

Krise i den danske velfærdsstat?

Velfærdsstaten i krise?

Denne artikel bidrager med en oversigt over udviklingen i offentlige udgifter siden årtusindskiftet i den danske velfærdsstat. Fokus rettes mod, om og hvorvidt der har været nedskæringer i den danske velfærdsstat, herunder om der kan ses forskel på udviklingen i indkomstoverførsler og serviceydelser. Artiklen diskuterer, hvad der forstås ved nedskæringer. Selvom der på makroniveau tilsyneladende ikke kan iagttages forandringer eller endog er flere ressourcer til rådighed, kan der på enkelte områder være færre

ressourcer til rådighed. Det drøftes også, om og hvorvidt argumenter om flere/færre penge til rådighed er en del af et spil om at tiltrække flere ressourcer. Sådanne politiske spil kan bidrage til uklarhed om, hvordan velfærdsstaten faktisk udvikler sig. Endelig rettes blikket mod, hvordan ønsket om at levere nye ydelser i velfærdsstaten – eksempelvis som følge af demografiske forandringer og ny teknologi – kan påvirke muligheden for at kunne finansiere eksisterende ydelser.

I det mindste siden 1980 har de europæiske velfærdsstater været vurderet som kriseudfordrede (OECD, 1981). Over de seneste mere end 20 år er de ofte set som stærkt påvirket af en lang række kriser, såsom den finansielle krise, migration, globalisering og nye sociale risici (Meuleman et al., 2020). Hertil kommer pandemikrisen og COVID 19 de seneste år (Béland et al., 2021). Disse forhold har alle påvirket udviklingen i de nordiske velfærdsstater (Greve et al., 2021) men de har også bidraget til, at der er rettet et øget fokus mod sociale investeringer og mod en keynesiansk styring af velfærdsstaters økonomiske muligheder. Kriser kan således være vigtige som katalysatorer for politiske forandringer, såvel i relation til beskæftigelse og fordelingen af ressourcer (Greve, 2023; Vis et al., 2011). Eksempelvis har der i hele EU været ført en mere ekspansiv finanspolitik i forlængelse af COVID 19 såvel som i relation til Ruslands invasionskrig i Ukraine.

Allerede før de seneste kriser fandt der markante forandringer sted i den danske men også de øvrige europæiske velfærdsstater (Buendía et al., 2020). Det skyldes den finansielle krise startende i 2008, som har været den største økonomiske krise i de vestlige lande siden 1930'erne (Ólafsson et al., 2019). På europæisk niveau diskuteres det endog, om socialpolitikken er i en "permakrise" (Vanhercke et al., 2023), underforstået at der konstant vil være kriser, omend de ikke alle er lige enkle at forudsige. De fleste kriser har faktisk endog medført behov for øgede offentlige udgifter for at modvirke konsekvenserne for befolkningerne af disse.

Det er på den baggrund et paradoks, at selvom der løbende er tilført velfærdsstaten flere ressourcer, så refereres der ofte i den offentlige debat til, at der har

BENT GREVE

Professor, Institut for
Samfundsvidenskab og Erhverv,
Roskilde Universitet, bgr@ruc.dk

været nedskæringer i den danske velfærdsstat, at der er sket forringelser, og at der er brug for store reformer i den danske velfærdsstat, jf. senest SVM-regeringens regeringsgrundlag for at kunne løse fremtidens udfordringer.

Denne artikel vil gennem især en empirisk belysning diskutere, om der har været nedskæringer i den danske velfærdsstat. Først diskuteres, hvad der kan forstås ved nedskæringer. Dernæst vurderes udviklingen i de offentlige udgifter i Danmark i relation til det samlede omfang, men også om der er forskel på udviklingen i udgifter til service henholdsvis indkomstoverførsler. Det er vigtigt at lave denne skelnen i dét, der er betegnet som sociale investeringer, fordi der typisk er blevet rettet en større politisk opmærksomhed mod services end mod transfereringer (Cantillon og van Lancker, 2013; Kuitto, 2016; Leoni, 2016). Forandringerne har måske været mindre i de nordiske velfærdsstater, fordi der allerede før dette århundrede i høj grad var implementeret reformer, eksempelvis en udbygning af børnepasningsordninger med henblik på at sikre større ligestilling mellem kønnene. Dertil kommer, at de nordiske velfærdsstater generelt er kendetegnet ved større lighed og relativt generøse velfærds-mæssige ydelser (Greve, 2020b; Greve og Hansen, 2019). Derfor vurderes også til slut i artiklen, om der har været sket ændringer, som medfører, at de sociale ydelser er mindre generøse i dag, end de har været tidligere.

Hvad forstås ved nedskæringer i velfærdsstater?

Nedskæringer kan enkelt forstås som, at der er færre økonomiske ressourcer til rådighed til et velfærdsområde, end der var tidligere. Det kan også være ændringer i kvalitet og niveau for sociale ydelser. Derfor er omfanget af økonomiske ressourcer ikke en tilstrækkelig præcis indikator, når der skal analyseres på udviklingen i velfærdsstater generelt såvel som på, hvordan udviklingen har været på enkelte områder. På engelsk bruges om nedskæringer såvel begreberne ”austerity” som ”retrenchment” til at beskrive udviklingen i velfærdsstater. Det er imidlertid også uklare begreber, der derfor også let medfører upræcise analyser og konklusioner (Blyth, 2013). Analyser af udviklingen i velfærdsstater har været forskelligt, afhængigt af om det har været set på de samlede velfærdsudgifter eller deres andel af samfundsøkonomien. Derudover om der gradvist er sket forandringer indenfor en eller flere af velfærdsstatens områder (Palier og Martin, 2007), og endog at vi lever i en tid med konstante nedskæringer (Pierson, 2001). Det har været argumenteret, at ændringer i betingelser for at modtage sociale ydelser (eksempelvis i hvor lang tid arbejdsløshedsdagpenge kan modtages) kan ses som nedskæringer. Derfor er det også muligt, at der ikke samlet er nedskæringer i en velfærdsstat som den danske, men at der i højere grad kan argumenteres for, at der er begrænset nedskæring på udvalgte områder (”restricted austerity”) (Greve, 2020a). Herved forstås, at selvom velfærdsstaten samlet set har de samme eller endog flere økonomiske ressourcer til rådighed, så har der på enkelte områder været forandringer, som kan betegnes som nedskæringer.



Med "restricted austerity" forstås, at selvom velfærdsstaten samlet set har det samme eller endog flere økonomiske ressourcer til rådighed⁰, så har der på enkelte områder været forandringer, som kan betegnes som nedskæringer

Det er derfor ikke enkelt at analysere, om der har været nedskæringer i den danske velfærdsstat. Det skyldes en række faktorer. Det er eksempelvis, at udviklingen i penge til rådighed til at levere indkomstoverførsler og service i den danske velfærdsstat skal sammenholdes med, hvor mange personer som kan have brug for velfærdsstatens støtte. Velfærdsstaten kan endvidere påvirkes af konjunkturernes udvikling for antallet af ledige. Når der er flere ledige, vil der være brug for flere penge til at udbetale arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp og eventuelt andre sociale ydelser, herunder også til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Det forholder sig selvfølgelig omvendt, når der er færre ledige.

På serviceområder har det eksempelvis betydning, om der er flere eller færre børn, som skal passes, og om der er flere eller færre ældre, som har brug for hjælp. Hvor mange ældre som har brug for hjælp, kan ikke alene afgøres ud fra, hvor mange ældre der er, idet det også afhænger af eksempelvis, om der er sund aldring (Møller et al., 2017). Sund aldring betyder, at ældre har flere raske leveår end tidligere, og dermed at de ikke i samme grad som tidligere har brug for hjælp eller først har det på et senere tidspunkt i deres liv end i dag, se også Tine Rostgaards artikel i dette temanummer af *Økonomi & Politik*.

Dertil kommer, at selvom der i kroner og ører er det samme beløb til rådighed, skal der tages højde for prisudviklingen for at vurdere, om der reelt er det samme tilbage som tidligere. For indkomstoverførsler vil det også være nødvendigt at vurdere, om der for at sikre samme købekraft finder en prisregulering sted. Derudover betyder det noget, at der kan være realindkomstændringer på arbejdsmarkedet, fordi disse ændringer skal afspejles i udviklingen i niveauet for indkomstoverførsler. Sagt på anden vis: Selvom der gennem regulering af sociale ydelser er samme reale købekraft, så er det ikke givet, at ydelsesmodtagerne får del i den velstandsfremgang, som eksempelvis dem med højere realindkomst på arbejdsmarkedet får. Givet at realindkomsten på arbejdsmarkedet aktuelt og undtagelsesvist i et historisk perspektiv er faldende, er dette imidlertid ikke et problem her og nu. Men uanset dette har den automatiske regulering af størrelsen på indkomstoverførslerne en betydning for at kunne vurdere, om der har været nedskæringer i velfærdsstaten eller ej.

Dertil kommer, at der kan være ændringer indenfor et område, som samtidig forbedrer situationen for en gruppe og forringer den for en anden gruppe. Et eksempel herpå er de ændringer i dagpengesystemet, som trådte i kraft 1. maj 2023 som følge af et forlig i 2022. Her forhøjedes satsen i de tre første måneder af en ledighedsperiode for personer, som har været medlem af en a-kasse i

mindst fire år, og som har arbejdet mindst to ud af de sidste tre år. Samtidig sænkedes satsen for dimittender og den periode, de kan få dagpenge i, sænkede fra to til et år.¹ Det betyder, at der ved anvendelse af makrotal kan være en risiko for at overse ændringer indenfor et område som dette. De samlede udgifter til dagpenge ændres ikke, men det er klart, at nogle får bedre vilkår, samtidig med at andre får ringere vilkår. Ud fra de beregninger, som præsenteres i denne artikel, vil der også kunne være en risiko for at overse modsatrettede ændringer indenfor samme område.

Det er også et spørgsmål, om det er muligt at levere en ydelse mere effektivt end tidligere (højere produktivitet). Det kan eksempelvis være følgen af, at der indføres ny teknologi. Hvis sådanne produktivetsforbedringer faktisk leveres, vil det betyde, at selvom der er færre økonomiske ressourcer til rådighed, så vil der kunne leveres det samme serviceniveau som tidligere, og borgerne vil derfor ikke opleve serviceforringelser. Produktivetsudviklingen har dermed en betydning for det samlede serviceniveau og de samlede offentlige udgifter.

Endelig kan forventninger i befolkningen om mere og bedre service bidrage til oplevelsen af, at der ”skåret” i velfærdsstaten. Dette kan finde sted også selvom der ikke er færre penge til rådighed i en sektor. De oplevede ændringer er alene et udtryk for, at der har været et ønske om mere service og mindre et udtryk for at velfærdsstaten er reduceret. Dette fænomen er dog vanskeligt at analysere.

Når udviklingen i den danske såvel som andre velfærdsstater skal analyseres, er der samlet set brug for at se på og inddrage følgende elementer:

- a) Der skal korrigeres for prisudviklingen, så der analyseres på reale priser
- b) Forandringer i demografien skal inddrages i analysen
- c) Det skal vurderes, om konjunkturudviklingen og andre ændringer påvirker behovet for velfærdsstatens ydelser
- d) Det skal ligeledes vurderes, om velfærdsstaten udgør en større eller mindre del af den samlede samfundsøkonomi
- e) Endelig skal man være opmærksom på, hvordan elementer som produktivitet, sund aldring, teknologiske ændringer m.v. indenfor et område har betydning for den service, der kan leveres per krone

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at en vurdering af, om der har været nedskæringer kan være afhængig af det år, som vælges som nulpunkt for analysen. Det er lige så klart, at udviklingen fra ét år til det næste ikke kan anvendes til at vurdere, om der har været nedskæringer i velfærdsstaten. Der kan være helt naturlige forklaringer på justeringer i såvel op som nedadgående retning fra et år til et andet. En længere tidshorisont er derfor nødvendig.

I det følgende er der især taget højde for punkterne a-d. I næste sektion ses nærmere på udviklingen i de samlede offentlige udgifter, herunder på centrale udgiftsområder.

Udviklingen i udgifter til velfærd i Danmark

Fra 2010 til 2020 faldt udgifterne til sociale ydelser fra 34,0 pct. af BNP til 32,8 pct. af BNP (Statistisk 10-års oversigt, 2022: 51), især som følge af et relativt fald i udgifterne til serviceydelser. Det skyldtes bl.a. at arbejdsmarkedspensioner som følge af modregning i offentlige pensionsydelser har reduceret de offentlige udgifter hertil, men også at der har været en faldende ledighed. Udgiftsandelen er samtidig ikke alene påvirket af ændringer i udgifter, men også af den økonomiske vækst. Derfor kan udgiftsandelen af velfærdsydelserne godt udgøre en faldende andel af BNP, selvom der faktisk er realt set flere økonomiske ressourcer til rådighed til at levere velfærd for.

For at kunne se på de lange linjer i udviklingen i udgifter til velfærdsmæssige foranstaltninger i Danmark viser tabel 1 udviklingen i udvalgte år siden år 2000. Der anvendes udgifter per indbygger i faste 2010-priser. Det vil sige, at der er taget højde for prisudviklingen og den samlede befolkningsudvikling i Danmark.

Tabel 1: Udviklingen i de samlede sociale udgifter, og på en række sociale områder i Danmark siden 2000 i faste 2010-priser i euro per indbygger

Time	2000	2005	2010	2013	2016	2019	2020	% ændring siden 2000	% ændring 2010-2020
Alle	11.524,93	12.902,19	14.921,55	15.282,24	15.288,43	15.627,71	15.986,60	38,7%	7,1%
Familie/Børn	1.470,54	1.621,66	1.828,64	1.667,71	1.641,10	1.639,65	1.659,10	12,8%	-9,3%
Arbejds-løshed	1.180,29	1.075,69	929,02	845,53	687,06	623,58	703,66	-40,4%	-24,3%
Sundhed	3.602,26	4.407,59	5.545,83	5.468,74	5.499,57	5.540,10	5.784,44	60,6%	4,3%
Ældre	4.265,80	4.708,19	5.246,37	5.677,39	5.658,05	6.189,67	6.168,25	44,6%	17,6%
Bolig og social exclusion	681,57	728,20	853,68	973,03	1.144,89	991,79	1.041,06	52,7%	21,9%

Source: Eurostat, SPR_EXP_SUM, hentet 4. januar 2023

Note: Kategorierne er dem, som anvendes af EUROSTAT, og de er derfor ikke nødvendigvis fuldt sammenlignelige med andre opgørelser.

Som det kan ses af tabellen, har der siden årtusindskiftet på alle områder, undtagen arbejdsløshed, været en realvækst i penge til rådighed til velfærdsområder i forhold til det samlede antal af indbyggere i Danmark. På arbejdsløshedsområdet er forklaringen, at der har været en nedgang i antallet af arbejdsløse, og at det reelle behov for overførselsydelser derfor har været mindre, samtidig med at ydelserne er blevet mindre generøse, se senere i artiklen.

Tabellen illustrerer pointen fra tidligere om, at hvis man kun ser på udviklingen for udgifter til arbejdsløshed fra et år til et andet, vil man kunne drage andre konklusioner, end hvis man vurderer den langsigtede udvikling. Tilsvarende hvis der ses på udgifterne til familie/børn, så ville der, hvis 2010 havde været

første år i analysen, have været en tilbagegang og ikke en vækst i udgifterne. Stigningstakterne i udgifterne er på en række områder aftaget, hvilket kan bidrage til en opfattelse hos såvel ansatte som borgere af, at der har været skåret i de offentlige udgifter. Se eksempelvis på sundhedsområdet, hvor stort set hele stigningen fra 2000 til 2020 fandt sted fra 2000 til 2010 med kun en beskedent yderligere stigning på 4,3 pct. fra 2010 til 2020. Tallene er per indbygger i alt og er dermed ikke præcise i forhold til, at der har været ændringer i befolkningens aldersmæssige sammensætning, som især på ældreområdet og for pasning af børn kan have betydning for en vurdering af udviklingen i udgifterne.

I tabel 2 er vist, om der har været forskellig udvikling mellem udgifter til velfærdsmæssige serviceydelser og indkomstoverførsler, samt om der er flere ydelser, hvor der foretages behovsprøvning. Behovsprøvning i relation til kontantydelse er inkluderet, fordi dette kan illustrere en ændring i kravene til at kunne få offentlige ydelser. Strammere krav hertil vil af nogle blive betragtet som en nedskæring i forhold til tidligere. Behovsprøvning af kontantydelse bruges eksempelvis i relation til kontanthjælp, boligydelse og særlige pensionstillæg ("ældrecheck"), men også brugerbetaling for pasning af børn afhænger af indkomst.

Tabel 2: Udvikling i totale udgifter i 2010 priser opdelt efter kontant- og serviceydelser, herunder om der er behovsprøvning eller ej i euro per indbygger.

år	2000	2005	2010	2013	2016	2019	2020	2000-2020	2010-2020
								% ændring	
Totale udgifter	11.200,47	12.541,33	14.403,54	14.632,40	14.630,67	14.984,79	15.356,52	37,1%	6,6%
Kontantydelse	6.902,22	7.622,45	7.983,09	8.439,31	8.271,57	8.552,52	8.789,79	27,3%	10,1%
Kontantydelse ej behovsprøvet	6.902,20	7.622,42	3.510,00	3.679,44	3.315,73	3.569,93	3.727,85		6,2%
Kontantydelse behovsprøvet	0,02	0,03	4.473,09	4.759,87	4.955,83	4.982,59	5.061,94		13,2%
Serviceydelser	4.298,24	4.918,88	6.420,45	6.193,08	6.359,10	6.432,27	6.566,72	52,8%	2,3%
Serviceydelser behovsprøvet	322,90	382,91	408,01	418,21	433,77	439,73	440,63	36,5%	8,0%

Kilde: EUROSTAT, SPR_EXP_FTO, hentet 4. januar 2023

Note: Bemærk, at der er databrud for kontantydelse (behovsprøvet eller ej) fra 2006 til 2007, som medfører, at det er vanskeligt at analysere udviklingen fra 2000 til 2010. Bemærk også, at behovsprøvning relaterer sig til indkomst og formue, og ikke eksempelvis vurdering af behov for service på anden vis, som det eksempelvis er tilfældet på ældreområdet.

Tabel 2 er en illustration af, at serviceydelser især frem til 2010 har haft stor betydning for de voksende offentlige udgifter, herunder særligt i relation til pasning af børn og pleje og omsorg til ældre. Endvidere, også i overensstemmelse med de nordiske velfærdsstaters tradition, er der kun en mere begrænset behovsprøvning relateret til personer/familiers indkomst og formue for at få adgang til de pågældende serviceydelser. Fra 2010 til 2020 vokser kontan-

tydelser hastigere end serviceydelser, og udgifterne til serviceydelser vokser i reale priser over disse 10 år alene med 2,3 procentpoint, hvilket kan bidrage til opfattelsen hos nogle af, at der har været nedskæringer i den danske velfærdsstat. Den stærkere stigning i indkomstoverførsler er bl.a. relateret til det stigende antal, der modtager folkepension, og ville have været endnu større hvis ikke arbejdsmarkedspensionerne gradvist havde haft stigende betydning.

I (Greve, 2020b) kan der findes en lang række beregninger af mere detaljeret karakter i relation til de enkelte velfærdsstatsområder, herunder med hensyntagen til mere detaljeret opdeling i relevante aldersgrupper af befolkningen i forhold til de enkelte udgiftsområder. Det gælder eksempelvis i forhold til antallet af ældre over henholdsvis 65 og 80 år som indikator for udviklingen i velfærdsstatens udgifter indenfor omsorg og pleje for ældre og udgifter til sundhed. Samlet males et billede af, at der er kommet flere penge på langt de fleste områder, men også at stigningstakten har været aftagende. Dette er yderligere uddybet i tabel 3 som, i faste priser (2010), viser udviklingen i gennemsnitlige udgifter for kommuner på centrale velfærdsmæssige områder i forhold til et relevant indbyggertal.

Tabel 3: Udviklingen per personer i relevant aldersgruppe siden 2007 for centrale kommunale udgifter i Danmark, danske kroner i 2010-priser

	2007	2010	2013	2016	2019	2020	2021	2022
Udg. (brutto) til dagtilbud pr. 0-13-årig	46.176	47.821	45.464	41.927	42.192	43.280	44.245	43.744
Undervisningsudgifter pr. 6-16-årig	58.394	59.287	56.193	58.416	59.024	59.246	60.526	60.377
Udg. til folkeskolen pr. 6-16-årig	45.450	44.013	40.901	44.055	43.660	43.570	44.575	44.246
Udgifter til ældre pr. 67+-årig	M	M	M	38.401 (2018)	38.792	39.598	39.874	39.499
Udg. til børn og unge med særlige behov pr. 0-17-årig	9.870	11.726	11.474	11.721	12.111	12.260	12.719	12.267
Udg. til aktivering pr. 17-64/66-årig	772	1.580	2.728	1.487	1.562	1.359	1.326	1.494

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriets Kommunale Nøgletal (noegletal.dk), hentet 4. januar 2023. Note: Som følge af strukturreformen er valgt data fra 2007. For udgifter til ældre findes tallene først fra 2018.

Samlet tegner der sig et billede af, at selvom der overordnet ikke har været nedskæringer i relation til udgifter per borger i de relevante aldersgrupper for de kommunale udgifter i den danske velfærdsstat, kan der godt være områder, hvor der i 2022 ikke var samme ressourcer til rådighed, som der var i 2007. Det er især i relation til dagtilbud til børn og folkeskolen, at der har været en mindre tilbagegang i de offentlige udgifter. Der har samtidig været en vækst i udgifterne til især børn og unge med særlige behov og en mere skiftende udvikling i relation til aktiveringsudgifter. Det sidste som følge af udviklingen i antallet af arbejdsløse.

Når det opgøres i forhold til andelen over 67 år, er der siden 2018 i faste priser og med et toppunkt i 2021 også kommet flere penge til ældreområdet. For denne indikator er der ikke tal før 2018, men andre beregninger bekræfter billedet af, at der også før den tid er kommet flere penge til området (Greve, 2020b). Tallene siger samtidig ikke noget om, hvorvidt udviklingen i udgifter matcher forventninger til kvalitet og omfang.

Det er også vigtigt yderligere at understrege, at selvom i gennemsnit og samlet set er flere penge til rådighed for kommunerne på de forskellige områder, så kan der godt være variationer på tværs af de kommunale velfærdsområder såvel som mellem forskellige kommuner. Det betyder, at der på den ene side kan være kommuner med en fortsat vækst i udgifter til velfærd indenfor en række områder, samtidig med at der på den anden side er en række kommuner, som har haft andre økonomiske og demografiske vilkår til at levere velfærd til borgerne og derfor har foretaget besparelser. Herudover kan der være forskel i prioriteringen imellem kommunerne som følge af det kommunale selvstyre.

Dertil kommer, at tallene i tabel 3 alene er de kommunale udgifter. Dermed er hovedparten af udgifterne til sundhedsområdet, som styres af regionerne, ikke regnet med. Der har fra 2000 og frem til i det mindste 2017 været en markant højere udvikling i udgifterne til sundhed end til andre offentlige områder,² herunder især de øvrige velfærdsmæssige områder. Det billede sås også i tabel 1. Anvendelsen af hele befolkningen ved beregningen af udgifter per indbygger er, selvom der er voksende behov for sundhedsydelser med alderen, ikke i samme grad et problem som på ældreområdet, da også personer, der ikke er ældre, har brug for sundhedsmæssig behandling.

Samlet tegner der sig et billede af, at der gennemsnitligt ikke er sket nedgang i udgifterne til velfærd siden år 2000 i den danske velfærdsstat, men at tempoet, hvormed de er vokset, har været aftagende. Det kan dog heraf kan ikke slutes, at der ikke har været forandringer indenfor en række af de sociale ydelser, hvilket er fokus for næste afsnit, eller som indikeret ovenfor i nogle kommuner.

» Samlet tegner der sig et billede af, at der gennemsnitligt ikke er sket nedgang i udgifterne til velfærd siden år 2000 i den danske velfærdsstat, men at tempoet, hvormed de er vokset, har været aftagende. Det kan dog heraf kan ikke slutes, at der ikke har været forandringer indenfor en række af de sociale ydelser

Forståelsen af tallene og tolkningen af udviklingen kompliceres af, at der også i den offentlige sektor kan være øget produktivitet, eksempelvis som følge af ny teknologi, bedre tilrettelæggelse af arbejdet eller andre forhold. Hvis ny teknologi medfører, at der kan produceres mere med samme antal ansatte, så

er konsekvensen, at der godt kan være kommet mere service, selv om der er uændrede reale bevillinger.

Dertil kommer, at det ikke er givet, at behovet for forskellige typer af service er uforandret. Det kan såvel bliver større som mindre. Større, hvis der kommer nye sygdomme, som eksempelvis under COVID 19, men også mindre, hvis der finder en sund aldring sted.

Er de sociale ydelser mindre generøse?

De nordiske velfærdsstater er kendt bl.a. for en høj grad af lighed (såvel økonomisk som mellem kønnene), der bl.a. opnås gennem et højt beskæftigelsesniveau, et progressivt skattesystem, men også generøse sociale ydelser (Kangas og Kvist, 2019; van Gerven, 2022). Den høje grad af lighed har dog været under pres i de seneste år, og især i Sverige og Danmark har der været voksende økonomisk ulighed. Det er der en række forklaringer på, som har en sammenhæng med såvel ændringer i skattesystemet som adgang til og niveauet for de offentlige indkomstoverførsler. Dertil kommer ændringer, som ikke er påvirket af politiske beslutninger. Det gælder eksempelvis de demografiske forandringer i relation til, at befolkningerne bliver ældre, og at der er en tendens til, at personer med høj løn ofte bor sammen med andre med høj løn (Aaberge et al., 2018; Greve og Béland, 2022; Pareliussen og Robling, 2018).

Der er fortsat opbakning til, at velfærdsstaterne bidrager til omfordeling såvel horisontalt som vertikalt (Greve og Hussain, 2021). Det er ikke enkelt at måle, hvor generøs den enkelte velfærdsstat og de forskellige sociale ydelser er (Scruggs og Allan, 2006). Udvikling i økonomisk ulighed og fattigdom er dog indikatorer på, hvordan dette udvikler sig. Det vil dog ikke være fokus her. I stedet rettes fokus mod dækningsgraden for arbejdsløshedsdagpenge. Arbejdsløshedsdagpenge er valgt dels som følge af, hvor central den er, dels fordi højden af denne (samt kontanthjælp) i høj grad har været anvendt i diskussioner om incitament til at arbejde og påvirkningen af det samlede arbejdsudbud i Danmark. Dertil kommer, at der stort set anvendes samme regulering på tværs af sociale ydelser, således at udviklingen i dagpenge giver et godt billede af den samlede udvikling i generøsitet.

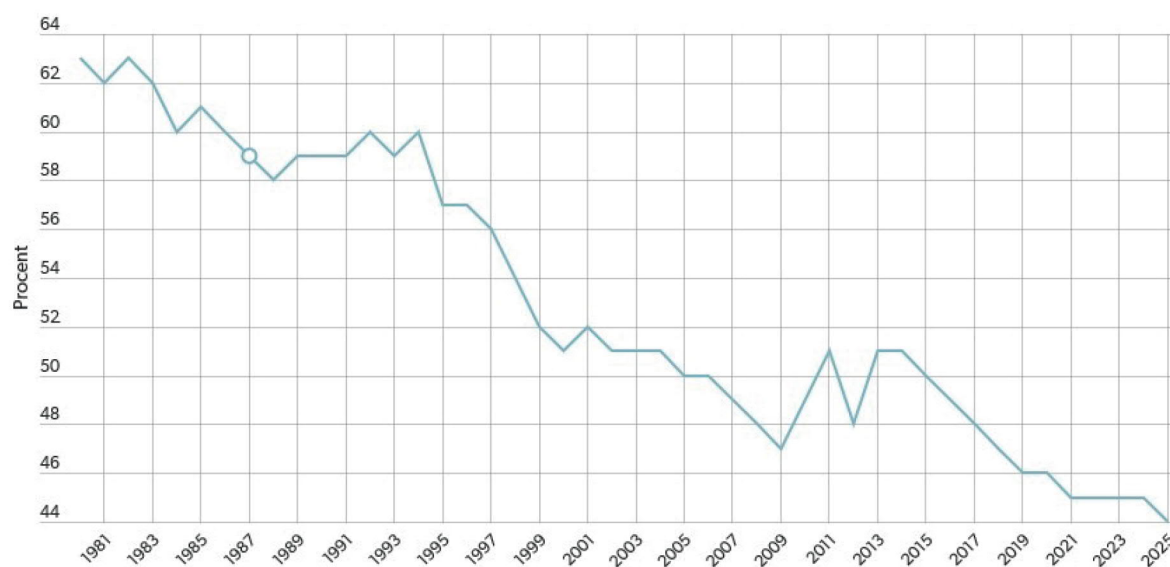
Forinden er det vigtigt at klargøre, at hvis indkomstoverførslerne ikke reguleres som følge af højere realindkomst, så vil den relative position for personer på indkomstoverførsler blive forringet. Altså, bliver samfundet som helhed rigere, bliver dem med de laveste indkomster relativt ringere stillet. Dette har medført, især i samspil med de skattereformer, som særligt har tilgodeset mellem- og højindkomstgrupperne, at uligheden har været voksende.

For at kunne vurdere, om der, selvom der anvendes uforandrede ressourcer realt set, alligevel kan være en nedgang i relativ levestandard for modtagere af indkomstoverførsler, hvis deres indkomster ikke følger med de generelle levevilkårs forandringer, så er det nødvendigt at supplere målinger af udgif-

ternes udviklingen med andre målinger. Udviklingen kan måles ved at se på den relative dækningsgrad, idet denne viser, hvor meget en person i tilfælde af ledighed vil gå ned i disponibel indkomst. Dækningsgraden siger ikke noget om den reale udvikling, men den indikerer, om der har været en relativ forringelse. Den forringelse der har været skyldes realindkomstudviklingen på arbejdsmarkedet, men også at der i en årrække skete en reduktion i reguleringen af sociale ydelser. Personer på indkomstoverførsler bidrog nemlig med 0,3 pct. af den stigning, der skulle være i forhold til indkomstudviklingen. Dette skete for, at der var penge i den nu nedlagte satspulje, der blev anvendt til sociale formål.

I figur 1 er vist den langsigtede udvikling i dækningsgraden, dvs. den disponible indkomst for ledige sammenholdt med gennemsnitlig indkomst før ledighed for personer på arbejdsløshedsdagpenge siden 1981.

Figur 1: Dagpenges dækningsgrad siden 1981 og med fremskrivning til 2025



Kilde: Greve, 2020b: 88, som henviste til: www.dr.dk/nyheder/penge/dagpengene-bli-mer-mindre-vaerd-aar-aar-overvismand-advarer-mod-udviklingen, hentet 18. august 2019.

Figuren illustrerer klart, at der de seneste 40 år er sket en gradvis men støt reduktion i dagpengenes dækningsgrad. I tabel 4 er som illustration vist udviklingen i udvalgte år i nettodækningsgraden for en ledig enlig person uden børn med en gennemsnitlig indkomst før ledighed i udvalgte år fra 2001 til 2022, herunder sammenlignet med udviklingen i OECD som helhed.

Tabel 4: Netto dækningsgrad for ledig enlig i 6 måneder med gennemsnitlig indkomst i udvalgte år siden 2001

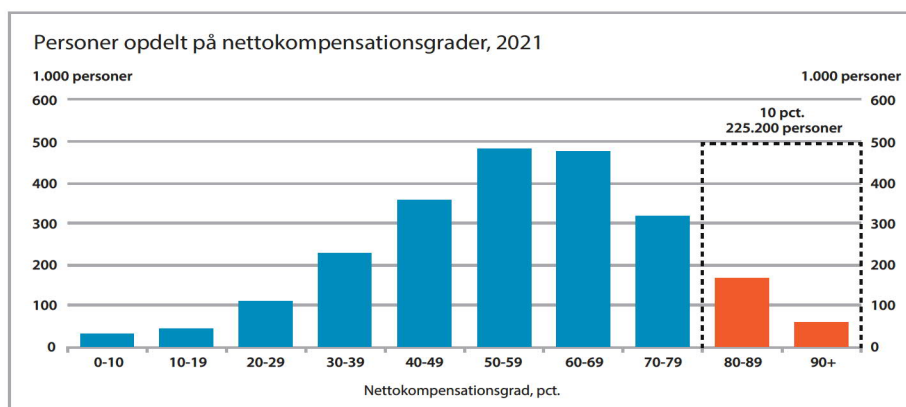
Year	2001	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022
Denmark	65	64	62	62	59	59	58	57
OECD - Total	57	56	54	51	52	52	55	..

Kilde: Net replacement rate in unemployment (oecd.org), hentet 5. januar 2023.

Tabellen er en understregning af, at der har været en gradvis reduktion i værdien af en central social ydelse i den danske velfærdsstatsmodel siden 2001, som dermed ikke længere giver samme økonomiske tryghed som tidligere. Det billede understøttes af, at der fra 2011 til 2021 er sket en vækst i antallet af lønmodtagere, som har en supplerende lønsikring. Der er i perioden kommet 284.000 personer til, så der i 2021 var 383.000, som var ekstra dækket.³ Der ved afspejles, at den økonomiske tryghed er blevet mindre. Et argument for forringelserne har været, at der skulle være et tilstrækkeligt stort økonomisk incitament til at tage et arbejde.

Det underbygges endvidere af, at selvom reglen om dagpenge er en dækning med 90 pct. af hidtidig indkomst, dog med et maksimumbeløb, så betyder reglen om maksimale dagpenge, at langt de fleste, hvis de bliver ledige, har en forholdsvis beskedne nettokompensationsgrad. Dette er vist i figur 2.

Figur 2: Personer opdelt på nettokompensationsgrader 2021



Anm: 18-64-årige beskæftigede lønmodtagere, fuldt ledige m.fl. samt efterlønsmodtagere. Beregningerne er foretaget for 2021-regler med udgangspunkt i befolkningssammensætningen i 2017.

Kilde: Ulighedsredegørelsen (2020: 259), fm.dk, hentet 5. januar 2022.

Som det ses får de fleste mindre end 60 pct. af deres tidligere indkomst (når der er taget højde for indkomstskat), end de gjorde tidligere, og flest, op mod en fjerdedel af alle personer, bliver kompenseret med mellem 50 og 59 pct. af deres tidligere indkomst. Set ud fra en sådan betragtning så er der sket en nedskæring i den sociale tryghed for modtagere af arbejdsløshedsdagpenge. Det er et billede, som også gælder en række andre indkomstoverførsler, hvilket dog ikke er sket i de seneste år, bl.a. som følge af at der ikke reduceres i reguleringen af ydelser for at bidrage til satspuljen, som nu reelt er blevet afskaffet.

Den mindre relative generøsitet i en række velfærdsmæssige indkomstoverførsler har i kombination med en række ændringer i skattesystemet bidraget til, at den økonomiske ulighed i Danmark har været voksende. Dette fremgår også af eksempelvis udviklingen i Gini-koefficienten (Danmarks Statistik, Indkomstulighed, konsulteret 5. januar 2023).

Næppe samlet en krise i den danske velfærdsstat

På samfundsniveau har der samlet set ikke været nedskæring i de offentlige velfærdsydelse i Danmark de seneste godt 20 år. Dette gælder, når der måles på den reale udvikling i de samlede udgifter og per borger til velfærd. Væksten i sociale udgifter er dog siden 2010 blevet væsentligt langsommere, og ikke alle velfærdsområder har oplevet samme stigning. Det samlede billede af de sociale udgifter er metodisk vanskeligt at analysere. Det skyldes blandt andet, at det er vanskeligt at definere og måle produktivitet på en række velfærdsområder, og at behovene for velfærdsydelser ændrer sig over tid. Det kan eksempelvis være, at ældre i dag er mere raske og derfor har mindre behov for pleje og omsorg, end de havde for 10 år siden. Men det ændrer ikke på, at der ikke har været nedskæringer i den danske velfærdsstat, især når der ses på serviceydelser.

Dertil skal dog føjes, at der relativt set har været forringelser af en række indkomstoverførsler, her især dokumenteret ved udviklingen i de økonomiske kompensationer til modtagere af arbejdsløshedsdagpenge.

Opfattelsen af, at velfærdsstaten er i krise, som dog ikke udfoldes her, skal måske ses i sammenhæng med, at der har været et særligt pres på ydelser til personer med forskellige former for handicap og dermed voksende udgifter hertil. Dette kan have påvirket, hvad der har været til rådighed for andre serviceydelser på velfærdsområderne.

Der er derfor næppe samlet en krise i den danske velfærdsstat, men måske snarere behov og forventninger, som ikke bliver opfyldt, givet at der ikke har været reale nedskæringer i udgifter til de velfærdsmæssige serviceområder.

Noter

- 1 Beskæftigelsestillægget træder i kraft til maj (bm.dk), hentet 5. februar 2023.
- 2 www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetAnalyse.aspx?cid=31651, hentet 4. januar 2023.
- 3 Lønsikring for 2006-2021 - F&P (fogg.dk), hentet 5. januar 2023.

Litteratur

- Aaberge, R., A. Langørgen og P.Y. Lindgren (2018), "Accounting for Public In-Kind Transfers in Comparisons of Income Inequality between the Nordic Countries", *Nordic Economic Policy Review*, 175-205.
- Béland, D., B. Cantillon, R. Hick og A. Moreira (2021), "Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis", *Social Policy & Administration*, 55(2): 249-60.
- Blyth, M. (2013), *Austerity: The history of a dangerous idea*, Oxford: Oxford University Press.
- Buendía, L., P.J. Gómez Serrano og R. Molero-Simarro (2020), "Gone with the crisis? Welfare state change in Europe before and since the 2008 crisis", *Social Indicators Research*, 150(1): 243-64.
- Cantillon, B. og W. van Lancker (2013), "Three shortcomings of the social investment perspective", *Social Policy and Society*, 12(4): 553-64.
- Greve, B. (2020a), *Austerity, Retrenchment and the Welfare State. Truth of Fiction?* Cheltenham: Edward Elgar.

- Greve, B. (2020b), *Velfærdssamfundet. Enkelt, retfærdig og effektivt?* København: Hans Reitzel.
- Greve, B., red. (2023), *Welfare States in a Turbulent Era* (1st.), Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, B. og D. Béland (2022), *Redistribution, Inequality and Nordic Welfare States: Challenges in a Global World*, i Andreas Hagedorn Krogh, Annika Agger, Peter Triantafillou, red., *Public Governance in Denmark: Meeting the Global Mega-Challenges of the 21st Century?* Bingley, UK: Emerald Group Publishing, pp. 21-37.
- Greve, B., P. Blomquist, B. Hvinden og M. van Gerven (2021), "Nordic welfare states—still standing or changed by the COVID-19 crisis"? *Social Policy & Administration*, 55(2): 295-311.
- Greve, B. og L.L. Hansen (2019), "Velfærds- og arbejdsmarkedsmodeller: et kort overblik", *Socialvidenskab*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, pp. 243-74.
- Greve, B. og M.A. Hussain (2021), "Support for Governmental Income Redistribution in Nordic Countries", *European Review*, 30(3): 426-44.
- Kangas, O. og J. Kvist (2019), "Nordic welfare states", i B. Greve, red., *Routledge Handbook of the Welfare State*, Oxon: Routledge, pp. 124-36.
- Kuitto, K. (2016), "From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective", *Journal of European Social Policy*, 26(5): 442-59.
- Leoni, T. (2016), "Social investment: A guiding principle for welfare state adjustment after the crisis"? *EMPIRICA*, 43(4, SI): 831-58.
- Meuleman, B., W. van Oorschot og T. Laenen (2020), "Welfare Attitudes in Times of Crisis and Austerity", i Tijs Laenen, Bart Meuleman og Wim van Oorschot, eds., *Welfare State Legitimacy in Times of Crisis and Austerity*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 3-22.
- Møller, S.P., M.B. Jørgensen og M. Davidsen (2017), *Sund aldring. Udvikling fra 2010-2013*, København: Statens Institut for Folkesundhed.
- OECD (1981), *The Welfare State in Crisis*, Paris: OECD.
- Ólafsson, S., M. Daly, O. Kangas og J. Palme (2019), *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study*, Oxford: Oxford University Press.
- Palier, B. og C. Martin (2007), "From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems", *Social Policy & Administration*, 41(6): 535-54.
- Pareliussen, J. og P.O. Robling (2018), "Demographic change and inequality trends in the Nordic countries", *Nordic Economic Policy Review*, 519: 136-66.
- Pierson, P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Scruggs, L. og J. P. Allan (2006), "The material consequences of welfare states: Benefit generosity and absolute poverty in 16 OECD countries", *Comparative Political Studies*, 39(7): 880-904.
- Van Gerven, M. (2022), "Nordic welfare states: up to challenge"?, i B. Greve, red., *Contemporary Welfare States*, Berling: De Gruyter.
- Vanhercke, B., S. Sabato og S. Spasova (2023), "Social policy in the European Union: state of play 2022. Policy-making in a permacrisis", *Annual Report*, no. 23, ETUI.
- Vis, B., K. van Kersbergen og T. Hylands (2011), "To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state"? *Social Policy & Administration*, 45(4): 338-53.