



Velfærdsstat og socialt medborgerskab

**Danmark i et komparativt
perspektiv, 1930-1995**

Walter Korpi

Magtudredningen

**Velfærdsstat og socialt medborgerskab
Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995**

Magtudredningen

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Tøgeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Walter Korpi

**Velfærdsstat og socialt medborgerskab
Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995**

Magtudredningen

Velfærdsstat og socialt medborgerskab
Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995
© Magtudredningen og forfatteren, 2004
ISBN: 87-7934-872-6

Oversat fra engelsk af Mette Byrgiel Sørensen

Omslag: Svend Siune
Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen
c/o Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Universitetsparken
8000 Århus C
Danmark

Magtudredningen@ps.au.dk
www.ps.au.dk/magtudredningen

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

Forord

Dette skrift til den danske magtudredning sigter mod at belyse den danske velfærdsstats udvikling i et sammenlignende perspektiv. Ved at sammenligne udviklingen i ens eget land med udviklingen i andre nærliggende lande kan man udbyde forståelsen af sit eget lands forhold. Sammenligningerne laves her med Holland, Storbritannien, Sverige og Tyskland. Datagrundlaget for kapitlerne 3 og 4 kommer fra en database inden for det såkaldte *Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*, som er under udarbejdelse ved Institut for Social Forskning ved Stockholms Universitet.

I arbejdet med skriftet har jeg haft meget stor hjælp af kommentarerne fra Jørgen Goul Andersen og Joakim Palme. Datamaterialet for Danmark er analyseret af Hans Hansen. Ingrid Esser har omhyggeligt efterprøvet forskellige dele af datamaterialet. Stefan Englund, Annita Näsström og Lisa Wallander har medvirket ved udarbejdelsen af tabeller og figurer. Jeg retter en varm tak til dem alle.

Stockholm, november 2001

Walter Korpi

Indhold

Kapitel 1. Medborgerskab, magt og velfærdsstat	9
Medborgerskab og ulighed.....	11
Magt og sociale rettigheder	13
Marked, politik og den demokratiske klassekamp	16
Kapitel 2. Indikatorer på det sociale medborgerskab og dets institutionelle udformning.....	21
Udgifter og sociale rettigheder.....	21
Social Citizenship Indicator Program (SCIP)	24
En institutionel typologi over velfærdsstater	28
Kapitel 3. Udviklingen i de sociale ydelser: Danmark i et langsigtet komparativt perspektiv.....	35
Alderspension	38
Sygesikring	51
Arbejdsulykkesforsikring	57
Arbejdsløshedsforsikring.....	61
Børnetilskud.....	67
Sociale ydelser i Danmark i et internationalt perspektiv.....	69
Kapitel 4. Velfærdsstaten i hårdt vejr.....	72
Problemer ved studiet af nedskæringer	73
Nedskæringer i sociale sikringsydelser	74
Velfærdsstater med høj arbejdsløshed.....	77
Nedskæringer, udvidelse eller omstrukturering?	80
Kapitel 5. Ulighedens ansigter: køn og klasser i velfærdsstaten..	84
Ulighed i forhold til hvad?	85
Kønsbestemt ulighed i politik og uddannelse	86
Deltagelse på arbejdsmarkedet og kønspolitikens institutionelle udformning	90
Politiske retninger, institutioner og ulighed.....	94
Politikmodeller og lighed mellem kønnene i handlemuligheder	95
Indkomstulighed og omfordelingsparadokset.....	97
Uddybning af data om den danske indkomstfordeling	107
Typer af velfærdsstater og mønstre i klasse og kønsforskelle	108
Et langsigtet perspektiv.....	111

Kapitel 6. Den danske velfærdsstat i et internationalt	
perspektiv	113
Institutionelle karakteristika	113
Rettigheder i forhold til social sikring.....	116
Socioøkonomiske forskelle og kønsrelateret ulighed.....	118
Nedskæringer eller omstrukturering?.....	119
Litteratur	122
Om forfatteren	130

Kapitel 1

Medborgerskab, magt og velfærdsstat

Den moderne velfærdsstat kan ses som et resultat af at anvende politiske midler til at begrænse markedskræfternes frie spil. Velfærdsstaten er af central betydning, når man skal studere magt og demokrati, fordi den netop afspejler spændingen mellem den ulighed, der hersker på markedet, og den lighed mellem borgere, der er forudsætningen for det politiske demokrati.

Set i et langt historisk perspektiv er denne spænding mellem marked og politik faktisk opstået relativt sent. Oprindeligt lå kontrollen over samfundets økonomiske og politiske magtressourcer nemlig i stor udstrækning hos de samme grupper, fordi valget i de fleste lande var forbeholdt de bedst stillede. Men med demokratiets gennembrud blev valget efterhånden gjort universel og lige for alle. Det forstærkede spændingen: På markedet forblev kontrollen over de økonomiske ressourcer stærkt ulige fordelt mellem de forskellige samfundslag. Men på det politiske felt fik økonomisk dårligere stillede borgere gradvist mulighed for at organisere sig og handle kollektivt, så de kunne påvirke og ændre den ulige fordeling på markedet. Det er denne anvendelse af politiske påvirkningsmuligheder over for markedskræfterne, der har været hoveddrivkraften bag velfærdsstatens udvikling. Velfærdsstaten og dens forandring er derfor et nøgleområde i studiet af magt, medborgerskab, demokrati og lighed.

Det tyvende århundrede var både vidne til velfærdsstatens opståen, udvikling og krise. I de første tre fjerdedele af århundredet blev de sociale rettigheder og den sociale omsorg stadig udvidet i de rige vestlige lande. Udviklingen i socialpolitikken accelererede navnlig under den hurtige økonomiske vækst i årtierne efter Anden Verdenskrig. I modsætning til, hvad de fleste tidligere havde anset for realistisk, blev de tilbagevendende økonomiske kriser med høj arbejdsløshed erstattet af vedvarende fuld beskæftigelse. Udvidelsen af sociale rettigheder og den fulde beskæftigelse ændrede tilsammen borgernes muligheder og påvirkede magtfordelingen i samfundet i en sådan grad, at det kan beskrives som en stille revolution.

I den sidste fjerdedel af det 20. århundrede blev velfærdsstaterne i de vestlige demokratier til gengæld kastet ud i forvirring og uorden. Massearbejdsløsheden vendte tilbage – igen i modsætning til, hvad de fleste iagttagere havde forventet – og ofte dannede den vedvarende høje arbejdsløshed grundlag for en kritisk revurdering af de sociale rettigheder. Ændringerne gennem

1980'erne og 1990'erne viser, at udviklingen i medborgerrettigheder også kan gå den modsatte vej, og at der også er mulighed for modrevolutioner.

Dette skrift gennemgår i et komparativt perspektiv en række langsigtede ændringer i den danske velfærdsstat. Det overordnede tema er udviklingen af sociale rettigheder og ulighed i forhold til klasse og køn. Af omfangsmæssige grunde har vi måttet begrænse os til at analysere fem store sociale sikringsydelser, nemlig: alderspension, sikring mod indkomstbortfald under sygdom, arbejdsulykkesforsikring, arbejdsløshedsforsikring og børnetilskud. Ydelserne følges i perioden 1930 til 1995, og udviklingen i Danmark sammenlignes med fire andre europæiske lande: Storbritannien, Tyskland, Holland og Sverige. Der rettes særligt søgelys mod eventuelle nedskæringer i de seneste årtier, og vi skal desuden kort diskutere udviklingen i beskæftigelsen og arbejdsløsheden.

Et stort område, som kun delvist kan undersøges i dette skrift, er udviklingen i sociale serviceydelser. De nordiske velfærdsstater er netop kendetegnet ved veludviklede offentlige serviceydelser, og her vil Danmark ved en international sammenligning fremstå med en fremtrædende position. Af omfangsmæssige grunde har vi dog måttet begrænse os til nogle enkelte aspekter heraf, nemlig i forbindelse med analysen af den rolle, som socialpolitik og sociale ydelser spiller for ulighed mellem kønnene.

Med disse begrænsninger in mente udgør de nævnte fem sociale sikringsydelser til gengæld et kerneområde i de vestlige velfærdsstater. Ændringer i den måde, hvorpå velfærdsstaterne udvider og konstruerer socialt medborgerskab, må anses for at være vigtige og relevante i sig selv. At analysere disse ændringer i sammenligning med andre lande er med til at sætte diskussioner om udviklingen i Danmark i perspektiv.

Skriftet er opbygget som følger: I dette indledende kapitel diskuteres medborgerrettigheder som begreb, og udviklingen i sociale rettigheder sættes i forhold til analysen af magt og demokrati. Ændringer i medborgerrettigheder ses her som en delvis afspejling af ændringer i samfundets magtstrukturer, og forholdet mellem marked og demokratisk politik diskuteres ud fra et magtperspektiv. Kapitel 2 diskuterer problemer mht. at måle sociale rettigheder og præsenterer det såkaldte Social Citizenship Indicator Program (SCIP), som er grundlaget for hovedparten af de oplysninger om sociale ydelser, der diskuteres her. Kapitlet præsenterer desuden en typologi over institutioner på det sociale område, dvs. den måde, hvorpå de sociale ydelser er opbygget. Kapitel 3 beskriver herefter udviklingen i de nævnte sikringsydelser med hensyn til nettoydelse og dækningsgrad i relevante befolkningskategorier i perioden 1930–1995. Her sammenlignes Danmark

med Storbritannien, Tyskland, Holland og Sverige. Kapitel 4 fokuserer på sociale nedskæringer inden for udvalgte ydelser siden 1980 og ser dernæst på udviklingen i arbejdsløsheden og beskæftigelsen. Kapitel 5 tager spørgsmålet om ulighed mellem kønnene op og argumenterer for at supplere den traditionelle interesse for social ulighed med en begrebsliggørelse af ulighed mellem kønnene, hvor vi endvidere skal introducere et aktørperspektiv. Som ramme for denne analyse skal vi opstille en typologi over velfærdsstater, som afspejler både ulighed mellem kønnene og uligheden mellem socioøkonomiske grupper. Endelig afsluttes fremstillingen med en diskussion af skriftets hovedresultater i kapitel 6.

De sidste tre dele af dette kapitel er overvejende teoretiske. Læsere med primær interesse i de empiriske resultater kan gå direkte videre til kapitel 2.

Medborgerskab og ulighed

For at forstå velfærdsstatens rolle i forhold til en diskussion om demokrati og magt er det nyttigt at anskue velfærdsstaternes udvikling ud fra et medborgerskabsbegreb. Borgernes rettigheder og pligter – både i forhold til staten og i forhold til hinanden – defineres gennem landets love. Man taler også om medborgerrettigheder og -pligter, fordi lovgivningen om borgernes rettigheder fastsætter områderne for lighed – de områder, inden for hvilke borgerne har lige rettigheder.

Disse rettigheder har central betydning for borgerens levevilkår. De udgør de institutionelle rammer for borgernes muligheder for at varetage egne interesser og er dermed afgørende ressourcer i kampen om fordelingen af goderne. De sociale rettigheder, som er indført via sociallovgivningen, udgør en vigtig del af disse institutionelle rammer, der definerer borgernes rettigheder og friheder.

Såvel sociale rettigheder som andre medborgerrettigheder har altid været forbundet med pligter. Indholdet af pligterne har skiftet; i det sidste halve århundrede har det været pligten til at arbejde og betale skat, der har været central. Diskussionen af medborgerrettigheder må ses i lyset af tilstedeværelsen af pligter.

Efter Anden Verdenskrig er diskussionen om medborgerskabet igen og igen vendt tilbage til T.H. Marshalls pionerarbejde (1950).¹ I sin mangesi-

1. For eksempel Barbalet, 1988; Culpitt, 1992; Roche, 1992; Turner, 1993; van Steenberg, 1994. Rees & Bulmer (1996) giver en informativ diskussion af Marshalls forståelse af medborgerskabet.

dede og nuancerede foredragsserie definerede Marshall medborgerskab som et kompleks af rettigheder og pligter, der tildeles alle medlemmerne i et politisk fællesskab – rettigheder, ud fra hvilke borgerne er lige. Marshall mente, at medborgerskabet indeholdt tre elementer. Han skelnede mellem civilt medborgerskab (personlige frihedsrettigheder), politisk medborgerskab (politiske deltagelsesrettigheder) og socialt medborgerskab (sociale rettigheder). Tilsammen gør disse tre elementer det muligt for alle at være en del af samfundet som lige medborgere. I sin analyse af forholdet mellem medborgerskab og social klasse var Marshall primært interesseret i medborgerskabets indflydelse på social ulighed.²

Ifølge Marshall var medborgerskab og social klasse baseret på forskellige idealer, opfattelser og værdier. Mens medborgerskab er et system af lighed, så er sociale klasser et system af ulighed. Medborgerskabets indflydelse på social ulighed bliver derfor et sammenstød mellem modsatte principper. Gennem århundrederne har medborgerskabet og den kapitalistiske klasseopdeling udviklet sig sideløbende med hinanden, men forholdet mellem dem er potentielt konfliktfyldt. Marshall (1950: 29) udtalte ligefrem, at “gennem det tyvende århundrede har medborgerskabet og den kapitalistiske klasseopdeling været i krig.”³ Alligevel forestillede han sig en afslutning på sammenstødet mellem medborgerskab og klasse. Marshall antog, at når den grundlæggende ligeberettigelse som medlem af et samfund beriges af og indbygges i formelle medborgerrettigheder, så kan social klasse og medborgerskab blive forenelige.

Ved at påpege forskellige aspekter ved medborgerskabet og ved at fremhæve det tætte forhold mellem medborgerskab og lighed er Marshalls idéer fortsat med at være relevante i senere diskussioner om demokrati, velfærdsstat og ulighed. Hans værk rejste også mange vigtige spørgsmål, der fortsat er uafklarede. I nærværende sammenhæng er det spørgsmålet om forholdet mellem magt, medborgerskab, demokrati og ulighed, der er det afgørende. For at forbedre vores forståelse af drivkræfterne bag medborgerskabets udvikling og deres forhold til ulighed må vi tage Marshalls perspektiv op til fornyet overvejelse. Marshalls optimistiske, næsten evolutionsmæssige, syn på fremkomsten og udviklingen af medborgerskab må genovervejes. Udgangspunktet er uoverensstemmelsen mellem den lighed,

-
2. Marshall (1950: 31) definerede først og fremmest sociale klasser i forhold til ejendom og uddannelse.
 3. Marshall ændrede senere denne udtalelse og mente, at det var at lægge for stor vægt på konfliktperspektivet.

der er uløseligt forbundet med definitionen af medborgerskab, og den faktisk eksisterende ulighed i vestlige samfund. Derfor lægger det op til, at det er frugtbart at begrebsliggøre udviklingen af medborgerskabets rettigheder og pligter udtrykt som fordelingskonflikter, hvor magtforskelle er af central betydning. Inden for disse rammer er sondringen mellem marked og demokratisk politik essentiel.

Magt og sociale rettigheder

Hvorfor medførte demokratiets gennembrud stigende spændinger mellem marked og politik, og hvordan er disse spændinger forbundet med diskussionen om magt, demokrati, medborgerskab og ulighed? I analyser af forholdet mellem magt, fordelingskonflikter, sociale rettigheder og ulighed er det en fordel at systematisere diskussionen ud fra det, der er blevet kendt som en magtresource-approach til udviklingen af medborgernes rettigheder.⁴

Teorien om magtressourcer er aktørorienteret og betragter sociale ændringer ud fra en antagelse om, at individer handler målbevidst. En central variabel i teorien er forskellen mellem de magtressourcer, aktørerne har til rådighed til at fremme deres mål. Med de begrænsninger, som usikkerhed, begrænset information og sociale institutioner nødvendigvis indebærer, vil målbevidste og fornuftige aktører vælge de handlemuligheder, de vurderer som bedst egnede til at føre til de ønskede mål. Mål og værdier som velstand, magt og prestige deles af de fleste individer. Men disse værdier er knappe og kan bruges på flere forskellige måder. Derfor bliver de genstand for interessekonflikter mellem aktørerne. De fleste individer har dog også

4. Magtresource-approachen udspringer af en kritik af relativ deprivationsteori (misforhold mellem forventninger og belønninger) som forklaring på manifeste konflikters opståen (Korpi, 1974). Magtresource-approachen blev derefter appliceret på velfærdsstatens udvikling, især som en kritik af industrialiseringslogikken og neomarxistiske tilgange til analysen af velfærdsstatens udvikling. Fra vidt forskellige udgangspunkter argumenterede forskere inden for begge disse grene for, at partipolitik i efterkrigstiden var af lille relevans for forståelsen af velfærdsstatens udvikling. Denne konklusion blev betvivlet af tilhængere af magtresource-tilgangen, som kunne vise, at partipolitik faktisk havde betydning i den sammenhæng (Korpi, 1978; 1985; 1989; Esping-Andersen, 1985; 1990; Myles, 1984; Stephens, 1979). Magtresource-approachen skal dog ikke tolkes som en én-faktor forklaring (Korpi, 1989).

ikke-materielle mål eller værdier, som kan være fremtrædende og påvirke deres handlinger.⁵

Med henblik på magtrelationer kan magtressourcer defineres som egen-skaber, der gør det muligt for aktører at belønne eller straffe andre aktører. Der er flere typer af sådanne ressourcer. En sondring mellem *grundlæggende* og *omdannede* magtressourcer er nyttig, når man skal analysere, hvilken rolle og hvilke konsekvenser magtforhold har i fordelingskonflikter og i udviklingen af sociale rettigheder. Således kan nogle typer af magtressourcer ses som grundlæggende i den forstand, at rådighed over sådanne ressourcer i sig selv gør det muligt for en aktør at straffe eller belønne andre aktører. For at mindske omkostningerne ved brugen af magt kan de grundlæggende magtressourcer imidlertid omdannes. De kan antage andre former, hvor nogle af de vigtigste er organisering med henblik på kollektive handlinger og samfundsmæssige institutioner såsom lovgivning, der regulerer medborgernes civile, politiske og sociale rettigheder (Korpi, 2001).

Vi kan her skelne mellem tre centrale typer af grundlæggende magtressourcer, nemlig midler til voldsudøvelse, økonomiske ressourcer og arbejdskraft/menneskelig kapital.⁶ I markedsdemokratier er anvendelsen af vold blevet stærkt begrænset, hvilket gør økonomiske ressourcer og arbejdskraft til de centrale former for grundlæggende magtressourcer. Der er stor forskel på de grundlæggende magtressourcer med hensyn til, hvor relevante og virkningsfulde de er i fordelingskonflikter. Her er det specielt mulighederne for at samle magtressourcerne hos en enkelt eller få aktører, der er af betydning. Økonomiske ressourcer kan som bekendt være yderst koncentrerede, hvorimod arbejdskraft eller menneskelig kapital langt vanskeligere lader sig samle hos enkelte individer.⁷ For at styrke effektiv udnyttelse af indivi-

5. Ved at tage udgangspunkt i målbevidste og ræsonnerende aktører adskiller teorien her sig markant fra de almindelige forståelser af rational choice, defineret ved en antagelse om maksimerende, fuldt informerede aktører med ubegrænset beregningskapacitet og fokuserede på materiel egeninteresse.

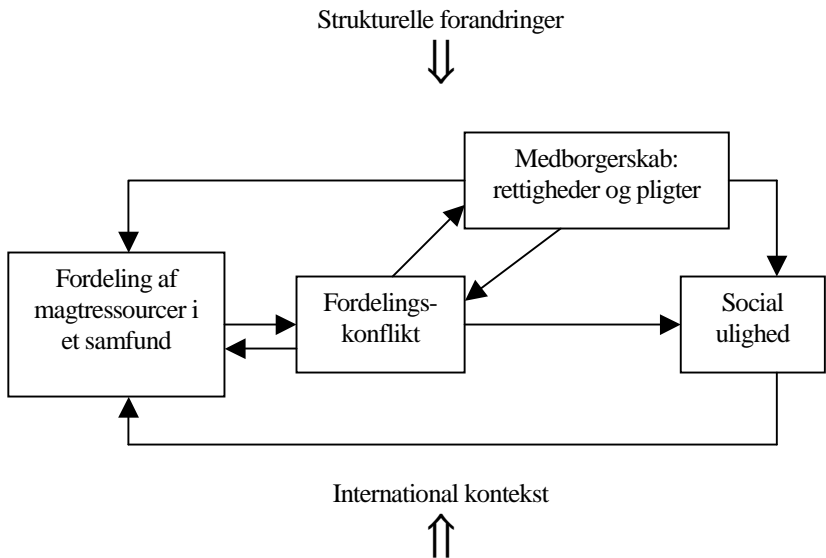
6. De mange forskellige former for vold, fra bare næver til våben og fængsel, kan bruges til at straffe andre aktører. I forhold hertil spiller den militære arbejdskraft, der er nødvendig for at betjene våben, en vigtig rolle. Økonomiske ressourcer såsom penge og forskellige former for kapital kan bruges som godtgørelse. Arbejdskraft eller menneskelig kapital kan anvendes til at belønne andre aktører. Evnen til reproduktion kan også ses som en grundlæggende magtressource, men er udbredt, og effekten er spredt.

7. Mens fordelingen af økonomiske ressourcer har en tendens til at være særdeles skævt fordelt og kan koncentreres hos de ekstremt rige og store virksom-

duelle magtressourcer i fordelingskonflikter kan de aktører, der har arbejdskraft som deres vigtigste ressource, forventes at organisere sig og på den måde koncentrere individernes spredte magtressourcer.⁸

For at analysere udviklingen i medborgernes rettigheder og pligter må vi fokusere på samspillet mellem aktørernes ulige kontrol over magtressourcer, fordelingskonflikter, medborgerskabets institutionelle udformning og socioøkonomisk ulighed. Et sådant analyseskema er præsenteret i figur 1.1. Arbejdshypotesen i dette skrift er, at fordelingen af magtressourcer i et

Figur 1.1. Hovedstrukturen i en magtressource-tilgang til udviklingen i medborgerskabets rettigheder og pligter



heder, så anses menneskelig talent ofte for at følge en normalfordeling. For eksempel vil fordelingen af menneskelig kapital i form af længden af formel uddannelse relativt hurtigt nå et maksimum, hvorefter markedsværdien af uddannelse højst sandsynligt vil være faldende.

8. I denne kontekst må vi dog overveje de problemer, der er forbundet med kollektiv handlen (Olson, 1965).

samfund er af central betydning for fremkomsten og udfaldet af fordelingskonflikter. Sådanne konflikter kan have direkte virkning på den sociale ulighed, men virkningerne kan også foregå indirekte via institutioner, der definerer medborgernes rettigheder og pligter. Disse institutioner ses her som komplekser af formelle og/eller uformelle regler, som fremmer og begrænser aktørernes handlinger. Når først de er etableret, vil både ændringer i de institutioner, der definerer medborgernes rettigheder, og ændringer i social ulighed, på én gang afspejle og modificere fordelingen af magtressourcer i samfundet. Derved sætter de rammerne for senere fordelingskonflikter. Herudover er magtrelationerne i samfundet også påvirket af ændringer i den internationale kontekst, såvel som strukturelle ændringer inden for samfundet, for eksempel demografiske og teknologiske forandringer.

Marked, politik og den demokratiske klassekamp

For at få en større forståelse af spændingen mellem politik og marked og forholdet mellem magt, demokrati, medborgerskab og ulighed er det nyttigt at overveje, hvordan aktørernes brug af magtressourcer i fordelingskonflikter påvirkes af de formelle og uformelle regler, der kendetegner de tre samfundsmæssige sektorer – markedet, det politiske system og det civile samfund. De tre sektorer kan ses som forskellige, men indbyrdes sammenhængende konglomerater af formelle og uformelle institutioner. De danner rammer for aktørernes handlinger og for brugen af magtressourcer på måder, der er relevante for fordelingsprocesserne og de sociale rettigheder.

På markedet udveksles materielle goder og arbejdskraft. Det politiske system omfatter de centrale og lokale myndigheder, den offentlige forvaltning samt retssystemet. Civilsamfundet omfatter foruden venskaber, slægtskab og familien også frivillige organisationer og foreninger. Markedet og det politiske system ligner hinanden derved, at de udgør området for produktion og fordeling af varer og service – områder, hvor aktører skaber og omdanner samfundets fordelingsprocesser og strukturerne for den socioøkonomiske lagdeling. Det civile samfund afspejler derimod udfaldet af lagdelingsprocesserne, og det er det primære sted for forbrug og reproduktion.

Markedet, det politiske system og det civile samfund adskiller sig med hensyn til de formelle og uformelle regler, der strukturerer og begrænser aktørernes handlinger. I så henseende er markedet og det politiske system mere ensartede end det civile samfund. Det er politik og marked, vi skal koncentrere os om her – nærmere bestemt med henblik på et demokratisk

politisk system. I idealtypiske termer kan vi kort opridsse følgende forskelle mellem markedet og det demokratiske politiske system (tabel 1.1).⁹

Tabel 1.1. Institutionelle karakteristika ved markedet og det demokratiske politiske system

Institutionelle kendetegn	Markedet	Det demokratiske politiske system
Karakteristiske magtressourcer	Økonomiske ressourcer Arbejdskraft	Valgret Organisering af kollektiv handlen
Målopfyldelse	Materiel levestandard	Velbefindende/ Levestandard i bred forstand
Informationssystem	Priser	Politisk diskurs
Aktørernes beslutningskriterier	Egeninteresser	Offentlige/fælles interesser Gruppeinteresser
Legitimitetsprincipper	Effektivitet	Retfærdighed
Reaktioner på forringelse af udfaldet	Exit	Voice

En afgørende forskel er de forskellige former for magtressourcer, der kendetegner de to sektorer. Markedet karakteriseres således ved brugen af økonomiske magtressourcer og arbejdskraft. I det demokratiske politiske system er de karakteristiske magtressourcer valgretten og organiseringen af kollektiv handlen – først og fremmest gennem politiske partier og fagforeninger, men også gennem andre former for pressionsgrupper.¹⁰ Herudover er også sekundære former for magtressourcer relevante. Kollektive organisationer såsom aktieselskaber er således vigtige inden for markedet, ligesom økonomiske ressourcer er relevante inden for det politiske system.

Mellem de to sektorer findes også andre betydelige forskelle. Målopnåelse på markedet kan udtrykkes ved materiel levestandard, hvorimod det demokratiske politiske system omfatter et bredere velfærdskoncept, der også medtager ikke-materielle trivselsaspekter. Idealtypisk er markedet kendetegnet ved, at egeninteressen danner grundlaget for aktørernes beslutnin-

9. Denne analyse er inspireret af Johansson (1979). Alford & Friedland (1985) fremfører en lidt anden klassifikation. Andre forfattere har foreslået, at den grundlæggende forskel skal findes mellem staten på den ene side og det civile samfund, som til tider inkluderer markedet, på den anden side (Cohen & Arato, 1992).

10. Under ikke-demokratiske styreformer i den politiske sektor vil voldsudøvelse udgøre den centrale magtressource.

ger, mens den politiske beslutningsproces forventes at være styret af en offentlig og fælles interesse.¹¹ På markedet fungerer priserne som det primære informationssystem, mens det demokratiske system kendetegnes ved, at den politiske diskurs formodes at informere og engagere politiske ledere og vælgere. Fordelingen på markedet legitimeres primært med effektivitet, hvor det i det politiske system er retfærdighed, der er legitimeringsgrundlaget. De typiske reaktioner på en forringelse af udfaldet adskiller sig også mellem de forskellige samfundsmæssige sektorer (Hirschman, 1970): På markedet er fravalg (exit) den primære handling, mens det inden for det politiske system forventes, at utilfredse borgere går sammen med andre af samme holdning og gennem valget eller på andre måder gør opmærksom på deres holdninger (voice).

I de vestlige lande er det blevet forsøgt at øge adskillelsen mellem de magtressourcer, der karakteriserer de forskellige sektorer, hvilket netop viser en almindelig erkendelse af, at forskellighed mellem de tre sektorer i samfundet er vigtige. Vi forsøger således at begrænse betydningen af økonomiske ressourcer i det politiske system – blandt andet ved at forbyde køb af stemmer og ved at regulere indsamlingen af midler til valgkampagner. Der er desuden blevet gjort forsøg på at begrænse det politiske demokratiske systems muligheder for at yde indflydelse på markedet – for eksempel ved at gøre Nationalbanken uafhængig af det offentlige og ved at indføre faste grænser for det offentlige budgetunderskud. Begreber som karteller, korruption, egoisme, nepotisme og prostitution indikerer, at magtressourcer og beslutningsgrundlag, der helt naturligt anvendes inden for én sektor, er brugt uden for den korrekte samfundsmæssige kontekst. Grænserne mellem de tre sektorer er dog udflydende og foranderlige, blandt andet som afspejling af deres betydning for fordelingskonflikter. I flere århundreder blev religion anset for at være en del af den politiske sektor, men i de vestlige lande har det ændret sig, og religionen hører nu hjemme i civilsamfundet. I modsætning hertil har voldtægt i ægteskabet flyttet sig i den modsatte retning.

Som arenaer for fordelingskonflikter er markedet og det demokratiske politiske system forskellige på måder, der er af afgørende betydning for udviklingen af sociale rettigheder. Sammenhængen mellem sociale klasser og magtressourcer er meget stærkere på markedet end i det demokratiske politiske system. At sociale klasser og socioøkonomisk lagdeling har bevaret en betydelig større forbindelse med de magtressourcer, der karakteriserer mar-

11. I en autoritær politisk struktur vil orden være det centrale mål og elitens interesser det dominerende beslutningsgrundlag.

kedet, end med dem, der kendetegner det demokratiske politiske system, er med til at skabe det, der kan kaldes *logikken bag valg mellem handlingsarenaer*. I markedsdemokratier har befolkningsgrupper, som er relativt ufordelagtigt stillede rent økonomisk, en tendens til at foretrække organiseret kollektiv handlen inden for det demokratiske politiske system, hvor deres underlegenhed i magtressourcer er mindre udtalt, som middel til at forbedre betingelserne for, og udfaldet af, fordelingsprocesserne på markedet.

Den socioøkonomiske lagdeling skaber stærkere skel mellem borgerne, når det gælder de magtressourcer, som anvendes på markedet, end når det gælder de magtressourcer, der anvendes i demokratisk politik. Dette er af afgørende betydning for det mønster, der ses i konflikterne om fordelingen. Den centrale hypotese i teorien om magtressourcer er, at befolkningsgrupper, som er relativt ufordelagtigt stillede i forhold til de økonomiske ressourcer, vil vende sig mod det demokratiske politiske system for at skubbe på udviklingen af sociale medborgerrettigheder. Sådanne tiltag er af mindre betydning for borgere, som er velstillede med hensyn til økonomiske ressourcer. For dem giver markedet gode alternativer i konflikterne om fordelingen. Denne bredt definerede hypotese giver et rationelt grundlag for fremkomsten af det, der traditionelt er kaldt klassekonflikt, og for de skillelinjer, den demokratiske klassekamp vil følge. Den giver dog ikke præcise forudsigelser for, hvordan den socioøkonomiske lagdeling vil føre til koalitioner og kollektiv handlen mellem bestemte befolkningsgrupper. Ikke desto mindre må vi forvente, at organisationer, der repræsenterer interesserne hos de borgere, hvis magtressource er arbejdskraft, vil være forkæmpere for sociale rettigheder, mens de store erhvervsinteresser sandsynligvis vil gå imod sådanne initiativer. Koalitionsdannelse mellem forskellige grupper i middelklassen, som for eksempel landmænd og forskellige kategorier af lønmodtagere, er mere vanskelige at forudse. Her vil institutionelle strukturer og historiske traditioner samt taktiske og strategiske overvejelser i forskellige lande også være af betydning.

Udviklingen af velfærdsstater i de vestlige lande kan derfor forventes at afspejle udfaldet af fordelingskonflikter, som fremkommer ved spændingen mellem markedet og det demokratiske politiske system, og som har rødder i den forskellige fordeling af magtressourcer mellem socioøkonomiske befolkningsgrupper. På trods af, at udvidelsen af det sociale medborgerskab

har skubbet markedets rolle i fordelingsprocessen tilbage, så har de sociale rettigheder dog nærmere suppleret end erstattet markedet.¹²

-
12. Ifølge neoklassiske økonomiske teorier vil politisk intervention på markedet typisk medføre ineffektivitet, hvorfor sådan intervention – med visse undtagelser – typisk er uønsket. Nærværende analyse viser, at med udgangspunkt i den forskellige fordeling af magtressourcer inden for markedet og det demokratiske politiske system, så kan interventioner tolkes i rationelle termer, og det må derfor være nødvendigt empirisk at vurdere konsekvenserne af interventionen. For en diskussion af problemerne ved empirisk analyse af de negative effekter af velfærdsstaterne økonomiske vækst, se Korpi, 1996; 2000b.

Kapitel 2

Indikatorer på det sociale medborgerskab og dets institutionelle udformning

Hvordan kan man bedst indfange udviklingen i velfærdsstatens sociale rettigheder?¹³ Den omfattende komparative forskning siden 1970'erne har haft udviklingen i sociale rettigheder som teoretisk fokus, men empirisk været koncentreret om noget andet, nemlig de offentlige sociale udgifter. I nærværende kapitel diskuteres de vigtigste problemer ved at bruge udgifter som indikator for sociale rettigheder, og der beskrives direkte mål på sociale rettigheder, sådan som de afspejler sig i de enkelte landes sociale lovgivninger. Dernæst opstilles en typologi over velfærdsstaternes institutionelle udformning, baseret på de sociale sikringsyndelser.

Udgifter og sociale rettigheder

Lettilgængelige data om offentlige udgifter, publiceret af internationale organisationer som ILO og OECD, har bidraget til, at den komparative velfærdsstatsforskning siden 1970'erne næsten udelukkende har været koncentreret om at forklare forskellen mellem landene ud fra omkostningerne, hvor de sociale udgifters andel af bruttonationalproduktet har været anvendt som den centrale afhængige variabel.¹⁴ Den teoretiske diskussion har imidlertid typisk drejet sig om sociale rettigheder. Der har således været en kløft mellem den empiriske analyse og den teoretiske interesse.

De sociale udgifter er et vigtigt aspekt af velfærdsstaterne og er bestemt værd at studere som selvstændigt fænomen. Sociale udgifter udgør en stor andel af de offentlige budgetter, og deres finansiering har ofte givet anledning til ophedet politisk debat. Komparative studier af sociale udgifter har ydet vigtige bidrag til vores forståelse af velfærdsstatens udvikling. Men fordi de hidtidige analyser af velfærdsstaternes udvikling næsten udeluk-

-
13. Udtrykket 'social citizenship rights' er i det følgende blot oversat som sociale rettigheder frem for 'sociale medborgerrettigheder'; ordet *rettigheder* associerer i sig selv til medborgerskab på dansk, o.a.
 14. For gennemgang og diskussioner, se Skocpol & Amenta, 1986; Hicks, Swank & Ambuhl, 1989; Huber, Ragin & Stephens, 1993; Palme, 1990; Kangas, 1991.

kende har været koncentreret om de sociale udgifter, er det vigtigt ikke at glemme de problemer, der knytter sig til fortolkningen af sådanne undersøgelser. Som mange forskere på området har erkendt, er kløften mellem den teoretiske interesse for sociale rettigheder og den empiriske fokus på udgifter problematisk. Omfanget af sociale udgifter har kun begrænset sammenhæng med den centrale del af det sociale medborgerskab, nemlig de sociale rettigheder. Det skyldes, at udgiftsniveauerne er påvirket af mange andre faktorer end sociale rettigheder.

En af de faktorer, der påvirker fortolkningen af sociale udgifter, er forskelle i beskattningen af sociale overførsler. I de nordiske lande er de fleste ydelser underkastet forskellige former for beskattning, mens beskattningen af sådanne ydelser i mange andre lande er forholdsvis lav. Ser vi udelukkende på bruttoudgifterne, tenderer de nordiske lande til at have meget større udgifter end andre lande, men billedet ændres betragteligt, når der tages højde for, at store dele af disse udgifter kommer tilbage til det offentlige via beskattning.

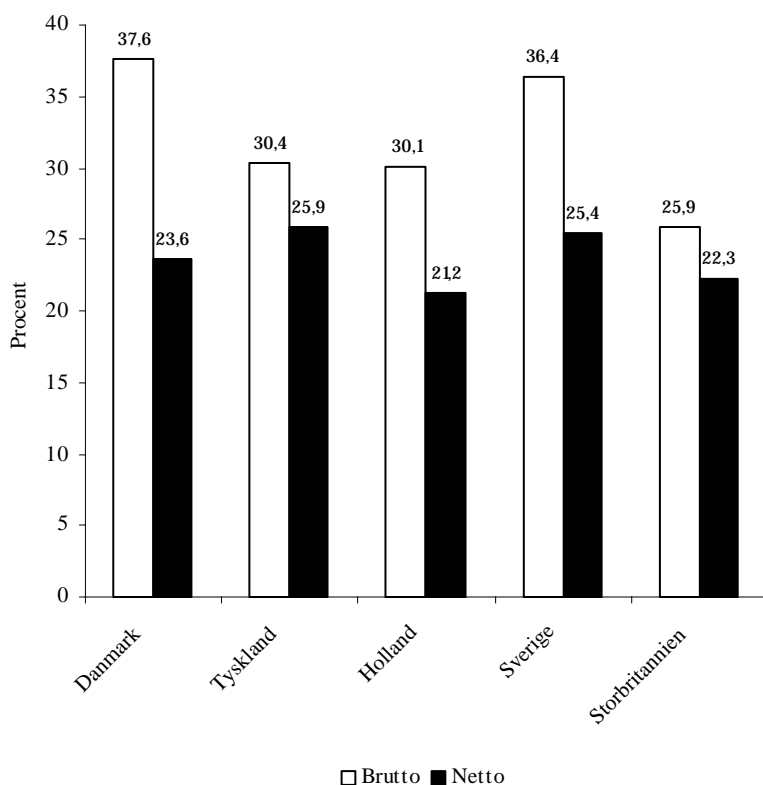
Forskellen mellem brutto og netto sociale udgifter kan illustreres for Danmark, Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien (figur 2.1).¹⁵ I 1995 havde Danmark og Sverige meget større bruttoudgifter end Tyskland, Holland og Storbritannien. Fratrækker vi skatterne og ser på nettoudgifterne, bliver forskellene mellem landene imidlertid relativt små. Nu ligger Tyskland næsten på det samme udgiftsniveau som Sverige, og Danmark er næsten på samme niveau som Holland og Storbritannien. Når beskattningen af ydelser tages med i betragtning, bliver udgiftsniveauet mellem landene altså meget mere ens.

Størrelsen af de sociale udgifter påvirkes også af mange andre faktorer, såsom ændring i befolkningssammensætning, økonomiske konjunkturer og administrativ praksis – faktorer, som ingen sammenhæng har med ændringer i sociale rettigheder. Ændringer i de sociale udgifter kan for eksempel hænge sammen med en større andel af ældre i befolkningen eller ændringer i arbejdsløsheden. Hvis et land indfører eller afskaffer beskattning af sociale ydelser, påvirker det ligeledes de statistiske oplysninger om udgiftsniveauet, uden at ydelseernes reelle værdi nødvendigvis har ændret sig. De sociale udgifter siger heller ikke noget om lovbestemte sociale ydelser, der finan-

15. Data fra Adema, 2000. Ved beregning af offentlige nettoudgifter tager man hensyn til både direkte og indirekte skatter. Eftersom indirekte skatter indgår i beregning af BNP til markedspriser, angives nettoudgifterne som procent af BNP til faktoromkostninger.

sieres af arbejdsgiverne – for eksempel virksomheders betaling af sygedagpenge i starten af en sygeperiode – hvilket spiller en væsentlig rolle i mange lande.¹⁶ Sammenhængen mellem sociale rettigheder og sociale udgifter er kort sagt ganske ringe. Ydermere har den ensidige fokusering på udgifterne fremmet et endimensionalt syn på velfærdsstaten og medført en manglende opmærksomhed på forskelle og på sammenhængene mellem de mange aspekter og ydelser.

Figur 2.1. Offentlige sociale udgifter, brutto og netto, 1995 i fem lande



16. Tilvejebringelse af sociale ydelser via forskellige former for skattefradrag kommer slet ikke til syne i statistikker over offentlige udgifter, men kan medtages i måling af sociale rettigheder.

Den ensidige fokusering på sociale udgifter i den komparative velfærdsstatsforskning betyder, at det har været svært at sætte tal på den teoretiske diskussion om udviklingen i de sociale rettigheder. I mellemtiden er et klart billede af udviklingen i sociale rettigheder forblevet skjult bag skiftende national lovgivning om sociale ydelser og beskatning. Lovgivningen udgør næsten uoverstigelige forhindringer for præcis og sammenlignelig information såvel mellem landene som over tid, om de rettigheder, som borgerne har i specifikke behovssituationer.

Social Citizenship Indicator Program (SCIP)

For at komme videre med analysen af velfærdsstatens udvikling er det nødvendigt at supplere den hidtidige fokusering på de sociale udgifter med en direkte undersøgelse af de institutioner, der nærmere angiver det sociale medborgerskabs rettigheder og pligter. Institut for Social forskning, Stockholms Universitet, har iværksat et forskningsprogram om komparativ analyse af den langsigtede udvikling i velfærdsstaten og det sociale medborgerskab i den vestlige verden. En central del af forskningsprogrammet er opbygningen af det såkaldte Social Citizenship Indicator Program (SCIP), som skal skaffe præcis information om udviklingen i sociale rettigheder i 18 lande. Informationen skal være sammenlignelig såvel over tid som imellem landene.¹⁷ Databasen dækker 18 rige industrialiserede lande, nemlig Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Japan, Holland, New Zealand, Norge, Schweiz, Sverige, Storbritannien, Tyskland, USA og Østrig.¹⁸

For at analysere udviklingen i sociale rettigheder har det været nødvendigt i detaljer at klarlægge ændringerne i lovgivningen i de enkelte lande og finde måder, hvorpå det er muligt at måle og sammenligne sociale rettigheder både mellem landene og over tid. Ud over begrebsmæssige og teoretiske problemer har opbygningen af en pålidelig og relevant komparativ database stillet enorme kapacitetsmæssige krav, og for at gøre programmet gennemførligt har det på en række felter været nødvendigt at gå på kompromis og lave begrænsninger. Dette gælder i forhold til, hvilke typer ydel-

-
17. Forskningsprogrammet blev sat i gang af Walter Korpi og ledes nu af ham og Joakim Palme. Gøsta Esping-Andersen har medvirket i en periode i begyndelsen af projektet.
 18. Valget af lande er baseret på princippet om "mest sammenlignelige cases" (Lijphart, 1975). Alle landene har uafbrudt demokrati siden Anden Verdenskrig og et befolkningstal over en mio. mennesker.

ser der er medtaget, hvilke tidsperioder der fokuseres på, hvilke aspekter der skal måles, samt hvilke målestokke der skal bruges.

Således indeholder databasen kun ydelser, der er baseret på en eller anden form for lovgivning og modtager økonomisk støtte fra staten.¹⁹ Dette valg er baseret på såvel teoretiske som praktiske overvejelser. Idet hovedformålet har været at studere udviklingen i sociale rettigheder, har vi primært været interesseret i ydelser, der er et resultat af demokratiske processer. I modsætning hertil er private og erhvervstilknyttede forsikringer hovedsagelig et resultat af individuelle initiativer og/eller kollektiv forhandling på arbejdsmarkedet. Sådanne ydelser kan naturligvis have stor betydning for mange borgeres økonomiske tryghed, men private eller kollektivt forhandlede ydelser kan ikke opfattes som noget, der svarer til offentlige ydelser, idet de højst sandsynligt er langt mere uensartede med hensyn til dækning, betingelser og kompensationsgrader. Af teoretiske og praktiske årsager har udforskningen af sådanne typer af ydelser derfor måttet overlades til andre.²⁰

Som nævnt i kapitel 1 er valget mellem forskellige lovmæssige ydelser faldet på fem store sociale sikringsydelser, nemlig *alderspension*, *kontant-ydelser under sygdom*, *arbejdsulykkesforsikring*, *arbejdsloshedsforsikring* og *børnetilskud*.²¹ Tilsammen udgør disse fem sociale sikringsydelser en stor del af grundlaget for det sociale medborgerskab i den vestlige verden.²² På grundlag af den nationale lovgivning inden for de fem nævnte områder og ud fra et antal andre kilder er der indsamlet sammenlignelige data, der beskriver udviklingen i sociale rettigheder i 18 lande. Med startpunkt i de første sociale sikringslove er der lavet detaljerede beskrivelser af sociale rettigheder i disse lande i årene 1930, 1933, 1939, 1947, 1950 og efterfølgende hvert femte år op til 1995.²³

19. I de fleste tilfælde har dette kriterium været relativt let at anvende. I nogle lande har det dog medført komplicerede problemer, specielt hvad angår love, der overdrager afgørelsen til overenskomst mellem fag- og arbejdsgiverforeninger. I disse tilfælde har det offentliges støtte til ydelsens finansiering været et krav. Kun lovgivning, som er sat i kraft, er medtaget.

20. For analyser heraf, se Shalev (1996).

21. Det bør påpeges, at der under sygesikring ikke medtages tilskud til sundhedspleje, som, selv om det er et vigtigt område, ikke kan medtages her.

22. SCIP-projektet medtager derimod ikke andre vigtige sociale programmer som sociale serviceydelser, socialhjælp, støtte til enlige mødre og boliger.

23. De mere detaljerede beskrivelser starter i 1930-33, hvor ILO (1933; 1936) har lavet undersøgelser af den sociale lovgivning i forskellige lande.

Både mellem lande og over tid er der enorme forskelle i lovgivningen med hensyn til betingelserne for tildeling og udmåling af borgernes sociale rettigheder. De afhænger for eksempel af husstandssammensætning, køn, alder, indkomst, deltagelse på arbejdsmarkedet og indbetalte bidrag. For at komme igennem junglen af forskellige regler har det været nødvendigt at sammenligne lovgivningen i forskellige lande ud fra, hvordan de finder anvendelse på bestemte, nærmere specificerede husstandstyper og individer.

I den forbindelse er det valgt at beskrive de sociale rettigheder for bestemte modelhusstande. En af disse er en husstand med kun én person. Blandt gifte eller samboende personer skelnes mellem, om det er par med eller uden mindreårige børn.²⁴ Vores fokus er på par med kun én indkomst, hvor det typisk er manden, der er økonomisk aktiv. Fra 1930'erne og gennem efterkrigstiden var det familien med én indkomst, der var den traditionelle familietype i byområderne i de fleste vestlige lande. Op gennem den anden halvdel af århundredet blev det almindeligt, at kvinden arbejdede hjemme og tog sig af børnene, mens de var små, og arbejdede uden for hjemmet før og efter denne periode. Men netop derved kommer familietypen med kun én indkomst også til at beskrive den mere 'moderne' familietype gennem den økonomisk set mest trængte del af familiens livsforløb. Gennem de senere årtier er det dog i varierende grad, men specielt i de nordiske lande, blevet mere normalt, at både manden og kvinden arbejder uden for hjemmet. Derved burde endnu en familietype strengt taget være inkluderet, hvilket dog er umuliggjort af den omfattende arbejdsindsats, det ville medføre. Alligevel er der dog ingen tvivl om, at udviklingen i sociale rettigheder for de udvalgte husstandstyper vil kunne give et godt billede af hovedtrækkene i udviklingen inden for sociale ydelser i de forskellige lande – noget, der ikke tidligere har været tilgængeligt.

Køn strukturerer de sociale rettigheder på mange måder. Når det gælder sociale sikringer, har rettigheder kun undtagelsesvist være eksplicit specificeret i forhold til køn, men almindeligvis har køn påvirket de sociale rettigheder via sammenhængen mellem køn og deltagelse på arbejdsmarkedet. I den forbindelse er pensionsydelse specielt relevante set ud fra et køns-perspektiv, idet de som regel afspejler omfanget af arbejdsmarkedstilknøytning, indkomst og indtjening over hele livsforløbet.²⁵ I beskrivelsen af pensionsordninger har vi her set på de sociale rettigheder, der knytter sig til for-

24. Her tages der udgangspunkt i to mindreårige børn.

25. Sociale ydelser, der dækker kortvarig indkomststab, forudsætter selvfølgelig, at borgeren er økonomisk aktiv.

skellige typer af kønsbestemte erhvervskarrierer. Som ét yderpunkt har vi beregnet pensionsrettighederne for en typisk husmor, som ikke har været økonomisk aktiv uden for hjemmet. Som den anden yderlighed har vi de pensionsrettigheder, der tilfalder en person med et typisk mandligt karrieremønster, dvs. fuldtidsarbejde gennem størstedelen af livet. Mellem de to yderligheder har vi tre andre former for erhvervskarrierer af forskellige længde.

Indkomstniveauet har ofte betydning for de sociale rettigheder. Også her har vi medtaget en stor variationsbredde. I bunden er der mindsteydelserne, i toppen de maksimale beløb, der kan udbetales inden for systemet. På de mellemliggende niveauer har det været nødvendigt at fokusere på en stillingskategori, som opfylder to nødvendige krav: Den må være af stor betydning i sig selv og samtidig være én, hvor det såvel over tid som mellem alle 18 lande er muligt at sammenligne data siden 1930. I praksis giver dette meget få valgmuligheder og betyder, at der må fokuseres på rettighederne for en gennemsnitlig produktionsarbejder (*'Average Production Worker' – APW*) – en medborger med samme løn som en gennemsnitlig industriarbejder.²⁶ Her er de nødvendige data tilgængelige i alle landene og kan derfor bruges som en grundlinje, i forhold til hvilken ydelser kan beskrives.²⁷ Som nævnt har vi for højindkomstgruppen beregnet ydelsen til de personer (typisk mænd), som modtager maksimumydelsen, såvel som til dem, der modtager mindsteydelsen (typisk kvinder). I mange lande blev disse sikringer tidligere typisk givet som skattefri ydelser, men stadig oftere er de overgået til at blive skattepligtige. Vi har derfor beregnet nettoydelse, dvs. efter skat og sociale sikringsbidrag.²⁸

26. Gennemsnittet refererer til mænd og kvinder. Hvis der for eksempel var foretaget sammenligning mellem minimumsydelser, som typisk går til kvinder, med gennemsnitlig kvindelig nettoindkomst, som typisk er lavere end for mænd, vil erstatningsraten (replacement rate) for kvinder være misvisende høj. I lande, hvor berettigelsen til ydelser er forskellige mellem erhvervsgrupper – primært i det kontinentale Europa – har det af praktiske årsager været nødvendigt at vælge en af disse grupper, og valget er her faldet på den kategori, der inkluderer metalarbejdere.

27. Principielt har denne *'Average Production Worker'* samme forhold til at beskrive kompensationsniveauer, som 0-meridianen har det for at specificere øst og vest på jordkloden ved hjælp af længdegrader: Det er som konvention bestemt, at 0-meridianen går igennem Greenwich-observatoriet.

28. Skattesystemet er i sig selv kønsrelevant. Mange lande har skatteregler, der forudsætter eller tilskynder til, at kvinder forbliver uden for arbejdsmarkedet.

Sociale rettigheder tildeles typisk kun, når bestemte betingelser er opfyldt. I SCIP-databasen ligger også information om tildelings- og udmålingskriterier så som krav om bidrag og arbejdsperioder, alder, indkomstloft for dækning og for ydelser, ydelsernes varighed, ventedage etc. Det er dog ikke muligt systematisk at analysere disse indikatorer i dette skrift.

En institutionel typologi over velfærdsstater

Velfærdsstatens institutionelle indretning i de industrialiserede lande udviser store forskelligheder, men også ligheder, som må antages at have fordelingsmæssig betydning. De mange forsøg, der er blevet gjort for at opfange disse ligheder ved hjælp af typologier af velfærdsstater, er alle løbet ind i samme velkendte problem: Ved at skabe idealtyper kan vi fremhæve ligheder mellem lande og bedre forstå årsagen til de forskelle, der er mellem dem. Men idealtyper vil aldrig være helt i overensstemmelse med virkeligheden, og typologierne kan derfor komme til at skjule de forskelle, der findes mellem landene. Fordelen ved typologier afhænger derfor af, om man kan basere dem på variable, der umiddelbart har betydning for at kunne forstå såvel baggrunden for, som konsekvenserne af, forskellene mellem idealtyperne. De afhænger endvidere af, i hvor høj grad forskellene mellem idealtyperne er større end forskellene *inden for* idealtyperne.

Velfærdsstatstypologier kan have forskellige formål og kan fokusere på variable relateret til årsager, institutioner og/eller effekter. Det afgjort mest indflydelsesrige forsøg på at skabe en velfærdsstatstypologi har været Esping-Andersens (1990).²⁹ Han bruger begrebet velfærdsstatsregimer til at karakterisere og beskrive det kompleks af sammenhænge, der findes mellem staten, arbejdsmarkedet og familien. Ved netop at fremhæve flerdimensionaliteten i forskellene mellem velfærdsstaterne – i modsætning til den endimensionale fokus på udgifterne nævnt ovenfor – har Esping-Andersens typologi været fornyende og frugtbar og stimuleret megen forskning. Hans tre klynger af velfærdsstater er opkaldt efter de væsentligste ideologiske strømninger, der må formodes at ligge til grund for dem, dvs. det konservative, det liberale og det socialdemokratiske velfærdsstatsregime. Da Esping-Andersens hovedinteresse var at beskrive hovedlinierne i forholdet

En analyse af forskelle i reglerne for sambeskatning er derfor af stor interesse i studiet af relationerne mellem kønnene (Montanari, 2000: kap. 3).

29. Andre forsøg omfatter Titmuss (1974), Korpi (1980), Mishra (1981), Sainsbury (1996) og Lewis (1992).

mellem staten, arbejdsmarkedet og familien, er hans typologi baseret på et bredt sæt af indikatorer.³⁰

Vores interesse her er først og fremmest analytisk, nemlig på den ene side at undersøge de årsagsfaktorer, der påvirker de institutionelle aspekter af velfærdsstaten, og på den anden side institutionernes rolle for interesse- og identitetsdannelse, såvel som omfanget af fattigdom og ulighed i et samfund. Til disse formål er det mest hensigtsmæssigt at basere en typologi på velfærdsstaternes institutioner. Disse kan betegnes som mellemkommende variable (jf. Lazarsfeld, 1962), der på den ene side afspejler årsagsfaktorer som for eksempel konflikter mellem ideologisk motiverede interessegrupper, og som på den anden side potentielt har indflydelse på effekter i form af indkomstfordeling og dannelse af interessegrupper.

Der skal således skitseres en velfærdsstatstypologi baseret på velfærdsstaternes institutionelle karakteristika. En sådan typologi kan blandt andet forventes at afspejle, hvilken rolle ideologiske konflikter har spillet, specielt med hensyn til markedets og det politiske systems rolle i fordelingsprocesserne. Det kan også forventes, at de institutionelle strukturer udstikker vigtige rammer for definitionen af interesse og identitet blandt borgerne. Derved påvirker institutionerne sandsynligvis koalitionsdannelsen blandt borgere på en måde, som har betydning for indkomstfordeling og fattigdom (Korpi, 2001). Ved at basere typologien på institutionelle strukturer og ikke på forholdet mellem flere forskellige indikatorer bliver det lettere at beskrive forskellene mellem landene og analysere årsager og konsekvenser af variationerne i velfærdsstaterne. En stor fordel er i den forbindelse, at eftersom institutionelle ændringer er relativt lette at observere, så gør en sådan typologi det mere enkelt at undersøge ændringer, ligesom den er mere præcis end en typologi baseret på et konglomerat af forskellige karakteristika.

De store sociale sikringsydelser, der gennem livet varetager vigtige behov hos borgerne, udgør grundelementet i velfærdsstaten. Den institutionelle struktur i to så vigtige ydelser som folkepension og sygedagpenge er her valgt som grundlaget for en velfærdsstatstypologi. Visheden om alderdommen og risikoen for at blive syg er livets barske realiteter, og i modsætning til arbejdsløshed og arbejdsulykkesforsikring, som er områder,

30. Esping-Andersen (1990: 69-77) bruger syv operationelle indikatorer i sin typologi: antallet af forskellige erhvervsbestemte pensionsydelser, dækningsgrad i befolkningen, forskellen mellem gennemsnitlig og højeste ydelsesniveauer, samt relative udgifter til offentligt ansatte pensioner, behovsbestemte ydelser, private pensioner samt privat sundhedspleje.

hvor risikoen er meget forskellig for forskellige socioøkonomiske kategorier, er det to ydelser, der har betydning for alle borgere og husstande. At disse ydelser også har stor økonomisk betydning, gør det sandsynligt, at de ofte vil være midtpunkt for politiske konflikter og være af stor betydning for dannelsen af interessegrupper.

Som grundlag for typologien er de institutionelle strukturer for alderspension og sikring mod sygdom her systematiseret ud fra tre aspekter (tabel 2.1). Det første vedrører kriterier for, hvem der er berettiget til ydelser og

Tabel 2.1. Idealtypiske modeller af de sociale ydelsers institutionelle udformning

Model	Tildelingskriterier: Grundlag for berettigelse til ydelser	Udmålingskriterier for ydelser ¹⁾	Lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanter deltager i administrationen af ydelser
Behovsbestemt	Afprøvning af behov	Minimum	Nej
Frivillig statsstøttet	Medlemskab Bidrag	Udifferenterede eller indkomstrelaterede	Nej
Statskorporativ	Erhvervsgruppe og deltagelse på arbejdsmarkedet	Indkomstrelaterede	Ja
Basistryghed	Statsborgerskab eller bidrag	Udifferenterede	Nej
Omfattende	Statsborgerskab og deltagelse på arbejdsmarkedet	Udifferenterede og indkomstrelaterede	Nej

1) Udifferenterede: Ens beløb til alle (flat-rate). Indkomstrelaterede: Relaterede til tidligere indkomst og dermed bidrag (earnings related).

omfatter fire kvalitativt forskellige kriterier, der afspejler, om berettigelse skal defineres ud fra behov, bidrag (af den forsikrede eller arbejdsgiveren) til finansieringen af den sociale ydelse, tilhørsforhold til en bestemt erhvervsgruppe, eller statsborgerskab (bopæl) i landet.³¹ Disse fire tildelingskriterier kan kombineres forskelligt i de forskellige lande. Det andet aspekt omhandler udmålingskriterier, dvs. de principper, der bestemmer ydelsesniveauet, og kan ses som en kontinuert variabel, der går fra behovsbestemte ydelser over udifferenterede ydelser, der gives til alle, og til ydelser, som i

31. Som et resultat af immigration er en stadig større del af befolkningen i et land ikke statsborgere. I denne analyse anvendes udtrykket borger om alle indbyggere.

forskellig grad afhænger af tidligere indkomst. Det tredje aspekt er kvalitativt og omhandler måden, hvorpå de sociale ydelser administreres. Opdelingen er her baseret på, om repræsentanter for lønmodtagere og arbejdsgivere deltager i administrationen af en ydelse eller ej.

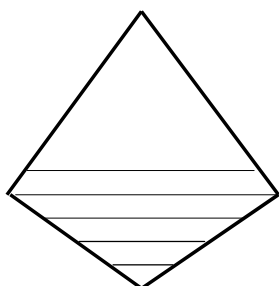
På grundlag af ovenstående aspekter af sociale sikringsystemer kan der tegnes fem forskellige idealtyper af institutionelle strukturer. Groft rangordnet i forhold til deres historiske fremkomst i vestlige lande kan disse ideelle institutionelle typer karakteriseres som den *behovsbestemte* model, den *frivillige statsstøttede* model, den *statskorporative* model, *basistryghedsmodellen*, samt den *omfattende* model.³² I figurene 2.2.a-e har vi forsøgt at karakterisere hovedtrækkene i disse fem idealtypiske institutionelle modeller. Tegningerne kan ses som en form for røntgenbillede af den institutionelle udformning af de største sociale sikringsydelser i disse lande. De diamantformede figurer symboliserer det socioøkonomiske lagdelingssystem, med modtagere af høje indkomster i toppen og dem med lavere indkomster samt fattige i bunden. Modtagere af udifferentierede eller minimumsydelser ('flat-rate') vises ved vandrette linier, mens dem med klart indkomstrelaterede ydelser vises ved lodrette linier. Det skal dog påpeges, at nogle sociale ydelser, som formelt set er indkomstrelaterede, har et relativt lavt ydelsesloft, hvilket i praksis resulterer i relativt lige ydelser for en stor del af de sikrede.

I den behovsbestemte model (a) er berettigelse til ydelser baseret på en afprøvning af behov (for eksempel indkomstgrænse), hvilket betyder, at ydelserne er udifferentierede (flat-rate) eller relativt ensartede for dem, der falder under fattigdomsgrænsen eller defineres som trængende (angivet med vandrette linier). Behovsbestemte modeller har traditioner, der går tilbage til fattigdomslovene, men de kriterier, der definerer, hvem der er trængende, varierer meget. Formålet kan således mere være at holde borgere med høj indkomst ude end kun at medtage de fattige. I den forbindelse har man i Australien en behovsbestemt folkepension, som er endt med at omfatte størstedelen af den ældre befolkning. Denne mulighed er i diagrammet skitseret ved tyndere linier over fattigdomsgrænsen.

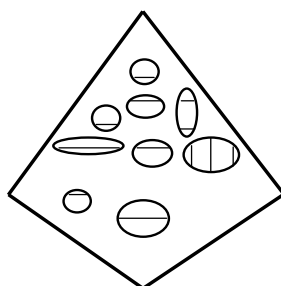
Også frivillige statsstøttede ordninger (b) har en lang tradition. Her bruges skattekrone til at hjælpe frivillige sikringskasser og andre frivillige organisationer med at forsikre og beskytte deres medlemmer mod tab af ind-

32. For en analyse af fremkomsten og ændringerne i disse modeller, se Korpi, 2001.

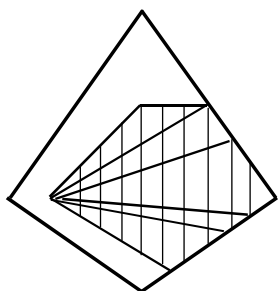
Figur 2.2.a-e.¹ Idealtypiske modeller af de sociale ydelsers udformning



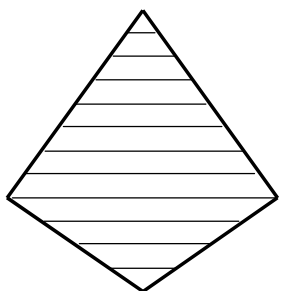
a) Behovsbestemt



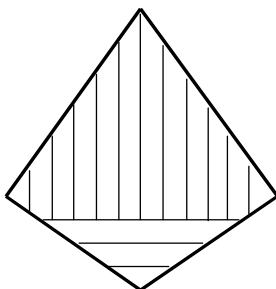
b) Frivillig statsstøttet (Ghent-modellen)



c) Statskorporativ



d) Basistryghed



e) Omfattende

1) De firesidede figurer repræsenterer samfundets socioøkonomiske strukturer med personer med høj indkomst i toppen og personer med lav indkomst i bunden. De hvide områder repræsenterer den del af befolkningen, der ikke er dækket. Vandrette linier skitserer ensartede eller udifferentierede ydelser. Lodrette linier skitserer klart indkomstbaserede ydelser. Ellipser i modellen med frivillige statsstøttede ordninger skitserer adskilte ordninger. Vinklede linier i den statskorporative model repræsenterer ydelser organiseret forskelligt alt efter, hvilken erhvervsgruppe personen tilhører.

komst. Da berettigelsen til ydelser her er baseret på frivillige bidrag, som giver adgang til de forskellige ordninger, har de været vigtigere for faglærte arbejdere og middelklassen end for de ufaglærte og fattige. Ydelserne i de frivillige ordninger kan være udifferentierede eller indkomstrelaterede, men den sidstnævnte nærmer sig ofte den udifferentierede form på grund af et relativt lavt loft for ydelserne.

De første sociale ydelser, der blev indført i Tyskland af Bismarck i 1880'erne, brød med både behovsprøvning og frivillighed ved at introducere ydelser, hvor bestemte erhverv havde tvungent medlemskab og ret til ydelser, når deres almindelige indkomst blev afbrudt af uforudsete årsager. De tyske sociale ydelser kom i sin institutionelle struktur til at ligne den statskorporative model (c), hvor berettigelse til ydelser er baseret på en kombination af bidrag og tilhørsforhold til en bestemt erhvervsgruppe. Ydelserne er rettet mod den økonomisk aktive del af befolkningen og finansieres overvejende af bidrag fra lønmodtagere og arbejdsgivere. Der opbygges separate sikringer for de enkelte stillings- eller erhvervsgrupper, hvilket giver en segmentering mellem forskellige erhvervsgrupper på arbejdsmarkedet. Som regel startende i den industrielle arbejderklasse er nye erhvervsgrupper med tiden blevet tilføjet, for eksempel funktionærer, selvstændige og landmænd. Ydelserne er klart indkomstrelaterede (lodrette linier), men reglerne kan i øvrigt variere væsentligt fra erhvervsgruppe til erhvervsgruppe. Da modellen er begrænset til den økonomisk aktive del af befolkningen, kom den til at udelukke husmødre og andre uden for arbejdsstyrken. Typisk blev der også indført et loft for ydelserne, idet man forventede, at højindkomstgrupper fandt supplerende private løsninger. I modsætning til de andre fire modeller er den statskorporative model administreret via et samarbejde mellem lønmodtagere og arbejdsgivere, ofte med staten som tredje part. Lønmodtager- og arbejdsgiverrepræsentanternes deltagelse i administrationen af de korporative sikringsordninger er baseret på deres bidrag til størstedelen af finansieringen.

I basistryghedsmodellen (d) er berettigelse enten baseret på bidrag eller på statsborgerskab. Det er den model, der kommer nærmest på de centrale idealer hos William Beveridge (1942). Et af disse idealer var at have et lavt loft for de indkomststøttede ydelser for at give plads til, at de højere indkomstgrupper kunne sikre sig yderligere ved private forsikringer. Ifølge Beveridge (1942: 121) er det "første grundlæggende princip ved sociale ydelser at sikre en enhedstakst uden at tage hensyn til størrelsen på den indkomst, der er bortfaldet ... Dette princip hænger sammen med en anerkendelse af frivillige forsikringer som en del af den sociale sikring ...". En an-

den grundlæggende idé var at opnå en bred eller universel dækning for de relevante befolkningskategorier. Inden for basistryghedsmodellen findes der to variationer med noget forskellige dæknings- og ydelsesniveauer. I én variant er berettigelse baseret på statsborgerskab eller bopæl og bygger på idéen om folkeforsikring med universel dækning og udifferentierede ydelser. I modsætning her til opnås berettigelse i “forsikrings”varianten gennem bidrag fra forsikrede og/eller fra arbejdsgivere. Her finder vi også en dækning, der ikke er helt universel, og til tider en svag indkomstrelatering af ydelserne. I modsætning til den statskorporative model, hvor forskellige erhvervsgrupper tilhører forskellige sikringer, så er alle i basistryghedsmodellen dækket af den samme sikring. I forhold til formålet med denne analyse vil forskellen på de to varianter dog være relativt lille, men selv om kompensationsgraden generelt ligger højere i den statskorporative og omfattende model end i basistryghedsmodellen, så er der ganske megen variation i kompensationsgraden mellem de lande, der følger basistryghedsmodellen.

Den omfattende model (e) kan siges at kombinere idéer fra Beveridge og Bismarck til en ny model. Her er berettigelse til ydelser baseret på *såvel* bidrag som statsborgerskab. Universelle ydelser, som dækker alle borgere og giver dem en grundlæggende tryghed, kombineres med klart indkomstrelaterede ydelser for den økonomisk aktive del af befolkningen, så også de bedrestillede opnår en acceptabel dækningsgrad ved indkomstbortfald. Denne institutionelle form må antages at mindske efterspørgslen efter privat forsikring og kan potentielt omfatte alle borgere i den samme ordning.

Den institutionelle typologi skitseret ovenfor vil efterfølgende blive brugt til at strukturere beskrivelserne og analyserne af udviklingen i de retigheder og pligter, der ligger i det sociale medborgerskab. I de fleste lande har de institutionelle typer ændret sig gennem tiden. Blandt de fem lande, der følges mere detaljeret, er Danmark og Storbritannien endt med en basistryghedsmodel inden for alderspension og sygesikring.³³ Tyskland holder sig til den statskorporative model ved begge ydelser. Holland følger i forhold til sygesikring den statskorporative model, men følger i forhold til alderspension basistryghedsmodellen, og Sverige følger den omfattende model inden for begge former for sociale ydelser.

33. Det kan dog påpeges, som vist i kapitel 3, at den gennemsnitlige folkepension i Danmark er højere end i andre lande med pensionsydelse, der følger basistryghedsmodellen – for eksempel Schweiz, Irland og New Zealand.

Kapitel 3

Udviklingen i de sociale ydelser: Danmark i et langsigtet komparativt perspektiv

De sociale reformer i det sidste århundrede kan i Danmark såvel som i de fleste andre vestlige lande opdeles i fire perioder.³⁴ Den første periode dækker de sidste to årtier af det 19. århundrede og op til Første Verdenskrig. Den anden periode dækker årtierne mellem de to verdenskrige, og den tredje periode, som er blevet kaldet Den gyldne Æra, dækker det kvarte århundrede efter afslutningen af Anden Verdenskrig. Den fjerde periode opstod i kølvandet på 1970'ernes oliekrise og den efterfølgende massearbejdsløshed i de fleste vestlige lande. Der vil i det følgende blive foretaget en detaljeret gennemgang af udviklingen af medborgerrettighederne i de sociale ydelser i Danmark, men først opsummeres nogle af milepælene i lovgivningen på området i de to første perioder, dvs. op til 1930'erne.

Gennem hele historien har alderdommen altid været en klassisk fattigdomsperiode (Booth, 1899; Rowntree, 1901). Længe var fattighjælp den mest anvendte metode til at forbedre vilkårene for de ældre, og de ældre var gennem århundreder den største gruppe af modtagere af fattighjælpsydelser. I begyndelsen af 1870'erne blev de korneksporterende lande i Vesteuropa, deriblandt Danmark, presset af den konkurrerende korneksport fra Rusland og Amerika. Dette forværrede fattigdommen i landdistrikterne, men synliggjorde også, at fattigdom ikke udelukkende var et individuelt ansvar. Danmark blev et af de første lande til at indføre større sociale sikringslove, efter det lovgivningsmæssige gennembrud i Tyskland under Bismarck, som begyndte med en sygeforsikringslov i 1883.

Danmark fulgte dog ikke den statskorporative model hos den store nabo mod syd, som ellers blev accepteret af de fleste kontinentaleuropæiske lande, hvor den katolske kirke havde stor indflydelse. I Danmark var den store og politisk indflydelsesrige gruppe af frie landmænd liberale, og de var imod store skattefinansierede offentlige indgreb på det socialpolitiske om-

34. For analyse og gennemgang af den danske socialpolitik udvikling, se for eksempel Christiansen, 1998; Christiansen & Petersen, 2001; Hansen & Henriksen, 1984a; 1984b; Ingerslev & Ploug, 1996; Hornemann Møller, 1981; Nørby Johansen, 1986; Petersen, 1985.

råde. Landmændene var også imod ydelser, der udelukkende henvendte sig til industriarbejdere, og som ikke bidrog til at lette deres egne udgifter til fattighjælp i landdistrikterne. Som det for eksempel også var tilfældet i Sverige, støttede landmændene kun socialpolitiske tiltag, hvis de også omfattede de fattige i landområderne.

Loven om aldersunderstøttelse i 1891 blev den første sociale sikringsydelse i Danmark, – en reform, som blev indført som en behovsbestemt pensionsydelse, målrettet mod de fattige ældre. Derved blev Danmark det andet land, der vedtog en lov om en omfattende pensionsydelse. I 1889 indførtes pensionslovgivning i Tyskland, og New Zealand etablerede 1898 en behovsbestemt ydelse af samme slags som den, der fandtes i Danmark (Korpi, 2001). Den danske pensionsydelse skulle holde de 'værdigt trængende' ude af fattighjælp, som længe var en udpræget strafforanstaltning, idet langvarige modtagere af hjælpen mistede retten til at gifte sig og stemme. I 1892 lovgav Danmark om en frivillig statsstøttet sygesikringsydelse, som i begyndelsen fik en lav dækning. Den frivillige statsstøttede model blev også fulgt i lovgivningen af 1907 om arbejdsløshedsforsikring, som efter den såkaldte Ghent-model var baseret på fagforeninger.³⁵ I 1922 indførtes loven om folkepension, som definerede pension som en rettighed og begrænsede anvendelsen af skønsprincippet i den tidligere ordning.

I 1930'erne gik den socialpolitiske udvikling delvist i stå i de fleste vestlige lande, enten på grund af den økonomiske krise, eller på grund af autoritære politiske udviklinger, men i et par lande blev der dog gjort betydningsfulde reformtiltag. Et af landene var Danmark, hvor socialdemokraterne havde dannet regering i 1929, og hvor omfattende samling og tilpasning af de sociale ydelser blev foretaget under inspiration og ledelse af socialminister Karl Kristian Steincke. Med støtte fra alle de største politiske partier samlede en omfattende socialreform i 1933 en kompliceret overflod af lovgivninger og omfattende socialpolitiske tiltag i fire store lovgivningsmæssige aktstykker: folkeforsikring (der dækkede folkepensioner og sygesikringsydelser), arbejdsulykkesforsikring, arbejdsløshedsforsikring og socialhjælp (Steincke, 1935).

35. Modellen er opkaldt efter den belgiske by Ghent, hvor offentlig økonomisk støtte på et tidligt tidspunkt blev ydet til arbejdsløshedsforsikringsfonde tilknyttet fagforeninger. Denne model bibeholdes nu kun i Danmark, Finland og Sverige, mens Belgien har en modificeret variant.

Et af de vigtigste formål med socialreformen var at adskille sociale rettigheder fra den traditionelle negative forbindelse med fattighjælp (Rold Andersen, 1966: 56-57). Folkeforsikringsloven betød, at retten til bidragsuafhængig folkepension blev knyttet til medlemskab af de sygekasser, som alle borgere mellem 21 og 60 år var forpligtede til enten passivt eller aktivt at være medlem af.³⁶ Pensionsydelsen var fortsat behovsbestemt. Arbejdsulykkesforsikringen gjorde arbejdsgivere ansvarlige for de ulykker, der skete i arbejdstiden, og kontantydelse blev delvist koordineret med sygeforsikringen. En revision af arbejdsløshedsforsikringen opretholdt de statsanerkendte, fagforeningsrelaterede a-kasser og indførte en koordinering med offentlige arbejdsformidlingskontorer. Den nye lov om socialhjælp mindskede lovens præg af strafforanstaltning, men den fastholdt tabet af valget for de langvarige modtagere.

På den baggrund skal fokus i det følgende rettes mod udviklingen af sociale rettigheder inden for de vigtigste danske sikringsydelser, dvs. folkepension, sygesikring, arbejdsulykkesforsikring, arbejdsløshedsforsikring og børnetilskud.³⁷ Beskrivelsen af ydelserne dækker perioden 1930 til 1995 og omfatter to aspekter. Det første er ydelsernes *nettokompensationsgrad*, målt i forhold til den gennemsnitlige løn for en industriarbejder. Det andet er ydelsernes *dækningsgrad*, dvs. den procentandel af de relevante befolkningsgrupper, som har ret til erstatning fra ordningerne.³⁸ Ud fra disse indikatorer sammenlignes udviklingen i Danmark med udviklingen i Storbritannien, Tyskland, Holland og Sverige.³⁹

Som vi skal se, afspejler ydelsernes størrelse og dækningsgrad såvel de institutionelle modeller, landene har valgt for deres sikringsordninger, som ændringer i disse valg. Principielt må man forvente, at behovsbestemte

36. Kun, de der søgte aktivt medlemskab, havde ret til sygesikringsydelser, og i den forbindelse kan medlemskabet ses som frivilligt.

37. Af grunde skitseret i kapitel 2 er fokus her alene på de *lovbestemte* ydelser. Som bekendt er der i de fleste lande, inklusive Danmark, ligeledes *erhvervs-tilknyttede* ydelser (bestemt af arbejdsgiveren eller gennem kollektive overenskomster), som kan have stor betydning for "velfærdsmikset", men disse vil ikke være medregnet her.

38. I denne kontekst er det ikke muligt at analysere ændringer i mulighederne for at modtage ydelser, så som bidragsperioder, ventetid eller varigheden af ydelserne.

39. Gode oversigter over de seneste udviklinger i sociale sikringsydelser i de pågældende lande kan findes i Ploug & Kvist, 1994a; 1994b; 1994c; 1997; Hansen, 2000.

ordninger har relativt lave ydelsesniveauer. I de frivillige statsstøttede forsikringsordninger kan ydelsesniveauet variere mellem de forskellige fonde, men de vil generelt være relativt lave, og store dele af målgruppen vil sandsynligvis ikke være dækket. Basistryghedsmodellen giver en høj eller fuldstændig dækning, men må forventes at have lave eller moderate kompensationsgrader. En statskorporativ model kan ofte give forholdsvis høje kompensationsgrader, men ikke en fuldstændig dækning af alle. Endelig vil den omfattende model sandsynligvis have høje ydelsesniveauer inden for rammerne af en fuldstændig dækning af alle.

Siden 1930 har der været visse ændringer i de fem landes institutionelle modeller. Den danske pensionsordning fulgte i starten den behovsbestemte model, og sygeforsikringen (dvs. sikringen mod indkomstbortfald under sygdom) fulgte den frivillige statsstøttede model, men begge har ændret sig til at følge basistryghedsmodellen. Sygeforsikringen i Sverige fulgte først den frivillige statsstøttede model, og folkepensionen basistryghedsmodellen, men de har begge flyttet sig og følger nu den omfattende model. Pensionssystemet og sygeforsikringen i Storbritannien har holdt sig til basistryghedsmodellen, mens de tyske ordninger har holdt sig til den statskorporative model. I Holland er pensionssystemet ændret fra en formel statskorporativ model til en basistryghedsmodel, mens sygeforsikringen fortsat følger den statskorporative model. Tyskland har hele tiden haft den statskorporative model.

Alderspension

Størrelsen på pensionsydelse kan påvirkes af flere forskellige faktorer, blandt andet statsborgerskab, erhvervskarriere, tilbagetrækningsalder, indkomstniveau, bidrag, bopæl, køn og sammensætning af husstanden. Videre skal man være opmærksom på, at ud over de pensioner, der diskuteres her, har en betydelig del af dem, der trækker sig tilbage, i mange lande, deriblandt Danmark, ekstra ydelser såsom indkomstbestemt boligstøtte. Af praktiske årsager er denne form for ydelser ikke medtaget her. I nogle lande, igen deriblandt Danmark, har tildelingen og størrelsen af offentlige pensioner endvidere været behovsbestemt ud fra anden indkomst, som for eksempel lønindkomst eller andre former for pension. Der er her igen af praktiske årsager valgt den antagelse, at pensionister ikke har anden indkomst end den offentlige pension. Desuden fokuseres kun på personer, som trækker sig tilbage ved den lovbestemte normale pensionsalder. I Danmark var den normale pensionsalder 60 år indtil 1945 og 65 år i 1946-55. Den har siden 1956 ligget på 67 år, men vil i 2004 falde til 65 år.

For at kortlægge udviklingen i pensionsydelser kan vi relatere dem til to forskellige sammenligningspunkter: lønudviklingen og prisudviklingen. På langt sigt er det naturligvis pensionernes udvikling set i forhold til udviklingen i den gennemsnitlige levestandard, der er den vigtigste indikator. På kort sigt er det dog også interessant at vide, i hvilket omfang pensionerne ændres i faste priser, dvs. i forhold til forbrugerprisindekset. I et langsigtet perspektiv bliver det sidste dog mindre relevant. Selv om pensionerne i 1990 for eksempel havde fastholdt den samme købekraft som i 1970, ville de sammenholdt med den generelle stigning i levestandarden alligevel blive anset for at være meget utilstrækkelige i 1990'erne.

I den sammenhæng kan vi også tænke på diskussionen om absolut og relativ fattigdom. En absolut definition af en fattigdomsgrænse, for eksempel ud fra det gennemsnitlige daglige kalorieindtag, er meget relevant i lande med en lav levestandard, men har kun marginal betydning i rige vestlige lande. Vore pensionssatser afspejler de ældres levestandard i relative termer, set i forhold til udviklingen i indkomsten hos den erhvervsaktive befolkning. En indikator for pensionernes realværdi ville i stedet beskrive udviklingen i pensioner set i forhold til standarden for det år, der ligger til grund for indekset. I det følgende vil der blive fokuseret på ændringer i nettokompensationsgraden, men i kapitel 4 vil også den kortsigtede udvikling i pensionernes realværdi blive overvejet.

I fastlæggelsen af nettopensionsydelsen fokuseres på husstande med tre forskellige pensionsniveauer, som er forskellige med hensyn til erhvervs-karriere, indkomstniveau og husstandens sammensætning. Antallet af arbejdsår, der er nødvendigt for at opnå pensionsrettigheder, varierer mellem landene og har ændret sig over tid. I Tyskland medregnes for eksempel praktisk talt hele arbejdslivet, mere end 40 år, ved beregningen af pensionen. Med skiftende erhvervskarrierer arbejder en stor del af befolkningen ikke i så lang en periode, og mange lande har siden 1970'erne oplevet, at en stærkt stigende del af befolkningen trækker sig tilbage før den normale tilbagetrækningsalder. Derfor vil diskussionen her være koncentreret om personer, som har arbejdet eller bidraget gennem 35 år.⁴⁰

Som et af målene fokuseres der således indledningsvist på det, der kan kaldes en *gennemsnitlig arbejderpension*, som tildeles personer, der har været på arbejdsmarkedet i 35 år. I den periode antages de at have tjent løn-

40. I SCIP-databasen er *fuld pension* defineret som det niveau, som opnås af personer, der har arbejdet i det højeste antal år, der medtages. Disse niveauer diskuteres i andre sammenhænge.

nen for en gennemsnitlig produktionsarbejder (APW). Under dette niveau har vi *minimumpensioner*, defineret som pensioner, der går til personer, der ikke har været økonomisk aktive, eller som kun har arbejdet det mindste antal år, der kræves for at opnå ret til en pension. Øverst er pensionerne, der tildeles dem, der opfylder kravene for *maksimale pensioner* med hensyn til bidrag og erhvervskarriere. Da det tager lang tid for pensionsordninger at 'modne', vil erstatningsniveauet for et bestemt år måske afspejle en lovgivning, der er vedtaget mange år tidligere. Pensionsydelseerne gælder for personer, der trækker sig tilbage ved udgangen af det år, der fokuseres på, og følger den lovgivning, der er gældende pr. 31. december i det pågældende år.

I forhold til pension ses der her på to former for husstande: En person, der bor alene, og et par, hvoraf kun den ene ægtefælle har været økonomisk aktiv, men hvor begge antages at have nået pensionsalderen og ikke have andre indkomster end den offentlige pension. For ægteparret er nettoerstatningsgraden beregnet i forhold til nettolønninger beskattet efter reglerne for gifte par med kun en forsørger. For personen, der bor alene, er pensionsydelsen bestemt af nettolønningerne beskattet efter de regler, der gælder for enlige. Af pladshensyn vil det her først og fremmest være *gennemsnittet* for de to husstandstyper, der omtales.

Selv om opdelingen i pensionsniveauer formelt set er kønsneutral, vil pensionsniveauerne i lande med bidragsrelaterede pensioner i praksis indeholde kønsbestemte implikationer. I kraft af de traditionelle kønsforskelle på arbejdsmarkedet i de udvalgte lande vil størstedelen af modtagere af mindstepensioner være kvinder. Mellem dem vil dog også findes andre befolkningsgrupper, som har været ude af eller kun marginalt været en del af arbejdsmarkedet. Af samme grunde vil størstedelen af de, der modtager den gennemsnitlige arbejderpension, være mænd, hvilket også gælder for langt størstedelen af dem, der modtager højeste pensioner.

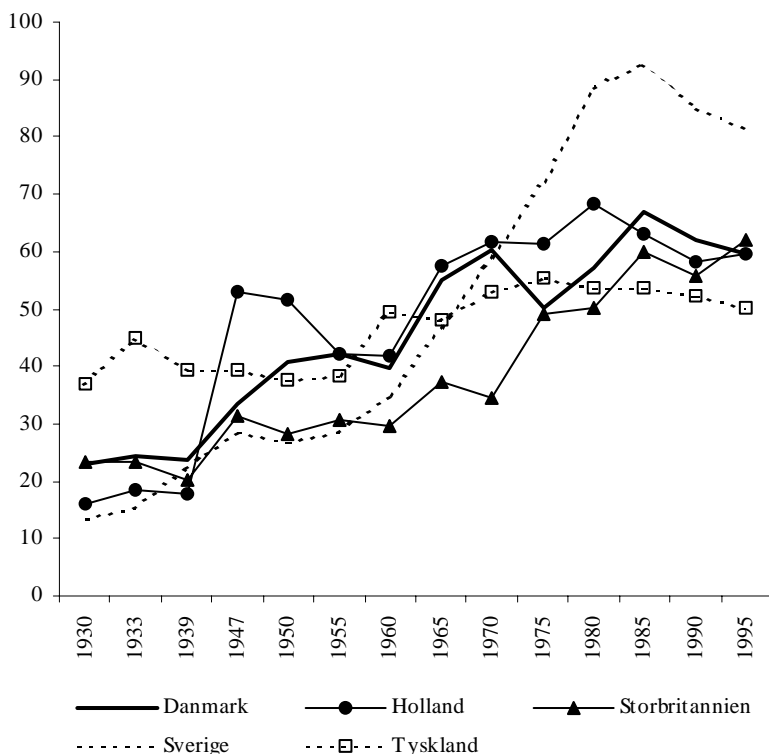
Bruttopensionerne modificeres af beskatning, men på forskellig vis for enlige og par. Da det er nettopensionsydelser, der kigges på, er det vigtigt at huske på, at observerede ændringer delvist kan være resultatet af ændringer i skattereglerne. Indtil 1962 varierede pensionsydelserne i Danmark efter region og var højest i København og lavest i landdistrikterne, mens ydelserne i de større og mindre provinsbyer lå imellem. Her måles ydelsesniveauer som et gennemsnit af de tre, vejret efter antallet af pensionister i hver region.

Gennemsnitlig arbejderpension

I 1930'erne var nettopensionen i Danmark, beregnet som gennemsnittet for en enlig og et par, cirka 24 procent af en gennemsnitlig industriarbejders

løn (figur 3.1). På dette tidspunkt var de danske pensioner således klart højere end i Sverige og Storbritannien, omtrent på højde med dem i Holland, men klart lavere end i Tyskland. Som et resultat af pensionsreformer i 1946 og 1950 steg den gennemsnitlige pensionsydelse i Danmark til 34 procent i 1947 og omkring 40 procent i 1950-55.

Figur 3.1. Gennemsnitlig arbejderpension (enlige og par), 1930-1995 i fem lande



I efterkrigstidens pensionsdebat i Danmark har et af hovedspørgsmålene været ydelsesniveauet for personer, der har trukket sig tilbage, og som ikke har anden indkomst (primært manuelle arbejdere). Et andet hovedspørgsmål har været behovsprøvningen af offentlige pensionsydelser i forhold til lønindkomst og private eller erhvervsrelaterede pensioner. Et yderligere vigtigt emne har været spørgsmålet om, i hvilken grad et lag af erhvervsre-

laterede eller private pensioner skulle bygges oven på de offentlige pensioner. Ændringen fra den behovsbestemte model til basistryghedsmodellen i danske pensioner skete med "Loven om folkeforsikring" i 1956. Den introducerede en folkepension som en ensartet ydelse til personer over den normale pensionsalder.⁴¹ Denne pension var ikke bestemt af lønindkomst, men behovsprøvning i forhold til andre typer af pensionsindkomst blev bibeholdt. Loven styrkede den forbindelse mellem pensioner og sygesikring, der var indført 1933-lovgivningen. Nettopensionsydelsen forblev i 1960 på 40 procent-niveauet. "Lov om socialhjælp" fra 1961 brød endelig med traditionen inden for fattiglovgivningen og udvidede pensionsrettighederne til også at omfatte de langvarige modtagere af fattighjælp, som indtil da var blevet nægtet valgret.⁴²

"Lov om Invalide- og folkepension" fra 1964 var et vigtigt skridt i overgangen til den fulde folkepension, som blev indført frem til 1970 gennem en gradvis afskaffelse af behovsprøvningen af pensioner i forhold til arbejdsindkomst. For at kompensere pensionister uden indkomst introducerede man samtidig et behovsbestemt pensionstillæg.⁴³

I 1960'erne drejede et vigtigt politisk spørgsmål sig om en generel indkomstbestemt tillægspension af samme type, som var indført i de øvrige nordiske lande. Debatterne resulterede i 1964 blandt andet i supplerende arbejdsmarkedspension for lønmodtagere (Arbejdsmarkedets Tillægspension, ATP). Det var arbejdsmarkedets parter, der tog initiativet, og ydelsen omfattede et ret begrænset tillæg, der kun afspejlede antallet af år på arbejdsmarkedet og ikke tidligere indkomst. Debatten fortsatte dog og fokuserede ofte på den indtægtsbestemte tillægspension, der var indført i Sverige, men meningene var delte selv inden for fagbevægelsen. Ved valget i november 1966 opnåede Socialdemokratiet for første gang parlamentarisk flertal sammen med Socialistisk Folkeparti. "Det røde Kabinet", som derefter blev dannet, var med til at polarisere debatten, idet de præsenterede et forslag, der indeholdt opbygningen af en relativ stor offentligt administreret pensionsfond.⁴⁴ Det radikale Venstre, som sammen med socialdemokrater-

41. Enlige kvinder og hustruer til pensionister kunne få en indkomstbaseret pension fra 62-årsalderen.

42. Antal personer, som på grund af fattighjælp mistede sin stemmeret, var 5.344 i 1945, 3.261 i 1955, og 1.178 i 1960 (*Statistiske Efterretninger*, nr. 55, 1961).

43. Supplementet havde et maksimum på 900 danske kroner.

44. I Finland undgik man dette emne ved at oprette separate fonde administreret af private forsikringsvirksomheder.

ne traditionelt havde spillet en afgørende rolle i gennemførelsen af store sociale reformer, gik nu sammen med de borgerlige partier i opposition til forslaget. Ved valget i januar 1968 mistede regeringen magten, og forslaget forsvandt gradvist fra den politiske scene (Christiansen, 1998: 87-99).

Som en konsekvens af 1964-loven om pensioner og ATP steg pensionsydelsen til 55 procent i 1965 og til 60 procent i 1970, hvor overgangen til den fulde folkepension var fuldendt. Af disse stigninger stod ATP kun for omkring to-tre procentpoint.

I de følgende år fulgte stigningen i pensionerne imidlertid ikke med lønudviklingen. I 1975 var nettopensionen nede på 50 procent, hvilket afspejlede den markante stigning i nominelle lønninger.⁴⁵ I 1980 var kompensationsgraden steget til 57 procent, og den steg yderligere til 67 procent i 1985, hvorved den atter kom over niveauet fra 1970.⁴⁶ I 1990 faldt ydelsen dog tilbage til 62 procent. Skattereformen i 1993 forbedrede pensionsydelse, men ikke i sådan en grad, at forringelsen i forhold til lønudviklingen blev stoppet, og i 1995 faldt pensionsydelsen til 60 procent, hvilket var det samme som 1970-niveauet.⁴⁷ Målt i faste priser forbedredes pensionsydelse dog betragteligt (jf. kapitel 4). Omkring 1990 påbegyndte fagforeninger og arbejdsgivere forhandlinger om supplerende pension for ansatte inden for bestemte brancher (Kvist, 1998). Disse kollektivt forhandlede arbejdsmarkedspensioner er siden blevet udbredte, men afspejles ikke i nærværende data.⁴⁸

I Sverige indeholdt de næsten universelle pensionsydelser, der blev indført i 1913, både en bidragsdel og en behovsbestemt del, hvor den sidstnævnte var af størst betydning for de fleste ældre. Som tidligere nævnt var den behovsbestemte svenske pension lavere end den danske, kun omkring 15 procent i starten af 1930'erne. På den gennemsnitlige industriarbejders lønniveau øgede bidragsdelen kun pensionsydelse med to-tre procentpo-

45. Mellem 1970 og 1975 steg lønnen for en gennemsnitlig industriarbejder ca. 110 procent, mens pensionsydelse kun steg ca. 75 procent.

46. I 1985 var basispensionen indkomstprøvet for personer mellem 67 og 69 år. Da den valgte model er en husstand uden anden indkomst end pensionen, har denne bestemmelse ingen indflydelse på de præsenterede erstatningsniveauer.

47. I Danmark og mange andre lande har ændringer i reglerne for løn- og prisregulering medvirket til relativt lavere pensionsydelser.

48. I slutningen af 1990'erne dækkede erhvervsbestemte pensionsydelser omkring 80 procent af de ansatte i den private sektor og næsten alle inden for det offentlige. På LO-området var det målet at nå et pensionsbidrag på omkring ni procent af indkomsten, mens offentligt ansatte uden for LO typisk havde omkring 12-15 procent (information fra Jørgen Goul Andersen).

int. I 1946 blev systemet ændret, og en universel, udifferentieret folkepension blev indført i 1948. Den blev reguleret i forhold til pristallet fra 1951. I 1950'erne lå den svenske nettopension fortsat under 30 procent, og efterslæbet i forhold til det danske pensionsniveau øgedes noget.⁴⁹ Den obligatoriske indkomstrelaterede *allmän tjänstepension* (ATP) blev indført i 1960 og introducerede derved den omfattende model. I 1969 blev der indført en særlig supplerende pension for dem, som enten ikke modtog tillægspension eller kun modtog et lille beløb, hvilket havde væsentlig betydning for de ældste og for husmødre med lille eller ingen deltagelse på arbejdsmarkedet.⁵⁰ Med modningen af det indkomstrelaterede pensionssystem begyndte de gennemsnitlige pensionsrater at stige kraftigt og nåede 93 procent i 1985. Raten faldt dog til 82 procent i 1995, hovedsagelig som følge af ændringer i reglerne for løn- og prisregulering.

I Holland blev den statskorporative model indført med den første pensionslovgivning i 1913, men på grund af verdenskrigen trådte den først i kraft i 1919. Dette fondsbaserede system blev i lang tid suppleret med en behovsbestemt ydelse (i kraft indtil Anden Verdenskrig).⁵¹ I 1930'erne var nettopensionen for denne behovsbestemte ordning under 20 procent. Da den høje inflation i forbindelse med Anden Verdenskrig gjorde det fondsbaserede statskorporative system markant svagere, blev ordningen i 1947 midlertidigt erstattet af et nødprogram med behovsbestemte ydelser. Den laveste pensionsydelse steg til omkring 50 procentpoint i 1947 og 1950, men faldt i 1955. I 1956 blev den oprindelige statskorporative model erstattet med en basistryghedsmodel, der indførte en universel udifferentieret pensionsydelse.⁵² Fra 1960 steg ydelsesniveauet gradvist og nåede 68 procent i 1980, men har herefter dog været let faldende. I Holland havde gifte

49. I Sverige, Danmark og andre lande har lokal behovsbestemt boligstøtte i nogen grad forbedret levestandarden hos de dårligst stillede ældre.

50. Dette pensionssupplement blev udelukkende afvejet i forhold til ATP-pensioner.

51. Oprindelig var pensionerne i den statskorporative model typisk baseret på fondsopsparing. Tyskland skiftede for eksempel først til et her og nu-system ('pay as you go') i 1957 – et system, hvor pensionsbidragene fra de nuværende erhvervsaktive og deres arbejdsgivere umiddelbart går til at finansiere pensionsudbetalingerne til de nuværende pensionister, uden opsparing i pensionsfonde.

52. I 1950'erne opstod også de erhvervsbestemte pensionsydelser forhandlet mellem repræsentanter for arbejdsgivere og -tagere. Nogle af disse ydelser blev gjort obligatoriske som følge af en lov fra 1949.

kvinder traditionelt kun pensionsrettigheder via deres ægtefæller, men i 1985 blev gifte kvinder tildelt individuelle rettigheder til alderspension.

I Tyskland blev den statskorporative model introduceret i 1889 for manuelle arbejdere og lavtlønnede funktionærer. I denne model har kun erhvervsaktive personer individuelle sociale rettigheder. De, der er uden for arbejdsmarkedet, hvoraf de fleste var kvinder, har således traditionelt været afhængige af behovsbestemt socialhjælp, hvis de ikke kunne forsørge sig selv via familien. Enker kunne få enkepension, hvis deres ægtefæller havde været forsikret. I den sammenhæng skal man være opmærksom på, at i Tyskland omfatter pensionen, sådan som den er beregnet her, kun pensionen for den erhvervsaktive ægtefælle. Det er med til at trykke det gennemsnitlige ydelsesniveau, der jo afspejler ydelserne for såvel par som enlige, mens en sammenligning baseret udelukkende på pensionen for enlige lønmodtagere ville placere Tyskland i en relativt bedre position. Forskellige skatteregler medfører dog noget forskellige nettopensionsniveauer for enlige og par.

Den gennemsnitlige nettopensionsydelse for en arbejderpension i Tyskland lå omkring 40 procent i 1930'erne, og den var derved klart højere end i de andre lande. I dette årti blev ydelserne sat ned som et led i nødforanstaltninger under depressionen, men da også arbejderlønningerne faldt, afspejles nedsættelsen ikke i figurene. Nettopensionsydelsen holdt sig tæt på 40 procent i et kvart århundrede frem til 1955. Den store pensionsreform i 1957 øgede pensionsniveauet og indførte en regulering af pensionen i forhold til lønudviklingen. I 1960'erne var erstatningsniveauerne tæt på 50 procent, stigende til omkring 55 procent i 1970'erne og 1980'erne, hvorefter der imidlertid kan observeres en vis forringelse i 1990'erne. Igen skal det påpeges, at disse relativt lave gennemsnitlige tyske pensionsniveauer delvist afspejler, at ikke-erhvervsaktive gifte kvinder i Tyskland, i modsætning til de andre lande, ikke er berettiget til offentlig pension.

I Storbritannien indførtes med pensionsloven i 1908 en behovsbestemt, skattefinansieret pension, som blev suppleret med en bidragsfinansieret ordning i 1925. I 1930'erne gav de to ordninger tilsammen en gennemsnitlig erstatningsgrad på omkring 20 procent. Den store "Lov om social sikring" fra 1946, som trådte i kraft i 1948, indførte bidragsfinansierede pensioner, som gifte kvinder havde ret til at trække sig ud af. Ved siden af denne var der en behovsbestemt pension uden bidrag, som blev forvaltet af National Assistance Board. Ydelsesniveauet steg til omkring 30 procent og forblev på dette niveau indtil 1960. En lovrevision, der trådte i kraft i 1961, indførte en begrænset ordning for "State Graduated Pensions" (SGB), hvor pensionsydelse afspejlede tidligere bidrag. En "Lov om pensionstillæg" fra 1966 indførte behovsbestemte pensionstillæg.

En ny pensionsreform fra 1975 indførte en indkomstrelateret statslig pensionsordning, den såkaldte SERPS (State Earnings Related Pension Scheme), som skulle reguleres ud fra løn- eller prisstigninger. Som resultat heraf steg de gennemsnitlige pensionsydelse gradvist og nåede omkring 60 procent i 1985-95. Siden 1980'erne har det imidlertid været muligt for en stadig større del af de forsikrede at fravælge SERPS til fordel for erhvervsbestemte, virksomhedsbaserede eller private pensionsydelse.

Laveste og højeste pensioner

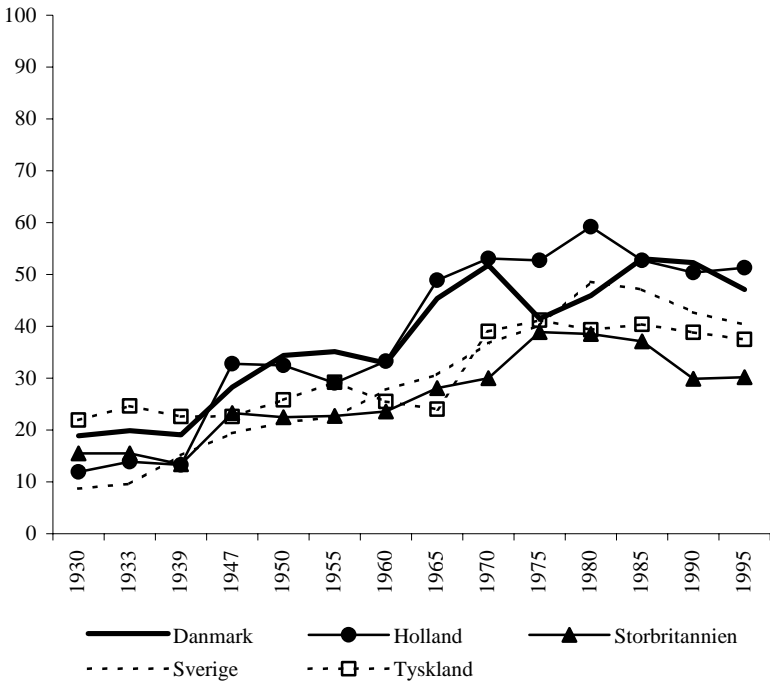
I forhold til spørgsmålet om fattigdom blandt ældre spiller det laveste pensionsniveau en vigtig rolle. I det følgende vil blikket derfor blive rettet mod udviklingen i mindstepensioner i de fem lande, nu med fokus på enlige. På grund af 'stordriftsfordele' er pensionen for et par normalt mindre end det dobbelte af pensionen for en enlig. Forskellene i bruttoydelser mellem mindstepension for enlige og den gennemsnitlige arbejderpension for enlige og par, er navnlig vigtige i lande med klart indkomstrelaterede pensioner. Disse forskelle vil dog også blive modificeret af skattereglerne.

Hvis vi ser bort fra skattereglerne, vil den forskel, der i Danmark ses mellem mindstepension for en enlig, og den gennemsnitlige arbejderpension set som et gennemsnit for et par, være et resultat af ATP-tillægget, som blev indført i 1964, men ikke indgår i minimumspensionen. I 1930'erne lå den laveste nettopensionsydelse for enlige på omkring 20 procent af gennemsnitslønnen for en industriarbejder, hvilket er fire-fem procentpoint lavere end den gennemsnitlige pension for par (figur 3.2). Som et resultat af de ovennævnte pensionsreformer er der en tendens til, at efterslæbet i mindstepensioner, set i forhold til den gennemsnitlige arbejderpension for par, øges over tid og når omkring ti procentpoint i 1965 og derefter.

Gennem hele den periode, der gennemgås her, er den danske mindstepension for enlige en af de to højeste i de fem lande, kun overgået af den tyske i 1930'erne og af den hollandske i perioden efter Anden Verdenskrig.⁵³ Det laveste svenske pensionsniveau følger det danske med et efterslæb på omkring ti procentpoint fra 1930'erne og frem til 1970'erne. Det er først med indførelsen af det specielle pensionstillæg for personer

53. Den tyske arbejderpensionssikring har traditionelt forudsat mindst 15 års arbejde og bidrag. Det er den situation, der her regnes som den mindste pension.

Figur 3.2. Mindste arbejderspension for en enlig, 1930-1995 i fem lande



med lav eller ingen indkomstrelateret tillægspension, at det svenske erstatningsniveau kommer på højde med det danske i 1975 og 1980, dog for at falde markant tilbage i 1990'erne. Den laveste britiske pension ligger konsekvent under den danske, stiger til 39 procent i 1975, men har efterfølgende atter en aftagende tendens og falder til 30 procent i 1990 og 1995.

I systemer, hvor pensionen er klart relateret til tidligere indkomst, dvs. i den statskorporative model og i den omfattende model, vil det højeste pensionsniveau være højere end den gennemsnitlige arbejderspension beskrevet ovenfor. Niveaulet for den højeste pension er vigtigt for omfanget af private pensioner (Kangas & Palme, 1993; Korpi & Palme, 1998). Hvis den højeste pension ligger på et lavt niveau, vil personer med høj indkomst ofte benytte private løsninger for at kunne opretholde den vante levestandard efter tilbagetrækningen. Ligger den højeste pension på et højt niveau, kan også de bedst stillede grupper få dækket deres behov for indkomstsikkerhed in-

den for rammerne af den offentlige ydelse, hvilket derfor kan være med til overflødig gøre private løsninger (jf. kapitel 5).

I Danmark og Holland, som institutionelt afspejler basistryghedsmodellen, er den højeste pension identisk med den gennemsnitlige arbejderspension. I den statskorporative tyske model, hvor pensionerne er klart indkomstrelaterede, har den højeste nettopension derimod siden 1960 ligget på 135-150 procent af nettolønnen for en gennemsnitlig industriarbejder, dog med et fald i 1990'erne. Med modningen af den indtægtsbestemte ATP-ydelse nåede den maksimale nettoerstatningsrate i Sverige omkring 120 procent af nettogennemsnitlige arbejderindkomst i 1980'erne, dog faldende i 1990'erne. Det britiske indkomstrelaterede system (SERPS) har et relativt lavt loft, og den højeste pension nåede i 1990'erne kun en erstatningsrate på 75-80 procent af en gennemsnitlig arbejderindkomst.

Dækning og Take-Up

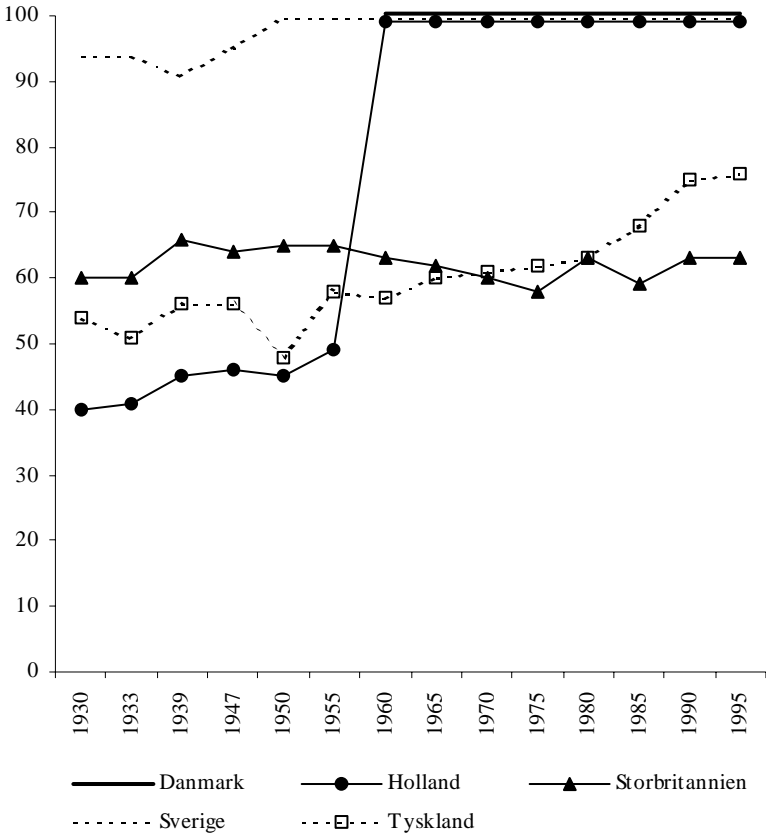
I forhold til sociale sikringsydelser er det vigtigt at forsøge at bestemme, hvor stor en del af de relevante befolkningsgrupper, der har adgang til disse. I forhold til pensionerne kan vi se på to delvist adskilte aspekter. Det ene er sikringens dækningsgrad. Den defineres her som den procentdel af befolkningen fra 15 år og op til den normale pensionsalder, der er forsikret og derved har individuelle pensionsrettigheder. Et andet aspekt er det, der kaldes 'take-up' af ydelsen, hvilket her kan defineres som den andel over pensionsalderen, der faktisk modtager pension.⁵⁴ Inden for pensionsområdet vil ændringer i reglerne og indirekte pensioner som for eksempel enkepensioner kunne medføre en forskel mellem dækningsgraden og take-up graden.⁵⁵ I tilfældet med behovsbestemte ydelser er det endvidere umuligt på forhånd at afgøre, hvilke personer der har ret til pension, når de når pensionsalderen. I behovsbestemte ordninger vil dækningsgraden derfor her blive sat til nul. I den forbindelse vil take-up raten afspejle de regler, der gør sig gældende for behovsprøvningen.

Indtil 1964 var den danske pension behovsbestemt, og dækningsgraden med hensyn til ret til pension er derfor sat til nul indtil indførelsen af den

-
54. Den begrebsmæssige forskel afspejler – som det er velkendt fra private forsikringer på området – at selv om man har en forsikringspolice, så udelukker omstændighederne omkring forsikringen nogle typer af skader fra dækning.
 55. I pensionsydelseerne er det muligt at fastlægge take-up raten på grundlag af offentlige kilder. Dette er ikke muligt ved kortvarige ydelser som sygdom, arbejdsulykke og arbejdsløshedsforsikring.

universelle udifferentierede folkepension i 1964. Efter 1964 var hele befolkningen imidlertid principielt dækket af ydelsen (figur 3.3). Den svenske

Figur 3.3. Dækningsgrad for pensionen blandt alle 15-64-årige, 1930-1995 i fem lande

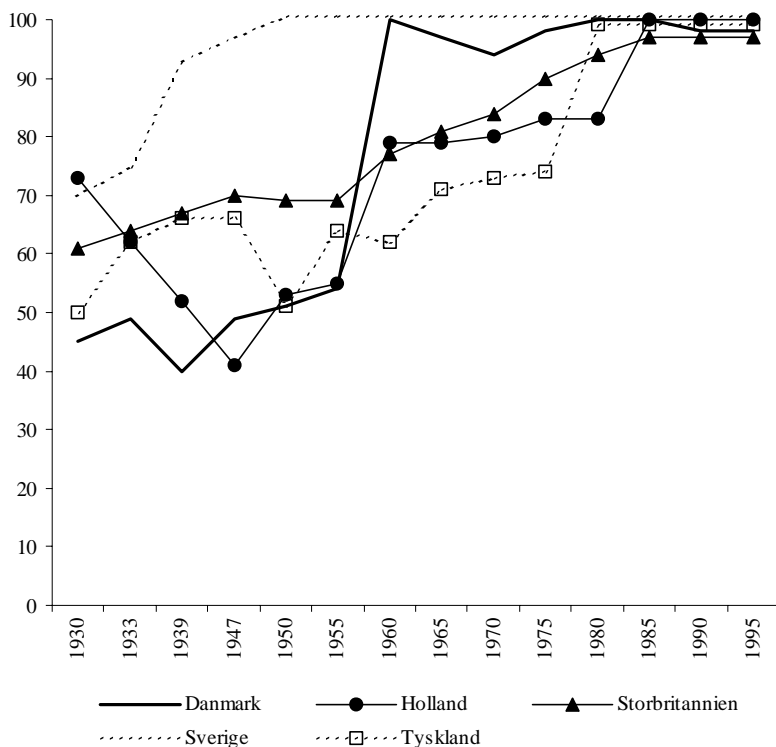


pensionsmodel udelukkede en lille del af de økonomisk aktive personer indtil 1948, men herefter var dækningsgraden 100 procent. I Storbritannien har bidragsfinansierede pensionsydelser kun dækket omkring 2/3 af befolkningen i hele den periode, der gennemgås her. I starten omfattede de personer, der ikke var dækket, de ikke-erhvervsaktive og dem, der lå over indkomstloftet. Efter 1948 har kvinder, der benyttede deres mulighed for at modtage indirekte ydelser gennem deres ægtefæller, udgjort en stor gruppe

uden for det offentlige system. I Tyskland udelukkede den statskorporative model indtil 1955 næsten halvdelen af befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Det omfattede husmødre, erhvervsgrupper, der ikke var omfattet af pensionsordninger, samt personer med indkomster over det dækningsberettigede loft. Siden har dækningsgraden gradvist været stigende, blandt andet som en konsekvens af indførelsen af obligatoriske pensionsordninger for de resterende erhvervsgrupper, stigende andel af kvinder på arbejdsmarkedet, samt ændringer i det dækningsberettigede loft, så man nåede en dækningsgrad på omkring 75 procent af befolkningen i 1990'erne. I Holland dækkede den statskorporative model, der eksisterede indtil 1956, under halvdelen af befolkningen, mens basistryghedsmodellen, der herefter blev indført, kom til at dække hele befolkningen.

Hvis vi herefter ser på take-up graden, dvs. den andel af personer over den normale pensionsalder, der har modtaget en form for offentlig pension, viser det sig, at så længe den danske pension var behovsbestemt, dvs. indtil 1955, var det kun ca. halvdelen af de ældre, der modtog pension (figur 3.4). Efter indførelsen af folkepensionen blev take-up graden stort set 100 procent. De svenske pensionsydelse havde en højere take-up grad og omfattede omkring 3/4 af de ældre i 1930'erne, og alle ældre efter 1948. De britiske pensionsydelse havde indtil 1955 en take-up grad på omtrent 2/3 af de ældre. Derefter har der været en gradvis stigning, så man nåede noget nær fuldstændig take-up i 1980'erne. Den tyske statskorporative model tildelte pension til omkring 2/3 af de ældre indtil 1960'erne. Med et stigende antal kvinder på arbejdsmarkedet, afskaffelsen af lønlofter for, hvem der var omfattet, og indførelsen af ordninger for nogle af de resterende erhvervsgrupper, blev take-up graden fuldstændig i 1980'erne. De hollandske pensionsydelse, som kombinerede den statskorporative model med store behovsbestemte ydelse, nåede indtil 1950'erne omkring 2/3 af de ældre. I perioden 1960-80 var andelen omkring 80 procent. En stor andel af dem, der var udelukket, var gifte kvinder, som kun modtog pension via deres ægtefæller. Med udvidelsen af individuelle pensionsrettigheder, så de også omfatter gifte kvinder, kan take-up graden nu siges at være komplet.

Figur 3.4. Andelen af personer over den normale pensionsalder, som har modtaget offentlig pension, 1930-1995 i fem lande



Sygesikring

Erstatningsgrader, netto

Som nævnt ovenfor indførte Danmark i 1892 en sygeforsikring baseret på den frivillige statsstøttede model. Denne model er typisk blevet forbundet med relativt lave kompensationsgrader, hvilket dog har varieret meget mellem de forskellige sygekasser. I såvel sygesikring som i arbejdsulykkesforsikringer og arbejdsløshedsforsikringer afspejler det nedenstående gennemsnitlige ydelsesniveau fire komponenter:

1. ydelser for en person, der bor alene,
2. en firepersoners husstand med én økonomisk aktiv ægtefælle og to små børn,

3. ydelser beregnet i forhold til den første uge efter eventuelle karensdage, og
4. ydelser beregnet i forhold til et år bestående af 26 ydelsesuger og 26 uger med en gennemsnitlig indkomst.⁵⁶

Ydelserne er udregnet efter skat og sociale bidrag.

I de frivillige sygekasser kunne medlemmerne selv vælge, hvilken dagsydelse de ønskede at forsikre sig for; de eneste betingelser var nogle fastsatte minimums- og maksimumsbeløb, og at ydelsen ikke måtte overstige 80 procent af indkomsten. Med otte trin gik ydelsen fra 0,40 til 6,00 danske kroner – en skala, der ser ud til at have været i brug uændret helt frem til 1960. På den baggrund er det svært at beregne, hvilket gennemsnitligt ydelsesniveau de forsikrede har valgt, men for 1929 findes data, der gør det muligt at beregne det gennemsnitlige daglige ydelsesniveau i Danmark. For det år lå nettosygedagpengene for den gennemsnitlige industriarbejder i Danmark kun på omkring 15 procent (figur 3.5). Det lader til, at de forsikrede fortsatte med at vælge lave erstatninger; således skriver Knudsen (1965: 22), at i 1958 havde “meget få sikret sig de maksimale dagpenge”, og at “de almindeligste dagpengebeløb var 40 øre op til en kr. pr. dag”. Med de stigende lønninger har der således været en faldende tendens i erstatningsgraden indtil 1960. Med en nettodagpengesats på kun omkring fem procent i tiden efter Anden Verdenskrig har sygesikringen primært fungeret som en sikring i forhold til eventuelle hospitalsophold og lægeregninger.⁵⁷ Den nye “Lov om sygeforsikring” fra 1960, som trådte i kraft i 1961 og blev revideret i 1963, bibeholdt administrationen i sygekasserne, men øgede ydelsesniveauet markant til 39 procent i 1965 og 66 procent i 1970.⁵⁸

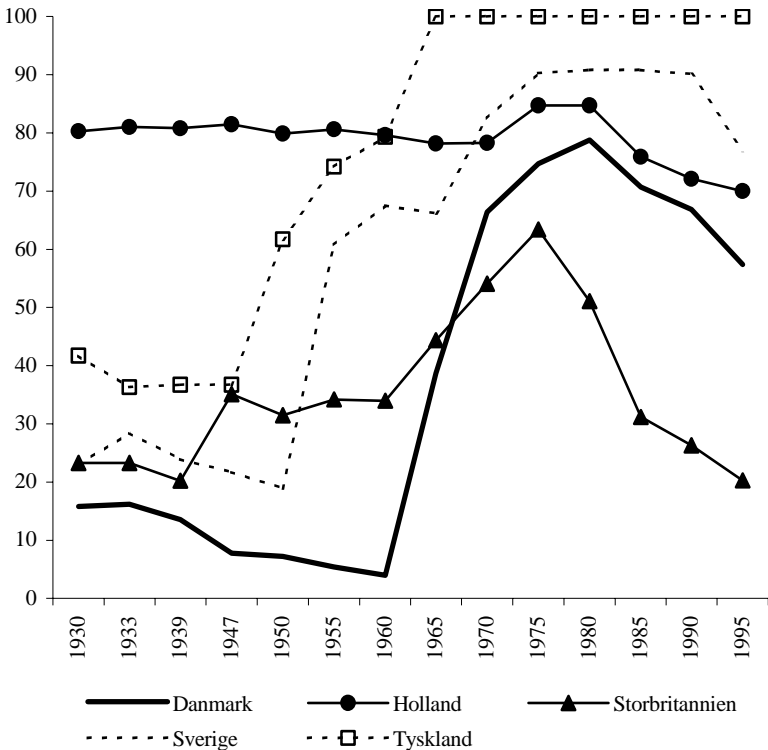
“Loven om offentlig sygesikring” fra 1971 (ikrafttræden 1973) opløste sygekasserne og overførte forvaltningen til den offentlige sygesikring. Ydelserne blev gjort skattepligtige og øget til 90 procent af indkomsten, dog med

56. Børnene antages at være mellem to og syv år gamle. For komparative analyser af sygeforsikringens udvikling, se Kangas (1991).

57. En kollektivt forhandlet overenskomst mellem fagforeningerne og Dansk Arbejdsgiverforening i 1956 forbedrede ydelserne for dem, der var dækket af overenskomsten. Dette afspejles ikke i de anvendte data.

58. I 1956 blev en kollektivt forhandlet sygeforsikring introduceret for ansatte i virksomheder, der var medlem af Dansk Arbejdsgiverforening. Ansatte i den offentlige sektor og nogle af de ansatte i den private sektor har haft forhandlede sygeforsikringer med fuld dækning for tabt arbejdsfortjeneste.

Figur 3.5. Gennemsnitlig netto erstatningsgrad for sygedagpenge for en industriarbejderfamilie og -enlig, 1930-1995 i fem lande



et loft, som blev fastsat ud fra den gennemsnitlige indkomst inden for industri og håndværk. Allerede i 1975 lå dette loft dog under gennemsnitslønnen for en industriarbejder. Ydelserne steg, men faldt klart under 90 procent-niveauet, og nåede således kun 75 procent i 1975 og 79 procent i 1980.⁵⁹

I såvel sygesikring som arbejdsløshedsforsikring var loftet for de højeste ydelser fastfrosset i perioden 1982-86,⁶⁰ og nettoerstatningsgraden faldt til 71 procent i 1985. Loven om dagpenge ved sygdom og fødsel, der trådte i

59. Det bør her påpeges, at som i adskillige andre lande har kollektivt forhandlede ydelser såvel i den offentlige som i den private sektor givet betydelig højere erstatningsgrader.

60. Dette blev delvist kompenseret ved en ti procent stigning i slutningen af 1980'erne.

kraft i april 1990, øgede sygedagpengesatsen til 100 procent af indkomsten, men bibeholdt et loft for ydelserne. Alligevel fortsatte den højeste ydelse med at ligge under lønnen for en gennemsnitlig industriarbejder, og den faktiske dagpengesats faldt således til 67 procent i 1990 og til 57 procent i 1995. På grund af det lave loft for den højeste dagpengesats må den institutionelle model i Danmark, som formelt set er indkomstbaseret, betegnes som en basistryghedsmodel.⁶¹

I 1930 byggede sygesikringen også i Sverige på den frivillige statsstøttede model. Det svenske ydelsesniveau var kun en smule højere end i Danmark, og det var fortsat lavt i det første årti efter afslutningen af Anden Verdenskrig. Erstatningsniveauet steg først efter indførelsen af den obligatoriske og indkomstrelaterede almene sygeforsikring i 1955, hvor det nåede 66-68 procent i 1960'erne og 82 procent i 1970. Da det højeste ydelsesniveau lå relativt lavt, kan Sverige dog siges at følge basistryghedsmodellen i denne periode. En lov fra 1973, som trådte i kraft i 1974, øgede imidlertid kompensationsniveauet til 90 procent af den tidligere indkomst, med et markant øget loft. Heri lå således overgangen til den omfattende model. Ydelsesniveauet blev dog sænket under den økonomiske krise i starten af 1990'erne og faldt til 77 procent i 1995.⁶²

Den tyske "Lov om sygesikring" fra 1883 var baseret på den statskorporative model med obligatorisk sikring og ydelser relateret til tidligere indkomst, men med separate ordninger for forskellige erhvervsgrupper på arbejdsmarkedet. Som en konsekvens af nødforanstaltningerne under krisen i 1930'erne faldt ydelsesniveauet og svingede omkring 40 procent. Efter Anden Verdenskrig blev ydelsesniveauet øget markant og nåede 61 procent i 1950 og 74 procent i 1955. I Tyskland havde manuelle arbejdere fra første sygedag udelukkende den offentlige sygeforsikring til at sikre sin indkomst, mens funktionærer typisk kunne forvente en lang periode i starten af en sygeperiode med fuld løn betalt af arbejdsgiverne. Den intensive kamp for at give de manuelle arbejdere samme ret til løn under sygdom (Lohnfortzahlung) resulterede i en gradvis stigning til 79 procent i 1960. En lov fra 1961 påbød arbejdsgiverne at betale forskellen mellem sygedagpengene og den fulde løn, hvilket var ensbetydende med fuld kompensation fra 1965. Der

61. I Danmark var ydelsens varighed indtil 1965 26 uger, 1970 52 uger, 1975 og 1980 ubegrænset, 1985 104 uger og 1990-95 52 uger.

62. I Sverige var det indtil 1954 muligt at få sygesikringsydelse i op til 13 uger, i 1955-62 var varigheden 104 uger. Siden 1963 har ydelsen været uden tidsbegrænsning.

blev lovgivet om *Lohnfortzahlung* (sygeløn) for arbejdere i 1970, men for en kortere periode end den, der gjaldt for funktionærene. Tyske arbejdere opnåede således fuld erstatning for den tabte indkomst, først med en periode med løn betalt af arbejdsgiveren og derefter en skattefri offentlig sygesikringsydelse.

Den hollandske sygeforsikring fra 1913 fulgte ligesom i Tyskland den statskorporative model, med et indkomstloft for erstatning. Allerede i 1930'erne var erstatningsgraden høj og lå på ikke mindre end 80 procent af lønnen før skat, hvilket formelt blev fastholdt indtil 1980. Med visse modifikationer som følge af skattereglerne resulterede det i nettosatser på 78-85 procent. I 1985 blev dette ændret til en sats på 75 procent, der blev sænket yderligere til 70 procent i 1986.

I Storbritannien blev der med den store socialreform ('National Insurance Act') fra 1911 indført en obligatorisk og bidragsfinansieret sygesikring for ansatte med erstatninger i form af ensartede beløb, hvilket var en variant af basistrykshedsmodellen.⁶³ I 1930'erne var nettokompensationsgraden relativt lav – lige over 20 procent. Den nye "Lov om social sikring", der trådte i kraft i 1948, fastholdt i vid udstrækning det samme lave dagpengeniveau for enlige. Men den indførte – som det var almindeligt for frivilligt statsstøttede modeller på daværende tidspunkt – et tillæg, hvis der var afhængige ægtefæller og mindre børn i husstanden. Dette øgede den gennemsnitlige erstatningsgrad til omkring 37 procent i perioden 1948-60 og til 44 procent i 1965. Sikringsloven fra 1965 indførte et begrænset element af indtægtsbestemte ydelser inden for såvel sygdom som arbejdsløshed og arbejdsulykkesforsikring. I 1975 blev den indkomstrelaterede del forbedret, hvilket resulterede i en forhøjelse af den gennemsnitlige nettokompensationsgrad til 54 procent i 1970 og til 63 procent i 1975. Efter 1979 reducerede den nye konservative regering imidlertid den indtægtsbestemte del i 1981 og ophævede den i 1982, da erstatningen også gjordes beskatningspligtig. I 1984 blev tillægget for mindreårige børn ophævet, mens tillægget for afhængig ægtefælle blev bibeholdt. Resultatet var et fald i det gennemsnitlige ydelsesniveau til 20 procent – samme sats, som landet startede med i 1930'erne.⁶⁴

63. Også her havde dækningen for fastansatte et indkomstloft.

64. I Storbritannien har dårligt stillede personer – ligesom i andre lande – således været henvist til behovsbestemte ydelser, hvis de ikke kan klare sig for de offentlige sociale ydelser.

Dækning

Når vi taler om dækningsgraden for sygedagpenge, er det hele arbejdsstyrken, der er den relevante befolkningsgruppe, som burde være beskyttet mod bortfald af indkomst. Hvilke ændringer finder vi i den procentdel af arbejdsstyrken, der formelt har ret til dagpenge, når deres almindelige indkomst afbrydes af sygdom? Også her må det forventes, at forskellene mellem landene afhænger af, hvilken institutionel model de har valgt for deres sikringsydelser.

Som beskrevet ovenfor havde både Sverige og Danmark statsstøttede sygekasser, men allerede i 1930 var næsten hele arbejdsstyrken i Danmark forsikret (med ret til sygedagpenge), mod kun ca. 1/3 i Sverige (figur 3.6).⁶⁵ Efter 1933 medførte koblingen mellem pensionsrettigheder og medlemskab af frivillige sygekasser automatisk høje dækningsniveauer. Indtil 1960'erne fastholdt de frivillige sygekasser i Danmark meget høje dækningsgrader. I betragtning af den relativt lave kompensationsgrad efter Anden Verdenskrig afspejler denne høje dækningsgrad sandsynligvis, at medlemskab af sygekassen var en betingelse for at få pension.

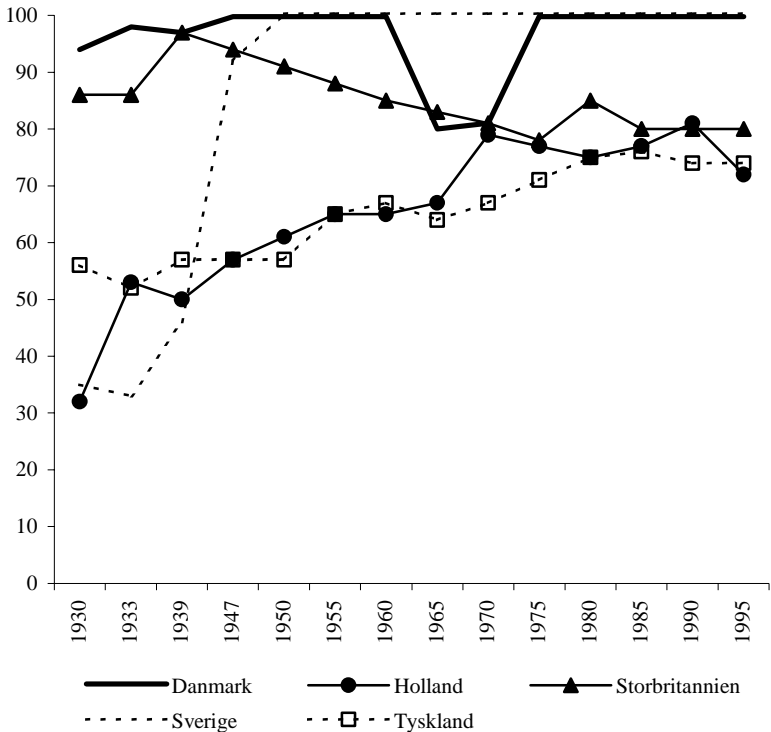
Den nye "Lov om sygeforsikring", som trådte i kraft i 1961 og blev revideret i 1963, dækkede alle lønmodtagere uanset indkomst og blev administreret af sygekasserne. Medlemskab var dog kun obligatorisk for lønmodtagere, mens det var frivilligt for selvstændige. Denne ændring betød, at dækningen faldt til 80 procent i 1965 og 1970. Loven om offentlig sygesikring fra 1971 ophævede sygekasserne og overdrog forvaltningen til de offentlige myndigheder. Det medførte, at hele arbejdsstyrken blev dækket og har været det siden.

I Sverige øgede de frivillige statsstøttede sygekasser deres medlemskab til at dække hele arbejdsstyrken i 1950, hvilket var før indførelsen af obligatorisk sikring i 1955. I Storbritannien havde basistryghedsmodellen, som afkrævede bidrag fra de forsikrede, en høj dækning og nåede et godt stykke over 90 procent i 1939.⁶⁶ 1948-loven bibeholdt bidragsprincippet, men afskaffede indkomstloftet. Det mindre fald i dækningsgraden afspejler et større antal ikke-bidragsydere. Den statskorporative model for sygesikring,

65. Denne forskel afspejler delvis økonomiske faktorer, nemlig et noget større tilskud i Danmark. I 1930 udgjorde medlemsbidrag kun 68 procent af finansieringen i Danmark mod 77 procent i Sverige (ILO, 1933: 162, 586).

66. Tilsvarende udelukkede det lønmodtagere over et bestemt indkomstloft fra at være dækket.

Figur 3.6. Dækningsgraden for sygedagpenge i arbejdsstyrken, 1930-1995 i fem lande



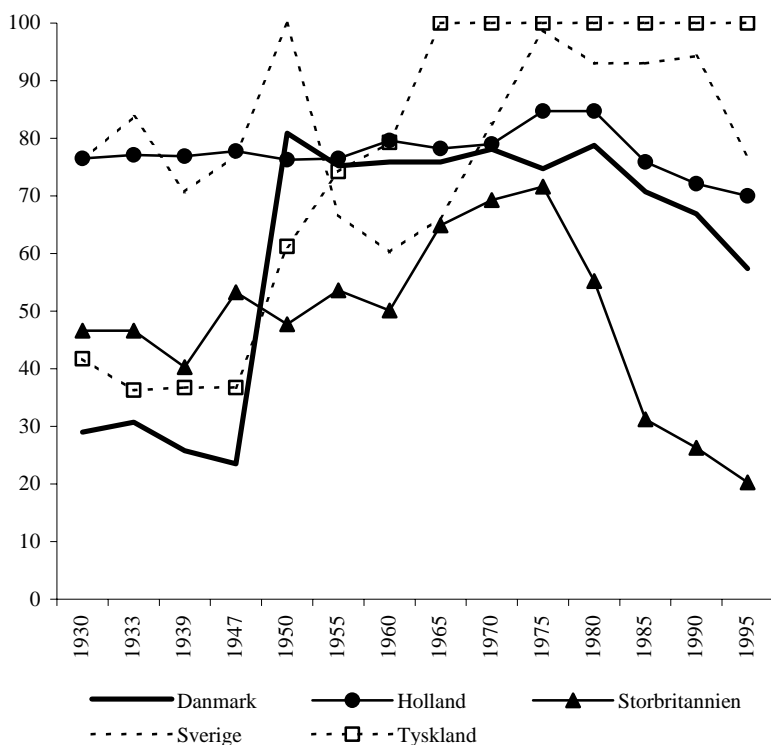
som vi finder i Tyskland og Holland, har aldrig dækket hele arbejdsstyrken, men dækningsgraden steg dog gradvist efter at have ligget på omkring 50 procent i 1930'erne. I Holland blev dette i 1966 opnået ved at medtage nye grupper i de eksisterende ydelser og ved at afskaffe indkomstloftet for dækningsberettigelse. I Tyskland etableredes adskilte ydelser for nye erhvervsgrupper, for eksempel for landmændene i 1972, mens indkomstloftet blev hævet og senere afskaffet. I såvel Tyskland som Holland har omkring 3/4 af arbejdsstyrken således været dækket af sygedagpengeforsikring.

Arbejdsulykkesforsikring

I de fleste vestlige lande var arbejdsulykkesforsikringen den første sociale sikringslovgivning, der blev indført (Väisänen, 1992), og der har været en

tendens til, at kompensationsgraden har ligget en smule højere i forhold til arbejdsulykker end i forhold til sygdom. Over tid er arbejdsulykkesforsikringen og sygesikringen i de fleste lande dog blevet mere og mere tæt forbundet. I Danmark blev arbejdsgiverne gjort ansvarlige for arbejdsulykker i 1898, og obligatoriske offentlige arbejdsulykkesforsikringer blev indført i 1916. I 1930'erne var den gennemsnitlige kompensationsgrad for arbejdsulykker omkring 30 procent, hvilket var det dobbelte af satsen for sygedagpenge (figur 3.7). Indtil 1949 blev ydelser for de første 13 uger betalt af sygekasserne, men en ny lov fra 1949 ophævede tilknytningen til sygesikringen og hævdede ydelserne, som nåede 81 procent i 1950. Ydelserne blev reguleret i overensstemmelse med forbrugspriserne i 1964, og de blev igen kørt sammen med sygesikringen i 1973. Siden 1975 har ydelsesniveauet fulgt sygedagpengene, med det samme store fald fra 1980 til 1995.

Figur 3.7. Gennemsnitlig netto kompensationsgrad for arbejdsulykkesforsikring, 1930-1995 i fem lande



I Sverige blev arbejdsgivernes ansvar for arbejdsulykker lovfæstet i 1901, og en obligatorisk forsikring blev indført i 1916.⁶⁷ I kroner og øre forblev dagpengesatsen uforandret i 1930'erne, men som beregnet her bevægede nettodagpengesatsen sig omkring 75 procent-niveauet og afspejlede de skiftende lønniveauer. I 1950 nåede de skattefrie ydelser op på samme niveau som den gennemsnitlige nettoløn og gav dermed fuld kompensation. Med den nye obligatoriske sygesikring i 1955 blev ydelser i forbindelse med arbejdsulykker koordineret i de første 90 dage af sygdomsperioden, hvilket resulterede i et fald i nettokompensationsgraden til under 70 procent i perioden 1955-70. Siden 1974 har stigningen i sygesikringsydelser til 90 procent medført en noget højere ydelse også ved arbejdsulykker, men nedskæringen i sygedagpengene i 1993 betyder til gengæld, at også ydelser ved arbejdsulykker var faldende i 1995.

Den tyske arbejdsulykkesforsikring går helt tilbage til en lovgivning fra 1871 om arbejdsgivers ansvar på området og en obligatorisk forsikring fra 1884. Ydelsesniveauet lå på omkring 80 procent allerede i starten af 1930'erne, og det var dermed dobbelt så højt som ydelserne på sygedagpengeområdet. I 1950 steg ydelserne til 88 procent. I praksis opnåede man fuld kompensation for arbejdsulykker allerede i 1955, hvilket blev formaliseret i 1970 i loven om "Lohnfortzahlung".

I Holland havde arbejdsulykkesforsikringer længe en noget lavere dagpengesats end sygesikringen og kompenserede i de første seks uger 80 procent af lønnen, hvorefter kompensationen faldt til 70 procent. I 1958 øgedes ydelserne i forbindelse med arbejdsulykker til 80 procent i de første 52 uger, og i 1966 blev de to former for forsikring lagt sammen. Siden har ydelserne været de samme som for sygedagpengene. Også her finder vi en markant nedgang i ydelserne i 1985-86.

I Storbritannien blev der i 1897 indført loven om arbejdsgivernes ansvar i tilfælde af arbejdsulykker, som gradvist kom til at omfatte praktisk talt alle ansatte. I 1930'erne lå de indkomstbaserede arbejdsulykkesydelser tæt på 50 procent og var dermed mærkbart højere end sygesikringsydelsen. Den nye "Lov om social sikring" fra 1946 indførte obligatorisk sikring med tillæg for afhængig ægtefælle og mindreårige børn, dog kun med en lille forøgelse i ydelserne. Sikringsloven fra 1965 indførte de samme indkomstbestemte tillæg som sygesikringen og arbejdsløshedsforsikringen og øgede

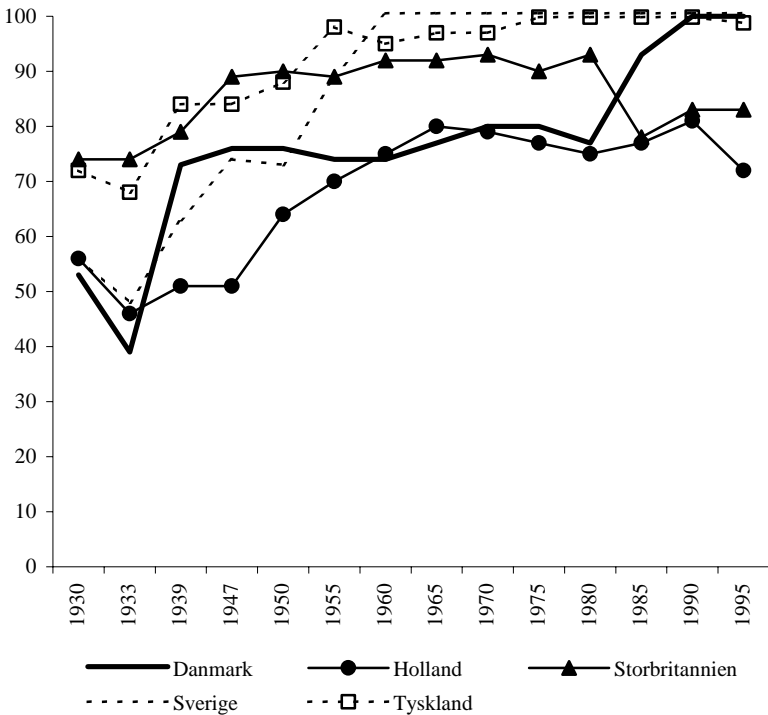
67. Indkomstloftet for dækning blev ophævet i 1927.

ydelsesniveauet til omkring 70 procent i 1970'erne. Nedskæringerne i disse ydelser efter 1979 ramte også arbejdsulykkesforsikringen, og i 1995 var det gennemsnitlige kompensationsniveau mindre end halvdelen af, hvad det var i 1930'erne.

Dækning

Allerede i 1930'erne havde den danske arbejdsulykkesforsikring en bred dækningsgrad og kan anslås at have omfattet næsten alle lønmodtagere eller omkring 3/4 af arbejdsstyrken (figur 3.8). Dækningen blev i 1970'erne udvidet til også at omfatte selvstændige og til hele arbejdsstyrken i 1990. Den svenske arbejdsulykkesforsikring havde en mere begrænset dækning og omfattede i 1930'erne omkring 60 procent af arbejdsstyrken med en stigning

Figur 3.8. Dækningsgraden for arbejdsulykkesforsikring i arbejdsstyrken, 1930-1995 i fem lande



til omkring 3/4 i 1950. I forbindelse med sygesikringsreformen i 1955 blev dækningsgraden udvidet og omfattede efter 1960 hele arbejdsstyrken.

Den tyske arbejdsulykkesforsikring dækkede i starten af 1930'erne omkring 70 procent, men udstræktes efter krigen og dækkede fra 1955 praktisk talt hele arbejdsstyrken. Den hollandske arbejdsulykkesforsikring var længe baseret på erhvervstilknyttede ordninger.⁶⁸ Dækningsgraden steg fra omkring 50 procent op gennem 1930'erne og indtil 1947, og til 80 procent i 1965. Derefter blev arbejdsulykkesforsikringen koordineret med sygesikringen og dækkede stort set alle lønmodtagere eller tæt på 80 procent af arbejdsstyrken. I Storbritannien dækkede arbejdsulykkesforsikringen i 1930'erne de fleste lønmodtagere, hvilket var 3/4 af arbejdsstyrken.⁶⁹ En gradvis udvidelse af sikringens virkefelt og en ændret sammensætning af arbejdsstyrken øgede dækningen til at omfatte omkring 90 procent af arbejdsstyrken op til 1980.

Arbejdsløshedsforsikring

Som tidligere nævnt er den danske arbejdsløshedsforsikring opbygget efter den såkaldte 'Ghent-model' med statsstøttede a-kasser tilknyttet fagforeningerne. Med denne model kan ydelserne variere fra a-kasse til a-kasse. I sammenligningerne her skal vi derfor se på forholdene for den a-kasse, der er knyttet til metalarbejdernes fagforening. Den typiske lønmodtager antages her at have arbejdet og bidraget i de ti foregående år. Det gennemsnitlige dagpengeniveau er beregnet ud fra de samme fire komponenter som ovenfor i gennemgangen af sygesikringen og arbejdsulykkesforsikringen,⁷⁰ altså

68. Der var en generel ordning og separate ordninger for landarbejdere, offentligt ansatte og sømænd.

69. Undtagelser var daglejere, højtlønnede funktionærer og arbejdere i familieforetager.

70. I arbejdsløshedsforsikringstyper som Ghent-modellen har loftet for den højeste ydelse typisk ligget en del under gennemsnitslønnen for en industriarbejder. Valget af metalarbejdernes a-kasse er derfor af mindre betydning for kompensationsgraden end for forholdet mellem den højeste ydelse og lønnen for en gennemsnitlig industriarbejder (APW). I praksis har ansatte, der ligger under APW, en højere kompensationsgrad end dem, der omtales her, mens dem, der ligger over APW, har en lavere kompensation. For en diskussion af problemer i analysen af erstatningsniveauer i arbejdsløshedsforsikringen, se Kvist (1998).

1. ydelser for en person, der bor alene,
2. en firepersoners husstand med én økonomisk aktiv ægtefælle og to små børn,
3. ydelser beregnet i forhold til den første uge efter eventuelle karrendage, og
4. ydelser beregnet i forhold til et år bestående af 26 ydelsesuger og 26 uger med en gennemsnitlig indkomst.

I 1930'erne fik en person, der boede alene, en lavere ydelse end en familie, og det gennemsnitlige ydelsesniveau lå en smule over 1/3 af den gennemsnitlige nettoløn (figur 3.9). Ydelsesniveauet steg til omkring 45 procent i perioden 1945-55⁷¹ og nåede 60 procent i 1960'erne. En reform, der trådte i kraft i april 1967, bandt ydelserne til reallønsindekset og øgede det formelle ydelsesniveau til 80 procent, hvilket steg yderligere til 90 procent i 1970. Den faktiske kompensationsgrad var dog kun 79 procent i 1970 og 82 procent i 1975. Siden er det formelle 90 procent erstatningsniveau blevet bibeholdt.

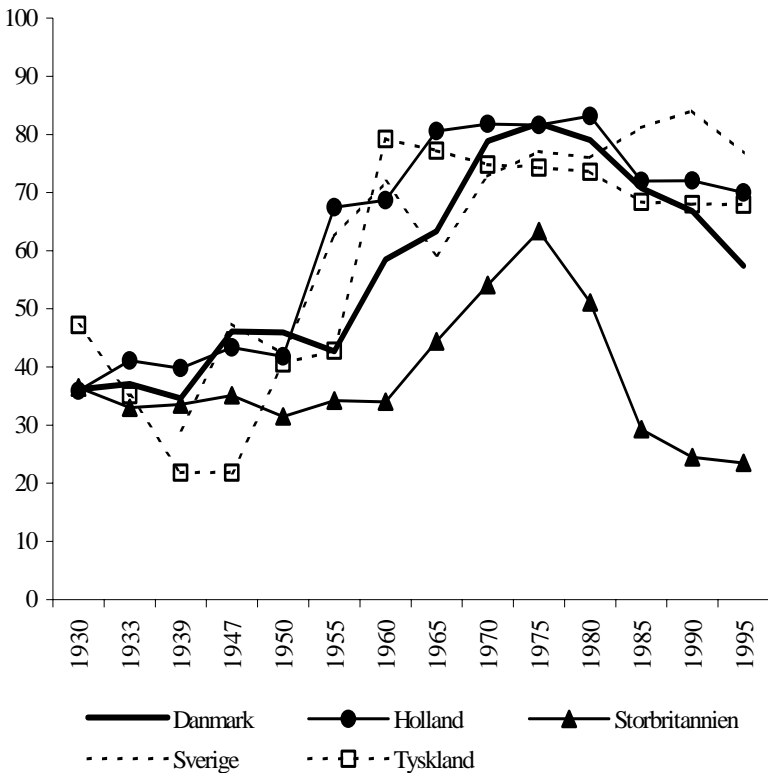
I perioden med den meget høje arbejdsløshed fra midten af 1970'erne fulgte den højeste dagpengesats imidlertid ikke med udviklingen i reallønnen. Fra oktober 1982 til april 1986 var dagpengeloftet frosset fast, og den gennemsnitlige dagpengesats faldt fra 79 procent i 1980 til 71 procent i 1985. Efter et politisk kompromis blev den højeste dagpengesats øget med ti procent i 1988, og i 1990 besluttede Folketinget, at loftet skulle følge lønudviklingen for LO-arbejdere, dog fratrukket pensionsforbedringer. Alligevel faldt nettokompensationen til 67 procent i 1990 og til 57 procent i 1995.

I Sverige modstod fagforeningerne og deres arbejdsløhedskasser længe statens tilbud om at yde støtte, betinget af statslig regulering. Det var først i 1934, man fik gennemført en "Lov om statsstøtte og statsanerkendelse" og dermed indførte Ghent-systemet i Sverige.⁷² I 1939 lå den gennemsnitlige dagpengesats et stykke under den danske, men steg og nåede over 40 procent i 1947 og 1950. Også i Sverige afspejler den faktiske kompensationsgrad både ændringerne i de maksimale beløb og de formelle erstatningsniveauer. I perioden 1955-70, kendetegnet ved uregelmæssige ændringer i de højeste dagpengesatser, svingede kompensationsgraden mellem 59 og 73

-
71. I 1939 blev der udbetalt en speciel julegodtgørelse til dem, der var arbejdsløse to uger før jul. I 1955-65 blev en speciel brændstofgodtgørelse indført i vintermånederne. Fordi de er sæsonbestemte, er de ikke medtaget her.
 72. Som i forhold til Danmark beskrives også her ydelserne i den a-kasse, der knyttes til metalarbejdernes fagforening.

procent. En stor reform, der trådte i kraft i 1974, øgede det formelle erstatningsniveau til 90 procent og gjorde ydelsen skattepligtig, men som en konsekvens af de relativt lave lofter nåede dagpengesatsen for gennemsnitslønnen for en industriarbejder kun 77 procent i 1975 og 76 procent i 1980. Med hævede lofter steg dagpengesatserne til over 80 procent i 1985 og 1990. I 1993 blev det formelle ydelsesniveau sat ned til 80 procent,⁷³ og den gennemsnitlige nettoerstatningsgrad faldt dermed til 77 procent i 1995.

Figur 3.9. Gennemsnitlig netto kompensationsgrad for arbejdsløshedsforsikring, 1930-1995 i fem lande



73. Det formelle ydelsesniveau blev sænket til 75 procent i 1996, men øget til 80 procent i 1998 (Palme, 2000).

I 1930'erne havde også Holland en arbejdsløshedsforsikring, der svarede til Ghent-modellen. I denne periode blev absolutte ydelser holdt konstante, men da de gennemsnitlige lønninger faldt under depressionen, steg compensationen en smule og lå på omkring 40 procent indtil 1939. Under krigen og den tyske besættelse blev de frivillige a-kasser ophævet og blev efter krigen erstattet af behovsbestemte ydelser. En lov fra 1949 indførte en form for obligatorisk arbejdsløshedsforsikring beregnet for lønmodtagere under et bestemt lønloft.⁷⁴ Ydelsesniveauet steg til næsten 70 procent i 1955 og 1960, og lovændringer i 1964 og 1965 øgede ydelsesniveauet til 80 procent – noget, der blev opnået i perioden 1965-80. I 1985 blev dagpengesatsen sænket til 75 procent og i 1986 til 70 procent.

Tyskland indførte obligatorisk arbejdsløshedsforsikring med et dækningsloft under Weimar-republikken. Mellem 1930 og 1939 blev ydelserne sænket, og varigheden blev sat kraftigt ned.⁷⁵ Selv om lønnen for en gennemsnitlig industriarbejder også faldt, medførte disse to ændringer, at dagpengesatsen faldt endnu stærkere, fra 47 procent i 1930 til 35 procent i 1933 og 22 procent i 1939. I 1950'erne blev den statskorporative model genindført, men med et lavt dækningsloft og erstatningsgrader på lidt over 40 procent. En stor lovændring i 1956 øgede indkomstloftet og dagpengesatserne, som kom tæt på 80 procent i 1960. I 1967 blev compensationen forøget og i 1975 reguleret i forhold til lønudviklingen. Ydelsen kunne dog ikke helt følge med lønstigningerne og bevægede sig omkring 75 procent i 1965-80. Den stigende arbejdsløshed i slutningen af 1970'erne førte til strammere kontrol, og en lov fra 1983 sænkede ydelsesniveauet til 68 procent af nettoindkomsten.

Den britiske socialreform fra 1911 indeholdt en arbejdsløshedsforsikring, og i 1920 blev dækningen udvidet til at omfatte stort set alle manuelle arbejdere inden for industri og handel samt fastansatte lønmodtagere under en bestemt lønindkomst. Forsikringen blev delvist finansieret gennem bidrag fra de forsikrede. Det gennemsnitlige ydelsesniveau faldt en smule under depressionen, men svingede omkring 1/3 indtil 1960, og 1946-reformen af sikringsloven hævede således ikke dagpengeniveauet. Reformen af loven i 1965 medførte et indtægtsbestemt tillæg på kortsigtede ydelser, inklusive arbejdsløshedsforsikringen.⁷⁶ Dagpengesatserne steg til 54 procent i

74. Dette indkomstloft blev ophævet fra 1965.

75. Varigheden blev sat ned til seks uger, hvorefter de var behovsbestemte.

76. Den indkomstprøvede ydelse havde 12 karensdage og blev udbetalt i højst 26 uger.

1970 og 63 procent i 1975. Som nævnt i forbindelse med sygesikringen blev det indkomstprøvede tillæg gradvist ophævet i 1981-82, lige som supplementet til børn blev det i 1984, og beskatning blev indført. Det gennemsnitlige ydelsesniveau for arbejdsløshedsforsikring faldt dermed markant og landede på lige over 20 procent i 1995, ti procentpoint under 1930'ernes niveau.

Dækningsgrad

Det er lønmodtagerne, der udgør den relevante befolkningsgruppe, når dækningsgraden for arbejdsløshedsforsikringer skal beregnes.⁷⁷ I forhold til arbejdsløshedsforsikring afhænger retten til ydelser af flere forskellige ting. En grundlæggende forudsætning er, at en person i det hele taget kan defineres som værende forsikret, dvs., at han har betalt bidrag eller tilhører en gruppe af lønarbejdere, der er dækket af forsikring. Her kan vi kun se på dækningsgraden i denne forstand. Flere faktorer er dog sandsynligvis med til at mindske antallet af arbejdsløse, der rent faktisk modtager ydelser (Atkinson & Micklewright, 1991). På et givet tidspunkt kan der godt være en betydelig andel af de forsikrede, som ikke er dagpengeberettigede, for eksempel på grund af for kort periode i arbejde, for kort bidragsperiode, udløb af dagpengeperioden, frivillig fratrædelse af tidligere job etc.

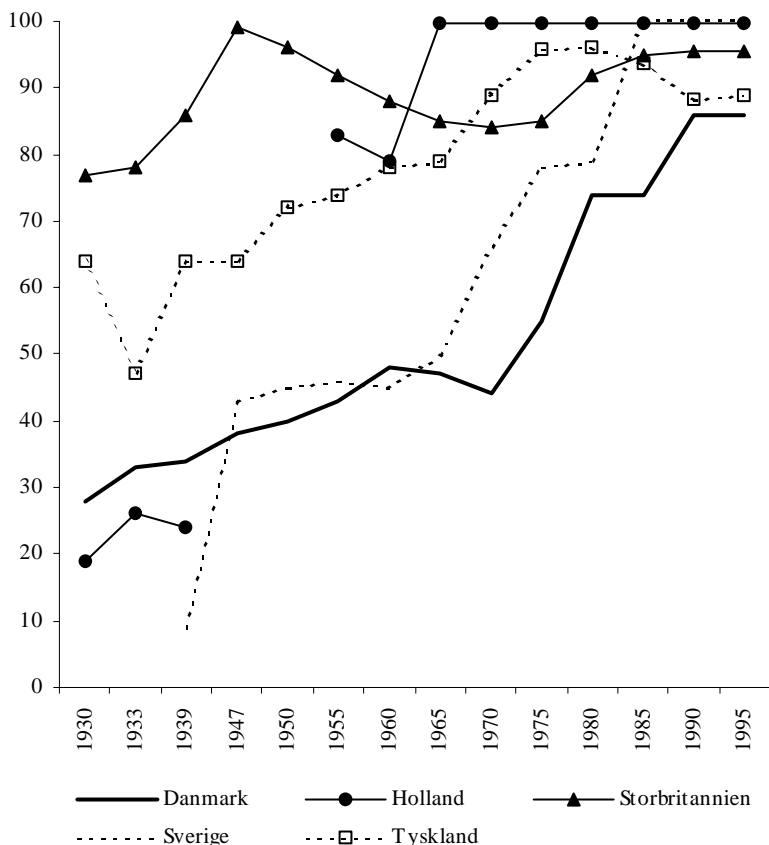
I Danmark dækkede de frivillige arbejdsløshedsforsikringer før krigen omkring 1/3 af lønmodtagerne (figur 3.10). I de første årtier efter krigen steg dækningsgraden til et niveau lige under 50 procent, og efter forbedringen af ydelsesniveauet steg dækningen til 55 procent i 1975. Den markante stigning i arbejdsløshedsniveauet siden starten af 1970'erne øgede truslen om arbejdsløshed blandt lønmodtagere, hvilket afspejles i dækningsniveauet, som steg til omkring 75 procent i 1980'erne og omkring 85 procent i 1990'erne.⁷⁸

I Sverige bevirkede fagforeningernes modstand mod at indgå i en statsstøttet model i 1934, at dækningsgraden var meget lav, kun ni procent i 1939. Forbedringer af lovgivningen fik en stigende andel af de manuelle arbejderes fagforeninger til at tilslutte sig ordningen efter krigen, hvor dæk-

77. I nogle lande er der også arbejdsløsheds-kasser for selvstændige, men som hovedtendens er deres dækningsgrad relativt lav. I de følgende afsnit er alle forsikrede medtaget i tælleren, mens nævneren kun medtager lønmodtagere. Det er således ensbetydende med en mindre overdrivelse af dækningsgraden for lønmodtagere.

78. Udvidelsen i 1974 til også at dække de permanent selvstændige har været en af årsagerne hertil.

Figur 3.10. Dækningsgraden for arbejdsløshedsforsikring blandt lønmodtagere, 1930-1995 i fem lande



ningen nærmede sig 50 procent. Det var dog først, da fagforeninger inden for den offentlige sektor og blandt funktionærer tilsluttede sig i 1960'erne, at dækningsgraden for den frivillige forsikring steg og nærmede sig 79 procent i 1980. I 1974 dannedes en arbejdsløshedsforsikring med enhedstakster til dem, der ikke tilhørte a-kasser eller ikke havde optjent ret til at modtage ydelser fra disse. Da behovsprøvningen (ud fra formue) for denne minimumsgodtgørelse blev ophævet i 1984, blev dækningsgraden stort set fuldstændig.

I Holland havde de frivillige a-kasser i 1930'erne kun en dækningsgrad på omkring 25 procent. Dækningsgraden under krigen, hvor de frivillige a-kasser blev erstattet af behovsbestemte programmer, kan ikke fastlægges.

Den obligatoriske forsikring, der trådte i kraft i 1952, havde i starten et indkomstloft i forhold til dækningen, som lå på omkring 80 procent af lønmodtagerne i 1955-60. Efter ophævelsen af indkomstloftet opnåede man fuld dækning.

Den tyske dækningsgrad faldt under depressionen i 1930'erne, mens 3/4 af lønmodtagerne var dækket i 1950'erne. Med den gradvise hævelse af loftet steg dækningen og blev næsten fuldstændig i 1980, hvorefter et vist fald kan observeres. I Storbritannien var omkring 80 procent af lønmodtagerne dækket i 1930'erne, hvor der var et lønloft i forhold til dækningen. Reformen i 1946 ophævede lønloftet og medførte en næsten fuldstændig dækningsgrad.

Børnetilskud

Offentlig økonomisk støtte, der har skullet lette de økonomiske udgifter forbundet med at opfostre næste generation, har taget to hovedformer. Den tidligste form blev kanaliseret via skattesystemet enten gennem skattefradrag (fradrag i den skattepligtige indkomst) eller skattenedsættelse (fradrag i den pålignede skat) til familier med mindrearige børn. Den anden form, særlige kontante børnetilskud, kom relativt sent, i de fleste lande først efter Anden Verdenskrig (Wennemo, 1994; Montanari, 2000). I årtierne efter 1950 blev kontante børnetilskud mere udbredt, enten i form af universelle børnetilskud (i Danmark og flere andre lande tildelt moderen) eller i form af arbejdsrelaterede kontantydelse, dvs. ydelser knyttet til den økonomisk aktive forælder (oftest faderen).

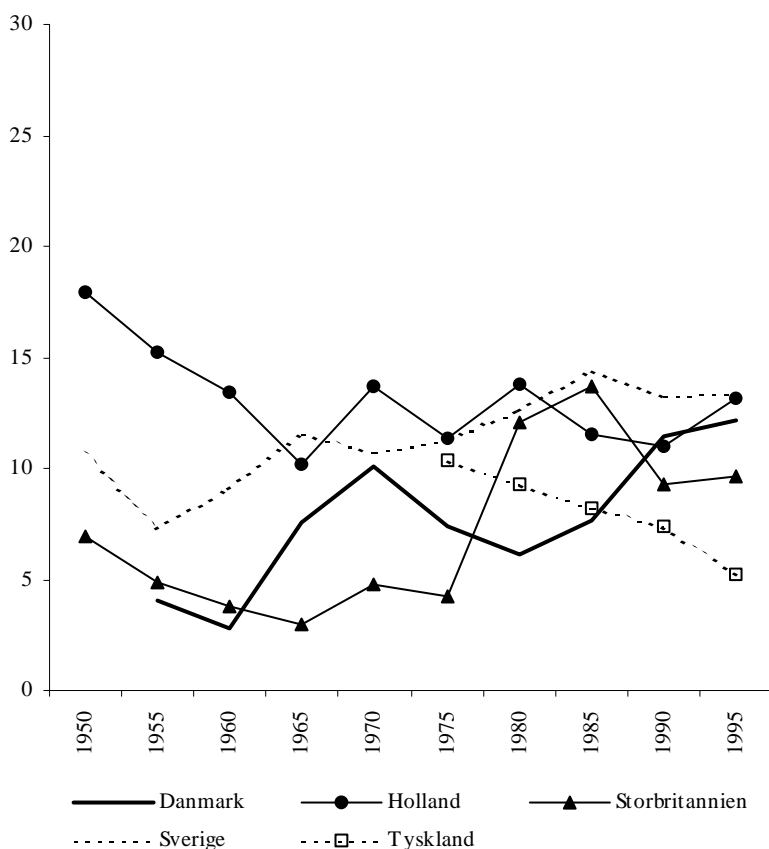
I både Danmark og Sverige var skattefradragene for familier med mindrearige børn mærkbare for indkomstniveauer omkring den gennemsnitlige industriarbejder allerede i 1930'erne. I Danmark blev der i 1952 indført behovsbestemte børnetilskud, men skattefradraget blev delvist bibeholdt indtil 1960'erne. I Sverige blev skattegodtgørelse ophævet i 1948, da de universelle børnetilskud blev indført. I Storbritannien blev børnetilskud indført i 1948, men skattefradrag var fortsat af ret stor betydning indtil slutningen af 1970'erne. Holland indførte arbejdsrelaterede børnetilskud i 1946 og gjorde dem universelle i 1980, men fastholdt et vist niveau af skattefradrag op til 1970'erne. Tyskland indførte arbejdsrelaterede børnebidrag i 1954, som blev gjort universelle i 1974 (Wennemo, 1994: 64-67). Med undtagelse af perioden 1975-85 har skattefradrag dog også været en vigtig del af støtten til børnefamilier i Tyskland.

Vi skal i det følgende primært fokusere på udviklingen i de *kontante* børnetilskud i de fem lande fra 1950 til 1995. Danmark indførte kontante børnetilskud i 1955, Holland og Storbritannien i 1947, Sverige i 1950, men

Tyskland først i 1975. Niveaueet for (de skattefri) børnetilskud udtrykkes i procent af nettolønnen for en enkelt person med en industriarbejders gennemsnitsløn. Det nominelle beløb for børnetilskuddene bliver fastsat med mellemrum og er herefter typisk reelt faldende – ikke på grund af nedskæringer i det nominelle beløb, men som en konsekvens af forsinkelser i reguleringen i forhold til pris- og lønstigninger (Wennemo, 1994).

I Danmark har det kontante børnetilskud bevæget sig op og ned (figur 3.11). Det var relativt lavt, kun tre-fire procent op til 1960, men steg så til ti

Figur 3.11. Niveaueet for kontant børnetilskud i procent af nettolønnen for en industriarbejder, 1950-1995 i fem lande



procent i 1970. Børnetilskuddene blev ikke fuldt inflationsreguleret 1976-86 og blev gjort behovsbestemte på indkomst i 1977. I perioden 1975-85 lå børnetilskuddet på seks-syv procent. En reform i 1987 ophævede behovsprøvningen og øgede tilskuddet, som i starten af 1990'erne blev yderligere hævet for børn under tre år. Resultatet var en forøgelse af børnetilskuddene til 11 procent i 1990 og 1995.

I Sverige startede børnetilskuddene på et højere niveau og var på 13 procent i 1990'erne.⁷⁹ De hollandske børnetilskud startede ligeledes på et højt niveau på 18 procent i 1950'erne, men faldt gradvist til godt ti procent siden 1960'erne. Det britiske niveau var relativt moderat i 1960'erne og 1970'erne, steg i 1980'erne og faldt noget tilbage i 1990'erne. De kontante børnetilskud i Tyskland startede relativt højt i 1975 og 1980, men som en konsekvens af en stigende vægt på skattefradrag er de dog faldet tilbage til omkring fem procent i 1995.

Lægger vi de *kontante børnetilskud og skattefradragene sammen*, finder vi, at det hollandske niveau indtil 1980'erne var klart det højeste, om end faldende (figur 3.12).⁸⁰ Med de stigende børnetilskud i 1990'erne ender Danmark omtrent på samme niveau som de øvrige lande. Stigningen i Tyskland afspejler her den stigende betydning af tilskud via skattefradrag.

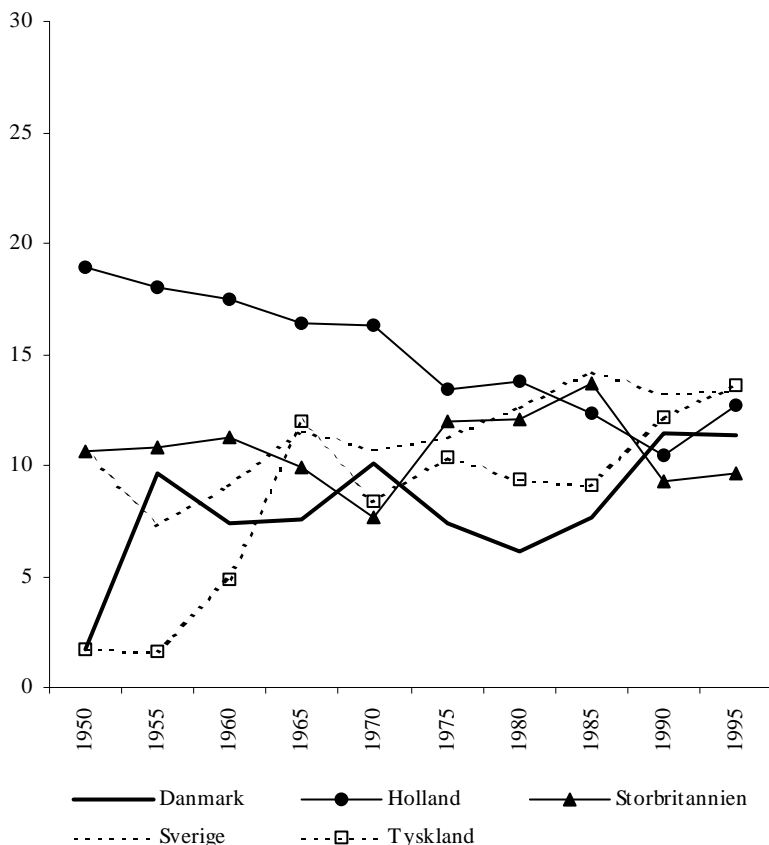
Sociale ydelser i Danmark i et internationalt perspektiv

Ved sammenligninger af nettokompensationsgrader og dækningsgrader for sociale sikringsordninger mellem de 18 lande i SCIP-databasen bliver den institutionelle udformning af disse ordninger meget tydelig. Med basistryghedsmodellen såvel på alderspensionsområdet som i forhold til sygedagpenge har Danmark fuld dækning på begge områder, hvilket er i klar kontrast til de lande, der følger den statskorporative model. I den danske variant kræver retten til sygedagpenge og folkepension ydermere ikke personlige bidrag. Derved står den danske model i kontrast til de basistryghedsmodeller, der kræver bidrag – en variant, der findes i Storbritannien, Irland og

79. Blandt de 18 lande, der er medtaget i SCIP-databasen, faldt de nominelle børnetilskud i Sverige i 1996 for første gang i historien, men steg igen i 1998 (Palme, 2000).

80. Det samlede niveau for skatte- eller pengegodtgørelser defineres her som ((nettoløn for en fire-personers familie med to børn) – (nettoløn for et par uden børn)) / nettoindkomsten for en enlig. Alle husstande antages at have samme løn som en gennemsnitlig industriarbejder.

Figur 3.12. Niveaue for kontante børnetilskud og skattefradrag for børn, 1950-1995 i fem lande



USA, hvor det medfører betydelig lavere dækningsgrader. En konsekvens af basistryghedsmodellen er dog, at de danske erstatningsgrader er på et middelniveau og ikke alene ligger de under de andre nordiske lande, der følger den omfattende model, men også under nogle af de lande, der følger den statskorporative model. Vi skal her kort se på disse forskelle med hensyn til ydelsesniveauet i 1995.

Med hensyn til kompensationsgraden for pensionen for en gennemsnitlig industriarbejder i 1995 er det danske niveau på 60 procent nogenlunde det samme som det, der findes i nogle af de andre lande, der følger basistryghedsmodellen, såsom USA, Storbritannien, Holland og Canada. Den er

dog højere end i nogle af de øvrige lande, der følger den samme model eller den behovsbestemte model, såsom Schweiz, Irland, New Zealand og Australien. Til gengæld er de danske erstatningsgrader dog klart lavere end de svenske, finske og norske, som følger den omfattende model, samt i sammenligning med Italien og Østrig, som følger den statskorporative model. Ses der imidlertid på mindstepensionen for en enlig, ender Danmark omvendt på en topplacering sammen med Belgien, Holland og Frankrig. I så henseende har Sverige, Norge og Finland et klart lavere niveau end Danmark.

Når det gælder sygedagpenge, ender Danmark med sin nettokompensationsgrad på 57 procent i 1995 på en relativ lav placering sammen med Irland, Frankrig og Canada, men dog højere end Australien, New Zealand og Storbritannien, der følger den behovsbestemte model eller basistryghedsmodellen. Også her ligger lande, der følger den statskorporative eller den omfattende model, øverst. Med hensyn til dagpengesatsen for arbejdsulykkesforsikring ender Danmark i bunden sammen med Irland, og kun Storbritannien ligger lavere. Her har adskillige lande fuldstændig eller næsten fuldstændig kompensation, blandt andet Finland, Norge og Tyskland. Med hensyn til ydelsen til de arbejdsløse ligger Danmark på et middelniveau over Belgien, USA, Australien, New Zealand og Storbritannien, men under blandt andre Sverige, Schweiz, Japan og Holland.

Kapitel 4

Velfærdsstaten i hårdt vejr

I 1970'erne forandredes den økonomiske og politiske udvikling i de vestlige lande på en måde, der havde stor indflydelse på velfærdsstaterne og gradvist skiftede fokus i velfærdsstatsdebatten fra udvidelse til nedskæringer. I sine udfordrende analyser af forandringerne i Storbritannien og USA fandt Pierson (1994; 1996), at det var vanskeligt at finde radikale nedskæringer i de stærkt udviklede velfærdsstater. Hvis sådanne nedskæringer skulle være foregået, mente Pierson, så måtte det være i Storbritannien, som en konsekvens af landets 18 år med konservativt styre, og med premierminister Margaret Thatcher som energisk talskvinde for neoliberalismen. Piersons umiddelbare konklusion var dog, at "den britiske velfærdsstat er forslået, men intakt" (Pierson, 1996: 161). Spørgsmålet er imidlertid, om Piersons konklusioner ikke var forhastede og både kom til at afspejle problemer ved sit syn på velfærdsstaternes virkefelt og ved de valgte indikatorer på nedskæringer. I diskussioner om forandringer i velfærdsstaterne er det således vigtigt at adskille nedskæringer og omstruktureringer, idet omstruktureringer for eksempel kan omhandle ændringer, der øger effektiviteten uden nødvendigvis at skære ned i de sociale rettigheder.⁸¹

I dette kapitel vil der blive fokuseret på eventuelle nedskæringer i velfærdsstaterne i Danmark, Storbritannien, Tyskland, Holland og Sverige. Først diskuteres nogle problemstillinger ved de indikatorer, der ofte anvendes i analysen af sådanne ændringer. Derefter gennemgås de fem lande fra 1980 og frem med hensyn til nedskæringer og nedgange i erstatningsgraden ved gennemsnitlige arbejderpensioner, mindstepensioner, sygedagpenge, arbejdsulykkesydelse og arbejdsløshedsdagpenge. Vi skal i den forbindelse også se på den udvikling, der siden 1970'erne har været i arbejdsløshedsniveauet og erhvervsfrekvenserne. Kapitlet afsluttes med en kort diskussion af spørgsmålet om forholdet mellem nedskæringer og udvidelser.

81. For en analyse af forskellige aspekter af udviklingen i Danmark, jf. Goul Andersen, 1997 og 2000 samt Eitheim & Kuhnle, 2000.

Problemer ved studiet af nedskæringer

En analyse af omfanget og karakteren af nedskæringer i velfærdsstaten må tage udgangspunkt i en diskussion om velfærdsstatens virkefelt og de empiriske indikatorer, der er relevante i den forbindelse. Som diskuteret tidligere (i kapitel 2) er der store metodologiske problemer ved den indikator, der oftest bruges i den forbindelse, nemlig størrelsen af de sociale udgifter i forhold til bruttonationalproduktet. Disse problemer forværres faktisk netop i forbindelse med nedskæringer i velfærdsstaten. Således har den generelle nedgang i den økonomiske vækst en tendens til at mindske nævneren for denne indikator, mens den højere arbejdsløshed omvendt øger udgifterne og dermed tælleren. Det, der ifølge denne indikator fremstår som en forøgelse eller stabilisering af indsatsen i velfærdsstaten, kan derfor i stedet afspejle en alvorlig økonomisk krise. Der vil derfor i dette kapitel blive anvendt nogle andre og bredere indikatorer på nedskæringer, herunder ændringer i beskæftigelsen.

En sådan bredere forståelse af velfærdspolitikken er en følge af magtressource-tilgangen, hvor velfærdsstaten anskues som en central arena i fordelingskonflikten. I dette perspektiv er velfærdsstaten, som den britiske historiker Asa Briggs (1961) har formuleret det, et udtryk for bevidst anvendelse af politik til at begrænse markedskræfternes frie spil. Her er alle politikker, der påvirker den sociale ulighed og uligheden i muligheder vigtige. Det gælder ikke kun sociale ydelser og social service, men også andre faktorer, som bidrager til forebyggelse af fattigdom og begrænsning af uligheden. Nogle af de vigtigste blandt sådanne faktorer er de forhold, der påvirker individets mulighed for overhovedet at deltage i og have indflydelse på udfaldet af den sociale lagdelingsproces på arbejdsmarkedet. Særligt vigtige er her ændringer i arbejdsløsheden og erhvervsfrekvenserne.

I det følgende belyses nedskæringer i velfærdsstaten ved at fokusere på ændringerne i ydelsesniveauet ved de største sociale ordninger. Til det formål anvendes data fra *Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*, men også den stigende arbejdsløshed og den faldende beskæftigelse vil blive inddraget. Selv om disse variable er forskellige fra dem, der er blevet anvendt i tidligere analyser af nedskæringer, så er de naturligvis ikke udtømmende til at beskrive nedskæringer. Blandt relevante områder, der ikke kan behandles her, er således vigtige sektorer som det sociale serviceområde og sundhedssektoren samt behovsbestemte ydelser. Endvidere behandles kun de sociale ydelser, der allerede er fuldt iværksat. Nogle ændringer – typisk ændringer i pensionsydelse – kan indebære nedskæringer, der først får virkning en gang i fremtiden. Ud over ændringer i ydelser kan ændringerne

også angå reglerne for, hvem der er berettiget til ydelsen, samt ydelsernes varighed. Da den husstand, der danner grundlag for analysen, antages ikke at have anden indkomst end de pågældende ydelser, afspejles indførelsen af behovsprøvning heller ikke i de anvendte data. Endelig kan nogle af ændringerne i ydelserne være en konsekvens af en omstrukturering af velfærdsstaten og ikke en nedskæring. På trods af disse forbehold er de her anvendte indikatorer dog både relevante og centrale og bør tages i betragtning i enhver analyse af nedskæringer i velfærdsstaten.

Nedskæringer i sociale sikringsydelser

Når man diskuterer ændringer i sociale rettigheder, er det vigtigt at huske på, at erstatningsniveauerne ikke alene påvirkes af reguleringer i ydelserne og ændrede skatteregler, men også af ændringer i lønninger og priser. Reguleringer kan påvirke ydelserne direkte gennem eksplicite beslutninger om regelændringer, men også via 'ikke-beslutninger' som for eksempel beslutninger om ikke at justere ydelserne i forhold til prisstigninger eller bibeholdelse af faste ydelseslofter til trods for stigende indkomster.

I kapitel 3 blev ændringerne i de største sociale ydelser sat i forhold til nettoindkomsten for en gennemsnitlig industriarbejder. For ydelser, der skal kompensere for en kortvarig tabt arbejdsfortjeneste, for eksempel ved sygdom, arbejdsulykke eller arbejdsløshed, er forholdet mellem ydelsen og en arbejderløn en fornuftig målestok. I forhold til pensioner er nettoerstatningsgraden noget mere problematisk. I de fleste lande er pensionsydelsen på den ene eller den anden måde reguleret i overensstemmelse med udviklingen i forbrugerpriserne og i nogle lande også med ændringer i lønningerne. I tre årtier efter afslutningen af Anden Verdenskrig har der været fast tendens til en stigende realløn i de fem udvalgte lande, men siden 1970'erne har reallønnen i flere af dem i længere eller kortere perioder været faldende. Sådanne bevægelser i udviklingen af reallønnen giver problemer for tolkningen af ændringer i nettokompensationsgraden i relation til spørgsmålet om nedskæringer. I diskussionen af mulige nedskæringer i pensionen vil udviklingen i pensionsydelsernes realværdi derfor også blive inddraget.

Nedskæringer kan lettest observeres for kortvarige ydelser som ved sygdom, arbejdsulykker og arbejdsløshed, og de vil derfor blive analyseret for sig selv. Selv om den økonomiske krise kan dateres til 1970'erne, så fortsatte flere lande med at forbedre ydelsesniveauet op gennem dette årti. Efter 1980 er det stadig muligt at observere nogen udvidelse, men tilbagegang i ydelserne bliver mere almindelige. Der vil i det følgende blive fokuseret på nettodagpengeniveauet inden for hver af de fem ydelser i årene

1980, 1985, 1990 og 1995. Nedskæringer skal her defineres som tilbagegang fra det højeste niveau observeret i 1980, 1985 eller 1990 og op til 1995. I det fleste tilfælde findes den største negative forskel mellem 1980 og 1995, men til tider også mellem 1985 og 1995 og i et par tilfælde mellem 1990 og 1995. Positive forskelle vil blive fravalgt.⁸²

Ser vi på nedskæring i erstatningsgraden for de tre kortsigtede ydelser, nemlig sygdom, arbejdsulykke og arbejdsløshed, finder vi det største fald i Storbritannien, med et gennemsnit på ikke mindre end -31 procentpoint (tabel 4.1). Nedskæringen er en smule højere i arbejdsulykkesforsikringen end i arbejdsløshedsforsikringen, med sygesikringen placeret mellem de to. Tilbagegangen er også stor i Danmark med et gennemsnit på -22 procentpoint – ligeligt fordelt mellem de tre ydelser. Det meste af tilbagegangen fandt sted i centrum-højrekoalitionens lange regeringstid (1982-93) og skyldes blandt andet beslutningen om at fastfryse loftet for kortvarige ydelser i perioden 1982-86. En aftale i 1988 med den socialdemokratiske opposition betød, at ydelserne blev forbedret (Plovsing, 1997: 58-82). Også i Holland er nedskæringerne relativt store, -14 procentpoint, og nogenlunde ens for de tre ydelser. I Sverige kom nedskæringerne først i 1990'erne og blev gennemført af både socialdemokratiske og borgerlige regeringer.⁸³

Tabel 4.1. Nedskæringer i netto erstatningsgraden 1980-1995 for sygedagpenge, arbejdsulykkesforsikring og arbejdsløshedsforsikring i fem lande, procent¹

	Forsikringstype			Gennemsnit
	Sygdom	Arbejdsulykke	Arbejdsløshed	
Danmark	-22	-22	-22	-22
Tyskland	0	0	-6	-2
Holland	-15	-15	-13	-14
Sverige	-14	-17	-7	-13
Storbritannien	-31	-35	-28	-31

1) Sygedagpenge, arbejdsulykkes- og arbejdsløshedsforsikring er gennemsnittet for en enlig person og en firepersoners familie i den første uge og i 26 ugers fravær fra arbejdspladsen.

82. Da det er nedskæringer, der er det interessante her, vil positive ændringer ikke blive beskrevet, ligesom ændringer år for år inden for den pågældende tidsperiode heller ikke vil blive systematisk registreret. Dette betyder, at ændringer i erstatningsgrader mellem de udvalgte år ikke registreres, med mindre de har en kumulativ virkning på observationerne for det efterfølgende år.

83. For en analyse, se Palme & Wennemo, 1998.

Nedskæringerne var mindst for arbejdsløshedsforsikringen, og faldet i arbejdsløshedsforsikringen afspejler delvist sammenlægningen med sygesikringen. I Tyskland findes kun en beskedne nedskæring i arbejdsløshedsforsikringen, men intet fald i hverken sygesikringen eller arbejdsløshedsforsikringen.

På pensionsområdet er billedet noget anderledes. Ser vi på ændringerne i nettoerstatningsgraden for en arbejderpension (gennemsnittet for en enlig og et par, hvor kun den ene er forsørger), finder vi i Danmark en nedgang på -7 procentpoint fra 1985 til 1995 (tabel 4.2). Det skal her bemærkes, at disse tal ikke afspejler ændringer i behovsprøvningen af pension mod anden indkomst. I Sverige, hvor udgangspunktet dog er væsentligt højere, er nedgangen i nettoerstatningen noget større, -11 procentpoint i den samme periode. Holland har et fald på -9 procentpoint op til 1995, hvoraf det meste stammer fra den første femårs periode. I Tyskland observeres en lille nedgang på -3 procentpoint efter 1985. I Storbritannien er den beskedne indtægtsbestemte SERPS-ydelse modnet i de to årtier, hvilket har trukket i retning af at øge erstatningsgraden. Samtidig har den konservative britiske regering dog stærkt opfordret folk til at trække sig ud af den offentlige pensionsydelse og gå over til erhvervsbestemte eller private pensionsordninger.

Tabel 4.2. Ændringer i realværdien af en arbejderpension og mindstepension 1980-1995, indekstal (1980=100), samt ændring i nettoerstatningsgraden¹ fra 1980 til 1995, procentpoint

	Indeks realværdi				Ændring i erstatningsgrad
	1980	1985	1990	1995	1980-1995
Arbejderpension: enlig og par					
Danmark	100	102	102	114	-7
Tyskland	100	96	110	108	-3
Holland	100	83	87	92	-9
Sverige	100	99	101	104	-11
Storbritannien	100	119	124	151	0
Mindstepension: enlig					
Danmark	100	101	106	109	-6
Tyskland	100	96	105	104	-2
Holland	100	83	88	90	-8
Sverige	100	93	95	93	-9
Storbritannien	100	97	92	97	-8

1) Nettoydelse som en procentdel af gennemsnitlig industriarbejdermettløn.

Det ovenstående billede modificeres væsentligt, hvis vi i stedet for at sammenligne med lønninger ser på udviklingen i pensionernes realværdi i perioden (med index=100 i 1980). I faste priser var den danske pension for en

gennemsnitlig industriarbejder således praktisk talt stabil i perioden 1980-85, upåvirket af den fastfrysning, der ramte de kortvarige ydelser i 1982-86. Også i 1995 ses en klar stigning, der afspejler stigningen i nominelle niveauer og en modificering af beskattningen. I Sverige var pensionens realværdi ligeledes stabil indtil 1990, men viste en mindre opgang i 1995. I Holland ses et klart fald i realværdien fra 1980 til 1985 efterfulgt af nogen stigning indtil 1995, men stadig under 1980-niveauet. Den tyske pension viser ligeledes et fald i perioden 1980-85, men derefter ses et stigende ydelsesniveau i 1995, som ligger højere end i 1980. Som en konsekvens af udviklingen af SERPS ses i Storbritannien en markant stigende tendens i pensionens realværdi i perioden.

Også når det gælder realværdien af de danske mindstepensioner, finder vi stabilitet op gennem 1980'erne, efterfulgt af en stigning i 1990'erne. Et lignende mønster ses i Tyskland, mens der i Sverige er et fald i perioden 1980-85 – et fald, der fortsætter indtil 1995. Holland følger et lignende mønster, men med en større tilbagegang. I Storbritannien opleves et fald indtil 1990, hvilket der stort set er kompenseret for frem til 1995.

Velfærdsstater med høj arbejdsløshed

Beskæftigelsesmulighedernes betydning for velfærdsstaten har længe været kendt. Allerede den britiske socialreformer og liberale politiker William Beveridge så det som en forudsætning for velfærdsstaten, at “beskæftigelse opretholdes og massearbejdsløshed undgås”. Hans vigtigste argument var, at “en person, der ikke kan sælge sin arbejdskraft, får i virkeligheden at vide, at han ikke kan bruges”, hvilket er en “personlig katastrofe” (Beveridge, 1944: 17, 18). Beveridge mente derfor, at det numeriske mål for “fuld beskæftigelse i et frit samfund”, måtte være “et fald i arbejdsløsheden til ikke mere end tre procent” (1944: 21). I en velfærdsstat, der antages både at omfatte politikker, der forebygger og afhjælper sociale problemer, vil fuld beskæftigelse stå som en af hjørnestenene. I 1950'erne og 1960'erne, hvor vælgerne i de fleste europæiske lande så fuld beskæftigelse som et realistisk mål, så regeringer af forskellig politisk afskygning det som en forudsætning for at overleve politisk i et system med partikonkurrence (Korpi, 1991). Med nogle undtagelser – USA, Canada, Italien og Irland som de vigtigste –

blev fuld beskæftigelse i Beveridges forstand således i perioden 1960-73 en hjørnesten for udviklingen af velfærdsstaterne i de vestlige lande.⁸⁴

Den ovenstående diskussion viser, at analyser af potentielle nedskæringer også må inddrage ændringer i arbejdsløshedsniveauet. Problemer på arbejdsmarkedet afspejles imidlertid ikke kun i den registrerede arbejdsløshed, men skal også findes i en faldende deltagelse på arbejdsmarkedet, specielt blandt personer over 55 år.

Billedet af den langsigtede udvikling i arbejdsløsheden i de vestlige lande viser et voldsomt skift i landskabet, med året 1973 som markering af overgangen fra 1960'ernes lavland til de følgende årtiers alpine højder. I Europa finder vi markante forskelle mellem EEC- og EFTA-landene. I EEC steg arbejdsløsheden voldsomt og nåede et tocifret niveau i midten af 1980'erne (figur 4.1).⁸⁵

For Danmark viser OECD's data en standardiseret ledighed på under to procent i perioden 1960-73, hvorefter vi finder en gradvis stigning til ti procent i 1981.⁸⁶ Efter et vist fald frem til 1986-87 nåede arbejdsløshedsniveauet igen ti procent i 1993, men faldt så til omkring fem procent i slutningen af 1990'erne. Storbritannien og Holland følger et lignende mønster, mens den stigning, der observeres i Tyskland i 1990'erne, delvist afspejler den tyske genforening.

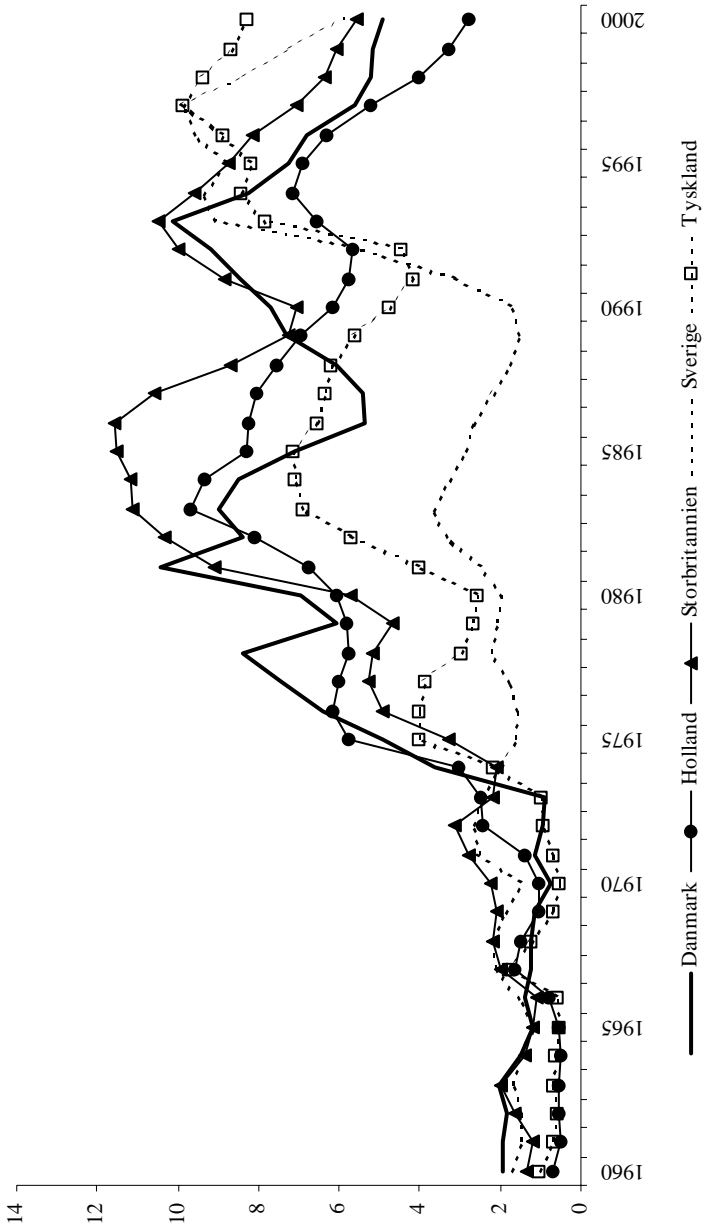
I EFTA-landene – Østrig, Finland, Norge, Sverige og Schweiz – er udviklingsmønstret i 1970'erne og 1980'erne meget anderledes og viser arbejdsløshedsniveauer, der lå meget lavere end hos landene i EEC. Sverige havde for eksempel en åben arbejdsløshed på under tre procent helt op til 1990. I 1991-93 oplevede Sverige og Finland imidlertid en markant stigning i arbejdsløsheden, som i Sverige nåede ti procent-niveauet i 1997 og i Finland lå på omkring 16 procent i 1993-94. Ved slutningen af år 2000 nærmede den åbne arbejdsløshed i Sverige sig imidlertid fire procent-niveauet.

84. I 1950'erne fandtes dog en del højere arbejdsløshedsniveau i Belgien, Danmark og Tyskland.

85. Data om arbejdsløshed og deltagelse på arbejdsmarkedet er her taget fra OECD: *Historical Statistics and Economic Outlook* (diverse år). For senere år refererer de til standardiserede metoder, mens der for de tidligere perioder er anvendt forskellige kilder. For en analyse af data over den danske arbejdsstyrke, jf. Mølsted Jørgensen & Damtoft Pedersen (2000). For en diskussion af sammenligninger med OECD data, jf. Goul Andersen (2000).

86. Tallene efter 1980 henviser til den 'standardiserede ledighed'. Den registrerede ledighed var over 12 procent i 1993.

Figur 4.1. Arbejdsløsheden, 1960-2000 i fem lande. Procent af arbejdsstyrken



Kilde: OECD: *Historical Statistics og Economic Outlook* (diverse år).

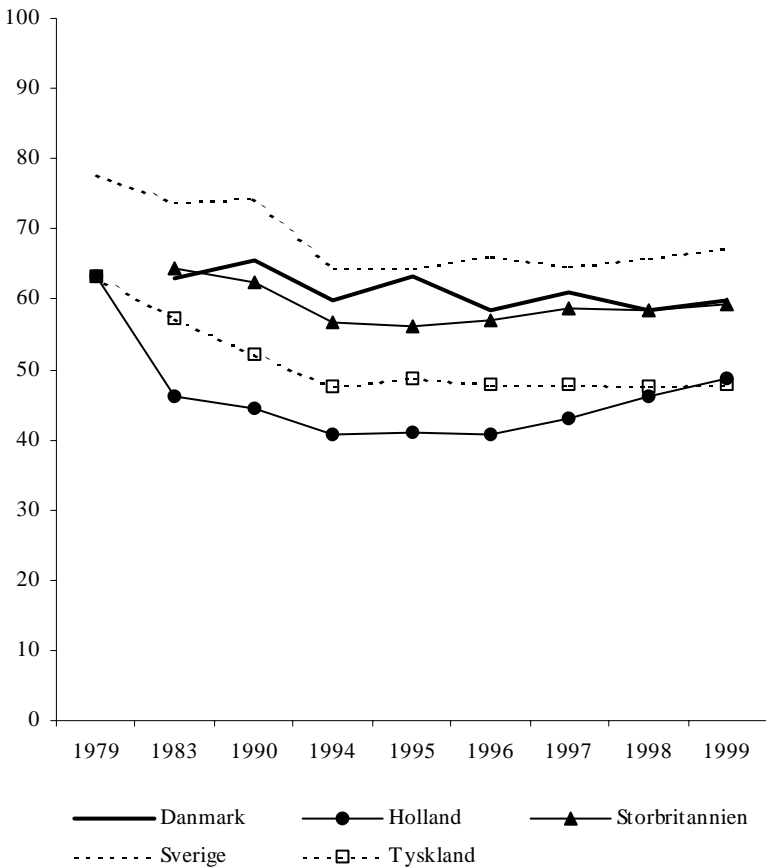
Problemer på arbejdsmarkedet har ikke alene medført stigninger i den officielle arbejdsløshed. Andre vigtige aspekter er tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet fra s.k. 'discouraged workers' – arbejdere, der ikke anser det for at være sandsynligt, at de kan finde nyt arbejde – såvel som blandt personer i diverse arbejdsmarkeds- eller tidlig tilbagetrækningsordninger. Tilbagetrækningen er tydelig, når man ser på andelen af beskæftigede blandt mænd i alderen 55-64 år. I mange lande blev den stigende arbejdsløshed efter 1973 mødt med storstilede ordninger for tidlig tilbagetrækning; i Danmark indførte man for eksempel i 1979 efterlønsordningen, som gav relativt generøse efterlønsydelse til personer mellem 60 og 66 år, der trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Sammenlignelige aldersopdelte data findes imidlertid tidligst fra 1979, hvilket betyder, at det ikke er muligt at sammenligne den bølge af afgang fra arbejdsmarkedet, der fulgte i kølvandet på den første oliekrise i 1973. Det ser dog ud til, at beskæftigelsesraten for mænd i alderen 55-64 år i slutningen af 1960'erne lå på omkring eller over 80 procent i alle landene. I Sverige, Tyskland og Holland faldt beskæftigelsesraten for mænd i alderen 55-64 år fra 1979 til 1994 med henholdsvis omkring 13, 15 og 23 procentpoint (figur 4.2). I 1999 var beskæftigelsesraten på omkring 65 procent i Sverige og omkring 48 procent i Tyskland og Holland, mens den i Danmark og Storbritannien lå på omkring 60 procent. I de fleste af landene har den langsigtede nedgang i beskæftigelsesraten blandt ældre mænd således været massiv.

Den gradvist stigende deltagelse på arbejdsmarkedet blandt kvinder betyder, at mønsteret for kvinder i alderen 55-64 år er anderledes. Her ses en mindre stigning i beskæftigelsesraten, som i 1999 nåede omkring 20 procent i Holland, 30 procent i Tyskland, 40 procent i Storbritannien, 50 procent i Danmark og 60 procent i Sverige (jf. kapitel 5).

Nedskæringer, udvidelse eller omstrukturering?

Skal den seneste udvikling i den danske velfærdsstat ses som et udslag af nedskæringer, udvidelse eller omstrukturering? Der er argumenter for alle tre dele, men det er af central betydning, i hvilket tidsperspektiv ændringerne vurderes. Er det for eksempel ændringerne inden for det sidste årti eller ændringerne inden for den sidste fjerdedel af det tyvende århundrede, der belyses? Skønt de seneste ændringer er relevante ud fra mange betragtninger, er det i forhold til en overordnet diskussion det langsigtede perspektiv, der er hovedinteressen, dvs. de ændringer, der er foregået siden den økonomiske krise i starten af 1970'erne. Det er dette længere perspektiv, vi skal fokusere på her.

Figur 4.2. Beskæftigelsesraten for mænd i alderen 55-64 år, 1979-1999 i fem lande



Kilde: OECD: *Employment Outlook* (diverse år).

Et argument, der ofte fremføres i diskussionen er, at udgifterne til velfærdsstatslige formål, målt i faste priser, har været stigende siden 1970'erne. Som nævnt ovenfor er der imidlertid alvorlige problemer med gyldigheden af dette argument, som i vid udstrækning afspejler faldende vækstrater og stigende behov som følge af den høje arbejdsløshed. Den ovenstående analyse viser, at der i denne periode har været betydelige nedskæringer i det, der traditionel betragtes som fundamentale dele af velfærdsstaten. En indikator, som er så åbenbar, at den ofte overses, er massearbejdsløshedens tilbage-

venden i Europa efter 1973. Indtil de tidlige 1970'ere var arbejdsløshedsniveauer over tre procent sjældne og blev almindeligvis anset for at være uacceptable, men i 1980'erne var mange lande tilbage på arbejdsløshedsniveauer, der havde været uhørte siden 1930'erne.

Det bemærkelsesværdige er, hvor hurtigt den offentlige og politiske indstilling til, hvilken arbejdsløshedsprocent der kan accepteres, tilnærmer sig det gældende arbejdsløshedsniveau. I 1990'erne anså de fleste regeringer i de europæiske lande Beveridges opfattelse af fuld beskæftigelse for at være et meget fjernt mål. Set i forhold til Beveridges udgangspunkt og de realiteter, der eksisterede i Europa indtil 1970'erne, så må massearbejdsløshedens tilbagevenden efter 1970'erne betegnes som en fundamental nedskæring af velfærdsstaten og en tilbagerulning af en af dens vigtigste dele.⁸⁷

Vi har ovenfor udelukkende set på nedskæringer i de sociale rettigheder, der knytter sig til de største sociale ydelser, og det kunne indvendes, at gennemgangen ikke har medtaget de betydelige forbedringer, der trods alt også kan observeres i perioden. For Danmarks vedkommende kunne man for eksempel pege på forbedringerne for børnefamilierne, forældreorlov, ydelser til studerende samt forbedringer til de ældre som eksempelvis gratis hjemmehjælp til dem, der har et permanent behov for hjælp. Disse ændringer er åbenlyse forbedringer og skal registreres på plussiden ved opgørelsen af de seneste årtiers ændringer.

Et mere vanskeligt spørgsmål angår aktiveringsprojekter for arbejdsløse samt efterløn og andre ordninger, der gør det muligt at forlade arbejdsmarkedet. Isoleret set har de positive karakteristika, men det er vigtigt at være opmærksom på, at der grundlæggende er tale om defensive og afhjælpende foranstaltninger, hvis indførelse har været nødvendige på grund af det høje arbejdsløshedsniveau. Som sådan afhjælper de ikke arbejdsløsheden, men forbedrer situationen for den arbejdsløse og mindsker på kort sigt nogle af de negative aspekter, der opstår som følge af høje arbejdsløshedsniveauer. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilken grad de offentlige evalueringer af ordningerne ville have været anderledes, hvis normal beskæftigelse havde været et lettilgængeligt alternativ.

I flere europæiske lande var den umiddelbare reaktion på massearbejdsløsheden i 1970'erne og 1980'erne at forsøge at mindske arbejdsløsheden ved at yde offentlig forsørgelse til personer, der trak sig tilbage fra arbejds-

87. For en frisk analyse af konsekvenserne ved arbejdsløshed i Europa, se Gallie & Paugam, 2000, i Danmark Goul Andersen, 1996; i Sverige Alm, 1998; Nordenmark, 1999; Nordenmark & Strand, 1999; Åberg, 2001.

markedet, for eksempel ved efterløn og førtidspension. I visse lande – måske mest åbenlyst i Danmark og Holland – blev arbejdsløses adgang til forskellige former for indkomstfastholdelse liberaliseret i en sådan grad, at de kom til at virke som en form for universel grundløn.⁸⁸ Ud fra dette perspektiv kan nogle af de seneste opstramninger i forhold til adgangen til ydelser ses som et forsøg på at genopbygge en mere “arbejdsvenlig” retning fra en passiv til en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik (Åberg & Boje, 1999).

I Danmark er noget af den tilbagegang i sociale rettigheder, der er sket på de forskellige områder, ikke en konsekvens af eksplicite beslutninger om nedskæringer i rettighederne. Det er i højere grad en konsekvens af ‘ikke-beslutninger’, dvs. beslutninger om ikke at øge loftet for ydelserne så meget, at det kan følge lønudviklingen eller leveomkostningerne. Denne form for “skjulte” nedskæringer findes i en række andre lande, men mange af dem, blandt andet Storbritannien og Sverige, har derudover også valgt at skære i de formelle satser. Med det lave ydelsesloft må den danske fastfrysning af ydelsesloftet for sygesikring, arbejdsulykkesforsikring og arbejdsløshedsforsikring antages at have haft den samme effekt.

Det danske niveau for folkepension har, sammenlignet med udviklingen i lønningerne, været faldende. Den stigende grad af indkomstprøvning i forhold til den grundlæggende pension vil slå igennem fremover og kan på langt sigt ende med at ændre den universelle folkepension tilbage til noget, der ligner den behovsbestemte form, som folkepensionen afløste. I faste priser er pensionen dog forblevet stabil og steg endda frem til 1995.

Når det gælder ydelser, der kompenserer for et kortvarigt tab i arbejdsfortjeneste, har der i perioden 1980-95 været store nedskæringer i Danmark. Over for lønnen for en gennemsnitlig produktionsarbejder har nettodagpengesatsen i forhold til sygdom, arbejdsulykker og arbejdsløshed mistet mellem 1/4 og 1/3 af den tidligere kompensation for tabt arbejdsfortjeneste. Selv om nedgangen har været mindre ved de lavere lønniveauer, så er nedgangen af en sådan størrelse, at den med rette kan betragtes som stor.⁸⁹ Blandt de 18 lande, der medtages i SCIP, overgås denne nedgang kun af Storbritannien, New Zealand og Irland.

88. I Sverige indebærer den såkaldte arbejdslinie, som favoriserer aktive frem for passive metoder, en betydelig restriktion på adgangen til ydelser.

89. Dette resultat er i modstrid med Green-Pedersens (1999) fortolkning, som primært blev baseret på analyser af sociale udgifter.

Kapitel 5

Ulighedens ansigter: køn og klasser i velfærdsstaten

Ulighed er et emne, der altid har fascineret såvel samfundsforskere som almindelige borgere. Traditionelt har samfundsforskere især studeret ulighed i fordelingen af materielle og andre goder mellem socioøkonomiske klasser eller lag. I forsøget på at forklare denne ulighed har man specielt betonet spørgsmål vedrørende markedets og politikens relative betydning for fordelingen. Således har samfundsforskerne anset politiske tiltag – specielt dem, der kan forbindes med velfærdsstaten – for at være af stor betydning for mønstret i og graden af ulighed. Hovedfokus inden for politik og forskning har ligget på uligheden mellem klasser, men der har også længe været strømninger, der har fokuseret på den kønsrelaterede ulighed. Her har velfærdsstaten imidlertid også været det centrale omdrejningspunkt (Borchorst, 1994; Borchorst & Siim, 1987; Dahlerup, 1993; 1994; Hernes, 1987; Leira, 1992; 1996; Siim, 1988; 1999).

Der synes efterhånden at være enighed om, at både køn og klasse er grundlæggende faktorer i forhold til ulighed mellem borgerne, og at begge faktorer må inddrages i analyser af ulighed (Acker, 1989; Lister, 1997; Williams, 1995). På den baggrund søger kapitlet her at integrere køn og klasse i en analyse af ulighedens forskellige dimensioner. I forbindelse hermed undersøges det, hvordan disse to faktorer virker sammen med forskellige typer af velfærdsstater, når det gælder fordelingen.⁹⁰ Her står vi over for tre store udfordringer.

For det første er det nødvendigt at tage stilling til det klassiske spørgsmål: Ulighed i forhold til hvad? Er det nok at se på indkomstfordelingen og den materielle levestandard, eller skal der gøres et forsøg på også at inddrage personernes handlemuligheder i samfundet? Og i så fald, hvilke områder er da vigtige for ulighed mellem kønnene? For det andet er det nødvendigt at udvikle en velfærdsstatstypologi, som kan bringe orden i den mosaik af forskelle, vi finder landene imellem. Et vigtigt spørgsmål er her, om vi kan finde en typologi, der er relevant for såvel køns- som klasserelateret ulig-

90. Race, etnicitet og immigration er eksempler på andre faktorer, der i mange lande er vigtige for ulighed.

hed. For det tredje er det nødvendigt at analysere forholdet mellem de to former for ulighed. I hvilken grad er det de samme drivkræfter, der ligger bag? Udvikler de sig ens over tid? Disse spørgsmål diskuteres i det følgende, hvor vi også skal anvende empiriske data fra komparative analyser af uligheden i de 18 lande registreret i SCIP-databasen.

Ulighed i forhold til hvad?

Forskkel i materiel levestandard har været et centralt emne i klasseanalyser, men er også vigtig i analysen af den kønsrelaterede ulighed. I den forbindelse har der været forsket meget i, hvordan levestandarden er fordelt internt i familien.⁹¹ Disse studier peger på, at væsentlige uligheder sandsynligvis vil vedblive at eksistere inden for kernefamilierne i de rige vestlige lande, og at disse uligheder skærpes, hvis ægteskabet opløses, idet kvindens stilling og materielle levestandard hermed forværres. Det er imidlertid ikke kun inden for kernefamilien, at der findes en række fremtrædende uligheder mellem mænd og kvinder.

Analysen af kønsrelaterede uligheder i moderne vestlige samfund kan ikke begrænse sig til levestandard og materielle goder, men må også overveje uligheder med hensyn til handlemuligheder. Som Amartya Sen siger, må vi ikke kun se på de åbne, men også de potentielle og latente aspekter, når vi skal vurdere en persons velfærd eller kvaliteten ved en social orden. Sen antager, at frihed til at vælge er en vigtig trivselskomponent, og han definerer frihed som “de forskellige målsætninger og færdigheder som vi har muligheden for at opnå” (1992: 40). I forhold til den kønsrelaterede ulighed er det derfor vigtigt at inddrage friheden til at vælge. Dvs. omfanget af forskellige mål og færdigheder, indenfor hvilke mænd og kvinder rent faktisk har mulighed for at vælge, og som dermed definerer deres faktiske velfærdsmuligheder.⁹² Det er i den forbindelse nødvendigt at indføre et aktørperspektiv, der afspejler omfanget og kvaliteten af de forskellige handlemuligheder, det enkelte individ har i samfundet.

Feministiske og andre forskere, der anlægger et kønsperspektiv på samfundsspørgsmål, har længe fremhævet forskellige udtryk for kønsulighed i handlemuligheder, og at kønsulighed i et sådant aktørperspektiv kan ses

91. For eksempel Cantillon & Nolan, 1998; McLanahan, Sorensen & Watson, 1989; Millar & Glendinning, 1989; Pahl, 1989.

92. Frihed til at vælge er selvsagt også relevant i forhold til klasseulighed, men forskelle i levestandard er dog stadig det centrale aspekt.

som en konsekvens af institutionelle rettigheder.⁹³ Kønslighed har historisk set været vigtig i de rige vestlige lande og kan i vidt omfang knyttes til gifte kvinders juridiske stilling, idet kvinderne mistede grundlæggende civile rettigheder i forbindelse med indgåelse af ægteskab. Desuden var kvindernes adgang til videregående uddannelse begrænset, og gifte kvinder var længe forhindrede i at gå i offentlig tjeneste og indtræde i bestemte erhverv. I mange lande opnåede kvinderne stemmeret senere end mænd, og i flere europæiske lande bestod en stor del af de lovbestemte forskelle mellem mænds og kvinders civile og politiske rettigheder til langt efter afslutningen af Anden Verdenskrig.

Hvilke dimensioner af ulighed i handlemuligheder mellem kønnene kan forventes at være afgørende i de rige vestlige lande i begyndelsen af den 21. århundrede? Der vil her bliver fokuseret på tre områder, hvor sådanne uligheder må formodes at være af central betydning, nemlig inden for politik, uddannelse og på arbejdsmarkedet.

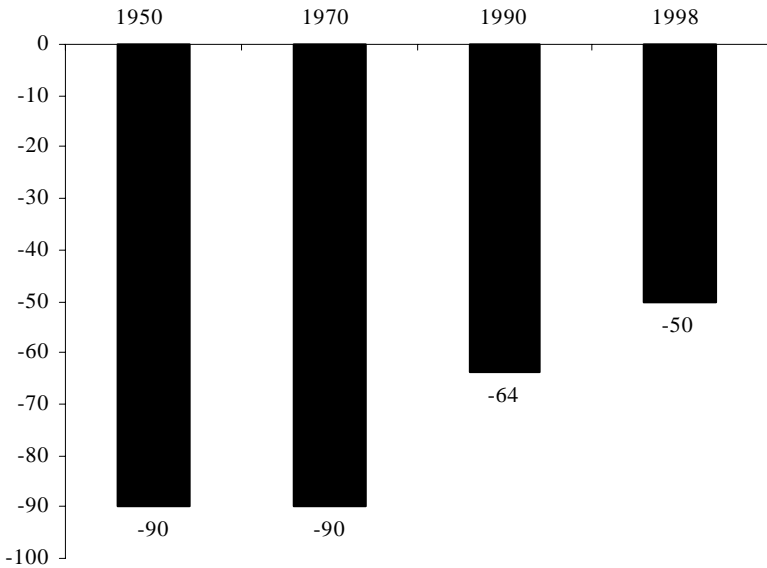
De fleste vil formentlig tilslutte sig, at disse områder er interessante i sig selv, selv om de ikke udtømmer de områder, hvor kønsligheden i deltagelse kan være vigtig.

Kønsbestemt ulighed i politik og uddannelse

Kønsbestemt ulighed i deltagelsesrettigheder inden for politik kan findes på forskellige niveauer; på vælgerniveauet for eksempel i forskelle i valget, og på eliteniveau med hensyn til forskellig repræsentation af mænd og kvinder i parlament og regering. Vi skal her koncentrere os om eliteniveauet. Som indikator skal vi bruge et simpelt kønslighedsindeks, som viser procentpoint forskel mellem andel kvinder og andel mænd i parlamentet (vejet gennemsnit af begge kamre i tokammerssystemer). Når det gælder repræsentationen i lovgivende forsamlinger, var det gennemsnitlige kønslighedsindeks i de 18 lande -90 procentpoint i 1950, hvilket altså udtrykker, at kvinderne kun udgjorde fem procent, mændene 95 procent af medlemmerne (figur 5.1). To årtier senere, i 1970 var det gennemsnitlige kønslighedsindeks stort set uændret. Herefter har der imidlertid været en tendens til, at kløften mindskes, og i 1998, hvor ca. 25 procent af medlemmerne af parlamenterne var kvinder, lå den på -50 procentpoint.

93. For eksempel O'Connor, 1996; Orloff, 1993; Pateman, 1988; Vogel, 1991.

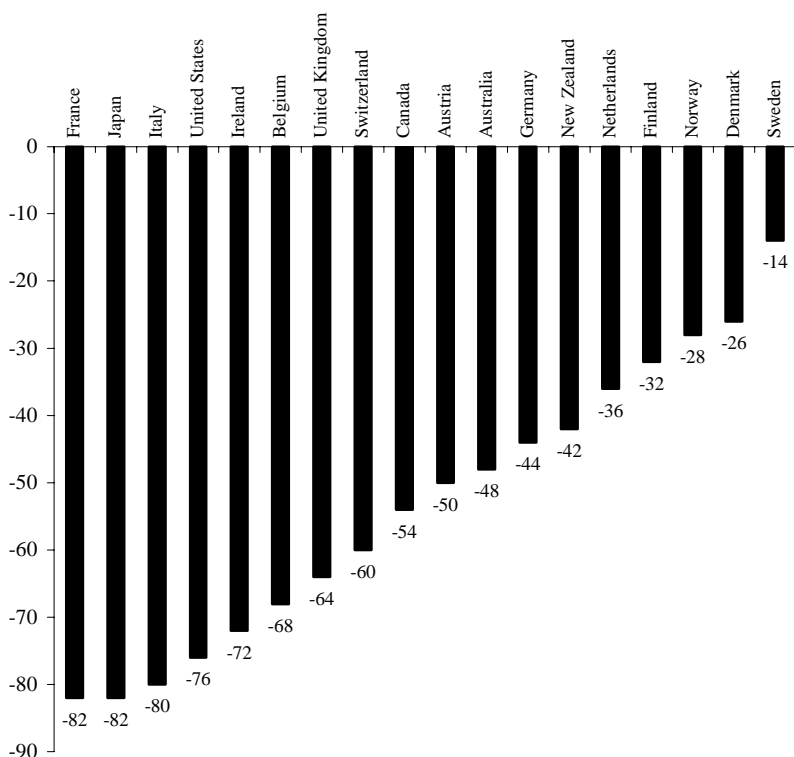
Figur 5.1. Kønslighedsindeks for repræsentation af mænd og kvinder i lovgivende forsamlinger, 1950-1998. Gennemsnitlig procentpoints forskel mellem andel mænd og kvinder i 18 lande



Bag dette gennemsnit i 1998 finder vi imidlertid store forskelle mellem de 18 lande (figur 5.2). Kønsligheden var størst i Frankrig og Japan med kun ni procent kvinder i den lovgivende forsamling, efterfulgt af Italien, USA og Irland. Uligheden var mindst i Sverige med 43 procent kvinder i parlamentet, efterfulgt af Danmark (37 procent), Norge (36 procent), Finland (34 procent) og Holland (32 procent). Kønssammensætningen i regeringerne i perioden 1991-94 følger stort set det mønster, der ses i de lovgivende forsamlinger, men med noget større skævhed. I Danmark var der således endnu i den periode kun 26 procent kvinder i regeringen, og i de to ministerier, der blev dannet i 1998, var der fra starten kun 30 procent kvinder. De socialdemokratiske regeringer i Norge i 1994 og Sverige i 1998 var de første med en fuldstændig balance mellem kønnene.

Den ovennævnte forskel på kønsfordelingen i den politiske repræsentation landene imellem afspejler en lang række faktorer, hvoriblandt valgsystemet og den relative styrke af forskellige politiske strømninger er væsentlige. Således synes flertalsvalg i enkeltmandskredse at være mindre gunstige for kvinder end partilister og forholdstalsvalg. Med hensyn til den ud-

Figur 5.2. Konsulighedsindeks for repræsentation af mænd og kvinder i lovgivende forsamlinger i 18 lande, 1998



strækning, hvori vælgerne foretrækker mandlige repræsentanter, er der en tendens til, at der i enkeltmandskredse, hvor alle vælgere skal vælge mellem en mandlig og en kvindelig kandidat, at der oftere vil opstå kønsrelaterede præferencer, både blandt vælgerne og ved opstillingen af kandidater, end i systemer, hvor man har en partiliste med kandidater. Selv hvor vælgerne gennemsnitligt kun har en temmelig svag præference for en mandlig kandidat, kan dette resultere i en stor ubalance i kønsfordelingen mellem valgte, når hver enkelt vælger skal vælge mellem en mandlig og kvindelig kandidat.⁹⁴ For at undgå sådanne resultater vil partierne derfor ofte være

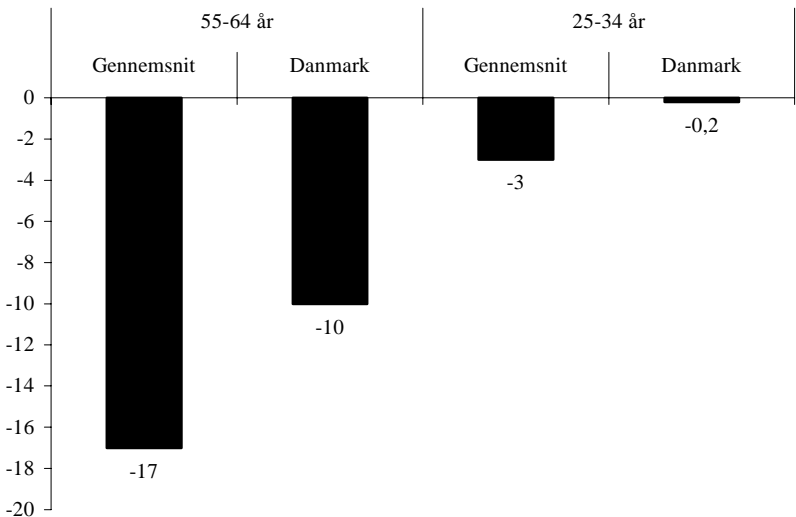
94. Denne situation kan medføre sociale processer, der ligner dem, Schelling (1978) beskriver i forhold til dem om raceadskillelse.

forsigtige med at opstille kvinder. Forholdstalsvalg og partilister kan være med til at sikre, at den eksisterende fordeling af kønsmæssige præferencer kommer til udtryk på en mere afbalanceret måde.

Venstreorienterede partier synes at have været mere tilbøjelige til at vælge kvindelige kandidater end andre politiske retninger (Norris, 1987). Dette er en smule overraskende i betragtning af, at kvinder traditionelt set har haft en større tendens end mænd til at stemme på kristeligt-demokratiske partier (Tingsten, 1937).

Som nævnt var kvinders adgang til videregående uddannelser i mange lande tidligere meget begrænset, men i perioden efter Anden Verdenskrig er andelen af kvinder, der har en universitetsgrad, imidlertid fra generation til generation steget mere end blandt mænd. Hvis vi bruger et kønsulighedsindeks som procentpoint forskel mellem andel kvinder og andel mænd med universitetsuddannelse, viser det sig, at afstanden i 1994 var -17 procentpoint for 55-64-årige (født i 1930'erne), men kun -3 procentpoint for de 25-34-årige (født i 1960'erne) (figur 5.3). Den mest bemærkelsesværdige køns-

Figur 5.3. Kønsulighedsindeks. Procentpoint forskel mellem andelen af mænd og kvinder med en universitetsuddannelse blandt 25-34-årige og 55-64-årige i 1994. Gennemsnit for 17 OECD lande og Danmark



ulighed finder man i Schweiz, Belgien, England, Østrig og Tyskland, hvorimod Danmark og Sverige har meget små forskelle for begge de angivne generationer. I årgangene fra 1960'erne havde kvinderne gennemsnitligt en lidt længere samlet skolegang end mænd. Det gælder også i Danmark og de øvrige nordiske lande, men blandt personer med en nylig Ph.D.-grad er kvinderne i de fleste lande dog stadig en klar minoritet. I Danmark var kun lidt over hver tredje nyudklækket Ph.D.'er kvinde, og et lignende mønster ses i Norge og Sverige. I alle landene ses desuden kønsrelaterede forskelle i forbindelse med en række mere eller mindre prestigefyldte uddannelsesmæssige specialiseringer.

Deltagelse på arbejdsmarkedet og kønspolitikens institutionelle udformning

I analyser af kønsulighed i deltagelsesmuligheder har deltagelsen på arbejdsmarkedet længe stået centralt. Deltagelse på arbejdsmarkedet er således et nøgleområde i den livlige debat om ulighed mellem kønnene i forhold til opdelingen i betalt og ubetalt arbejde. I debatten om, hvilke strategier der skal anvendes for at mindske kønsrelateret ulighed, har et centralt spørgsmål været, om uligheden mellem kønnene bedst kan mindskes ved, at kvinderne på en eller anden måde belønnes for sit ubetalte arbejde, eller om man skal gøre det muligt for kvinderne at have betalt arbejde – et strategivalg, som er kaldt Wollstonecraft's Dilemma (Pateman, 1988: 252). Bag opdelingen i betalt og ubetalt arbejde er kendsgerningen, at arbejdsmarkedet er arena for de væsentligste lagdelings- og fordelingsprocesser i moderne samfund – processer, hvor en persons reelle handlemuligheder er lokaliseret uden for familien. Personer, som er udelukket fra at deltage på arbejdsmarkedet – blandt dem traditionelt mange kvinder – er dårligt stillede ikke kun med hensyn til materiel levestandard, men også med hensyn til sociale rettigheder. Deltagelse på arbejdsmarkedet har sandsynligvis også indflydelse på personens selvopfattelse og identitet på måder, der har betydning for vedkommendes muligheder og frihed på andre af livets områder. Endelig er deltagelsen på arbejdsmarkedet også meget vigtig for interaktionsmønstre og forhandlingssituationer inden for kernefamilien. Der kan derfor argumenteres for, at i de nuværende vestlige samfund udgør kønsuligheden i deltagelsen på arbejdsmarkedet et afgørende område for ulighed i handlemuligheder. Det at være uden for arbejdsmarkedet kan ses som en afgørende form for fattigdom med hensyn til handlemuligheder.

I det følgende skitseres en typologi af velfærdsstatsinstitutioner, som har betydning for kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og dermed for køns-

forskelle i handlemuligheder. I den forbindelse skal der igen erindres om, at selv om de typologier, vi konstruerer, har en heuristisk værdi med hensyn til at trække hovedlinjerne i en forvirrende empirisk mosaik, så er de altid grove forenklinger af udfaldet af en lang og kompliceret historisk proces, som kun kan forventes at stemme delvist overens med virkeligheden.

Den typologi over kønsrelaterede politikker, der præsenteres her, har to dimensioner. Den ene er, i hvilken grad politikken er opbygget, så den yder generel støtte til kernefamilien, og den anden dimension er, i hvor høj grad den er opbygget med henblik på at understøtte en familietype med to indkomster.⁹⁵ Disse to dimensioner behøver ikke være uafhængige, men kan anvendes til at måle vægtningen af forskellige typer af politikker, der påvirker kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og dermed kønsuligheden i handlemuligheder.

Dimensionen *Generel familiestøtte* afspejler, i hvilken grad offentlige politikker er med til at understøtte kernefamilien, og antager – eller er neutral overfor – at det er kvinden, der har det primære ansvar for omsorg og opdragelse i familien, og kun har en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet. De empiriske indikatorer i den forbindelse er:

1. Størrelsen af børnetilskuddene til mindreårige børn,
2. størrelsen af familiens skattefordele (skattefradrag eller skatterabat) for mindreårige børn og for en ikke-erhvervsaktiv ægtefælle, og
3. udbredelsen af offentlig børnepasning i daginstitutioner for lidt ældre børn (fra tre år til skolealderen).

De første to indikatorer forklarer sig selv, men den tredje er mere problematisk, fordi den tilgængelige statistiske information i mange lande ikke gør det muligt at skelne mellem fuldtids- og halvtidspasning. I de fleste kontinentaleuropæiske lande er daginstitutionerne traditionelt først og fremmest oprettet til pasning af de lidt ældre børn og på halv tid, alene som et supplement til pasningen i familien. De tilbyder derfor ofte kun pasning på halv tid, er lukkede om onsdagen, eller tilbyder ikke frokost til børnene, idet det antages, at moderen går hjemme. I andre lande, for eksempel de nordiske, tilbydes børnepasning typisk på fuld tid, hele ugen og med det formål at gø-

95. For en detaljeret beskrivelse af de empiriske indikatorer, der er blevet brugt til at konstruere typologien, se Korpi, 2000a. De empiriske data henviser til perioden 1985-90.

re det muligt for kvinden at fortsætte en erhvervskarriere. Det har dog været svært at finde sammenligneligt materiale, der præcist måler disse forskelle.

Dimensionen *Støtte til familier med to indkomster* afspejler, i hvilken grad politikken er opbygget med henblik på at støtte kvindens fortsatte deltagelse på arbejdsmarkedet, gøre det muligt for begge køn at kombinere forælderrollen med betalt arbejde, og påvirke fordelingen af omsorgsarbejdet inden for familien. I denne dimension anvendes fire indikatorer, der måler, i hvilken grad det offentlige sikrer

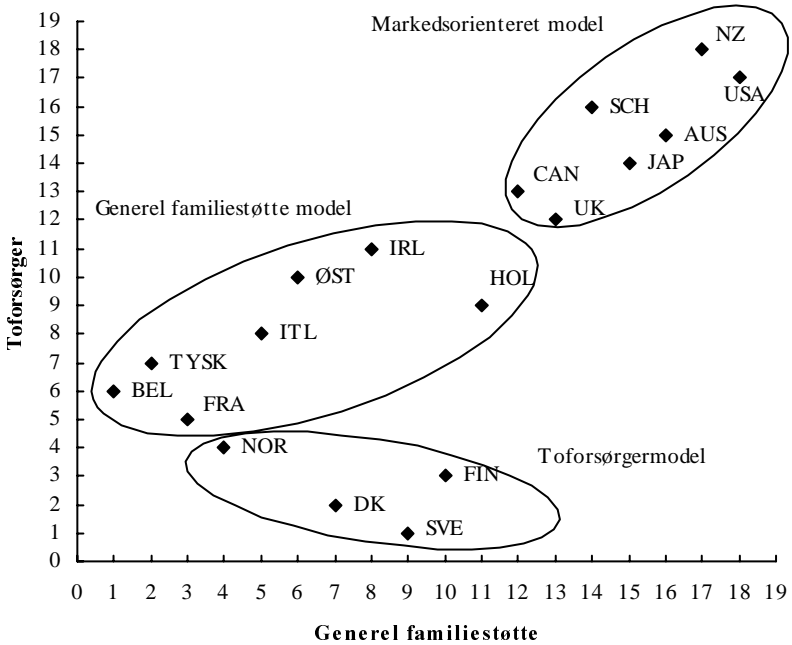
1. børnepasning til de yngste børn (0-2 år),
2. betalt forældreorlov til moderen,
3. offentlig hjemmehjælp til de ældre, og
4. betalt forældreorlov til faderen.

De tre første indikatorer afspejler den politiske indsats for at gøre det muligt for hustruer og mødre at fortsætte en erhvervskarriere, mens den sidste måler indsatsen for at skabe en anden fordeling af børnepasningen inden for familien.⁹⁶

På grund af statistiske problemer med de data, der er tilgængelige på nuværende tidspunkt, er de ovenstående empiriske indikatorer ikke fuldt pålidelige. Vi vil derfor her behandle dem som rangordensvariable og rangordne landene fra et til 18 på begge dimensioner, idet rang som nr. et gives til det land, der har det højeste niveau af støtteforanstaltninger. Rangordningen i det todimensionale rum ses i figur 5.4. Der kan her skelnes mellem tre forskellige kønsrelaterede politikmodeller. Figuren viser, at syv af landene har valgt både at yde en meget lille generel familiestøtte og en meget lille støtte til den dobbeltarbejdende familieform, idet de rangerer som nr. 12 til 18 på begge dimensioner. Den dominerende kønspolitik, der er valgt i disse lande, kan beskrives som en *Markedsorienteret Model*, hvor det overlades til markeds kræfterne at forme relationerne mellem kønnene. Det er således op til de pågældende familier selv at løse problemet inden for rammerne af deres respektive markedsressourcer og familierelationer. De syv lande er New Zealand, USA, Schweiz, Australien, Japan, Canada og England. De sidste elleve lande yder nogen grad af såvel generel familiestøtte som støtte

96. I målingen af støtte til familier med to indkomster gives indikatoren for dagpleje for 0-2-årige og for omfanget af barselsorlov en vægtning, der er dobbelt så stor som de to andre indikatorer. De tre indikatorer for generel familiestøtte gives alle den samme vægtning.

Figur 5.4. Rangordning af lande i forhold til to dimensioner af konsrelateret politik og konsrelaterede politikmodeller, 1985-1990



til dobbeltarbejdende familier, men det er dog kun Sverige, Danmark, Finland og Norge, der kan beskrives som eksempler på en *Toforsørgermodel*. De resterende syv lande – Frankrig, Belgien, Tyskland, Italien, Østrig, Holland og Irland – kan bedst beskrives som eksempler på en *Generel familiestøtte Model*. Det kan i øvrigt bemærkes, at Norge kommer ret tæt på Frankrig på begge disse rangordener. Blandt landene med en generel familiestøtte model er det således Frankrig, som har den mest udviklede politik for støtte til familier med to indkomster, mens Norge blandt landene med toforsørgermodellen er det land, der lægger størst vægt på generel familiestøtte.⁹⁷

97. Som nævnt henviser de her præsenterede data til perioden 1985-90. Op gennem 1990'erne har der været en forbedring af støtten til dobbelt indkomst i Norge.

Politiske retninger, institutioner og ulighed

Mange politiske aktører har været involveret i udviklingen af ovenstående modeller for kønspolitikken, heriblandt Kirken og kvindebevægelsen, der enten har arbejdet udenfor eller i mere eller mindre tæt tilknytning til de politiske partier. I mange lande har kvindebevægelsen haft stor betydning for ændringen af de offentlige holdninger og værdier og for at sætte kønsrelaterede problematikker øverst på den politiske dagsorden. I de 18 lande, der er med i denne undersøgelse, har der imidlertid ikke været dannet feministiske politiske partier. I stedet har organisationerne forsøgt at øve indflydelse på den politik, der føres i allerede eksisterende partier, enten udefra eller indefra.

Udviklingen af de forskellige kønspolitiske modeller er nøje relateret til, i hvor høj grad og hvor længe de politiske hovedretninger har været i regeringerne i de udvalgte lande. I den forbindelse kan de største forskelle mellem partierne i grove træk beskrives ud fra to dimensioner. På den ene side ved *venstre-højre dimensionen*, som omhandler politikken og markedets rolles relative betydning i fordelingsprocessen, og på den anden side det, der måske kan kaldes en kristen eller moralsk dimension, der specielt fokuserer på familiens rolle. I perioden efter Anden Verdenskrig kan man således skelne mellem sekulære centrum-højre partier, kristelige partier og venstrepartier.⁹⁸

De sekulære centrum-højre partier har generelt været tilbageholdende med at indføre politikker, der griber ind i markedets fordelingsprocesser, hvorimod venstreorienterede partier har været tilbøjelige til at indføre politikker, der modificerer markedsfordelingen med det formål at mindske ulighed og fattigdom. De europæiske kristeligt-demokratiske partier har ofte forsøgt at tage en form for mellemvej, specielt med hensyn til at modvirke fattigdom. Den kristne eller moralske dimension er meget mindre entydig og afspejler i nærværende sammenhæng især holdningerne til det traditionelle familiemønster. Kristelige partier har anset det for en af deres mest betydningsfulde målsætninger at bevare den traditionelle familie. Selv om bekymring for fødselstallet til tider har fået nogle af de sekulære partier, specielt konservativ-centrum partier, til at støtte lignende politikker, har bevarelsen af den traditionelle familieform overordnet spillet en mindre rolle blandt sekulære partier og mere blandt dem på højrefløjen end dem til venstre.

I perioden efter Anden Verdenskrig har de kristelige partier i de kontinentaleuropæiske lande haft stor betydning og været tilbøjelige til at favori-

98. Ud over disse har der selvfølgelig også været andre typer af partier, senest de grønne partier. Med hensyn til regeringsdeltagelse har de dog været af mindre betydning i den periode, der beskrives her.

sere den traditionelle familie og den generelle familiestøtte. Som vist ovenfor findes denne model i Østrig, Belgien, Frankrig, Tyskland, Holland og Italien, men også i Irland, hvor den katolske kirke står meget stærkt.⁹⁹ Selv om det kristelige parti er relativt stærkt i Schweiz, så udgør landet her en undtagelse med en markedsorienteret kønspolitisk model, hvilket formentlig er en spejling af forfatningens tendens til at bremse politisk handlen på det nationale niveau.¹⁰⁰ Bortset fra i Irland har sekulære centrum-højre partier domineret i de engelsktalende lande. Med deres generelle tilbøjelighed til undgå indblanding i markedsmekanismerne har de favoriseret den markedsorienterede model. De traditionelle venstrepartier har været stærkest i de fire nordiske lande og har i de senere årtier støttet toforsørgermodellen. I den forbindelse har kvindebevægelserne været vigtige.

Mønsteret har imidlertid været forskelligt i de nordiske lande. I Danmark har vigtige kvindesagsorganisationer handlet uden for de politiske partier (Dahlerup, 1998), mens kvindesagsorganisationerne i Sverige længe har arbejdet inden for det socialdemokratiske parti for at yde indflydelse på partiets kønspolitik (Hobson & Lindholm, 1997). Et eksempel på en effektiv lobbyisme uden for partierne blev givet under optakten til parlamentsvalget i 1998, hvor et netværk af feminister truede med at oprette et feministisk parti, hvis de eksisterende partier ikke øgede deres nominering af kvinder. Truslen blev til sidst trukket tilbage, men resulterede i den hidtil højeste andel af kvinder i parlamentet og i en regering med ligelig repræsentation af kvinder og mænd.

Politikmodeller og lighed mellem kønnene i handlemuligheder

Det at stå uden for arbejdsmarkedet kan i de vestlige lande ses som en indikator for fattigdom i handlemuligheder. I hvilken grad hænger det sammen med de omtalte modeller for kønspolitikken? Vi må her begrænse diskussionen til ét empirisk mål, nemlig forskellen mellem mænd og kvinder i forhold til, hvor mange procent i alderen 25 til 54 år, der står uden for arbejdsmarkedet, set som et gennemsnit for 1983 og 1990.¹⁰¹ Ifølge dette mål er der store variationer mellem de 18 lande; blandt andet med næsten

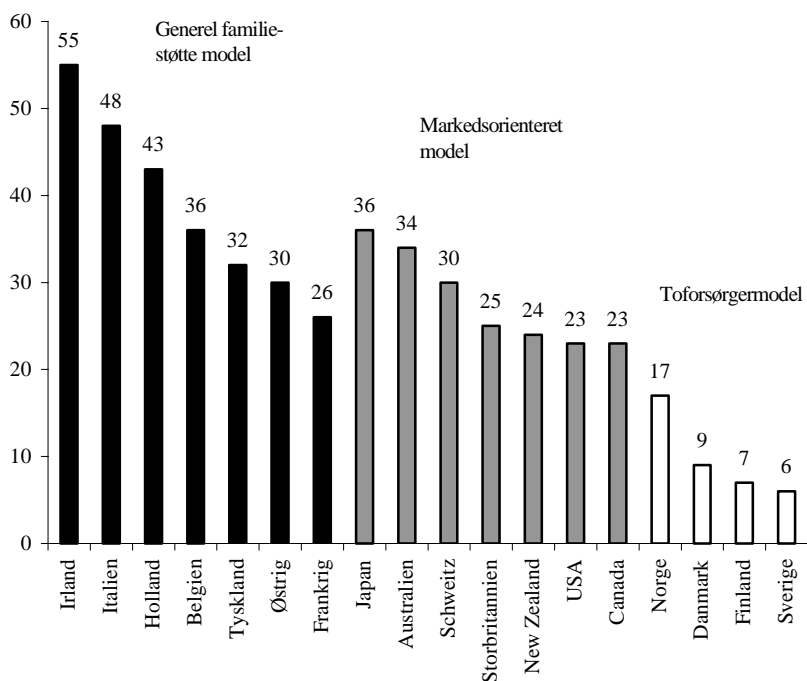
99. For en diskussion af katolicismens rolle i forhold til familiepolitik i Tyskland og Irland, se Daly, 1999.

100. Se Immergut, 1992; Huber, Ragin & Stephens, 1993.

101. Da de komparative data om kønsrelaterede policymodeller refererer til 1985-90, er der her ikke anvendt data om deltagelse på arbejdsmarkedet indtil slutningen af 1990'erne, som nu er tilgængelig i OECD's *Employment*

er der store variationer mellem de 18 lande; blandt andet med næsten 50 procentpoints forskel mellem Irland og Sverige (figur 5.5). Der vil i det følgende primært blive fokuseret på, hvor store forskelle der er mellem de op

Figur 5.5. Kønrelaterede politikmodeller og forskel mellem mænd og kvinder i handlemuligheder¹ blandt 25-54-årige, gennemsnit 1983 og 1990 i 18 lande



1) Forskellen i procentpoint mellem andelen af mænd og kvinder uden for arbejdsmarkedet blandt 25-54-årige. Gennemsnit af 1983 og 1990. Opdelt efter kønrelaterede politikmodeller.

stillede modeller for kønspolitikens udformning og ikke så meget på variationerne inden for modellerne. Som forventet finder vi de største kønsforskelle i lande med den generelle familiestøtte model, den laveste i lande

ningen af 1990'erne, som nu er tilgængelig i OECD's *Employment Outlook*. For en analyse baseret på et større antal indikatorer, se Korpi, 2000a.

med toforsørgermodellen, mens lande med den markedsorienterede model falder midt i mellem.

Overordnet set findes de største forskelle i lande med den generelle familiestøtte model, den mindste i lande med toforsørgermodellen, mens lande med den markedsorienterede model falder midt imellem. Der er dog visse bemærkelsesværdige undtagelser. Japan og Australien, som har markedsorienterede kønsrelaterede politikmodeller, har større kønsforskelle end forventet. I Japan afspejler disse kønsforskelle formentlig i nogen grad kulturelle traditioner og den fortsat relativt høje hyppighed af familier, hvor tre generationer bor sammen. I Australien dækkede man i perioden efter Anden Verdenskrig i nogen grad sit behov for arbejdskraft gennem indvandring, hvilket kan have mindsket presset for at få kvinderne til at træde ind på arbejdsmarkedet. I den forbindelse kan vi også konstatere, at kønsforskellen er relativt lille i Frankrig på trods af landets generelle familiestøtte model, mens forskellen er relativt høj i Norge med en toforsørgermodel – højere end i Danmark, Finland og Sverige. En hypotese er i den forbindelse, at mønsteret afspejler de kristelige partiers relativt svage deltagelse i regeringsmagten i Frankrig, mens det kristne parti til sammenligning har haft en stærk position i Norge.

Indkomstulighed og omfordelingsparadokset

Velfærdsstatens rolle i forbindelse med klasseforskelle må nødvendigvis analyseres ud fra en anden typologi. Her anvendes den, der blev skitseret i kapitel 2, og som afspejler de idealtypiske institutionelle strukturer i to af de centrale sociale sikringsordninger, nemlig alderspensionen og sygeforsikringen: den behovsbestemte model, den frivillige statsstøttede model, den statskorporative model, basistryghedsmodellen samt den omfattende model. Disse institutioner kan ses som indlejret i samfundsmæssige strukturer, der afspejler magtrelationer såvel som kulturelle mønstre.

De forskellige institutionelle modeller for de sociale sikringsordninger får deres sociopolitiske betydning, delvist fordi de opdeler borgerne forskelligt i forhold til fordelingen af risiko og ressourcer. Derved er det sandsynligt, at de også vil påvirke dannelsen af interesser, identiteter og mønstre af kollektiv adfærd blandt borgerne (Korpi, 2001). Det er desuden af samfundspolitisk betydning, at de institutionelle modeller indebærer forskellige grader af politisk indgriben i markedets fordelingsprocesser, hvilket afspejles i størrelsen på de budgetter, der er til rådighed for omfordeling. Herudover kan modellerne ses som forbundne med forskellige former for omfordelende strategier. Disse omfordelende strategier kan karakteriseres i forhold

til, i hvilken grad ydelserne er målrettet til befolkningsgrupper med relativt lave indkomster, dvs. hvor stor en andel af pengene der bruges på de fattige.

Ved i høj grad at være målrettet mod personer/familier med lave indkomster bygger den behovsbestemte model på en omfordelende strategi á la Robin Hood, hvor ydelser til de fattige finansieres ved generel beskatning. Ved at tage fra de rige og give til de fattige har Robin Hood-strategien en tendens til at skabe en kløft mellem kortsigtede økonomiske interesser blandt fattige og resten af befolkningen, som skal finansiere omfordelingen, men som materielt set får meget lidt igen. Resultatet er, at denne model typisk afstedkommer relativt små omfordelende budgetter.

Basistryghedsmodellen begrænser sig til et lavt sikkerhedsnet og følger dermed en omfordelende strategi med simpel lighed, hvor alle får de samme ydelser uanset tidligere indkomst. Dermed bliver denne model utilstrækkelig til at sikre opretholdelse af den vante levestandard hos personer med mellem og høj indkomst. På længere sigt vil de bedre stillede derfor være tilbøjelige til at udvikle forskellige former for private forsikringer som afgørende grundlag for deres sikkerhed, mens manuelle arbejdere forbliver afhængige af de offentlige ydelser. På den måde vil de økonomisk bedre stillede have materielle interesser, der tenderer mod at adskille sig fra de manuelle arbejders interesser, hvilket på samme måde som i den behovsbestemte model typisk vil resultere i begrænsede omfordelende budgetter.

Den statskorporative model har adskilte ordninger for de forskellige erhvervsgrupper og har således en tendens til at opdele befolkningen i forhold til socioøkonomisk status. Modellen kan derfor siges at følge en omfordelingsstrategi mellem i forvejen relativt lige. Da ordningerne er indtægtsbestemte, vil modellen imidlertid ofte resultere i relativt store omfordelende budgetter.¹⁰²

Den omfattende model adskiller sig fra de andre på væsentlige områder. Ved at medtage alle borgere i den samme ordning, og ved at tildele de økonomisk aktive en klart indtægtsbestemt ydelse, følger den omfattende model Matthæus-princippet om at give mere til dem, der allerede har meget. Da den giver alle borgere en relativ god mulighed for at opretholde deres vante levestandard, vil den omfattende model imidlertid ofte begrænse eller overflødiggøre de forskellige former for private forsikringer. Derfor vil denne model tendere mod at skabe relativt store omfordelende budgetter.

102. I nogle lande har den statskorporative model udelukket den allerhøjeste indkomstgruppe og tilskynder dem til at benytte private forsikringer.

I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at den totale omfordelende effekt af forskellige sociale sikringsmodeller ikke kun er afhængig af, i hvor høj grad udgifterne går til borgere med lave indkomster, men også – og nok så meget – af det totale beløb, der bruges, dvs. størrelsen af det beløb, der kan omfordeles. Forholdet mellem disse to faktorer har sandsynligvis en multiplikativ natur. Ses der bort fra andre relevante faktorer, kan dette meget simplificeret illustreres på følgende måde:

- Total omfordeling = Procent af udgifterne til de fattige x Størrelse af det beløb, der kan omfordeles.

Effekten på den samlede omfordeling af ændringer i de ovennævnte to faktorer kompliceres af, at der kan forventes et *trade off*: Jo mere behovsbestemt en ordning er, jo mindre må det beløb, der kan omfordeles, ventes at være. Dette afspejler, at jo større andel af skatter og bidrag, der bruges på fattige, jo mindre sandsynligt er det, at egennyttige borgere med høj- og middelindkomst vil betale skat, idet de ikke får meget til gengæld. Med omfordelinger, der især er rettet mod de fattige, er altruisme og medfølelse de primære motiver for, at de bedrestillede betaler skat, og selv om disse motiver ikke skal undervurderes, så er de dog i praksis relativt svage. Et eksempel er USA, hvor en stor del af de sociale udgifter kanaliseres gennem forskellige former for behovsbestemte ordninger til personer under den officielle fattigdomsgrænse. Sådant en fattigdomsgrænse vil ofte opdele arbejderklassen, idet de bedrestillede arbejdere skal betale skat, men får meget lidt igen, hvorfor de fristes til at følge middelklassen i dens modvilje mod høje skatter.¹⁰³

Det kan således forventes, at den mindste omfordeling og derfor det højeste ulighedsniveau vil findes i basistryghedsmodellen og den behovsbestemte model. Den statskorporative model medfører et middelniveau af ulighed, mens den største omfordeling og det laveste ulighedsniveau må forventes at knytte sig til den omfattende model.¹⁰⁴ Med høje skatte- og udgiftsniveauer, dvs. et højt omfordelende budget, er det kun en relativ lille andel, der skal kanaliseres til de svage for at forbedre deres relative positi-

103. I USA har også racemodsætninger medvirket til at skabe splittelse blandt de fattige.

104. Det er her vigtigt at erindre, at indretningen af de sociale sikringsordninger kun er én variabel i den omfordelende proces, der medfører indkomstulighed. Andre vigtige faktorer er blandt andet forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, løndannelse, demografiske faktorer mv.

on, og den største del af den pengemasse, der omfordeles, går tilbage til de oprindelige skatteydere. Nogle kritikere anser dette for at være en unødvendig køren rundt med overførsler – på dansk har man talt om, at de 90 procent rigeste betaler til de 90 procent fattigste. Men netop en institutionel opbygning, hvor alle bidrager, og alle modtager noget til gengæld, medfører “omfordelingens paradoks”: *Jo mindre den omfordelende indsats målrettes mod de fattige, jo mere omfordeling og jo mindre fattigdom og ulighed vil der sandsynligvis opstå* (Korpi & Palme, 1998).

For at teste ovennævnte hypoteser kan vi anvende data fra Luxembourg Income Study (LIS) til at analysere fordelingen af husstandsindkomsten i 1980'erne i 15 af de 18 lande. Selv om der ved brugen af LIS er såvel tekniske problemer som sammenligningsproblemer forbundet med de anvendte datasæt, så repræsenterer LIS alligevel et fremskridt sammenlignet med mulighederne for at foretage komparative analyser blot et årti tidligere. Som det nærmere skal diskuteres nedenfor, er der imidlertid også nogle specifikke sammenligningsproblemer forbundet med det datasæt, der beskriver indkomstforskelle i Danmark.

Med dette in mente vil der her blive inddraget danske data fra både 1987 og 1992 i en analyse omhandlende uligheds- og fattigdomsmønstre i slutningen af 1980'erne eller starten af 1990'erne i 15 lande. Fattigdomsprocenten er defineret på traditionel vis, som den andel af en befolkningsgruppe, der har en indkomst under 50 procent af medianindkomsten i befolkningen.¹⁰⁵

105. Målingen af uligheder omfatter Gini-koefficienter for hele befolkningen, for gruppen af 25-59-årige samt P90/P10 ratioen for hele befolkningen (se def. i tekst). Idet vi definerer fattigdom som den andel, der har mindre til rådighed end 50 procent af medianindkomsten, er der beregnet fattigdomsniveauer for hele befolkningen, for den såkaldte ‘prime working age population’ (de 25-59-årige), samt for de ældre (65 år og derover), mindre børn og enlige mødre. Når husstande af forskellig størrelse skal sammenlignes, afvejes husstandsindkomsten med familiens størrelse, og for at tage hensyn til ‘stordriftsfordele’ gives forskellige vægt til den ‘første’ og de næste medlemmer af familien. Den såkaldte ‘ækvivalensskala’ er den, der er anvendt af OECD; den giver en vægt på 1.0 til den første voksne, 0.7 til den næste og 0.5 til hvert ekstra medlem uanset alder. For at undgå statistiske problemer knyttet til forskellig praksis i forhold til at medtage teenagere i de nationale datasæt er husstande med et overhoved under 20 år udelukket. Dernæst er landene rangordnet på hver af de syv indikatorer, og den gennemsnitlige rang er herefter angivet i tabel 5.1.

Vi begynder med at se på uligheden i fordelingen af den disponible husstandsindkomst, dvs. efter skatter og bidrag til sociale ordninger, men inklusive offentlige overførsler. Uligheden i indkomstfordelingen måles efter to indikatorer. Den ene er den traditionelle Gini-koefficient, der angiver uligheden i fordelingen af indkomst. Højere Gini-koefficient betyder højere ulighed – koefficienten er 1.00, hvis én person har al indkomst i samfundet og 0.00, hvis alle har præcis den samme indkomst. Det andet mål er forholdet mellem den 90. og den 10. percentil – den såkaldte P90/P10 ratio. Dette mål viser, hvor meget indkomsten er højere blandt personer i toppen af indkomstfordelingen (hvor 90 procent har en lavere indkomst), end blandt dem i bunden af fordelingen (hvor kun ti procent har en lavere indkomst). Personer med en disponibel indkomst under 50 procent af medianindkomsten (korrigeret for husstandsstørrelse og -sammensætning efter den såkaldte 'ækvivalensskala') defineres som fattige. Vi skal her se på indkomstfordeling og fattigdom, dels i hele befolkningen (fra 20 år og opefter) og dels blandt dem, der er i den 'bedste arbejdsalder' (25-59 år).¹⁰⁶ Fattigdomsprocenten vil ligeledes blive analyseret for henholdsvis den samlede befolkning, den bedste arbejdsalder samt i tre specielt sårbare kategorier: de ældre (65 år+), børn og enlige mødre.

Tallene for indkomstulighed og fattigdom i de femten lande er gengivet i tabel 5.1. For hvert land har vi otte kombinationer af forskellige indikatorer og befolkningsgrupper. For lettere at få et overblik er landene rangordnet efter hver af de otte indikatorer, og den gennemsnitlige rang for hvert land er angivet i tabellen. Når vi ser på den relative placering af lande, der følger forskellige institutionelle modeller for deres sociale sikringer, skulle vi ud fra ovennævnte hypoteser forvente følgende rangorden (idet de laveste værdier henviser til den største ulighed): De lande, der følger den behovsbestemte model og basistryghedsmodellen, forventes at have rang som nummer 1-8; de fire lande med den statskorporative model forventes at have rang som nummer 9-12, og de tre lande med den omfattende model ven-

Den disponible indkomst refererer her til nettokontantindkomst efter direkte skatter, sociale sikringsbidrag og offentlige overførsler.

106. I svensk data og indkomstfordeling bliver alle personer over 18 år defineret som adskilte husstande. Specielt i kontinentaleuropæiske lande fortsætter store dele af børnene med at bo hos deres forældre op til midten af tyverne. For at øge sammenligneligheden er det derfor valgt at udelukke personer i alderen 18-19 år fra alle datasæt.

Tabel 5.1. Ulighed i disponibel husstandsindkomst og relativ fattigdom i 15 lande opdelt på forskellige befolkningskategorier og institutionelle modeller for social sikring

	Institutionel model for social sikring	Ulighed				Relativ fattigdom (procent) ¹					Gennemsnitlig rang
		Gini		P90/P100		Hele befolkningen ²	65+ år	25-59 år	Børn	Enlige mødre	
		Hele befolkningen ²	25-59 år	Hele befolkningen ²	P90/P100						
USA (1986)	Basistryghed	0,346	0,341	5,92	18,1	17,2	17,7	25,3	57,3	1	
Storbritannien (1989)	Basistryghed	0,340	0,340	4,59	12,8	11,1	12,6	20,9	35,2	2	
Canada (1987)	Basistryghed	0,290	0,289	4,25	11,0	5,5	11,1	16,5	40,4	3	
Irland (1987)	Basistryghed	0,331	0,334	4,33	10,1	5,4	11,1	14,7	16,9	4	
Australien (1989)	Behovsbestemt	0,308	0,302	4,05	10,1	6,6	10,4	15,9	44,6	5	
Schweiz (1982)	Basistryghed	0,330	0,315	3,84	7,4	11,7	5,4	7,1	20,2	8	
Danmark (1987)	Basistryghed	0,245	0,225	3,08	6,7	11,8	5,1	5,9	6,5	10	
Holland (1991)	Basistryghed	0,279	0,277	3,10	5,4	3,0	5,3	8,9	8,9	11	
Italien (1986)	Statskorporativ	0,310	0,307	3,88	10,9	11,2	10,3	13,1	16,1	6	
Frankrig (1989)	Statskorporativ	0,331	0,329	3,81	9,0	9,7	8,6	10,3	21,4	7	
Tyskland (1984)	Statskorporativ	0,254	0,249	3,15	5,8	5,8	5,6	7,4	24,0	9	
Belgien (1988)	Statskorporativ	0,236	0,231	2,80	4,8	6,7	4,1	4,7	6,3	12	
Norge (1986)	Omfattende	0,222	0,211	2,89	3,5	2,8	3,8	4,5	16,9	13	
Sverige (1987)	Omfattende	0,206	0,204	2,59	4,9	1,5	5,0	5,0	4,6	14	
Finland (1987)	Omfattende	0,201	0,196	2,56	3,8	3,2	3,2	3,9	5,6	15	

1) Under 50 procent af medianindkomsten; 2) 20 år eller ældre.

tes at rangere højest, dvs. som nummer 13-15. I det store og hele indfrier data disse forventninger temmelig godt.

Således finder vi hovedparten af de lande, der har den behovsbestemte model eller basistryghedsmodellen, i bunden af skalaen: USA, England, Canada, Irland, Australien, og Schweiz har alle den forventede lave rang. For New Zealand, der følger basistryghedsmodellen, foreligger der kun begrænsede data om indkomstfordelingen, men landet har tilsyneladende samme relativt høje ulighed.¹⁰⁷

Blandt de lande, vi har grupperet under basistryghedsmodellen, har Holland og Danmark imidlertid relativt lavere fattigdoms- og ulighedsniveauer end forventet, mens vi blandt landene med den statskorporative model finder en større ulighed end forventet i Frankrig og Italien. De to øvrige statskorporative systemer, Belgien og Tyskland, placerer sig som forventet i midten. Det ser også ud til, at Østrig, hvorfra vi kun har begrænsede data, vil placere sig i en sådan mellemkategori.¹⁰⁸ Når det gælder den gennemsnitlige rang, findes de laveste samlede fattigdoms- og ulighedsniveau i Finland, Sverige og Norge, som følger den omfattende model, mens Belgien, Holland og Danmark er de lande, der ligger tættest herpå.

I Danmark er niveauet for indkomstforskelle således relativt beskedent og ligger kun lidt over niveauet i Finland, Norge og Sverige (jf. også Kangas & Ritakallio, 2000). Dette er klart lavere, end det kunne forventes ud fra basistryghedsmodellen. Ifølge det danske datasæt fra 1987 var fattigdomsprocenten blandt ældre (65+ år) imidlertid høj – en af de højeste blandt disse lande. I Holland, som ligeledes følger basistryghedsmodellen, er graden af indkomstforskel og fattigdom på et middelniveau og lavere end forventet, mens Italien og Frankrig, som følger statskorporative modeller, har en relativ ulighed, der er højere end forventet.

Retter vi blikket mod fattigdom blandt enlige mødre, finder vi stort set det samme ulighedsmønster som i de andre befolkningsgrupper. En undtagelse er igen Danmark, hvor fattigdomsprocenten blandt børn og enlige mødre stort set ligger på samme niveau som i Sverige og Finland. Lande, der følger de statskorporative modeller, synes ikke specielt gode til at beskytte deres

107. Atkinson, Rainwater & Smeeding (1995: 40) viser, at i forhold til P90/P10-forholdet lander New Zealand med en værdi på 3.48 i 1987-88 relativt højt blandt de udvalgte lande. Se også Hobbes, Saunders & Stott (1991).

108. Sammenligning af data, der udelukker de selvstændige, indikerer nogenlunde de samme uligheds- og fattigdomsniveauer i Østrig og Tyskland (Atkinson, Rainwater & Smeeding, 1995: kap. 4).

enlige mødre, hvor relativt høje fattigdomsprocenter findes både i Frankrig, Italien og Tyskland, set i sammenligning med andre lande. Blandt de lande, der følger omfattende modeller, er fattigdomsprocenten for enlige mødre uventet høj i Norge. Dette afspejler formentlig, at Norge har ført en politik, der har givet en ret lav tilknytning til arbejdsmarkedet for denne gruppe.¹⁰⁹

Ovenstående resultater giver anledning til nogle hypoteser, som måske i fremtidige undersøgelser kan bidrage til at forklare nogle af de uventede resultater. I Italien kan de velkendte regionale forskelle mellem nord og syd muligvis bidrage til at forklare de relativt høje indkomstforskelle. I modsætning til Tyskland og Belgien, hvor kristeligt-demokratiske partier har domineret i efterkrigstiden, har Frankrig – på trods af, at landet ligeledes følger en statskorporativ model – overvejende været styret af sekulære centrum-højrepartier, der traditionelt har været mindre optaget af at undgå fattigdom end de traditionelle kristeligt-demokratiske partier.

Når det gælder de overordnede forskelle i indkomst- og fattigdomsniveau, ligger både Danmark og Belgien som nævnt kun en smule over det niveau, der findes i Finland, Norge og Sverige. Det relativt høje fattigdomsniveau blandt ældre i Danmark er på den baggrund forbavsende. Som påvist af Palme (1990) er tendensen nemlig, at der i systemer med relativt høje erstatningsgrader i basis- og minimumspensioner er lave fattigdomsprocenter blandt personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet. I lyset af den relativt høje danske folkepension kunne der derfor forventes et lavere fattigdomsniveau end det, der er fundet her (se diskussionen i nedenstående ekskurs).

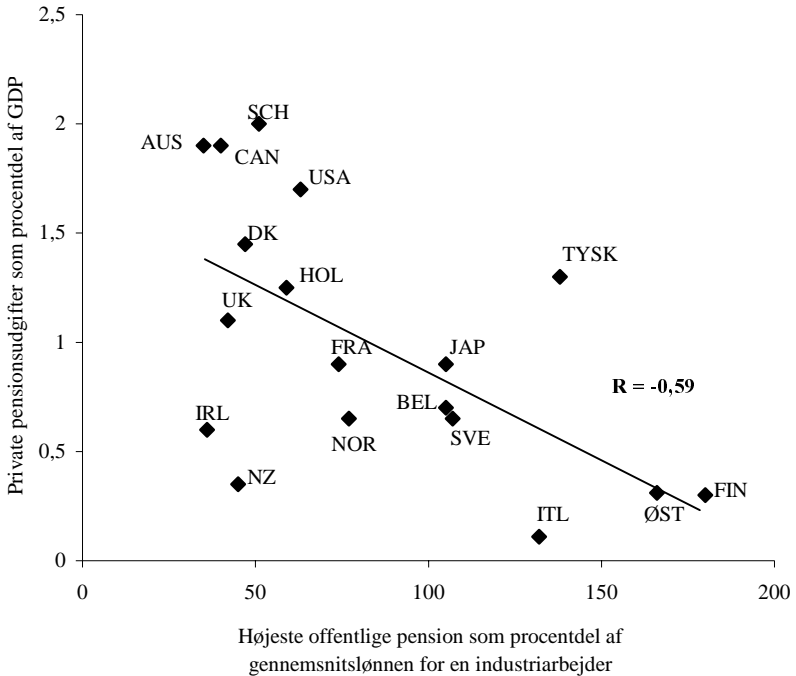
De institutionelle modellers betydning for omfanget af private løsninger kan illustreres med pensionen. I den forbindelse er niveauet for maksimumpensionen i de offentlige ordninger altafgørende. Et vigtigt formål med forsikringsordninger er at opretholde borgernes vante levestandard, og der er en større sandsynlighed for, at personer med relativt høje indkomster har ressourcerne til at sikre deres levestandard, end dem med lave indkomster. Hvis dette ikke kan opnås inden for det offentlige system, vil personer med

109. Fra 1964 og frem til 1998 havde enlige mødre med børn op til ti år ret til at stå uden for arbejdsmarkedet i et årti med en økonomisk ydelse på niveau med mindstepension (Leira, 1996; Seip & Ibsen, 1991; Skrede, 1998). I slutningen af 1980'erne lå andelen af enlige mødre med børn i alderen 0-6 år, der deltog på arbejdsmarkedet på 55 procent i Norge, men på 83 procent i Finland og 91 procent i Sverige.

høje indkomster på længere sigt i stedet søge private løsninger, som for eksempel private eller erhvervstilknyttede pensioner og opsparingsordninger.

I den forbindelse kan vi se på forholdet mellem de højeste pensionsudgifter og den relative størrelse af udgifterne til private pensioner (figur 5.6). Sammenlignelige data for størrelsen af private pensioner som procent af BNP er kun tilgængelige for 1980.¹¹⁰ Fra SCIP-databasen er udtrukket data fra 1980 om det højeste pensionsniveau, beregnet som en procentdel af lønniveauet for en gennemsnitlig produktionsarbejder (netto efter skat og bidrag til sociale sikringer).

Figur 5.6. Højeste offentlige pension og private pensionsudgifter, omkring 1980 i 18 lande



Med én undtagelse findes det højeste niveau for private udgifter i lande, der på pensionsområdet følger basistryghedsmodellen eller den behovsbestem-

110. Esping-Andersen, 1990: 84; Palme, 1990. Se også Kangas & Palme, 1991.

te model, dvs. Schweiz, Australien, Canada, Danmark, Holland og England, hvor de højeste pensioner er mindre end 60 procent af den gennemsnitlige indkomst for en arbejder. Med enkelte undtagelser finder vi det laveste niveau for udgifter til private pensioner i lande, hvis pensionssystemer følger den statskorporative eller den omfattende model med de dertil hørende højere erstatningsgrader (70-180 procent af den gennemsnitlige arbejderløn). Blandt de statskorporative systemer er Tyskland en undtagelse med relativt høje udgifter til private pensioner – noget, der formentlig delvist afspejler den langvarige ordning med et loft for dækning med offentlige sikringer, som udelukkede personer med de højeste indkomster. Blandt lande med basistryghedsmodeller er Irland og New Zealand undtagelser med relativt lave udgifter til private pensioner. I Irland kan dette delvist skyldes landbefolkningens store rolle, mens det i New Zealand formentlig skyldes den store betydning, ejerboligen har for sikringen af indkomsten blandt de ældre (Davidson, 1994).

Sammenligninger af uligheden i disponible husstandsindkomster blandt de ældre viser større forskelle i Østrig, Canada, England, Holland og USA, der alle følger den behovsbestemte model eller basistryghedsmodellen, end i Finland, Sverige, Tyskland og Norge, der har omfattende eller statskorporative modeller på pensionsområdet og relativt høje maksimale pensions-satser (Korpi & Palme, 1998). I den sammenhæng ender Danmark muligvis som en undtagelse blandt de lande, der følger basistryghedsmodellen, idet Danmark øjensynligt har et relativt lavt niveau for indkomstulighed blandt de ældre, på samme niveau som Norge og Sverige (West Pedersen, 1999). De danske fattigdomsniveauer blandt de ældre er dog noget højere end i de andre tre lande.

Overordnet lader de ovenstående resultater imidlertid til at støtte “omfordelingens paradoks” (Korpi & Palme, 1998). Den behovsbestemte model, der er målrettet de fattige, og basistryghedsmodellen, hvor alle får lige meget, har således en tendens til at producere større forskel end den omfattende model, der giver mest til dem, der allerede har meget. Dette paradoks er der i bred udstrækning taget hensyn til, idet personer med mellem og høje indkomster i velfærdsstater, der bygger på behovsmodellen eller basistryghedsmodellen, søger at sikre deres vante levestandard gennem private eller erhvervstilknyttede forsikringer eller opsparinger. Hermed ender de lande, der følger behovsmodellen og basistryghedsmodellen, ofte med endnu større ulighed end den, man finder i den statskorporative model eller den omfattende model, hvor ydelserne er indtægtsbestemte. Fordi de overflø-

diggør private ordninger og omfordeler store beløb, er tendensen, at de udpræget indtægtsbestemte offentlige ordninger fører til den mindste ulighed.

Uddybning af data om den danske indkomstfordeling

Som nævnt ovenfor er der en række problemer ved at anvende de danske data over indkomstfordelingen. En nylig foretaget analyse af ændringer i graden af indkomstulighed i Danmark præsenterer forskellige Gini-koefficienter for fordelingen af disponible husstandsindkomster i perioden 1981-94 (Gustafsson m.fl., 1999: 218; se også Fritzell, 2001). For perioden 1981 til omkring 1990 viser ét indeks et fald i uligheden, mens to andre viser relativ stabilitet. Fra midten af 1980'erne til starten af 1990'erne viser to indekser en stigning, og tre andre relativ stabilitet, mens andre igen viser et fald i uligheden. For at opnå en forklaring på de modstridende resultater bør udviklingen i indkomstulighed i Danmark undersøges nærmere, således at årsagerne til disse uligheder kan blive belyst. Det er dog ikke muligt at gøre i dette skrift.

Målinger af fattigdom blandt ældre er ofte følsomme over for valget af fattigdomsgrænse. Dette gælder således også i Danmark og afspejler, at indkomster svarende til grundpensionen ofte samler sig lige over eller lige under den traditionelle fattigdomsgrænse, sat ved 50 procent af medianindkomsten.¹¹¹ Problemet kan illustreres ved at sætte fattigdomsgrænsen i Danmark i lidt forskellig afstand fra medianindkomsten, for eksempel som 40, 45, 50, 55 og 60 procent af medianen, jf. tabel 5.2. Når det gælder datasættet fra 1987, vil en sænkning af fattigdomsgrænsen til 40 eller 45 procent af medianindkomsten sænke andelen af 'fattige' blandt de ældre til omkring 4,3 og 5,2 procent i stedet for de 11,8 procent, der ses ved grænsen på 50 procent (tabel 5.2). Hæves fattigdomsgrænsen omvendt til 55 og 60 procent af medianindkomsten – som EU ofte anbefaler – ses en markant stigning i andelen af fattige til henholdsvis 25,6 og 35,8 procent. Den målte andel af ældre, der lever under fattigdomsgrænsen er således meget følsom over for den præcise afgrænsning. I 1987-materialet er der en tendens til, at indkomsten for ældre ligger netop en anelse over den konventionelle 50 procent fattigdomsgrænse, mens de danske data fra 1992 viser en væsentligt lavere andel af fattige ældre i Danmark, og også en meget mindre følsomhed over for mindre udsving i fattigdomsgrænsen.

111. I forbindelse med indkomstforskelle blandt ældre beskriver West Pedersen (1999) stort set de samme niveauer i Danmark, Norge og Sverige. Han sætter det dog ikke i forhold til fattigdomsraten blandt de ældre.

Tabel 5.2. Procent fattige blandt ældre over 65 år i Danmark ved forskellige definitioner af fattigdomsgrænsen i 1987 og 1992

Fattigdomsgrænsen i procent af medianindkomsten	1987	1992
40	4,3	3,4
45	5,2	3,9
50	11,8	4,7
55	25,6	7,2
60	35,8	15,9

Typer af velfærdsstater og mønstre i klasse og kønsforskelle

Diskussionen ovenfor viser, at vi i beskrivelsen af velfærdsstatens betydning for klasse- og kønsmæssig ulighed har behov for at operere med to separate typologier, der afspejler forskellige aspekter ved velfærdsordningernes indretning. I kombination kan disse typologier tjene til at beskrive de væsentligste faktiske institutionelle konstellationer, man finder i velfærdsstaterne i dag. Som nævnt kan hver af de tre politiske hovedretninger, der har domineret regeringerne i de beskrevne 18 lande siden Anden Verdenskrig, forventes at have fremmet hver sin specielle konstellation af velfærdsstatsinstitutioner. I lande, der har været domineret af sekulære centrum-højre partier, har markedsprocesserne haft forrang. Her kan det forventes, at disse partier har valgt den behovsbestemte model eller basistryghedsmodellen, når det gælder sociale sikringsordninger, og den markedsorienterede model i kønspolitikken. Kristelige partier har sandsynligvis støttet den statskorporative model for social sikring og den generelle familiestøtte model i kønspolitikken.

Partierne til venstre, som kom forholdsvis sent ind som deltagere i formuleringen af socialpolitikken, måtte finde sig selv inden for rammerne af velfærdsstatslige institutioner, som i vid udstrækning var opbygget af partier med andre politiske overbevisninger. Den måde, de eksisterende velfærdsordninger var opbygget på, viste sig svære at ændre, specielt i lande, hvor venstreorienterede partier stod relativt svagt. I de 18 udvalgte lande er de strategier, der er fulgt af de venstreorienterede partier, derfor mere forskellige end de strategier, der er fulgt af de kristeligt-demokratiske partier og sekulære centrum-højrepartier. Det er således ikke muligt at tale om en egentlig socialdemokratisk velfærdsmodel i den forstand, at flertallet af de socialdemokratiske partier har tilsluttet sig en sådan model. I lande, hvor venstreorienterede partier har fastholdt regeringsmagten over en længere periode, kan de dog forventes gradvist at have støttet den omfattende model inden for de sociale sikringsordninger og toforsørgermodellen i kønspolitikken. Igen skal der dog gøres opmærksom på, at nutidens velfærdsstatsli-

ge institutioner er et resultat af samspillet mellem mange forskellige aktører, ofte med modstridende målsætninger, over lange historiske perioder og med aflejringseffekter.

Når vi kombinerer typologien over sociale sikringsordninger med typologien over kønsrelaterede politikker, finder vi en *Behovsbestemt/Markedsorienteret* konstellation i Australien, og en *Basistryghed/Markedsorienteret* konstellation i Canada, Schweiz, England, USA og New Zealand (tabel 5.3). Med én undtagelse har dominansen af de sekulære centrum-højrepartier i disse lande været markant. Undtagelsen er Schweiz, hvor der har

Tabel 5.3. Kombinationer af institutionelle modeller for social sikring og kønspolitik og klasse- og kønsulighed i 18 lande, 1985-1990

	Institutionel model for		Klasseulighed	Kønsulighed
	social sikring	Kønspolitik		
Canada	Basistryghed	Markedsorienteret	Høj	Medium
Schweiz	Basistryghed	Markedsorienteret	Høj	(Medium)
Storbritannien	Basistryghed	Markedsorienteret	Høj	Medium
USA	Basistryghed	Markedsorienteret	Høj	Medium
New Zealand	Basistryghed	Markedsorienteret	(Høj)	Medium
Australien	Behovsbestemt	Markedsorienteret	Høj	Høj*
Irland	Basistryghed	Generel familiestøtte	Høj	Høj
Holland	Basistryghed	Generel familiestøtte	Medium*	Høj
Danmark	Basistryghed	Toforsørger	Medium*	Lav
Belgien	Statskorporativ	Generel familiestøtte	Medium	Høj
Tyskland	Statskorporativ	Generel familiestøtte	Medium	Høj
Italien	Statskorporativ	Generel familiestøtte	Høj*	Høj
Frankrig	Statskorporativ	Generel familiestøtte	Høj*	Medium*
Østrig	Statskorporativ	Generel familiestøtte	(Medium)	(Medium)
Japan	Statskorporativ	Markedsorienteret	-	Høj*
Finland	Omfattende	Toforsørger	Lav	Lav
Norge	Omfattende	Toforsørger	Lav	Lav
Sverige	Omfattende	Toforsørger	Lav	Lav

*) Uforventet niveau for ulighed givet institutionstyperne.

været en relativ stærk tilstedeværelse af kristelige partier. Som nævnt har den schweiziske forfatning imidlertid stærkt medvirket til at begrænse politikformuleringen på det nationale niveau. En *Statskorporativ/Generel familiestøtte* konstellation findes i Østrig, Belgien, Tyskland og Italien, som alle er lande, hvor kristeligt-demokratiske partier har stået stærkt. I Frankrig finder vi en lignende konstellation, selv om de kristeligt-demokratiske partier her har været betydeligt svagere og langsomt forsvandt i 1960'erne. I Frankrig blev den statskorporative udformning af de sociale sikringer imidlertid indført allerede før Første Verdenskrig og i Mellemkrigstiden, og den

er stort set blevet bibeholdt siden; dog er den generelle familiestøtte model blevet suppleret med en betydelig dosis af politikker, der støtter familier med to indkomster. I Finland, Norge og Sverige, tre lande, hvor socialdemokratiske partier har stået stærkt, findes en *Omfattende/Toforsørger* konstellation.

I Danmark finder vi imidlertid en uventet kombination af en *Basistryghed/Toforsørger* model. Som i de andre nordiske lande søgte de danske socialdemokrater i efterkrigstiden, på trods af intern splittelse, at bevæge sig fra basistryghedsmodellen til den omfattende model, men uden held (Christiansen, 1998). Danmark har som de øvrige nordiske lande imidlertid udviklet en stor offentlig sektor, som bidrager til ligestilling mellem kønnene. En anden overraskende kombination er *Basistryghed/Generel familiestøtte* konstellationen, der findes i Irland og Holland. I det katolske Irland blev grundlæggende institutionelle opbygning af de sociale sikringssystemer skabt under britisk styre, og i 1930'erne mislykkedes forsøgene på at ændre dem i en statskorporativ retning (Korpi, 1992). I Holland lykkedes det imidlertid det socialdemokratiske parti og deres allierede, fagforeningerne, at ændre opbygningen af pensionssystemet fra en statskorporativ model til en basistryghedsmodel (Korpi, 2001).¹¹²

Japan har en utraditionel kombination mellem *Statskorporative/Markedsorienterede* institutioner. Landets sociale sikringsordninger blev opbygget som en variant af Bismarck-modellen under Meiji-regimet. Men med en række kulturelle og religiøse traditioner, der er vidt forskellige fra dem, der findes i Europa, har landet kønspolitisk imidlertid udviklet sig i en helt anden retning.

Når det gælder klasseulighed, skulle vi som nævnt vente at finde den relativt største ulighed i lande med den behovsbestemte model eller basistryghedsmodellen, og den mindste ulighed i de lande, der følger den omfattende model. De lande, der følger den statskorporative model, forventes at ligge et sted midt imellem. Når det gælder ulighed mellem kønnene, må den relativt største ulighed forventes i lande med den generelle familiestøtte model, de mindste i dem, der har toforsørgermodellen, og middelniveauer i de lande, der har den markedsorienterede model. I tabel 5.3 er der informationer om 35 af disse udfald, og 27 af dem stemmer overens med forventningerne. På trods af store fremskridt i de senere år så er komparative studier imidlertid fortsat plaget af dataproblemer, og selv om der her er anvendt nogle af de bedste tilgængelige data, så vil resultaterne fortsat være forbundet med en række usikkerheder.

112. Inden for sygesikringen blev den statskorporative model bibeholdt.

Spørgsmålet er derefter, om det er muligt på tværs af landene at finde et gennemgående mønster i de uligheder, der kan observeres såvel mellem klasser som mellem de to køn? Konstellationen mellem den omfattende model og toforsørgermodellen medfører ofte små forskelle såvel mellem klasser som mellem kønnene. I de andre institutionelle konstellationer kan det forventes at finde mere asymmetriske mønstre. Kombineres en behovsbestemt model eller basistryghedsmodel med en markedsorienteret model, er der ofte store uligheder mellem klasserne, men middelniveauer, når det gælder kønsrelaterede uligheder. Omvendt vil konstellationen *Statskorporativ/Generel familiestøtte* model ofte vise det modsatte mønster. Som en konsekvens er overensstemmelsen mellem klasseuligheder og uligheder i kønnenes faktiske handlemuligheder relativt lille i de 18 udvalgte lande, hvilket understøtter udviklingen af forskellige typologier på de to områder. Også i forhold til de ulige handlemuligheder kønnene står overfor i forbindelse med politisk repræsentation, videregående uddannelser og deltagelse på arbejdsmarkedet, findes der ofte små forskelle. Irland har for eksempel den største kønsforskel i deltagelse på arbejdsmarkedet, og en relativt stor kløft med hensyn til politisk repræsentation, men har udlignet kønskløften i forhold til adgang til universitetsuddannelser.

Et langsigtet perspektiv

Det er ganske oplysende at se på forholdet mellem klasseulighed og kønsulighed i et langsigtet perspektiv. Her er det ikke muligt at sammenligne *niveauer* af ulighed i de to henseender, men det er muligt i grove træk at skitsere *udviklingen* i uligheden på hvert af de to områder. T.H. Marshall (1950) talte om “den moderne drivkraft hen imod social lighed” og antog, at “den moderne drivkraft hen imod social lighed er den sidste fase i evolutionen hen imod et medborgerskab, som har været i fortsat udvikling i omkring 250 år.” Marshall mente som bekendt, at denne udvikling indebar en gradvis videreudvikling af medborgerskabets civile, politiske og sociale komponenter. Selv om Marshall ikke beskæftigede sig med ulighed mellem kønnene, lod det til, at den klassemæssige og den kønsmæssige ulighed faldende på nogenlunde parallel, men ikke identisk vis, i takt med den gradvise udvikling af sociale rettigheder. Hvordan ser situationen så ud et halvt århundrede senere?

I perioden efter Anden Verdenskrig har regeringerne i mange vestlige lande gjort ihærdige bestræbelser på at mindske såvel klasseuligheden som uligheden mellem kønnene. På mange måder lader det dog til, at klasseuligheden har været mere resistent over for reformer og begrænsninger end

uligheden mellem kønnene. Disse forskelle kan illustreres på flere måder. Med hensyn til forventet levealder ved vi, at kvinder i Vesteuropa og Nordamerika nu har en betydelig højere forventet levealder end mænd. Men i de rige lande omkring år 2000 er mændenes risiko for at dø for tidligt klart større for manuelle arbejdere end for mænd i de højere socioøkonomiske lag. Som påvist ovenfor har kvinder opnået adgang til universiteterne i en grad, der efterhånden svarer til mændenes, mens der fortsat er markant klasseulighed i adgangen til videregående uddannelser i alle landene.

Som nævnt fulgte faldet i klasseulighed og faldet i uligheden mellem kønnene længe et parallelt spor. Men i den sidste fjerdedel af det 20. århundrede har udviklingen bevæget sig i hver sin retning. Som påvist ovenfor synes faldet i uligheden mellem kønnene at være accelereret siden de tidlige 1970'ere, mens uligheden i de disponible husstandsindkomster siden begyndelsen af 1980'erne typisk er steget markant i de 18 udvalgte lande. I den sammenhæng skal de langsigtede ændringer i arbejdsløshedsniveauet også tages i betragtning, idet de ofte er en overset, men særdeles vigtig, indikator på klasseulighed; som bekendt rammer arbejdsløsheden altid uforholdsmæssigt de lavere socioøkonomiske grupper. Derfor må efterkrigstidens afskaffelse af de tilbagevendende perioder med massearbejdsløshed, som havde kendetegnet industrilandene frem til Anden Verdenskrig, til fordel for fuld beskæftigelse, ses som et væsentligt aspekt af faldet i klasseuligheden. Og i samme forbindelse må tilbagekomsten af massearbejdsløsheden siden 1970'erne, specielt i de vesteuropæiske lande, anses for at være et væsentligt brud og tilbagefald for tendensen til faldende klasseulighed.

De, der værdsætter lighed, kan glæde sig over den tendens til stigende ligestilling mellem kønnene, der nu kan observeres. Der står dog stadig meget tilbage at ændre, og eftersom politiske og økonomiske faktorer også er relevante i den forbindelse, vil der altid være risiko for tilbagefald. De, der værdsætter lighed, må til gengæld være bekymrede over de markante tendenser til stigende klasseulighed, som startede i den sidste fjerdedel af det 20. århundrede. For samfundsforskere er det meget vigtigt at forstå de modsatrettede tendenser, der således kan observeres på de to områder. Disse ændringer tyder på, at udviklingen i medborgerskabet ikke kan forstås som en gradvis evolution, men derimod som resultatet af fordelingsmæssige konflikter.

Kapitel 6

Den danske velfærdsstat i et internationalt perspektiv

I nærværende skrift har analyserne af den danske velfærdsstat koncentreret sig om udviklingen i ydelsesniveauerne i de vigtigste sociale sikringsordninger, samt om i de institutioner inden for velfærdsstaten, der har betydning for socioøkonomiske og kønsrelaterede forskelle. Diskussionen har nødvendigvis begrænset sig til nogle få emner, og mange andre vigtige spørgsmål er derfor ikke blevet inddraget. Fokus har ligget på de sociale rettigheder og dermed på de sociale ordninger, der er produkt af den demokratiske proces – hvilket i forbindelse med studiet af magt, demokrati og medborgerskab er af central betydning. Erhvervstilknyttede og andre private sociale forsikringer, som er af stor betydning for mange borgere, og som er et studie værd i sig selv, er af praktiske årsager ikke medtaget i analysen. Set ud fra et teoretisk perspektiv kunne man forvente, at velfærdsordninger, der knytter sig til udviklingen i det sociale medborgerskab, i højere grad er med til at mindske ulighed end de erhvervsbaserede eller andre private forsikringer, som knytter sig til markedskræfterne. Den 'funktionelle ækvivalens' mellem de offentlige og private ordninger må således antages at være ret begrænset.

Skriftets komparative og langsigtede perspektiv giver et vigtigt referencpunkt for diskussionen om velfærdsstatens rolle og udvikling i Danmark. I dette afsluttende kapitel vil vi anlægge et internationalt perspektiv på diskussionen af den institutionelle opbygning af den danske velfærdsstat og udviklingen i kompensationsgraden for de vigtigste sociale ydelser. Vi skal også diskutere Danmarks relative placering i forhold til socioøkonomiske og kønsrelaterede forskelle, ligesom de seneste ændringer i de danske velfærdsydelser tages op.

Institutionelle karakteristika

Hvad er de afgørende institutionelle karakteristika ved den danske velfærdsstat? Her er et komparativt perspektiv nyttigt, idet det fremhæver de enkelte landes karakteristika. Vi har her anvendt en velfærdsstatstypologi, der eksplicit fokuserer på de centrale institutionelle træk ved de vigtigste sociale sikringsordninger og ved de vigtigste kønsrelaterede politikker. I en komparativ analyse er det en fordel, at den anvendte typologi er baseret på relativt formelle kriterier. Selv om ingen af landene stemmer helt overens

med de formelt definerede institutionelle strukturer, så giver de formelle definitioner alligevel nogle målestokke, der gør det muligt at opfange og adskille såvel ligheder som forskelle mellem landene. Betegnelser som “nordisk”, “skandinavisk” eller “socialdemokratisk” er måske mere opfindsomme, men kommer ofte til kort, når forskellene mellem landene skal specificeres, og ændringer over tid skal analyseres.

Set i et komparativt perspektiv fremstår de institutionelle strukturer i den danske velfærdsstat som unikke. Således deler den danske velfærdsstat en del vigtige institutionelle træk med lande som Storbritannien, mens den på andre betydningsfulde områder er mere lig sine nordiske naboer, Finland, Norge og Sverige. Institutionelt adskiller alle disse velfærdsstater sig imidlertid klart fra velfærdsstaterne i lande som Tyskland og Østrig.

Vendes blikket mod drivkræfterne bag udviklingen af velfærdsstaten, er det muligt at få et fingerpeg om baggrunden for, hvorfor den danske velfærdsstats institutionelle udformning er så unik. Som det er blevet diskuteret tidligere, er det de sekulære højre- og venstrepartier samt de kristeligt-demokratiske partier, der gennem det sidste århundrede har været de politiske aktører, der har haft størst indflydelse på udviklingen af velfærdsstaten. På venstre-højre skalaen har det vigtigste stridspunkt været, hvor stor rolle henholdsvis markedet og det demokratiske politiske system har skullet spille i fordelingsprocessen. Specielt i Kontinentaleuropa har den politiske konflikt imidlertid også haft en dimension, der drejede sig om bevarelse af moral og den traditionelle familie – en dimension, der adskiller sig fra højre-venstre dimensionen. Når det gælder fordelings spørgsmål, har sekulære partier, der ligger mod højre og i midten, ofte foretrukket at overlade det til markedsmekanismerne, mens de venstreorienterede partier har ønsket at bruge det demokratiske politiske system til at modificere de betingelser og den fordeling, som markedet skaber. På denne højre-venstre dimension har de kristeligt-demokratiske partier forsøgt at placere sig selv i en mellemposition mellem højre og venstre. De har ofte været mere indstillede på at begrænse konsekvenserne af markeds kræfterne end de konservative sekulære partier, i hvert fald i den udstrækning, at de har accepteret politikker, der søger at dæmme op for fattigdom. Eftersom de kristelige demokrater navnlig har været optaget af at opretholde moralen og den traditionelle familie, er venstre-højre dimensionen på den europæiske scene således blevet krydset af en kønspolitisk dimension.

Disse stærke politiske kræfter, der har været i spil siden slutningen af det 19. århundrede, afspejles i den institutionelle opbygning af de vesteuropæiske velfærdsstater (Korpi, 2001). Resultatet kan ses i konstellationerne

mellem på den ene side den institutionelle udformning af de sociale sikringer, der har betydning for den socioøkonomiske ulighed, og på den anden side udformningen af de politikker, der har betydning for den kønsrelaterede ulighed. I starten af det 21. århundrede er de fleste af velfærdsstaterne således kendetegnet ved enten en kombination af en basistryghedsmodel og en markedsorienteret model, en statskorporativ model kombineret med en generel familiestøtte, eller en omfattende model, der understøtter familier med to erhvervsaktive. I Vesteuropa finder vi imidlertid tre lande – Danmark, Irland og Holland – der på grund af særlige historiske omstændigheder eller politisk fastlåsning er kendetegnet ved andre institutionelle kombinationer. I Irland findes en kombination af basistryghedsmodellen og en generel familiestøtte model, hvilket afspejler de særlige historiske omstændigheder, der knytter sig til kombinationen af opbygningen af en ny nation og arven af basistryghedsmodellen fra englænderne. Både i Holland, der ligesom Irland kombinerer en basistryghedsmodel og en generel familiestøtte model, og i Danmark, der kombinerer en basistryghedsmodel og en toforsørgermodel, kan de særlige konstellationer derimod ses som et resultat af dødvande i politiske konflikter. I Holland afspejler udfaldet en tresidet politisk konflikt mellem liberale, kristelige demokrater og socialistiske partier. I Danmark har konflikterne omkring udviklingen af velfærdsstaten imidlertid primært løbet langs venstre-højre akse.

Indtil 1950'erne udviklede den danske velfærdsstat sig i samme retning som de øvrige nordiske lande. De fælles institutionelle karakteristika var basistryghed eller frivillige statsstøttede sikringsordninger, kombineret med stærk offentlig kontrol med de sociale ydelser og sundhedsvæsenet. I 1950'erne og 1960'erne lykkedes det de socialdemokratiske partier og fagforeninger i Finland, Norge og Sverige at ændre basistryghedsmodellen, der dannede rammen om de sociale sikringer til en omfattende model. Lignende bestræbelser mislykkedes i Danmark, som dermed bibeholdt basistryghedsmodellen. Som de andre nordiske lande udvidede Danmark imidlertid i 1960'erne de sociale og sundhedsmæssige serviceydelser inden for den offentlige sektor, idet en sådan udvidelse var af stor betydning for at få kvinderne ind på arbejdsmarkedet. I forhold til universalitet og generøsitet, må de danske serviceydelser formentlig anses for at være bedst blandt de nordiske lande.

Danmark kom derved til at adskille sig fra Storbritannien, hvor det også mislykkedes for Labour og fagforeningerne at etablere den omfattende model inden for de sociale sikringsordninger, og hvor basistryghedsmodellen blev bibeholdt. I modsætning til Danmark lykkedes det imidlertid heller ik-

ke for Labour at udvide de sociale serviceforanstaltninger, bortset fra sundhedsvæsenet, til at dække behovene hos familier med to indkomster. Storbritannien har således bibeholdt en markedsorienteret familiepolitisk model kombineret med en basistryghedsmodel.

Rettigheder i forhold til social sikring

Hvordan fremtræder de sociale rettigheder så i de største danske sociale sikringsydelser i 1995 i forhold til de øvrige lande, der indgår i SCIP-databasen? Vi skal her udelukkende se på dækningsgrader og nettokompensationsgrader, mens vi må udelade andre relevante aspekter såsom betingelser for ydelser, ydelsens varighed, karensdage mv.

I kraft af den institutionelle udformning af de vigtigste sociale sikringsordninger har man i den danske velfærdsstat i 1995 opnået fuldstændig eller næsten fuldstændig dækning for de relevante befolkningsgrupper. Med hensyn til dækningsgrader ligner Danmark, trods sin basistryghedsmodel, således de andre nordiske lande, som følger den omfattende model. Hvad dækningsgrader angår, står Danmark således i en gunstig situation, sammenlignet med andre lande, der følger basistryghedsmodellen som for eksempel Storbritannien, Irland og USA, hvor rettigheder er bundet til individuelle bidrag. Danmark kommer også fordelagtigt ud sammenlignet med de lande, der følger den statskorporative model som for eksempel Tyskland, hvor det i princippet kun er økonomisk aktive personer, der er forsikrede, og hvor nogle erhvervsgrupper længe stod uden for de offentlige ordninger.

Når det gælder kompensationsgrader i de danske sikringsordninger, har basistryghedsmodellen imidlertid betydet, at Danmark set i et internationalt perspektiv er forblevet på et middelmådigt niveau. For at begynde med det, vi har kaldt typiske arbejderpensioner, lå Danmark i 1995 ganske vist klart højere både i forhold til Australien, der følger en behovsbestemt model, og i forhold til nogle af de lande, der følger basistryghedsmodellen, herunder New Zealand, Irland og Schweiz. De danske arbejderpensioner ligger på samme niveau som dem, man finder i USA, Canada og Storbritannien. Omvendt ligger nettoerstatningsgraden for den danske arbejderpension klart lavere end i Finland, Norge og Sverige, som følger den omfattende model, og også lavere end nogle af de lande, der følger den statskorporative model, heriblandt Østrig og Frankrig. Det, der til gengæld adskiller Danmark gunstigt fra ikke alene de øvrige nordiske lande, men også fra de fleste andre lande, er niveauet for mindste arbejderpension, hvor Danmark ligger i toppen sammen med Belgien, Frankrig og Holland.

Ifølge indikatorerne på nettosatserne for sygedagpenge i 1995 ligger Danmark i den nederste halvdel af de 18 lande. Tættest på ligger Canada, Frankrig og Irland, mens de danske dagpengesatser kun er væsentligt højere i forhold til tre lande: Australien og New Zealand (der på sygesikringsområdet begge følger den behovsbestemte model) og – efter 1980'ernes markante nedskæringer – Storbritannien, som følger basistryghedsmodellen. Alle andre lande har, med deres statskorporative eller omfattende modeller klart højere nettodagpengesatser for sygesikring end Danmark.

Dagpengesatsen for arbejdsulykker har som bekendt traditionelt ligget højere end sygedagpengene. Derfor er konsekvensen af samordningen med sygesikringen i Danmark og i Sverige, at nettodagpengesatsen for arbejdsulykker har været faldende siden 1980. I 1995 lå Danmark sammen med Irland i den laveste gruppe på ranglisten, hvor Storbritannien var det eneste land, der havde et lavere ydelsesniveau end Danmark i forhold til arbejdsulykker.

Når det gælder nettokompensationen for arbejdsløshed, lå Danmark ifølge de her anvendte indikatorer i 1995 i den midterste tredjedel af de 18 lande, tæt på Østrig, Canada, Finland, Frankrig, Irland og Norge. Dagpengesatsen var således lavere end for eksempel i Tyskland og Sverige, men højere end i Australien, Storbritannien og USA.

Med hensyn til børnetilskud til familier med mindreårige børn lå Danmark i 1995 i den øverste halvdel sammen med Østrig, Belgien, Finland, Holland, Norge og Sverige. Hvis vi også medregner tilskud via skattesystemet, lå Danmark tæt på midten blandt de 18 lande.

Som påpeget af Goul Andersen (1996: 160) betød den relativt lette adgang til forskellige former for arbejdsløshedsunderstøttelse, efterløn og orlovsydelse, at Danmark i 1970'erne og 1980'erne reelt havde en form for "borgerløn i den forstand, at der var en form for offentlig overførselsindkomst for næsten alle voksne, som ikke havde et lønnet erhvervsarbejde". I den sammenhæng kan man erindre om, at Danmark indtil 1960 stadig bibeholdt spor af fattiglovenes strafforanstaltninger over for de 'ikke værdigt trængende' fattige, idet langvarige modtagere af socialhjælp mistede retten til at stemme og modtage folkepension. Værdier ændrer sig.

I 1990'erne har der igen været et skifte i arbejdsløshedspolitikken. Nu blev der således lagt vægt på forskellige typer af aktiveringsordninger, mens adgangen til passive ydelser blev begrænset. Denne udvikling kan bedst beskrives som en omstrukturering af politikken, som nu satser på at integrere borgere gennem arbejde frem for sikring af indkomst.

Socioøkonomiske forskelle og kønsrelateret ulighed

Billedet er mere kompliceret med hensyn til socioøkonomisk ulighed, der afspejles i indkomstfordelingen og fattigdomsniveauer, idet der her er sammenligningsproblemer i forhold til de danske data, der p.t. er tilgængelige. Med hensyn til indkomstuligheder og fattigdom er det dog tydeligt, at Danmark ligger langt fra de høje niveauer, man finder i andre lande, der følger basistryghedsmodellen, dvs. Storbritannien, Canada, Irland og Schweiz, såvel som Australien, der følger den behovsbestemte model. Herudover har Danmark også klart lavere niveauer end Frankrig og Italien, som følger statskorporative modeller. De bedst sammenlignelige indikatorer for indkomstforskelle og fattigdom tyder på, at Danmark ligger tæt på Finland, Norge og Sverige, men muligvis med et generelt lidt højere niveau end i de tre lande.

I Danmark og andre lande, der følger basistryghedsmodellen på pensionsområdet, har private pensioner længe spillet en vigtig rolle. Private pensioner kan organiseres forskelligt og baseres på individuelle aftaler, virksomhedsordninger, brancher eller kollektive overenskomster. Sådanne organisatoriske forskelle kan være vigtige både for de private pensioners dækningsgrader og for indkomstuligheden blandt ældre. Siden 1990 har en stigende del af den danske arbejdsstyrke opnået kollektivt forhandlede supplerende pensioner ('arbejdsmarkedspensioner'). Selv om sådanne kollektivt forhandlede ordninger forbedrer levestandarden og modvirker fattigdom blandt store dele af de ældre, forekommer det dog som nævnt problematisk at beskrive dem som funktionelle ækvivalenter til indtægtsbestemte offentlige pensioner. De risici og ressourcer, som er relevante for den sociale sikring, varierer nemlig meget mellem forskellige socioøkonomiske grupper. En helt grundlæggende forskel mellem offentlige og forskellige private ordninger vedrører således afgrænsningen af de grupper, der solidarisk deler deres risici og ressourcer. I universelle ordninger er denne solidariske deling meget høj og omfatter ideelt hele befolkningen. I private forsikringsordninger har man derimod rent individuelle ordninger, eller i bedste fald solidarisk deling inden for bestemte erhverv eller stillingsgrupper. I sammenligning med universelle ordninger vil en solidarisk deling af risici og ressourcer på det sidstnævnte grundlag højst sandsynligt øge den socioøkonomiske ulighed. Selv om kollektivt forhandlede ordninger generelt har en højere dækning end andre former for private ordninger, så er der alligevel en tendens til, at nogle dele af befolkningen står udenfor. Ydermere vil betingelser og kompensationsgrader i de enkelte ordninger sandsynligvis i højere grad afspejle forskelle i de enkelte fagforeningers forhandlingsstyrke, end det er tilfældet i omfattende offentlige ordninger. Arbejdsmarkedsbaserede og andre former

baserede og andre former for private forsikringer vil desuden være tilbøjelige til at øge uligheder mellem kønnene, idet mænd og kvinder er forskelligt placeret på arbejdsmarkedet med hensyn til erhverv og lønninger.

Som de andre nordiske lande har den danske velfærdsstat en række politiske institutioner, der har til formål at mindske uligheden mellem kønnene. Sammen med Finland og Sverige har Danmark opnået en kønsulighed blandt de absolut laveste, når det gælder deltagelse på arbejdsmarkedet. Det, der er opnået i de nordiske lande med hensyn til kvinders erhvervsdeltagelse, afspejler i væsentlig grad, at den udvidede offentlige service ikke kun har givet kvinderne gode beskæftigelsesmuligheder, men også gjort det muligt for kvinder at deltage på arbejdsmarkedet på mere end deltidsbasis. Herudover har Danmark og de andre nordiske lande også været forgangslande, når det gælder kvinders politiske repræsentation og adgang til videregående uddannelser. I et internationalt perspektiv har Danmark og de andre nordiske lande klart været i forreste række i kampen for ligestilling.

Nedskæringer eller omstrukturering?

I den aktuelle debat om de vesteuropæiske velfærdsstater udvikling siden 1970'erne har nogle forskere argumenteret for, at det er svært at finde belæg for, at der skulle være sket væsentlige nedskæringer. Konklusionen er dog i vid udstrækning afhængig af, hvordan velfærdsstaten defineres, hvilke indikatorer der anvendes til at måle ændringer, og hvilket tidsperspektiv der anlægges i vurderingen. Ofte defineres og måles velfærdsstaterne således ud fra størrelsen af de sociale udgifter, men uanset om de sociale udgifter måles i kroner og øre eller som procent af BNP, så bliver sådanne indikatorer let vildledende, idet ændringerne heri kan være en afspejling af en dyb økonomisk krise og ikke en ændring i velfærdsstatens indretning.

I dette skrift er der argumenteret for en bred forståelse af velfærdsstaten, som indbefatter alle politikker til modvirkning af uønskede fordelingsmæssige konsekvenser af markeds kræfterne. Der er også argumenteret for en forholdsvis langsigtet vurdering, hvor grundlaget for sammenligningen er de første år af 1970'erne, dvs. før den første oliekrise. Med et sådant langsigtet perspektiv er det muligt at sammenligne det, der i det første kvarter århundrede efter Anden Verdenskrig blev opfattet som "normalt", med de ændringer, der er sket i den sidste fjerdedel af det forrige århundrede.

Ud fra dette perspektiv må massearbejdsløshedens tilbagevenden efter 1973 i de fleste vesteuropæiske lande anses for at være den mest dramatiske ændring i velfærdsstaten, der er foregået i denne periode. Med den centrale betydning, deltagelse på arbejdsmarkedet har for borgernes kapacitet

til at deltage i fordelingsprocesserne og for deres socioøkonomiske position i samfundet, må de vestlige samfunds tilbagevenden til høj arbejdsløshed samt faldet i erhvervsdeltagelsen beskrives som et forfald for en af hjørnestenene i velfærdsstaten. Denne tilbagevenden til høj arbejdsløshed har konsekvenser på såvel makro- som mikroniveau. På makroniveau betyder den stigende arbejdsløshed en tendens til ændring af magtbalancen mellem de centrale interessegrupper i de vestlige lande, og på det individuelle plan viser studier i mange lande, at arbejdsløshed, specielt længerevarende ledighed, har negative følger på adskillige områder.

I forbindelse med arbejdsløshed er det lidt overraskende at se, hvor hurtigt den offentlige mening om, hvad der er et acceptabelt eller "naturligt" arbejdsløshedsniveau, tilpasser sig til den faktiske ledighed. I 1960'erne var tidligere tiders høje arbejdsløshed glemt, og fuld beskæftigelse blev taget for givet. Efter oliekriserne i 1970'erne opstod der imidlertid igen massearbejdsløshed i de fleste vestlige lande, herunder i Danmark, mens Sverige og de andre EFTA-lande længe bibeholdt fuld beskæftigelse. I Sverige blev en åben arbejdsløshed på fire procent endnu i 1990 set som en katastrofe. Hen imod slutningen af år 2000 var en arbejdsløshed på fire procent derimod blevet et mål, som den socialdemokratiske regering roste sig selv for at have nået. Når det gælder arbejdsløshed, synes halveringstiden for den levende erindring dermed at være mindre end et årti.

På det grundlag er det ikke nogen let sag at vurdere de nylige ændringer i den førte arbejdsløshedspolitik. I flere europæiske lande, deriblandt Danmark, er der gjort en betydelig indsats for gennem nye muligheder og favorable vilkår at tilskynde personer over 50 år til at forlade arbejdsmarkedet. Arbejdsløshed og erhvervsrelaterede sundhedsproblemer har imidlertid en velkendt tendens til at være negativt forbundet med socioøkonomisk status. Ud fra ét synspunkt kan ordninger som den danske efterløn, der gør det muligt for lønmodtagere at forlade arbejdsmarkedet med relativt gode ydelser, opfattes som positive tiltag, der begunstiger arbejderklassen. Ud fra et andet synspunkt er de imidlertid et tvivlsomt gode, som forsøg på at udbedre allerede skete skader – hvilket dog er bedre end ingenting.

I Danmark og andre lande som for eksempel Holland blev praksis med hensyn til at tildele efterløn, førtidspension og arbejdsløshedsdagpenge i løbet af 1970'erne og 1980'erne gradvist ændret, så de nærmest kom til at udgøre en forholdsvis beskeden 'borgerløn' til personer uden arbejde. Man skal dog huske på, at disse tiltag ikke primært blev indført som positive forsøg på at forbedre borgernes levestandard, men nærmere som defensive måder at lette de arbejdsløses vanskelige stilling. I forhold til det høje ar-

bejdsløshedsniveau må de danske bestræbelser på at skifte fra en passiv til en aktiv arbejdsmarkedspolitik i starten af 1990'erne derfor ses som en positiv omstrukturering af velfærdsstaten.

Selv om de danske sikringer mod sygdom, arbejdsulykker og arbejdsløshed formelt set er indtægtsbestemte og har en høj kompensationsgrad, så ligger nettokompensationen relativt lavt for et lønniveau svarende til gennemsnittet for en industriarbejder. Det afspejler det lave loft for de maksimale satser, og siden 1970'erne er dette loft i stigende grad sakket bagud i forhold til lønudviklingen. Således er nettodagpengesatsen i forhold til gennemsnitslønnen for en industriarbejder faldet med 22 procentpoint i perioden 1980-95, hvor størrelsen på nedgangen varierer, alt efter lønniveauet.

En sådan udvikling er tegn på, at disse sociale sikringsydelse bliver af mere og mere marginal betydning for større og større grupper på arbejdsmarkedet. Også på pensionsområdet har der været et vist fald, set i forhold til lønudviklingen, selv om realværdien er bevaret og endda steget i begyndelsen af 1990'erne. Til gengæld er det vigtigt at erindre om, at basis pensionsydelsen fremover i stigende grad modregner anden indkomst. Det gør folkepensionen af mere marginal betydning for en stigende andel af borgere. I betragtning af den ualmindelig høje grad af skattefinansiering af den danske velfærdsstat kan en sådan udvikling betyde en risiko for både dens finansielle og politiske stabilitet på langt sigt.

Litteratur

- Acker, Joan (1989). "The Problem with Patriarchy", *Sociology*, Vol. 23, No. 2, pp. 235-240.
- Adema, Willem (2000). "Revisiting Real Social Spending Across Countries: A Brief Note", OECD, Economic Studies, No. 30, 2000/1, Paris.
- Alford, Robert R. & Roger Friedland (1985). *Powers of Theory. Capitalism, the State, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Alm, Susanne (1998). "Unemployment and Psychological Ill-Health. A Longitudinal Perspective", Licentiate series 11/1998, Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Atkinson, Anthony B. & John Micklewright (1991). "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, No. 4, pp. 1679-1727.
- Atkinson, Anthony B., Lee Rainwater & Timothy M. Smeeding (1995). *Income Distribution in OECD countries: Evidence from the Luxembourg Income Study (Social Policy Studies No. 18)*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Barbalet, J.M. (1988). *Citizenship: Rights, Struggle, and Class Inequality*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Beveridge, William (1942). *Social Insurance and Allied Services*, New York: The Macmillan Company.
- Beveridge, William (1944). *Full Employment in a Free Society*, New York: W.W. Norton.
- Booth, Charles (1899). *Old Age Pensions and the Aged Poor. A proposal*, London: Macmillan.
- Borchorst, Anette (1994). "Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC", pp. 26-44 in D. Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States*, London: Sage.
- Borchorst, Anette & Birte Siim (1987). "Women and the Advanced Welfare State - A New Kind of Patriarchal Power", pp. 128-157 in A. Showstack Sassoon (ed.), *Women and the Welfare State. The Shifting Boundaries of Public and Private*, London: Sage.
- Briggs, Asa (1961). "The Welfare State in Historical Perspective", *Archives Europeennes de Sociologie*, Vol. 2, No. 2, pp. 221-258.
- Cantillon, Sara & Brian Nolan (1998). "Are Married Women More Deprived Than Their Husbands?", *Journal of Social Policy*, Vol. 27, No. 2, pp. 151-171.
- Christiansen, Jacob (1998). *Socialpolitiske strategier 1945-1972. En undersøgelse af udviklingen i de politiske aktørers socialpolitiske målsaetninger og dens betydning for de sociale udgifter*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Christiansen, Niels Finn & Klaus Petersen (2001). "The Dynamics of Social Solidarity: The Danish Welfare State, 1900-2000", *Scandinavian Journal of History*, Vol. 26, No. 3, pp. 177-196.

- Cohen, Jean & Andrew Arato (1992). *Civil Society and Political Theory*, London: MIT Press.
- Culpitt, Ian (1992). *Welfare and Citizenship: Beyond the Crisis of the Welfare State?*, London & Newbury Park: Sage Publications.
- Dahlerup, Drude (1993). "From Movement Protest to State Feminism: The Women's Liberation Movement and Unemployment Policies in Denmark", *NORA, Nordic Journal of Women's Studies*, No. 1, pp. 4-20.
- Dahlerup, Drude (1994). "Learning to Live with the State. State, Market and Civil Society: Women's Need for State Intervention in East and West", *Women's Studies International Forum*, nr. 2/3, pp. 117-127.
- Dahlerup, Drude (1998). Rødstrømperne. Den danske rødstrømbevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970-1985. (Redstockings. The Danish Women's Liberation Movement 1970-1985) (With an English Summary). København: Gyldendal.
- Daly, Mary (1999). "The Functioning Family: Catholicism and Social Policy", *Comparative Social Research*, Vol. 18, pp. 105-133.
- Davidson, Alexander (1994). *A Home of One's Own. Housing Policy in Sweden and New Zealand from the 1840s to the 1990s*, Stockholm: Almquist & Wiksell.
- Eitheim, Pål & Stein Kuhnle (2000). "Nordic Welfare States in the 1990s: Institutional Stability, signs of divergence", i Stein Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge.
- Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Fritzell, Johan (2001). "Still Different? Income distribution in the Nordic Countries in an European Comparison", in Hannu Uusitalo Mikko Kautto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden & Jon Kvist (eds), *Nordic Welfare States in the European Context*, London: Routledge.
- Gallie, Duncan & Serge Paugam (eds) (2000). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Goul Andersen, J. (1996). "Marginalization, Citizenship and the Economy: The Capacities of the Universalist Welfare State in Denmark", in Erik Oddvar Eriksen & Jørn Loftager (eds), *The Rationality of the Welfare State*, Oslo: Scandinavian Press.
- Goul Andersen, J. (1997). "The Scandinavian Welfare Model in Crises? Achievements and problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-31.
- Goul Andersen, J. (2000). "Welfare Crisis and Beyond: Danish Welfare Policies in the 1980s and 1990s", in Stein Kuhnle (ed.), *The Survival of the European Welfare State*, London: Routledge.

- Green-Pedersen, Christoffer (1999). "The Danish Welfare State under Bourgeois Reign. The Dilemma of Popular Entrenchment and Economic Constraints", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 243-260.
- Gustafsson, Björn, Rolf Aaberge, Ådne Cappelen, Peder J. Pedersen, N. Smith & Hannu Uusitalo (1999). "The Distribution of Income in the Nordic Countries. Changes and Causes", in Mikko Kautto, Matti Heikkilä, Bjørn Hvinden, Staffan Marklund & Niels Ploug (eds), *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, London: Routledge.
- Hansen, Hans (ed.) (2000). *Elements of Social Security. A Comparison Covering: Denmark, Sweden, Finland, Austria, Germany, The Netherlands, Great Britain and Canada, 2000:7*, Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Hansen, Svend Aage & Ingrid Henriksen (1984a). *Dansk socialhistorie 1914-39: Sociale brydninger*, København: Gyldendal.
- Hansen, Svend Aage & Ingrid Henriksen (1984b). *Dansk socialhistorie 1940-83: Velfærdsstaten*, København: Gyldendal.
- Hernes, Helga Maria (1987). *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*, Oslo: Norwegian University Press.
- Hicks, A., D.H. Swank & M. Ambuhl (1989). "Welfare Expansion Revisited - Policy Routines & Their Mediation by Party, Class and Crisis, 1957-1982", *European Journal of Political Research*, Vol. 17, No. 4, pp. 401-430.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hobbes, Garry, Peter Saunders & Helen Stott (1991). "Income Equality in Australia and New Zealand: International Comparisons and Recent Trends", *Review of Income and Wealth*, Vol. 37, No. 1, pp. 63-79.
- Hobson, Barbara & Marika Lindholm (1997). "Collective Identities, Women's Power Resources, the Making of Welfare States", *Theory and Society*, Vol. 26, No. 4, pp. 475-508.
- Hornemann Møller, Iver (1981). *Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970*, Socialistiske Økonomers Forlag.
- Huber, Evelyn, Charles Ragin & John D. Stephens (1993). "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State", *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 3, pp. 711-749.
- Immergut, Ellen (1992). *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ingerslev, Olaf & Niels Ploug (1996). "Velfærdsstatens udvikling", i *Velfærdsstatens fremtid*, red. af Esben Dalgaard, Olaf Ingerslev, Niels Ploug & Bent Rold Andersen, København: Handelshøjskolens Forlag.
- International Labour Office (1933). "International survey of social services. Studies and Reports M:11", ILO, Geneva.
- International Labour Office (1936). "International Survey of Social Services. Studies and Reports M:13", ILO, Geneva.

- Johansson, Sten (1979). "Mot en teori för social rapportering", Swedish Institute for Social Research, Rapport Nr 2 från levnadsnivåprojektet. Utvidgad version av stencilrapport 1977-01-20. Stockholm.
- Kangas, Olli (1991). *The Politics of Social Rights. Studies on the Dimensions of Sickness Insurance in OECD Countries*. Doctoral Dissertation Series, No. 19, Thesis, Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Kangas, Olli & Joakim Palme (1991). "The Public-Private Mix in Pension Policy", *International Journal of Sociology*, Vol. 20, No. 4, pp. 78-116.
- Kangas, Olli & Joakim Palme (1993). "Statism Eroded? Labor-Market Benefits and Challenges to the Scandinavian Welfare States", in Erik Jørgen Hansen & Robert Erikson (eds), *Welfare Trends in the Scandinavian Countries*, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Kangas, O. & V.-M. Ritakallio (2000). "Socialpolitik eller struktur? Inkomsttransfereringar, socio-demografiska faktorer och fattigdom i Frankrike och de nordiska länderna", *Dansk Sociologi*, nr. 2, pp. 48-67.
- Knudsen, Rita (1965). "Størelsen af de sociale underholdsydelser", København: Socialforskningsinstituttet.
- Korpi, Walter (1974). "Conflict, Power and Relative Deprivation", *American Political Science Review*, Vol. 68, No. 4, pp. 1569-1578.
- Korpi, Walter (1978). *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, Walter (1980). "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework", *West European Politics*, Vol. 3, No. 3, pp. 296-316.
- Korpi, Walter (1985). "Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanation in the Study of Power", *Sociological Theory*, Vol. 3, No. 2, pp. 31-45.
- Korpi, Walter (1989). "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930", *American Sociological Review*, Vol. 54, No. 3, pp. 309-328.
- Korpi, Walter (1991). "Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis", *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 3, pp. 315-348.
- Korpi, Walter (1992). *Welfare State Development in Europe Since 1930: Ireland in a Comparative Perspective*, Dublin: The Economic and Social Research Institute, Twenty third Geary Lecture, 1992.
- Korpi, Walter (1996). "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts", *Economic Journal*, Vol. 106, No. 439, pp. 1727-1746.
- Korpi, Walter (2000a). "The Face of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States", *Social Politics*, Vol. 7, No. 2, pp. 127-191.

- Korpi, Walter (2000b). "Welfare States, Economic Growth, and Scholarly Objectivity", *Challenge*, Vol. 43, No. 2, pp. 49-66.
- Korpi, Walter (2001). "Contentious Institutions: An Augmented Rational-Actor Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in the Western Countries", *Rationality and Society*, Vol. 13, No. 2, pp. 235-283.
- Korpi, Walter & Joakim Palme (1998). "The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, pp. 661-687.
- Kvist, Jon (1998). "Complexities in Assessing Unemployment Benefits and Policies", *International Social Security Review*, Vol. 54, No. 4, pp. 33-55.
- Lazarsfeld, Paul F. (1962). "Interpretation of Statistical Relations as a Research Operation", pp. 115-125 in Paul F. Lazarsfeld & M. Rosenberg (eds), *The Language of Social Research*, Glencoe, IL: Free Press.
- Leira, Arnlaug (1992). *Welfare States and Working Mothers. The Scandinavian Experience*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, Arnlaug (1996). "Parents, Children and the State: Family Obligations in Norway", Report 96:23, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lewis, Jane (1992). "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, Vol. 2, No. 3, pp. 159-173.
- Lijphart, Arend (1975). "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research", *Comparative Political Studies*, Vol. 8, No. 2, pp. 158-177.
- Lister, Ruth (1997). *Citizenship. Feminist Perspectives*, London: Macmillan Press Ltd.
- Marshall, Thomas H. (1950). "Citizenship and Social Class", pp. 1-85 in Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McLanahan, S., A. Sorensen & D. Watson (1989). "Sex Differences in Poverty, 1950-1980", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 15, No. 1, pp. 102-122.
- Millar, Jane & Caroline Glendinning (1989). "Gender and Poverty", *Journal of Social Policy*, Vol. 18, No. 3, pp. 363-381.
- Mishra, Ramesh (1981). *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*, Second edition, London: Macmillan.
- Montanari, Ingalill (2000). *Social Citizenship and Work in Welfare States. Comparative Studies on Convergence and on Gender*, Dissertation series No. 45, Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Myles, John (1984). *Old Age in the Welfare State. The Political Economy of Public Pensions*, Boston: Little Brown.
- Mølsted Jørgensen, Thomas & Claus Damtoft Pedersen (2000). *Arbejdsmarkeds-politik*, København: Handelshøjskolen Forlag.

- Nordenmark, Mikael (1999). Unemployment, Employment Commitment and Well-being. The Psychosocial Meaning of (Un)employment among Women and Men, Doctoral Thesis, Umeå: Department of Sociology, Umeå University.
- Nordenmark, Mikael & M. Strand (1999). "Towards a Sociological Understanding of Mental Well-being Among the Unemployed: the Role of Economic and Psycho-Social Factors", *Sociology*, Vol. 33, pp. 577-597.
- Norris, Pippa (1987). *Politics and Sexual Equality: The Comparative Position of Women in Western Democracies*, Boulder: Rienner & Wheatsheaf.
- Nørby Johansen, Lars (1986). "Welfare State Regression in Scandinavia? The Development of the Scandinavian Welfare States 1970-1980", in Else Øyren (ed.), *Comparing Welfare States and Their Futures*, Gower.
- O'Connor, Julia S. (1996). "From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes", *Current Sociology*, Vol. 44, No. 2, pp. 1-124.
- OECD: *Employment Outlook* (diverse år).
- OECD: *Historical Statistics* og *Economic Outlook* (diverse år).
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Orloff, Ann Shola (1993). "Gender and the Social Rights in Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, Vol. 58, No. 3, pp. 303-328.
- Pahl, Jan (1989). *Money and Marriage*, New York: St Martin's Press.
- Palme, Joakim (1990). *Pension Rights in Welfare Capitalism. The development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*, Dissertation series No. 14, Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Palme, Joakim (2000). "Socialförsäkringar och kontanta familjestöd", pp. 61-86 in Åke Bergmark (ed.), *Välfärd och försörjning. SOU 2000:40*, Stockholm: Fritzes.
- Palme, Joakim & Irene Wennemo (1998). *Swedish Social Security in the 1990s. Reform and Retrenchment*. Välfärdsprojektet, Stockholm: The Printing Works of the Cabinet Office and Ministries.
- Pateman, Carole (1988). "The Patriarchal Welfare State", pp. 231-260 in Amy Gutman (ed.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press.
- Petersen, Jørn Henrik (1985). *Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling*, Odense: Odense Universitets Forlag.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, Vol. 48, No. 2, pp. 143-179.
- Ploug, Niels & Jon Kvist (1994a). "Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i grundtræk. Social tryghed i Europa 2", København: Socialforskningsinstituttet.

- Ploug, Niels & Jon Kvist (eds) (1994b). *Recent Trends in Cash Benefits in Europe. Social Security in Europe 4*, Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Ploug, Niels & Jon Kvist (1994c). "Social tryghed i Europa. Udvikling eller afvikling? Social tryghed i Europa 1", København: Socialforskningsinstituttet.
- Ploug, Niels & Jon Kvist (1997). "Overførselsindkomster i Europa. Systemerne i tal. Social tryghed i Europa 3", København: Socialforskningsinstituttet.
- Plovsing, Jan (1997). *Socialpolitik i velfærdsstaten*, København: Handelshøjskolens Forlag.
- Rees, Anthony & Martin Bulmer (eds) (1996). *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, London: UCL Press.
- Roche, Maurice (1992). *Rethinking citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge: Polity.
- Rold Andersen, Bent (1966). *Socialpolitik i velfærdssamfundet*, København: Munksgaards Forlag.
- Rowntree, Seebohm B. (1901). *Poverty. A Study of Town Life*, London: Macmillan.
- Sainsbury, Diane (1996). *Gender Equality and Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schelling, Thomas C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*, New York: Norton.
- Seip, Anne-Lise & Hilde Ibsen (1991). "Family Welfare, Which Policy? Norway's Road to Child Allowances", pp. 40-59 in Gisela Bock & Pat Thane (eds), *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s-1950s*, London: Routledge.
- Sen, Amartya K. (1992). *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford University Press.
- Shalev, Michael (ed.) (1996). *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*, London: Macmillan.
- Siim, Birte (1988). "Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State", in Kathleen B. Jones & Anna G. Jónasdóttir (eds), *The Political Interests of Gender*, London: Sage.
- Siim, Birte (1999). "Feministiske perspektiver på demokrati og medborgerskab", Bidrag til demokratiudredningens antologi.
- Skocpol, Theda & Edwin Amenta (1986). "States and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, pp. 131-157.
- Skrede, Kari (1998). "Shaping Gender Equality – The Role of the State: Norwegian Experiences, Present Policies and Future Challenges", Paper presented at "Comparing Social Welfare Systems in Nordic Countries and France", Gilleleje, 4-6 September.
- Statistiske Efterretninger*, nr. 55, 1961.
- Steincke, K.K. (1935). "The Danish Social Reform Measures", *International Labour Review*, Vol. 31, pp. 620-648.

- Stephens, John D. (1979). *The Transition from Capitalism to Socialism*, London: Macmillan.
- Tingsten, Herbert (1937). *Political Behaviour. Studies in Election Statistics*, London: P.S. King & Son, LTD.
- Titmuss, Richard Morris (1974). *Social Policy*, London: George Allen & Unwin, (edited posthumously by Brian Abel-Smith & Kay Titmuss).
- Turner, Bryan (1993). "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship", pp. 1-18 in Bryan Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, London: SAGE Publications.
- van Steenberg, Bart (ed.) (1994). *The condition of citizenship*, London: Sage.
- Vogel, Ursula (1991). "Is Citizenship Gender-Specific?", in Ursula Vogel & Michael Moran (eds), *The Frontiers of Citizenship*, London: Macmillan.
- Väisänen, Ilkka (1992). "Conflict and Consensus in Social Policy Development: A Comparative Study of Social Insurance in 18 OECD Countries, 1930-1985", *European Journal of Political Research*, Vol. 22, No. 3, pp. 307-327.
- Wennemo, Irene (1994). *Sharing the Costs of Children. Studies on the Development of Family Support in the OECD Countries*, Dissertation series No. 25, Stockholm: Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- West Pedersen, Axel (1999). "The Taming of Inequality in Retirement: A Comparative Study of Pension Policy Outcomes", Doctoral Dissertation, FAFO rapport 317.
- Williams, F. (1995). "Race/Ethnicity, Gender, and Class in Welfare States: A Framework for Comparative Analysis", *Social Politics International: Studies in Gender, State and Society*, Vol. 2, No. 2, pp. 127-159.
- Åberg, Rune (2001). "Equilibrium Unemployment, Search Behaviour and Unemployment Persistency", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 25, pp. 131-147.
- Åberg, Rune & Tomas Boje (1999). "Den nya danska arbetsmarknadspolitikken – Rättigheter såväl som skyldigheter", *Arbetsmarknad och arbetsliv*, Vol. 5, No. 1.

Om forfatteren

Walter Korpi er professor i socialpolitik ved Institut for Social Forskning, Stockholms Universitet. Hans forskning er rettet mod komparativ velfærdsstatsudvikling, politisk sociologi, politisk økonomi, klasse og køn. Han har blandt andet udgivet bøgerne *Varför strejkar arbetarna?* (1970), *Fattigdom i välfärden* (1972), *The Working Class in Welfare Capitalism* (1978), *The Democratic Class Struggle* (1983), *Halkar Sverige efter? Sveriges ekonomiska tillväxt 1820-1990 i jämförande belysning* (1992), och *Arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige* (1995). Hans artikler er publiceret i amerikanske og europæiske tidsskrifter inden for sociologi, statskundskab, nationaløkonomi og socialpolitik.

Udgivelser fra Magtudredningen pr. 15. april 2002

Bøger

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idéspillet – Game over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Skrifter

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.

Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.

Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.

Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.

Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.

Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.

Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.

Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspertes i medierne. Dagspressens brug af forskere 1969-2001*. Århus: Magtudredningen.

Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.

Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.

Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.