens institutioner har skabt. For det andet

⁷ Hvad der skal forstås ved velfærdsstatsreformer, har været genstand for en debat inden for denne litteratur. I denne sammenhæng er det værd at hæfte sig ved, at reformer skal forstås negativt, typisk som nedskæringer.

har velfærdsstatens vækst skabt en række stærke producent- og klientgrupper, der har en interesse i at forsvare status quo. Et eksempel på det første er de offentligt ansattes fagforeninger, mens Ældresagen er et eksempel på det sidste. Begge typer af grupper er opstået omkring de velfærdsstatslige programmer og institutioner.

Den temmelig omfattende litteratur, der fulgte i kølvandet på Pierson, har langt hen ad vejen fulgt hans udgangspunkt om, at velfærdsstatsreformer grundlægende er upopulære, og at politikerne må fokusere på skyldsunddragelse, se Green-Pedersen & Haverland (2002). Dermed er Piersons fokus på kortsigtede elektorale overvejelser som centrale for politikeres beslutninger om reformer også blevet udgangspunkt for den efterfølgende forskning. Forskningen i kølvandet på Pierson har dog fokuseret mere på de politiske mulighedsbetingelser for reformer. F.eks. har man fremhævet, at karakteren af den indbyrdes konkurrence mellem de politiske partier. Socialdemokratiske partier i regering har således vist sig mere tilbøjelige til at gennemføre reformer, hvis de konkurrerer med borgerlige partier med en klar borgerlig profil, end hvis de konkurrerer med centrumorienterede kristeligt demokratiske partier med et historisk betinget pro-velfærdsstatsimage. Rationalet er, at mens alle partier oplever en tilskyndelse til gøre noget ved økonomiske problemer og dårligt fungerende velfærdsprogrammer, så er det kun, hvis en regering kan undgå alvorlige politiske tab, at den vil turde gennemføre 'nødvendige' reformer.

Litteraturen har imidlertid også påpeget, at typen af velfærdsstatsregime betyder noget i den forstand, at bestemte måder at indrette velfærdsstater på kan forstærke de politiske vanskeligheder ved reformer. Mens litteraturen om velfærdsstatsregimer fokuserede meget på ydelsernes indretning, så har reformlitteraturen i højere grad fokuseret på organisation og finansiering. Litteraturen har således peget på, at hvis ydelser, som det typisk er tilfældet i kontinentale velfærdsstater, er finansieret gennem sociale bidrag og er styret af arbejdsmarkedets parter og især af fagforeningerne, så vanskeliggøres reformer, se Palier (2000) og Bonoli, George & Taylor-Gooby (2000). Hvis fagforeningerne har stor politisk indflydelse på en ordning, så har de typisk vist sig som meget stærke modstandere af reformer og med stor evne til at mobilisere deres medlemmer. Kampen for velfærdsordninger bliver en del af den almindelige kamp for bedre løn og ansættelsesvilkår. Hvis spørgsmålet om velfærdsordninger omvendt er et spørgsmål, som primært afgøres af det politiske system, står fagforeningerne mere på sidelinjen og ser ikke på samme måde velfærdsstatsordningerne som et kerneelement i deres faglige kampe – og under alle omstændigheder vil de ikke have tilsvarende muligheder for at blokere reformerne

Spørgsmålet om organisering af velfærdsordninger er ofte tæt sammenvævet med spørgsmålet om finansieringen. Ordninger, der er finansieret gennem sociale bidrag, er ofte styret af arbejdsmarkedets parter, især fagforeningerne. Sociale bidrag er endvidere med til at forstærke opfattelsen af, at nedskæringer tager noget fra folk, som de selv har betalt for – og det uanset om ordningerne modtager store offentlige subsidier. Betalingen af bidrag kommer til at fungere som et løfte om en ganske bestemt ydelse, uanset om ens bidrag reelt svarer til de ydelser, man forventer, og det forstærker typisk opfattelsen af reformer som urimelige. Et dansk eksempel på denne dynamik er regeringens forslag om besparelser i arbejdsløshedsdagpengene i efteråret 2003 i forbindelse med forhandlingerne om finansloven. Som bekendt blev de taget af bordet igen, blandt andet fordi det blev hævdet, at det var et anslag mod 'en forsikring'. I bidragsfinansierede systemer er der samtidig en tendens til, at man løser finansielle problemer ved at hæve bidragene eller ved at øge de statslige tilskud til ordningerne frem for at diskutere ydelsernes niveau. Bidragsforhøjelser kan typisk legitimeres med øgede udgifter. Sådanne mekanismer findes selvsagt også i systemer som de skandinaviske, hvor man betaler gennem generelle skatter, men litteraturen peger på, at øremærkning af bidrag er med til at forstærke den politiske modstand mod reformer.

Samlet har forskningen i velfærdsstatsreformer altså peget på, at indretningen af velfærdsstatsordninger er en af de faktorer, der påvirker de elektorale overvejelser som politikere gør sig i forbindelse med velfærdsstatsreformer. Reforme er altid vanskelige, men disse vanskeligheder forstærkes, hvis ordningerne er finansieret gennem øremærkede bidrag og styres af arbejdsmarkedets parter.

Til trods for vanskelighederne med at reformere og selv om der ikke er gennemført mange radikale reformer, er det i stigende grad blevet hævdet, at summen af de mange mindre reformer samt de ændringer, som vedtagne reformer af åre vil føre til, har ført til et markant sporskifte i mange velfærdsprogrammer. Ikke mindst på pensionsområdet har mange lande vedtaget og er i gang med at implementere reformer, som Piersons generelle reformpessimisme ikke synes fuldt at kunne redegøre for.

Velfærdsstatsmodellens politiske økonomi

Det andet centrale spor i de senere års velfærdsstatsforskning har været forskning i, hvordan forskellige velfærdsmodeller bestemmer (a) karakteren og graden af de økonomiske udfordringer, som forskellige velfærdsstater står overfor, samt (b) deres evne til at håndtere udfordringerne. Den type forskning ser velfærdsstatsregimer som bredere end bare et spørgsmål om indretningen af en

række sociale ordninger. Indretningen af landenes arbejdsmarkeder og deres økonomier i det hele taget spiller sammen med indretningen af velfærdsstaterne, og regimer referer således bredere til disse politisk-økonomiske strukturer, ja faktisk til samfundsmodeller.

Denne litteratur har generelt fremhævet, at udfordringerne til velfærdsstaterne hovedsageligt er interne af natur, se f.eks. Scharpf (2000), Huber & Stephens (2001) og Esping-Andersen (1999). De har at gøre med faktorer som demografiske forandringer, ændrede familiemønstre, statsgæld osv. Eksterne faktorer som EU og globalisering fremhæves i reglen ikke som de væsentlige udfordringer for velfærdsstaterne – i hvert tilfælde højst indirekte. I stedet har litteraturen fokuseret på, hvordan de forskellige velfærdsstatsmodeller bredt forstået har formet karakteren af det interne pres, forskellige velfærdsstatsmodeller står overfor. Et illustrativt eksempel på denne type af studier er den danske Harvard professor Torben Iversens arbejde omkring de problemer som forskellige velfærdsstatsmodeller står overfor (Iversen & Wren 1998). Udgangspunktet er, at forskellige velfærdsstatstyper afbalancerer grundlæggende hensyn på forskellige måder. Det drejer sig om økonomisk lighed, høj beskæftigelse og størrelsen af de offentlige udgifter. Disse tre hensyn er vanskelige at tilgodese på samme tid, og de forskellige velfærdsstatsmodeller har vægtet dem forskelligt. De residuelle velfærdsstater har satset på en lille velfærdsstat, som er nem at finansiere og på at skabe servicejob gennem lave minimumslønninger. Gevinsten en høj beskæftigelse, mens prisen er høj økonomisk ulighed. De kontinentale velfærdsstater har fastholdt et reguleret arbejdsmarked med høje minimumslønninger og en velfærdsstat, som på servicesiden ikke har været særligt udbygget og derfor (ifølge Iversen) mulig at finansiere. Denne model sikrer relativ beskeden ulighed, men prisen har været lav beskæftigelse især for kvinder. Den universelle velfærdsmodel har satset på høj beskæftigelse og lav ulighed gennem en meget udbygget velfærdsstat, der både omfordeler og skaber jobs, men svagheden er, at det har krævet en stor offentlig sektor og et højt skattetryk.

Iversens analyse er typisk, idet den understreger, at velfærdsstatens udfordringer er regimespecifikke. Indretningen af velfærdsstaten er afgørende for de udfordringer, man står overfor. Litteraturen fremhæver samtidig, at det især er de kontinentaleuropæiske velfærdsstater, der står med de store problemer. Den lave beskæftigelse, som fremhæves af Iversen og litteraturen i det hele taget stiller de kontinentaleuropæiske lande svagt. Dertil skal også lægges, at modellen, som tidligere fremhævet, gør det svært for kvinder, at kombinere arbejdsliv og børn. Som allerede fremhævet i forbindelse med gennemgangen af modellen, understøtter den universelle velfærdsmodel en høj erhvervsfrekvens for især kvinder, men også for mænd i slutningen af deres

arbejdsmarkedskarriere. Til trods for de hjemlige problemer med tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er problemet mindre end i de kontinentaleuropæiske lande.

Forskningen med udgangspunkt i komparativ politisk økonomi peger samlet set på den universelle velfærdsmodel som den økonomisk mest robuste af velfærdsmodellerne, primært fordi den understøtter et højt beskæftigelsesniveau.⁸ Modellens akilleshæl er klart det høje skattetryk og spørgsmålet om finansieringen af velfærdsstaten samt de negative konsekvenser for produktiviteten, der følger af en stor offentlig sektor (Baumol-effekt). Det økonomiske uvejr som Danmark var ude i først i 1980'erne med bl.a. stort underskud på de offentlige budgetter, og Sveriges problemer 10 år senere kunne tyde på, at denne akilleshæl var ret så fundamental, men litteraturen har også fremhævet, at begge lande faktisk har været i stand til at få styr på de offentlige udgifter, og at problemer ikke nødvendigvis skyldes svagheder ved velfærdsmodellen, men fejlslagen økonomisk politik. De kontinentaleuropæiske lande synes derimod at være låst væsentligt mere fast i "welfare without work" problematikken.

Politisk-økonomi traditionen har især en vigtig pointe ved at fremhæve, at velfærdsregimer må ses som noget bredere end blot spørgsmålet om indretningen af de sociale ordninger. Ikke mindst for et land som Danmark med de mange overenskomstbaserede ydelser er dette en relevant betragtning. Der er mange eksempler på den gensidige afhængighed mellem arbejdsmarked og velfærdsordninger: Når der på det danske arbejdsmarked er relativt ringe jobsikkerhed, hvilket fremmer mobiliteten, skyldes det netop et relativt generøst dagpengesystem med rig mulighed for hjemsendelser og supplerende dagpenge (efterårets forsøg på at dæmme op herfor, bar som bekendt ikke frugt). Det betyder så også, at stramninger i det sidstnævnte kan skabe pres for at opnå større jobsikkerhed – det er blandt andet derfor at man i en række situationer kan se arbejdstagere og arbejdsgivere gøre fælles front mod foreslåede forringelser.

Når man ser på det samlede velfærdsmix og samspillet mellem arbejdsmarked og velfærdsstat, står de kontinentaleuropæiske lande over for de største udfordringer. For universelle velfærdsstater med en offentlig sektor, der allerede er stor, er udsigten til et voksende skattetryk udfordringen.

⁸ Den residuelle model diskuteres i denne forbindelse kun i mindre omfang, ofte ud fra en underliggende præmis, om at den store økonomiske ulighed er uacceptabel.

Hvordan har den danske velfærdsstat udviklet sig under den økonomiske krise?

Diskussionen af de to typer forskning i velfærdsstatsreformer giver sammen med de indsigter i de politisk-dynamiske effekter omkring velfærdsmodeller, der blev præsenteret i afsnit 1 et grundlag for at diskutere de seneste årtiers udvikling i den danske velfærdsstat. Det er ikke hensigten at give en detaljeret gennemgang af udviklingen, men at præsentere nogle udviklingstendenser, der kan give anledning til reformovervejelser. Med udgangspunkt i en kort oversigt over, hvad der rent faktisk er sket, vil fokus være på to ting. For det første hvilke reformmuligheder den danske velfærdsstats indretning faktisk synes at have givet politikerne de seneste årtier. Dette knytter for det andet an til dels diskussionen om politiske mulighedsbetingelser for reformer og dels diskussion om den universelle velfærdsmodels politiske økonomi.

Hvad er der sket i Danmark – et overblik

Set i regime- eller modelperspektivet, har den danske velfærdsstat vist sig stabil, mens det er muligt at iagttage ganske væsentlige forandringer på programniveau. De seneste 30 år har budt på en blanding af reformer i form af nedskæringer og forbedringer på en række områder. Den nemmeste måde at få et overblik på, er ved at opdele perioden i tre delperioder nemlig 1973-1982, 1982-1993 og 1993-2001.⁹

Perioden fra 1973 til 1982 var præget af, at de store økonomiske problemer ikke for alvor blev set som en krise for velfærdsstaten. Hovedtendensen var en fortsat udbygning af velfærdsstaten med introduktion af ny bistandslov i 1976, pensionsreform i 1979 hvor 1/3 af pensionstillægget blev indregnet i grundbeløbet, forhøjelse af pensionstillægget og boligydelse til pensionisterne, jobskabelsesordningen i 1978, der reelt gjorde arbejdsløshedsdagpengene tidsubegrænsede og indførelsen af efterløn i 1979, som de mest markante eksempler. Problemerne med underskud på de offentlige finanser viste sig allerede i denne periode, men velfærdsstaten var kun udsat for én betydningsfuld indskrænkning nemlig indførelsen af indkomstafhængighed til børnepenge i 1977. Velfærdsstatsudviklingen var grundlæggende præget af en forventning om, at de gode økonomiske tider vendte tilbage, og at man delvist kunne forbruge sig ud af krisen

Regeringsskiftet i 1982 og de deraf følgende ændringer i den økonomiske politik betød nye tider for velfærdsstaten. Maksimumsatsen i dagpengesystemet og dermed efterlønnen blev fastfrosset i 3 år, hvilket i datidens samfund med 6-10 pct. inflation havde markante konsekvenser.

⁹ Det er stadig for tidligt at sige noget om perioden fra 2001 og frem. Oversigten bygger på Green-Pedersen 2002b og Goul Andersen 2002.

Der blev også indført karensdag og beskæringer i bistandssystemet. Denne periode med nedskæringer blev imidlertid kortvarig, og vedtagne nedskæringer i eksempelvis arbejdsløshedsforsikringen blev siden omgjort. Da de økonomiske konjunkturer vendte midt i 1980'erne, blev det starten på en periode med stribevis af forbedringer af overførselsindkomsterne. Dette var startet allerede i 1983 med en førtidspensionslov og blev fulgt op med børnefamilieydelsen i 1986, en række forbedringer af folkepensionen fra 1986 til 1988, afskaffelse af karensdagen, væsentlige løft i de maksimale dagpengesatser og efterlønnen i 1987, ny og langt mere gavmild SU for at nævne de mest markante eksempler. Mens perioden fra 1984/1985 og frem således var præget af markante forbedringer af overførselsindkomsterne, så var serviceudgifterne under anderledes stram styring og voksede kun omkring 5 pct. målt i faste priser i hele perioden, og man var i flere omgange i stand til at reducere serviceudgifterne målt i faste priser.

Perioden efter regeringsskiftet i 1993 bød på de samme forbedringer af overførslerne som i perioden før. De nye orlovsordninger, der kom i periodens start var den primære forbedring, men de blev ret hurtigt stort set fjernet igen. Til gengæld var det en periode med markant vækst i serviceudgifterne på ca. 19 pct. målt i faste priser. Perioden bød også på markante reformer af overførslerne. Arbejdsløshedsdagpengene blev strammet flere gange og mest markant er det, at ydelsesperioden i perioden mellem 1993 og 1998 blev reduceret til maksimalt 4 år, efter i praksis at have været tidsubegrænset. Efterlønsreformen fra 1998 med introduktion af individuel bidragsfinansiering er et andet eksempel, ligesom der blev gennemført stramninger af førtids- og folkepension. Decentraliseringen af tilkendelseskompetencen til førtidspension til kommunerne gennem 1990'erne kombineret med øget kommunal medfinansiering fik antallet af nytilkendelser til at falde markant. Omlægningen af folkepensionen i forbindelse med skattereformen i 1993 betød også, at de indtægtsafhængige pensionstillæg fik større vægt, hvilket på sigt med større udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner vil reducere udgifterne til folkepension. Alt i alt var det en periode med markante reformer af overførselsindkomsterne.

Samlet set har de sidste 30 år budt på lidt af hvert for den danske velfærdsstat. Der har været perioder med markante reformer af overførselsindkomsterne, særligt fra 1993 og frem, men også en del forbedringer. Servicesiden var præget af stram udgiftsstyring fra 1982 til 1993, men også markant vækst fra 1993 og frem. Ved siden af disse udviklingstræk skal yderligere to forandringer fremhæves nemlig udvidelsen af den aktive arbejdsmarkedspolitik efter 1993 og udbygningen af arbejdsmarkedspensioner fra 1989/1991. Den aktive arbejdsmarkedspolitik findes for så vidt allerede i en række af 1970'ernes og 1980'ernes tiltag, men er blevet væsentlig mere udtalt fra 1993

og frem og har været en integreret del af reformpolitikken op i gennem perioden. Aktivlinjen blev det politisk spiselige alternativ til ydelsesreduktioner og/eller en øget selv-finansiering. Resultatet var en faldende strukturledighed, som man i begyndelsen af 1990'erne (havde hævdet) var dobbelt så stor, som den reelt var ved udgangen af årtiet. Udvidelsen af arbejdsmarkedspensionerne var et emne fra 1984 og frem, men kom for alvor frem med overenskomsterne i 1991. Dermed blev årtiers diskussion om pensionsoverbygningen på folkepensionen bragt til ende, og den mest gennemgribende pensionsreform i efterkrigstiden var blevet gennemført. Af parterne på arbejdsmarkedet.

Kan den danske velfærdsstat styres?

Som sagt peger forskningen i velfærdsstatens politiske økonomi på at styringen af de offentlige udgifter er modellens akilleshæl. Hvis man ser det i forlængelse af den litteratur, som betoner de politiske problemer med at gennemføre velfærdsstatsreformer, kunne man formode, at styringen af velfærdsstatsudgifterne i Danmark er en umulig opgave. Den faktiske udvikling i Danmark giver nogen støtte til formodningen for så vidt, at politikerne selv i perioder med knappe ressourcer ikke holder sig tilbage med udvidelser af velfærdsstaten. Omvendt kan man pege på, at Danmark i forhold til en del andre lande bedre har været i stand til at reformere velfærdsstaten og i øvrigt også få balance på de offentlige udgifter.

Reformer og styring af velfærdsstater er grundlæggende en politisk vanskelig øvelse, det viser de danske erfaringer også. Efter perioden med nedskæringer i 1982-1983 kom Schlüter-regeringerne voldsomt i defensiven, hvilket var kraftigt medvirkende til den efterfølgende periodes kraftige forbedringer af overførslerne. Omvendt viser de danske erfaringer også, at reformer kan gennemføres under forskellige betingelser. Når nedskæringerne efter 1982 overhovedet var mulige skyldes det i høj grad en udbredt krisebevidsthed i befolkningen, og erfaringerne fra bl.a. Sverige først i 1990'erne peger også i retning af, at når først der er akut økonomisk *krisebevidsthed*, så er befolkningen villig til at acceptere i øvrigt upopulære reformer. Politikerne har på den måde et stort ansvar for ikke at underdrive udfordringerne (Green-Pedersen 2002a).

Den danske velfærdsmodel åbner imidlertid også nogle regimespecifikke politiske styringsmuligheder. De mange reformer efter 1993 viser, at når først der er bred partipolitisk enighed om reformer, så kan man bryde de politiske barrierer, som særligt fagbevægelsen udgør i de kontinentaleuropæiske lande. Den universelle velfærdsmodel koncentrerer beslutningerne om velfærdsstaten hos politikerne. Kortsigtede elektorale tilskyndelser stiller dem i en vanskelig

position i forhold til velfærdsstatsreformer, men i forhold til interesseorganisationer, så er de mere fokuseret på brede samfundsøkonomiske hensyn og bliver også holdt ansvarlige herfor af vælgerne. Derfor er reformkapaciteten alt andet lige større i en skandinavisk velfærdsmodel end i de kontinentale, hvor interesseorganisationer i form af især fagbevægelsen deltager mere direkte i de velfærdspolitiske beslutninger. Den meget begrænsede stigning i serviceudgifterne fra 1982 til 1993 viser også, at den decentrale opbygning af servicesiden af den danske velfærdsstat giver nogle muligheder for udgiftsstyring. Gennem de økonomiske aftaler med kommunerne var regeringen i stand til at skubbe ansvaret for økonomisk tilbageholdenhed over på amter og kommuner, der så stod overfor den politisk meget vanskelig opgave med prioritering mellem f.eks. børnepasning og skoler. Decentraliseringen giver alt andet lige de centrale politikere i universelle velfærdsmodeller nogle muligheder for at skubbe politisk ubehagelige beslutninger fra sig. På den anden side hjælper den centrale styring kommunalpolitikere til at tage ansvar for ubehagelige beslutninger, som de ellers vanskeligt ville kunne komme igennem med i forhold til vælgerne (Blom-Hansen & Pallesen 2001).

Samlet set peger erfaringerne fra især de seneste 20 år på, at styringen af udgifterne i en velfærdsstat som den danske er en politisk vanskelig opgave, hvor politikerne er under konstant pres. Omvendt åbner en sådan velfærdsstat også nogle styringsmuligheder, blandt andet i kraft af decentraliseringen af servicesiden. Den universelle velfærdsmodel koncentrerer velfærdspolitiske beslutninger hos de politiske partier, og kan de først blive enige om reformer, er de politiske barrierer imod dem begrænsede. Det velfærdspolitiske beslutningssystem i de skandinaviske lande indeholder kort sagt ganske få veto-points. Til gengæld er forudsætningen for gennemgribende reformer, at politikerne bilægger den politiske kappestrid på velfærdsområderne og undlader at høste kortsigtede politiske gevinster. Og det kan såmænd være vanskeligt nok.

Har den danske velfærdsstat bevæget sig væk fra den universelle model?

I relation til diskussionen om den danske velfærdsstat har bevæget sig væk fra den universelle velfærdsmodel, kan det være værd indledningsvis at gøre opmærksom på, at modeldiskussioner har ringe politisk interesse. Som eksempel kan nævnes, at et parti som SF, der bekender sig til den universelle velfærdsmodel, ofte støtter forslag om øget behovsprøvning af ydelser. De ændringer, der har påvirket den danske velfærdsstat som model, er derfor typisk gennemført uden smålig skelen til, om det vil skubbe den danske velfærdsstat væk fra eller tættere på den universelle model.

Ud fra modelovervejelser er der både ting, der peger i den ene og den anden retning. Nogle typer af ydelser er blevet mere universelle. Det gælder f.eks. SU systemet efter reformen midt i 1980'erne, og det gælder børnefamilieydelsen som i dag er på et noget højere niveau end 1970'ernes børnepenge til alle. Man kan også pege på, at 1990'erne udbygning af børnepasningen, som er en af grundene til serviceudgifternes vækst i perioden, er med til at understøtte kvindernes udearbejde.

Folkepensionen har udviklet sig mere tvetydigt. 1980'erne skubbede den i mere universel retning, idet indkomstprøvningen af pensionstillægget blev lempet, hvorved flere fik adgang til det. Omlægning af folkepensionen med den større vægt på pensionstillægget i forbindelse med skattereformen i 1993 trækker dog entydigt i den anden retning. Fastfrysningen af de maksimale dagpengesatser fra 1982 til 1985 har også medvirket til at forringe erstatningsgraderne for det store flertal, der rammer maksimumssatsen, og er dermed med til at skubbe den danske velfærdsstat i retning af en basal sikkerhedsmodel, hvorved tilskyndelsen til at tegne tillægforsikringer øges. Legitimiteten ved den ordinære arbejdsløshedsforsikring kan dermed komme i fare.

Den mest markante ændring af den danske velfærdsmodel er dog indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne i 1991. I kraft af, at arbejdsmarkedspensioner havde vundet udbredelse på store dele af det offentlige arbejdsmarked i 1950'erne og 1960'erne, var arbejdsmarkedspensioner den eneste realistiske løsning i 1980'erne (Green-Pedersen 2003). Uanset at indførelsen af dem således i høj grad var et resultat af udviklingen i årtierne før, er det en forandring, der på lang sigt kan have væsentlige konsekvenser for især folkepensionen. Modellen med arbejdsmarkedspensioner følger i høj grad en logik, hvor det offentlige, gennem primært folkepensionen, giver basal sikkerhed, mens yderligere pensionsdækning skal sikres gennem arbejdsmarkedspensioner eller privat opsparing. Ændringerne i folkepensionen i 1993 skubber yderligere i den retning, at folkepensionen er for de, der ikke har andet. Ud fra tankegangen om politiske feed-back mekanismer er der en risiko for, at opbakningen bag den basale tryghed, her folkepensionen, vil forsvinde, når flertallet får deres pensionsindkomst fra arbejdsmarkedspensioner. Der er imidlertid tale om et langsigtsperspektiv alene af den grund, at det tager nogle årtier, før de nye arbejdsmarkedspensioner kommer til at udbetale betydelige pensioner. Men vælgerundersøgelserne viser faktisk allerede tegn på faldende støtte til folkepensionen (Goul Andersen, 2003a).

Indførelsen af arbejdsmarkedspensioner er den mest markante forandring af den danske velfærdsstat de seneste årtier, og dette system indeholder en indbygget tendens til at skubbe

overførselsindkomsterne i den danske velfærdsstat i retning af et basalt sikkerhedssystem mere end en skandinavisk velfærdsstat. Udbygningen af serviceydelserne synes derimod at have fasttømret den del af den danske velfærdsstat som tæt på idealtypen.

Policy implikationer: Reformanvisninger på baggrund af forskningen

Vores overvejelser om policy implikationerne begynder med en kort opsummering af de centrale konklusioner, som kan udledes af denne rapport:

1) Den universelle velfærdsmodel beskrives som hoved regel ved følgende punkter

- Universelle overførselsindkomster
- Overførsler på et højt niveau evt. også indkomstrelaterede
- Universelle serviceydelser på et højt niveau, især børnepasning
- Individorienterede ydelser
- Statslig/offentlig organisering og skattefinansiering
- Stor vægt på høj beskæftigelse, herunder aktiv arbejdsmarkedspolitik

2) Med udgangspunkt i den teoretiske litteratur er nogle af disse kendetegn vigtigere end andre. Den universelle velfærdsstats bærende elementer skal man være varsom med at skubbe rundt på. Andre kan lettere flyttes på uden, at det påvirker bæredygtigheden. De bærende elementer i modellen er dels universalisme princippet, dvs. at alle borgere er omfattet af (stort set) samme ydelser, der har et så højt niveau, at de også tilfredsstillende de bedrestillede behov, herunder at serviceydelsernes omfang og kvalitet er tilstrækkelig. Den offentlige organisering og produktion, skattesystemets karakter og dele af den aktive arbejdsmarkedspolitik er ikke på samme måde afgørende for det politiske kompromis, der ligger bag den universelle velfærdsmodel. Det er universalismen og serviceydelserne, der sikrer legitimiteten, herunder villigheden til at betale de høje skatter.

3) Den universelle velfærdsmodel er en idealtipe, som ingen lande svarer til. Danmark ligner den på mange områder, men en del af vores overførselsindkomster, især pensioner og arbejdsløsheds- og sygedagpenge, svarer ikke til idealtypen, idet kompensationsgraden for mange lønmodtagere er forholdsvis beskeden. Ønsker om yderligere dækning varetages i stedet gennem f.eks. arbejdsmarkedspensioner, ret til løn under sygdom etc. Ifølge teorien gør det den danske velfærdsstat mere politisk skrøbelig end den svenske velfærdsstat, som er tættere på idealtypen.

4) Den mest udbredte teori om den universelle velfærdsstats fremkomst, magtressourceteorien, ser den som et resultat af arbejderklassens bevidste politiske strategi for at undgå at blive politisk

isoleret. I forhold til udviklingen i den danske velfærdsstat er det omdiskuteret, om ikke andre grupper har kæmpet mindst ligeså meget for universalismen. I forhold til diskussionerne om feedback mekanismer fra den universelle velfærdsmodel er det imidlertid mindre afgørende, om den er et resultat af en bevidst arbejderklassestrategi. Dens funktionsmåde og politiske effekter er uafhængig af, hvem der har skabt den.

5) Den universelle velfærdsmodel er den mest omfordelende af velfærdsmodellerne. Det skyldes ikke, at de enkelte ydelser er indrettet, så de er mest muligt omfordelende, men at der er så mange velfærds kroner i systemet, som i større eller mindre omfang er omfordelende, og at andre mindre omfordelende alternativer fortrænges. Opbakningen til en stor universel velfærdsstat kommer imidlertid netop, fordi den tilgodeser mange andre behov end omfordeling. Man kan ikke skabe politisk opbakning og legitimitet om en stor velfærdsstat, hvis ydelserne kun kommer de dårligst stillede til gode.

6) Den universelle velfærdsmodel er den mest kvindevenlige. I kraft af en udbygget serviceside, i denne sammenhæng navnlig børnepasningen, sikrer den kvinderne mulighed for deltagelse på arbejdsmarkedet. Derudover stiller universelle ydelser alt andet lige kvinderne bedre end ydelser, som er baseret på arbejdsmarkedstilknytning, fordi kvindernes arbejdsmarkedstilknytning traditionelt er svagere end mændenes.

7) Der er også indikationer på, at den universelle velfærdsmodel fører til et bedre vertikalt medborgerskab, dvs. at borgerne deltager mere i politik, ligesom der er en mere ligelig kønsrepræsentation i de formelle politiske institutioner. Den synes også at skabe et bedre horisontalt medborgerskab end andre modeller ved at generere social kapital, men forskningen i disse sammenhænge er fortsat forholdsvis beskedne. Der er i et vist omfang også tale om indirekte effekter: Den universelle velfærdsmodel skaber øget økonomisk lighed, hvilket giver mere lige politisk deltagelse, og den universelle velfærdsmodel fremmer integration af kvinderne på arbejdsmarkedet, hvilket øger dermed deres muligheder for f.eks. lige politisk repræsentation. Alt i alt er det dog en væsentlig pointe, at velfærdsstaten ikke alene handler om økonomisk og social lighed, men også demokratisk effektivitet.

8) Universelle velfærdsydelser er markedskonforme, fordi de ikke resulterer i samspilsproblemer med markedsbaserede indkomster.

9) De forskellige velfærdsstatsmodeller strukturerer de udfordringer, de står overfor. I den universelle model er hovedudfordringen at kunne opkræve de skatter, der skal til for at have en universel velfærdsstat, der også skaber mange offentlige servicejobs. Litteraturen peger på, at denne udfordring synes noget nemmere at håndtere end de udfordringer, som en model baseret på arbejdsmarkedstilknytning. Her har man haft meget svært ved at gøre noget ved ”welfare without work” problematikken og følgeproblemer som lav fertilitet.

10) Med udgangspunkt i politikernes kortsigtede elektorale hensyn er velfærdsstatsreformer altid politisk risikable, men alt andet lige er reformkapaciteten større i en universel model, hvor beslutninger omkring reformer er koncentreret hos politikerne. Bliver politikerne først enige om reformer, er der få politiske barrierer i den universelle model, som en række af reformerne i Danmark i 1990’erne viser. I den arbejdsmarkedstilknytningsbaserede model kan politikerne også forudsige et slagsmål med fagbevægelsen, når de først selv er blevet enige. Decentraliseringen af servicesiden af den universelle model giver også politikerne nogle muligheder for at styre serviceudgifterne uden selv at skulle gennemføre de kontroversielle prioriteringer. Det er især Danmark fra 1982 til 1993 et godt eksempel på.

Disse forskellige indsigter giver selvsagt ingen færdige opskrifter på reformer, men de giver nogle pejlemærker, der kan bruges til at vurdere effekterne af forskellige typer af reformer. Det er også værd at være opmærksom på, at forskellige typer af litteratur giver forskellige vinkler at diskutere konkrete reformer ud fra. Modelbetragtningerne i afsnit 1 giver anledning til at diskutere reformer ud fra, hvilke effekter de har på den langsigtede politiske opbakning, mens litteraturen om gennemførelsen af velfærdsstatsreformer ser på, hvordan velfærdsstatens indretning påvirker den politiske styringslogik.

Modelkonforme og modelbrydende reformer

Med udgangspunkt i modeltankegang kan man skelne mellem modelkonforme og modelbrydende reformer, alt efter om reformer bryder med det, der herover er beskrevet som modellens bærende elementer. Modelbrydende reformer er reformer, som bryder med især universalismen og

serviceydelser på højt niveau. Reformen der svækker disse er ud fra modeltankegangen kritiske, fordi de er grundlaget for den brede opbakning til velfærdsmodellen, herunder villigheden til at betale høje skatter. Begynder skatteviljen at erodere, skrider grundlaget for modellen, og hermed modellens effekter i form af økonomisk lighed og ligestilling mellem kønnene.

Modelbrydende reformer

Reformer der svækker universalismen kan have forskellige udformninger, men et oplagt eksempel er øget behovsprøvning af f.eks. børnechecken eller folkepensionens grundbeløb. Faren er, at sådanne reformer kan få de bedrestillede, som behovsprøvning typisk vil afskære fra ydelser, til at genoverveje deres støtte til en velfærdsstat, hvor de skal betale meget og kun får lidt igen. En anden måde at svække universalismen på, er at sænke ydelserne til et niveau, hvor de bliver uinteressante for de bedrestillede, selvom de har adgang til dem. Et konkret eksempel er her det danske arbejdsløshedsdagpengesystem, som for mange grupper giver så ringe kompensation, at de søger yderligere dækning i det private forsikringsmarked.¹⁰ Et eksempel på modelbrydende reformer, der svækker universalismen, er reformer efter basaltryghedsmodellen, som den f.eks. findes i Verdensbankens tre søjlemodel for pensionssystemer. Sådanne systemer, hvor det offentlige, ofte gennem behovsprøvning, sikrer visse minimumsydelser, men hvor yderligere ønsker må tilfredsstilles på det private forsikringsmarked eller via kollektive ordninger, vil ifølge teorierne om forskellige velfærdsmodeller presse velfærdsstaten bort fra universalismen. I sådanne reformer er der indbygget en politisk mekanisme, som kan underminere opbakningen bag en basal tryghed, fordi den netop kun er basal.

Pointen kan illustreres med diskussionen om følgelovgivningen til de danske arbejdsmarkedspensioner, der skulle sikre folk med løs tilknytning til arbejdsmarkedet. Da man diskuterede arbejdsmarkedspensionerne i midten og sidst i 1980'erne var der politisk opmærksomhed om emnet, men da først pensionerne var introduceret, forsvandt den politiske interesse. Da gruppen med svag arbejdsmarkedstilknytning stod alene tilbage, var den politiske interesse væk, og gruppen er ikke i stand til at tale sin egen sag med nogen betydelig vægt. I økonomisk forstand vil en adækvat følgelovgivning desuden kunne føre til samspilsproblemer i forhold til de grupper, der kun har optjent en mindre arbejdsmarkedspension. De manglende incitamentter til opsparing vil svække opsparingslysten, og der vil være en fare for, at problemet

¹⁰ Det skal understreges, at når vi taler om modelbrydende reformer, kan det godt være resultatet af mange små beslutninger eller endda et resultat af at *undlade* beslutninger, som er nødvendige for, at et program fortsat har de modelkonforme effekter. Det afgørende er ikke beslutningens form, men effekterne.

løses på den politisk og økonomisk nemmeste måde: ved at reducere ydelsen for dem uden arbejdsmarkedspension.

Reformer, der svækker servicesiden kunne være forsøg på, hvad man kan kalde 'refamiliering', altså at skubbe serviceopgaver, som i dag varetages af det offentlige, tilbage i familiens regi. Konkrete eksempler kunne være at lade familien overtage opgaver som ældrepleje eller børnepasning. Sådanne tiltag vil begrænse kvindernes mulighed for erhvervsdeltagelse og resultere i større ulighed mellem kønnene og sandsynligvis lavere fertilitet og/eller en reduktion af arbejdsstyrken.

Omkring modelbrydende reformer er det vigtigt at være opmærksom på, at modellerne er idealtyper, som ingen lande lever op til. Når de skandinaviske lande siges at tilhøre den universelle model, er det ud fra en samlet vurdering af velfærdsordningerne, som i f.eks. Danmark indeholder klare elementer af en basal tryghedsmodel, især i pensionssystemet. Det betyder ikke nødvendigvis, at en velfærdsstat er politisk ustabil. Den danske velfærdsstat har fortsat en stor og stabil folkelig opbakning, men på lang sigt kan feed-back mekanismerne svækkes i en sådan grad, at fundamentet bag modellen begynder at skride.

Dilemmaet i forhold til en reformdiskussion er imidlertid, at der ikke findes præcis viden om, hvor meget man kan skubbe den danske velfærdsstat i retningen af en basal tryghedsmodel, førend villigheden til at betale skatter hos de bedrestillede forsvinder. Litteraturen vil pege på, at der er tale om langsigtede processer, og at folks holdninger til velfærdsstaten er ret stabile, så grundlaget forsvinder ikke i løbet af nogle få år. I forhold til Danmark er det dog værd at notere, at der allerede er væsentlige elementer af basaltryghedsmodellen i overførselsindkomsterne, og at udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne er et væsentligt skridt i den retning. Effekterne i forhold til borgernes holdning til velfærdsstaten må dog formodes først at vise sig på lang sigt al den stund, at ordningerne stadig er under opbygning og først om årtier vil udbetale store pensioner. Danmark har altså bevæget sig i en retning, hvor det primært er serviceydelserne, der skal sikre middelklassens opbakning bag projektet, og der findes ikke præcis viden om, hvorvidt dette er tilstrækkeligt.

Det er fristende for politikere og andre beslutningstagere at foretage en række små ændringer, der udhuler en ordening, som de måtte ønske radikalt at reformere. Følger man logikken fra litteraturen kunne det på længere sigt være en måde at reducere de politiske reformomkostninger på. Faren er dog for det første, at nye politiske dynamikker sættes i gang, og at det kan være svært at stoppe på det niveau, man har tænkt sig. Litteraturen peger på, at en residualisering af velfærdsstaten kan være en selvforstærkende proces. Jo længere man er kommet i den retning, desto

hurtigere løber udviklingen. For det andet er en velfærdsstat, der i hovedsagen finansieres over de almindelige skatter, en pakke. Skal man selv finansiere visse centrale velfærdsydelser, er det nærliggende at spørge, hvad det så er, man får for de høje skatter.

Modelkonforme reformer

Modelkonforme reformer bryder som nævnt ikke den universelle velfærdsstats bærende elementer. Som eksempler kan nævnes reformer omkring skattestrukturen og organisering og produktion, men i vist omfang også omkring adgang til ydelser og deres størrelse. Om efterlønsalderen i Danmark er 60 eller 62 år er ikke noget, der er centralt i et større modelperspektiv. Og selvom ydelsen i en universel velfærdsstat skal have et attraktivt niveau, er det heller ikke afgørende, om børnepengene er 1000 kr. højere eller lavere om året. Beskæringer i dagpengene må til gengæld betegnes som tættere på modelbrydende, fordi kompensationsniveauet i komparativt perspektiv i forvejen er lavt for personer med gennemsnitsindkomst. Afskaffelse af SU til hjemmeboende gymnasielever – de såkaldte cafepenge – er et andet eksempel på en modelkonform reform.

Med hensyn til organisering og finansiering er der også spillerum for modelkonforme reformer. Private leverandører, som det allerede i dag kendes i blandt andet arbejdsskadeforsikringen og en række sundhedsydelser, og som ofte diskuteres i forbindelse med udlicitering er ikke et brud med modellen, så længe det ikke påvirker adgangen og karakteren af ydelserne, som de f.eks. gør, ved livsforsikringer og arbejdsløshedsforsikringer tegnet på aktuarisk basis.

Her kan det være ganske interessant at rette blikket mod Sverige, som i begyndelsen af 1990'erne stod over for massive økonomiske problemer i form af meget store underskud på de offentlige budgetter. Her viser en række studier, at den universelle velfærdsstat faktisk kan beskæres på modelkonform vis. De svenske krisestrategier var primært baseret på nedskæringer i ydelsesniveauerne over en bred front. Beskæringerne i de svenske arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge bevirkede eksempelvis et fald i kompensationsgraderne, men reformerne har ikke ekskluderet større grupper af befolkningen fra velfærdsordningerne. Derudover medvirkede de svenske velfærdsreformer i 1990'erne til, at der er kommet et større indslag af private leverandører af serviceydelser såsom børnepasning og skole, som dog stadig er offentligt finansierede, ligesom private pensioner og privat forbrug på sundhed også er øget. Men konklusionerne fra studierne af de svenske reformstrategier er ret entydigt, at disse reformer er gennemført, uden at der er rokket dramatisk ved universalismen som velfærdsstatens fremherskende karaktertræk. Man kan yderligere

tillægge, at reformerne var kønsneutrale, fordi de ikke rokkede ved, at borgernes sociale rettigheder knytter sig til medborgerskabet. Velfærdssystemets institutionelle og normative principper var således uberørte. Som eksempel kan nævnes, at reduktionen af kompensationsgraden i de svenske arbejdsløshedsforsikringer fra maksimalt 90 til de nuværende 80 pct. af tidligere indkomst ikke ændrede på mulighederne for at opnå ydelser fra a-kassen og ikke stillede kvinderne i en dårligere position end mændene. Budgetsaneringerne i Sverige er en del af forklaringen på, at krisen blev løst forholdsvis hurtigt. En anden forklaring er, at de akutte finansieringsproblemer også blev løst ved at øge skatterne, hvilket kan indikere, at skatteproblemet i en universel velfærdsstat måske ikke er så kritisk endda (Jf. Sainsbury, 1996; Lindbom, 2001) .

De perspektiver, der ligger i den nyere litteratur om de politiske muligheder for velfærdsstatsreformer, giver en lidt anden vinkel på forskellige typer af reformer. Litteraturen vil som udgangspunkt fremhæve, at velfærdsstatsreformer altid er politisk kontroversielle. Det kan man ikke organisere sig ud af, men reformer der f.eks. giver arbejdsmarkedets parter større indflydelse på ordningerne, vil alt andet lige gøre fremtidige reformer sværere. Som eksempel kan nævnes, at der op igennem 1980'erne og i hvert tilfælde frem til Zeuthen-udvalgets betænkning var en betydelig diskussion om, hvorvidt arbejdsmarkedets parter skulle have et større ansvar for arbejdsløshedsdagpengesystemet i Danmark, herunder finansieringen. Med udgangspunkt i litteraturen om reformer i lande, hvor de har et sådant ansvar, må man forvente, at en sådan ændring havde vanskeliggjort 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer. I et system, der skulle finansiere sig selv gennem øremærkede bidrag, havde det været vanskeligere at argumentere for beskæringer på et tidspunkt, hvor udgifterne pga. den faldende ledighed var på vej ned. Samtidig må man forvente, at især fagbevægelsen havde været væsentligt mere beskyttende over for systemet, end tilfældet var i 1990'erne. Et andet eksempel på reformer, der vil vanskeliggøre politisk styring er en større statslig rolle i forhold til serviceområderne. Decentraliseringen skubber en række af de politisk ubehagelige beslutninger væk fra Christiansborg, der samtidig har betydelig magt over den overordnede økonomi omkring serviceudgifterne. At denne de facto adskillelse af magt og ansvar så kan være betænkelig ud fra et demokratisk synspunkt, er en anden sag.

Den komparative politisk/økonomiske litteratur fremhævede som udgangspunkt, at udfordringerne til velfærdsmodellerne især er interne og i høj bestemt af, hvordan man har indrettet sin velfærdsstat. I forhold til de skandinaviske velfærdsstater fremhæver man, at det ømme punkt er muligheden for at opkræve de høje skatter, der skal til for at finansiere de offentlige udgifter. Litteraturen fremhæver samtidig, at de skandinaviske lande synes at have været noget bedre i stand

til at håndtere den opgave – jf. de svenske kriseerfaringer, end de kontinentaleuropæiske har været til at håndtere ”welfare without work” problematikken. I forhold til en dansk sammenhæng er det selvfølgelig ikke specielt interessant, at andre lande har større problemer end os – udover at det giver en målestok for problemernes størrelse. Men pointen om, at karakteren af problemerne afhænger af velfærdsstatens indretning er værd at hæfte sig ved, fordi den implicerer, at reformer, der søger at løse den universelle velfærdsmodels problemer ved at indføre den arbejdsmarkedstilknytningsbaserede models principper, kan medføre import af andre og større problemer. Man kommer fra asken til ilden. Et konkret eksempel kunne være en re-familiering af velfærdsstaten for at spare på de offentlige udgifter, fordi den vil trække lavere erhvervsfrekvens for kvinder og/eller en lavere fertilitet med sig, og den vil skabe større ulighed mellem kønnene.

Som afslutning er der spørgsmålet om, hvilke reformer der politisk synes mest gennemførlige, hvilket statsministeren har bedt Velfærdskommissionen tage hensyn til. Det er delvist en anden end den, der har været ført i denne rapport. Vi har ligesom litteraturen på området anlagt et dynamisk perspektiv på spørgsmålet. Anlægger man et kort og mere opportunistisk perspektiv vil andre svar tegne sig. Eksempelvis viser undersøgelser af vælgernes holdninger til en modelbrydende reform som behovsprøvning af børnechecken, at en sådan ikke vil være den sværeste at gennemføre, hvis der henvises til, at der ikke længere er råd til ydelser til de velbjærgede. Slet ikke set i forhold til f.eks. en afskaffelse af efterløn for folk under 62. Med baggrund i velfærdslitteraturen vil den første reform dog være mere kritisk end den anden.

Men det er under alle omstændigheder centralt at slå fast, at i en universel velfærdsstat som den danske findes reformkapaciteten i det politiske system, og den handler i høj grad om politisk vilje. Nogle af 1990’ernes erfaringer, specielt efterlønsagen, kan i den forbindelse virke skræmmende. Men f.eks. arbejdsmarkedsreformerne i 1990’erne blev gennemført uden de samme politiske omkostninger, ligesom nedskæringerne i perioden 1982-1984 blev det. Også 1990’ernes reformer i Sverige viser, at reformer faktisk er mulige at gennemføre, uden at det behøver medføre store politiske omkostninger. Men det stiller store krav til politikerne. Det er også vigtigt at fremhæve, at modelbetragtninger ikke implicerer, at den danske velfærdsstat ikke kan ændres uden, at modellen bryder sammen, det viser erfaringerne fra Sverige i 1990’erne også. Modellen er som sådan fleksibel, men den har nogle bærende konstruktioner, især universalismen og vægten på serviceydelser, som velfærdsstatsforskningen vil pege på skal fastholdes, hvis man vil undgå stigende økonomisk ulighed, stigende ulighed mellem kønnene, og i øvrigt bevare en velfærdsstat som borgerne har tillid til.

Litteratur:

- Andersen, Johannes m.fl. (1993). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Systime: Aarhus
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press
- Blom-Hansen, Jens & Thomas Pallesen (2001). "The fiscal manipulation of a decentralized public sector: Macroeconomic policy in Denmark", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19, pp. 607-623.
- Bonoli, Giuliano (1997). "Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach", *Journal of Social Policy*, 26 (3), pp. 351-372
- Bonoli, Giuliano, Vic Geroge & Peter Taylor-Gooby (2000). *European Welfare Futures*, Cambridge Polity Press
- Borchorst, Anette & Birte Siim (2002). "The Women Friendly Welfare States Revisited." *Nordic Journal of Women Studies*, 10 (2), pp. 90-98
- Bradley, David m. fl. (2003). "Distribution and Redistribution in Postindustrial Economies", *World Politics*, 55 (2), pp. 193-228
- Christensen, Jacob (1998). *Socialpolitiske strategier 1945-1972*, Odense: Odense Universitets Forlag
- Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton University Press: Princeton
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press: Cambridge
- Esping-Andersen, Gösta (1999). *Social Foundations of Post Industrial Economies*. Oxford University Press: Oxford
- Esping-Andersen, Gøsta m. fl. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press: Oxford
- Esping-Andersen, Gösta & Walter Korpi (1986). "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy" i Robert Eriksson et al (red.) *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, Armonk N.Y.: M. E. Sharpe
- Goul Andersen, Jørgen (2002). "Velfærd Uden Skatter. Det danske velfærdsmirakel i 1990'ere" *Politica*, 34 (1), pp. 5-23

- Goul Andersen, Jørgen (2003a). "Farligt Farvand: Vælgernes Holdninger til velfærdspolitik og Skatter" i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre, red. *Politisk Foandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Systime Academic: Aarhus
- Goul Andersen, Jørgen (2003b). *Over-Danmark og Under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Aarhus Universitetsforlag: Aarhus
- Goul Andersen, Jørgen (2004, under udgivelse). *Et ganske levende demokrati*. Aarhus Universitetsforlag: Aarhus
- Green-Pedersen, Christoffer (2002a). *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Green-Pedersen, Christoffer (2002b). "Den danske velfærdsstat fra afgrundens rand til efterlønsreform. En oversigt", *Politica*, 34 (1), pp. 69-77
- Green-Pedersen, Christoffer (2003). "Det danske pensionssystemets endelige udformning: Kampen om pensionssystemet under Schlüter-regeringerne", *Historisk Tidsskrift*, årg. 103, nr. 2, pp. 359-383.
- Green-Pedersen, Christoffer & Markus Haverland (2002). "The New Politics Scholarship of the Welfare State", *Journal of European Social Policy*, 12, 1, pp. 43-51.
- Hacker, Jacob S (2002). *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helga Maria Hernes (1987). *Welfare State and Women power. Essays in state feminism*. Norwegian University Press: Oslo
- Huber, Evelyne & John D. Stephens (2000). "Partisan Governance, Women's Employment and the Social Democratic Service State", *American Sociological Review*, 65 (3), pp. 323-342
- Huber, Evelyne & John D. Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press
- Iversen, Torben & Anne Wren (1998). "Equality, Employment and Budgetary Restraint. The Trilemma of the Service Economy" *World Politics*, 50 (4), pp. 507-546
- Korpi, Walter (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge
- Korpi, Walter (1989). "Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship" *American Sociological Review*, 54, (2), pp. 309-329

- Korpi, Walter (2000). "Faces of inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States". *Social Politics*, 7 (2), pp. 127-191
- Korpi, Walter & Joakim Palme (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63, 3, pp. 661-687
- Korpi, Walter & Joakim Palme (2003). "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95", *American Political Science Review*, 97, (3), pp. 425-446
- Lewis, Jane (1997). "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts". *Social Politics*, 4 (2), pp. 160-177
- Lindbom, Anders (2001). "Dismantling the Social Democratic Welfare Model?" *Scandinavian Political Studies*, 24 (3), pp. 171-193
- Moene, Karl Ove & Michael Wallerstein (2003). Earnings Inequality and Welfare Spending. A Disaggregated Analysis, *World Politics*, 55 (4), pp. 485-516
- Offe, Claus (1984). *The Contradictions of the Welfare State*, London: Hutchinson
- Orloff, Ann Shola (1993). "Gender and the social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States". *American Sociological Review*, 58 (3), pp. 303-328
- Petersen, Jørgen Henrik (1985). *Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling I*, Odense, Odense Universitets Forlag
- Petersen, Klaus (1998). *Legitimitat und Krise. Die Politische Geschichte des danischen Wohlfahrtsstaates*, Berlin, Springer Verlag
- Petersson, Olof m.fl. (1989). *Medborgarnas makt*. Carlssons: Stockholm
- Powell, Martin & Barrientos, Armando (2004). "Welfare Regimes and the Welfare Mix", *European Journal of Political Research*, 43 (1), pp. 83-105
- Nørgaard, Asbjørn S. (2000). 'Party Politics and the Organization of the Danish Welfare State, 1890-1920: The Bourgeois Roots of the Modern Welfare State'. *Scandinavian Political Studies*, 23, (3), pp. 183-215.
- Palier, Bruno (2000). "Defrosting the French Welfare State", *West European Politics*, 23 (2), pp. 113-136

- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press: Cambridge
- Pierson, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State". *World Politics*, 45 (4), pp. 143-179
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press: Princeton
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Touchstone: New York
- Rothstein, Bo (1992). "Labour Market Institutions and Working Class Strength". I Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth, red. Structuring Politics. *Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press: Cambridge
- Rothstein, Bo (1996). "The Moral Logic of the Universal Welfare State". I Erik Oddvar Eriksen og Jørn Loftager, red. *The Rationality of the Welfare State*. Scandinavian University Press: Oslo
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matters. The Political and Moral Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press: Cambridge
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. SNS Förlag: Stockholm
- Sainsbury, Diane (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge University Press: Cambridge
- Scharpf, Fritz W. (2000). "The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options", *Journal of European Public Policy*, 7 (2), pp. 762-790
- Siim, Birthe (1987). "The Scandinavian Welfare States – Toward Sexual Equality or a New Kind of Male Domination?". *Acta Sociologica*, 30 (3/4), pp. 255-70
- Steinmo, Sven (1993). *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven, CT: Yale University Press
- Svallfors, Stefan (1998) "Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution", *European Sociological Review*, 13 (2), pp. 283-304
- Wilkerson, John (2003). "The Political Economy of Health in the United States" *Annual Review of Political Science*, 6, pp. 327-343
- Oorschot, Win van (2000). "Who should get what, and why", *Policy and Politics*, 28 (1), pp. 22-49